

# CADERNOS DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS

CONTRIBUIÇÕES AO NOVO  
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO



ORGANIZADORES:  
GUSTAVO HENRIQUE MORAES  
ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE  
ALVANA MARIA BOF

---

Presidência da República Federativa do Brasil

Ministério da Educação | MEC

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas  
Educacionais Anísio Teixeira | Inep

Diretoria de Estudos Educacionais | Dired

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



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

<https://doi.org/10.24109/9786558011125.ceppe.v8>

BRASÍLIA  
Inep/MEC  
2023

**DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (DIRED)**

---

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

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

DIVISÃO DE PERIÓDICOS (DPE)  
**Roshni Mariana de Mateus**

DIVISÃO DE PRODUÇÃO EDITORIAL (DPR)  
**Ricardo César Blezer**

APOIO EDITORIAL  
**Janaína da Costa Santos**

REVISÃO  
*Linguística:*  
**Andréa Silveira de Alcântara**  
**Josiane Cristina da Costa Silva**

*Gráfica:*  
**Daniel Fonseca e Caixeta**

NORMALIZAÇÃO E CATALOGAÇÃO  
**Aline Ferreira de Souza**  
**Clarice Rodrigues da Costa**  
**Nathany Brito Rodrigues**

PROJETO GRÁFICO CAPA/MIOLO  
**Raphael C. Freitas**

DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL  
**Raphael C. Freitas**

Publicada on-line em julho de 2023.

**DISTRIBUIÇÃO**

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

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

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação [recurso eletrônico] / Gustavo Henrique Moraes ; Ana Elizabeth M. de Albuquerque ; Alvana Maria Bof (organizadores). – Brasília, DF : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2023.

10 v. : il. – (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais ; v. 8)

ISBN 978-85-7863-065-2 (coleção)  
ISBN 978-65-5801-112-5 (v. 8 online)  
ISBN 978-65-5801-113-2 (v. 8 impresso)

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

CDU 37.014.5

---

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	5
INTRODUÇÃO – CONTRIBUIÇÕES AO NOVO PNE.....	7
 GUSTAVO HENRIQUE MORAES ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE ALVANA MARIA BOF	
A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS ENTRE O DIREITO INCONCLUSO E A EXCLUSÃO SILENCIADA: DESAFIOS AO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO .....	11
 ROBSON DOS SANTOS ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE SUSIANE DE S. MOREIRA O. SILVA GUSTAVO HENRIQUE MORAES	
AVALIAÇÃO DA ALFABETIZAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES PARA O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO .....	45
 FLÁVIA VIANA BASSO CLARISSA GUIMARÃES RODRIGUES	

MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A SUPERAÇÃO  
DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS: APRIMORAMENTOS PARA  
O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO ..... 81

ALVANA MARIA BOF  
CLARISSA GUIMARÃES RODRIGUES  
ADOLFO SAMUEL DE OLIVEIRA

CONDIÇÕES DO ENSINO MÉDIO PARA A OFERTA DE ITINERÁRIOS  
FORMATIVOS NO BRASIL: ELEMENTOS SUBSIDIÁRIOS AO NOVO  
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO ..... 113

ÉDISON FLÁVIO FERNANDES

ALDEAR OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: A EDUCAÇÃO ESCOLAR  
INDÍGENA E OS DESAFIOS PARA O PRÓXIMO DECÊNIO. .... 159

MARCIO ALEXANDRE B. LIMA  
ROBSON DOS SANTOS

TURMAS MULTISSERIADAS NO ENSINO BÁSICO BRASILEIRO:  
O QUE (NÃO) SABEMOS E UMA AGENDA PARA O NOVO PLANO  
NACIONAL DE EDUCAÇÃO ..... 183

GUILHERME FINKELFARB LICHAND  
KÁTIA HELENA SERAFINA CRUZ SCHWEICKARDT  
GABRIEL DE CAMPOS GONÇALVES DOS SANTOS  
ARMANDO AMORIM SIMÕES

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: POSSIBILIDADES PARA  
O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO ..... 245

JANAINA FERREIRA MA  
FABIANO CAVALCANTI MUNDIM  
LUIZ CARLOS ZALAF CASEIRO

# APRESENTAÇÃO

A educação é um pilar essencial para o desenvolvimento da nação, pois forma cidadãos críticos, conscientes e aptos a transformar a realidade. Dessa forma, é imperativo que políticas públicas educacionais estruturadas, eficazes e eficientes sejam implementadas no País, considerando a importância e o alcance transformador da educação e garantindo, assim, um ensino de qualidade e com acesso universal.

A Lei nº 13.005, promulgada em 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), estabeleceu metas e estratégias para aprimorar a educação no Brasil até 2024. Para monitorar e avaliar o cumprimento dessas metas, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) foi incumbido de produzir e publicar estudos que verificassem o avanço na implementação das metas estabelecidas.

A Coordenação-Geral de Estudos Educacionais (CGEE), da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) – Inep, é responsável por elaborar e publicar relatórios e painéis de monitoramento das metas do PNE, bem como por estudos sobre temas relevantes às políticas educacionais, disponíveis nos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, cuja série iniciou em 2018.

Com a proximidade do término do PNE em 2024, a CGEE/Dired tem produzido e divulgado evidências sobre o desenvolvimento da educação no Brasil para contribuir tecnicamente na construção do novo PNE para o período de 2024 a 2034. Assim, a publicação dos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais – Volume 8: Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação* representa um importante aporte para as discussões em andamento sobre o planejamento educacional.

Nos últimos dez anos, o Inep produziu cinco publicações, incluindo o *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base* e quatro Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE, avaliando a execução do Plano e propondo indicadores, além de análises, estudos e pesquisas, que possibilitaram uma compreensão mais detalhada e contextualizada dos desafios para a concretização das metas e que, com esta edição, alcançam seu oitavo volume. Esse esforço inclui a construção, atualização e divulgação periódica dos indicadores definidos para o monitoramento dos objetivos traçados pela lei.

Portanto, é essencial que o País continue a investir na educação e que as políticas públicas educacionais sejam embasadas em evidências científicas. O trabalho desenvolvido pelo Inep, por meio da Dired, é de extrema importância para acompanhar e avaliar o cumprimento das metas do atual Plano Nacional de Educação e para a construção de um novo Plano que atenda às necessidades do País.

Manuel Fernando Palacios da Cunha e Melo  
Presidente do Inep



# INTRODUÇÃO

## CONTRIBUIÇÕES AO NOVO PNE

Gustavo Henrique Moraes

Ana Elizabeth M. Albuquerque

Alvana Maria Bof

Desde a promulgação da Lei nº 13.005, em 25 de junho de 2014, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) assumiu a responsabilidade de realizar estudos periódicos para avaliar o progresso no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Para atender a essa exigência legal, a Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) do Inep assumiu a responsabilidade pela construção, pelo cálculo, pela atualização e divulgação regular dos indicadores de monitoramento das metas estabelecidas na lei, oferecendo evidências detalhadas sobre as tendências de cada uma delas.

Os resultados desses esforços são bem conhecidos da sociedade brasileira, tendo sido expressos nas publicações oficiais do Instituto, dentre as quais se destacam os Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE: Linha de Base (2014); 1º Ciclo (2016); 2º Ciclo (2018); 3º Ciclo (2020) e 4º Ciclo (2022). Em adição, o Painel de Monitoramento do PNE, disponível no portal do Inep, apresenta informações atualizadas e acessíveis sobre as metas do PNE, o que facilita a análise e o acompanhamento contínuo dos indicadores educacionais.

Além das disposições legais, o monitoramento do PNE inaugurou uma nova dinâmica interna de trabalho, na qual os pesquisadores foram instados a reunir suas competências técnicas e formações interdisciplinares para explorar o campo das metas estabelecido pelo PNE, extrapolando os marcos literais do texto, identificando lacunas, indicando avanços, problematizando desafios e apontando novas dimensões para reflexão e análise, de modo a subsidiar o planejamento, a gestão, o monitoramento

e a avaliação das políticas educacionais. Os produtos dessas iniciativas estão reunidos nos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*.

Os sete volumes dos *Cadernos* que antecedem a essa publicação, foram dedicados à compreensão da dinâmica da educação brasileira no contexto da execução do atual PNE. Agora, passados nove anos da publicação da lei, e com o Plano se encaminhando para seu término, é chegada a hora de vislumbrar o novo. É preciso compreender que o mundo já não é o mesmo de 2014, e que antigas necessidades se tornaram ainda mais urgentes.

Assim, foram organizados os estudos do volume 8 dos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*.

O estudo “A Educação de Jovens e Adultos entre o Direito Inconcluso e a Exclusão Silenciada: Desafios ao Novo Plano Nacional de Educação”, de Robson dos Santos, Ana Elizabeth M. de Albuquerque, Gustavo H. Moraes e Susiane de Santana Moreira Oliveira da Silva, abre o volume realçando o contingente de jovens, adultos e trabalhadores excluídos do processo educacional que ainda não conta com escolaridade similar ao ensino fundamental completo e/ou o ensino médio, nem com cursos de formação e qualificação profissional que possibilitem maior usufruto dos bens culturais, científicos e tecnológicos, bem como de maiores e mais adequadas oportunidades ocupacionais e de aprendizagem ao longo da vida. Situação que implica perdas significativas para as trajetórias individuais, assim como para o desenvolvimento social, econômico, tecnológico, sustentável e democrático do Brasil. É essencial que o País alcance percentuais mais elevados de conclusão da educação básica entre a população de 19 anos ou mais, efetivando o direito educacional prescrito em nossa Constituição Federal de 1988.

Em “Avaliação da alfabetização: contribuições para o novo Plano Nacional de Educação”, as autoras Flávia Viana Basso e Clarissa Guimarães Rodrigues apresentam os resultados diagnósticos da alfabetização no Brasil com os dados mais recentes do Saeb em diferentes desagregações, evidenciando que as desigualdades educacionais estão presentes desde o início da escolarização básica.

O artigo “Melhoria da qualidade da educação básica e superação das desigualdades educacionais: aprimoramentos para o novo Plano Nacional de Educação”, de Alvana Maria Bof, Clarissa Guimarães Rodrigues e Adolfo Samuel de Oliveira, objetiva subsidiar o debate e propor aprimoramentos à meta de melhoria da qualidade da educação básica (Meta 7) e seu indicador – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), introduzindo mecanismos que permitam ao índice melhor captar, diagnosticar e monitorar as desigualdades educacionais em relação à aprendizagem entre os estudantes brasileiros, induzindo ainda à superação de tais desigualdades.

O estudo “Condições do ensino médio para a oferta de itinerários formativos no Brasil: elementos subsidiários ao novo PNE”, de Edison Flávio Fernandes, objetiva trazer base diagnóstica sobre as condições atuais das escolas de ensino médio no País,

bem como de seu professorado, tendo em vista a corrente reforma da etapa de ensino, de modo a contribuir com os debates no âmbito do novo PNE, no sentido de recuperar e avançar em objetivos, metas e estratégias voltados à infraestrutura das escolas de ensino médio e à valorização, à atratividade e ao respeito à carreira docente.

Em “Aldear os Planos Nacionais de Educação: a educação escolar indígena e os desafios para o próximo decênio”, os autores Márcio Alexandre B. Lima e Robson dos Santos buscam contribuir para as discussões relativas à educação escolar indígena, comparando o desenho adotado no atual PNE com o que o antecedeu no que diz respeito à construção das metas e dos objetivos, com base em indicadores de monitoramento do PNE, e analisam alguns dos resultados alcançados no último Plano (2014-2024) em relação aos indígenas.

No artigo “Turmas multisseriadas no ensino básico brasileiro: o que (não) sabemos e uma agenda para o novo Plano Nacional de Educação”, os autores Guilherme Finkelfarb Lichand, Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt, Gabriel de Campos Gonçalves dos Santos e Armando Amorim Simões descrevem as características dos alunos, professores e gestores associados às turmas multisseriadas, com base no Censo Escolar 2019, contrapondo essas turmas às unisseriadas no contexto do ensino fundamental.

Por fim, em “Qualidade da educação superior: possibilidades para o novo PNE”, Janaina Ferreira Ma, Fabiano Cavalcanti Mundim e Luiz Carlos Zalaf Caseiro levantaram categorias de análise referentes à qualidade da educação superior no Brasil, mediante pesquisa documental e entrevistas com ocupantes de cargos da alta gestão do Estado brasileiro, envolvidos com políticas de educação superior, e oferecem um conjunto de recomendações e metas relacionadas à qualidade da educação superior.

O Brasil requer um novo PNE atento à superação das desigualdades educacionais, à erradicação de todas as formas de discriminação e à reafirmação da democracia. Nesse processo, o Inep volta a assumir responsabilidade especial, valendo-se de seus saberes para fornecer a melhor evidência disponível àqueles que definirão o novo Plano, que guiará a educação brasileira até 2035. É o propósito deste *Caderno de Estudos em Pesquisas e Políticas Educacionais, Volume 8: Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação*.





# A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS ENTRE O DIREITO INCONCLUSO E A EXCLUSÃO SILENCIADA: DESAFIOS AO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Robson dos Santos<sup>I</sup>

Ana Elizabeth Maia de Albuquerque<sup>II</sup>

Gustavo Henrique Moraes<sup>III</sup>

Susiane de Santana Moreira Oliveira da Silva<sup>IV</sup>

<https://doi.org/10.24109/9786558011125.ceppe.v8.5765>

---

## RESUMO

No Brasil, um vultoso contingente de jovens, adultos trabalhadores excluídos do processo educacional ainda não conta com escolaridade similar ao ensino fundamental completo e/ou o ensino médio, muito menos com cursos de formação e qualificação profissional que possibilitem maior usufruto de bens culturais, científicos e tecnológicos, assim como de maiores e mais adequadas oportunidades ocupacionais e de aprendizagem ao longo da vida. Essa situação conflui em perdas significativas para as trajetórias individuais e para o desenvolvimento social, econômico, tecnológico,

---

<sup>I</sup> Cientista Social, doutor em Sociologia e em Política Social e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

<sup>II</sup> Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestre em Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Brasília, mestre e doutora em Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

<sup>III</sup> Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestre em Educação Científica e Tecnológica pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e doutor em Políticas Públicas e Gestão da Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

<sup>IV</sup> Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestre em Ciências da Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

sustentável e democrático do País. Este estudo se organizou, inicialmente, a partir da caracterização da demanda social da educação de jovens e adultos (EJA) e de seu público potencial, com base na análise de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre o perfil das populações que não possuem o ensino fundamental completo, não possuem o ensino médio completo e não possuem formação profissional, buscando enfatizar aspectos como raça/cor, sexo, localização de residência, territórios diferenciados etc. Em seguida, analisaram-se os objetivos voltados à EJA nos Planos Nacionais de Educação (2001-2010; 2014-2024) e as abordagens das principais políticas públicas destinadas à população de jovens e adultos sem a escolarização completa. Por fim, foram identificados possíveis arranjos em que a EJA visou à garantia do direito à educação, à qualificação profissional e à aprendizagem ao longo da vida e inovações curriculares e de oferta em função dos múltiplos públicos.

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

---

## INTRODUÇÃO

---

A garantia do direito à educação para as populações que não tiveram acesso na idade adequada se mantém como agenda relevante para a sociedade brasileira e desafio histórico à concretização de uma educação de qualidade para todos e todas. Isso fica expresso no arcabouço legal delineado nas últimas décadas.

A Constituição Federal de 1988 incorporou preocupações que a antecederiam, especialmente no que diz respeito aos percentuais elevados de analfabetismo de jovens e adultos. O artigo 208 assegurou a “oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando”, no inciso VI, e, no inciso VII, o “atendimento [...] por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, a escolaridade daqueles que não tiveram acesso a ela na idade própria alcançou ainda mais destaque com a designação de uma seção específica “Da educação de jovens e adultos”, no âmbito do capítulo dedicado à educação básica. Além disso, ficou reconhecida a especificidade da “oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola”, nos termos do inciso VII do artigo 4º.

Além desse marco legislativo, preocupações análogas foram reiteradas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011, Lei nº 10.172/2001, que destinava um capítulo

à educação de jovens e adultos (EJA) e trazia alertas em relação ao contingente elevado de pessoas sem o ensino fundamental completo.

No PNE atualmente em curso (2014-2024), Lei nº 13.005/2014, a questão da EJA assume destaque em três metas: a Meta 8, que se volta para a ampliação da escolaridade entre os mais jovens, especificamente a população de 18 a 29 anos; a Meta 9, que direciona seus objetivos para o enfrentamento do analfabetismo absoluto e do funcional, com ênfase sobre a população de 15 anos ou mais de idade; e a Meta 10, que visa induzir a integração entre a EJA e a educação profissional e tecnológica (EPT) como estratégia prioritária de eficácia das políticas na área.

Como se nota desse breve inventário, a EJA integrou a agenda de políticas públicas nas últimas décadas, entretanto a superação da situação de exclusão de parcela significativa da população da escolarização básica ainda constitui um dos mais importantes desafios postos ao novo PNE.

A despeito dos avanços que podem ser elencados na ampliação do acesso à educação básica entre jovens e adultos e na redução do analfabetismo em função ou em paralelo a tais processos, é fato que um vultoso contingente de jovens, adultos trabalhadores excluídos do processo educacional ainda não conta com escolaridade similar ao ensino fundamental completo e/ou o ensino médio, muito menos com cursos de formação e qualificação profissional que possibilitem maior usufruto de bens culturais, científicos e tecnológicos, assim como de mais oportunidades. Isso conflui em perdas significativas para as trajetórias individuais e para o desenvolvimento social, econômico, tecnológico, sustentável e democrático do País.

Apesar desse quadro negativo, o fato é que as políticas de EJA, inclusive na forma integrada com a EPT, têm sido insuficientes e limitadas em seus resultados, como mostra o monitoramento realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) acerca da evolução das metas do atual PNE (Brasil. Inep, 2016, 2019, 2020, 2022). A resposta ao desafio histórico colocado não tem assumido a dimensão requerida. Em outras palavras, as ações seguem, mesmo com dois PNEs aprovados no período posterior à Constituição de 1988, aquém do necessário para a “garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida” (Brasil, 1996, art. 3º, inciso XIII). Por isso, é fundamental reafirmar o acesso à EJA como direito social de todos os brasileiros e brasileiras ainda sem escolaridade básica completa, um direito, em si, potencializador do acesso aos bens materiais e culturais da humanidade.

Diante de tais questões, o estudo apresenta alguns objetivos visando colaborar com as discussões que acompanham a elaboração de um novo PNE: i) caracterizar os múltiplos públicos da EJA; ii) fazer um balanço dos objetivos voltados à EJA nos PNEs (2001-2011; 2014-2024) e delinear os arranjos adotados em forma de políticas públicas; iii) apontar algumas diretrizes de discussão para o próximo Plano, especialmente no que diz respeito aos objetivos de elevação da escolaridade de jovens e adultos e de integração com a EPT. Metodologicamente, organizou-se como um estudo exploratório, utilizando análise documental das legislações referentes aos

planos nacionais, diretrizes e programas relativos à EJA e estatísticas descritivas sobre o perfil da população de jovens e adultos e a demanda por EJA.

## 1 QUEM DEMANDA A EJA? QUEM PODERIA DEMANDAR? CARACTERIZAÇÃO DOS PÚBLICOS POTENCIAIS

---

Por que a ampliação da escolaridade de jovens e adultos ainda constitui um desafio, mesmo com a existência de obrigatoriedade da educação básica? Por que ela deveria assumir destaque na política educacional? Para trazer algumas respostas, faremos aqui três movimentos: caracterizar a distribuição dos bens educacionais na sociedade brasileira nas últimas décadas, delimitando quais grupos usufruem menos e quais usufruem mais de escolarização; dimensionar qual seria a demanda potencial por EJA; e, por fim, apontar – com base no pressuposto de que a escolarização é um ativador de inúmeros outros direitos e práticas – a necessidade de que jovens, adultos trabalhadores que foram excluídos da escola no passado tenham esse direito garantido no presente, de maneira a modificar suas condições futuras.

### 1.1 A DISTRIBUIÇÃO DOS BENS EDUCACIONAIS E A DEMANDA POR EJA

O sociólogo inglês T. H. Marshall elaborou uma tipologia para entender o processo de desenvolvimento da cidadania que ainda permanece relevante. A primeira etapa englobaria os direitos civis, que seriam requisitos para a liberdade, como o direito de ir e vir, de imprensa, de livre pensamento etc. O conjunto seguinte diz respeito aos direitos políticos, caracterizado essencialmente pelo direito de participar e ter representação no sistema político. A emergência e absorção dessas duas dimensões resultou dos processos de transformação no bojo da Revolução Francesa e da Americana. Por fim, já no final do século 19 e início do 20, emergem os direitos sociais:

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais. (Marshall, 1967, p. 63-64).

A existência de um sistema educacional e o acesso generalizado a ele, no início do século 20, seriam uma das expressões nucleares dos direitos sociais, na medida em que, para Marshall (1967), ampliariam o leque daqueles que podem exercer a cidadania, ao possibilitarem o alargamento das oportunidades para “todos” os sujeitos, no contexto de uma sociedade estratificada e marcada por uma íntima conexão entre a

educação e as ocupações econômicas. Isso confluiria, para o autor, em uma ampliação da cidadania, dado que impunha uma fragilização estrutural das posições sociais de *status* baseadas em critérios de ordem natural ou nobiliárquica.

É fato que a tipologia de Marshall não estava mirando uma sociedade caracterizada pela igualdade completa, mas a descrição de uma sociedade que buscava fomentar a “igualdade de oportunidades”, possibilitando o acesso a meios mais “legítimos” de estratificação social. De todo modo, é importante reter do autor a centralidade que a educação ocupa como um direito social essencial em si e para a consolidação dos ideais modernos de cidadania.

Ao longo do século 20 e nas primeiras décadas do 21, os patamares para uma vivência concreta da cidadania se tornaram ainda mais complexos e a centralidade que Marshall atribuía à educação se mostrou acertada. É preciso compreender que a ampliação dos requisitos escolares mínimos para ocupações profissionais, a constituição de sociedades caracterizadas pelo uso intensivo e estrutural das tecnologias, a necessidade de aprendizagem ao longo da vida, entre outros fatores, convertem o direito à educação básica para o conjunto da população ainda mais premente – especialmente aos que não o obtiveram na idade adequada e acabam por vivenciar exclusões que se adicionam à educacional, como as culturais, tecnológicas, de saúde etc.

Oportuno também evidenciar os processos relacionados ao envelhecimento da população e suas implicações sociais, econômicas e políticas. Percebendo que vivemos em uma sociedade que passa por uma transição demográfica, em que o aumento da expectativa de vida e a diminuição da taxa de natalidade estão alterando a composição etária da população, faz-se indispensável o desenvolvimento de políticas públicas e programas que promovam o envelhecimento ativo e saudável da população, o que também se relaciona com a continuidade do processo educativo, uma vez que a aprendizagem não deve ser limitada apenas a uma fase da vida, mas, na ótica da EJA, constitui-se ao longo da vida.

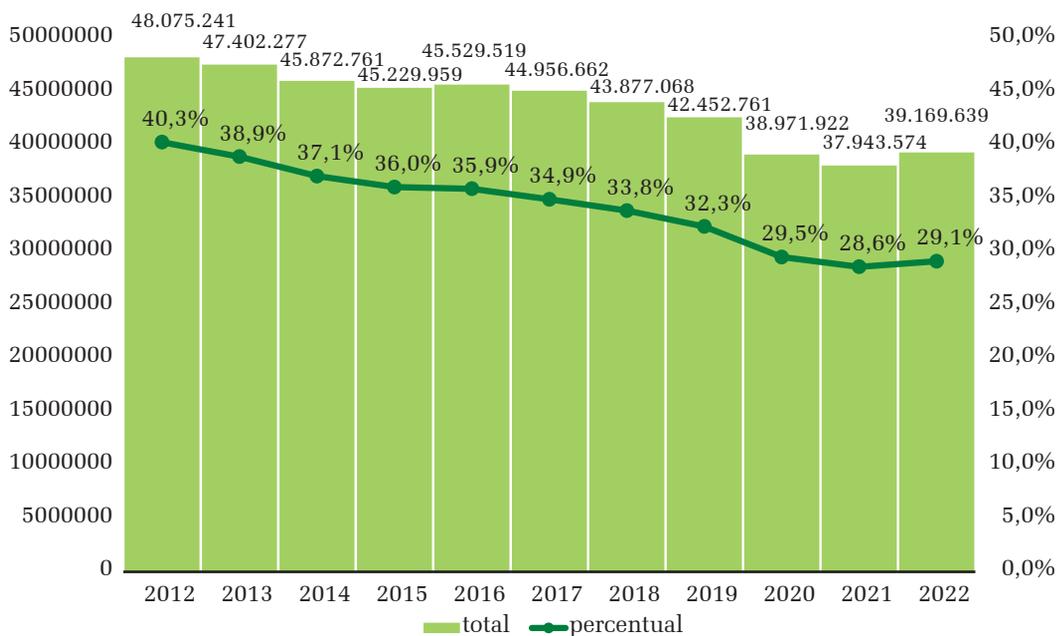
Perante isso, cabe dimensionar o contingente da população jovem, adulta e idosa que foi excluído da escola e segue sem o ensino fundamental ou médio completo e, de tal modo, com acesso limitado ao usufruto dos direitos de cidadania.

Passemos então aos dados, começando pelo acesso ao ensino fundamental. Essa etapa, antes denominada primeiro grau, era obrigatória desde 1971, quando possuía duração de oito anos. Em 2006, por meio da Lei nº 11.274, o ensino fundamental passou a ter duração de nove anos, com prazo de implantação total até 2010. No bojo de tais mudanças, visando à ampliação do direito à educação, a Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009 estabeleceu, como dito antes, a obrigatoriedade da educação básica como um todo para a população de 4 a 17 anos de idade. Quem concretizou o acesso a esse direito?

Os dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstram que a posse do ensino fundamental, mesmo constituindo-se na contemporaneidade como um quesito elementar, ainda é indisponível para aproximadamente 39 milhões de pessoas com idade entre 16 e 70 anos, as quais, além disso, não frequentam a

escola (Gráfico 1). Trata-se de um número elevado: para fins comparativos, maior que a população do Canadá, por exemplo.

A permanência de tal cenário de exclusão no presente não impede que se observem as alterações que se processaram desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e que, nos últimos anos, foram ampliando o acesso ao ensino fundamental: em 2012, o número dos que não possuíam o ensino fundamental no grupo de 16 a 70 anos era superior a 48 milhões de pessoas (Gráfico 1).



**GRÁFICO 1**  
**TOTAL E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO ENTRE 16 E 70 ANOS QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA, SEM O ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL – 2012-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad-c/IBGE.

Como se vê, nos últimos dez anos, houve uma redução no percentual – 11,2 pontos percentuais (p.p.) – da população brasileira de 16 a 70 anos que não possuía o ensino fundamental, passando de 40,3%, em 2012, para 29,1%, em 2022, uma diminuição de aproximadamente 8,9 milhões no número de pessoas sem a conclusão da etapa.

Ocorreu, de fato, uma ampliação do acesso à educação básica e uma melhoria no rendimento escolar, de modo a reduzir a distorção idade-série e a evasão e aumentar as taxas de conclusão. Para se ter uma ideia dessa mudança, basta considerar que a taxa de distorção idade-série no ensino fundamental era de 28,6% em 2006, 23% nos anos iniciais e 35,4% nos anos finais. Já em 2022 a taxa de distorção total no ensino fundamental era de 12,3%, 7,1% nos anos iniciais e 18,5% nos anos finais<sup>1</sup>, redução de 70% e de quase 50%, respectivamente.

<sup>1</sup> Ver Brasil. Inep (2020b).

Não são apenas melhorias pontuais, mas ganhos significativos de eficiência dos sistemas de ensino relacionadas a diversas políticas, seja de transporte escolar, transferência de renda, alimentação, formação de professores, programas de livros didáticos, avaliações de larga escala que permitiram focalizar políticas, ampliação do financiamento educacional, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), entre outras ações nas décadas recentes. Apesar dos ganhos expressivos que tais mudanças comportam, elas acabam por incidir quase integralmente nas populações mais jovens.

Nessa direção, quando se considera a idade da população que não possui o ensino fundamental, nota-se que o fenômeno é mais acentuado nas gerações nascidas até a década de 1980. Esses grupos enfrentaram a transição rural-urbana com mais intensidade, em um contexto de limitações das políticas públicas com vistas a democratizar o acesso à educação quando a demanda se ampliava, com taxas de natalidade mais acentuadas e um menor reconhecimento do direito à educação.

Todavia, não é irrelevante o quantitativo de pessoas que seguem fora da escola e sem o ensino fundamental, mesmo entre os mais jovens, nas faixas inferiores a 30 anos (Gráfico 2). Nesse caso, as exclusões legadas do passado explicam parcela significativa da permanência do fenômeno, mas não completamente. O presente segue produzindo exclusão educacional, o que faz com que o público potencial da EJA para o ensino fundamental tenha muitos perfis, inclusive do ponto de vista geracional, tornando ainda mais complexa a constituição de políticas para a garantia dos direitos.

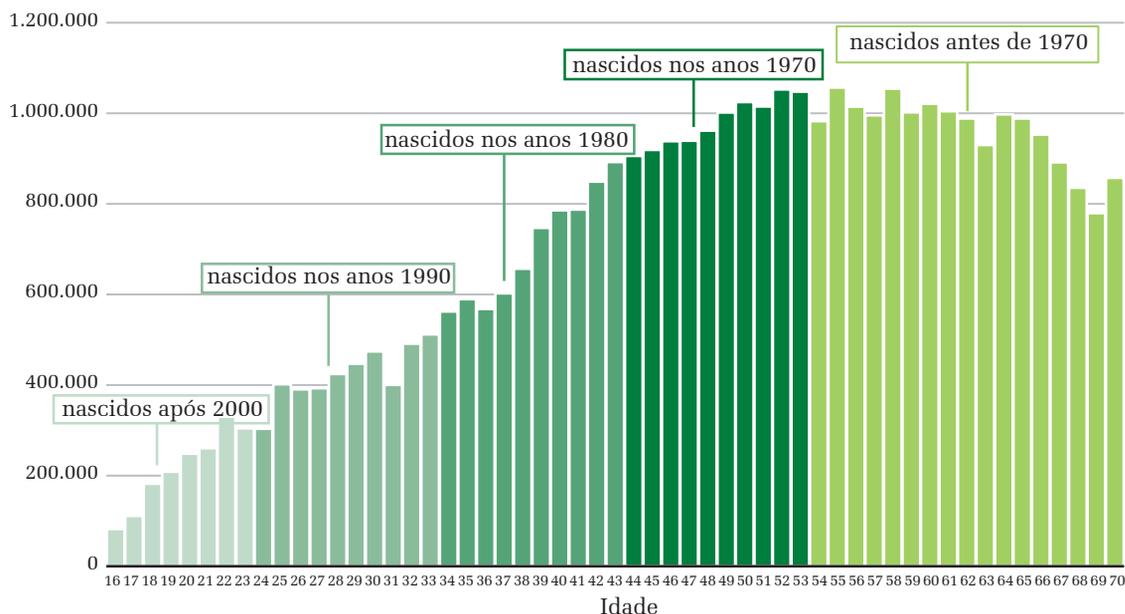


GRÁFICO 2

TOTAL DA POPULAÇÃO DE 16 A 70 ANOS QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA E NÃO POSSUI O ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO, POR IDADE - BRASIL - 2022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad-c/IBGE.

De forma complementar, em uma perspectiva comparativa, dados do *Institute for Statistics* (UIS), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco (2018), em relação à frequência escolar de pessoas de 15 anos ou mais que não frequentavam a escola e não possuíam nenhum nível de educação formal, o Brasil apresentou uma taxa de 6,1%, ao passo que a Argentina de 2,9%, o Chile de 2,2% e o Uruguai apresentou a menor taxa entre esses países, de 1,6%.

A questão etária se constitui em dimensão imprescindível para a compreensão dos públicos da EJA e a distribuição dos bens educacionais, especialmente no ensino fundamental, e deve ser referenciada como fator relevante para o desenho de políticas. No entanto, em associação às faixas etárias, historicamente a exclusão educacional tem local e raça/cor definidos. Percentualmente, são as populações pretas, pardas e indígenas (PPI), rurais e masculinas que apresentam os menores valores no que diz respeito à posse do ensino fundamental (Tabela 1).

TABELA 1

TOTAL E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO COM E SEM O ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO, POR LOCALIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA, RAÇA/COR E SEXO – BRASIL – 2022

Agregação	Número		%	
	Com ensino fundamental	Sem ensino fundamental	Com ensino fundamental	Sem ensino fundamental
Urbano	87.327.174	29.109.151	75,0%	25,0%
Rural	8.138.661	10.060.488	44,7%	<b>55,3%</b>
Branco	43.897.508	12.945.092	77,2%	22,8%
Pretos	10.170.396	4.820.605	67,8%	<b>32,2%</b>
Amarelos	805.096	172.682	82,3%	17,7%
Pardos	40.232.455	21.014.523	65,7%	<b>34,3%</b>
Indígenas	339.421	209.668	61,8%	<b>38,2%</b>
Homens	45.619.743	20.568.185	68,9%	<b>31,1%</b>
Mulheres	49.846.092	18.601.453	72,8%	27,2%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad-c/IBGE.

Nesse contexto, as políticas de EJA, que serão orientadas a partir do próximo PNE, possuirão como população-alvo aproximadamente 39 milhões de pessoas entre 16 e 70 anos que estão fora da escola e sem o ensino fundamental completo, considerando o cenário atual.

Caso esse público decida reivindicar seu direito, isto é, converter a demanda potencial em demanda efetiva, a movimentação exigiria políticas públicas de vulto significativo. Ao se considerarem as faixas etárias, constata-se que, entre 16 e 18 anos, 376.159 pessoas não frequentavam a escola e não possuíam o ensino fundamental completo, em 2022. Contudo, nas faixas mais avançadas, os números crescem de

forma exorbitante. De 19 a 30 anos de idade, o quantitativo era de 4.188.560 pessoas; de 31 a 49 anos, 14.111.193; e de 50 a 70 anos, 20.493.725 (Tabela 2).

**TABELA 2**  
**NÚMERO DE PESSOAS QUE NÃO FREQUENTAM A ESCOLA E NÃO POSSUEM O ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO – BRASIL – 2022**

Faixa etária	n
15 - 18 anos	376.159
19 - 25 anos	2.058.941
26 - 30 anos	2.129.619
31 - 40 anos	5.916.205
41 - 49 anos	8.194.988
50 - 59 anos	10.245.972
60 - 70 anos	10.247.753
<b>Total</b>	<b>39.169.639</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad-c/IBGE.

Perante tais dados, é preciso indagar: o que se chama de demanda por EJA de ensino fundamental? A Tabela 2 permite observar que o número de indivíduos sem o fundamental e fora da escola é enorme. Seria essa a “demanda potencial ou latente”? Em contraposição, qual seria a demanda efetiva? A questão apresenta complexidades.

A LDB, em seu artigo 37, afirma que a EJA “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, 1996). Já no PNE (Brasil, 2014, grifos nossos), a questão da “demanda educacional” irrompe em variadas formulações nas estratégias de diferentes metas. Na Estratégia 1.3, fala-se em “levantamento da demanda por creche”; na mesma meta, a Estratégia 1.4 se refere à “demanda das famílias por creches”; já a 4.2 faz referência à “universalização do atendimento escolar à *demanda manifesta*”; a 9.2, dedicada à temática em tela, estabelece a tarefa do poder público de “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”; por fim, a Estratégia 20.1 recorre ao conceito da seguinte maneira: “atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional”.

A demanda seria, então, o quantitativo de pessoas sem o ensino fundamental completo, nesse caso específico, ou apenas o número de pessoas já matriculadas em cursos de EJA ensino fundamental? Em 2021, existiam 1.725.129 estudantes matriculados em EJA ensino fundamental. Seria essa uma estimativa de demanda, pois representaria aqueles que fizeram valer seu direito? E os que não buscaram se matricular deixariam de compor a demanda, renunciando ao direito?

Por outro ângulo, o que define a dimensão da oferta de EJA ensino fundamental pelo poder público? A disponibilidade de vagas ou o número dos que efetivamente procuraram o serviço? Ou a população do território sem o ensino fundamental em torno e fora dos muros das escolas? Essas são algumas questões que o próximo PNE poderia enfrentar.

Até aqui, está sendo abordada a posse do ensino fundamental, etapa anterior à considerada obrigatória, que abarca toda a educação básica. Mesmo tal recorte minimalista aponta para um contingente elevado de pessoas (39.169.639, em 2022) sem um bem educacional considerado elementar há algumas décadas. Na sequência, são analisadas as configurações do acesso ao ensino médio.

O Gráfico 4 traz informações acerca da posse do ensino médio entre a população de 19 a 70 anos que *não frequenta* a escola. Em 2022, a estimativa era de que mais de 57 milhões de pessoas, no referido grupo, não possuíam o ensino médio completo. Esse número relativo a 2022 era maior do que o total de matrículas na educação básica em todas as suas etapas e modalidades, 47.382.074 (Brasil. Inep, 2023). Desse modo, no último ano, 43,5% das pessoas na faixa etária citada não possuíam o ensino médio completo (Gráfico 3). Embora o contingente populacional ainda seja elevado, é fato que, assim como observado em relação ao ensino fundamental, processaram-se melhorias no intervalo de tempo considerado – redução de 12,6 p.p. nos percentuais da população brasileira de 19 a 70 anos sem o ensino médio, passando de 56,1%, em 2012, para 43,5%, em 2022, uma *diminuição* de aproximadamente 7,7 milhões de pessoas.

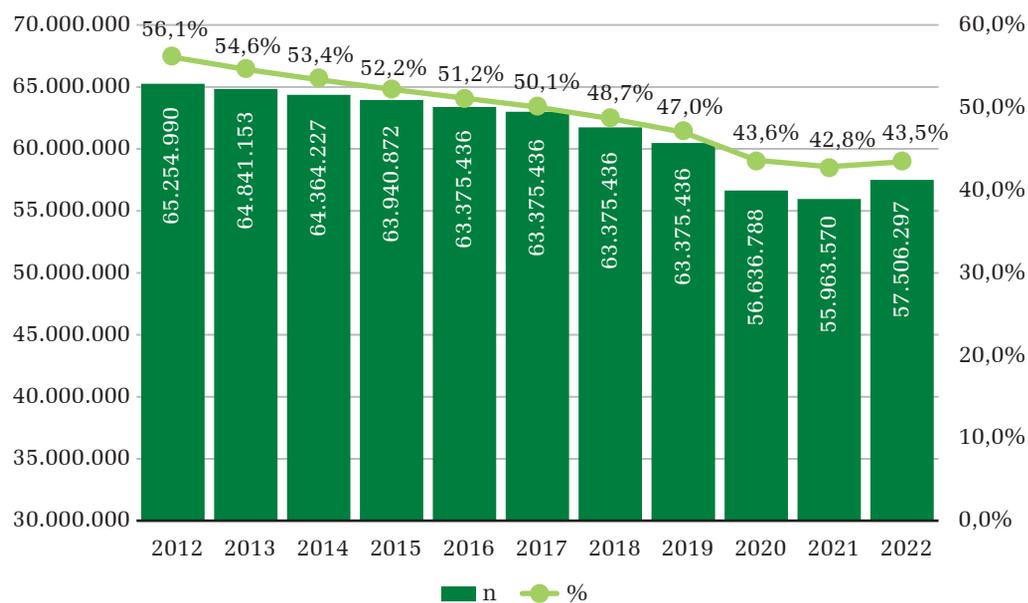


GRÁFICO 3

**TOTAL E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 19 A 70 ANOS QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA, SEM O ENSINO MÉDIO - BRASIL - 2012-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad-c/IBGE.

As condições de acesso e as possibilidades de conclusão do ensino médio também se processam de forma desigual. Elas podem ser vistas sob vários ângulos, como o etário, de renda, de sexo, por localização de residência, entre outros. Para não estender muito, tratemos de dois aspectos: as desigualdades nas taxas de conclusão do ensino médio entre as unidades da Federação (UFs) – estados e Distrito Federal – e entre os grupos de raça/cor.

A desigualdade territorial fica evidente ao se comparar a situação dos estados com maior e menor percentual de pessoas, ao menos, com o ensino médio. De um lado, Amazonas (60,3%), Amapá (61,1%), Roraima (65,5%), Rio de Janeiro (65,8%), São Paulo (67,4%) e Distrito Federal (72,3%) apresentavam mais de 60% de sua população de 19 a 70 anos com o ensino médio; de outro lado, Bahia (50,1%), Rondônia (50,2%), Ceará (51,2%), Rio Grande do Norte (51,5%), Maranhão (52,8%), Pará (52,9%), Sergipe (54,8%), Piauí (55,3%), Alagoas (55,9%) e Paraíba (56,6%) tinham mais de 50% da referida população sem o ensino médio completo (Gráfico 5). Retomando a reflexão sobre a educação como um dos direitos sociais estruturantes de um conjunto de outros direitos, é incontornável a conclusão de que os recursos para o exercício substantivo da cidadania não alcançam todos os sujeitos e se espraiam de forma muito diferenciada no País (Gráfico 4).

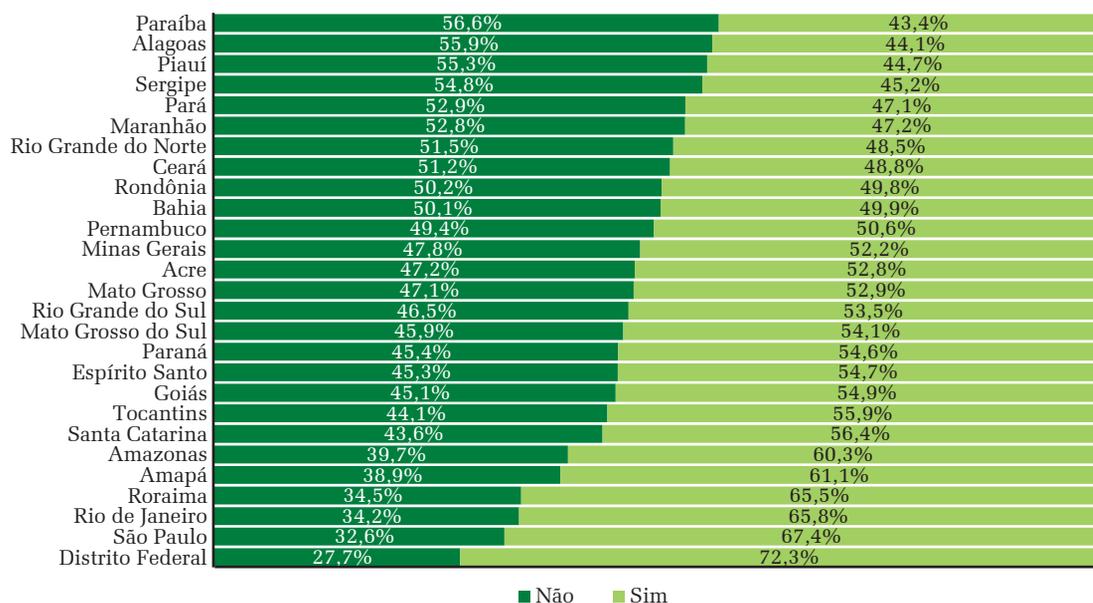


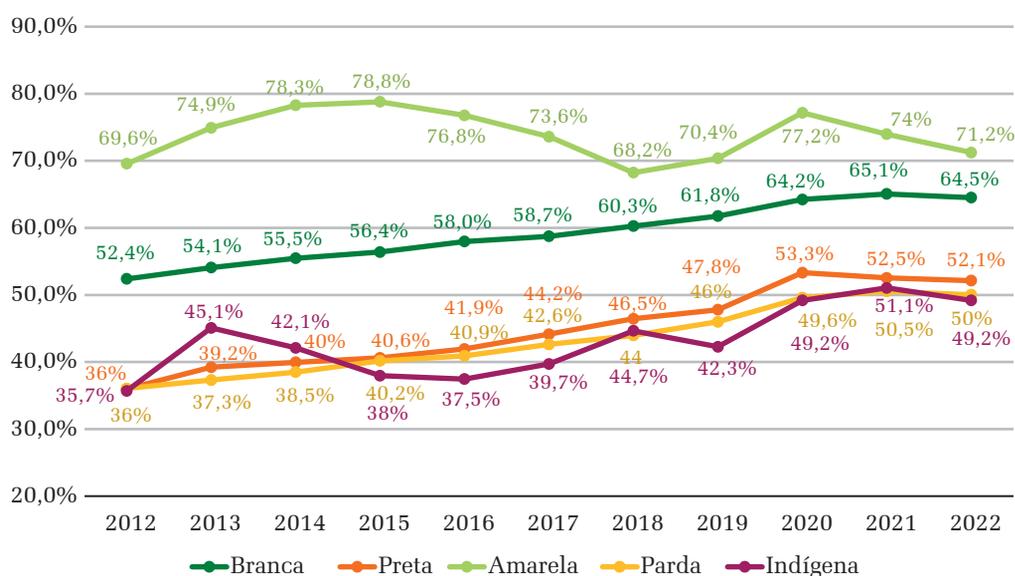
GRÁFICO 4

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 19 A 70 ANOS QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA, POR POSSE DO ENSINO MÉDIO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad-c/IBGE.

Juntamente com as desigualdades entre os estados, é importante destacar que, das aproximadamente 57 milhões de pessoas sem o ensino médio, 24.679.605 (ou 43%) vivem em quatro estados: Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais e São Paulo. Isso reflete a distribuição demográfica da população. Todavia, é relevante considerar também que parte significativa dessa população reside em grandes áreas metropolitanas, especialmente em periferias, em muitos casos sob condições de pobreza e acesso desigual a serviços mesmo em unidades da Federação com mais recursos.

Ao lado da questão territorial, o acesso ao ensino médio reflete e se associa às desigualdades de raça/cor que, no Brasil, possuem relações estruturais com a pobreza e a exclusão educacional. Como ocorre em diversos outros indicadores educacionais, o percentual de pretos, pardos e indígenas que não frequentam a escola e que possuem o ensino médio é bem inferior ao registrado entre brancos e amarelos. Em 2022, dentro do grupo de 19 a 70 anos que não frequentava a escola, entre os brancos 64,5% possuíam o ensino médio, entre os pretos 52,1%, para os pardos 50% e no grupo indígena o percentual era de 49,2%, quase 15 p.p. inferior aos brancos (Gráfico 5).



**GRÁFICO 5**

**PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 19 A 70 ANOS QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA E QUE POSSUI O ENSINO MÉDIO COMPLETO, POR RAÇA/COR – BRASIL – 2012-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad-c/IBGE.

Como já aventado previamente, o fenômeno da exclusão educacional e suas desigualdades possui raça/cor, faixa de rendimento e localização da residência já fartamente descritas pela literatura especializada, o que torna o texto, até aqui, uma atualização necessária de algumas informações. Recapitulando, trata-se de aproximadamente 39 milhões de pessoas na faixa de 15 a 70 anos sem o ensino fundamental completo; quando se amplia a análise para a etapa do ensino médio, na faixa de 19 a 70 anos, 57 milhões de

pessoas ainda não o possuem, ambos os grupos sem frequentarem a escola. Considerando a estimativa populacional do IBGE para 2021, a população brasileira de 19 a 70 anos seria de cerca de 121 milhões de pessoas; assim, essa porção da sociedade desassistida educacionalmente representaria aproximadamente 47%<sup>2</sup>.

Ambos os grupos estão fora da escola! Essa é uma das respostas à pergunta: qual a “demanda potencial” para a educação de jovens e adultos? Ela é vultosa e composta pelas exclusões relegadas do passado, continua ganhando colaboração do presente e, ao menos no médio prazo, seguirá retroalimentada no futuro.

Diante desse cenário, qual tem sido a resposta, no sentido da formulação e execução de políticas relacionadas a tal demanda potencial? Qual tem sido a resposta, no sentido de captar as diferentes demandas e dinâmicas dessa população sem a educação básica completa no País?

Os Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE demonstram que as matrículas em cursos de educação de jovens e adultos no ensino fundamental têm caído consistentemente, tanto na forma integrada à educação profissional como naquela não integrada, que constitui inclusive a maior parte das matrículas. No intervalo de 2013 a 2021, ocorreu uma redução de 30% no caso da oferta regular e de 72,7% na forma integrada. Em 2021, eram 1.707.462 matrículas na EJA ensino fundamental (EF) de oferta regular e 17.667 integradas (Tabela 3), o que resulta dizer que 99% da oferta de EJA EF não é integrada à educação profissional, em absoluto desacordo com o caminho apontado pelo PNE. Realça-se que, no mesmo ano, o número de pessoas fora da escola sem o fundamental, na faixa de 16 a 70 anos, era próximo de 38 milhões, o que representava um *déficit* estimado em 36 milhões de matrículas.

TABELA 3

NÚMERO ABSOLUTO E PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA FORMA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, POR ETAPA DE ENSINO (FUNDAMENTAL E MÉDIO) – BRASIL – 2013-2021

(continua)

Etapa de ensino	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Δ [%] (2013-2021)
EJA EF oferta regular	2.440.151	2.285.645	2.115.217	2.043.623	2.161.168	2.102.460	1.925.784	1.740.841	1.707.462	-30,0%
EJA EF integrada à EPT	64.739	58.839	67.394	61.912	11.736	5.695	11.799	9.328	17.667	-72,7%
<b>Total EJA EF</b>	<b>2.504.890</b>	<b>2.344.484</b>	<b>2.182.611</b>	<b>2.105.535</b>	<b>2.172.904</b>	<b>2.108.155</b>	<b>1.937.583</b>	<b>1.750.169</b>	<b>1.725.129</b>	<b>-31,1%</b>
% EJA EF integrada à EPT	2,6%	2,5%	3,1%	2,9%	0,5%	0,3%	0,6%	0,5%	1,0%	-61,5%
EJA EM oferta regular	1.284.048	1.266.171	1.270.198	1.342.137	1.383.046	1.395.658	1.294.492	1.207.670	1.189.915	-7,3%
EJA EM integrada à EPT	41.269	42.875	39.060	34.502	42.766	42.175	41.593	44.910	47.278	14,6%
<b>Total EJA EM</b>	<b>1.325.317</b>	<b>1.309.046</b>	<b>1.309.258</b>	<b>1.376.639</b>	<b>1.425.812</b>	<b>1.437.833</b>	<b>1.336.085</b>	<b>1.252.580</b>	<b>1.237.193</b>	<b>-6,6%</b>

<sup>2</sup> Ver IBGE (2021).

TABELA 3

NÚMERO ABSOLUTO E PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA FORMA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, POR ETAPA DE ENSINO (FUNDAMENTAL E MÉDIO) – BRASIL – 2013-2021

(conclusão)

Etapa de ensino	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Δ [%] (2013-2021)
% EJA EM integrada à EPT	3,1%	3,3%	3,0%	2,5%	3,0%	2,9%	3,1%	3,6%	3,8%	22,6%
EJA integrada à EPT	106.008	101.714	106.454	96.414	54.502	47.870	53.392	54.238	64.945	-38,7%
Total EJA	3.830.207	3.653.530	3.491.869	3.482.174	3.598.716	3.545.988	3.273.668	3.002.749	2.962.322	-22,7%
% EJA integrada à EPT	2,8%	2,8%	3,0%	2,8%	1,5%	1,3%	1,6%	1,8%	2,2%	-20,8%

Fonte: Brasil. Inep (2022).

Ainda no que diz respeito à resposta oferecida, no ensino médio, constata-se também uma diminuição da oferta geral (-7,3%) e uma ampliação da forma integrada à EPT (14,6%), com a ressalva do número reduzido de matrículas nesse caso, 47.278 em 2021. Nesse ano, o número total de matrículas na EJA ensino médio era de 1.237.580 (Tabela 3). Vale lembrar que o número de pessoas fora da escola e sem o ensino médio completo, em 2021, era algo em torno de 55 milhões. Caso essa demanda potencial fizesse a “escolha” de reivindicar seu direito, isto é, deixando de ser potencial e convertendo-se em efetiva, teríamos um *déficit* superior a 53 milhões de vagas na EJA ensino médio.

Nas próximas décadas, os desafios trazidos por uma sociedade em constante e acelerado desenvolvimento tecnológico e baseada em uso cada vez mais intensivo de conhecimentos, em mudanças significativas no mundo do trabalho, imbricados com um envelhecimento populacional cada vez maior, quando associados à baixa escolaridade da população jovem, adulta e idosa, podem confluir em um cenário de novas e profundas exclusões.

As projeções populacionais têm apontado para grandes mudanças na composição etária do País. Como indicadores para estimar esse quadro, pode-se recorrer, por exemplo, ao índice de envelhecimento, que constitui uma medida elaborada pelo IBGE, com base em suas projeções populacionais, que estima a razão entre a população de 65 anos ou mais sobre a população de 0 a 14 anos. Quanto maior a população de mais idade e menor a população mais jovem, mais o índice se eleva: em 2023 ele é estimado em 53,2%, já para 2040, a estimativa é que o índice seja de 103,6%, isto é, a população mais velha será superior à mais jovem. De forma complementar, as projeções estimam que a idade mediana da população brasileira, que atualmente é de 34,6 anos, atinja, em 2040, 41,1 anos<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Ver IBGE (2018).

Esse cenário, associado a um contexto de baixa escolaridade da população de jovens, adultos trabalhadores, tende a trazer efeitos negativos em várias áreas, como saúde, bem-estar, empregabilidade, renda e cultura, entre outras. A educação de jovens e adultos pode cumprir um papel central na garantia de direitos em tal cenário.

## 2 A EJA NOS PNEs: O QUE ALMEJAVAM E QUAIS CAMINHOS PROPUNHAM PARA ALCANÇAR OS OBJETIVOS?

---

A análise do escopo e da abordagem da EJA nos Planos Nacionais de Educação mais recentes se faz necessária, especialmente porque os dois Planos, com estruturas diferenciadas, prescreveram metas específicas à modalidade.

No PNE 2001, cada meta é antecedida por um diagnóstico que fundamenta e justifica a definição de determinados objetivos e metas, estrutura textual que não se manteve no PNE 2014. Contudo, é necessário ressaltar que o PNE 2014 foi antecedido por conferências nacionais, estaduais, distritais e municipais, nas quais os diagnósticos foram discutidos, disputados e consensuados, ainda que não estejam redigidos no texto da lei.

O PNE 2014 estrutura-se com diretrizes gerais e orientadoras de todas as metas e estratégias subsequentes. Outra distinção a ser destacada é a previsão de monitoramento da execução do cumprimento de suas metas por parte do Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Educação (CNE), Fórum Nacional de Educação (FNE), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, bem como mediante publicações bianuais de estudos de acompanhamento, tarefa atribuída ao Inep.

No que tange à educação de jovens e adultos, o primeiro aspecto que sobressai à análise da abordagem da EJA no âmbito dos PNEs 2001 e 2014 se refere à quantidade de metas dedicadas à modalidade. No primeiro, a EJA está circunscrita a uma única meta, ao passo que, no segundo, há três: Meta 8, Meta 9 e Meta 10. Para além de uma questão quantitativa, a compreensão da lógica subjacente aos objetivos e meios para as políticas de EJA nos respectivos Planos se faz necessária.

### 2.1 O PNE 2001-2011

A compreensão do enfoque dado à educação de jovens e adultos no âmbito do PNE 2001-2011 requer, preliminarmente, uma breve contextualização do histórico da elaboração do Plano. O texto legislativo aprovado em 2001, Lei nº 10.172, foi modulado pelo escopo da formulação do direito à educação, focalizado na população de 7 a 14 anos, no ensino fundamental, maior etapa obrigatória até então; e no analfabetismo,

que na época abarcava mais de 16 milhões de pessoas com 15 anos ou mais. Assim, era o texto da Meta 5:

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.
2. Assegurar, em cinco anos, a oferta de educação de jovens e adultos equivalente às *quatro séries iniciais do ensino fundamental* para 50% da população de 15 anos e mais que não tenha atingido este nível de escolaridade. (Brasil, 2001, grifos nossos).

A despeito de as diretrizes reconhecerem as várias etapas que constituíam o direito à EJA, os objetivos e as metas priorizaram as séries do ensino fundamental.

Cabe, por fim, considerar que o resgate da *dívida educacional não se restringe à oferta de formação equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental*. A oferta do ciclo completo de oito séries àqueles que lograrem completar as séries iniciais é parte integrante dos direitos assegurados pela Constituição Federal e deve ser ampliada gradativamente. Da mesma forma, deve ser garantido, aos que completaram o ensino fundamental, o acesso ao ensino médio. (Brasil, 2001, grifos nossos).

É fato que o analfabetismo se constituía na maior preocupação, mas já sobressaía a questão da baixa escolarização da população. Aliás, o analfabetismo no País, sempre apontado no decorrer dos anos como dívida social de cidadania, prossegue como agenda relevante, persistente e não superada para a sociedade brasileira. Mas é fato também que há dinâmicas sociais, demográficas e educacionais de exclusão em curso, que se atualizam em formas mais extensas e específicas de afastar e deixar de fora do sistema educacional grande parte da população, resultando em baixas taxas de escolarização e de acesso ao direito à educação.

Nesse sentido, o diagnóstico da modalidade no PNE 2001 se utilizou da ideia de demanda potencial, ao apontar que o contingente populacional sem o ensino fundamental completo, na época de oito anos, ampliava muito o público, alertando que não se tratava apenas de questão demográfica – as faixas etárias mais avançadas –, mas que o analfabetismo e a baixa escolaridade continuavam a ser reproduzidos:

As gerações antigas não podem ser consideradas como as únicas responsáveis pelas taxas atuais, pois pessoas entre quinze e trinta anos em 1997 somavam cerca de 21,4% do analfabetismo total. O problema não se resume a uma questão demográfica. Como *há reposição do estoque de analfabetos*, além do fenômeno da regressão, é de se esperar que apenas a dinâmica demográfica seja insuficiente para promover a redução em níveis razoáveis nos próximos anos. Por isso, para

acelerar a redução do analfabetismo é necessário agir ativamente tanto sobre o estoque existente quanto sobre as futuras gerações. (Brasil, 2001, grifos nossos).

Note-se ainda a presença de perspectiva ativista percebida na proposição de “localizar e induzir a demanda e programar a oferta de educação de jovens e adultos” (Brasil, 2001, Objetivo 9) para a população analfabeta por meio de censo educacional e de mapeamento por bairro ou distrito das residências e/ou locais de trabalho. No mesmo sentido, o PNE 2001 colocava a necessidade da participação comunitária na EJA como requisito para o sucesso das ações, no âmbito de suas diretrizes e objetivos/metasp respectivamente.

Embora o financiamento das ações pelos poderes públicos seja decisivo na formulação e condução de estratégias necessárias para enfrentar o problema dos déficits educacionais, é importante ressaltar que, sem uma efetiva contribuição da sociedade civil, dificilmente o analfabetismo será erradicado e, muito menos, lograr-se-á universalizar uma formação equivalente às oito séries iniciais do ensino fundamental. Universidades, igrejas, sindicatos, entidades estudantis, empresas, associações de bairros, meios de comunicação de massa e organizações da sociedade civil em geral devem ser agentes dessa ampla mobilização.

[...]

8. Estabelecer políticas que facilitem parcerias para o aproveitamento dos espaços ociosos existentes na comunidade, bem como o efetivo aproveitamento do potencial de trabalho comunitário das entidades da sociedade civil, para a educação de jovens e adultos. (Brasil, 2001).

Há também diretriz e objetivo/meta orientados à oferta de EJA na forma integrada à EPT:

*A integração dos programas de educação de jovens e adultos com a educação profissional aumenta sua eficácia, tornando-os mais atrativos. É importante o apoio dos empregadores, no sentido de considerar a necessidade de formação permanente – o que pode dar-se de diversas formas: organização de jornadas de trabalho compatíveis com o horário escolar; concessão de licenças para frequência em cursos de atualização; implantação de cursos de formação de jovens e adultos no próprio local de trabalho. Também é oportuno observar que há milhões de trabalhadores inseridos no amplo mercado informal, ou à procura de emprego, ou ainda – sobretudo as mulheres – envolvidos com tarefas domésticas. Daí a importância da associação das políticas de emprego e proteção contra o desemprego à formação de jovens e adultos, além de políticas dirigidas para as mulheres, cuja escolarização têm, ademais, um grande impacto na próxima geração, auxiliando na diminuição do surgimento de “novos analfabetos”.*

[...]

15. *Sempre que possível, associar ao ensino fundamental para jovens e adultos a oferta de cursos básicos de formação profissional.* (Brasil, 2001, grifos nossos).

Contudo, na parte específica à educação tecnológica e formação profissional, o PNE 2001 não dá destaque à integração da EJA com a formação de trabalhadores.

Ainda sob o marco de vigência do PNE 2001, em 2007, houve o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)<sup>4</sup> e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com o propósito de difundir um conjunto de ações que dessem materialidade aos objetivos do PNE. No que diz respeito diretamente à EJA, o Decreto nº 6.094/2007, artigo 2º, apresentou como diretriz “XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos”. Entre as ações previstas, destacam-se a ampliação do número de vagas em iniciativas como o Programa Brasil Alfabetizado, a formação de professores para o atendimento dessa população e a oferta de cursos profissionalizantes para jovens e adultos que não tiveram acesso à educação formal.

No decorrer do período pós-Constituição, há uma alteração no escopo da EJA que vai circunscrevendo-se não somente ao analfabetismo, mas passa a abarcar a problemática da inconclusão do ensino fundamental e do ensino médio, especialmente por força da instituição da EC nº 59, em 2009, que ampliou o direito educacional para a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Nesse movimento de ampliação do conceito de EJA, o PNE 2001 já expressava a necessidade de se incorporar a concepção de educação ao longo da vida. Essa referência à ampliação das oportunidades educacionais da população ao longo de toda a vida também está presente na Meta 7, na qual se percebe a preocupação em ampliar o acesso à educação de jovens e adultos, incluindo a alfabetização e a continuidade do processo educativo, além de garantir a oferta de formação profissional e formação superior ao longo de toda a vida, em diferentes modalidades de oferta<sup>5</sup>.

Apesar da ousada proposta de “alfabetizar dez milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo” (Brasil, 2001), a questão ainda não foi superada, pois, em 2014, ano de início da vigência do atual PNE, o percentual de analfabetos na faixa de 15 anos ou mais era de aproximadamente 7,4% (Brasil. Inep, 2020a).

<sup>4</sup> No âmbito do PDE, havia o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Decreto nº 6.094/2007, cuja adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implicava a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), instituído pelo mesmo decreto, juntamente com o Plano de Ações Articuladas, que viabilizava apoio técnico ou financeiro do Ministério da Educação.

<sup>5</sup> Em 2018, a Lei nº 13.632 altera o artigo 3º da LDB, com a inclusão do inciso XIII, e a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida; e, em 2020, a EC nº 108 estabeleceu entre os princípios: “IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.”, reconhecendo, portanto, a educação como um processo contínuo e permanente, que deve ser acessível a todos, independentemente da idade, assegurando, assim, a formação integral e contínua dos indivíduos ao longo de toda a vida.

## 2.2 O PNE 2014-2024

O PNE 2014, Lei nº 13.005/2014, estrutura-se com a definição preliminar de diretrizes gerais e orientadoras às quais as metas e estratégias respondem e oferece um conjunto de instruções às políticas públicas educacionais.

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos(as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (Brasil, 2014).

No caso da EJA, percebe-se uma relação articulada entre as estratégias e suas metas como parte de uma intencionalidade do PNE responsiva à baixa eficiência do sistema educacional brasileiro. As metas específicas e responsivas à educação de jovens e adultos são as seguintes:

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

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.

Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional. (Brasil, 2014).

Com vistas a compreender a lógica subjacente entre diagnósticos, objetivos e meios para a efetivação das políticas de EJA, observa-se que muitas orientações do PNE 2001 foram, de certo modo, incorporadas ao PNE 2014. O Plano de 2001 enfatizava a necessária atenção às desigualdades por raça/cor e entre regiões; promoção de busca ativa (Meta 8); apontava nas diretrizes a necessidade de oferta de bolsas e/ou ajuda financeira para incentivar a permanência (Metas 9 e 11); produção de materiais didáticos e técnicas pedagógicas apropriadas; especialização do corpo docente (Meta 10); e integração dos programas de educação de jovens e adultos com a educação profissional (Meta 10).

Também há de se considerar a conjuntura quando o PNE foi aprovado, em 2014. O processo de elaboração do Plano já encontrou uma organização das políticas educacionais mais estruturada em torno da EJA e outro marco legal de referência instituído, circunstâncias que marcaram a definição e o desenho das metas e estratégias do PNE 2014. A EC nº 59/2009 expandiu o direito educacional da Constituição Federal de 1988 de 7 a 14 anos para 4 a 17 anos, incluindo, portanto, toda a educação básica. Encontrou já estabelecida uma política de financiamento por meio do Fundeb, que incluiu tanto a educação infantil e o ensino fundamental quanto o ensino médio e a EJA.

Já estavam instituídos e em implementação os programas federais<sup>6</sup>, como o Programa Brasil Alfabetizado<sup>7</sup> (PBA), desde 2003; o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) desde 2005; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), desde 2011. Tais programas governamentais correspondiam às novas orientações do Decreto nº 5.154/2004, que prevê a articulação entre a educação profissional técnica e o ensino médio. Nesse novo cenário, o Proeja, o Projovem e o Pronatec se constituíram em inspiração e referência à elaboração das estratégias da Meta 10, que passaram a refletir os objetivos trazidos por esses programas e significaram aportes significativos para as políticas de EJA.

Esse conjunto de programas federais – PBA, Proeja, Projovem e Pronatec – representa um ponto de inflexão na história das políticas educacionais da educação de jovens e adultos, caracterizada, até então, principalmente, por ações governamentais com foco exclusivo na alfabetização e executadas por meio de campanhas. Tais

<sup>6</sup> Os programas em tela, destinados à modalidade educação de jovens e adultos do Ministério da Educação, abrangeram a educação básica, da seguinte forma: PBA – até a 4ª série; Projovem – da 5ª até a 8ª série; Proeja – curso técnico de nível médio integrado à EJA.

<sup>7</sup> O PBA, criado em 2003, apresenta como objetivo: “Promover a superação do analfabetismo entre jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos e contribuir para a universalização do ensino fundamental no Brasil” (Brasil. MEC, 2018).

“I- contribuir para superar o analfabetismo no Brasil;

II - contribuir para a universalização da alfabetização e do ensino fundamental de jovens, adultos e idosos; e

III - contribuir para a progressiva continuidade dos estudos em níveis mais elevados, promovendo o acesso à educação como direito de todos, em qualquer momento da vida, por meio da responsabilidade solidária entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios”. (Brasil. FNDE, 2012, art. 2º ).

programas se distinguiram do quadro geral da modalidade e assumiram marcos referenciais às políticas públicas de EJA; por isso, demandam uma atenção específica, neste estudo, não somente em função de seu alinhamento ao PNE 2014-2024, mas, especialmente, em virtude das novas referências que eles estabeleceram às políticas de EJA e das posições destacadas que alguns deles ocuparam na estrutura do Estado brasileiro, como a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo; a Secretaria-Geral da Presidência da República; a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad/MEC) e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi/MEC).

Por conta dos aspectos inovadores desses programas, faz-se necessária uma atenção especial, pois, embora pertencendo ao passado em um sentido cronológico (porque ocorreram sob a vigência do PNE 2001), produziram uma nova realidade que vai influenciar a formulação do PNE 2014 no que tange à EJA, de forma que as estratégias da Meta 10 se reportam à experiência acumulada no processo de implementação desses programas. Há uma ruptura na história da EJA a partir desses programas e o PNE 2014 seguiu a nova história, estabelecendo, na Estratégia 10.1, “*manter* programa nacional de educação de jovens e adultos voltado à conclusão do ensino fundamental e à formação profissional inicial, de forma a estimular a conclusão da educação básica” (Brasil, 2014, grifo nosso).

### 2.3 PBA, PROEJA, PROJOVEM E PRONATEC

Os aspectos inovadores dos programas advêm da posição apropriada na hierarquia do Estado e da estrutura operacional transversal, intersetorial e interfederativa mobilizada para a efetividade do atendimento educacional para jovens, adultos trabalhadores sem educação básica completa. Essa forma de operacionalização implicou uma maior articulação das políticas sociais dos governos federal, estadual e municipal, entre diferentes setores, como a Secretaria-Geral da Presidência da República, o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Conselho Nacional da Juventude e a Secretaria Nacional da Juventude; bem como a colaboração entre as universidades públicas, a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, as redes estaduais, municipais e privadas.

Nesse aspecto, o Conselho Gestor do Projovem é um exemplo que bem caracteriza esse tipo de articulação interinstitucional que opera em uma estrutura intersetorial e transversal com vistas ao alcance de um objetivo.

Art. 3º [...]

§ 1º Fica instituído o Conselho Gestor do Projovem, coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República e composto

pelos *Secretários-Executivos dos Ministérios* referidos no caput deste artigo e por 1 (um) *Secretário Nacional* representante de cada um desses Ministérios, a ser indicado pelo respectivo Ministro de Estado.

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

Um ponto inovador e comum ao Proeja, Projovem e Pronatec<sup>8</sup> consiste na oferta de EJA na forma integrada à EPT, que pode se realizar na oferta de educação profissional técnica de nível médio (cursos técnicos) integrada à EJA, dos cursos de formação inicial continuada (FIC) integrados à modalidade EJA de nível médio e dos cursos FIC integrados na modalidade EJA de nível fundamental. São programas responsivos à elevação do grau de escolaridade da população brasileira, que se afirmam na confluência de dois dos direitos sociais fundamentais: o direito à educação e o direito ao trabalho (Cordão, 2020).

Outro elemento de inovação que se destaca foi a capacidade de corresponder à diversidade regional, cultural, étnico-racial, de gênero, geracional, física, sensorial e intelectual, que implica condições específicas para o atendimento aos estudantes, como as requeridas às pessoas jovens, adultas trabalhadoras, bem como às populações itinerantes, do campo, indígenas, quilombolas e privadas de liberdade.

Para tanto, os programas diversificaram currículos, metodologias e material didático. O Projovem apresentou inovações curriculares e de organização de tempo e espaços pedagógicos com o propósito de adequá-las às especificidades do seu público-alvo, que foram objeto do Parecer CNE/CEB nº 2/2005, o qual o aprovou como um programa experimental, nos termos do artigo 81 da Lei nº 9.394/1996, e do Parecer CNE/CEB nº 18/2008, que autorizou seu funcionamento.

As ações foram fortalecidas com a formação continuada de docentes e gestores, em nível de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, para atuarem na implementação dos programas e na imprescindível produção de conhecimento para o novo campo epistemológico que integra a educação profissional com a educação de jovens e adultos, realizada em parceria com as universidades e a Setec/MEC e a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal).

Nesse sentido, é importante destacar a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal, criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e determinou que os Institutos devem destinar o mínimo de 50% de suas

<sup>8</sup> O Pronatec, instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, não se constituiu em um programa de educação de jovens e adultos voltado prioritariamente à elevação da escolaridade e à oferta de EJA integrada à EPT, diferentemente do Proeja e do Projovem. Embora conste entre seus objetivos referências à articulação do ensino médio público à educação profissional e em seu público-alvo os estudantes da EJA, estas não foram sua prioridade.

vagas para atender a “educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da *educação de jovens e adultos*” (Brasil, 2008b, art. 7º, grifos nossos). Uma necessária inovação, uma vez que são instituições federais reconhecidas pelo ensino de qualidade e referência na formação técnica e na formação básica.

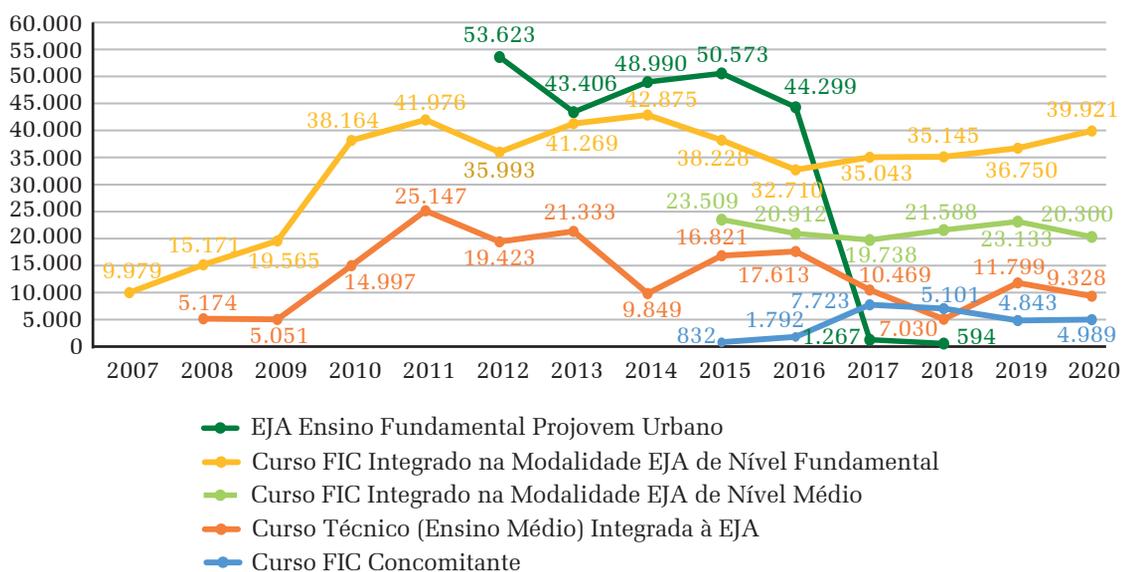
Do mesmo modo, os programas previam a concessão de auxílio financeiro mensal para atendimento ao estudante carente com vistas à melhoria das condições de acesso, permanência, aprendizagem e conclusão com êxito nos cursos.

O contexto e a conjuntura de aprovação do PNE em 2014 revelaram uma preocupação com as questões educacionais relacionadas à educação de jovens e adultos no Brasil. Conforme destacado por Soares (2015), houve um reconhecimento da importância de abordar o analfabetismo e a falta de acesso à educação formal para jovens e adultos nesse Plano. Entretanto, segundo as críticas, as metas estabelecidas para a EJA no PNE 2014 foram consideradas pouco expressivas para enfrentar os desafios educacionais desse público de maneira efetiva (Franco, 2016; Ramos, 2018; Silva, 2019). Essa visão também foi compartilhada por Freitas (2017), que ressaltou a necessidade de políticas mais abrangentes e específicas, além de investimentos mais robustos na EJA.

De toda forma, a articulação entre a EJA e a educação profissional destaca-se, na medida em que promove a valorização dos saberes e experiências dos estudantes adultos, estimulando a aprendizagem significativa e a construção do conhecimento de modo contextualizado e aplicado à realidade do trabalho e da comunidade (Santos, 2018), representando uma estratégia importante para a qualificação dos jovens e adultos, contribuindo para a sua formação integral e para a promoção da igualdade de oportunidades educacionais e sociais.

Apesar da oferta da EJA em sua forma integrada à educação profissional ser um modelo reconhecido como o mais adequado – em função de sua relação simbiótica com o mundo do trabalho ou em decorrência do significado concreto que imprime à educação, dada a posição geracional e de experiência de jovens, adultos trabalhadores –, o fato é que essa articulação continua sendo mínima (Brasil. Inep, 2022). Em outras palavras, as inovações conceituais, a diversificação das políticas, bem como um melhor ajuste destas, não confluíram em uma mudança significativa no perfil da oferta de EJA: predominantemente dissociada da formação profissional.

Em estudo recente publicado pelo Inep (Albuquerque; Santos; Moraes; Silva, 2021), acompanhamos as matrículas de oferta de EJA na forma integrada à EPT captadas pelo Censo Escolar da Educação Básica (Gráfico 6).



**GRÁFICO 6**

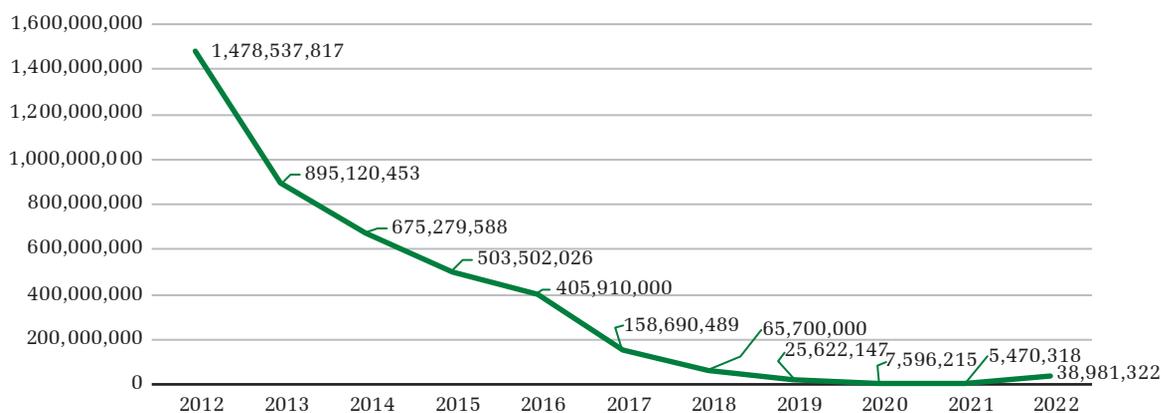
**NÚMERO DE MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, POR ETAPAS DO PROEJA E PROJovem – BRASIL – 2007-2020**

Fonte: Albuquerque; Santos; Moraes; Silva (2021).

As informações do Gráfico 6 trazem a evolução das matrículas de EJA na forma integrada à EPT. Observa-se, por exemplo, que a entrada das matrículas do Projovem, contabilizadas pelo Censo da Educação Básica em 2012, fez quase duplicar o total de matrículas. Foi um aumento considerável, sustentado com uma média de 48.200 matrículas entre 2012 e 2016. Contudo, a descontinuidade do programa provocou uma queda vertiginosa: 1.267 matrículas em 2017 e 594 em 2018.

Ademais, conforme estudo publicado por Ação Educativa, Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), Instituto Paulo Freire, Movimento pela Base (2022, p. 22), ficou demonstrada a redução considerável dos recursos para a EJA, de forma que “o gasto empenhado para o ano de 2022 representa 3% do que foi gasto em 2012”.

Diante desse cenário, além da recomposição do orçamento destinado à EJA, é importante reter lições da experiência, destacadamente a articulação interfederativa, intersetorial, interinstitucional e transversal que foi mobilizada para responder a um problema nacional complexo, oferta educacional para jovens, adultos trabalhadores sem educação básica completa.



**GRÁFICO 7**  
**RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS À EJA INCLUINDO AÇÕES RELATIVAS À ALFABETIZAÇÃO – 2012-2022**

Fonte: Ação Educativa; Cenpec; Instituto Paulo Freire; Movimento pela Base (2022).

### 3 CONSIDERAÇÕES AO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Os objetivos traçados nos dois últimos Planos Nacionais de Educação refletiram os anseios atribuídos à EJA em cada um dos contextos. Após 2003, um conjunto de programas ofereceu uma institucionalidade para a EJA, de modo que ela foi encampada mais sistematicamente pelas políticas públicas.

Apesar desses movimentos meritórios, ainda subsiste um cenário de grande exclusão e de baixa escolaridade para um contingente elevado de jovens, adultos trabalhadores: em 2022, 39 milhões de pessoas com idade entre 16 e 70 anos não frequentavam a escola e não possuíam, ao menos, o ensino fundamental completo, o que representava 29,1% da população na referida faixa; quando se considera a posse do ensino médio, aos 39 milhões que não têm o ensino fundamental, somam-se outras 18 milhões de pessoas na faixa de 19 a 70 anos, de modo que 57 milhões de pessoas não frequentavam a escola e não possuíam o ensino médio, algo em torno de 43,5% da população na referida idade. Paralelamente, o Censo da Educação Básica registrou, em 2021, menos de 3 milhões de matrículas na modalidade EJA, o que denota que a “demanda potencial” da EJA extrapola e muito o efetivo atendimento a essa população.

A universalização da educação básica aos jovens, adultos trabalhadores no Brasil ainda é restrita. A baixa escolaridade, em anos de estudo, se concentra entre

as populações do campo (10,4 anos), os negros (11,3 anos) e os 25% mais pobres (9,9 anos), e nas regiões Norte e Nordeste (11,2 anos), considerando a idade entre 18 e 29 anos<sup>9</sup>, confirmando que o acesso à educação básica é marcadamente desigual.

Embora o País tenha alcançado uma alta taxa de cobertura escolar na faixa etária de 6 a 14 anos, não conseguiu sustentá-la no decorrer dos anos escolares do ensino fundamental, resultando em uma baixa taxa de concluintes na idade esperada. Trata-se de um quadro de exclusão crônica que resiste e permanece, reproduzindo-se no decorrer dos séculos e na atualidade, mesmo com a educação básica sendo instituída como direito educacional em 2009. Considerando o contingente de indivíduos não alfabetizados com idade de 15 anos ou mais, apesar dos avanços na educação nas últimas décadas, ainda há desafios significativos a serem enfrentados.

Nesse sentido, é preciso atentar que a demanda por EJA fica, muitas vezes, modulada pelo quantitativo de vagas ofertadas na modalidade. O caso da queda das matrículas do Projovem (Gráfico 6) ilustra bem essa circunstância, porque a queda das matrículas não significa a diminuição da demanda, mas sim a restrição da oferta de EJA no ensino fundamental relacionada à capacidade financeira do governo para investir na área.

Questões como a persistência de barreiras no acesso à educação para jovens e adultos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade social, e a oferta de cursos que por vezes não é aderente às suas necessidades e realidades devem ter espaço no debate do novo PNE. Além disso, a formação de professores nem sempre é suficiente para atender às demandas específicas da EJA, os materiais didáticos muitas vezes não são apropriados e a diversidade cultural nem sempre é considerada e valorizada. Há, ainda, dificuldades na inclusão plena dos estudantes e na redução do analfabetismo, o que evidencia a necessidade de uma recomposição do investimento em políticas e estratégias efetivas para promover uma EJA de qualidade e garantir o direito à educação para todos, independentemente da idade ou condição social.

Objeto de atenção do campo educacional, a necessidade de ampliação da escolaridade da população por meio do fomento à educação de jovens e adultos foi contemplada nos dois últimos PNEs, que as abordaram segundo distintas estratégias. Em que pesem avanços obtidos nos últimos 20 anos, é forçoso reconhecer a baixa efetividade das ações planejadas: somente no período de vigência do atual PNE o número total de matrículas em EJA sofreu uma redução de 22,7% e a integração com a educação profissional, principal aposta do Plano, atingiu apenas 2,2% (Brasil. Inep, 2022). Nesse ponto, a partir do acompanhamento das proposições oriundas de

<sup>9</sup> Dados do monitoramento da Meta 8 do PNE 2014-2024: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Brasil. Inep, 2022).

fóruns, associações e diversos atores da EJA, bem como das aprendizagens trazidas ao longo do processo de monitoramento do atual PNE, são sintetizadas a seguir algumas proposições que podem subsidiar os debates relativos ao novo Plano.

Como a demanda por EJA é forte e principalmente modulada pela oferta, para dar conta desse desafio, o planejamento da oferta de EJA deve descer no território, monitorar e captar as diferentes demandas dessa população sem a educação básica completa. Muito útil e necessária é a organização de painéis, observatórios e consórcios de informações com os atores interessados na universalização da educação básica e envolvidos no fortalecimento da cidadania brasileira, como universidades federais, institutos federais, secretarias estaduais e municipais de educação, fóruns de educação, entre outros, a depender das dinâmicas e alianças locais, articulados em torno dos fóruns de EJA, de modo a recolocá-la na agenda de reconstrução da educação brasileira.

Há que se referenciar em um conceito de acesso que não comporte somente a matrícula inicial, mas que inclua também o percurso e a conclusão, ou seja, em uma noção de acesso que envolva a dimensão de universalidade e de integralidade. Para tanto, a diversificação da oferta de EJA é preliminar. Que ela seja ampla, noturna, diurna, em regime de alternância, com acesso à educação profissional, à internet, à educação a distância (EaD), ao material escolar, à bolsa de estudos. Que se organize como uma busca ativa. Que chegue a todos e todas.

É crucial e urgente a ampliação do acesso à educação em todas as idades, garantindo a aprendizagem ao longo da vida, de modo que o País concretize a alfabetização de toda a população, associada ao acesso universal ao letramento digital de jovens, adultos trabalhadores. Nesse sentido, é importante compreender quais são as estratégias mais eficazes para promover a educação continuada na população idosa, assim como o impacto do desenvolvimento da tecnologia e da inovação na promoção da educação das diversas etapas da vida adulta.

É essencial que o País alcance percentuais mais elevados de posse do ensino médio entre a população de 19 anos ou mais, efetivando o direito educacional prescrito em nossa Constituição Federal – atualmente, na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o percentual da população de 25 a 64 anos com ensino médio é de 79%; no Brasil, é de 58,5%. Tal como no atual PNE, é preciso especial atenção às populações negras, indígenas, quilombolas, do campo, mais pobres, assim como para as pessoas privadas de liberdade, com deficiência, em situação de rua, desempregadas etc.

Pelas características do público e a necessária imbricação da educação com o trabalho, é imprescindível garantir que a maior parte da oferta de EJA seja associada à educação profissional e/ou à qualificação profissional, dando mais ousadia aos objetivos da Meta 10 do PNE. Esforço que precisa contar com a ampliação da participação das matrículas em EJA integrada à EPT nos institutos federais.

Sob a ótica da articulação com a educação profissional, ressaltam-se as inegáveis vantagens para a formação integral dos estudantes, sobretudo para o público jovem

e adulto, essencialmente por oportunizar a conclusão da etapa de ensino ao mesmo tempo que a qualificação profissional. Além disso, ampliam-se as chances de inserção no mundo do trabalho e de desenvolvimento profissional, contribuindo também para tornar o aprendizado mais significativo e motivador, fato que colabora para a redução do abandono escolar. Ademais, a oferta conjunta dessas modalidades pode possibilitar uma formação mais alinhada às demandas do mercado, favorecendo o desenvolvimento econômico, social e sustentável do País.

Partindo do pressuposto de que a modalidade se associa diretamente à população trabalhadora, a oferta de EJA deve considerar as dinâmicas do trabalho nos vários territórios. Quais são as dinâmicas da busca e oferta por trabalho? Onde trabalham? Será que as jornadas de trabalho são sempre diurnas? Em uma sociedade que funciona 24 horas, é plausível considerar as jornadas de trabalho noturnas, parcelares, de forma que a oferta de EJA ocorra também em turnos diurnos, por exemplo. Um exemplo de particularidade do público pode ser vislumbrado na realidade de um contingente cada vez maior de trabalhadores ocupados na "economia dos aplicativos" e que tem que cumprir jornadas intermitentes, o que dificulta a frequência a cursos noturnos tradicionais.

Nesse sentido, deve-se revisar o desenho curricular da oferta de EJA integrada à educação profissional, que se organiza como adição da carga horária profissional à da formação geral, resultando em um aumento de semestres a esse formato e, conseqüentemente, uma não atratividade e mesmo um desencorajamento à matrícula. Igualmente, deve-se atender àqueles trabalhadores que dela tenham necessidade e a jovens, entre 15 e 17 anos, que assim o desejem (atendimento articulado com os retornos obtidos pela chamada pública).

Aos aspectos já mencionados, acrescentam-se outros, como a necessidade de criar programas de assistência estudantil aos matriculados na EJA; disponibilizar acesso a recursos tecnológicos aos estudantes, possibilitando a ampliação das formas e tempos de acesso à educação; fomentar pesquisas e a produção de estatísticas e avaliações envolvendo diversas instituições, de modo que as políticas da área contem com as evidências mais atuais e sólidas para a tomada de decisões; garantir a formação continuada de professores e professoras que atuam na EJA, bem como a contratação de profissionais especializados.

No ponto em que estamos da história da educação brasileira, às vésperas da elaboração de mais um Plano Nacional de Educação, transcorridos mais de 90 anos do Manifesto de 1932, cujas proposições se mantêm atuais, podemos ousar parafraseá-lo: na hierarquia dos problemas de uma nação, nenhum sobreleva em importância ao da educação de jovens e adultos. Um cenário de exclusão crônica que resiste e permanece, reproduzindo-se no decorrer dos séculos e na atualidade, mesmo com a educação básica sendo instituída como direito educacional em 2009. Por isso, a modalidade deve ser assumida como porta de entrada aos outros direitos de cidadania e uma prioridade de Estado na agenda de reconstrução da educação nacional, na qual o novo PNE será um dos protagonistas.

## REFERÊNCIAS

---

AÇÃO EDUCATIVA. CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA (CENPEC). INSTITUTO PAULO FREIRE. MOVIMENTO PELA BASE. *Em busca de saídas para a crise das políticas públicas de EJA*. [S. l.], 2022. Disponível em: <<https://observatorio.movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2022/10/dossieeja.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R.; MORAES, G. H.; SILVA, S. S. M. O. A educação de jovens e adultos integrada à educação profissional: uma análise das estratégias da Meta 10 do Plano Nacional de Educação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Estratégias do Plano Nacional de Educação I*. Brasília, DF: Inep, 2021. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, 5). p. 71-105.

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

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

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 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. 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 nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5.

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

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

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem); e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2011. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 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. 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. 2020. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). *Parecer nº 2, de 16 de março de 2005*. ProJovem - Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb002\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb002_05.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). *Parecer nº 18, de 6 de agosto de 2008*. Apreciação do Projeto Pedagógico Integrado e autorização de funcionamento do ProJovem Urbano. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_pceb01808.pdf?query=137/2007-CEE/MS](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_pceb01808.pdf?query=137/2007-CEE/MS)>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Resolução nº 44, de 5 de setembro de 2012*. Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência automática de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e para o pagamento de bolsas aos voluntários que atuam no Programa, no ciclo 2012. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=13799-res44-05092012-pdf&category\\_slug=agosto-2013-pdf&Itemid=30192%20](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13799-res44-05092012-pdf&category_slug=agosto-2013-pdf&Itemid=30192%20)>. Acesso em: 02 jun. 2023.

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*. 2. ed. 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). *Taxas de Distorção Idade-série*. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-distorcao-idade-serie>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo da Educação Básica 2021*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/microdados-censo-escolar-da-educacao-basica>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopse Estatística da Educação Básica 2022*. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

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

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fórum Nacional de Educação (FNE). Conferência Nacional de Educação (Conae). *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração: documento final*. Brasília, DF: MEC, 2014. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Programa Brasil Alfabetizado*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/programa-brasil-alfabetizado>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

CORDÃO, F. A. Prefácio. 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, DF: Inep, 2020. v. 1, p. 9-12.

FRANCO, C. Educação de jovens e adultos no Brasil: reflexões sobre as metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024. *Revista Educação em Debate*, [S. l.], v. 38, n. 72, p. 117-132, 2016.

FREITAS, S. M. D. Educação de jovens e adultos: conquistas e desafios na implementação das políticas públicas. *Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos*, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 11-26, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Projeções da população*. [S. l.], 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estimativas da população*. [S. l.], 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em 02 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Biblioteca*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101736>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c): suplemento educação: microdados*. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Welcome to UIS.Stat*. [S. l., 2018]. Disponível em: <<http://data.uis.unesco.org/>>. Acesso em: 06 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Educação*. [S. l., s.d.]. Disponível em: <<https://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/quesitos/education-pt/#:~:text=No%20Brasil%2C%2057%25%20dos%20adultos,a%20qualidade%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20recebida>>. Acesso em 15 jun. 2023.

RAMOS, A. R. A educação de jovens e adultos na perspectiva do direito à educação: avanços e desafios. *Educação em Revista*, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 109-129, 2018.

SANTOS, R. Jovens e adultos com baixa escolaridade, oferta de EJA e desigualdades nas chances de conclusão do ensino fundamental e do médio. In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2018. p. 143-174. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, 1).

SILVA, J. F. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação 2014-2024: avanços e desafios. *Cadernos de Pesquisa em Educação*, [S. l.], v. 16, n. 37, p. 166-187, 2019.

SOARES, L. T. Plano Nacional de Educação e a Educação de Jovens e Adultos: a luta pela educação para todos. In: CIAVATTA, M. A.; SOUSA, M. A.; FERREIRA, R. V. (Org.). *Educação de Jovens e Adultos: múltiplos olhares e múltiplos contextos*. São Paulo: Autores Associados, 2015. p. 59-70.



# AVALIAÇÃO DA ALFABETIZAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES PARA O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Flavia Viana Basso<sup>I</sup>

Clarissa Guimarães Rodrigues<sup>II</sup>

<https://doi.org/10.24109/9786558011125.ceppe.v8.5766>

---

## RESUMO

O artigo tem por objetivo discutir a avaliação da alfabetização de crianças nos últimos anos, de forma a contribuir para o debate sobre a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE). Apresenta-se uma contextualização do que vem sendo proposto como política e avaliações de alfabetização nos últimos 20 anos, período que contempla os dois últimos Planos. Em seguida, são expostos os resultados diagnósticos da alfabetização no Brasil com os dados mais recentes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) em diferentes desagregações, evidenciando que as desigualdades educacionais estão presentes desde o início da escolarização básica. Por fim, sugerem-se três temas principais que devem ser contemplados em um novo PNE: i) articulação das avaliações nacionais, estaduais e municipais, permitindo

---

<sup>I</sup> Pesquisadora da Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Dired/Inep), pedagoga e mestra em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB).

<sup>II</sup> Pesquisadora da Diretoria de Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Dired/Inep), doutora em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG) com estágio pós-doutoral no Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital (Viena/Áustria).

a divulgação de dados por escola e município – com o objetivo de melhor orientar as políticas públicas educacionais; ii) aplicação de questionários contextuais que contenham informações abrangentes sobre as experiências de aprendizagem na fase de alfabetização no ambiente escolar e familiar; e iii) definição dos níveis de proficiência esperados para a fase de alfabetização, mediante uma pactuação nacional.

Palavras-chave: Alfabetização; avaliação; Plano Nacional de Educação; políticas educacionais.

---

## INTRODUÇÃO

---

O Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece como primeira diretriz a erradicação do analfabetismo e determina, em sua Meta 5, “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental” (Brasil, 2014, p. 3). A meta, monitorada até 2016 com dados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e, posteriormente, com informações do 2º ano do ensino fundamental (EF) do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), está distante de ser atingida. Apesar dos diversos esforços empreendidos com o objetivo de garantir a alfabetização plena a todas as pessoas no País, os dados ainda mostram um cenário de profundas desigualdades educacionais, consideravelmente agravadas pela pandemia da covid-19 (Bof; Basso; Santos, 2022).

Diante desse quadro complexo, o presente estudo tem por objetivo discutir a avaliação da alfabetização de crianças nos últimos anos, de forma a contribuir com o debate para a elaboração do novo PNE. Para isso, o trabalho se estrutura com os seguintes objetivos específicos: i) apresentar uma linha histórica sobre leis, programas, políticas e avaliações de alfabetização no Brasil de 2001 a 2022; ii) apresentar os resultados da alfabetização de crianças com os dados mais recentes disponíveis e em diferentes desagregações (Saeb 2019 e 2021 e Pirls 2021); e iii) apresentar propostas para o aprimoramento da meta de alfabetização para o próximo PNE.

Opta-se por um recorte temporal que abrange os dois últimos Planos (2001-2010 e 2014-2024) e as ações promovidas ao longo desse período, de modo a analisar os desafios que o novo PNE poderá ter na área da alfabetização.

## 1 A ALFABETIZAÇÃO NOS NORMATIVOS FEDERAIS

---

O PNE 2001-2010, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, tinha como uma de suas prioridades a garantia de EF obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a

14 anos de idade e estabeleceu como um dos objetivos e metas da educação infantil “extinguir as classes de alfabetização, incorporando imediatamente as crianças no ensino fundamental e matricular, também, naquele nível, todas as crianças de 7 anos ou mais que se encontrem na educação infantil” (Brasil, 2001, p. 4).

Com referência ao EF, o Plano frisou a importância de uma ampliação de oferta e acesso de forma qualitativa, eliminando celeremente o analfabetismo e elevando gradualmente a escolarização da população brasileira. Também foi estabelecida a previsão de ampliação do EF para nove anos, com início aos seis anos de idade. Tal regulamentação ocorreu apenas em 2005, com a Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, e mais efetivamente em 2006, com a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Essas duas legislações determinaram a ampliação do EF e o ingresso obrigatório da criança a partir dos seis anos de idade e deram um prazo de implementação até 2010 para todos os municípios brasileiros atenderem às diretrizes estabelecidas. A mudança tinha como premissa melhorar as condições de equidade e qualidade da educação básica, assegurando uma ampliação do tempo para as aprendizagens durante o processo de alfabetização (Brasil. MEC, 2013).

O alargamento do tempo de escolarização iniciou o debate sobre o ciclo de alfabetização, rompendo o histórico do alto número de repetências que ocorria na antiga 1ª série do EF, o que gerava uma barreira logo no primeiro ano da trajetória escolar, devido ao fato de o estudante não estar completamente alfabetizado. Essa barreira histórica reproduzia desigualdades sociais já conhecidas, atingindo de forma mais expressiva a população negra e em desvantagem socioeconômica. Nesse sentido, a defesa de um ciclo de alfabetização significava respeitar as diversidades dos estudantes e permitia que eles prosseguissem em sua trajetória educacional considerando seus tempos e origens sociais, culturais e familiares.

Para evitar que as crianças de 6 (seis) anos se tornem reféns prematuros da cultura da repetência e que não seja indevidamente interrompida a continuidade dos processos educativos levando à baixa autoestima do aluno e, sobretudo, para assegurar a todas as crianças uma educação de qualidade, recomenda-se enfaticamente que os sistemas de ensino adotem nas suas redes de escolas a organização em **ciclo dos três primeiros anos do ensino fundamental**, abrangendo crianças de 6 (seis), 7 (sete) e 8 (oito) anos de idade e instituindo um **bloco destinado à alfabetização**. (Brasil. MEC, 2013, p. 124, grifos nossos).

No mesmo ano de promulgação do PNE 2001, foi lançado o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (Profa) com o objetivo de formar professores para oferecerem novas técnicas de alfabetização para crianças, com base nas concepções teóricas da Psicogênese da Língua Escrita, de Emília Ferreiro e Ana Teberosky. Foi ofertado um curso anual de 160 horas, e o programa teve duração de quatro anos, sendo encerrado em 2005. Logo em seguida, foi lançado o programa Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação, que também tinha como foco a formação continuada de professores, com objetivo de melhorar a qualidade do processo de ensino e

aprendizagem da leitura, da escrita e da Matemática nas séries iniciais. Foi um programa promovido pelo Ministério da Educação (MEC) e pelas universidades parceiras e era feito por meio de adesão de estados e municípios. O programa seguiu grande parte da fundamentação teórica do Profa, mas ampliou o debate ao inserir o termo “letramento” na parte conceitual da formação de professores alfabetizadores. Vigorou até 2010 e o MEC considerou a iniciativa bem-sucedida (Teixeira; Silva, 2021).

Em 2007, foi publicado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), descrito em seu documento norteador como um plano executivo que elenca um conjunto de programas que visam dar prosseguimento às metas estabelecidas no PNE de 2001 (Brasil. MEC, 2007a). Um dos seus eixos norteadores era a alfabetização e um dos programas estratégicos foi o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que estabeleceu como diretriz a alfabetização de crianças até, no máximo, os oito anos de idade. É nesse contexto, por meio da Portaria Normativa MEC nº 10, de 24 de abril de 2007, que surge a Avaliação de Alfabetização, chamada Provinha Brasil. Os objetivos da Provinha Brasil eram:

- a. avaliar o nível de alfabetização dos educandos nos anos iniciais do ensino fundamental;
- b. oferecer às redes de ensino um resultado da qualidade do ensino, prevenindo o diagnóstico tardio das dificuldades de aprendizagem; e
- c. concorrer para melhoria da qualidade de ensino e redução das desigualdades, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional. (Brasil. MEC, 2007b, p. 4).

Destaca-se que essa foi a primeira avaliação nacional de alfabetização a ser disponibilizada a todas as escolas públicas do País, ou seja, pela primeira vez o governo federal propôs avaliar de forma abrangente a alfabetização. Porém, ela não seguia as mesmas características das avaliações em larga escala do Saeb. Na Provinha Brasil, as redes realizavam uma adesão e recebiam o material elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e a prova era aplicada em duas etapas, uma no início e uma ao final do ano letivo. A distribuição ocorreu efetivamente a partir de 2008 para a área de Leitura e, em 2011, começou a ser disponibilizado também o teste de Matemática.

Como a prova era distribuída pelo Inep, mas a aplicação e a correção dos testes eram de responsabilidade de cada rede de ensino, não foram divulgados dados nacionais dessa avaliação. O instrumento servia de forma diagnóstica para as escolas e redes, cumprindo parcialmente o objetivo de indicar como estava o processo de alfabetização das crianças. A prova foi descontinuada pelo Inep em 2016, quando ocorreram mudanças significativas no Saeb, que serão apresentadas ao longo do texto.

Em 2010, foi publicado o documento que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o EF de 9 anos, reforçando que nos três anos iniciais do EF deveriam ser assegurados

a alfabetização e o letramento. O documento afirma que os três primeiros anos do EF devem ser considerados “um bloco pedagógico ou um ciclo sequencial não passível de interrupção, voltado para ampliar a todos os alunos as oportunidades de sistematização e aprofundamento das aprendizagens básicas” (Brasil. CNE, 2010, p. 9).

Em consonância com os documentos anteriores, surge em 2012 uma das principais políticas voltadas à alfabetização, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), com o objetivo de alfabetizar em Língua Portuguesa e Matemática todas as crianças do País até o 3º ano do EF. O Pnaic previa uma ação articulada entre os entes federativos, baseada em quatro eixos: materiais didáticos e literatura; avaliação; formação continuada de professores alfabetizadores; e gestão, controle e mobilização social. Os entes governamentais participantes tinham os seguintes compromissos: alfabetizar todas as crianças em Língua Portuguesa e em Matemática; realizar avaliações anuais universais, aplicadas pelo Inep, junto aos concluintes do 3º ano do ensino fundamental; no caso dos estados, apoiar os municípios que tenham aderido às ações do Pacto, para sua efetiva implementação (Brasil. MEC, 2012).

É importante destacar que o manual do Pnaic descrevia que a formação de professores deveria ser feita com base no Programa Pró-Letramento, o que indicava uma continuidade das ações promovidas pelo governo federal. No eixo de avaliação, foco deste trabalho, o Pnaic estabelecia três frentes principais: as avaliações processuais, feitas pelos próprios professores no cotidiano da sala de aula; a Provinha Brasil, prevendo a disponibilização de um sistema no qual professores e redes de ensino deveriam inserir os resultados para que as informações da prova pudessem ser analisadas; e, por fim, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), uma avaliação externa e censitária nas escolas públicas, a ser desenvolvida e aplicada pelo Inep, com o objetivo de aferir o nível de alfabetização atingido ao final do ciclo. A referida avaliação foi incorporada ao Saeb por meio da Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013.

O documento de referência da ANA previa o uso de instrumentos variados, com o objetivo de “aferir o nível de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e alfabetização em Matemática das crianças regularmente matriculadas no 3º ano do EF e as condições das instituições de ensino às quais estão vinculadas” (Brasil. Inep, 2013, p. 7). Nesse sentido, para além dos testes cognitivos, a avaliação buscava produzir indicadores sobre as condições de oferta de ensino, de modo a promover a melhoria da qualidade do ensino e a redução das desigualdades educacionais. Foram realizadas três edições: 2013 (edição-piloto), 2014 e 2016. Em todas elas foram aplicados testes de Leitura, Escrita e Matemática de forma censitária aos estudantes de escolas públicas do 3º ano do EF. Os primeiros resultados divulgados da alfabetização revelaram um cenário já conhecido de desigualdades inter-regionais e alto número de estudantes nos níveis iniciais da escala de proficiência (Brasil. Inep, 2015). A título de exemplo, na edição de 2016, 21,74% dos estudantes brasileiros estavam no primeiro nível da escala de Leitura, considerado “insuficiente”, e 32,99% estavam concentrados no nível 2 da escala, “básico” (Brasil. Inep, 2017).

Entre as diferentes edições da ANA e após quatro anos de tramitação no Congresso Nacional, o PNE 2014-2024 foi sancionado no dia 25 de junho de 2014. Em consonância com o que estava sendo desenvolvido no campo da alfabetização, estabeleceu em sua Meta 5 “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental” (Brasil, 2014, p. 3). Além da meta, foram registradas sete estratégias a ela vinculadas. De maneira geral, as estratégias visavam ao uso de diferentes tecnologias educacionais, ao respeito à diversidade de métodos e propostas pedagógicas, ao respeito à diversidade no contexto de escolas indígenas, do campo e quilombolas, à alfabetização de pessoas com deficiência e, foco do presente estudo, à previsão de avaliações anuais e nacionais para monitorar a alfabetização. A meta foi monitorada com dados da ANA até 2016, quando a política educacional passou por uma nova mudança conceitual no campo da alfabetização.

Em 2017, foi publicada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), documento que passou por quatro versões antes da sua definitiva divulgação. Frade (2020a) faz uma análise minuciosa das alterações, permanências e rupturas no campo da alfabetização ao longo dessas versões, destacando a significativa mudança de concepção na Base homologada. A autora afirma que, na condução da terceira e da quarta versão, ocorreu um rompimento com as equipes anteriores que trabalhavam no documento e com a consulta pública realizada. Além disso, a versão homologada altera a ligação dos eixos com os objetivos de aprendizagem e passa a abordar eixos, conteúdos e habilidades, no entanto, as ideias de direitos políticos, éticos e sociais mais amplos deixaram de ser explicitadas (Frade, 2020a).

O documento final publicado estabeleceu que “nos dois primeiros anos do ensino fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, a fim de garantir amplas oportunidades para que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética” (Brasil. MEC, [2018a], p. 56). Tal previsão foi reafirmada pela Resolução nº 2 do Conselho Nacional de Educação, que descreve que a ação pedagógica no 1º e no 2º ano do EF deve ter como foco a alfabetização. Essa quebra no ciclo demarcada pela BNCC desencadeou uma série de mudanças nas políticas de alfabetização. No âmbito do Pnaic, foi publicada uma portaria de reorganização do programa. Cabe destaque para a alteração sobre o eixo de avaliação. Enquanto a Portaria nº 867, de 2012, apontava expressamente a realização de uma avaliação externa e censitária ao final do 3º ano do EF (Brasil. MEC, 2012), a Portaria nº 826, de 2017, ficou mais genérica e trouxe apenas a previsão de uma “avaliação externa universal do nível de alfabetização, aplicada pelo Inep” (Brasil. MEC, 2017, p. 20).

Até 2016, havia a Provinha Brasil e a ANA como instrumentos de avaliação da alfabetização, uma de caráter mais diagnóstico e formativo e a outra somativa de larga escala; porém, as duas foram descontinuadas em 2017. Com as novas orientações da BNCC, o Inep começou a reformular as matrizes de referência do Saeb e, em 2018, lançou o Documento de Referência do Saeb (Brasil. Inep, 2018), no qual apresentou as matrizes de referência do Saeb para os testes cognitivos e para os questionários da avaliação. Especificamente sobre a avaliação da alfabetização, o texto demarca a

aplicação dos testes no 2º ano do EF. Diferentemente da ANA, que era realizada de forma autônoma pelo estudante, a prova sofreu adaptações no formato de aplicação e passou a contar com a figura do “aplicador mediador” que realiza a leitura de determinadas questões de acordo com a complexidade exigida no item e da habilidade que se deseja medir. O conceito de alfabetização estabelecido no Saeb foi:

A noção de alfabetização assumida nesta proposta de avaliação trata a apropriação do sistema de escrita alfabética de modo articulado ao domínio progressivo de habilidades de leitura e produção de textos com autonomia, sendo este, portanto, o constructo da avaliação. (Brasil. Inep, 2018, p. 49).

No MEC, uma ação ajustada à alfabetização nos dois primeiros anos foi o Programa Mais Alfabetização, lançado em 2018 com “o objetivo de fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização, para fins de leitura, escrita e Matemática, dos estudantes no 1º e no 2º ano do ensino fundamental” (Brasil. MEC, 2018b, p. 54). O programa utilizou como um de seus parâmetros prioritários as unidades escolares com baixo desempenho na ANA 2016 (mais de 50% dos estudantes em níveis insuficientes) e de menores níveis socioeconômicos.

Segundo o MEC, o Programa Mais Alfabetização, bem como o Pnaic, integraria a chamada Política Nacional de Alfabetização (PNA), legalmente estabelecida em 2019, por meio do Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Essa política visava implementar “programas e ações voltados à promoção da alfabetização baseada em evidências científicas” (Brasil, 2019, p. 15) e definia alfabetização como “ensino das habilidades de leitura e escrita em um sistema alfabético, a fim de que o alfabetizando se torne capaz de ler e escrever palavras e textos com autonomia e compreensão” (Brasil, 2019, p. 16). Tal definição não difere em essência do que já havia sido estipulado na BNCC; porém, a PNA determinou a priorização da alfabetização para o 1º ano do EF com uma defesa de educação baseada em evidências (Davies, 1999; Gary; Pring, 2007). Nessa perspectiva, as políticas educacionais devem ser direcionadas de acordo com as melhores evidências relacionadas aos possíveis efeitos e resultados almejados, baseando-se na literatura nacional e internacional para conhecer e avaliar os saberes mais recentes sobre o processo de ensino e aprendizagem (Brasil. MEC, 2019).

O documento da PNA ainda trouxe fundamentos da ciência cognitiva da leitura (Adams, 1990; Snowling; Hulme, 2013) e incorporou conceitos de literacia e numeracia<sup>1</sup>, até então não discutidos nas políticas anteriores. Além disso, havia expressamente o

<sup>1</sup> De acordo com o documento da PNA, literacia é “o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionados à leitura e à escrita, bem como sua prática produtiva”. [...] É termo usado comumente em Portugal e em outros países lusófonos, equivalente a *literacy* do inglês e a *littératie* do francês” (Brasil. MEC, 2019, p. 21). Segundo a referida publicação, a opção por utilizá-lo traz vantagens, “pois é uma forma de alinhar-se à terminologia científica consolidada internacionalmente” (Brasil. MEC, 2019, p. 21). Já a numeracia se fundamenta no termo “literacia Matemática’, que originou-se do inglês *numerical literacy*, popularizado como *numeracy*, e em português se convencionou chamar numeracia” (Unesco, 2006, *apud* Brasil. MEC, 2019, p. 24).

incentivo para práticas de ensino da linguagem oral e da literacia emergente desde a educação infantil. A política definiu como componentes essenciais da alfabetização a consciência fonêmica, a instrução fônica sistemática, a fluência em leitura oral, o desenvolvimento de vocabulário, a compreensão de textos e a produção escrita.

A PNA rompeu com algumas políticas e pressupostos até então defendidos no campo da alfabetização. No documento norteador, criticou o que era discutido no campo pedagógico e afirmou que “a palavra alfabetização é muitas vezes usada de modo impreciso, resultando [em] confusão pedagógica e didática” (Brasil. MEC, 2019, p. 18). Para a PNA, ser alfabetizado significa ser capaz de decodificar e codificar qualquer palavra em sua língua, mas a técnica não é um fim em si. É preciso avançar para a leitura e compreensão de textos com autonomia, sempre baseando as ações pedagógicas em achados mais expressivos das pesquisas científicas. A política ainda trouxe críticas ao construtivismo e ao letramento, conceitos amplamente defendidos nos programas anteriores.

Atrelados à concepção de alfabetização defendida, foram desenvolvidos dois programas no âmbito do Ministério da Educação. O primeiro deles, o Tempo de Aprender (Portaria nº 280, de 19 de janeiro de 2020), estabeleceu o objetivo de melhorar a qualidade da alfabetização em todas as escolas públicas do Brasil. Para isso, estruturou-se em quatro eixos: i) formação continuada de profissionais da alfabetização; ii) apoio pedagógico para a alfabetização; iii) aprimoramento das avaliações da alfabetização; e iv) valorização dos profissionais da alfabetização. Instituiu como foco os docentes e gestores educacionais, em especial, aqueles que atuam no último ano da educação infantil e no 1º e 2º ano do EF (Brasil. MEC, 2020a). O outro programa, Conta pra Mim, teve como objetivo orientar, estimular e promover práticas de literacia familiar em todo o território nacional (Brasil. MEC, 2020b). Por meio de materiais disponíveis *on-line*, buscava ampliar a participação da família na educação dos filhos, desenvolvendo habilidades importantes para a alfabetização.

As ações relacionadas à PNA foram criticadas por especialistas da área educacional, principalmente por pressuporem um método único como o mais eficaz na alfabetização e por desconsiderarem toda a construção teórica e empírica realizada no Brasil até então (Almeida; Proença, 2021). Frade (2020b) afirma que não é a negação de metodologias de pesquisas não experimentais ou a defesa de que apenas uma metodologia é válida que impulsionam o conhecimento e a produção sobre a alfabetização. Para a autora, é necessária uma integração entre as diferentes áreas de pesquisa para que seja possível compreender as múltiplas dimensões da alfabetização. Por fim, também foram apontadas críticas pela falta de diálogos com a comunidade educacional, sem a participação efetiva e democrática de profissionais da educação que atuam diariamente com essa fase da educação básica (Rocha; Oliveira; Santos, 2019).

Diante do apresentado, verifica-se que a área da alfabetização tem passado por mudanças significativas ao longo da história da educação brasileira, envolvendo programas e concepções teóricas que influenciaram a prática pedagógica adotada nas

salas de aula. Os últimos anos foram marcados por diferentes diretrizes, de acordo com a política ou plano proposto pelo governo vigente. Como afirma Mortatti,

[...] a história da alfabetização no Brasil se caracteriza [...] como um movimento também complexo, marcado pela recorrência discursiva da mudança, indicativa da tensão constante entre permanências e rupturas, diretamente relacionadas a disputas pela hegemonia de projetos políticos e educacionais e de um sentido moderno para a alfabetização. (Mortatti, 2010, p. 12).

Apesar das ações empreendidas ao longo desse período, o Brasil enfrenta ainda grandes desafios no campo da alfabetização de crianças, e as desigualdades educacionais históricas seguem como uma realidade persistente. Há quase 20 anos, Soares já mostrava o quadro de “problemas nos processos e resultados da alfabetização de crianças, insatisfações e inseguranças entre alfabetizadores, perplexidade do poder público e da população diante da persistência do fracasso da escola em alfabetizar” (Soares, 2004, p. 1). Para a autora, o caminho de mudança percorre a compreensão e a articulação das diversas facetas do processo de alfabetização, sem priorizar apenas um método ou concepção específica, seguindo o caminho do alfabetizar letrando ou letrar alfabetizando.

A Figura 1 sintetiza os principais marcos apresentados nessa contextualização e resume uma parte da linha histórica de política sobre a alfabetização no Brasil.

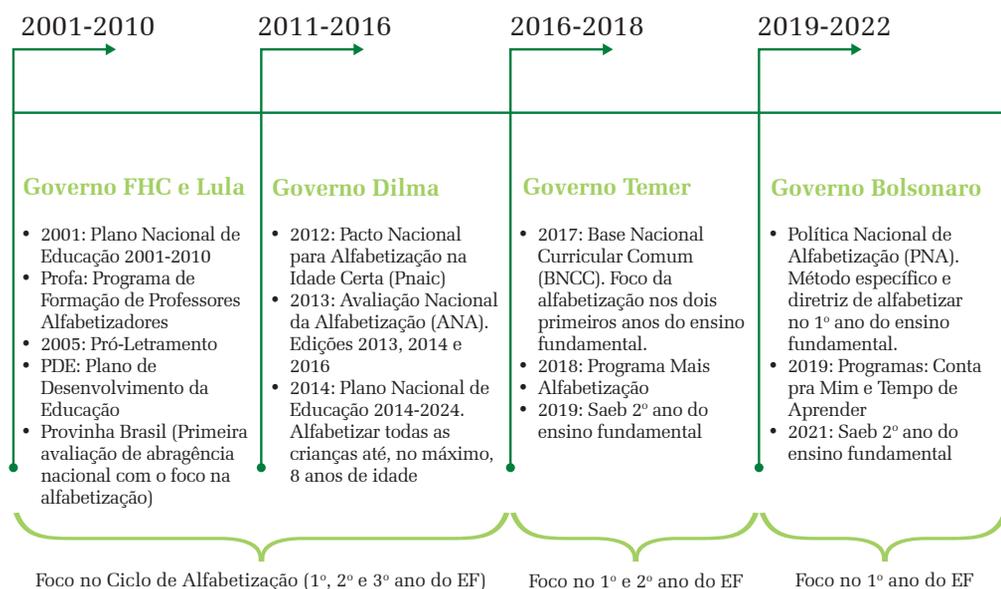


FIGURA 1

### LINHA DO TEMPO DE PROGRAMAS E AVALIAÇÕES DA ALFABETIZAÇÃO NOS ÚLTIMOS 20 ANOS – BRASIL – 2001-2022

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que, durante muitos anos, foi defendida a ideia do ciclo de alfabetização nos três primeiros anos do EF, mas, principalmente com a BNCC, o foco foi reduzido para os dois primeiros anos e, com a mais recente PNA, para o 1º ano do EF. Observa-se uma sequência de políticas que se iniciam e se encerram sem mudar o quadro educacional do País. Almeida e Proença (2021, p. 11) defendem que “toda vez que uma política educacional desconsidera aprendizagens historicamente construídas, retrocedemos na melhoria dos resultados e isso impede o enfrentamento real dos problemas educacionais”. O fato é que ainda permanecemos em um contexto permeado de desigualdades, defasagens nas aprendizagens e inúmeros desafios pela frente. O PNE 2014-2024, em vias de finalização, não foi suficiente para promover todos os esforços necessários para o cumprimento da Meta 5 de ter todas as crianças alfabetizadas até os oito anos de idade. A pandemia da covid-19 agravou esse cenário, tornando os problemas ainda maiores para o próximo Plano (Bof; Basso; Santos, 2022; Senkevics; Bof, 2022; World Bank; Unesco; Unicef, 2021). A seção seguinte apresenta um panorama da atual situação da alfabetização no País, com base nos dados mais recentes do Saeb para o 2º ano do EF.

## 2 RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO DOS ESTUDANTES DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BIÊNIO 2019-2021

---

Conforme consta no PNE 2014-2024, Meta 5, Estratégia 5.2 – sobre alfabetização das crianças até, no máximo, o 3º ano do ensino fundamental –, o País deveria instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos, anuais e específicos para aferir a alfabetização das crianças. Uma das novidades do Saeb 2019 foi a inclusão da avaliação da alfabetização dos estudantes matriculados no 2º ano do EF, a qual foi aplicada no Saeb 2021.

Como exposto anteriormente, a definição da população-alvo como os estudantes matriculados no 2º ano do EF se justifica pela homologação da BNCC, em 2017, que estabeleceu como foco da alfabetização os dois primeiros anos do EF, mesmo que o ciclo de alfabetização se mantivesse até o 3º ano. Assim, os dados da avaliação dos estudantes do 2º ano do EF em 2019 e 2021, em Língua Portuguesa, são usados nesta seção para apresentar um retrato recente da alfabetização no Brasil.

A amostra de estudantes do 2º ano do Saeb em 2019 e 2021<sup>2</sup> foi pareada com o Censo Escolar de 2019 e 2021, por meio do mesmo código identificador do estudante, para que o desempenho dele fosse analisado em diferentes recortes sociodemográficos. A Tabela 1 traz o tamanho da amostra avaliada.

<sup>2</sup> Relativamente aos dados de 2021, recomenda-se a leitura da *Nota informativa dos resultados do Saeb 2021 – Versão retificada*, que apresenta ressalvas importantes na interpretação dos resultados e aborda as particularidades da referida edição em um contexto marcado pelas dificuldades advindas da pandemia da covid-19.

TABELA 1

AMOSTRA DE ESTUDANTES AVALIADOS NO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM  
LÍNGUA PORTUGUESA – BRASIL – 2019/2021

Ciclo Saeb	Amostra total		Amostra efetiva: estudantes participantes		Amostra pareada com o Censo Escolar		Amostra com resultado do NSE médio da escola	
	N	%	N	%	N	% da amostra efetiva	N	% da amostra efetiva
2019	85.788	100	68.247	79,6	65.254	95,6	45.409	66,5
2021	29.819	100	17.292	58,0	16.401	94,8	11.793	68,2

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

A amostra total representa o número de estudantes elegíveis para realizar a prova do Saeb. Do total de estudantes em 2019 e 2021, aproximadamente 80% e 58%, respectivamente, participaram de forma efetiva da avaliação e possuem dados de proficiência em Língua Portuguesa no 2º ano do EF e peso amostral. Do total de estudantes da amostra efetiva, cerca de 95% foram pareados com o Censo Escolar em 2019 e 2021 e, aproximadamente, 67% e 68% possuem informações sobre o nível socioeconômico médio da escola em que se encontravam matriculados, em 2019 e 2021, respectivamente.

Os dados do Saeb para o 2º ano do EF revelam um declínio de 24 pontos na estimativa pontual do desempenho médio dos estudantes entre 2019 e 2021, uma diferença estatisticamente significativa, como mostra a Tabela 2. No que tange à escala pedagógica do Saeb<sup>3</sup>, a média cai do nível 5 para o nível 4, o que evidencia que os estudantes em 2021, em média, são capazes de ler informações explícitas em textos curtos (textos de duas linhas), mas não são capazes de fazer inferências a partir de um assunto em cartaz ou texto que articula figuras verbais e não verbais, como tirinha. Essa queda no desempenho dos estudantes pode estar associada ao impacto do fechamento das escolas em decorrência da pandemia de covid-19, conforme já discutido na literatura (Bartholo *et al.*, 2023; Bof; Moraes, 2022; Lima, 2021; São Paulo, 2021; Senkevics; Bof, 2022).

TABELA 2

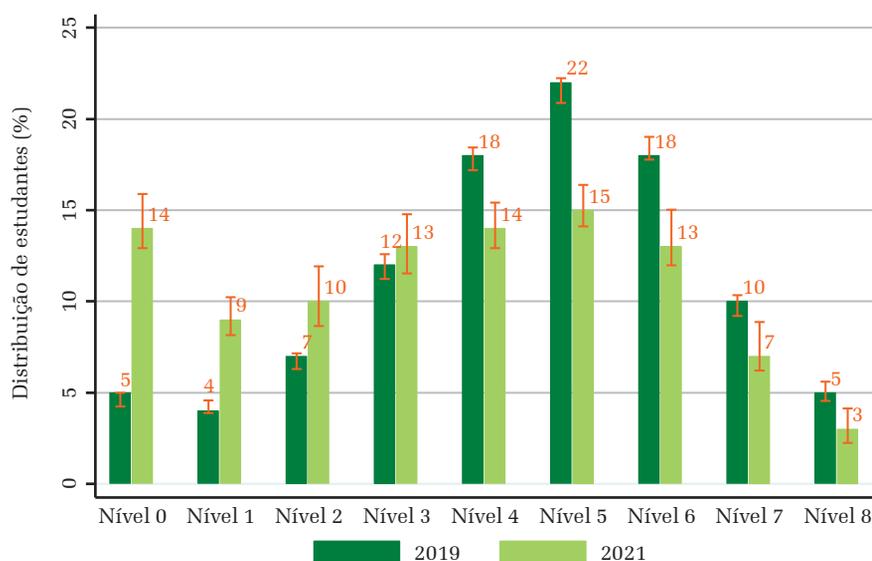
DESEMPENHO MÉDIO EM LÍNGUA PORTUGUESA PARA OS ESTUDANTES AVALIADOS NO  
2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL – 2019/2021

Ciclo Saeb	Média	Erro-padrão
2019	750	0,8
2021	726	1,9

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

<sup>3</sup> Ver Anexo.

Um dos resultados marcantes na comparação do período 2019-2021, antes e após a pandemia, é o aumento de 9 pontos percentuais (p.p.) na distribuição dos estudantes no nível 0, o mais baixo da escala pedagógica, conforme mostra o Gráfico 1. Pode-se dizer que no Brasil, em 2021, 14% das crianças matriculadas no 2º ano do EF não possuíam habilidades mínimas de alfabetização requeridas para a série em questão, isto é, elas não sabiam ler e escrever, embora estivessem cursando o seu 2º ano de escolarização ou mais (no caso das crianças com defasagem idade-série). Nota-se, ainda, um aumento estatisticamente significativo nos percentuais de estudantes nos níveis 1 e 2 da escala pedagógica e uma queda estatisticamente significativa nos percentuais de estudantes nos níveis mais elevados da escala pedagógica, que representam os alunos com as mais altas habilidades cognitivas em leitura e escrita.



**GRÁFICO 1**

**DISTRIBUIÇÃO DO DESEMPENHO EM LÍNGUA PORTUGUESA NO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS NÍVEIS DA ESCALA PEDAGÓGICA - BRASIL - 2019/2021**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

A queda da proficiência média em alfabetização em Língua Portuguesa ocorreu em todas as regiões do Brasil, como revela o Gráfico 2. Essa redução do desempenho nas regiões mostra que o impacto da pandemia na aprendizagem das crianças matriculadas no 2º ano do EF ocorreu de forma generalizada em todo o território nacional. Contudo, conforme expõe a o Gráfico 3, as escolas públicas municipais e estaduais foram as que mais sofreram com o efeito do fechamento de instituições por dois anos em todo o País. A estimativa pontual da média caiu 28 e 26 pontos, entre 2019 e 2021, respectivamente, cerca de meio desvio-padrão, o que representa uma variação muito grande<sup>4</sup>. Os dados corroboram análises anteriores sobre a relação entre

<sup>4</sup> Para a avaliação de leitura do Saeb 2019, foi criada uma escala com média arbitrada em 750 pontos e desvio-padrão de 50.

desempenho e melhores condições de continuidade das atividades durante a pandemia, na qual as instituições privadas possuem melhores resultados provavelmente pelo fato de o estudante ter acesso à internet e ter recebido atividades escolares durante a suspensão das aulas presenciais (Senkevics; Bof, 2022). As informações sobre amostra e população representada nos recortes analíticos constam da Tabela 3.

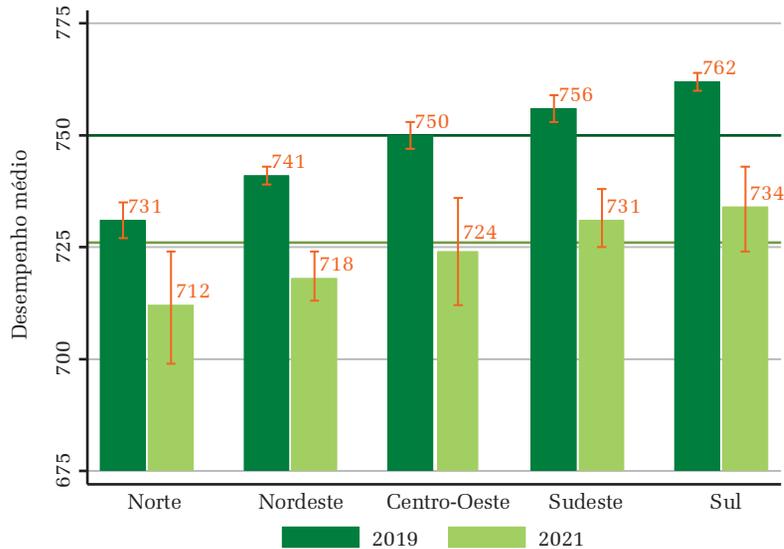


GRÁFICO 2

**RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA, POR REGIÃO – BRASIL – 2019/2021**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

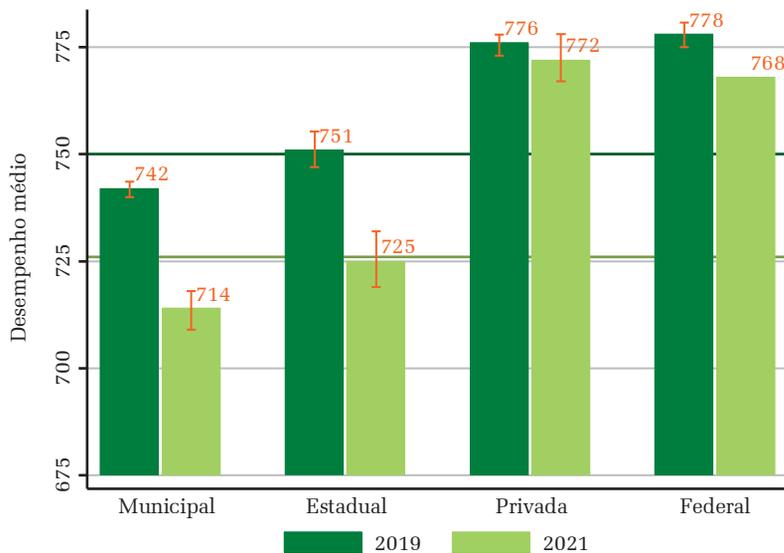


GRÁFICO 3

**RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2019/2021**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

**TABELA 3**  
**AMOSTRA E POPULAÇÃO REPRESENTADA, POR REGIÃO GEOGRÁFICA E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2019/2021**

Recortes analíticos	Saeb 2019				Saeb 2021			
	Amostra		População		Amostra		População	
	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>Região</b>								
Norte	18.747	27,5	262.156	9,9	5.233	30,3	250.742	9,8
Nordeste	24.089	35,3	708.689	26,7	5.245	30,3	648.446	25,4
Sudeste	10.093	14,8	1.092.606	41,2	2.718	15,7	1.070.245	41,9
Sul	6.989	10,2	361.421	13,6	1.901	11,0	369.339	14,5
Centro-Oeste	8.329	12,2	225.364	8,5	2.195	12,7	217.198	8,5
<b>Dependência Administrativa</b>								
Federal	1.223	1,8	1.331	0,1	234	1,4	1.204	0,1
Estadual	15.740	23,1	354.506	13,4	4.543	26,3	320.176	12,5
Municipal	31.466	46,1	1.743.820	65,8	8.064	46,6	1.777.660	69,4
Privada	19.818	29,0	550.579	20,8	4.451	25,7	461.931	18,1
<b>Total Brasil</b>	<b>68.247</b>	<b>100,0</b>	<b>2.650.236</b>	<b>100,0</b>	<b>17.292</b>	<b>100,0</b>	<b>2.555.971</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

Desigualdades educacionais históricas entre grupos sociodemográficos – como sexo, idade, raça e nível socioeconômico – são bastante conhecidas pelas evidências da literatura científica (Alves; Soares; Xavier, 2016; Ferrão *et al.*, 2018; Fonseca *et al.*, 2023; Soares; Alves; Fonseca, 2021). Os dados do Saeb no 2º ano do EF evidenciam a magnitude dessa desigualdade já no início da trajetória escolar das crianças brasileiras no EF.

O Gráfico 4 retrata os resultados da alfabetização para meninas e meninos. Observa-se que, nos dois ciclos da avaliação, as meninas apresentam um desempenho médio superior ao dos meninos e estão em níveis distintos na escala pedagógica do Saeb. Em 2019, com uma estimativa pontual média de 755, as meninas se localizavam no nível 5 da escala pedagógica e os meninos estavam no nível 4, com uma média de 745 pontos. O ano de 2021 foi marcado pela redução no desempenho médio de ambos os grupos, o que representou o declínio de um nível na escala do Saeb.

O Gráfico 5 demonstra os resultados médios da alfabetização por idade, com o objetivo de comparar os resultados da alfabetização entre os estudantes com trajetória escolar regular e irregular. Foi calculada a idade do estudante em 31 de março de 2019 e 31 de março de 2021, para seguir o corte etário da legislação educacional<sup>5</sup>. Estudantes com 6 ou 7 anos completos em 31 de março do ano em análise, matriculados no 2º ano

<sup>5</sup> Em 2018, o Supremo Tribunal Federal aprovou a Resolução nº 2 do CNE, que estabelece o critério de entrada aos 6 anos de idade completos ou a completar em 31 de março do ano-calendário em que se realiza a matrícula (Brasil. CNE, 2018).

do EF, possuem trajetória regular. Estudantes com 8 anos completos ou mais em 31 de março do ano da avaliação do Saeb, matriculados no 2º ano do EF, são crianças com trajetória irregular devido a alguma intercorrência, como entrada tardia ou repetência. De acordo com a amostra do Saeb, aproximadamente 4,2% e 3,4% dos estudantes matriculados no 2º ano do EF em 2019 e 2021, respectivamente, possuíam defasagem idade-série, conforme expressa a Tabela 4. Em 2019, os estudantes com 7 anos de idade e, portanto, regulares na trajetória apresentavam uma estimativa pontual do desempenho médio em alfabetização igual a 752 pontos, enquanto os estudantes com 8 anos ou mais apresentavam uma estimativa pontual de 725 pontos. Na média, os estudantes regulares se localizavam no nível 5 da escala pedagógica do Saeb, enquanto os irregulares se localizavam no nível 4. Em 2021, o desempenho médio em todas as idades se reduz, mas a diferença estatisticamente significativa permanece entre aqueles com trajetória regular e irregular.

Os resultados do Gráfico 6 mostram que a diferença de desempenho entre grupos raciais é marcante desde o início da trajetória escolar. Estudantes brancos e amarelos possuíam uma estimativa pontual média igual a 762, enquanto os pretos, pardos e indígenas apresentavam uma média de 741, em 2019. O resultado médio em 2021 evidenciou uma queda em todos os grupos raciais, seguindo a tendência geral dos resultados antes e após a pandemia de covid-19.



GRÁFICO 4

**RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA, POR SEXO – BRASIL – 2019/2021**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

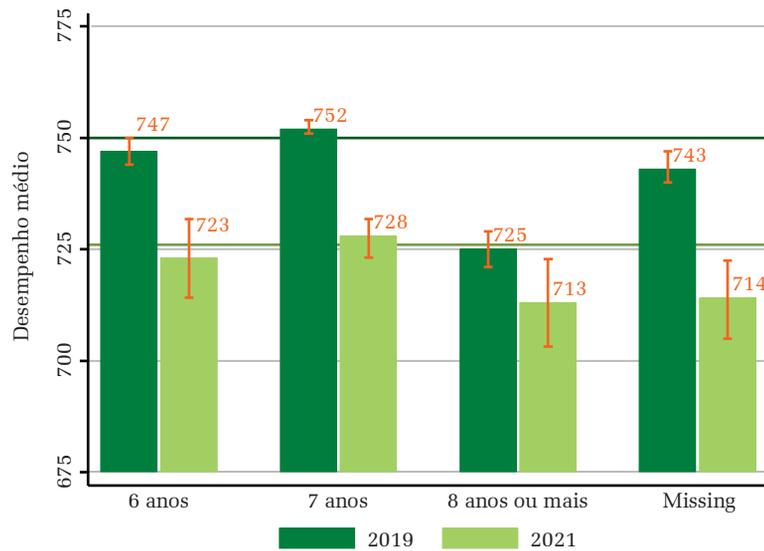


GRÁFICO 5

**RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA, POR IDADE - BRASIL - 2019/2021**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

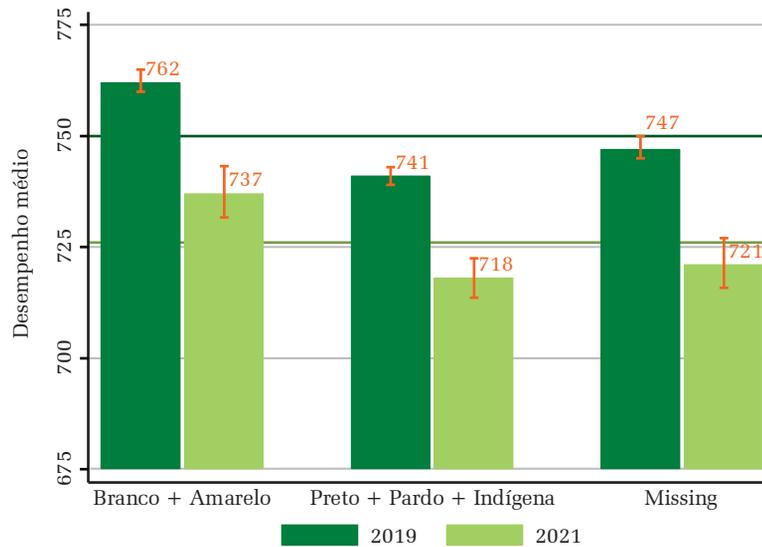


GRÁFICO 6

**RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA, POR GRUPOS DE RAÇA/COR - BRASIL - 2019/2021**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

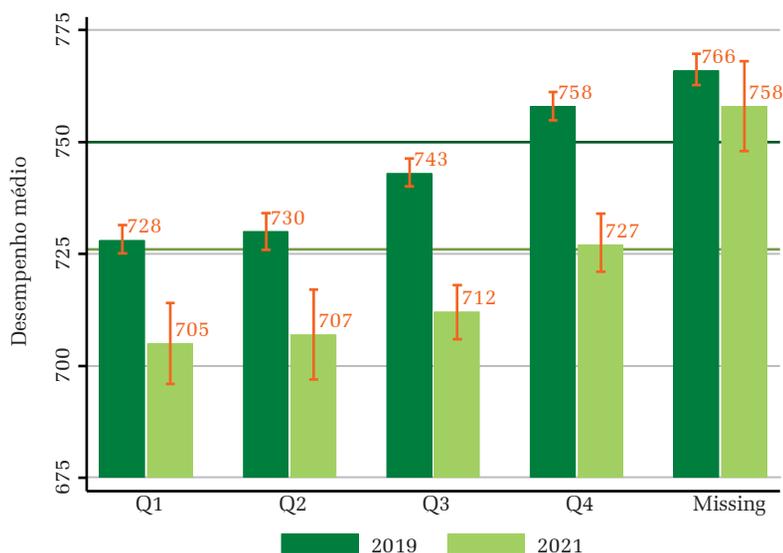
TABELA 4

AMOSTRA E POPULAÇÃO REPRESENTADA POR SEXO, IDADE E RAÇA – BRASIL – 2019/2021

Recortes analíticos	Saeb 2019				Saeb 2021			
	Amostra		População		Amostra		População	
	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>Região</b>								
Masculino	33.237	48,7	1.287.102	48,6	8.223	47,6	1.208.124	47,3
Feminino	32.017	46,9	1.245.447	47,0	8.178	47,3	1.221.400	47,8
Missing	2.993	4,4	117.686	4,4	891	5,2	126.446	5,0
<b>Idade</b>								
6 anos	9.218	13,5	336.286	12,7	1.771	10,2	248.188	9,7
7 anos	52.675	77,2	2.083.797	78,6	13.944	80,6	2.095.565	82,0
8 anos ou mais	3.361	4,9	112.466	4,2	686	4,0	85.771	3,4
Missing	2.993	4,4	117.686	4,4	891	5,2	126.446	5,0
<b>Raça/cor</b>								
Pretos + pardos + indígenas	29.163	42,7	953.235	36,0	7.108	41,1	838.102	32,8
Branco + amarelo	16.835	24,7	849.414	32,1	4.487	26,0	889.792	34,8
Missing	22.249	32,6	847.587	32,0	5.697	33,0	828.077	32,4
<b>Total Brasil</b>	<b>68.274</b>	<b>100,0</b>	<b>2.650.236</b>	<b>100,0</b>	<b>17.292</b>	<b>100,0</b>	<b>2.555.971</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

O Gráfico 7 traz os resultados da alfabetização das crianças por quartis do nível socioeconômico. Foi utilizado o indicador do Inep referente ao nível socioeconômico (NSE) médio das escolas, calculado em 2019 e 2021. Em 2019, o resultado das crianças nas escolas do 1º e 2º quartos do NSE é similar, pois não se observam diferenças estatisticamente significativas no desempenho. Já as crianças matriculadas nas escolas do 4º quarto do NSE, ou seja, em 25% das escolas com melhor contexto socioeconômico do alunado, apresentam um desempenho médio igual a 758 pontos, superior à média de desempenho verificada nas escolas com estudantes em desvantagens socioeconômicas. Uma diferença encontrada em 2021 é que o desempenho médio dos estudantes das escolas do 1º, 2º e 3º quartos do nível socioeconômico são similares, pois não se observam diferenças estatisticamente significativas entre as médias. Outro ponto de atenção é que o desempenho médio dos estudantes matriculados em escolas sem informação do nível socioeconômico (*missing*) é superior ao desempenho médio dos estudantes nas escolas do 4º quarto. Cerca de 33,5% e 31,8% das escolas com estudantes avaliados no Saeb 2º ano do EF não possuíam nível socioeconômico calculado, conforme aponta a Tabela 5, grupo formado especialmente pelas escolas privadas.



**GRÁFICO 7**

**RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA, POR QUARTIL DO NÍVEL SOCIOECONÔMICO – BRASIL – 2019/2021**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

**TABELA 5**

**AMOSTRA E POPULAÇÃO REPRESENTADA, POR QUARTIS DO NÍVEL SOCIOECONÔMICO MÉDIO DAS ESCOLAS – BRASIL – 2019/2021**

Quartis do NSE	Saeb 2019				Saeb 2021			
	Amostra		População		Amostra		População	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1º quarto	11.600	17,0	338.635	12,8	2.798	16,2	377.513	14,8
2º quarto	11.018	16,1	301.207	11,4	2.961	17,1	320.461	12,5
3º quarto	11.538	16,9	578.205	21,8	2.836	16,4	440.641	17,2
4º quarto	11.253	16,5	732.822	27,7	3.198	18,5	832.395	32,6
Missing	22.838	33,5	699.367	26,4	5.499	31,8	584.961	22,9
<b>Total Brasil</b>	<b>68.274</b>	<b>100</b>	<b>2.650.236</b>	<b>100</b>	<b>17.292</b>	<b>100</b>	<b>2.555.971</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

Os dados apresentados revelam um cenário de desigualdades educacionais nas diferentes desagregações. Tal como acontece no Saeb do 5º e do 9º ano do EF e da 3ª série do ensino médio, há diferenças expressivas no desempenho dos estudantes por regiões do País, dependência administrativa, sexo e raça/cor. Além disso, há evidências de que a pandemia da covid-19 agravou esse quadro, atingindo de maneira profunda as crianças logo no início da escolarização. Diante dessa conjuntura, explicitamos na próxima seção alguns cenários que podem subsidiar o novo PNE. O objetivo é elencar

temas indispensáveis ao se pensar uma nova meta de alfabetização que vise reduzir essas desigualdades e promover a melhoria da aprendizagem dos estudantes. Nossa proposta se estrutura em três eixos: articulação, instrumentos e divulgação da avaliação.

### 3. CONTRIBUIÇÕES PARA O NOVO PNE

---

#### 3.1 *ARTICULAÇÃO DAS AVALIAÇÕES ENTRE OS DIFERENTES ENTES FEDERATIVOS*

O atual PNE já estabeleceu em seu artigo 11 que o Saeb, coordenado pela União, em colaboração com estados, Distrito Federal e municípios, deve ser a fonte de informações para avaliação da qualidade da educação básica (Brasil, 2014). O documento de atualização do Saeb reafirma essa premissa e estabelece como um dos objetivos do Sistema:

VII. Organizar a colaboração e a interoperabilidade entre o Saeb e os sistemas de avaliação subnacionais, inclusive quanto a etapas e modalidades avaliadas, métodos, cronogramas de aplicação e forma de divulgação dos resultados. (Brasil, MEC, 2022, p. 28).

Atualmente, em levantamento empreendido na página do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora – Caed/UFJF, 16 estados possuem avaliações próprias em suas redes de ensino (UFJF. Caed, 2022). Destes, 12 avaliam a alfabetização no 2º ano do EF (Alagoas, Amazonas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul). Com algumas exceções, os modelos seguem uma proposta semelhante à do Saeb, ao promoverem uma avaliação somativa em Língua Portuguesa e Matemática, divulgando médias, distribuição dos alunos em uma escala de proficiência e padrões de desempenho esperados para a etapa avaliada. Sendo assim, é preciso um pacto nacional que repense a sobreposição de avaliações de larga escala realizadas pelos diferentes entes, de forma a garantir que a coleta dos dados continue sendo feita de maneira íntegra e qualificada, no entanto, evitando-se gastos e esforços sobrepostos. A aplicação excessiva de avaliações com o mesmo objetivo, para os mesmos anos e etapas, prejudica a organização de unidades de ensino e redes e não favorece momentos de reflexão, planejamento e ação diante dos resultados aferidos.

Estudos futuros podem aprofundar essa questão complexa, mas indispensável. Nesse sentido, um amplo projeto entre os diferentes entes federados que examine

as várias dimensões da avaliação (por exemplo, compatibilidade das matrizes de referências, banco nacional de itens comuns e áreas avaliadas nos testes, padrões de desempenho, recursos logísticos e financeiros empregados, entre outras) é necessário para se concretizar uma proposta de sistema de avaliação no regime de colaboração. É preciso promover um pacto que envolva todos os entes federativos para que esforços e recursos sejam otimizados e que se garanta o objetivo primordial da avaliação: produção de dados para subsidiar políticas públicas educacionais com o objetivo de melhoria da qualidade e redução das desigualdades.

### *3.2 INSTRUMENTOS DA AVALIAÇÃO: QUESTIONÁRIOS CONTEXTUAIS*

Para definir ou reformular políticas educacionais que têm como objetivo melhorar alfabetização das crianças, é essencial conhecer o contexto em que essas aprendizagens ocorrem. Décadas de pesquisa em educação revelam que as condições de educabilidade das crianças, na escola ou na família, exercem um impacto significativo no desempenho em leitura, e maior número de oportunidades e ambientes favoráveis estão associados a um melhor desempenho acadêmico. Nesse sentido, ao se pensar em uma avaliação da alfabetização e nas metas para o próximo PNE, é preciso ir além dos testes cognitivos e considerar a elaboração e aplicação dos questionários contextuais. Por meio desses instrumentos, podem ser conhecidos os fatores associados à alfabetização e reveladas desigualdades que acometem os estudantes desde o início de sua trajetória educacional.

Os documentos de referência da ANA e do Saeb já traziam a importância desse tema. Na ANA, estava prevista a aplicação de questionários para aferir informações sobre condições de infraestrutura, formação de professores, gestão da unidade escolar e organização do trabalho pedagógico; porém, ao longo das três edições, foram divulgados somente os resultados de aprendizagem dos estudantes. Já no Saeb, o documento de referência mais recente também aponta a necessidade da coleta de informações para além da aferição da aprendizagem. O texto destaca que “os questionários têm como objetivo geral produzir indicadores e informações que permitam mensurar as diferentes dimensões da qualidade da educação” (Brasil. Inep, 2018, p. 40). Reconhece ainda a necessidade de evolução na produção dos dados e na disseminação das informações que contextualizam os resultados de aprendizagem, compreendendo que “a educação escolar não envolve apenas aquilo que os estudantes demonstram saber, mas também as interações entre o ambiente que os envolve e as relações que estabelecem entre os sujeitos do processo educacional” (Brasil. MEC, 2022, p. 28). A matriz-mestre do Saeb lista sete eixos de qualidade da educação básica que devem ser avaliados: equidade; direitos humanos e cidadania; ensino-aprendizagem; investimento; atendimento escolar; gestão; e profissionais (Brasil. Inep, 2018).



FIGURA 2

#### EIXOS DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA – DOCUMENTO DE REFERÊNCIA DO SAEB

Fonte: Brasil. Inep (2018, p. 20).

Para exemplificar como os instrumentos da avaliação podem ser mais informativos e melhor subsidiarem as políticas públicas para alfabetização, apresentamos uma análise baseada no *Progress in International Reading Literacy Study* (Pirls) 2021, uma iniciativa da Associação Internacional para Avaliação do Desempenho Educacional (IEA) – *International Association for Evaluation of Educational Achievement*. O Pirls é uma avaliação internacional da compreensão leitora dos estudantes do 4º ano do EF, iniciada em 2001, que ocorre a cada cinco anos, da qual o Brasil participou pela primeira vez no ciclo de 2021. Além dos testes cognitivos, o Pirls aplica questionários para diretores, professores, pais ou responsáveis e estudantes. Como os estudantes do Saeb são avaliados no 2º ano do EF, o presente estudo dá ênfase ao questionário dos pais/responsáveis e ao dos professores.

No Pirls, os questionários dos pais/responsáveis são entregues impressos aos estudantes selecionados na amostra, a fim de que os levem para casa e peçam aos pais/responsáveis que respondam às questões, sendo devolvidos no dia agendado para a avaliação. No Pirls 2021, cerca de 80% dos estudantes retornaram os questionários preenchidos. Com base nesse questionário, selecionamos dois construtos que chamam atenção, em virtude da sua elevada associação com o desempenho em compreensão leitora dos estudantes brasileiros do Pirls 2021: atividades de letramento na primeira infância; e pais que gostam de ler.

O construto das atividades de letramento na primeira infância se baseou em uma questão do questionário dos pais com nove itens sobre atividades desenvolvidas com as crianças, conforme revela a Figura 3:

**1**

**Antes de seu(sua) filho(a) começar a Pré-Escola/ Ensino Fundamental, com que frequência você ou alguém em sua casa fazia as seguintes atividades com ele(a)?**

Marque **um** círculo para cada linha.

	Frequentemente	Às vezes	Nunca ou quase nunca
a) Ler livros. ....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) Contar histórias. ....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) Cantar canções. ....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) Brincar com brinquedos de alfabeto (por ex., blocos com letras do alfabeto). ....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) Conversar sobre coisas que você tinha feito. ....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f) Conversar sobre o que você leu. ....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g) Brincar com jogos de palavras. ....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h) Escrever letras ou palavras. ....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i) Ler em voz alta símbolos e etiquetas. ....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**FIGURA 3**

**QUESTÃO NÚMERO 1 DO QUESTIONÁRIO DOS PAIS DO PIRLS 2021, COM ITENS SOBRE LETRAMENTO NA PRIMEIRA INFÂNCIA**

Fonte: Brasil. Inep (2021, p. 1).

Com base nesses itens, é construída, via Teoria de Resposta ao Item, uma escala (variável contínua e ordinal) que mede o construto latente “atividades de letramento na primeira infância”. Cada estudante recebeu um escore de acordo com as respostas dos pais/responsáveis em relação à frequência com que eles desenvolvem tais atividades com as crianças. Essa variável contínua foi dividida em três categorias<sup>6</sup>, conforme a frequência do engajamento dos pais/responsáveis: 1) *frequente*: pais/responsáveis que responderam que “frequentemente” desenvolvem cinco dos nove itens e “às vezes” nos quatro itens remanescentes, em média; 2) *nunca ou quase nunca*: pais/responsáveis que responderam que “nunca ou quase nunca” desenvolvem cinco dos nove itens e “às vezes” nos quatro itens remanescentes, em média; 3) *às vezes*: todas as outras combinações possíveis dos itens, excluindo aquelas já consideradas nas categorias *frequente* e *nunca ou quase nunca*.

<sup>6</sup> Pontos de corte na escala: frequentemente  $\geq 10,5$ ; às vezes  $10,5 > \text{escore} > 6$ ; nunca ou quase nunca  $\leq 6$ .

A Tabela 6 apresenta o desempenho médio em compreensão leitora dos estudantes segundo a frequência com que os pais/responsáveis desenvolveram as atividades de letramento na primeira infância. As crianças filhas de pais/responsáveis que reportaram interagir frequentemente com seus filhos desde o nascimento até os 6 anos de idade, oferecendo atividades lúdicas e educacionais, possuem uma estimativa pontual média do desempenho quase 100 pontos (o que corresponde a 1 desvio-padrão<sup>7</sup>) mais elevada do que seus pares com pais que nunca ou quase nunca desenvolveram atividades de letramento com os filhos. Além de uma diferença estatisticamente significativa e elevada, chama atenção o baixo desempenho médio alcançado pelos estudantes da última categoria (361 pontos), mesmo com uma grande variação devido ao pequeno tamanho da amostra. Esses estudantes estão abaixo do nível “baixo” da escala pedagógica internacional do Pirls 2021, o que significa que eles não possuem habilidades mínimas de compreensão leitora; por exemplo, não conseguem localizar e reproduzir informações explícitas em um texto ou fazer inferências diretas sobre as ações de um personagem, embora estejam matriculados no 4º ano do EF<sup>8</sup>.

**TABELA 6**

**DESEMPENHO MÉDIO EM COMPREENSÃO LEITORA DOS ESTUDANTES DO 4º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO A FREQUÊNCIA COM QUE OS PAIS/RESPONSÁVEIS DESENVOLVEM AS ATIVIDADES DE LETRAMENTO NA PRIMEIRA INFÂNCIA – BRASIL – 2021**

Engajamento dos pais nas atividades de letramento	%	Desempenho médio em compreensão leitora
Frequentemente	30 (1,0)	456 (5,2)
Às vezes	63 (1,2)	417 (5,2)
Nunca ou quase nunca	7 (0,9)	361 (23,4)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Pirls 2021 (Mullis *et al.*, 2023).

Nota: Erro-padrão entre parênteses.

O construto relacionado ao gosto de leitura pelos pais é formado por duas questões que incluem itens sobre considerar a leitura uma atividade importante e ler por prazer com frequência. Cada estudante recebe um escore de acordo com as respostas de seus pais/responsáveis em oito itens da primeira questão e no nono item da segunda questão. Quanto maior o escore recebido pelo estudante, maior o gosto de

<sup>7</sup> A métrica da escala do Pirls foi originalmente definida em 2001 e estabelece uma média de 500 e desvio-padrão de 100.

<sup>8</sup> Para fornecer informações descritivas sobre os tipos de habilidades e estratégias de leitura que os estudantes adquiriram em cada país, o consórcio internacional do Pirls analisa o desempenho dos estudantes do 4º ano do EF em quatro referências internacionais na escala pedagógica de desempenho em compreensão leitora do Pirls. Os quatro níveis da escala são: baixo (quem alcançou 400 pontos na escala); intermediário (quem alcançou 475 pontos); alto (quem alcançou 550 pontos); e avançado (quem alcançou 625 ou mais).

leitura de seus pais/responsáveis. Os escores foram divididos em três grupos: 1) pais/responsáveis que gostam muito de ler; 2) pais/responsáveis que gostam um pouco de ler; 3) pais/responsáveis que não gostam de ler.

A Tabela 7 revela que há uma grande diferença estatisticamente significativa de 55 pontos na estimativa média do desempenho em compreensão leitora entre as crianças filhas de pais/responsáveis que gostam muito de ler e aquelas filhas de pais/responsáveis que não gostam de ler. Pais que gostam de ler e que leem com frequência são exemplos importantes para as crianças e colaboram no sentido de incentivar a leitura, o que favorece a motivação para ler e aumentar o desempenho em compreensão leitora. No que tange à escala pedagógica, crianças filhas de pais que não gostam de ler não estão minimamente alfabetizadas e crianças filhas de pais que gostam muito de ler possuem habilidades mínimas de compreensão leitora, na média. É um retrato preocupante que mostra sérias deficiências no domínio da competência leitora das crianças brasileiras.

**TABELA 7**

**DESEMPENHO MÉDIO EM COMPREENSÃO LEITORA DOS ESTUDANTES DO 4º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO O GOSTO PELA LEITURA INFORMADO PELOS PAIS/RESPONSÁVEIS – BRASIL – 2021**

Pais que gostam de ler	%	Desempenho médio em compreensão leitora
Gostam muito	19 (0,9)	456 (7,5)
Gostam um pouco	51 (0,8)	423 (5,8)
Não gostam	29 (1,1)	401 (8,2)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Pirls 2021 (Mullis *et al.*, 2023).

Nota: Erro-padrão entre parênteses.

Esses dados corroboram a importância de haver medidas contextuais que possibilitem a interpretação dos condicionantes do desenvolvimento de habilidades em leitura das crianças no primeiro ciclo do ensino fundamental no Brasil.

### 3.3 DIVULGAÇÃO DOS PADRÕES DE DESEMPENHO

Atualmente, o Saeb não divulga padrões de desempenho esperados para as diferentes etapas avaliadas. Os resultados são publicados por média e distribuição dos estudantes na escala de proficiência de acordo com a área de conhecimento. Tal modelo de divulgação tem sua importância e, também, suas limitações. Primeiro porque as médias aritméticas simples mascaram as inúmeras desigualdades intraescolares e entre redes e unidades da Federação (Ufs). Segundo porque a distribuição dos estudantes na escala de proficiência traz um avanço para a compreensão da parte pedagógica do teste, mas não aprofunda e estabelece de fato o que se espera em cada uma das áreas ou etapas avaliadas.

No caso do Saeb 2º ano, a divulgação é realizada apresentando-se uma escala de proficiência em oito níveis, com intervalos de 25 pontos, iniciando no nível “abaixo do 1”, com desempenho menor que 650, e finalizando no nível 8, com desempenho maior ou igual 825 (Brasil. Inep, 2020). Cada nível possui a descrição das habilidades aferidas, no entanto, qual é o padrão mínimo ou desejável do desempenho dos estudantes nessa avaliação? O novo PNE precisa dar um passo adiante e estabelecer, a partir de uma proposta validada e construída coletivamente com os diferentes entes federativos, entidades educacionais e demais atores envolvidos no cenário da educação, metas claras esperadas da avaliação de alfabetização.

Conforme apresentado por Bof (2022), a falta de definição dos padrões almejados traz dificuldades para o monitoramento do PNE e para o desenvolvimento de políticas públicas mais direcionadas. Por exemplo, a Meta 7, Estratégia 7.2, do atual PNE prevê assegurar que os estudantes alcancem níveis suficientes e desejáveis de aprendizagem, ou seja, o Plano estabelece a necessidade de certos padrões de qualidade a serem alcançados. No entanto, a Meta 7 teve problemas em seu monitoramento, pois até o presente momento não há uma definição oficial do MEC sobre o que é suficiente e desejável na escala do Saeb.

Outro dispositivo legal relacionado a essa necessidade de definição diz respeito à previsão da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que dispõe sobre o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A legislação prevê a complementação de recursos da União de acordo com a evolução de indicadores de melhoria da aprendizagem e redução das desigualdades, nos termos do Saeb. Ou seja, o novo Fundeb estabelece critérios de distribuição de recursos vinculados ao Saeb e a indicadores de melhoria da aprendizagem. A lei ainda menciona explicitamente no artigo 14 o critério de níveis de aprendizagem, ao abordar o valor anual por aluno (Vaar):

§ 3º A medida de equidade de aprendizagem, previsto no inciso I do § 2º deste artigo:

I – será baseada na **escala de níveis de aprendizagem**, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais referidos no inciso I do § 2º deste artigo;

II – considerará em seu cálculo a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em **níveis abaixo do nível adequado**, com maior peso para:

a) os estudantes com resultados mais distantes desse nível; b) 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, grifos do autor).

Fica evidente, então, a necessidade de apresentar de modo claro quais são os níveis adequados, esperados ou desejáveis de aprendizagem em cada ano avaliado pelo Saeb, o que contempla a avaliação da alfabetização que ocorre no 2º ano do EF. Sabemos que na publicação do atual PNE ainda não havia a definição da BNCC, o que tornava o

processo de padrões de desempenho mais complexo e complicado de ser realizado; porém, o próximo Plano já será pensado com matrizes curriculares atualizadas de acordo com a Base. Tal condição coloca o debate em outro patamar, sendo possível – e necessário – o estabelecimento de padrões na área da alfabetização. Experiências estaduais já fazem essa definição. O Quadro 2 traz alguns exemplos de padrões definidos em avaliações estaduais.

**QUADRO 2**  
**SISTEMAS DE AVALIAÇÃO E PADRÕES DE DESEMPENHO DE ALFABETIZAÇÃO**

Sistema de avaliação/UF	Intervalo de pontos na escala de proficiência em Língua Portuguesa	Padrões de desempenho
Saepe 2021 – Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional de Pernambuco	Até 350	Elementar I
	350 a 450	Elementar II
	450 a 525	Básico
	Acima de 525	Desejável
Spaeece Alfa 2022 – Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará	Até 75	Não alfabetizado
	75 a 100	Alfabetização Incompleta
	100 a 125	Intermediário
	125 a 150	Suficiente
Simave 2021 – Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública	Acima de 150	Desejável
	Até 350	Baixo
	350 a 450	Intermediário
	450 a 600	Recomendado
	Acima de 600	Avançado

Fonte: Elaboração própria com base no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Ceará, 2019), no Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública (Minas Gerais, 2021) e no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Pernambuco, 2021).

Verifica-se que os estados apresentam os resultados com diferentes nomenclaturas dos padrões de desempenho; contudo, as informações são expressas de maneira mais clara e objetiva, descrevendo-se o que os intervalos da escala representam e o que cada padrão significa pedagogicamente. Em Pernambuco, por exemplo, o “elementar I” é descrito como um desempenho muito abaixo do mínimo esperado para a etapa de escolaridade e área do conhecimento avaliada (Pernambuco, 2021). Indica, ainda, que estudantes nesse padrão necessitam de uma atenção especial, com uma atividade mais específica e intensiva por parte da escola. Já em Minas Gerais, o padrão “básico” é definido pedagogicamente e traz informações de que os estudantes que estão nesse nível “desenvolveram apenas habilidades elementares relacionadas à apropriação do sistema alfabético, como reconhecer letras do alfabeto e diferenciá-las de outros sinais gráficos” (Minas Gerais, 2021, p. 1).

No conteúdo analisado dos sistemas de avaliação desses estados, é possível identificar informações sobre a proficiência média dos alunos, percentual de

acertos por descritor da avaliação, exemplos de itens de acordo com cada padrão de desempenho e roteiro para análise e apropriação dos resultados da escola. Essas informações tornam a avaliação mais compreensível para professores e gestores no planejamento educacional.

Os elementos apresentados são apenas alguns exemplos de como certos estados brasileiros têm divulgado dados sobre o desempenho de seus estudantes nas avaliações de alfabetização e esse é apenas um recorte do que é disponibilizado. A intenção aqui é destacar como as informações do Saeb 2º ano podem avançar na definição dos padrões de desempenho, o que é fundamental para a disseminação e consolidação de uma cultura educacional na análise e interpretação dos dados gerados pela avaliação.

A presente proposta não visa a uma definição unilateral por parte do Inep e do MEC, mas sim a um acordo abrangendo todos os entes federativos, sistemas de educação e atores envolvidos no processo educacional, de forma que sejam valorizadas experiências estaduais e municipais já existentes e sejam acordados coletivamente padrões e metas do que se espera da alfabetização de crianças no Brasil. Esses aspectos são indispensáveis para se pensar em um novo Plano que seja realmente passível de monitoramento e orientador da política nacional de alfabetização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

O estudo teve como objetivo discutir a avaliação da alfabetização de crianças nos últimos anos, de forma a contribuir com o debate para a elaboração do novo PNE. Inicialmente, vimos como foram executados diferentes programas e ações com foco na alfabetização das crianças nos últimos 20 anos. Na maior parte desse período, a ideia de ciclo de alfabetização nos três primeiros anos do EF foi predominante; entretanto, com a promulgação da BNCC, esse foco mudou para os dois primeiros anos de escolarização e, mais recentemente, para o primeiro ano do EF. Tal redução foi defendida na mais recente Política Nacional de Alfabetização, que sofreu diversas críticas de especialistas do campo educacional, principalmente por defender um método específico de alfabetização.

A alternância de concepções, métodos, projetos de formação de professores, entre outras propostas, não colaborou para o quadro da alfabetização no País, que ainda apresenta dados alarmantes. As informações mais recentes em nível nacional do Saeb 2021 reiteram as desigualdades sociais e educacionais dos estudantes desde o início da escolarização básica, situação agravada pela pandemia da covid-19. Um terço dos estudantes do 2º ano do EF está posicionado nos três primeiros níveis da escala de proficiência de Língua Portuguesa, ou seja, consegue realizar atividades muito elementares esperadas para a etapa avaliada, sendo que metade desses alunos não realiza as atividades mais básicas do teste. Ao desagregar esse percentual, verifica-se

que as desigualdades se acentuam, quando se analisam as diferentes regiões, níveis socioeconômicos e de cor/raça.

O estudo evidencia um cenário de urgente recuperação de aprendizagem desses estudantes, e o novo PNE deverá considerar esse diagnóstico. Nesse sentido, esta investigação propõe algumas sugestões para o próximo Plano. A primeira delas diz respeito à ampliação do público-alvo da avaliação, de forma que escolas e redes municipais possam receber e analisar seus resultados, refletindo e agindo em prol da melhoria da aprendizagem dos estudantes. Essa ampliação deve ser feita de modo pactuado entre os diversos entes federativos, otimizando recursos na logística de aplicação e correção da avaliação. É preciso considerar as ações que municípios e estados já desenvolvem e promover um real regime de colaboração entre União e demais entes na promoção de avaliações de larga escala.

A segunda é a necessidade de contextualização dos resultados com dados além do desempenho em Língua Portuguesa e Matemática. Os documentos de referência e a matriz-mestre do Saeb já destacam a necessidade de elaborar e disseminar informações e indicadores para além do desempenho dos estudantes nos testes cognitivos. Essas informações são indispensáveis para a elaboração e execução de políticas públicas intersetoriais com o objetivo de redução das desigualdades sociais e educacionais no País.

Por fim, registra-se a necessidade de se estabelecerem os padrões de desempenho esperados para a etapa de alfabetização, tornando a divulgação e disseminação dos resultados mais precisa para a análise das escolas e redes de ensino. A análise pedagógica dos dados permite orientar ações que viabilizem a melhoria da qualidade da aprendizagem dos estudantes. Além disso, a definição dos padrões possibilita um monitoramento mais preciso para o próximo PNE, com objetivos e metas claras de melhoria da qualidade e redução das desigualdades educacionais.

## REFERÊNCIAS

---

ADAMS, M. J. *Beginning to read: thinking and learning about print*. Cambridge, MA: MIT Press, 1990.

ALAVARSE, O. M.; BRAVO, M. H.; MACHADO, C. Avaliação como diretriz das políticas educacionais dos governos federal, estaduais e municipais: o caso brasileiro. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2012, Zaragoza, Espanha. *Publicação*. Goiânia: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2012. Disponível em: <[https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/OcimarM.Alavarse\\_res\\_int\\_GT3.pdf](https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/OcimarM.Alavarse_res_int_GT3.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2023

ALMEIDA, M. A. J.; PROENÇA, H. H. D. M. *Entendendo as divergências entre a PNA e a BNCC: parecer técnico*. [São Paulo]: Cenpec Educação, 2021.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 49-81, jan./jun. 2016.

BARTHOLO, T. L. et al. Learning loss and learning inequality during the Covid-19 pandemic. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 119, e0223776, 2023.

BOF, A. M. Quais são os níveis adequados de aprendizado para os estudantes brasileiros da educação básica: construindo uma proposta nacional. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: estratégias do Plano Nacional de Educação II*. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 11-48. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 6).

BOF, A. M.; BASSO, F. V.; SANTOS, R. Impactos da pandemia na alfabetização das crianças brasileiras. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: impactos da pandemia*. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 241-276. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 7).

BOF, A. M.; MORAES, G. H. Impactos da pandemia no aprendizado dos estudantes brasileiros: desigualdades e desafios. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: impactos da pandemia*. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 277-306. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 7).

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 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 maio 2005.

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, edição extra.

BRASIL. Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Seção 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, edição extra.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). *Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa diretrizes nacionais para o ensino fundamental de 9 (nove) anos*. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Resolução nº 2, de 9 de outubro de 2018. Define diretrizes operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na educação infantil e no ensino fundamental, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 out. 2018. Seção 1, p. 10.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Avaliação Nacional da Alfabetização: ANA: documento básico*. Brasília, DF: Inep, 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Avaliação Nacional da Alfabetização: relatório 2013-2014: volume 2: análise dos resultados*. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sistema de Avaliação da Educação Básica: Avaliação Nacional da Alfabetização: edição 2016*. Brasília, DF, out. 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2017-pdf/75181-resultados-ana-2016-pdf/file>>. Acesso em: 13 jan. 2023

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sistema de Avaliação da Educação Básica: documento de referência: versão 1.0*. Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Escalas de proficiência do Saeb: 2º ano do ensino fundamental – Língua Portuguesa e Matemática e 9º ano do ensino fundamental – Ciências da Natureza e Ciências Humanas, de acordo com a BNCC*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Estudo Internacional de Progresso em Leitura: pesquisa de aprendizagem inicial*. [Brasília, DF, 2021]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pirls/testes-e-questionarios>>. Acesso em: 9 maio 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota informativa dos resultados do Saeb 2021: versão retificada*. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/saeb/outros\\_documentos/nota\\_explicativa\\_saeb\\_2021.pdf](https://download.inep.gov.br/saeb/outros_documentos/nota_explicativa_saeb_2021.pdf)>. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Saeb: resultados*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/resultados>>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nível Socioeconômico (Inse)*. [Brasília, DF, s. d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/nivel-socioeconomico>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: MEC, 2007a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 10, de 24 de abril de 2007. Institui a Avaliação de Alfabetização “Provinha Brasil”, a ser estruturada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 abr. 2007b. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jul. 2012. Seção 1, p. 22.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Diretrizes Curriculares Nacionais para educação básica*. Brasília, DF: MEC, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação – PNME. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jul. 2017. Seção 1, p. 20.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular*: educação é a base. Brasília, DF, [2018a]. Disponível em: <[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_-versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_-versaofinal_site.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018. Institui o Programa Mais Alfabetização, que visa fortalecer e apoiar as unidades escolares. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 fev. 2018b. Seção 1, p. 54.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *PNA: Política Nacional de Alfabetização*. Brasília, DF, 2019. <[https://alfabetizacao.mec.gov.br/images/pdf/caderdo\\_final\\_pna.pdf](https://alfabetizacao.mec.gov.br/images/pdf/caderdo_final_pna.pdf)>. Acesso em: 27 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 280, de 19 de fevereiro de 2020. Institui o Programa Tempo de Aprender, que dispõe sobre a alfabetização escolar no âmbito do Governo Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 fev. 2020<sup>a</sup>. Seção 1, p. 69.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 421, de 23 de abril de 2020. Institui o Conta pra Mim, programa de literacia familiar do Governo Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 abr. 2020b. Seção 1, p. 181.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Parâmetros de atualização do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb*. Brasília, DF: MEC, 2022.

CEARÁ. Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaee). *Ceará: a coleção de divulgação de resultados*. [Juiz de Fora, 2019]. Disponível em: <<https://avaliacaoemontoramentoceara.caeddigital.net/#!/colecoes>>. Acesso em: 16 jan. 2023.

DAVIES, P. What is evidence-based education? *British Journal of Educational Studies*, Oxford, England, v. 47, n. 2, p. 108-121, 1999.

FERRÃO, M. E. et al. Estudo longitudinal sobre eficácia educacional no Brasil: comparação entre resultados contextualizados e valor acrescentado. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 4, p. 265-300, out./dez. 2018.

FONSECA, I. C. et al. *Monitoramento da permanência na educação básica com o indicador de regularidade de trajetórias educacionais*. OSF Preprints. [S. l.], 2023. Disponível em: <<https://osf.io/k2mb9/>>. Acesso em: 5 maio 2023. Versão preprint.

FRADE, I. C. A. S. Palavra aberta – BNCC e a alfabetização em duas versões: concepções e desafios. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 36, e220676, 2020a.

FRADE, I. C. A. S. Um paradigma científico e evidências a ele relacionadas resolveriam os problemas da alfabetização brasileira? *Revista Brasileira de Alfabetização*, Belo Horizonte, v. 1, n. 10, p. 15-25, jul./dez. 2020b.

GARY, T.; PRING, R. *Educação baseada em evidências: a utilização dos achados científicos para a qualificação da prática pedagógica*. Porto Alegre: Artmed, 2007.

LIMA, A. L. D. *Retratos da educação no contexto da pandemia do Coronavírus: um olhar sobre múltiplas desigualdades*. São Paulo: FCC, 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação (SEE). *Simave: Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública: Revista da Rede*. Juiz de Fora, 2021. Disponível em: <<https://simave.educacao.mg.gov.br/resources/arquivos/colecoes/2021/mg-simave-rr.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2023

MORTATTI, M. R. L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 329-341, maio/ago. 2010.

MULLIS, I. V. S. et al. *Pirls 2021: international results in reading*. Chestnut Hill, MA: Boston College, 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *A promessa das avaliações de aprendizagem em larga escala: reconhecer os limites para desbloquear oportunidades*. Paris, 2019. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372615>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação e Esportes (SEE). *Saepe: Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco: revista do professor: Língua Portuguesa e Matemática: 2º ano do ensino fundamental*. Juiz de Fora, 2021. Disponível em: <[https://avaliacaoemontoramentopernambuco.caeddigital.net/resources/arquivos/colecoes/SAEPE\\_2021/PE2021RPLPMTALFA.pdf](https://avaliacaoemontoramentopernambuco.caeddigital.net/resources/arquivos/colecoes/SAEPE_2021/PE2021RPLPMTALFA.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2023.

ROCHA, J. G.; OLIVEIRA, M. V.; SANTOS, S. M. A Política Nacional de Alfabetização – PNA: “do direito de criticar – do dever de não mentir, ao criticar”. *Revista Brasileira de Alfabetização*, Belo Horizonte, v. 1, n. 10, p. 117-121, jul./dez. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Educação (Seduc). *O impacto da pandemia na educação: avaliação amostral da aprendizagem dos estudantes*. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-Estudo-Amostral.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

SENKEVICS, A. S.; BOF, A. M. Desigualdades educacionais na pandemia. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: impactos da pandemia*. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 173-209. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 7).

SNOWLING, M. J.; HULME, C. (Org.). *A ciência da leitura*. Porto Alegre: Penso, 2013.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G.; FONSECA, J. A. Trajetórias educacionais como evidência da qualidade da educação básica brasileira. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 38, e0167, 2021.

SOARES, M. *Alfabetização e letramento: caminhos e descaminhos*. [Porto Alegre], 2004. Disponível em: <<https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/40142/1/01d16t07.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2023.

TEIXEIRA, L. A.; SILVA, T. Programas de formação de professores alfabetizadores: do Profa à Política Nacional de Alfabetização – PNA. *Revista Educação e Políticas em Debate*, Uberlândia, v. 10, n. 2, p. 665-679, maio/ago. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF). Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed). *Conectando pontos, construindo pontes*. [Juiz de Fora], 2022. Disponível em: <<https://institucional.caeddigital.net/parcerias.html>>. Acesso em: 1 fev. 2023.

WORLD BANK; UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO); UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *The state of the global education crisis: a path to recovery*. New York, 2021. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/416991638768297704/pdf/The-State-of-the-Global-Education-Crisis-A-Path-to-Recovery.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2023.

# ANEXO

## ANEXO A

### ESCALA DE PROFICIÊNCIA DE LÍNGUA PORTUGUESA NO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL

(Continua)

Nível	Descrição do nível
Nível abaixo de 1 Desempenho menor que 650	Os estudantes alocados no nível abaixo de 1 provavelmente não dominam qualquer uma das habilidades que compuseram o primeiro conjunto de testes para essa área e etapa escolar.
Nível 1 Desempenho maior ou igual a 650 e menor que 675	Nesse nível, os estudantes, provavelmente, são capazes de: <ul style="list-style-type: none"><li>• Relacionar sons consonantais com regularidades diretas aos seus registros escritos em início de palavra ditada;</li><li>• Relacionar o som de sílaba inicial de palavra dissílaba ou de sílaba intermediária de palavra trissílaba, com estrutura silábica canônica – ou com estrutura silábica canônica e não canônica –, a seu registro gráfico, a partir de palavra ditada;</li><li>• Ler palavras dissílabas, com sílabas canônicas, ou com sílabas canônicas e não canônicas, a partir de palavra ditada, com apoio de imagem;</li><li>• Ler palavras trissílabas com sílabas canônicas, a partir de palavra ditada, com apoio de imagem.</li></ul>
Nível 2 Desempenho maior ou igual a 675 e menor que 700	Além das habilidades descritas no nível anterior, os estudantes, provavelmente, são capazes de: <ul style="list-style-type: none"><li>• Relacionar sons consonantais com regularidades contextuais aos seus registros escritos em início de palavra ditada;</li><li>• Ler palavras trissílabas com sílabas canônicas e não canônicas, a partir de palavra ditada, com apoio de imagem;</li><li>• Ler palavras polissílabas com sílabas canônicas, ou com sílabas canônicas e não canônicas, a partir de palavra ditada, com apoio de imagem.</li></ul>
Nível 3 Desempenho maior ou igual a 700 e menor que 725	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: <ul style="list-style-type: none"><li>• Ler frases com período simples, na ordem direta e na voz ativa, relacionando frase ouvida ou cena apresentada na imagem com seu registro escrito;</li><li>• Ler frases com período composto (duas orações), na ordem direta, relacionando a cena apresentada na imagem com seu registro escrito;</li><li>• Escrever, de forma alfabética, com troca, inversão ou acréscimo de grafemas, palavras com sílabas canônicas, ou com sílabas canônicas e não canônicas, com correspondências regulares diretas ou contextuais entre letras e fonemas, a partir de ditado.</li></ul>
Nível 4 Desempenho maior ou igual a 725 e menor que 750	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: <ul style="list-style-type: none"><li>• Localizar informação explícita no final de texto muito curto (duas linhas);</li><li>• Escrever, de forma ortográfica, palavras trissílabas com sílabas canônicas e não canônicas, com correspondências regulares diretas entre letras e fonemas, a partir de ditado;</li><li>• Escrever um texto adequado ao propósito comunicativo de convidar, embora sem especificar o evento (festa), ainda que apresente quaisquer outros elementos demandados (local, data, hora e destinatário). O texto pode ter apresentado desvios ortográficos, comprometendo ou não a sua compreensão, ou desvios de segmentação.</li></ul>

ANEXO A

ESCALA DE PROFICIÊNCIA DE LÍNGUA PORTUGUESA NO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL

(Conclusão)

Nível	Descrição do nível
Nível 5 Desempenho maior ou igual a 750 e menor que 775	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • Localizar informação explícita em textos curtos (quatro a seis linhas), como bilhete, crônica e fragmento de conto infantil; • Inferir assunto em cartaz; • Inferir informação em texto que articula linguagem verbal e não verbal, como cartaz e tirinha; • Escrever, de forma ortográfica, palavras trissílabas com sílabas canônicas, com correspondências regulares contextuais entre letras e fonemas, a partir de ditado.
Nível 6 Desempenho maior ou igual a 775 e menor que 800	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • Reconhecer a finalidade de textos, a partir da observação dos elementos estruturais que compõem o gênero, como cartaz e lista de compras; • Escrever, de forma ortográfica, palavras polissílabas com sílabas canônicas, com correspondências regulares diretas entre letras e fonemas, a partir de ditado.
Nível 7 Desempenho maior ou igual a 800 e menor que 825	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • Inferir informação em textos de média extensão; • Inferir assunto de textos de média extensão; • Escrever, de forma ortográfica, palavra trissílaba com sílabas canônicas e não canônicas, com correspondências regulares contextuais entre letras e fonemas, a partir de ditado; • Escrever um texto adequado ao propósito comunicativo de convidar para uma festa, com uso de palavras ou expressões relacionadas à situação comunicativa e à apresentação do evento para o qual se convida, podendo inserir, ainda, os demais elementos demandados (local, data, hora e destinatário), segmentando corretamente todas as palavras e grafando-as de maneira que não comprometa a compreensão do texto.
Nível 8 Desempenho maior ou igual a 825	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • Inferir informação em textos longos; • Inferir assunto de textos longos.

Fonte: Brasil. Inep (2020, p. 5-7).

# MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS: APRIMORAMENTOS PARA O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO\*

Alvana Maria Bof<sup>I</sup>

Clarissa Guimarães Rodrigues<sup>II</sup>

Adolfo Samuel de Oliveira<sup>III</sup>

<https://doi.org/10.24109/9786558011125.ceppe.v8.5767>

---

## RESUMO

O Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece, em sua Meta 7, o fomento à qualidade da educação básica, determinando o aumento gradativo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) até o final de sua vigência. Propõe, ainda, em suas diretrizes, a superação das desigualdades educacionais. O Ideb, desde a sua criação, tem sido objeto de análises, críticas e sugestões de aprimoramento. Entre as críticas mais contundentes está a incapacidade do índice em diagnosticar parte importante das discrepâncias de desempenho existentes no sistema educacional brasileiro, entre os diversos grupos de estudantes. O objetivo deste estudo é subsidiar o debate

---

\* Os autores agradecem a leitura crítica e as sugestões de Katiana Rodrigues da Silva e Maria Teresa Gonzaga Alves a versões preliminares deste artigo.

<sup>I</sup> Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestre em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutora em Educação pela The George Washington University (Estados Unidos).

<sup>II</sup> Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), bacharel em Ciências Econômicas, doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e estágio pós-doutoral pelo Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital (Áustria).

<sup>III</sup> Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), sociólogo, mestre e doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente faz estágio de pós-doutorado na Fundação Carlos Chagas (FCC).

e propor aprimoramentos à Meta 7, que visa à melhoria da qualidade da educação básica, e seu indicador (Ideb), introduzindo mecanismos que permitam ao índice melhor captar, diagnosticar e monitorar as desigualdades educacionais em relação à aprendizagem entre os estudantes brasileiros, induzindo, ainda, à superação de tais desigualdades. Apresentam-se simulações, comparando trajetórias do Ideb e do Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (Idesp), que adota em seu cálculo, em vez das médias de proficiência, um mecanismo de ponderação que considera a distribuição dos estudantes em quatro patamares de desempenho (abaixo do básico, básico, adequado e avançado) nas escalas de proficiência do Sistema de Avaliação da Educação Básica, mostrando que a formulação do Idesp é mais apropriada para dimensionar as diferenças no aprendizado dos estudantes. Conclui-se, ainda, que é necessário incluir a equidade na meta, explicitando os contrastes de resultados entre grupos sociodemográficos e induzindo à redução das desigualdades entre esses grupos.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; Ideb; aprendizagem; desigualdade; equidade.

---

## INTRODUÇÃO

---

A melhoria da qualidade da educação básica tem sido objeto de reiteradas políticas e reivindicações ao largo das últimas décadas. Em que pese o avanço na universalização do acesso, a qualidade (particularmente da aprendizagem e do fluxo escolar) ainda é questão a ser resolvida. O problema se configura tanto na perspectiva dos níveis de aprendizado alcançados pelos estudantes brasileiros em cada ano/série de estudo e de sua trajetória escolar marcada pela reprovação e pelo abandono, quanto na perspectiva das expressivas desigualdades que se configuram historicamente no sistema educacional brasileiro.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, em sua Meta 7, trata diretamente do fomento à qualidade da educação básica, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, determinando o aumento gradativo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para os anos iniciais e finais do ensino fundamental (EF) e ensino médio (EM), de acordo com metas intermediárias e finais estabelecidas até o término da vigência do Plano. O Ideb é um indicador sintético, que congrega informações dessas duas dimensões – do fluxo (taxa de aprovação) e do desempenho dos alunos nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). As metas do Ideb estabelecidas no PNE foram, na verdade, definidas em 2007, no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094/2007), integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), desenvolvido pelo

Ministério da Educação (Haddad, 2008). Foi também o Decreto Compromisso Todos pela Educação que estabeleceu que “a qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep” (Brasil, 2007, artigo 3º).

As metas estabelecidas no PNE são norteadas pelas diretrizes do Plano descritas no artigo 2º da Lei nº 13.005/2014. No caso da Meta 7, além da diretriz de “melhoria da qualidade da educação”, tem relevância a de “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (Brasil, 2014, artigo 2º). A sinalização do Plano é clara: a melhoria da qualidade da educação básica deve se dar de forma a eliminar as desigualdades educacionais existentes no País.

Estudos sobre o monitoramento da Meta 7 do PNE, publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), analisam a trajetória do Ideb para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e o ensino médio, comparando os índices atingidos em cada uma dessas etapas com as metas do Ideb fixadas no Plano.<sup>1</sup> No processo de monitoramento, no entanto, impôs-se a necessidade de complementar as informações do Ideb com os estudos relativos aos níveis de aprendizado alcançados pelos estudantes brasileiros, tomando por base a Estratégia 7.2, que determina, entre outros, que, até o final da vigência do PNE, todos os alunos do ensino fundamental e do ensino médio alcancem 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<sup>2</sup> (Brasil, 2014). Tal medida mostrou-se fundamental, uma vez que a utilização somente do Ideb – que conjuga as médias de desempenho verificadas nas avaliações do Saeb com a taxa de aprovação da etapa – informa pouco ou, pelo menos, não de maneira direta, sobre a evolução do aprendizado efetivo dos alunos, obnubilando, ainda, as desigualdades no aprendizado e no fluxo escolar que ocorrem entre os estudantes, segundo suas características sociodemográficas, localização da escola que frequentam etc., quando não calculado para esses estratos. Um conjunto de estudos demonstra as grandes desigualdades nos resultados educacionais tanto em relação à aprendizagem quanto à trajetória escolar dos estudantes brasileiros, mostrando ainda que o crescimento do Ideb não veio acompanhado de uma redução das desigualdades nos resultados da

<sup>1</sup> Ver Brasil. Inep (2022b).

<sup>2</sup> Estabelece a Estratégia 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).

educação básica (Alves; Soares; Xavier, 2016; Soares; Alves; Fonseca, 2021; Fonseca *et al.*, 2023).

O Ideb, desde a sua criação, tem sido objeto de análises, críticas e sugestões direcionadas ao seu aprimoramento. De um lado, aponta-se a importância e relevância da criação do índice para diagnosticar, direcionar e monitorar o desenvolvimento da educação básica do País; de outro, identificam-se e discutem-se suas limitações, enquanto indicador sintético destinado a “mensurar” a qualidade dos resultados da educação básica. Entre as críticas mais contundentes, está a baixa capacidade do Ideb em diagnosticar determinadas desigualdades educacionais existentes no sistema educacional brasileiro (Soares; Xavier, 2013; Fonseca *et al.*, 2023).

O objetivo deste estudo é subsidiar o debate e propor aprimoramentos à meta de melhoria da qualidade da educação básica (Meta 7 do PNE) e ao seu indicador, introduzindo mecanismos que permitam melhor captar, diagnosticar e monitorar as desigualdades educacionais em relação à aprendizagem entre os estudantes brasileiros, estimulando ainda a redução/superação dessas desigualdades. O estudo busca, assim, contribuir com a discussão sobre a formulação da meta de melhoria da qualidade da educação básica para o PNE (2024-2034), na perspectiva da superação das desigualdades educacionais prevista pela diretriz do Plano e tão essencial ao desenvolvimento da educação no País, com garantia do direito à educação de qualidade a todos.

Este artigo está organizado da seguinte forma: na primeira seção, aborda-se a Meta 7 do PNE e as limitações encontradas no monitoramento dessa meta com a utilização somente do Ideb, particularmente no que diz respeito à necessidade de diagnosticar e monitorar a redução das desigualdades educacionais. A seguir, apresentam-se simulações, comparando-se os resultados do Ideb e do Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo – Idesp, indicador que difere do Ideb por adotar, em seu cálculo, em vez das médias de proficiência, um mecanismo de ponderação que analisa a distribuição dos estudantes pelos níveis de proficiência das escalas de Língua Portuguesa e de Matemática do Saeb, considerando ainda grupos sociodemográficos de alunos definidos por sexo, raça/cor e escolaridade dos pais. Discute-se sobre de que forma esses indicadores conseguem captar as desigualdades educacionais entre os estudantes brasileiros da educação básica e sobre como a meta poderia ser (re) formulada de maneira a estimular a redução/superação das desigualdades educacionais. Com base nos resultados das análises, propõem-se, ao final, aprimoramentos para a meta da melhoria da qualidade da educação básica para o próximo PNE e seu indicador, buscando incorporar tanto a melhoria dos resultados da educação básica para todos os alunos quanto a indução à superação das desigualdades educacionais.

## 1 MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA, IDEB E DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

A Meta 7 do PNE prevê fomentar a qualidade da educação básica, em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir, no final da vigência do Plano, Ideb 6,0 para os anos iniciais do EF; Ideb 5,5 para os anos finais do EF; e Ideb 5,2 para o ensino médio. São estabelecidas, também, as metas intermediárias, a cada dois anos, para cada etapa de ensino, as quais são monitoradas pelo Inep, por meio da elaboração do Relatório de Monitoramento das Metas do PNE e outros estudos com essa finalidade. Conforme os resultados apresentados no *Relatório do 4º ciclo* (Brasil. Inep, 2022a), verifica-se que o Ideb vem aumentando desde 2007 nas três etapas de ensino, embora tenha ficado estagnado no ensino médio de 2011 a 2015, como mostram os Gráficos 1, 2 e 3, referentes ao Ideb dos anos iniciais e finais do EF e ensino médio, respectivamente.

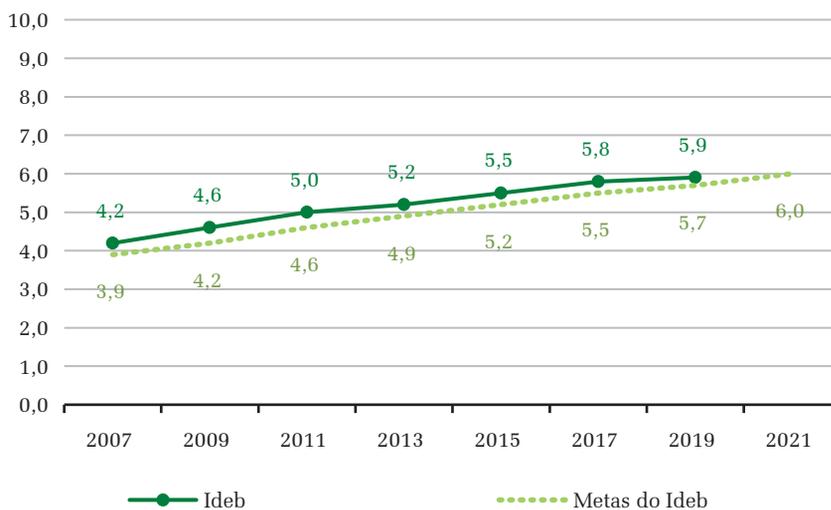
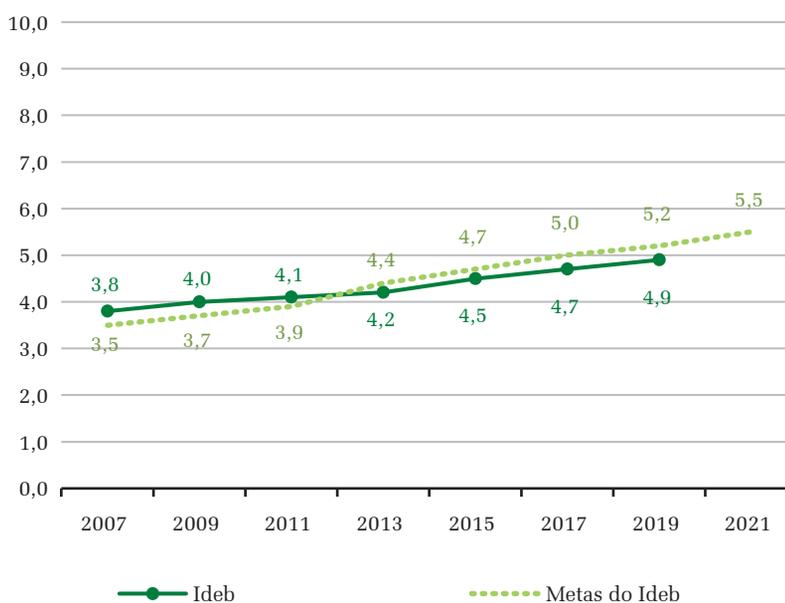


GRÁFICO 1

IDEB DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E METAS FIXADAS NO PNE - BRASIL - 2007-2021

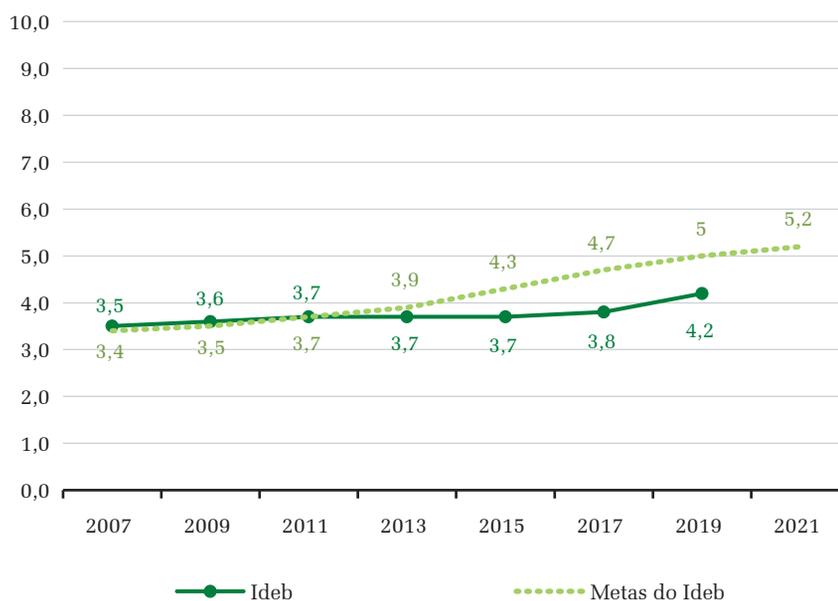
Fonte: BRASIL. Inep (2022a)..



**GRÁFICO 2**

**IDEB DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E METAS FIXADAS NO PNE – BRASIL – 2007-2021**

Fonte: BRASIL. Inep (2022a).



**GRÁFICO 3**

**IDEB DO ENSINO MÉDIO E METAS FIXADAS NO PNE – BRASIL – 2007-2021**

Fonte: BRASIL. Inep (2022a).

Há um conjunto de estudos, no entanto, que mostra que o aumento do Ideb não significa que todos os estudantes tenham alcançado níveis adequados de aprendizagem e sigam uma trajetória regular na escola; ao contrário, há grandes desigualdades nos resultados educacionais dos estudantes brasileiros, considerando suas características sociodemográficas – nível socioeconômico, cor/raça, local de residência, escola que frequentam etc. (Alves *et al.*, 2013; Alves; Soares; Xavier, 2016; Ferrão *et al.*, 2018; Soares; Alves; Fonseca, 2021, entre outros). Soares, Alves e Fonseca (2021) e Fonseca *et al.* (2023) constataam que o Ideb pode ser relativamente alto no município mesmo que muitos estudantes tenham trajetórias irregulares. Os autores mostram, também, que alguns grupos sociais de estudantes são muito mais propensos a ter uma trajetória regular e outros a apresentar repetência ou ficar fora da escola, havendo uma proporção alta de meninos de cor/raça preta que têm trajetórias escolares irregulares. Há estudos que revelam, ainda, que o crescimento do Ideb não veio acompanhado de uma redução das desigualdades nos resultados da educação básica (Alves; Soares; Xavier, 2016; Soares; Alves; Fonseca, 2021).

A utilização do Ideb como indicador-chave para mensurar os resultados da educação básica tem sido objeto de análises, críticas e sugestões para aprimoramento do índice. Uma das críticas mais contundentes diz respeito à sua incapacidade de captar determinadas desigualdades educacionais que estão impregnadas no sistema educacional brasileiro. A utilização das médias de desempenho dos alunos no cálculo do componente referente à aprendizagem também tem recebido consistentes críticas. Há consenso entre especialistas de que o Ideb deve considerar a evolução da aprendizagem para além das médias de proficiência dos alunos. O próprio autor do texto que apresenta o Ideb (Fernandes, 2007, p. 16) sugere a possibilidade de se utilizar outra medida: “vários aprimoramentos são possíveis, como, por exemplo, incluir a dispersão das notas, ao invés de se considerar apenas o desempenho médio”.

De modo geral, as críticas em relação à utilização das médias de proficiência no componente da aprendizagem do Ideb podem ser apresentadas considerando ao menos três dimensões: *i*) não fornece uma interpretação pedagógica do resultado escolar dos estudantes, limitando, portanto, o trabalho essencial da escola e do sistema em promover ações pedagógicas que auxiliem os estudantes com desempenho insuficiente a alcançarem níveis adequados de aprendizado e estimulem todos eles a atingirem níveis sempre mais elevados, desenvolvendo plenamente o seu potencial; *ii*) é passível de ser manipulada via comportamento de jogo, que pode focar nos alunos de maior desempenho, deixando em segundo plano, ou até mesmo em estado de exclusão, os estudantes com resultados mais baixos, para que a média do Ideb seja maior – Soares (2009) demonstra como uma mesma média pode ser obtida com proporções muito diferentes de estudantes nos distintos níveis de aprendizado, indicando, em muitos casos, que a obtenção de maiores médias de desempenho é claramente pouco equitativa, uma vez que são deixados para trás alunos com desempenho baixo; e *iii*) é pouco sensível às desigualdades de resultados educacionais: a média pode

aumentar paralelamente ao aumento do hiato (*gap*) entre os resultados de estudantes com desempenho insuficiente e avançado, por exemplo. O desempenho médio dos estudantes de uma determinada escola X pode aumentar por meio da melhoria no desempenho dos estudantes que já apresentam bons resultados nos testes, sem que haja um avanço daqueles que estão aquém de um aprendizado adequado.

Nesse caso, o aumento no desempenho médio dos estudantes dessa escola X tende a provocar uma elevação no Ideb, que ocorre paralelamente ao aumento na diferença de desempenho entre os estudantes situados na base e no topo da distribuição dos escores de proficiência mensurados pelo Saeb. Estudos mostram que a utilização das médias permite que, mesmo quando o Ideb é alto, haja número significativo de estudantes com baixo desempenho. Soares e Xavier (2013) demonstram que valores altos do Ideb, como os entre 5,5 e 6,5, são compatíveis com proporções significativas de estudantes no nível mais baixo de aprendizado (abaixo do básico).

A limitação do Ideb em captar/diagnosticar as desigualdades educacionais entre grupos sociais é algo relevante e precisa ser tratada. Como mostram os estudos, o índice atual não contempla os resultados educacionais entre estudantes de nível socioeconômico (NSE) alto e baixo, diferente cor/raça etc. Num país onde as desigualdades sociais são tão marcantes, essa é sem dúvida uma limitação a ser superada. Merece nota a afirmação de Soares e Xavier (2013) de que, se o Ideb atual for o único indicador usado para guiar as políticas educacionais de educação básica, mesmo que suas metas sejam atingidas, podemos ainda assim não ter um sistema educacional que garanta o direito constitucional à educação.

Outra questão igualmente fundamental é a que trata do monitoramento e fomento à melhoria da qualidade da educação básica em conjunção com a superação das desigualdades educacionais, como prevê a diretriz do PNE. Da mesma forma que o Ideb em si, como indicador, não consegue apreender determinadas desigualdades nos resultados da educação básica, ele também parece não conseguir incorporar e induzir a ideia da superação das desigualdades.

Nesse aspecto, é importante notar que, em sua concepção, o Ideb prevê implicitamente a superação das desigualdades educacionais pela convergência das metas. A Nota Técnica do Inep que trata da metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, em escolas estaduais e municipais, explicita a seguinte premissa assumida:

P2: As trajetórias do Ideb por rede de ensino devem contribuir para a redução das desigualdades em termos de qualidade educacional. Isso significa que no esforço empregado por cada rede (municipal ou estadual) estarão implícitos os objetivos de atingir as metas intermediárias de curto prazo e alcançar a convergência dos Idebs atingidos pelas redes no médio ou longo prazo. (Brasil. Inep, 2007, p. 1-2).

Segundo Fernandes ([s.d.], p. 3), o esforço a ser empregado em cada esfera administrativa deve visar, além de ao alcance das metas intermediárias de curto prazo, à convergência dos Idebs alcançados pelas demais redes a médio e longo prazos, ou seja, “os esforços de cada rede devem também contribuir para a redução das desigualdades em termos de qualidade educacional”.

O problema que surge nessa abordagem é que as metas podem convergir para o mesmo Ideb, mas encobrir uma grande desigualdade interna. Como visto, a escola ou o sistema de ensino podem melhorar o Ideb simplesmente melhorando os estudantes que já são melhores; ou seja, podem aumentar a média de desempenho investindo nos melhores alunos e deixando à margem aqueles com baixo desempenho. Vê-se, assim, que o Ideb atual também tem dificuldade em monitorar e estimular a superação das desigualdades educacionais, como demanda a diretriz do PNE. Essa é uma questão importantíssima a ser resolvida na formulação do novo índice que monitorará a melhoria da qualidade da educação básica na perspectiva da superação das desigualdades.

## 2 IDEB E IDESP: SIMULAÇÕES COMPARATIVAS

Da revisão da literatura realizada em relação às limitações do Ideb, transparecem ao menos três concordâncias: *i*) o novo Ideb deve ser capaz de explicitar as desigualdades entre grupos sociodemográficos; *ii*) o novo Ideb deve contemplar uma medida capaz de captar a evasão escolar, pois a taxa de aprovação calculada de forma transversal não considera os estudantes uma vez registrados no sistema de ensino em anos anteriores e que evadiram; e *iii*) a dimensão da aprendizagem do índice deve considerar outra medida que não seja as médias de desempenho, como a distribuição dos estudantes pelos níveis de proficiência das escalas de Língua Portuguesa e de Matemática do Saeb.

Considerando esses consensos, este estudo opta por apresentar simulações comparando resultados do Ideb e do Idesp, uma vez que o Idesp considera em sua formulação, em vez das médias de desempenho, a distribuição dos estudantes em quatro patamares de proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática definidos no Saresp<sup>3</sup> (abaixo do básico; básico, adequado, avançado), baseando-se num mecanismo

<sup>3</sup> O Idesp é calculado de acordo com a seguinte fórmula:  $IDESP_s = IDS_s \times IF_s$ , em que,

IDS = Indicador de desempenho dos alunos, medido pelos resultados dos testes de Língua Portuguesa e Matemática do Saresp, nos 5º e 9º anos do ensino fundamental e na 3ª série do ensino médio.

IFS = Indicador de fluxo, número entre 0 e 1, medido pela taxa média de aprovação em cada etapa da escolarização (séries iniciais e séries finais do EF e EM), coletadas pelo Censo Escolar da Educação Básica, Inep.

O IDS é calculado a partir da defasagem média dos alunos da escola em relação ao nível avançado de aprendizado. Os alunos classificados nos níveis abaixo do básico, básico, proficiente e avançado recebem, respectivamente, três, duas, uma e nenhuma defasagem. A defasagem do sistema ou da escola é definida como a média ponderada das defasagens de cada nível, tomando-se como peso a porcentagem de alunos em cada nível (Soares, 2009).

de ponderação em que o aumento do valor do índice é condicionado à redução na proporção de estudantes situados nos patamares mais baixos e ao aumento na proporção de estudantes nos patamares mais altos, incorporando, assim, tanto um critério pedagógico explícito, feito por meio de uma avaliação que define os pontos de corte desses patamares, quanto uma parcela da desigualdade dos resultados da aprendizagem, ao retratar, inclusive, desigualdades intraescolares (Rodrigues *et al.*, 2021). De acordo com Soares (2009), o Idesp foi construído, por um lado, para manter a agregação dos dois indicadores – de fluxo escolar e de desempenho – e, por outro, para incorporar a dimensão de equidade no indicador de desempenho, que estava ausente no Ideb. Para que isso fosse feito, abandonam-se as médias, passando-se a utilizar um indicador baseado num esquema de ponderação que considera os percentuais de alunos nos quatro níveis/patamares de aprendizado definidos no Saresp.

As simulações apresentadas neste estudo, primeiro realizadas em Rodrigues *et al.* (2021), comparam os resultados do Ideb e do Idesp, partindo do pressuposto de que o Idesp consegue captar implicitamente uma parcela da desigualdade de resultados educacionais por levar em conta, em sua formulação, a distribuição dos estudantes nos quatro patamares de proficiência e seguir um mecanismo de ponderação que estimula o alcance de patamares/níveis mais elevados de aprendizado pelos estudantes. Além disso, apresentam-se simulações dos resultados do Ideb e do Idesp por grupos sociodemográficos distintos, partindo da premissa de que as desigualdades precisam ser explicitadas para que seja possível identificar e monitorar avanços ou retrocessos em relação aos resultados educacionais de grupos sociais historicamente desfavorecidos.

### 3 METODOLOGIA

---

As simulações empíricas utilizaram os resultados relativos aos anos iniciais do ensino fundamental nos anos de 2013, 2015, 2017 e 2019. Para cada edição, foram calculados e comparados o Ideb (Fernandes, 2007) e Idesp (Soares, 2009). Para o cálculo dos indicadores das duas dimensões que compõem o Ideb e Idesp – aprendizagem e fluxo escolar (taxas de aprovação) – foram usados os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Censo Escolar da Educação Básica, respectivamente, nos anos de 2013, 2015, 2017 e 2019. Os resultados para os anos iniciais do EF são apresentados para o nível Brasil e unidades da Federação.

Os cálculos do Ideb e do Idesp são apresentados também por grupos sociodemográficos definidos por sexo, cor/raça e escolaridade dos pais (Quadro 1).

**QUADRO 1**  
**VARIÁVEIS SOCIDEMOGRÁFICAS UTILIZADAS NA ANÁLISE COMPARATIVA  
E CATEGORIAS**

Grupos sociodemográficos	Categorias
Sexo	Feminino, masculino
Raça/Cor	Branca, Preta, Parda, Amarela, Indígena, Sem resposta
Escolaridade dos pais	Alta escolaridade: mãe ou pai com, no mínimo, ensino médio completo; Baixa escolaridade: mãe ou pai com, no máximo, ensino médio incompleto.

Fonte: Elaborado pelos autores.

As informações utilizadas sobre raça/cor e sexo dos estudantes foram aquelas coletadas no Censo Escolar (para o cálculo da média harmônica das taxas de aprovação) e no Saeb (para o cálculo do desempenho cognitivo dentro dos grupos). Como não há informações sobre a escolaridade dos pais dos estudantes do 1º ao 5º ano do EF no Censo Escolar, os cálculos do Ideb e Idesp considerando essa variável utilizaram as informações oriundas do questionário do Saeb referentes aos alunos do 5º ano. A escolaridade dos pais, uma *proxy* do nível socioeconômico, é assim categorizada: alta escolaridade = mãe ou pai com, no mínimo, ensino médio completo; baixa escolaridade = mãe ou pai com, no máximo, ensino médio incompleto.

Adota-se, como estratégia de comparação, o cálculo da razão dos resultados do Ideb e do Idesp entre grupos distintos. Assim, por exemplo, divide-se o valor do Ideb e do Idesp dos brancos pelo valor do Ideb e Idesp dos pretos, respectivamente. Quando o resultado da razão é igual a 1, significa que os dois grupos possuem o mesmo valor do indicador. Quando o resultado da razão é maior (ou menor) que 1, significa que há diferença nos resultados educacionais entre os grupos sociais analisados. Uma vez que o grupo mais favorecido está no numerador, uma razão igual a 1,25 para o Ideb entre brancos e pretos, por exemplo, significa que os brancos possuem um Ideb 25% maior que o dos pretos.

## 4 RESULTADOS DAS SIMULAÇÕES DO IDEB E IDESP – BRASIL E UNIDADES FEDERATIVAS

A Tabela 1 apresenta os resultados do Ideb e do Idesp para os anos iniciais do ensino fundamental, em nível nacional, de 2013 a 2019, bienalmente. Como primeira observação, nota-se que tanto o Ideb quanto o Idesp crescem de 2013 a 2019, o que sinaliza a melhoria progressiva dos resultados da educação básica no período, embora o aumento seja menor a cada biênio. Verifica-se que os resultados do Ideb são sempre maiores que os

do Idesp em todos os anos da série histórica. Essa diferença se deve, em parte, às distintas metodologias empregadas nesses dois índices para obter a nota padronizada, visto que a padronização das proficiências no Ideb é feita com base na média e nos limites superiores e inferiores da Escala do Saeb de 1997 e, no Idesp, decorre dos cortes e da atribuição de pesos aos patamares de proficiência e da proporção de alunos em cada deles.

Não obstante, há uma diferença específica em tais metodologias que pode ajudar a compreender parte da diferença encontrada nos resultados desses dois índices sintéticos: no Ideb, qualquer aumento na proficiência dos estudantes contribui para o crescimento da nota padronizada (que pode ser anulado, cabe ressaltar, com uma redução equivalente na proficiência), ao passo que, no Idesp, que considera a distribuição dos alunos pelos quatro patamares de proficiência do Saesp, para que a nota padronizada cresça, é necessário que o aumento da proficiência dos alunos lhes permita subir de um patamar para outro (do básico para o adequado, por exemplo), alterando assim a distribuição dos alunos entre esses patamares. Um aumento de 10 pontos na escala do Saeb pode aumentar a nota padronizada do Ideb, que é calculada com base na proficiência média em LP e MT. Porém, no caso do Idesp, se esse aumento de 10 pontos não propiciar a mudança de patamar de proficiência, o índice não crescerá mesmo com tal aumento da proficiência, ou seja, nem todo aumento da proficiência provoca o crescimento desse índice. Assim, no Ideb, qualquer aumento no desempenho de um grupo de estudantes na avaliação, não compensada por uma redução da proficiência em outro grupo, eleva a média e faz o indicador aumentar. Já no Idesp, para que o valor do índice aumente, é preciso que haja uma mudança na distribuição do desempenho: redução na proporção de alunos com desempenho nos níveis abaixo do básico e/ou básico e, conseqüentemente, aumento na proporção de estudantes com desempenho adequado e/ou avançado.

**TABELA 1**  
**RESULTADOS DO IDEB E IDESP PARA OS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL**  
**- BRASIL - 2013-2019**

Ano	Ideb	Idesp
2013	5,16	4,11
2015	5,52	4,66
2017	5,78	5,05
2019	5,92	5,23

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

Analisando os resultados dos dois índices por unidade federativa (Figura 1), verifica-se que os resultados do Ideb são superiores ao do Idesp em todas as Ufs. Os estados que apresentam Ideb mais elevado, como São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná, Distrito Federal e Ceará, são também os estados que apresentam resultados do Idesp mais elevados. No outro extremo, estão Pará, Amapá e Maranhão, que apresentam os menores resultados tanto no Ideb quanto no Idesp. Nota-se ainda que os

estados que apresentam os resultados mais baixos são também os que apresentam a maior distância entre os valores do Ideb e Idesp, tal como se vê nos gráficos da Figura 1. Analisando a amplitude dos resultados obtidos pelas unidades federativas em cada um desses índices, percebe-se que a diferença entre o maior e o menor Ideb é inferior à diferença entre o maior e o menor Idesp. Além disso, quando se comparam os resultados do mesmo estado entre o Ideb e o Idesp, nota-se que a diferença entre eles é maior nos estados onde há uma elevada proporção de estudantes com desempenho abaixo do básico, pois quanto maior o número de alunos nesse nível, menor o valor do Idesp. Alves, Soares e Xavier (2016) e Alves e Ferrão (2019) mostram que esses estudantes, geralmente, são de baixo nível socioeconômico e autodeclarados pretos. Assim, é possível inferir que o Idesp é mais sensível às desigualdades de proficiência, o que aumenta sua capacidade de captar as desigualdades educacionais entre grupos sociais.

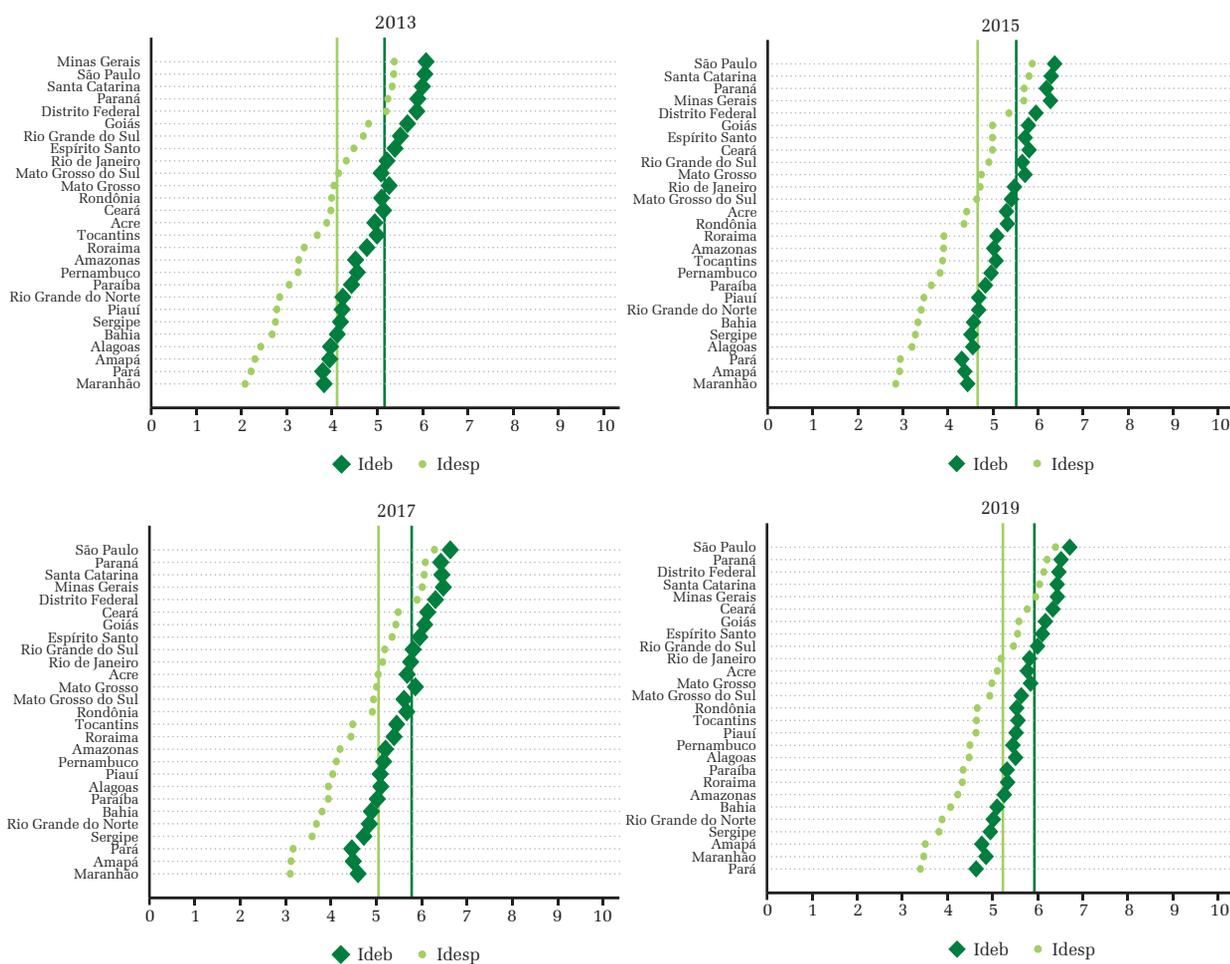


FIGURA 1

**RESULTADOS DO IDEB E IDESP PARA OS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL,  
POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2013-2019**

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

Nota: A linha vertical verde-escura representa o Ideb e a linha vertical verde-clara representa o Idesp para o Brasil.

## 5 RESULTADOS DO IDEB E IDESP ENTRE GRUPOS SOCIODEMOGRÁFICOS

Apresentam-se, a seguir, os resultados das razões calculadas para o Ideb e Idesp considerando o sexo, a raça/cor e a escolaridade dos pais dos estudantes, para o Brasil e as unidades da Federação. A Tabela 2 apresenta os resultados das razões calculadas considerando o sexo dos estudantes, para o Brasil, e a Figura 2, os resultados para as UFs.<sup>4</sup> O eixo x dos gráficos apresenta os resultados das razões para cada UF listada no eixo y.

Analisando-se os resultados, observa-se que há uma quase sobreposição das razões quando calculadas pelo Ideb e pelo Idesp, e que os resultados são muito próximos de 1, o que sugere uma diferença discreta no desempenho educacional entre meninas e meninos nos anos iniciais do ensino fundamental, favorável às meninas. Como será mostrado a seguir, as diferenças por sexo são bem menos marcantes do que as diferenças para outras características sociodemográficas. Porém, é importante advertir que o sexo, de forma isolada, pode não refletir adequadamente desigualdade entre grupos menos privilegiados, no entanto, quando combinado com a raça/cor e o NSE, há uma piora substancial na desigualdade em desfavor das meninas autodeclaradas pretas e com nível socioeconômico baixo (Alves; Soares; Xavier, 2016).

TABELA 2

IDEB E IDESP PARA ESTUDANTES DO SEXO FEMININO E MASCULINO, ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL – 2013-2019

Ano	Ideb			Idesp		
	Feminino (A)	Masculino (B)	Razão (A)/(B)	Feminino (A)	Masculino (B)	Razão (A)/(B)
2013	5,5	5,1	1,1	4,5	4,0	1,1
2015	5,8	5,4	1,1	5,0	4,5	1,1
2017	6,0	5,7	1,1	5,4	4,9	1,1
2019*	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Censo Escolar e Saeb/Inep (2013-2017).

Nota: \* não há informação sobre sexo nos microdados do Saeb de 2019.

<sup>4</sup> Encontram-se, no Apêndice (Tabela 1), os resultados do Ideb e Idesp para estudantes do sexo feminino e masculino dos anos iniciais do ensino fundamental, por unidade da Federação – 2013-2017.

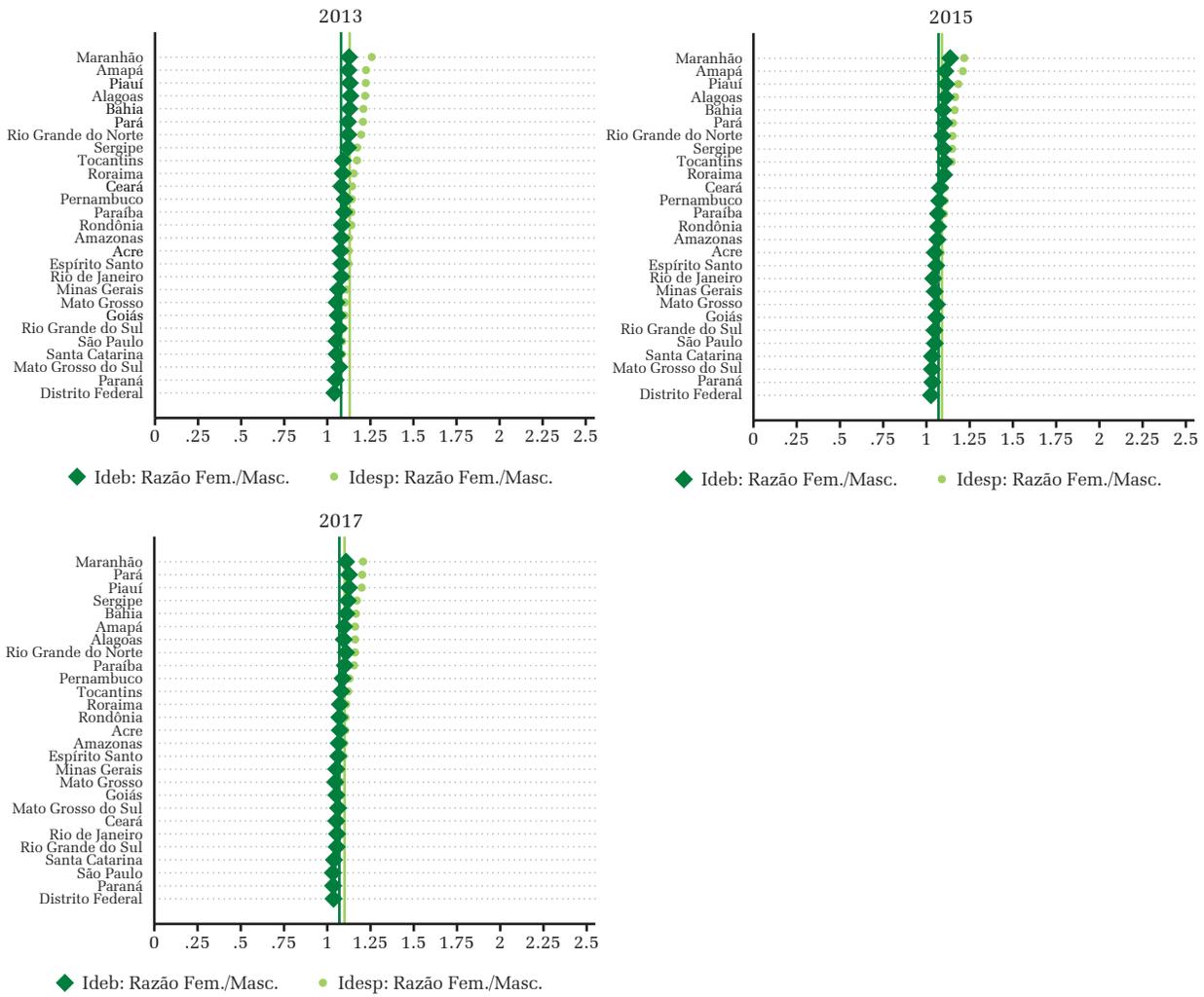


FIGURA 2

**RAZÃO FEMININO/MASCULINO PARA OS RESULTADOS DO IDEB E IDESP, ANOS INICIAIS  
DO ENSINO FUNDAMENTAL – UNIDADES DA FEDERAÇÃO E BRASIL – 2013-2017**

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

Nota: A linha vertical verde-escura representa o Ideb e a linha vertical verde-clara representa o Idesp para o Brasil.

A Tabela 3 apresenta os resultados das razões para o Ideb e Idesp entre estudantes brancos e estudantes pretos para o Brasil. Verifica-se uma diferença marcante nos resultados, especialmente quando analisada essa razão para o Idesp: em 2013, 2017 e 2019, o Idesp dos estudantes brancos é 60% maior que o dos estudantes pretos. Os valores do Idesp dos estudantes pretos têm um aumento entre 2013 e 2015, mas permanece estagnado em 2017 e apresenta leve incremento em 2019.

Importante salientar que a análise temporal dessas razões mostra que elas praticamente permanecem estáveis entre 2013 e 2019, tanto no Ideb quanto no Idesp, indicando que a desigualdade entre os estudantes brancos e pretos tende a se reproduzir, a despeito de uma melhoria no Ideb e Idesp para a população de estudantes como um todo, conforme evidenciado anteriormente na Tabela 1. Esses resultados apontam para a persistência da desigualdade entre grupos de cor/raça.

**TABELA 3**

**IDEB E IDESP PARA ESTUDANTES BRANCOS E PRETOS DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL – 2013-2019**

Ano	Ideb			Idesp		
	Branco (A)	Preto (B)	Razão (A)/(B)	Branco (A)	Preto (B)	Razão (A)/(B)
2013	5,8	4,5	1,3	5,0	3,1	1,6
2015	6,0	4,8	1,2	5,4	3,7	1,5
2017	6,4	4,9	1,3	5,9	3,7	1,6
2019	6,5	5,0	1,3	6,1	3,9	1,6

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

A Figura 3 apresenta os resultados das razões para o Ideb e o Idesp entre estudantes brancos e estudantes pretos para as unidades da Federação.<sup>5</sup> Nota-se um descolamento dos pontos que representam as razões do Ideb e Idesp, em todos os estados, com diferenças mais marcantes nos resultados do Idesp, o que reforça a tese de que a formulação do Idesp é mais sensível às desigualdades educacionais.

Os resultados por cor/raça dos estudantes corroboram achados da literatura que encontram diferenças mais expressivas entre estudantes pretos e brancos quando comparados ao que foi observado entre meninas e meninos (Alves; Soares; Xavier, 2016; Alves; Ferrão, 2019).

<sup>5</sup> O Apêndice (Tabela 2) apresenta os resultados do Ideb e do Idesp para estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental considerando sua cor/raça, para o Brasil e por unidade da Federação, no período 2013-2019, o que permite calcular as razões para os outros grupos de cor/raça, que não puderam ser apresentados por limitações de espaço.

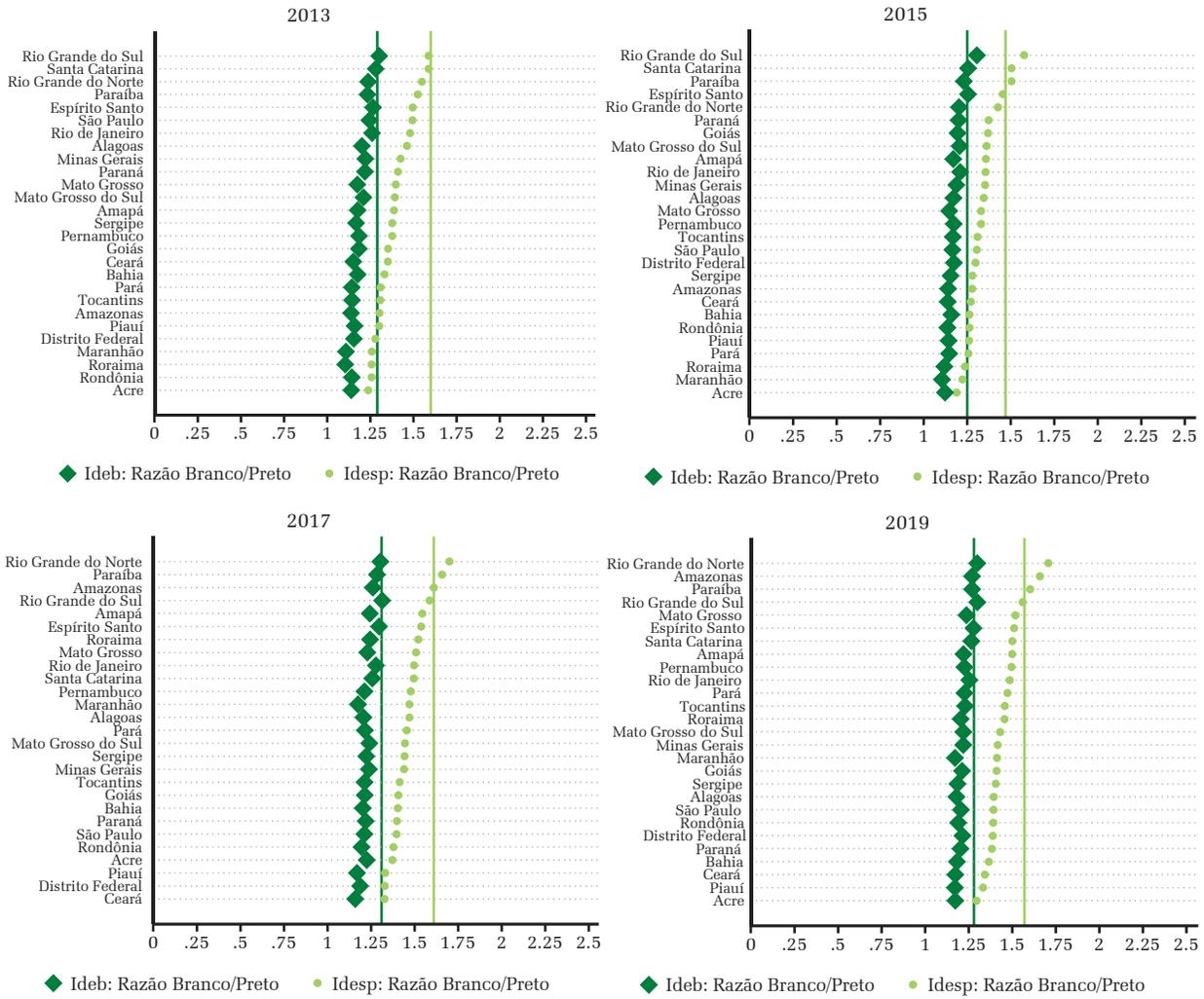


FIGURA 3

**RAZÃO ESTUDANTES BRANCOS/ESTUDANTES PRETOS PARA OS RESULTADOS DO IDEB E  
IDESP, ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – UNIDADES FEDERATIVAS  
– BRASIL – 2013-2019**

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

Nota: A linha vertical verde-escura representa o Ideb e a linha vertical verde-clara representa o Idesp para o Brasil.

A Tabela 4 apresenta os resultados das razões para o Ideb e Idesp entre estudantes com pais com alta escolaridade (mãe ou pai com, no mínimo, ensino médio completo) e estudantes com pais com baixa escolaridade (mãe ou pai com, no máximo, ensino médio incompleto), para o Brasil. De modo geral, observa-se desigualdade marcante nos resultados, especialmente quando analisada essa razão para o Idesp. Em 2017, o Idesp dos estudantes com pais com, pelo menos, o ensino médio completo, é 50% maior que o dos estudantes com pais com ensino médio incompleto ou menos. Em relação à variação temporal, verifica-se que as razões do Ideb permanecem inalteradas nos três últimos ciclos – 2015 e 2019 – a despeito de aumento nos indicadores por grupo. Novamente, os dados apontam a reprodução das desigualdades persistentes ao longo dos anos.

TABELA 4

**IDEB E IDESP PARA ESTUDANTES COM PAIS COM ALTA E BAIXA ESCOLARIDADE, ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL – 2013-2019**

Ano	Ideb			Idesp		
	Alta escolaridade (A)	Baixa escolaridade (B)	Razão (A)/(B)	Alta escolaridade (A)	Baixa escolaridade (B)	Razão (A)/(B)
2013	6,2	5,0	1,3	5,5	3,5	1,6
2015	6,5	5,4	1,2	5,9	4,0	1,5
2017	6,7	5,5	1,2	6,3	4,2	1,5
2019	6,8	5,7	1,2	6,5	4,6	1,4

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Saeb/Inep.

A Figura 4 apresenta os resultados das razões entre os resultados do Ideb e Idesp para estudantes com pais com alta e baixa escolaridade para as unidades da Federação.<sup>6</sup> Observa-se que o Idesp dos estudantes com pais mais escolarizados chega a ser 90% superior ao Idesp dos estudantes com pais com baixa escolaridade, como é o caso do Amapá, em 2017. Percebe-se, também, que as diferenças entre o Idesp dos filhos de pais mais e menos escolarizados são mais marcantes nos estados das regiões Norte e Nordeste.

<sup>6</sup> O Apêndice (Tabela 3) apresenta os resultados do Ideb e do Idesp para estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental considerando a escolaridade dos pais, por unidade da Federação, de 2013 a 2019.

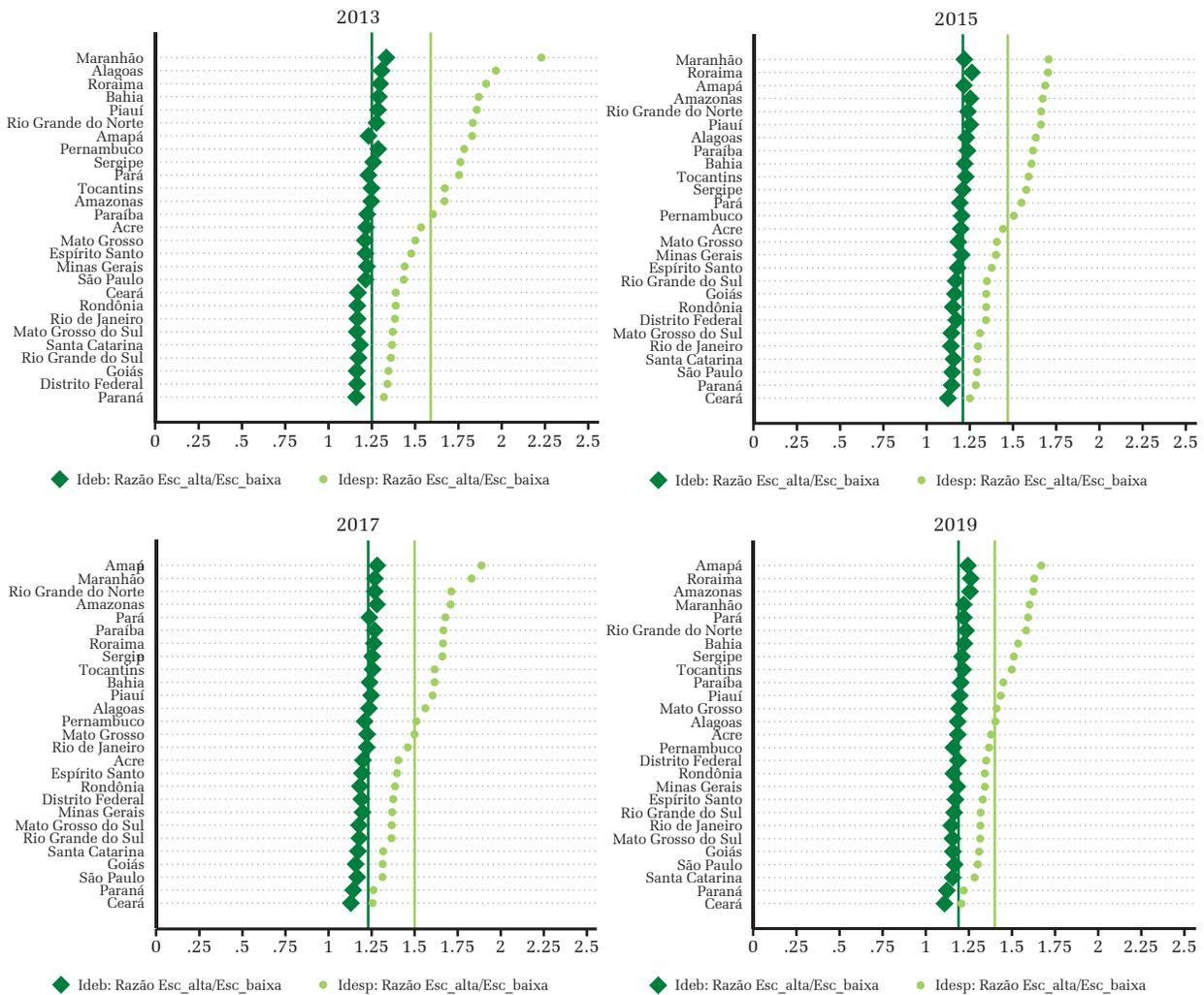


FIGURA 4

**RAZÃO ENTRE ESTUDANTES COM PAIS COM ALTA E BAIXA ESCOLARIDADE PARA O IDEB  
E IDESP, ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – UNIDADES DA FEDERAÇÃO –  
BRASIL – 2013-2019**

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

Nota: A linha vertical verde-escura representa o Ideb e a linha vertical verde-clara representa o Idesp para o Brasil.

## 6 APRIMORAMENTOS PARA A META DE MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA DIREÇÃO DA SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES

---

Na busca de contribuir com o aprimoramento da meta de melhoria da qualidade da educação básica do PNE e seu indicador, considerando a diretriz da superação das desigualdades educacionais, este estudo apresentou simulações empíricas comparando a trajetória do atual Ideb e do Idesp no período de 2013 a 2019. Nesse exercício, verificou-se que tanto o conceito que embasa o Idesp quanto os resultados das comparações apontam que esse índice, que incorpora um critério pedagógico explícito e valoriza os patamares de proficiência (abaixo do básico, básico, adequado e avançado) mediante atribuição de pesos, é capaz de captar uma parcela das desigualdades educacionais que passa despercebida pelo Ideb, sendo, portanto, mais apropriado para diagnosticar e monitorar a melhoria dos resultados da educação básica, considerando essas desigualdades.

Por outro lado, o fato de o Idesp, como o Ideb, ter crescido no período da série histórica sem que as desigualdades entre os grupos sociais tenham sido eliminadas ou reduzidas leva à conclusão de que é fundamental que se calcule o novo índice por grupos sociodemográficos, apontando, assim, explicitamente as desigualdades de resultados existentes entre eles. Os resultados das simulações aqui realizadas para os dois índices, considerando os grupos por sexo, cor/raça e escolaridade dos pais demonstram a permanência das desigualdades entre esses grupos. Dessa forma, explicitar e acompanhar a evolução do índice de qualidade da educação básica por grupos sociais é essencial para que se possa monitorar o avanço na direção da superação das desigualdades educacionais, estabelecida pela diretriz do PNE.

Com base nesses resultados, pode-se indicar os seguintes aprimoramentos à Meta 7 de melhoria da qualidade da educação básica:

- i. Incorporar ao Ideb, índice responsável por mensurar a evolução da qualidade da educação básica por meio de duas dimensões, o fluxo escolar e a aprendizagem, uma formulação que considere, no componente da aprendizagem, a distribuição (percentuais) dos alunos nos níveis de aprendizado aliada a um sistema de ponderação, incentivando o avanço dos estudantes que se encontram em níveis mais baixos para níveis mais elevados, a exemplo do que ocorre no Idesp. Essa formulação se mostra mais adequada por ser capaz de captar parte das desigualdades nos resultados e induzir esforços para a melhoria do desempenho dos alunos que apresentam baixos níveis de aprendizado, visando alçá-los a níveis mais elevados. Além disso, possibilita a interpretação pedagógica dos resultados, o que permite às redes de ensino e escolas direcionar seu trabalho pedagógico, promovendo

ações e atividades para os alunos de acordo com suas necessidades, para que eles possam alcançar níveis mais elevados de aprendizado.

- ii. Incorporar a equidade na meta, colocando explicitamente o direcionamento de superação das desigualdades educacionais entre grupos sociodemográficos definidos por cor/raça, nível socioeconômico, local de residência etc. Como já ocorre em outras metas do PNE, a meta de melhoria da qualidade (Meta 7) deve prever explicitamente a diminuição das desigualdades entre negros e brancos, pobres e ricos etc. Considerar o índice por grupo sociodemográfico é fundamental para que se explicitem as desigualdades existentes e se possa, então, identificar e monitorar os avanços na direção da superação das desigualdades educacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Este estudo busca contribuir com a discussão sobre a formulação da meta de melhoria da qualidade da educação básica para o próximo PNE, na perspectiva da superação das desigualdades educacionais. Com base nos resultados das simulações das trajetórias do Ideb e do Idesp, conclui-se que o novo índice de qualidade da educação básica deve incorporar, em sua formulação, um sistema de ponderação que considere os níveis de aprendizagem dos estudantes, estimulando o avanço de níveis mais baixos para níveis mais elevados, por ser essa formulação capaz de captar parte das desigualdades nos resultados da aprendizagem da educação básica. Sendo assim, é mais adequada para monitorar a melhoria dos resultados educacionais, induzindo à superação das desigualdades. Para tal, é necessário que se definam oficialmente os patamares/níveis de aprendizagem a serem considerados nacionalmente no âmbito do Saeb, como já tem sido discutido em vários trabalhos na literatura (Klein, 2019; Soares, 2009, 2018; Bof, 2022, entre outros).

Nesse aspecto, é importante lembrar que tal definição é demandada tanto no PNE (Meta 7 – Estratégia 7.2) quanto em outras legislações, como a recente Lei do Fundeb (Lei nº 14.113/2020), que, em seu artigo 14 (que trata da complementação Valor Aluno Ano por Resultados (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), estabelece, em seu § 2º, que 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, grifos nossos).*

A relevância e pertinência de se definirem os níveis/padrões de aprendizado e de os considerarem no novo Ideb são ainda reforçadas levando-se em conta que a definição dos níveis possibilita a interpretação pedagógica dos resultados educacionais, o que permite não só captar implicitamente uma parcela das desigualdades educacionais, como também oferecer às escolas e às redes de ensino informações fundamentais para o direcionamento do trabalho pedagógico. Com base nos resultados, é possível organizar e executar atividades e ações para que os estudantes que se encontram no nível “abaixo do básico” avancem em direção do nível “adequado” e que, ao mesmo tempo, todos os estudantes sejam estimulados a atingirem níveis mais elevados de aprendizado. O estabelecimento de níveis/patamares de aprendizado e sua interpretação pedagógica trazem, assim, não só uma utilidade gerencial, mas fundamentalmente pedagógica, possibilitando a promoção de ações e medidas para a melhoria e o avanço do aprendizado dos alunos segundo suas necessidades/deficiências específicas, com o propósito de alçá-los a patamares de aprendizado mais elevados.

Uma segunda recomendação emanada deste estudo se refere à necessidade de se trazer a questão da equidade para dentro da Meta 7, calculando-se o novo Ideb por grupos sociodemográficos (cor/raça, nível socioeconômico etc.). Como ocorre com outras metas do PNE (como a Meta 8, por exemplo), conclui-se que é preciso que se nomeiem na meta os grupos sociodemográficos de estudantes, explicitando as desigualdades entre eles, a fim de subsidiar ações gerenciais e pedagógicas dos sistemas e das escolas para superá-las. Explicitar e acompanhar a evolução do índice de qualidade da educação básica por grupos sociais é essencial para que se possa monitorar o avanço na direção da superação das desigualdades.

Indiscutivelmente, a superação das desigualdades educacionais continuará sendo diretriz crucial no próximo PNE. Torna-se fundamental, dessa maneira, discutir a formulação da meta de melhoria da qualidade da educação básica e seu indicador de forma a assegurar (e direcionar) que a melhoria da qualidade ocorra em forte conjunção com a redução das desigualdades educacionais existentes no País.

Sugere-se, assim, que os governos e os parlamentos dos três entes da Federação, bem como os atores da sociedade civil que atuam no campo educacional considerem

esses aprimoramentos propostos na reformulação da meta de melhoria da qualidade da educação básica do novo PNE, dando consequência à diretriz de superação das desigualdades educacionais, tão essencial à Educação e à sociedade brasileira.

Evidentemente, há outras questões a serem tratadas para a reformulação da meta de fomento à qualidade da educação básica e seu indicador no novo PNE. Precisam ser empreendidos estudos que aprofundem a formulação do novo Ideb em face da Lei do Fundeb, por exemplo, assim como estudos considerando a avaliação da educação básica diante da BNCC, do novo ensino médio, da educação indígena etc. É preciso, ainda, avançar na análise, na concepção, no monitoramento e na avaliação de políticas de equidade para fazer frente às persistentes desigualdades educacionais demonstradas aqui e em tantos outros estudos. Precisamos garantir energeticamente que o novo PNE traga em seu âmago, refletido em seus objetivos, suas metas e suas estratégias, o firme propósito da superação das desigualdades educacionais, tão essencial ao desenvolvimento da Educação e da sociedade brasileira, em direção à garantia do direito à educação de qualidade e promoção da justiça social.

## REFERÊNCIAS

---

ALVES, M. T. G. et al. Fatores familiares e desempenho escolar: uma abordagem multidimensional. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 571-603, set. 2013.

ALVES, M. T. G.; FERRÃO, M. E. Uma década da Prova Brasil: evolução do desempenho e da aprovação. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 30, n. 75, p. 688-720, set./dez. 2019.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 49-81, jan./jun. 2016.

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

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5.

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

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), 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.

BRASIL. Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021. Altera 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). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 dez. 2021. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota técnica: metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas*. Brasília: Inep, 2007.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar: microdados do Censo Escolar da Educação Básica (2013-2019)*. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatórios de Monitoramento do PNE*. Brasília, DF, 2022b. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/estudos-educacionais/relatorios-de-monitoramento-do-pne>>. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Ideb: resultados e metas*. Brasília: Inep, 2022c. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Saeb: microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (2013-2019)*. Brasília: Inep, 2022d. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/saeb>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: MEC, 2007.

BOF, A. M. Quais são os níveis adequados de aprendizado para os estudantes brasileiros da educação básica: construindo uma proposta nacional. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: estratégias do Plano Nacional de educação II*. Brasília, DF: Inep, 2022. v. 6, p. 11-47.

ERNICA, M.; RODRIGUES, E. C.; SOARES, J. F. *Nota técnica do Indicador de Desigualdades e Aprendizagens (IDeA)*. 2. ed. Campinas: NEPP/Unicamp; São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2022.

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

FERNANDES, R. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas*. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/o\\_que\\_sao\\_as\\_metas/Artigo\\_projecoes.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Artigo_projecoes.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2023.

FERRÃO, M. E. et al. Estudo longitudinal sobre eficácia educacional no Brasil: comparação entre resultados contextualizados e valor acrescentado. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 4, p. 265-300, out./dez. 2018.

FONSECA, I. C. et al. *Monitoramento da Permanência na Educação Básica com o Indicador de Regularidade de Trajetórias Educacionais*. 2023. [Versão preprint]. Disponível em: <<https://osf.io/k2mb9/>>. Acesso em: 12 maio 2023.

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

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.

RODRIGUES, C. G. et al. Novo Ideb: uma contribuição a partir de reflexões teóricas e simulações empíricas. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, 11; CONGRESSO BRASILEIRO DE TEORIA DA RESPOSTA AO ITEM E MÉTODOS QUANTITATIVOS EM AVALIAÇÃO, 7. 2021, Juiz de Fora. *Anais...* Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/xiabave/389981-novo-ideb-uma-contribuicao-a-partir-de-reflexoes-teoricas-e-simulacoes-empiricas/>>. Acesso em: 21 de jan. 2023.

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

SOARES, J. F. José Francisco Soares: está na hora de mudar o Ideb?  
In.: SCHWARTZMAN, S. *Simon's site*. 19 set. 2020a. Disponível em: <<https://www.schwartzman.org.br/sitesimon/jose-francisco-soares-o-ideb-precisa-ser-aperfeicoado/>>. Acesso em: 25 out. 2021.

SOARES, J. F. *Mudar o Ideb para promover a excelência e enfrentar as desigualdades na educação básica*. 2020b. Disponível em: <<https://www.linkedin.com/pulse/mudar-o-ideb-para-promover-excel%C3%Aancia-e-enfrentar-na-educa%C3%A7%C3%A3o-soares/?originalSubdomain=pt>>. Acesso em: 25 out. 2021.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G.; FONSECA, J. A. Trajetórias educacionais como evidência da qualidade da educação básica brasileira. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 38, e0167, 2021.

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

## APÊNDICE

TABELA 1

### IDEB E IDESP PARA ESTUDANTES DO SEXO FEMININO E MASCULINO DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – UNIDADES DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2013-2017

UF	Ideb - 2017		Idesp - 2017		Ideb - 2015		Idesp - 2015		Ideb - 2013		Idesp - 2013	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Rondônia	5,9	5,5	5,2	4,7	5,6	5,2	4,7	4,2	5,4	5,0	4,4	3,8
Acre	6,0	5,6	5,4	4,9	5,5	5,2	4,7	4,3	5,2	4,8	4,2	3,7
Amazonas	5,5	5,1	4,5	4,1	5,2	4,9	4,2	3,9	4,8	4,5	3,7	3,2
Roraima	5,7	5,3	4,8	4,3	5,3	5,0	4,2	3,8	5,1	4,6	3,8	3,3
Pará	4,8	4,3	3,6	3,0	4,6	4,1	3,3	2,8	4,2	3,7	2,7	2,2
Amapá	4,8	4,4	3,5	3,0	4,7	4,2	3,3	2,8	4,3	3,8	2,6	2,2
Tocantins	5,7	5,3	4,9	4,3	5,3	4,9	4,2	3,7	5,3	4,9	4,1	3,5
Maranhão	4,9	4,5	3,6	3,0	4,8	4,3	3,3	2,7	4,2	3,7	2,5	2,0
Piauí	5,5	4,9	4,5	3,8	5,1	4,4	3,9	3,2	4,6	4,1	3,2	2,6
Ceará	6,3	6,0	5,8	5,4	6,0	5,7	5,2	4,9	5,5	5,1	4,4	3,9
Rio Grande do Norte	5,2	4,7	4,1	3,5	5,0	4,5	3,8	3,2	4,6	4,1	3,2	2,7
Paraíba	5,3	4,9	4,4	3,8	5,1	4,7	3,9	3,5	4,8	4,3	3,4	3,0
Pernambuco	5,5	5,0	4,5	4,0	5,3	4,8	4,2	3,6	4,9	4,4	3,6	3,2
Alagoas	5,4	5,0	4,4	3,8	4,8	4,4	3,5	3,1	4,3	3,8	2,8	2,3
Sergipe	5,1	4,5	4,0	3,4	4,8	4,3	3,5	3,2	4,5	4,0	3,1	2,6
Bahia	5,2	4,7	4,3	3,6	4,9	4,4	3,7	3,2	4,5	4,0	3,1	2,6
Minas Gerais	6,7	6,4	6,3	5,9	6,5	6,2	6,0	5,5	6,3	6,0	5,8	5,2
Espírito Santo	6,2	5,8	5,7	5,2	5,9	5,6	5,3	4,9	5,7	5,3	4,9	4,3
Rio de Janeiro	6,0	5,6	5,4	5,0	5,7	5,4	4,9	4,6	5,5	5,1	4,7	4,2
São Paulo	6,8	6,6	6,5	6,2	6,5	6,3	6,1	5,8	6,3	6,0	5,7	5,2
Paraná	6,6	6,3	6,3	6,0	6,3	6,1	5,9	5,6	6,1	5,8	5,5	5,1
Santa Catarina	6,6	6,4	6,3	5,9	6,4	6,2	6,0	5,7	6,2	5,9	5,6	5,2
Rio Grande do Sul	6,0	5,7	5,5	5,1	5,8	5,6	5,1	4,8	5,8	5,4	5,0	4,6
Mato Grosso do Sul	5,8	5,5	5,2	4,8	5,6	5,3	4,8	4,5	5,3	5,0	4,4	4,1
Mato Grosso	6,1	5,8	5,3	4,9	5,9	5,6	5,0	4,6	5,5	5,2	4,3	3,9
Goiás	6,3	6,0	5,7	5,3	6,0	5,7	5,2	4,9	5,9	5,5	5,1	4,6
Distrito Federal	6,4	6,2	6,1	5,8	6,1	5,9	5,5	5,3	6,0	5,8	5,4	5,1
<b>Brasil</b>	<b>6,0</b>	<b>5,7</b>	<b>5,4</b>	<b>4,9</b>	<b>5,8</b>	<b>5,4</b>	<b>5,0</b>	<b>4,5</b>	<b>5,5</b>	<b>5,1</b>	<b>4,5</b>	<b>4,0</b>

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

TABELA 2

**IDEB E IDESP PARA ESTUDANTES DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL POR COR/RAÇA – UNIDADES DA FEDERAÇÃO  
– BRASIL – 2013-2019**

(continua)

UF	Ideb - 2019						Idesp - 2019						Ideb - 2017						Idesp - 2017					
	Branca	Preta	Partida	Amarela	Indígena	Missing na Cor/Raça	Branca	Preta	Partida	Amarela	Indígena	Missing na Cor/Raça	Branca	Preta	Partida	Amarela	Indígena	Missing na Cor/Raça	Branca	Preta	Partida	Amarela	Indígena	Missing na Cor/Raça
Rondônia	5,9	4,9	5,6	5,2	4,8	5,2	5,1	3,7	4,9	4,1	4,0	4,1	6,0	5,0	5,8	5,6	5,1	5,2	5,3	3,9	5,1	4,7	4,4	4,2
Acre	6,1	5,2	5,9	5,4	4,7	5,8	5,6	4,3	5,3	4,5	4,0	5,0	6,1	5,0	5,9	5,4	4,3	5,5	5,5	4,0	5,3	4,6	3,6	4,6
Amazonas	5,7	4,5	5,5	4,6	3,9	5,1	4,8	2,9	4,6	3,2	2,4	3,9	5,6	4,4	5,5	5,1	4,0	4,7	4,6	2,9	4,6	3,9	2,6	3,4
Roraima	5,7	4,8	5,6	4,4	3,9	5,3	4,9	3,4	4,8	3,1	2,0	4,2	5,7	4,6	5,6	4,3	4,8	5,1	4,8	3,2	4,8	3,3	3,5	3,9
Pará	5,0	4,1	4,7	4,3	4,6	4,5	3,8	2,6	3,5	2,7	3,5	3,2	4,7	3,9	4,6	4,2	4,5	4,1	3,4	2,3	3,4	2,7	3,4	2,6
Amapá	5,2	4,2	4,9	4,0	4,3	4,5	4,1	2,7	3,8	2,4	2,7	3,2	4,8	3,9	4,7	4,3	4,2	4,1	3,5	2,2	3,5	2,7	2,5	2,5
Tocantins	6,0	4,9	5,7	5,1	5,2	5,3	5,2	3,6	4,8	3,9	4,5	4,2	5,8	4,8	5,6	5,2	4,7	5,0	4,9	3,5	4,8	3,9	3,7	3,9
Maranhão	5,1	4,3	5,0	4,3	4,2	4,8	3,8	2,7	3,7	2,6	3,0	3,3	4,8	4,1	4,8	4,3	4,0	4,2	3,3	2,2	3,5	2,6	2,8	2,5
Piauí	5,7	4,9	5,7	5,1	5,3	5,3	4,9	3,7	4,9	3,9	4,5	4,2	5,2	4,5	5,3	4,7	1,1	4,7	4,2	3,1	4,4	3,4	0,9	3,5
Ceará	6,5	5,5	6,5	6,1	6,0	6,0	6,0	4,4	6,0	5,3	5,4	5,2	6,3	5,4	6,3	5,9	6,0	5,7	5,7	4,3	5,8	5,2	5,3	4,8
Rio Grande do Norte	5,4	4,2	5,1	4,6	4,8	4,6	4,4	2,6	4,2	3,2	3,7	3,2	5,2	4,0	5,0	4,5	4,5	4,3	4,2	2,5	4,0	3,1	3,5	2,8
Paraíba	5,7	4,5	5,4	4,8	4,6	5,1	4,9	3,0	4,6	3,4	3,8	3,9	5,3	4,1	5,2	5,1	4,5	4,6	4,3	2,6	4,2	3,9	3,5	3,3
Pernambuco	5,8	4,7	5,5	5,0	5,0	5,2	5,0	3,3	4,7	3,8	4,1	4,0	5,5	4,5	5,2	5,2	4,9	4,8	4,6	3,1	4,3	4,1	4,1	3,5
Alagoas	5,8	4,9	5,7	5,1	5,4	5,2	4,8	3,5	4,8	3,8	4,4	3,9	5,3	4,4	5,3	4,4	5,2	4,6	4,2	2,9	4,3	3,6	4,1	3,2
Sergipe	5,2	4,4	5,1	4,9	5,0	4,6	4,1	2,9	4,1	3,7	4,2	3,3	5,0	4,1	4,9	4,6	5,3	4,5	3,8	2,6	3,9	3,4	4,4	3,1
Bahia	5,5	4,6	5,3	4,8	5,0	4,8	4,5	3,3	4,4	3,6	4,1	3,6	5,3	4,4	5,1	4,7	4,7	4,6	4,3	3,0	4,2	3,5	3,7	3,2
Minas Gerais	6,8	5,6	6,5	5,8	6,1	6,1	6,6	4,6	6,1	5,0	5,7	5,4	6,9	5,6	6,5	6,2	6,3	6,0	6,7	4,7	6,1	5,6	6,0	5,2
Espírito Santo	6,7	5,3	6,0	5,7	6,0	5,6	6,5	4,3	5,5	5,0	5,4	4,8	6,5	5,1	5,9	5,8	6,0	5,4	6,2	4,0	5,3	5,1	5,4	4,4
Rio de Janeiro	6,4	5,1	5,8	5,5	5,7	5,5	6,0	4,0	5,2	4,6	5,2	4,8	6,3	4,9	5,7	5,7	5,8	5,4	5,9	4,0	5,1	5,0	5,3	4,6
São Paulo	7,0	5,8	6,7	6,5	6,6	6,4	6,9	5,0	6,4	6,0	6,4	5,9	7,0	5,8	6,6	6,7	6,5	6,1	6,8	4,9	6,2	6,4	6,2	5,5
Paraná	6,8	5,6	6,4	6,6	5,8	6,2	6,6	4,8	6,1	6,2	5,5	5,7	6,7	5,5	6,3	6,4	5,6	6,1	6,5	4,6	5,9	6,1	5,2	5,5
Santa Catarina	6,7	5,3	6,2	6,0	6,0	6,1	6,5	4,3	5,8	5,4	5,5	5,5	6,7	5,4	6,2	6,2	6,1	6,0	6,5	4,3	5,7	5,7	5,5	5,3
Rio Grande do Sul	6,4	4,9	5,7	5,4	5,4	5,6	6,0	3,9	5,2	4,4	4,9	4,8	6,2	4,7	5,6	5,4	5,1	5,3	5,7	3,6	5,0	4,4	4,5	4,3
Mato Grosso do Sul	6,1	5,0	5,7	5,6	4,2	5,4	5,6	3,9	5,1	4,7	2,9	4,5	6,1	4,9	5,6	5,8	4,1	5,3	5,6	3,8	5,0	5,1	2,9	4,3
Mato Grosso	6,3	5,1	6,0	5,3	5,4	5,5	5,6	3,7	5,2	4,1	4,4	4,4	6,2	5,1	6,0	5,8	5,7	5,4	5,6	3,7	5,2	4,9	4,8	4,2
Goiás	6,5	5,4	6,2	5,8	6,0	5,8	6,1	4,3	5,7	5,0	5,4	4,9	6,4	5,3	6,1	6,0	5,9	5,7	5,9	4,2	5,6	5,3	5,2	4,8
Distrito Federal	6,9	5,7	6,5	6,3	6,2	6,0	6,8	4,9	6,1	5,9	5,8	5,4	6,7	5,7	6,3	6,4	5,8	5,8	6,5	4,9	6,0	5,9	5,4	5,1
Brasil	6,5	5,0	5,9	5,5	5,3	5,6	6,1	3,9	5,2	4,5	4,6	4,8	6,4	4,9	5,7	5,6	5,2	5,3	5,9	3,7	5,0	4,7	4,5	4,3

TABELA 2

**IDEB E IDESP PARA ESTUDANTES DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL POR COR/RAÇA – UNIDADES DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2013-2019**

(conclusão)

UF	Iddeb - 2015						Idesp - 2015						Iddeb - 2013						Idesp - 2013					
	Branca	Preta	Partida	Amarelada	Indígena	Missing na Cor/Raça	Branca	Preta	Partida	Amarelada	Indígena	Missing na Cor/Raça	Branca	Preta	Partida	Amarelada	Indígena	Missing na Cor/Raça	Branca	Preta	Partida	Amarelada	Indígena	Missing na Cor/Raça
Rondônia	5,6	4,9	5,5	5,4	4,7	4,9	4,7	3,7	4,6	4,5	3,8	3,7	5,4	4,7	5,3	5,2	4,5	4,6	4,3	3,4	4,3	4,2	3,7	3,2
Acre	5,6	5,0	5,5	5,5	4,2	5,0	4,7	3,9	4,7	4,8	3,4	3,9	5,2	4,5	5,2	5,1	4,2	4,6	4,1	3,3	4,2	4,2	3,4	3,4
Amazonas	5,3	4,6	5,2	5,1	4,1	4,6	4,2	3,3	4,2	4,0	2,6	3,2	4,8	4,2	4,8	4,7	3,7	4,2	3,6	2,7	3,7	3,5	2,4	2,8
Roraima	5,4	4,8	5,3	4,6	4,6	4,7	4,2	3,4	4,2	3,7	3,1	3,3	5,0	4,5	5,1	3,4	3,9	4,3	3,7	2,9	3,8	2,4	2,1	2,7
Pará	4,5	4,0	4,4	4,5	4,5	4,0	3,1	2,5	3,1	3,2	2,5	2,5	4,1	3,6	4,0	3,9	4,0	3,5	2,5	1,9	2,5	2,3	2,8	1,8
Amapá	4,6	3,9	4,5	4,2	4,4	4,0	3,2	2,3	3,2	2,7	2,9	2,4	4,2	3,6	4,1	3,8	3,5	3,6	2,5	1,8	2,6	2,1	1,8	1,8
Tocantins	5,4	4,6	5,2	5,0	4,7	4,6	4,2	3,2	4,1	3,8	3,8	3,2	5,3	4,7	5,1	5,1	4,5	4,7	4,1	3,1	3,9	3,8	3,5	3,3
Maranhão	4,6	4,1	4,6	4,7	4,1	4,0	3,0	2,4	3,1	3,2	2,9	2,2	3,9	3,6	4,1	3,7	3,7	3,3	2,2	1,7	2,5	2,0	2,3	1,4
Piauí	4,8	4,2	4,9	4,9	5,0	4,3	3,5	2,8	3,8	3,8	4,0	2,9	4,4	3,8	4,5	4,3	4,4	3,7	2,9	2,2	3,1	2,9	3,3	2,1
Ceará	6,0	5,3	5,9	5,8	5,2	5,4	5,3	4,2	5,2	4,9	4,3	4,4	5,4	4,7	5,3	5,2	5,0	4,8	4,3	3,2	4,3	4,0	4,0	3,4
Rio Grande do Norte	5,0	4,1	4,8	4,8	4,8	4,2	3,7	2,6	3,6	3,5	3,8	2,7	4,6	3,7	4,4	4,3	4,5	3,7	3,2	2,1	3,1	3,0	3,3	2,0
Paraíba	5,1	4,2	4,9	5,2	4,5	4,5	4,0	2,7	3,8	4,3	3,3	3,0	4,8	3,9	4,6	4,7	4,3	4,1	3,5	2,3	3,4	3,3	3,1	2,6
Pernambuco	5,2	4,4	5,0	5,2	5,0	4,7	4,1	3,1	3,9	4,1	4,2	3,4	4,9	4,1	4,6	4,8	4,6	4,1	3,7	2,7	3,4	3,4	3,5	2,5
Alagoas	4,8	4,1	4,7	4,5	4,8	4,2	3,5	2,6	3,4	3,1	3,7	2,6	4,3	3,6	4,2	4,2	4,0	3,5	2,7	1,9	2,7	2,7	2,6	1,9
Sergipe	4,8	4,2	4,6	4,8	5,1	4,2	3,6	2,8	3,4	3,8	4,2	2,7	4,5	3,8	4,3	4,5	4,7	3,9	3,0	2,2	2,9	3,3	3,4	2,3
Bahia	4,9	4,2	4,7	4,7	4,7	4,3	3,7	2,9	3,6	3,5	3,8	2,8	4,5	3,8	4,3	4,2	4,6	3,7	3,1	2,3	2,9	2,9	3,5	2,1
Minas Gerais	6,6	5,6	6,3	6,3	6,2	5,7	6,2	4,6	5,8	5,7	5,9	4,8	6,6	5,4	6,1	5,9	5,7	5,3	6,1	4,3	5,4	5,1	5,1	4,1
Espírito Santo	6,2	5,0	5,7	5,6	5,7	5,3	5,7	3,9	5,0	4,9	5,1	4,3	6,0	4,7	5,4	5,3	5,4	4,7	5,3	3,6	4,5	4,4	4,6	3,5
Rio de Janeiro	5,9	4,9	5,4	5,3	5,8	5,2	5,3	3,9	4,7	4,4	5,4	4,3	5,8	4,6	5,2	5,2	5,5	4,7	5,2	3,5	4,3	4,1	4,6	3,5
São Paulo	6,7	5,7	6,4	6,5	6,2	5,8	6,3	4,8	5,9	6,1	5,8	5,0	6,4	5,2	5,9	6,4	6,0	5,3	6,0	4,0	5,2	5,8	5,4	4,1
Paraná	6,5	5,4	6,0	6,4	5,5	5,7	6,1	4,4	5,6	6,0	5,1	5,0	6,2	5,0	5,8	6,2	5,3	5,5	5,6	4,0	5,2	5,7	4,7	4,5
Santa Catarina	6,6	5,2	6,0	6,1	6,1	5,9	6,2	4,1	5,5	5,6	5,7	5,1	6,3	4,9	5,8	5,9	5,5	5,5	5,8	3,7	5,1	5,3	4,7	4,5
Rio Grande do Sul	6,0	4,6	5,4	5,5	5,1	5,2	5,5	3,5	4,6	4,7	4,3	4,2	5,8	4,5	5,4	5,3	5,2	5,1	5,2	3,3	4,7	4,4	4,4	4,0
Mato Grosso do Sul	5,8	4,8	5,4	5,7	4,2	5,1	5,2	3,8	4,7	5,0	3,1	4,1	5,5	4,6	5,1	5,5	3,7	4,7	4,7	3,4	4,3	4,6	2,3	3,6
Mato Grosso	6,0	5,2	5,8	5,6	5,5	5,2	5,2	3,9	4,9	4,6	4,5	3,9	5,6	4,8	5,4	5,3	5,1	4,7	4,6	3,3	4,2	4,1	4,0	3,1
Goiás	6,1	5,1	5,9	5,8	5,8	5,4	5,4	3,9	5,2	5,1	5,1	4,3	6,0	5,0	5,8	5,7	5,8	5,2	5,2	3,8	5,0	4,8	5,1	4,1
Distrito Federal	6,3	5,4	6,0	5,9	5,8	5,6	5,9	4,5	5,4	5,3	5,4	4,8	6,3	5,4	5,8	5,7	6,0	5,5	5,8	4,5	5,1	5,1	5,5	4,7
Brasil	6,0	4,8	5,8	5,6	5,1	5,0	5,4	3,7	4,9	4,7	4,4	3,9	5,8	4,5	5,1	5,2	4,8	4,5	5,0	3,1	4,1	4,2	3,9	3,1

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

TABELA 3

**IDEB E IDESP PARA ESTUDANTES DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL POR ESCOLARIDADE DOS PAIS – UNIDADES DA FEDERAÇÃO**  
– BRASIL – 2013-2019

(continua)

UF	Ideb - 2019			Idesp - 2019			Ideb - 2017			Idesp - 2017		
	Pai ou mãe com, no mínimo, ensino médio completo	Pai ou mãe com, no máximo, ensino médio incompleto	Missing na escolaridade dos pais	Pai ou mãe com, no mínimo, ensino médio completo	Pai ou mãe com, no máximo, ensino médio incompleto	Missing na escolaridade dos pais	Pai ou mãe com, no mínimo, ensino médio completo	Pai ou mãe com, no máximo, ensino médio incompleto	Missing na escolaridade dos pais	Pai ou mãe com, no mínimo, ensino médio completo	Pai ou mãe com, no máximo, ensino médio incompleto	Missing na escolaridade dos pais
Rondônia	6,4	5,5	5,7	5,8	4,3	4,7	6,6	5,6	5,9	6,1	4,4	5,0
Acre	6,8	5,7	6,1	6,4	4,6	5,3	6,8	5,7	6,1	6,4	4,6	5,4
Amazonas	6,3	5,0	5,5	5,6	3,4	4,2	6,3	4,9	5,5	5,7	3,3	4,3
Roraima	6,3	5,0	5,5	5,6	3,4	4,4	6,3	5,0	5,7	5,6	3,4	4,7
Pará	5,8	4,7	5,1	4,8	3,0	3,7	5,7	4,6	5,1	4,6	2,7	3,7
Amapá	5,7	4,6	5,2	4,7	2,8	3,8	5,6	4,4	5,0	4,5	2,4	3,5
Tocantins	6,4	5,2	5,7	5,7	3,8	4,7	6,3	5,0	5,7	5,7	3,5	4,6
Maranhão	5,7	4,7	5,1	4,6	2,9	3,6	5,6	4,4	4,9	4,5	2,4	3,3
Piauí	6,5	5,4	5,8	5,9	4,1	4,7	6,3	5,0	5,6	5,6	3,5	4,5
Ceará	6,9	6,2	6,3	6,6	5,5	5,6	6,8	6,0	6,2	6,4	5,1	5,5
Rio Grande do Norte	6,1	4,9	5,3	5,3	3,3	4,0	6,0	4,7	5,3	5,2	3,0	4,1
Paraíba	6,4	5,3	5,6	5,8	4,0	4,4	6,3	5,0	5,5	5,6	3,4	4,4
Pernambuco	6,3	5,4	5,7	5,7	4,1	4,6	6,2	5,1	5,6	5,5	3,6	4,5
Alagoas	6,4	5,4	5,5	5,8	4,1	4,3	6,2	5,1	5,4	5,5	3,5	4,1
Sergipe	6,1	5,0	5,3	5,3	3,5	4,0	6,0	4,8	5,3	5,2	3,2	4,0
Bahia	6,2	5,1	5,5	5,5	3,6	4,2	6,1	4,9	5,5	5,3	3,3	4,3
Minas Gerais	7,2	6,0	6,4	7,0	5,2	5,8	7,2	6,0	6,5	7,0	5,1	5,9
Espírito Santo	6,9	5,9	6,3	6,6	5,0	5,6	6,8	5,7	6,3	6,5	4,7	5,6
Rio de Janeiro	6,7	5,8	6,2	6,3	4,8	5,4	6,8	5,5	6,1	6,4	4,4	5,4
São Paulo	7,3	6,3	6,6	7,3	5,6	6,2	7,2	6,1	6,6	7,0	5,4	6,1
Paraná	7,2	6,4	6,6	7,1	5,8	6,2	7,1	6,2	6,6	7,0	5,6	6,2
Santa Catarina	7,2	6,2	6,5	7,1	5,5	6,0	7,2	6,1	6,6	7,0	5,4	6,1
Rio Grande do Sul	6,9	5,9	6,3	6,7	5,0	5,7	6,8	5,7	6,1	6,4	4,7	5,4
Mato Grosso do Sul	6,6	5,7	6,0	6,1	4,6	5,1	6,6	5,6	6,1	6,1	4,5	5,3
Mato Grosso	6,6	5,5	5,8	6,1	4,3	4,7	6,5	5,3	5,8	6,0	4,0	4,8
Goiás	6,9	5,9	6,2	6,6	5,0	5,5	6,7	5,8	6,1	6,3	4,8	5,4
Distrito Federal	7,2	6,1	6,5	7,2	5,3	6,0	7,0	5,9	6,4	6,9	5,0	5,8

**TABELA 3**  
**IDEB E IDESP PARA ESTUDANTES DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL POR ESCOLARIDADE DOS PAIS – UNIDADES DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2013-2019**

(conclusão)

UF	Ideb - 2019			Idesp - 2019			Ideb - 2017			Idesp - 2017		
	Pai ou mãe com, no mínimo, sino médio completo	Pai ou mãe com, no máximo, sino médio incompleto	Missing na escolaridade dos pais	Pai ou mãe com, no mínimo, sino médio completo	Pai ou mãe com, no máximo, sino médio incompleto	Missing na escolaridade dos pais	Pai ou mãe com, no mínimo, sino médio completo	Pai ou mãe com, no máximo, sino médio incompleto	Missing na escolaridade dos pais	Pai ou mãe com, no mínimo, sino médio completo	Pai ou mãe com, no máximo, sino médio incompleto	Missing na escolaridade dos pais
Rondônia	6,2	5,4	5,6	5,5	4,1	4,5	6,0	5,1	5,3	5,1	3,7	4,1
Acre	6,4	5,3	5,8	5,8	4,0	4,8	6,0	5,0	5,5	5,2	3,4	4,4
Amazonas	6,1	4,9	5,4	5,3	3,2	4,1	5,7	4,6	5,0	4,7	2,8	3,5
Roraima	6,0	4,8	5,4	5,2	3,0	4,0	5,7	4,4	5,1	4,6	2,4	3,6
Pará	5,5	4,6	5,0	4,3	2,8	3,4	5,0	4,1	4,3	3,6	2,0	2,4
Amapá	5,4	4,4	4,9	4,1	2,4	3,3	4,9	4,0	4,4	3,3	1,8	2,6
Tocantins	6,0	4,9	5,3	5,1	3,2	4,0	5,9	4,7	5,1	4,9	2,9	3,6
Maranhão	5,4	4,4	4,8	4,1	2,4	3,0	5,0	3,7	4,1	3,5	1,6	2,2
Piauí	6,0	4,8	5,3	5,0	3,0	4,0	5,5	4,3	4,8	4,3	2,3	3,3
Ceará	6,5	5,8	6,0	5,9	4,7	5,1	6,0	5,1	5,2	5,2	3,7	3,9
Rio Grande do Norte	5,8	4,7	5,2	4,9	2,9	3,7	5,5	4,3	4,7	4,4	2,4	3,1
Paraíba	6,0	4,9	5,3	5,2	3,2	4,0	5,6	4,6	4,8	4,6	2,8	3,2
Pernambuco	6,1	5,0	5,4	5,2	3,5	4,1	5,8	4,5	5,0	4,9	2,7	3,5
Alagoas	5,8	4,7	5,0	4,8	3,0	3,5	5,4	4,2	4,4	4,2	2,2	2,6
Sergipe	5,8	4,8	5,2	4,9	3,1	3,7	5,5	4,4	4,8	4,3	2,5	3,2
Bahia	5,8	4,8	5,2	4,8	3,0	3,8	5,5	4,2	4,7	4,3	2,3	3,0
Minas Gerais	7,0	5,8	6,3	6,8	4,8	5,6	6,9	5,7	6,1	6,6	4,6	5,3
Espírito Santo	6,6	5,6	6,0	6,2	4,5	5,2	6,4	5,3	5,7	5,8	3,9	4,8
Rio de Janeiro	6,3	5,6	6,0	5,7	4,4	5,1	6,1	5,3	5,8	5,4	3,9	4,7
São Paulo	6,9	6,0	6,4	6,6	5,1	5,8	6,8	5,6	6,0	6,4	4,4	5,2
Paraná	6,9	6,0	6,4	6,6	5,2	5,9	6,7	5,8	6,2	6,3	4,8	5,4
Santa Catarina	7,0	6,0	6,4	6,8	5,2	5,9	6,8	5,7	6,1	6,4	4,7	5,4
Rio Grande do Sul	6,6	5,6	6,0	6,1	4,5	5,1	6,5	5,5	5,7	5,9	4,3	4,8
Mato Grosso do Sul	6,4	5,6	5,9	5,8	4,5	4,9	6,1	5,3	5,6	5,3	3,9	4,6
Mato Grosso	6,3	5,3	5,6	5,6	4,0	4,6	5,9	4,9	5,2	5,1	3,4	3,9
Goiás	6,5	5,6	5,9	6,0	4,4	5,0	6,4	5,5	5,8	5,8	4,3	4,8
Distrito Federal	6,7	5,7	6,1	6,3	4,7	5,4	6,5	5,6	6,1	6,1	4,5	5,3

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Saeb/Inep.



# CONDIÇÕES DO ENSINO MÉDIO PARA A OFERTA DE ITINERÁRIOS FORMATIVOS NO BRASIL: ELEMENTOS SUBSIDIÁRIOS AO NOVO PNE

Édison Flávio Fernandes<sup>1</sup>

<https://doi.org/10.24109/9786558011125.ceppe.v8.5768>

---

## RESUMO

O estudo objetiva trazer uma base diagnóstica sobre as condições atuais das escolas de ensino médio no País, bem como de seu professorado, tendo em vista a corrente reforma dessa etapa de ensino, especificamente a oferta de itinerários formativos, de modo a contribuir com os debates no âmbito do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

Metodologicamente, são investigados a quantidade e a infraestrutura das escolas que ofertam o ensino médio no Brasil, os níveis de adequação da formação e de esforço dos docentes que mediarão a oferta dos itinerários formativos e a situação do alunado de ensino médio (propedêutico, integrado e normal) em relação ao fluxo e ao rendimento escolar. Como parte de uma sequência de investigações sobre o campo curricular, o

---

<sup>1</sup> Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB) e doutorando em Educação pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

estudo volta-se, particularmente, ao estado dos sistemas de ensino médio enquanto receptores de políticas de reforma.<sup>1</sup>

Para a investigação, adotaram-se premissas (não exaustivas) de condições mínimas para um acesso amplo e abrangente aos preconizados itinerários formativos, conforme estabelecido pela legislação afeta, a partir de três ângulos: a infraestrutura escolar, a formação e a valorização do docente e a trajetória escolar dos alunos de ensino médio. As premissas são confrontadas com estatísticas educacionais sobre as condições correntes de oferta do ensino médio no País (com suas desagregações) e sobre o atual estágio das metas do PNE, estimadas no 4º Relatório de Monitoramento do Plano. São utilizadas as bases de dados mais recentes do Censo da Educação Básica, os indicadores educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua, bem como o corpo normativo relacionado ao corrente Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e à reforma do ensino médio no Brasil após 2016.

Os resultados sugerem que, para além das construções normativo-curriculares, as quais, por si, não garantem o direito e a oportunidade equitativa de acesso ao conhecimento e à experiência escolar, as discussões no âmbito do novo PNE devem perpassar mecanismos de indução e fomento a políticas de promoção de condições estruturais mínimas nas escolas e de condições de trabalho e de valorização docente que respaldem, *ex ante*, qualquer iniciativa política no campo curricular. Nesse sentido, identifica-se a premência de um novo PNE que recupere e avance em objetivos, metas e estratégias voltados à infraestrutura das escolas de ensino médio e à valorização, à atratividade e ao respeito à carreira docente. A discussão e formulação do Plano, entende-se, reclamam a direta participação da comunidade educacional e escolar.

Palavras-chave: Novo Plano Nacional de Educação; política curricular; novo ensino médio; itinerários formativos.

---

## INTRODUÇÃO

---

O vigente Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, é orientado por diretrizes, metas e estratégias que visam induzir políticas de erradicação do analfabetismo; de universalização e ampliação de acesso; de atendimento e

<sup>1</sup> Estudo de Fernandes (2022) voltou-se aos marcos normativos basilares à implementação da corrente reforma do ensino médio. Estudos subsequentes voltar-se-ão notadamente a mediações teórico-investigativas para o campo curricular

permanência; de correção de fluxo e melhoria do rendimento e do desempenho, bem como da qualidade social da educação escolar. Social pois as diretrizes do Plano preconizam não apenas uma formação para o mercado de trabalho, mas também para a cidadania, ou seja, para o gozo de direitos e deveres civis, políticos e sociais.

Nesse sentido, a lei decenal não se furta de estatuir, em sua abertura, rotas explícitas: a superação das desigualdades educacionais, a impulsão humanística, científica, cultural e tecnológica do País e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. A norma também é categórica ao consubstanciar-se, enquanto diretriz, na valorização dos profissionais da educação (Brasil, 2014, art. 2º).

Ao se atribuir à escola um espaço-tempo de construção de identidades, de socialização de mudanças e de acesso à cultura e à leitura crítica do mundo, transfere-se a ela não somente uma responsabilidade social, mas também direitos, prerrogativas, liberdade e arbítrio, que pressupõem recursos, meios e autoridade.

Essa função social da escola vincula-se, estreita e intimamente, ao trabalho dos profissionais da educação e, em específico, ao do professor, não apenas em sua jornada de sala de aula, mas em seu complexo trabalho de estudo, pesquisa, reflexão, planejamento, formação, capacitação, avaliação, participação social e integração a seus pares e à comunidade.

O trabalho docente transita pela natureza didático-pedagógica de ofício e pelos complexos fatores estruturais, contextuais e humanos que circundam a escola e a realidade do jovem. Essa permeabilidade é mútua e faz de sua prática curricular um organismo vivo e contingente.

Com base nesse entendimento e considerando as atuais políticas e práticas curriculares para o ensino médio no Brasil, investigar as condições infraestruturais e contextuais das escolas, bem como as condições de trabalho dos profissionais que recepcionarão as mudanças trazidas a essa etapa, em específico as decorrentes dos itinerários formativos, constitui condição *sine qua non* ao debate social sobre o novo PNE que desponta. Até porque um plano nacional de educação se lastreia (e se justifica) nas evidências das (distintas) realidades e necessidades particulares ao longo do território e das territorialidades nacionais. A política curricular, em toda a sua complexidade, compõe e é composta por tal tecido.

Assim, o presente estudo indaga: qual é a realidade atual das redes e dos sistemas de ensino que receberão a responsabilidade de implementar o novo ensino médio (NEM) e, em particular, de ofertar os itinerários formativos conforme delineado no artigo 4º da Lei nº 13.415/2017 (que alterou o artigo 36 da Lei nº 9.394/1996)? Como as escolas estão preparadas em termos de recursos infraestruturais, de condições e força de trabalho e de contexto socioeconômico para oferecer os itinerários formativos propostos pelo NEM?

Diagnosticar o atual contexto de oferta de ensino médio no País enquanto receptáculo das atuais políticas curriculares nacionais pode contribuir com a discussão

técnica e política do tema no bojo do novo PNE. O corrente trabalho, que complementa as análises normativas encetadas em Fernandes (2022), volta-se, particularmente, às condições reais das escolas de ensino médio, bem como do trabalho docente, tendo em vista a perspectiva de oferta dos itinerários formativos a se somarem à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para o ensino médio no Brasil.

Quais variáveis ou dimensões da realidade escolar deveriam ser objetos de indução por um novo PNE para que se enfrente a desigualdade de acesso ao conhecimento e à experiência escolar no Brasil?

De modo a contrastar as finalidades da legislação e das normativas voltadas à reforma do ensino médio<sup>2</sup> com a realidade e o contexto dessa etapa escolar no País, parte-se do seguinte exercício (a ser guiado pela confrontação de premissas): se o direito de escolha a um ou mais itinerários formativos pudesse ser exercido pelo estudante de ensino médio dentro de seu município de residência, quais seriam os esforços requeridos ao respectivo sistema de ensino local para garanti-lo?

Visa-se, a partir desta investigação, subsidiar, com base em evidências, os diferentes Brasis a receberem, em suas escolas, as políticas, os programas e as práticas propostos pelo NEM. Objetiva-se, desse modo, fomentar e alimentar os debates e os diálogos no campo curricular a serem sopesados nas (re)definições de princípios, metas e estratégias do novo PNE.

## 1 QUE PNE?

O artigo 12 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o atual Plano Nacional de Educação, define que, ao final do primeiro semestre do nono ano de vigência do Plano, é obrigação do Poder Executivo encaminhar ao Congresso Nacional um novo projeto de lei para um novo PNE. Tal iniciativa deve prever, segundo a lei, diagnósticos, diretrizes, metas e estratégias para o decênio subsequente (Brasil, 2014).

Conforme o *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE*, lançado no segundo semestre de 2022, os esforços governamentais e da sociedade como um todo na direção do atingimento das metas e das estratégias estabelecidas há quase uma década têm sido insuficientes para fazer lograr boa parte das preconizações da Lei nº 13.005/2014. Segundo o estudo, ao passo que se aproxima o alcance de alguns compromissos, outros mantêm-se ainda distantes, como é o caso de metas e estratégias voltadas ao ensino médio (Brasil. Inep, 2022b)<sup>3</sup>.

Em um momento que antecede as discussões sobre como será o novo PNE a vigor, a rigor, de 2024 a 2034, a partir de fóruns interlocutórios, como é o caso

<sup>2</sup> Evolução detalhada em Fernandes (2022).

<sup>3</sup> Quadro sinóptico do avanço das metas ao longo dos anos pode ser encontrado nas páginas 21 a 25 do referido relatório (Brasil. Inep, 2022b).

da Conferência Nacional de Educação (Conae)<sup>4</sup>, da Conferência Nacional Popular de Educação (Conape)<sup>5</sup>, do Congresso Nacional e de diversas outras instâncias da sociedade civil afetas à educação, intensifica-se a relevância da formação de subsídios técnicos e de proposições sobre o desenho de educação que se quer alcançar a partir de 2024. São as atuais metas e estratégias suficientes em seu escopo e alcance? Os princípios, objetivos e metas deveriam ser mantidos, ampliados ou incorporados a outras demandas sociais no campo educacional?

O presente estudo estende as perguntas diretamente ao campo das políticas curriculares voltadas ao ensino médio no País. Malgrado não compreender expressamente alguma meta do atual PNE, o tema “currículo” está presente em premissas ou demandas de diversas estratégias do Plano, albergando-se em cerca de 9 das 20 metas da Lei nº 13.005/2014: Meta 1 (Estratégias 1.9, 1.17), Meta 2 (Estratégias 2.2, 2.12), Meta 3 (Estratégias 3.3, 3.4, 3.6), Meta 7 (Estratégias 7.1, 7.25, 7.27), Meta 10 (Estratégias 10.6, 10.7, 10.11), Meta 11 (Estratégia 11.4), Meta 12 (Estratégias 12.7, 12.11), Meta 15 (Estratégias 15.6, 15.7) e Meta 19 (Estratégia 19.6).

Para o ensino médio, pelo menos cinco metas perpassam o tema curricular: Metas 3, 7, 10, 11 e 15. Porém, quando se consideram os fatores correlacionados à política curricular, como as condições infraestruturais das instituições de ensino, a formação, a carreira e a remuneração docente, bem como o acesso, a trajetória e o aprendizado dos estudantes, ao menos 11 metas do PNE podem ser elencadas: 3, 6, 7, 10, 11, 13 a 16, 17 e 18.

Entretanto, diante da atual política curricular alicerçada na Lei nº 13.415/2017, que afeta diretamente os contextos e os recursos técnico-financeiros da União, dos estados e dos municípios, são tais dispositivos adequados?

Acresce-se o fato de que, após a aprovação e homologação do referido marco legal e das BNCCs – educação infantil/ensino fundamental (EI/EF) e ensino médio (EM) –, diversos programas e políticas curriculares têm sido implementados em âmbito federal, estadual e municipal, com dispêndios chegando à casa de três bilhões de reais (caso do novo ensino médio)<sup>6</sup>, gerando impactos sobre múltiplas dimensões da educação: formação docente, avaliação, exames nacionais, materiais didático-pedagógicos, projetos político-pedagógicos (PPP), planos de aula etc.

Mas como avaliarmos se as políticas e as práticas curriculares atuais compreendem as disposições e o espírito do PNE 2014-2024? Perante as correntes determinações normativas, qual a real capacidade de resposta das escolas e de seu corpo docente após quase um decênio de vigência das metas e estratégias do Plano? É tempo de discussões? Em que direção? Quais as lições aprendidas no campo do currículo?

<sup>4</sup> Cujo documento referencial pode ser encontrado em Brasil. MEC (2010).

<sup>5</sup> Cujo documento referencial encontra-se em FNPE (2022).

<sup>6</sup> Detalhes sobre os dispêndios incorridos pelo governo federal a partir do novo ensino médio podem ser encontrados no painel de monitoramento do Ministério da Educação (Brasil. MEC, 2022).

A efetividade do PNE pode ser analisada por meio do atingimento (e/ou superação) de suas metas e estratégias, assim como pela sua capacidade de indução de políticas e programas. Mas como diagnosticar se as ações governamentais caminham no sentido da diminuição ou do aumento das desigualdades de acesso ao conhecimento escolar?

No que tange à política curricular para o ensino médio no Brasil, como o enfrentamento dos contrastes de origem social, racial, de gênero e de contexto, ecoados na escola e no currículo, poderia ser mais bem apreendido por um novo PNE? Diagnosticar esse quadro, entende-se, pode contribuir com as discussões sobre o(s) currículo(s) no bojo de um Plano Nacional de Educação.

## 2 A BASE EM QUE BASE?

Passado um dos períodos de maior apreensão social quanto aos impactos que a pandemia de covid-19 poderia trazer à educação brasileira, simbolizado pelas suspensões de aulas presenciais em todo o território nacional, pelas distintas medidas mitigatórias, pelos contrastantes acessos à infraestrutura necessária ao ensino-aprendizado remoto, os dessemelhantes espaços-tempos, os contextos e as díspares medidas em política curricular elegidas pelas unidades federativas com os seus sistemas e redes de ensino demandam uma investigação acerca das condições estruturais do ensino médio que irão reconfigurar a implantação dos itinerários formativos em todo o País.

Segundo dados do Censo da Educação Básica de 2022, dos jovens de 15 a 17 anos que frequentam a escola, quase 95% estão em escolas urbanas, aproximadamente 84% em escolas estaduais, mais de 12% na rede privada, cerca de 82% em turno diurno e quase 44% das escolas atendem mais de 500 estudantes (Brasil. Inep, 2023a).

A proporção de alunos matriculados em tempo integral quase dobrou de 2018 a 2022 (de 10,5% para 20,4%). No entanto, a média nacional acaba por esconder expressivas desigualdades quando se desagregam as variáveis da educação básica em níveis estaduais e, ainda mais, nos municipais. Não apenas o percentil de matrículas em tempo integral nas escolas, mas um conjunto de indicadores de recursos infraestruturais e de força de trabalho na educação, que acabam por gerar e reproduzir profundas disparidades de resultados e insucessos discentes na educação nacional para o ensino médio.

Conforme antecipado na introdução, para que se investiguem como e se a as condições reais e contextuais das escolas de ensino médio no País podem gerar e/ou reproduzir efeitos de desigualdade de acesso ao conhecimento escolar (*vis-à-vis* as atuais propostas de política curricular: BNCC-EM + itinerários formativos + escolas em tempo integral), algumas premissas serão lançadas nesta seção. Assim, para que se coteje a corrente política de reforma do ensino médio (NEM)<sup>7</sup> com a realidade e o

<sup>7</sup> Evolução detalhada em Fernandes (2022).

contexto dessa etapa, apoiar-nos-emos no seguinte exercício, que será confrontado por hipóteses ou premissas: se o direito de escolha a um ou mais itinerários formativos pudesse ser exercido pelo estudante de ensino médio dentro de seu município de residência, quais seriam os esforços requeridos ao respectivo sistema de ensino local para garanti-lo?

O emprego de certas premissas poderá conduzir-nos a algumas respostas:

a) *Premissa à infraestrutura escolar (para a oferta presencial de itinerário formativo):* tudo o mais constante, o esforço de oferta de mais de um itinerário formativo que contemple tanto os quatro eixos estruturantes propostos pela reforma (investigação científica; processos criativos; mediação e intervenção sociocultural; e empreendedorismo) quanto os aprofundamentos e a ampliação das competências gerais e das áreas de conhecimento e formação técnica e profissional será inversamente proporcional à quantidade de escolas que podem oferecer opções complementares (ou ao menos suplementares).

A premissa leva em consideração o disposto na Portaria MEC nº 1.432, de 28 de dezembro de 2018, que estabelece os referenciais para elaboração dos itinerários formativos conforme preveem as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio (Resolução CNE/CEB nº 3, de 21 de novembro de 2018). Segundo a normativa, cabem aos itinerários formativos a função de:

[1] Aprofundar as aprendizagens relacionadas às competências gerais, às áreas de conhecimento e/ou à formação técnica e profissional;

[2] Consolidar a formação integral dos estudantes, desenvolvendo a autonomia necessária para que realizem seus projetos de vida;

[3] Promover a incorporação de valores universais, como ética, liberdade, democracia, justiça social, pluralidade, solidariedade e sustentabilidade; e

[4] Desenvolver habilidades que permitam aos estudantes ter uma visão de mundo ampla e heterogênea, tomar decisões e agir nas mais diversas situações, seja na escola, seja no trabalho, seja na vida. (Brasil. MEC, 2019).

Adita-se a tais preconizações o próprio espírito da lei, cuja perspectiva caminha no sentido de que:

O novo ensino médio pretende atender às necessidades e expectativas dos estudantes, fortalecendo seu interesse, engajamento e protagonismo, visando garantir sua permanência e aprendizagem na escola. Também busca assegurar o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores capazes de formar as novas gerações para lidar com desafios pessoais, profissionais, sociais, culturais e ambientais do presente e do futuro, considerando a intensidade e velocidade das transformações que marcam as sociedades na contemporaneidade. (Brasil. MEC, 2019).

Entendendo-se que a reforma do ensino médio pressupõe a oferta de trajetórias curriculares que atendam aos objetivos de variedade de conteúdo anteriormente expostos e que (apesar da obrigação constitucional precípua dos estados em oferecer essa etapa de ensino) a realidade e o contexto do estudante estão em seu território imediato, ou seja, em nível municipal, indaga-se: qual é a capacidade dos municípios de oportunizarem a seus jovens, em efetivo, escolas de ensino médio com tais heterogeneidades?

Evidências do Censo da Educação Básica podem auxiliar-nos nesse sentido.

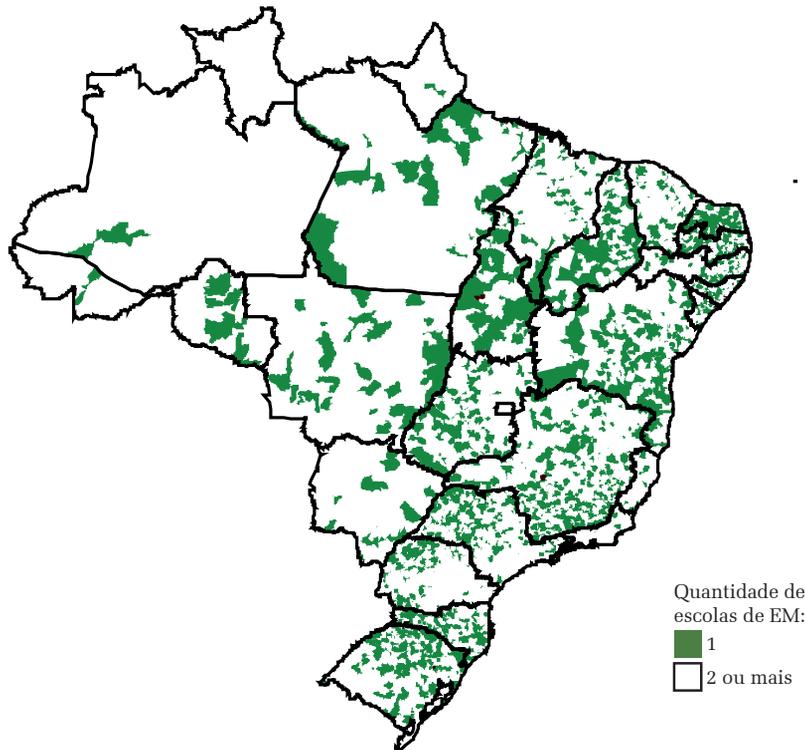


GRÁFICO 1

**MUNICÍPIOS COM APENAS UMA ESCOLA QUE OFERTA O ENSINO MÉDIO – BRASIL  
– 2022<sup>1</sup>**

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Censo da Educação Básica 2022 (Brasil. Inep, 2023b).

Nota: 1) Considera-se a oferta de ensino médio por meio de escola regular, normal ou de ensino médio integrado, tanto públicas quanto privadas em zona urbana ou rural.

O Gráfico 1 evidencia uma realidade preocupante quanto ao esforço requerido às escolas de ensino médio no País para a garantia de variedade de oferta de itinerários formativos: do total de municípios no território brasileiro, cerca de 47% dispõem de apenas uma escola que oferece o ensino médio em 2022. Ou seja, para que um jovem munícipe tenha o direito garantido (presencial e em seu território) de uma oferta curricular que contemple os eixos estruturantes, os aprofundamentos das

competências gerais, das áreas de conhecimento e/ou da formação técnica propostos pelo NEM, a única escola e seu corpo docente e administrativo deverão arcar com a pluralidade de conhecimento proposta pela corrente reforma do ensino médio.

Quando se consideram os municípios que possuem entre duas e cinco escolas ofertantes de ensino médio, o País apresenta o seguinte cenário, em 2022 – com até duas escolas: cerca de 64%; com até três escolas: aproximadamente 72%; com até quatro escolas: cerca de 78%; com até cinco escolas: aproximadamente 82%. Os municípios que possuem cinco ou mais escolas totalizam cerca de 22% (Brasil. Inep, 2023b). Ou seja, hipoteticamente, se cada escola de ensino médio oferecesse apenas um itinerário formativo, somente 22% dos municípios brasileiros poderiam ofertar cinco ou mais itinerários a seus jovens (tudo o mais constante, na modalidade presencial e considerando o exemplo de itinerários distintos por escola de um mesmo município).

Evidentemente, a responsabilidade precípua de oferta dessa etapa recai sobre os estados (cf. inciso VI, art. 10 da Lei nº 9.394/1996); porém, a realidade do jovem se dá no território imediato em que vive e em seu inerente contexto socioeconômico. Nesse sentido, diversas e complexas são as variáveis que estariam correlacionadas à factibilidade de, por exemplo, o jovem transitar a municípios vizinhos de modo a usufruir de conteúdos curriculares que sejam oferecidos para além dos limites de seu território, como situação do sistema de transporte (escolar) local, distância entre municípios, interesse, disposição, possibilidade e condições pessoais diversas do estudante para cursar outra escola.

Por certo, há alternativas suplementares à presencialidade discente no processo de ensino-aprendizagem que ensejariam o acesso aos itinerários formativos (ou ao conhecimento escolar em sentido amplo), como é o caso da mediação remota via meios de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Ainda assim (e não se atendo aqui a aspectos didático-pedagógicos e, particularmente, do campo curricular, desse tipo de oferta, que devem ser detidamente considerados e discutidos), é necessário que se compreendam as distintas realidades e os contextos dos territórios enquanto pré-requisito ao ensino a distância (EaD).

*b) Premissa à infraestrutura tecnológica nos espaços de ensino-aprendizagem (para a oferta remota de itinerário formativo/ensino a distância): tudo o mais constante, o esforço de acesso a conteúdos de itinerário formativo é inversamente proporcional à capacidade das escolas de ensino médio de disporem de tecnologia da informação e comunicação (TIC), mas fundamentalmente da quantidade de domicílios (dos jovens) aptos a receber conteúdos *on-line*.*

A premissa leva em consideração que, como forma alternativa ou suplementar à oferta presencial de itinerários formativos, secretarias de educação municipais, estaduais ou conformações de arranjos interfederativos poderiam guiar-se pela transmissão *on-line* de conteúdos educacionais.

Para tanto, algumas perspectivas e limites devem ser levados em conta, como o impacto didático-pedagógico e dialógico-experiencial do distanciamento físico entre professores e alunos e destes entre si. Ademais, os vínculos da proposta dos itinerários em relação a recursos como laboratórios, equipamentos e ferramentas especializadas (a exemplo das aulas de formação técnico-profissionalizante), quadras, espaços para dança, artes visuais, música e teatro, salas multifuncionais etc.

Por outro lado, o formato de EaD poderia ensejar configurações de aula descentralizadas escola a escola ou centralizadas em escolas-núcleos, sediadas em arranjos os mais diversos possíveis pelo território. Deve-se considerar que essas possibilidades extravasam arranjos meramente tecnológicos e administrativos, uma vez que perpassam diferentes leituras, campos, atores, sujeitos e espaços-tempos de aprendizagem, fundamentais de serem enfrentados, mas não objeto de escrutínio no presente estudo.

Cabe ressaltar que, ainda que se configurem diferentes alternativas de oferta de conteúdo educacional a distância, a apreensão empírica da realidade contextual dos receptores de EaD, ou seja, a possibilidade real de o jovem ter acesso a equipamentos eletrônicos e a meios de intercomunicação de dados em seu domicílio ou em outros locais de estudo é essencial à elaboração de políticas educacionais.

Nesse sentido, apresentam-se as seguintes evidências:

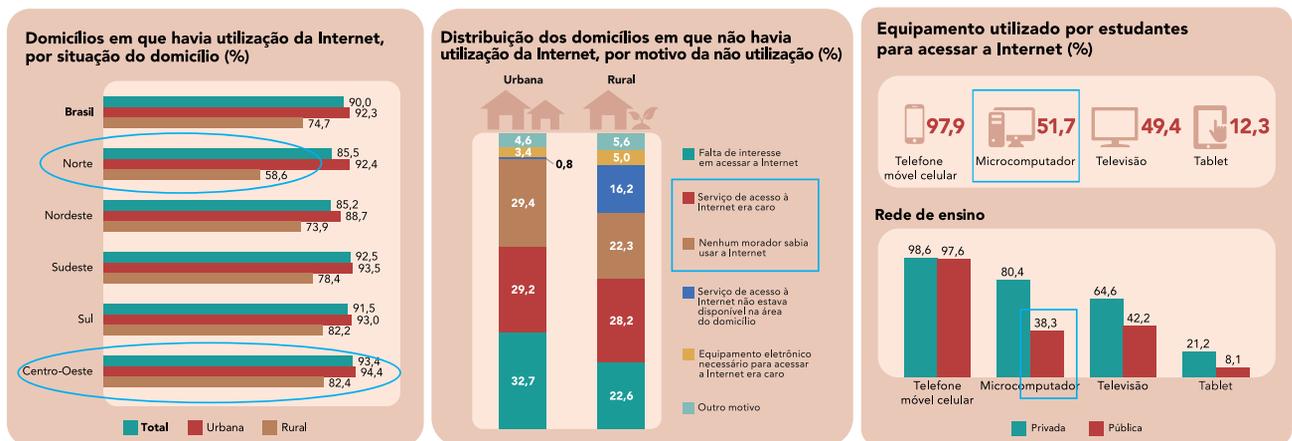


FIGURA 1

DISPONIBILIDADE DE EQUIPAMENTOS E DE INTERNET EM DOMICÍLIOS E EM REDES DE ENSINO – BRASIL E GRANDES REGIÕES – 2021

Fonte: IBGE (2022).

A Figura 1 revela que a cobertura de acesso à internet no País é insuficiente e mais desigual nas regiões Norte e Nordeste, com destaque para a zona rural. Cabe salientar que, entre os domicílios em que não há a utilização de internet, em

mais de 50% dos casos o fato decorre do custo às famílias para a implementação residencial do serviço ou do desconhecimento da forma de utilização da própria tecnologia nos domicílios.

No tocante à posse de equipamentos eletrônicos para acesso *on-line* a conteúdos educacionais, os dados também demonstram que apenas cerca de metade dos estudantes e menos de 40% das redes de ensino (escolas públicas) dispõem de um microcomputador para uso.

O cenário reflete a deficiência estrutural de meios tecnológicos no País que possibilitassem a transmissão equitativa de conteúdos curriculares via internet e, por extensão, os limites a políticas e programas que ensejem a interação virtual enquanto mecanismo de inter-relação didático-pedagógica, de gestão e de envolvimento democrático entre lares e escolas. Assim, entende-se que as discussões no bojo do novo PNE devem levar esse cenário em consideração como uma de suas pautas basilares.

- c) *Premissa ao tempo de exposição/ acesso aos conteúdos de itinerário formativo:* tudo o mais constante, a oferta de itinerários formativos será alicerçada na garantia de tempo adicional de exposição do alunado a novos conteúdos curriculares.

A premissa leva em consideração que a oferta de itinerários formativos pressupõe que os jovens tenham a real possibilidade de acesso a tempo adicional de aula àquele já reservado para sua formação geral básica (FGB), prevista para o ensino médio na respectiva BNCC-EM. Ou seja, além das 1.800 horas (máximas) destinadas à FGB ao longo das três séries do ensino médio, as escolas deverão prever ao menos mais 1.200 horas a serem designadas para a oferta dos itinerários formativos. Isto é, considerando-se um ano letivo de 200 dias e 1.000 horas/ano de ensino, a mudança requererá ao menos cinco horas/dia para o ensino de FGB e de itinerário(s) formativo(s).

Do ponto de vista do atual PNE (Meta 6) e consoante a própria lei de reforma do ensino médio (Lei nº 13.415/2017), a oferta de educação em tempo integral deverá tornar-se uma realidade para ao menos 50% das escolas. No caso da reforma do ensino médio, compreende-se que a cobertura de oferta de escolas em tempo integral deveria caminhar no sentido de universalização, haja vista que a proposta de itinerários formativos é condicionada, *per se*, a uma crescente exposição de conteúdos de aprofundamento e ampliação de aprendizagens. O fato decorre de que a Lei nº 13.415/2017 (em seu §1º, artigo 1º) dispõe que, de forma progressiva, a carga-horária deverá atingir 1.400 horas anuais (cerca de sete horas/dia), ainda que segundo as condições de cada unidade da Federação (UF) e sem um prazo predefinido.

Mas o que os dados do *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE* e do Censo da Educação Básica dizem a respeito? Vejamos:

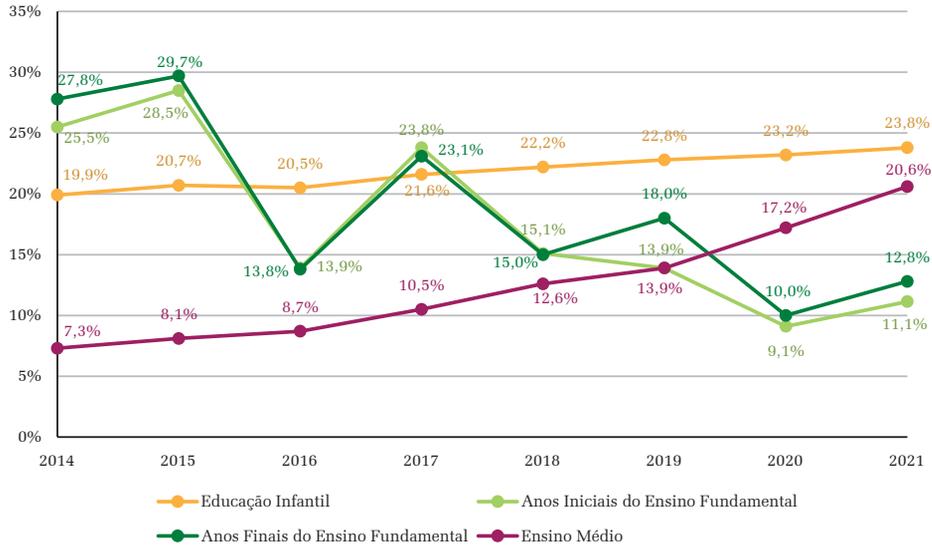


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DE ESCOLAS DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2014-2021

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2022 (Brasil. Inep, 2022b).

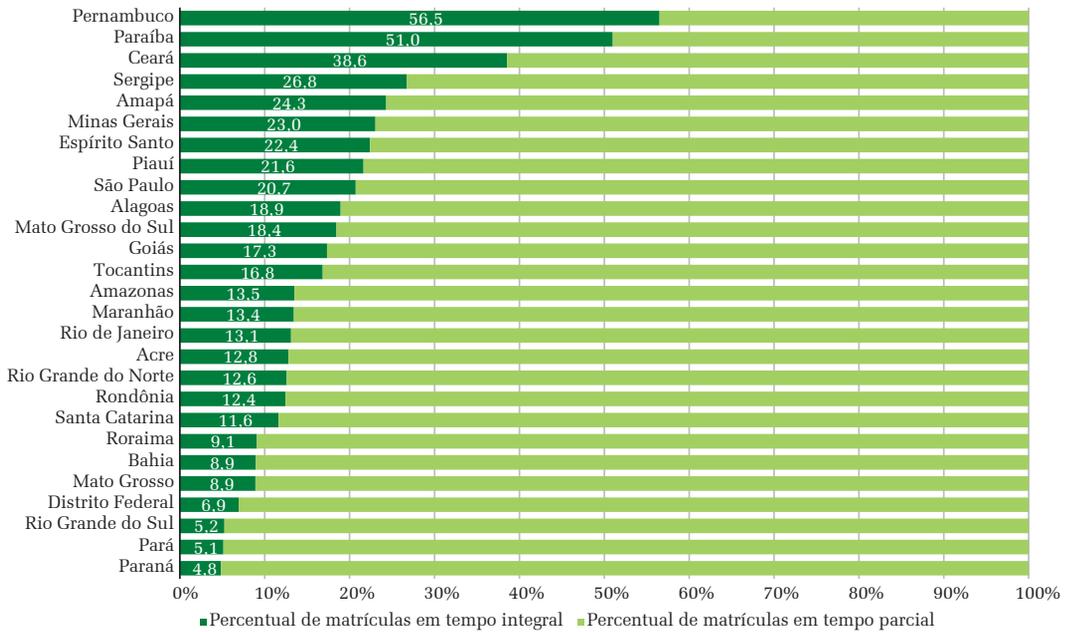


GRÁFICO 3

PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DO ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL (TURMAS PRESENCIAIS) E PARCIAL – UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2021

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Censo da Educação Básica 2022 (Brasil. Inep, 2023b).

Nota: 1) O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula, os dados não incluem matrículas em turmas de atividade complementar e atendimento educacional especializado (AEE) e incluem matrículas do ensino médio propedêutico, normal/magistério e curso técnico integrado (ensino médio integrado). Consideram-se em tempo integral os alunos cujo tempo de permanência semanal na turma de escolarização presencial (minutos/semana) é maior ou igual a 35 horas semanais e os que estão em turmas de escolarização presenciais com carga horária menor que 35 horas semanais, mas que somada ao tempo de permanência semanal em turmas de atividade complementar (mesma rede ou outra rede), de atendimento educacional especializado (mesma rede ou outra rede) e em turmas exclusivas de itinerário formativo (mesma rede ou outra rede), atinja as 35 horas ou mais. Consideram-se em tempo parcial os alunos que não estão em turmas presenciais com 35 ou mais horas de duração semanal e/ou os de turmas semipresenciais ou a distância (EaD). O número de matrículas do ensino regular considera também as matrículas da educação especial em classes exclusivas. Todas as dependências administrativas são consideradas no resultado.

Os dados do Gráfico 2 evidenciam que a Meta 6 do PNE (mínimo de 50% das escolas públicas e de 25% dos estudantes em tempo integral) está longe de ser atingida para as escolas públicas que ofertam o ensino médio (cerca de 60% de alcance do Indicador 6A e quase 45% de alcance do Indicador 6B).

O Censo da Educação Básica de 2022 corrobora o fato: com uma variação que chega a mais de 50 pontos percentuais (p.p.) entre o estado que mais e o que menos oferece matrículas em tempo integral (todas as dependências administrativas consideradas), apenas duas unidades federativas (Pernambuco e Paraíba) atingiram uma cobertura de mais da metade das escolas de ensino médio ofertando a modalidade no ano de análise.

O mesmo descompasso entre as unidades da Federação permanece quando se considera o percentual de matrículas em tempo integral por escolas de ensino médio, conforme retrata o Gráfico 4. Ao passo que algumas apresentam uma proporção de quase 45% de suas escolas ofertando mais de 70% de suas matrículas em tempo integral, como é o caso da Paraíba, cerca de dois terços das unidades federativas encontram-se com a maior parte de sua rede sem oferecer qualquer matrícula nessa modalidade de ensino médio, atingindo picos de mais de 80%.

Importa frisar que as preconizações da Meta 6 do PNE (de uma oferta de educação em tempo integral para ao menos 50% das escolas públicas e 25% dos alunos da educação básica) está em descompasso com a lógica do tempo integral para uma oferta universalizada de itinerários formativos no ensino médio. Ou seja, para que os jovens tenham um direito igualitário (nem se diz aqui equitativo) de acesso aos itinerários formativos no espírito de sua lei regulamentadora, seria preciso, em tese, que não ao menos 25% deles tivessem possibilidade de ingresso a uma escola em tempo integral, mas 100% deles. Vejamos o percentual de escolas de ensino médio pela proporção de matrículas oferecidas em tempo integral em 2022.

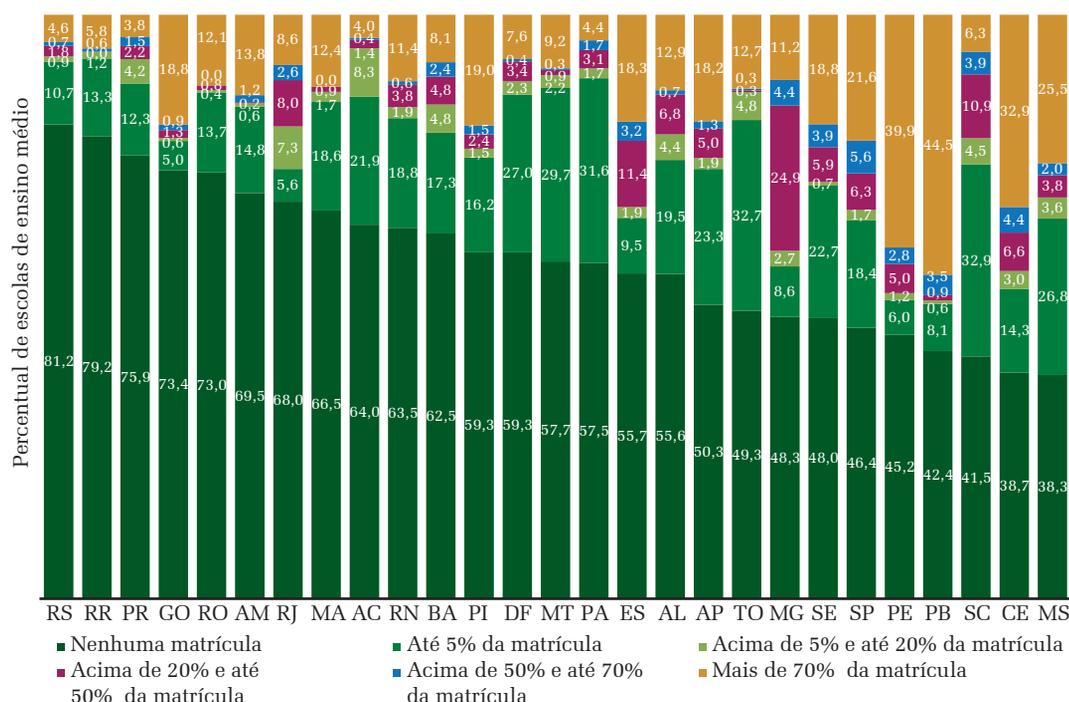


GRÁFICO 4

**PERCENTUAL DE ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO, PELA PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS OFERECIDAS EM TEMPO INTEGRAL – UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Censo da Educação Básica 2022 (Brasil. Inep, 2023b).

Haja vista que a reforma do ensino médio perpassa não apenas a infraestrutura e a real capacidade de oferta curricular das escolas, mas fundamental e visceralmente seu corpo de professores, a sessão seguinte objetiva trazer subsídios à indagação: como os docentes do ensino médio entram em um cenário de oferta de novos itinerários formativos em 2022?

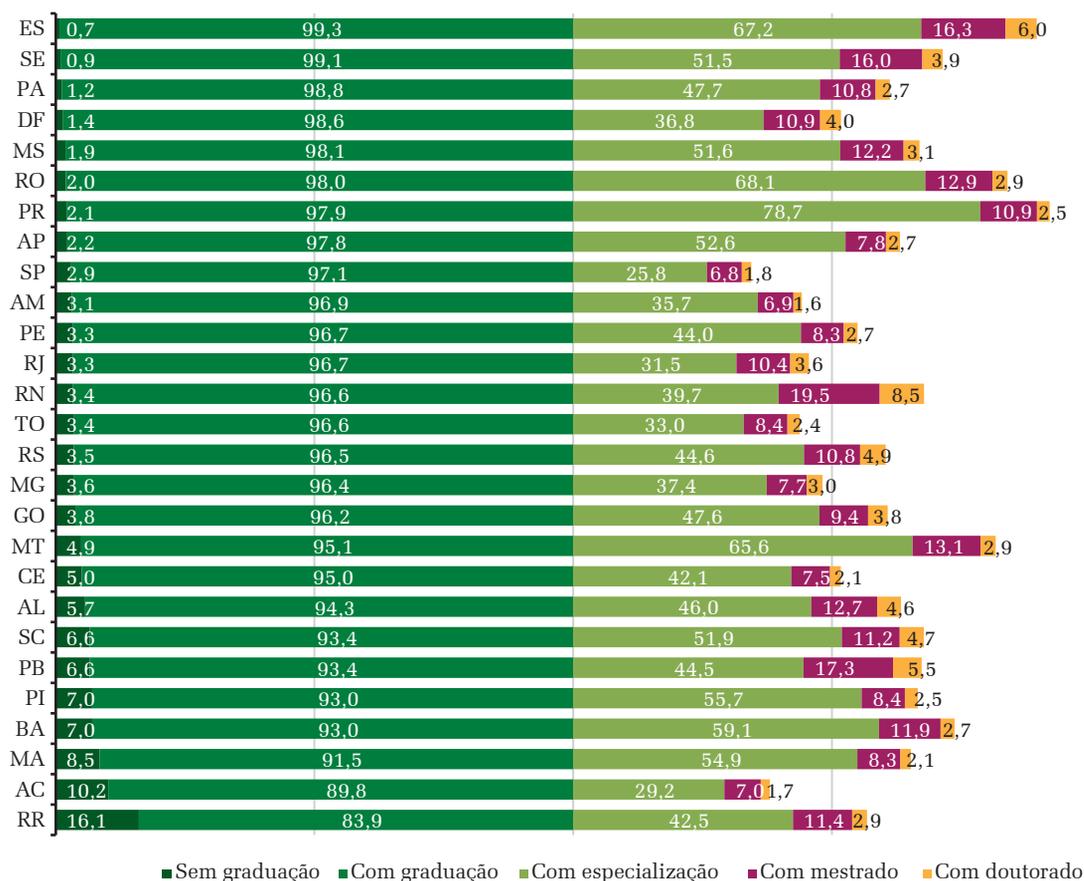
**3 O DOCENTE EM QUE BASE?**

d) *Premissa às condições reais do professorado para o ensino de itinerários formativos: tudo o mais constante, para que o aluno de ensino médio tenha o direito atendido à formação no(s) itinerário(s) que escolher, será assegurado que o(s) respectivo(s) docente(s) disponha(m) dos recursos e da formação necessária para aprofundar e extrapolar os conteúdos que já leciona(m).*

A premissa leva em conta que a chance de viabilização da oferta de qualquer trajetória curricular, seja ela voltada à formação geral básica ou a um itinerário formativo, pressupõe o domínio do objeto de ensino e a dotação mínima de recursos ao professorado que lecionará o conteúdo. Deve-se enfatizar que a concretização da oferta

do conhecimento e da experiência em sala de aula depende de diversos fatores, como recursos infraestruturais e didático-pedagógicos da escola, contexto socioeconômico e cultural em que está inserida, realidade do trabalho docente, dos profissionais da educação como um todo e do estudante, bem como seus contextos e suas contingências. Mesmo assim, reconhece-se que o nível e a adequação da formação docente podem trazer subsídios úteis à apreensão das condições reais do professorado para o ensino.

Nesse sentido, o Gráfico 5 evidencia que, em 19 das 27 unidades federativas, 95% ou mais dos professores do ensino médio concluíram o ensino superior, sendo que, em outras 8, o percentil varia de cerca de 84% a 94%. No tocante aos docentes com graduação, há uma oscilação do percentual de concluintes em cursos de especialização que varia de cerca de 26% (São Paulo) a quase 79% (Paraná). O percentil de docentes mestres e doutores é bem menor, variando, respectivamente, de cerca de 7% (São Paulo, Amazonas e Acre) a 19,5% (Rio Grande do Norte) e de pouco mais de 1,5% (Amazonas, Acre e São Paulo) a 8,5% (Rio Grande do Norte).



**GRÁFICO 5**  
**PERCENTUAL DE DOCENTES DO ENSINO MÉDIO REGULAR, POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE E FORMAÇÃO ACADÊMICA – UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Censo da Educação Básica 2022 (Brasil. Inep, 2023b).

Um importante indicador de caracterização do grau de proximidade entre a formação do docente e a disciplina que leciona consiste no indicador de adequação da formação do docente (AFD), constituído por cinco categorias de adequação da formação dos professores em relação à disciplina que ministram.

**QUADRO 1**  
**GRUPOS COMPONENTES DO INDICADOR DE ADEQUAÇÃO DA FORMAÇÃO DO DOCENTE (AFD)<sup>1</sup>**

Grupo	Descrição
1	Docentes com formação superior de licenciatura na mesma disciplina que lecionam ou bacharelado na mesma disciplina com curso de complementação pedagógica concluído.
2	Docentes com formação superior de bacharelado na disciplina correspondente, mas sem licenciatura ou complementação pedagógica.
3	Docentes com licenciatura em área diferente daquela que lecionam ou com bacharelado nas disciplinas da base curricular comum e complementação pedagógica concluída em área diferente daquela que lecionam.
4	Docentes com outra formação superior não considerada nas categorias anteriores.
5	Docentes que não possuem curso superior completo.

Fonte: Indicadores educacionais: adequação da formação docente (AFD) 2022 (Brasil. Inep, 2023d).

Nota: 1) Mais detalhes sobre a construção e a metodologia de cálculo desse indicador podem ser encontrados nas Notas Técnicas Inep nº 20/2014 e nº 1/2021.

Conforme se observa no Gráfico 6, a desagregação por escolas públicas e privadas de ensino médio revela considerável desnível entre as unidades federativas no que concerne fundamentalmente aos grupos 1 e 3 do indicador.

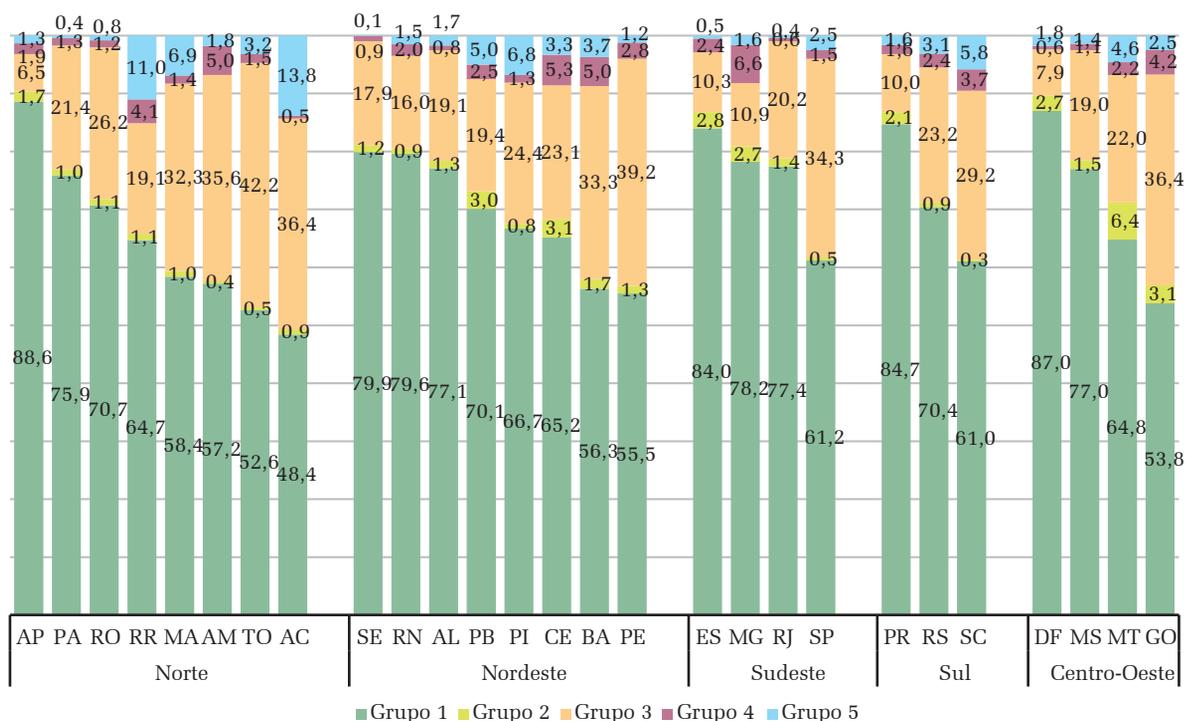


GRÁFICO 6

**PERCENTUAL DE DOCENTES SEGUNDO O GRUPO DO INDICADOR DE ADEQUAÇÃO DA FORMAÇÃO DO DOCENTE (AFD), POR ESCOLAS PÚBLICAS DE ENSINO MÉDIO - UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores educacionais: adequação da formação docente (AFD) 2022 (Brasil. Inep, 2023d).

Considerando apenas as escolas públicas, o percentual de professores com licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma disciplina que lecionam (grupo 1) varia entre cerca de 48% (Acre) a quase 89% (Amapá). Já a variação entre licenciados (ou com bacharelado com complementação pedagógica) em disciplina diferente daquela que lecionam (grupo 3) parte de 6,5% (Amapá), chegando a pouco mais de 42% (Tocantins). O percentual de docentes que não possuem curso superior completo (grupo 5) para as escolas públicas de ensino médio atingiu o valor de quase 14% (Acre), conforme o indicador ADF de 2022.

Para as escolas privadas (Gráfico 7), o percentual do grupo 1 varia de cerca de 56% (Maranhão) a mais de 87% (Distrito Federal) e, do Grupo 3, de cerca de 9,5% (Distrito Federal) a 33,5% (São Paulo). O grupo 5 (curso superior incompleto) chega a mais de 18% (Alagoas) em 2022.

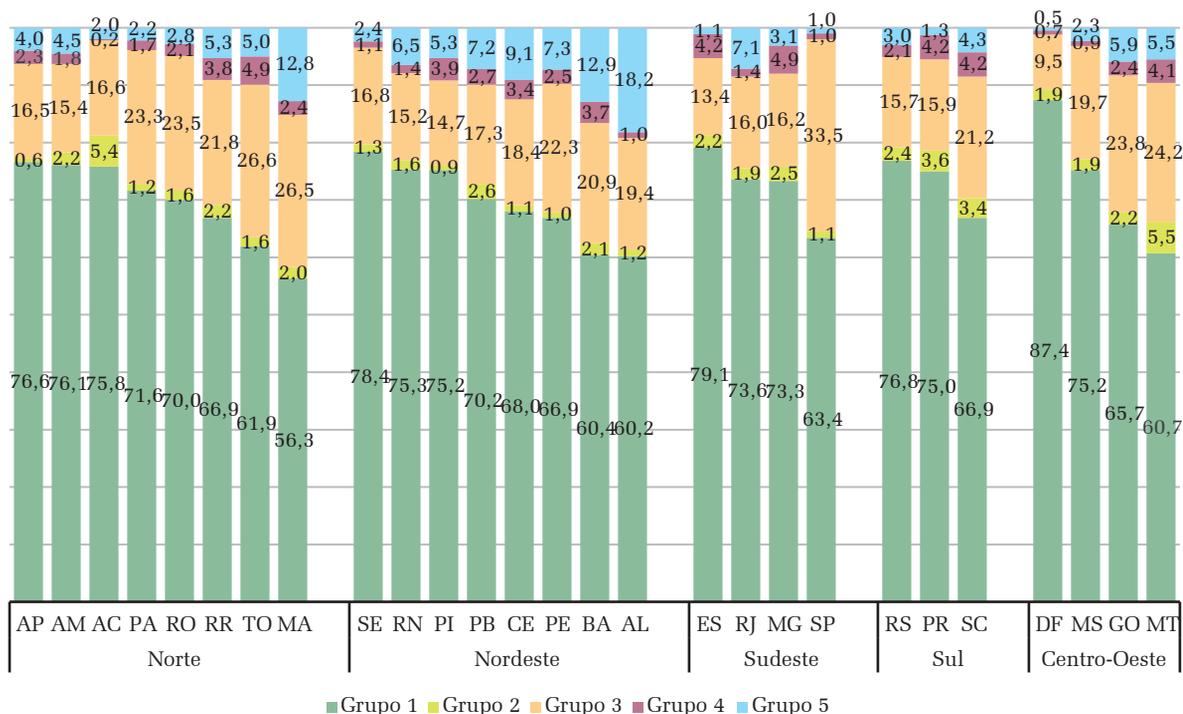


GRÁFICO 7

**PERCENTUAL DE DOCENTES SEGUNDO O GRUPO DO INDICADOR DE ADEQUAÇÃO DA FORMAÇÃO DO DOCENTE (AFD), POR ESCOLAS PRIVADAS DE ENSINO MÉDIO - UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores educacionais: adequação da formação docente (AFD) 2022 (Brasil. Inep, 2023d).

Também há significativa variação no percentual dos grupos de AFD quando as escolas públicas e privadas são comparadas dentro da mesma unidade federativa. Para o grupo 1, destacam-se Acre (cerca de 27 p.p. a mais de docentes das escolas privadas no grupo) e Alagoas (opostamente, cerca de 17 p.p. a mais de docentes das escolas públicas no grupo). Para o grupo 3, sublinham-se Amazonas (cerca de 20 p.p. a mais de docentes das escolas privadas no grupo) e Amapá (opostamente, cerca de 10 p.p. a mais de docentes das escolas públicas no grupo). Por fim, para o grupo 5, ressaltam-se novamente Acre (cerca de 12 p.p. a mais de docentes das escolas privadas no grupo) e Alagoas (opostamente, 16,5 p.p. a mais de docentes das escolas públicas no grupo).

Deve-se assinalar que a formação em área distinta daquela que o docente leciona não representa necessariamente prejuízo ao aprofundamento, à qualidade e ao potencial de transversalidade do profissional, mas pode indicar o distanciamento entre sua perspectiva inicial de área de magistério e sua posterior realidade de atuação curricular. Ainda assim, entende-se que o grupo 1 do indicador representa a perfeita adequação do professor perante a disciplina que ministra.

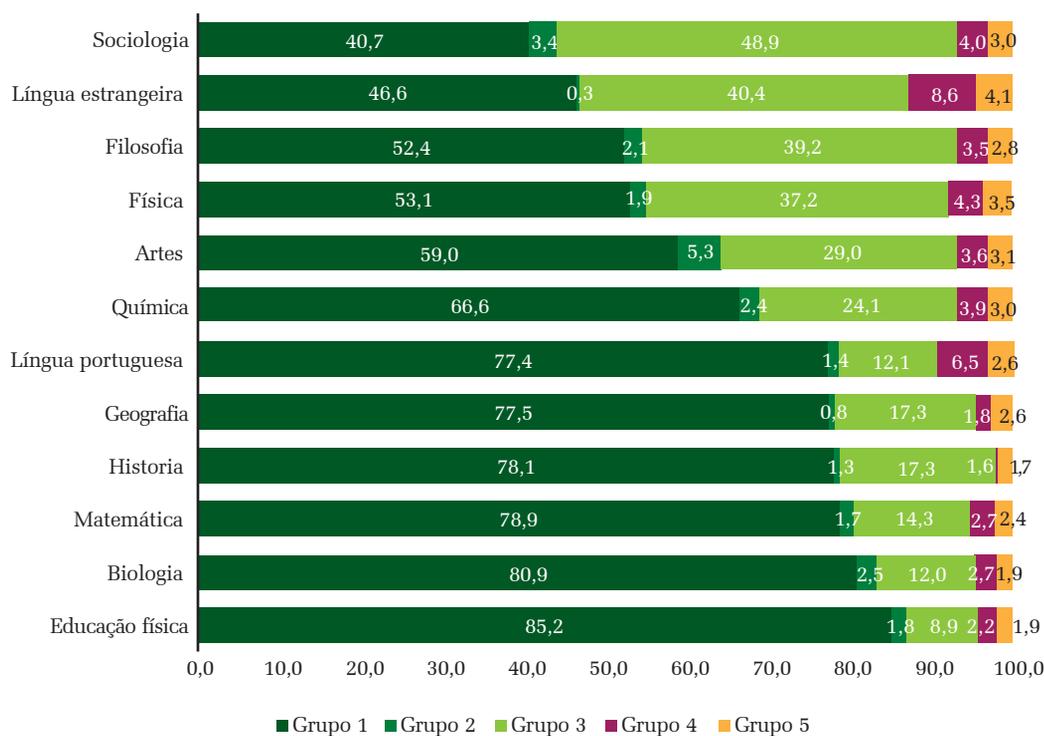
Por outro lado, quando um professor de ensino médio é levado a lecionar uma área de conhecimento distinta de sua formação acadêmica ou, em particular, um itinerário formativo que não lhe é familiar, aumenta-se a pressão sobre ele para que, dentro da mesma carga horária que possui para se dedicar à sua disciplina (ou dentro de seu tempo para atividade pessoal), entregue-se à aquisição de tais conhecimentos. Pelo prisma do estudante, a designação de docentes para o ensino de disciplinas que lhes são total ou parcialmente estranhas pode levar o jovem a perda de oportunidade de acesso a conteúdos de maior aprofundamento e consolidação em relação às aprendizagens essenciais do ensino fundamental e da própria formação geral básica do ensino médio (diretriz da própria Portaria MEC nº 1.432/2018, que estabelece os referenciais para a elaboração dos itinerários formativos).

Cabe destacar que o distanciamento entre a formação e a disciplina de efetivo magistério do professor pode estar relacionado às condições de trabalho e ao regime de contratação da rede ou sistema de ensino. Ou seja, o aumento percentual de professores situados nos grupos 2, 4 ou 5 do indicador de adequação da formação docente pode, como hipótese, estar associado a expectativas iniciais de magistério frustradas por condições estruturais e/ou contextuais de trabalho nas escolas. É o caso, por exemplo, de um professor licenciado em História que, em função da insuficiência de carga horária semanal disponível no componente curricular de que é responsável, acaba por ministrar aulas em disciplinas nas quais não teve formação prévia.

A demanda por docentes que lecionem novas conformações normativo-curriculares também poderia levar a cenários temporários ou continuados de inadequação da formação. Especificamente no que concerne aos itinerários formativos, essa perspectiva pode, em certa medida, auxiliar o formulador de políticas, o gestor e o público em geral a entenderem os deslocamentos entre as expectativas profissionais de área de conhecimento e a realidade de atuação em sala de aula.

Por fim, o indicador, enquanto linha de base no processo de implementação dos itinerários formativos nos sistemas de ensino, será útil no sentido de revelar movimentos de aproximação e/ou distanciamento entre a formação inicial do docente e sua trajetória curricular em sala de aula ao longo do tempo, tomando-se, como variáveis, as propostas e trajetórias curriculares oferecidas pelas unidades federativas.

Quando se consideram os componentes curriculares que integram as áreas de conhecimento do novo ensino médio, notabilizam-se importantes desníveis entre os grupos 1 e 3 do indicador, ou seja, entre a convergência e a divergência entre a área de formação inicial e a área lecionada em sala de aula para a etapa da educação básica, conforme denota o Gráfico 8.



**GRÁFICO 8**

**PERCENTUAL DE DOCENTES SEGUNDO O GRUPO DO INDICADOR DE ADEQUAÇÃO DA FORMAÇÃO DO DOCENTE (AFD), POR COMPONENTE CURRICULAR DAS ÁREAS DE CONHECIMENTO – BRASIL – 2021**

Fonte: Apresentação coletiva de divulgação dos resultados do Censo da Educação Básica 2022 (Brasil. Inep, 2023a).

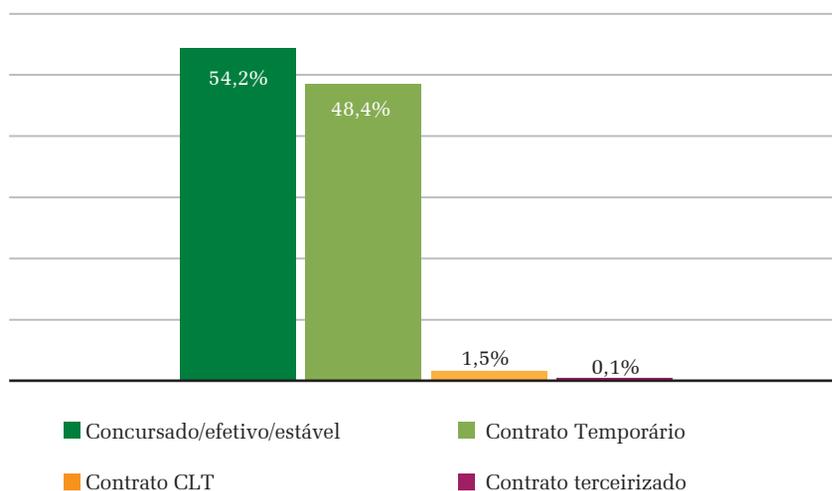
O Gráfico 8 informa que, a depender do componente curricular ou da disciplina analisada, ocorrem expressivas variações de distanciamento entre as áreas de formação inicial do professor e aquelas em que efetivamente dedica seu magistério. No caso de Sociologia, para o ano de 2021, havia mais professores licenciados ou bacharéis com complementação pedagógica concluída em área diferente da que lecionavam do que o oposto. Esse fato pode sinalizar, entre outras possíveis razões, uma carência de professores formados para essas disciplinas (substituídos por licenciados em outras áreas), uma dispersão desses professores para outras áreas do conhecimento (por motivos diversos) e/ou um desestímulo ou abandono em relação à licenciatura.

No que concerne aos itinerários formativos, serão de utilidade estudos que cotejem a formação (inicial e continuada) do docente com a(s) temática(s) curricular(es) incorporada(s) na eletiva pela qual passa a ser responsável. Não obstante, haja vista a maneira e o processo de implementação da reforma do ensino médio, bem como a pulverização de itinerários formativos oferecidos pelas unidades federativas, estudos agregados nesse sentido se tornam um desafio. Oportunamente, caso se avance na coleta e na disponibilização segura de informações do Censo da Educação Básica

sobre os itinerários formativos oferecidos pelos sistemas de ensino, análises nessa perspectiva serão possíveis.<sup>8</sup>

- e) *Premissa à continuidade de oferta dos itinerários formativos nas escolas:* tudo o mais constante, para que haja continuidade na oferta escolar de itinerários formativos ao longo do ensino médio, será assegurada a permanência (e as condições de trabalho) do professor na escola.

A premissa parte do entendimento de que não há efetivação da oferta de conteúdo curricular ao longo do tempo e, portanto, proteção ao direito de uma educação que objetive ser integral e equitativa, sem a existência de um corpo docente estável e provido dos recursos e da valorização necessários à consecução de seu trabalho. A estabilidade do profissional da educação pode, entre diversos fatores, ser decomposta em elementos fáticos como a sua situação funcional e seu regime ou vínculo empregatício na instituição em que atua, objeto dos Gráficos 9 e 10.



**GRÁFICO 9**

**PERCENTUAL DE DOCENTES DO ENSINO MÉDIO NA REDE PÚBLICA, POR SITUAÇÃO FUNCIONAL, REGIME DE CONTRATAÇÃO OU TIPO DE VÍNCULO - BRASIL - 2022<sup>1</sup>**

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Censo da Educação Básica 2022 (Brasil. Inep, 2023b).

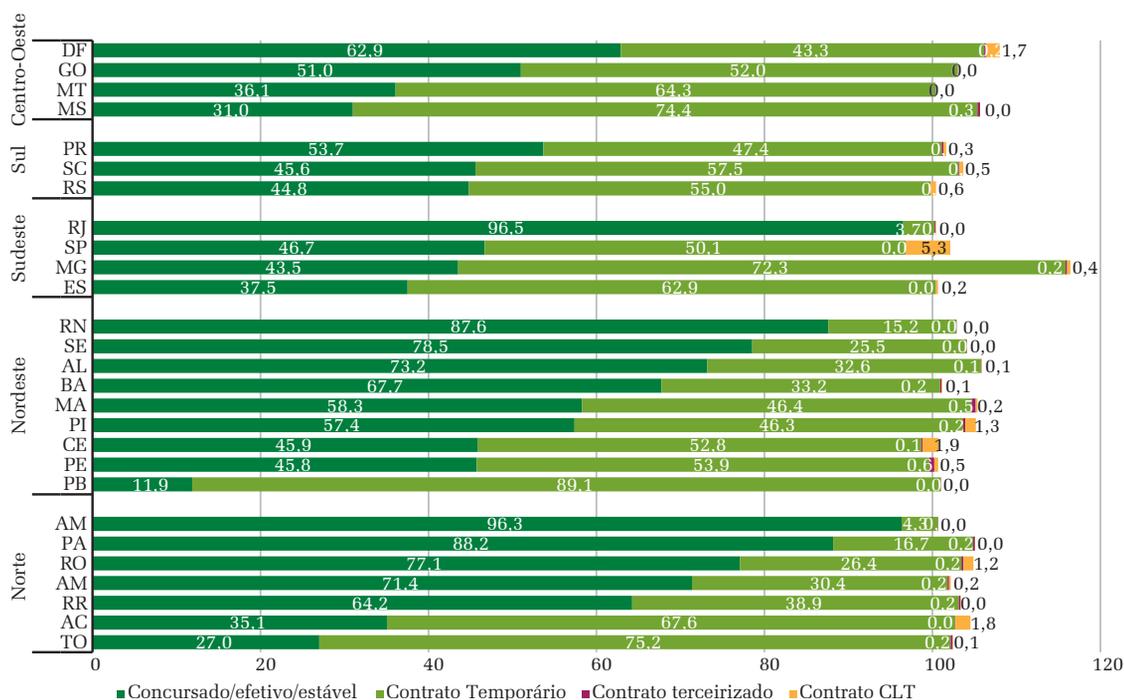
Nota: 1) O percentual total de docentes do ensino médio na rede pública por situação funcional, regime de contratação ou tipo de vínculo não corresponde necessariamente a 100%, pela simples razão de que um docente pode ter mais de um vínculo empregatício, acumulando, assim, formatos de contratação ou vínculos de trabalho em escolas distintas.

Os dados do Gráfico 9 trazem evidências quanto ao cenário corrente de vinculação empregatícia dos professores de ensino médio às redes em que atuam.

<sup>8</sup> O Inep, por meio de sua Diretoria de Estatísticas Educacionais, tem desenvolvido exaustiva análise, tratamento e controle de qualidade de dados coletados relativos à implementação do novo ensino médio no âmbito do Censo Educacional da Educação Básica para tornar possível o acesso a mais informações sobre política curricular.

Pouco mais da metade do corpo docente brasileiro se enquadra na condição de concursado efetivo e estável em seu local de trabalho. Cerca de 48% dos professores de ensino médio encontram-se no modelo de contratação temporária e próximo a 1,5% encontra-se em regime de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Quando se desagregam os dados pelas unidades da Federação, sobressaem-se profundas dissimilaridades entre as relações empregatícias estabelecidas para essa etapa, chegando-se a diferenças de quase 85 p.p. entre os entes com o maior (Rio de Janeiro – 96,5%) e o menor (Paraíba – 12%) percentual médio de professores concursados (Gráfico 10). Obviamente, são necessários aprofundamentos de cunho socioeconômico e contextual que evidenciem e expliquem os processos de consolidação de situação funcional, vínculo e regime empregatício nas unidades federativas. Todavia, é inegável a heterogeneidade nacional da forma como o docente está vinculado às instituições em que leciona e em que dá concretude ao currículo escolar.



**GRÁFICO 10**  
**PERCENTUAL DE DOCENTES DO ENSINO MÉDIO NA REDE PÚBLICA, POR SITUAÇÃO FUNCIONAL, REGIME DE CONTRATAÇÃO OU TIPO DE VÍNCULO – UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Censo da Educação Básica 2022 (Brasil. Inep, 2023b).

No tocante à perspectiva de implantação do NEM – que se desdobra em mais tempo exigido do aluno e do professor na escola e na introdução de novas propostas curriculares a cargo do docente –, cenários de vínculos empregatícios temporários acabam por fragilizar a ideia de continuidade dos serviços a serem oferecidos à população e, assim, frustrar expectativas dos atores e sujeitos envolvidos nesse processo. Ou seja, depreende-se que aspectos estruturais que conformam a escola de ensino médio e seu professorado deveriam preceder (e servir de sustentação) às políticas curriculares *per se*.

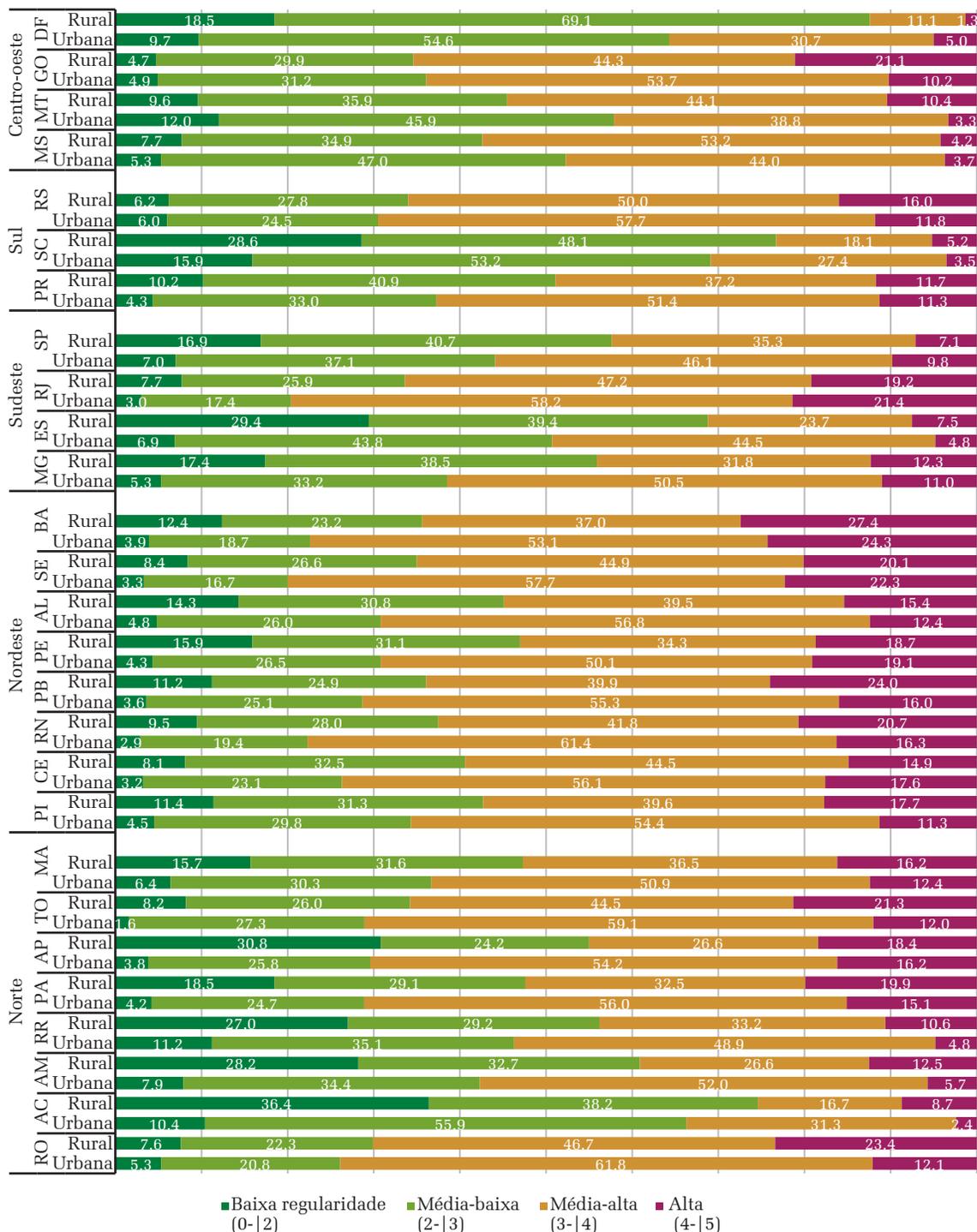


GRÁFICO 11

DISTRIBUIÇÃO DAS ESCOLAS SEGUNDO A FAIXA DO INDICADOR DE REGULARIDADE DO DOCENTE (IRD), POR LOCALIZAÇÃO - UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 2022

Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores educacionais: indicador de regularidade do docente (IRD) 2022 (Brasil. Inep, 2023f).

Dentro da mesma perspectiva de permanência do professor na escola como meio de continuidade da oferta curricular, o indicador de regularidade do docente (IRD) apresenta-se como útil à compreensão das condições estruturais do ensino médio para a oferta de itinerários formativos no País. Nesse sentido, quanto menor a regularidade do professor na instituição em que trabalha, maior desafio terá a escola em garantir regularidade de oferta dos itinerários formativos ao longo das séries do ensino médio. O Gráfico 11 traz a distribuição percentual das escolas estaduais conforme as faixas do IRD no ano-base de 2022.

Novamente, as evidências revelam discrepâncias nas condições estruturais do ensino médio relacionadas ao corpo docente dos sistemas de ensino nacionais que, potencialmente, gerarão resultados distintos nas políticas de implementação e garantia de oferta dos itinerários formativos nas escolas.

Sensíveis heterogeneidades na regularidade do professorado nas escolas são percebidas entre as regiões geográficas do País e, muito provavelmente, em nível de suas meso e microrregiões. Como o território imediato das escolas de ensino médio é o município, resultados discrepantes poderão ser observados com ainda mais disparidades nesse nível.

Com efeito, quando se desagrega a distribuição das escolas segundo as faixas do IRD por localização rural e urbana (Gráfico 11), notam-se situações de grandes discrepâncias. Ao passo que algumas unidades federativas chegam a ter mais de 36% de sua zona rural e mais de 16% de sua zona urbana situadas no grupo de baixa regularidade docente (caso do Acre e de Santa Catarina, respectivamente), outras atingem mais de 27% de sua zona rural e mais de 24% de sua zona urbana situadas no grupo de alta regularidade docente (caso da Bahia).

Quando se somam, de um lado, os grupos de baixa e média-baixa regularidade docente e, de outro, os grupos de alta e média-alta regularidade, algumas unidades da Federação chegam a totalizar próximo a 90% de sua zona rural (Distrito Federal) ou, ao contrário, quase 70% de sua zona urbana (Santa Catarina) no primeiro grupo, enquanto outras chegam a apresentar mais de 70% de sua zona rural (Rondônia) ou, em oposição, cerca de 80% de sua zona urbana (Rio de Janeiro e Sergipe) no segundo grupo.

Esse quadro mostra a fragilidade e a desigualdade nacional quando se consideram a permanência e a regularidade do professor na escola. O cenário, quando sobreposto ao percentual de vínculos instáveis do professorado, pode potencialmente atuar no sentido oposto à ininterrupção e à coerência sequencial na oferta de itinerários formativos no Brasil.

Cabe ressaltar que isso também poderia ser dito no tocante à oferta da formação geral básica, conforme propõe a BNCC, haja vista a precariedade do número de docentes em muitos municípios brasileiros. Assim, o estudo correlacional entre a continuidade de oferta de conteúdo curricular e a permanência, a regularidade e o vínculo docente na escola deve ser objeto de aprofundamentos ao longo da implementação da política em pauta.

f) *Premissa à disponibilidade e à disposição do docente para a oferta de itinerário formativo*: tudo o mais constante, para que haja garantia de oferta de itinerário formativo, será respeitada a compatibilidade de tempo dedicado ao magistério, às demais obrigações intra e extraclasse, previamente assumidas pelo professorado, bem como a compatibilidade entre área de formação, magistério e pesquisa e novos arranjos curriculares por cujo ensino será responsável.

A premissa parte do entendimento de que a efetivação e a contiguidade da oferta de qualquer conteúdo curricular na escola, seja atinente à formação geral básica do estudante ou às matérias eletivas relacionadas aos itinerários formativos, deveriam considerar a disponibilidade de tempo do professor perante as responsabilidades e a carga de trabalho já assumidas, bem como a proximidade, a experiência e o interesse pessoal e profissional do professor em relação a novos vínculos curriculares.

Uma das formas de se apreender empiricamente a rotina do professorado de ensino médio e, a partir disso, interpretar potenciais efeitos da recepção de itinerários formativos em sua rotina nos sistemas de ensino consiste na análise do percentual de docentes por níveis do indicador de esforço docente (IED).

O indicador, desenvolvido pelo Inep, categoriza níveis de esforço do professor em seis grupos.

**QUADRO 2**  
**DESCRIÇÃO DOS NÍVEIS DE ESFORÇO DOCENTE**

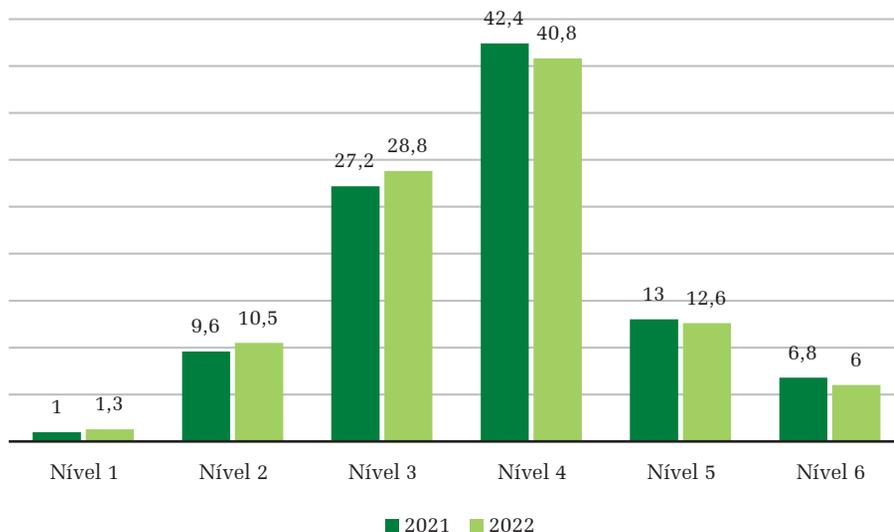
Níveis	Descrição (características apresentadas por pelo menos dois terços dos docentes)
Nível 1	Docente que tem até 25 alunos e atua em um único turno, escola e etapa.
Nível 2	Docente que tem entre 25 e 150 alunos e atua em um único turno, escola e etapa.
Nível 3	Docente que tem entre 25 e 300 alunos e atua em um ou dois turnos em uma única escola e etapa.
Nível 4	Docente que tem entre 50 e 400 alunos e atua em dois turnos, em uma ou duas escolas e em duas etapas.
Nível 5	Docente que tem mais de 300 alunos e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas ou três etapas.
Nível 6	Docente que tem mais de 400 alunos e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas ou três etapas.

Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores educacionais: indicador de esforço docente (IED) 2022 (Brasil. Inep, 2023e).

Nota: Metodologia de cálculo do indicador pode ser encontrada na Nota Técnica Inep nº 39/2014.

Quando se compara o biênio 2021-2022 em relação às concentrações de nível de IED em âmbito nacional (Gráfico 12), constata-se que, embora tenha havido um movimento de diminuição percentual das categorias mais altas de esforço (4, 5 e 6),

o nível 4 ainda prevalece como representativo de mais de 40% da realidade dos docentes, ou seja, professores com 50 a 400 alunos, atuando em dois turnos, em uma ou duas escolas e em duas etapas.



**GRÁFICO 12**

**PERCENTUAL DE DOCENTES, POR NÍVEIS DO INDICADOR DE ESFORÇO DOCENTE (IED)  
- BRASIL - 2021-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores educacionais: indicador de esforço docente (IED) 2021-2022 (Brasil. Inep, 2022a, 2023e).

Levando-se em consideração que a oferta de itinerários formativos se enquadra dentro de uma concepção de ensino em tempo integral (inicialmente cinco horas diárias com a FGB, mas tendente a um turno de sete horas ou mais, conforme as disposições da Lei nº 13.415/2017), o cenário impõe desafios à disponibilidade dos docentes que já se ocupam com mais de um turno de aula e mais de uma etapa e/ou escola.

Decompondo-se as evidências para as 27 unidades federativas (Gráfico 13), constata-se desníveis na intensidade de esforço do trabalho do professor do ensino médio, com possíveis impactos sobre a/derivados da recepção dos itinerários formativos como tarefas adicionais de ensino (que se desdobram, obviamente, em necessidade de estudo e/ou capacitação nas áreas de conhecimento e eixos estruturantes a serem aprofundados e ampliados, preparação de plano de aulas, disponibilidade e domínio em relação a materiais didático-pedagógicos e atividades educativas). Por esse prisma, o percentual de sistemas de ensino localizados no nível 4 varia de pouco mais de um quarto dos docentes (Paraíba e Distrito Federal) a cerca de metade dos professores (Paraná, Roraima e Tocantins).



GRÁFICO 13

PERCENTUAL DE DOCENTES, POR NÍVEIS DO INDICADOR DE ESFORÇO DOCENTE (IED)  
-UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 2022

Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores educacionais: indicador de esforço docente (IED) 2022 (Brasil. Inep, 2023e).

Quando se isolam os dois extremos dos níveis de esforço docente para o ensino médio, os contrastes entre as unidades federativas variam de cerca de 7% (Pará) a 20% (Amapá), nos níveis 1 e 2, e de cerca de 6% (Distrito Federal) a 40% (Pará), nos níveis 5 e 6 da escala. As evidências corroboram os desafios correntes à disponibilidade e à disposição docente para a oferta de itinerário formativo no âmbito do novo PNE.

Outro cenário a ser explorado empiricamente ao passo que avança o cronograma de implementação da reforma do ensino médio se refere à situação inversa (e não excludente): o professorado das áreas do conhecimento tradicionais que, pela redução das respectivas cargas horárias anteriormente ofertadas ao longo das séries do ensino médio, vê-se na insuficiência de horas-aula para integralizar sua carga horária semanal, fato que o compele a lecionar outras áreas de conhecimento ou eletivas que não lhe são íntimas, mas que configuram a única alternativa de complementar sua jornada ao longo do ano letivo.

Se, à primeira vista, a situação ofereceria alternativas a eventuais deficiências de profissionais para o ensino dos itinerários formativos, em contrapartida, acaba

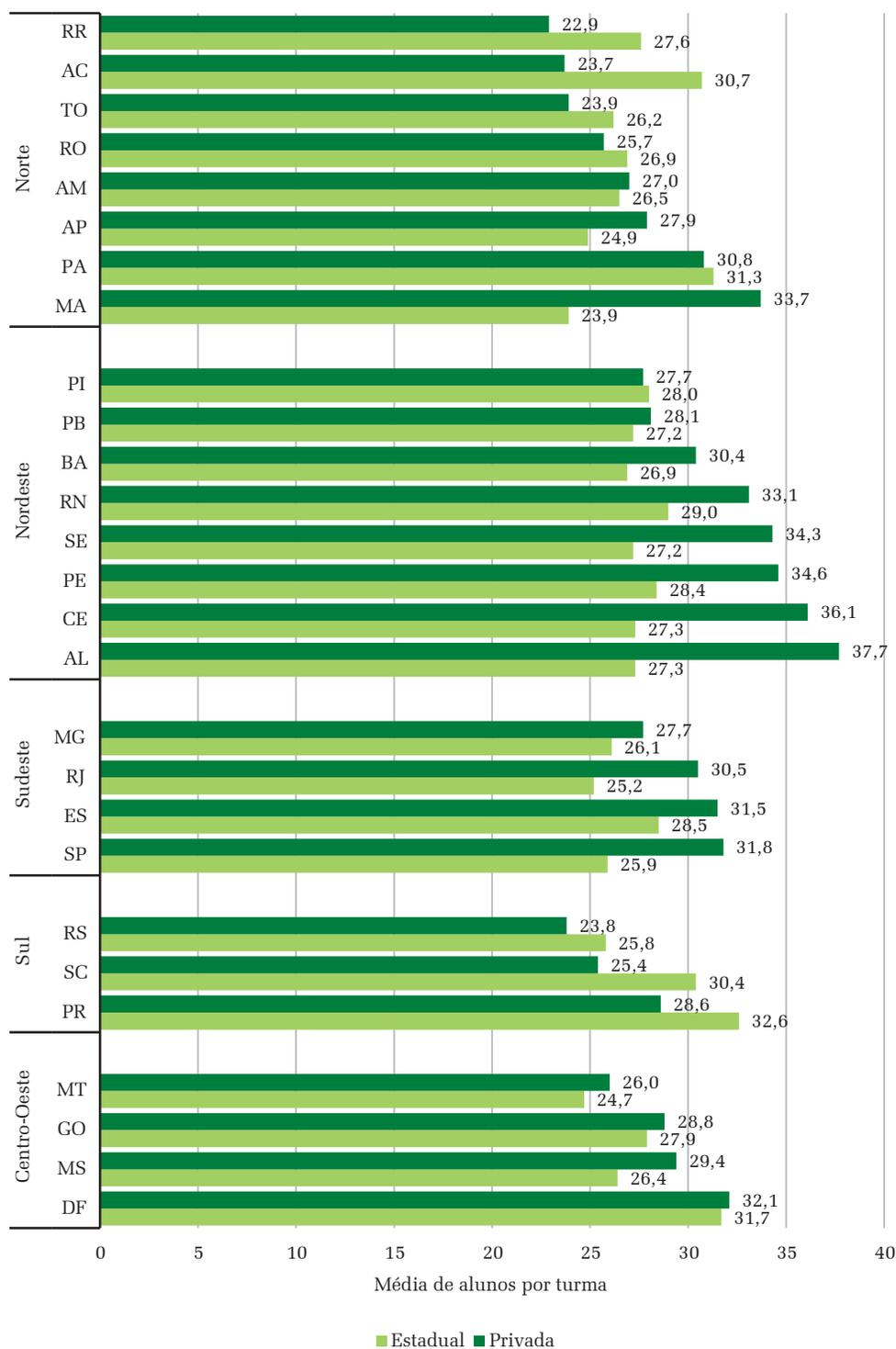
por potencialmente precarizar o conteúdo oferecido pelo descompasso (ainda que temporário) entre as exigências e peculiaridades do novo currículo a ser ofertado pela escola e a própria formação, experiência, identificação, maturidade e história profissional e pessoal desenvolvida pelo docente ao longo dos anos.

- g) *Premissa à individuação da oferta de itinerários formativos*: tudo o mais constante, para que haja condições de o docente lecionar um itinerário formativo minimamente próximo aos projetos de vida de seus alunos, serão garantidas turmas que não extrapolem a quantidade máxima de estudantes, com vistas à particularização do desenvolvimento das aspirações dos jovens.

A premissa parte do fato de que a reforma do ensino médio conferiu ao itinerário formativo o objetivo, expresso na Portaria MEC nº 1.432/2018, de “consolidar a formação integral dos estudantes, desenvolvendo a autonomia necessária para que realizem seus projetos de vida”, ou seja, o itinerário formativo é condição para o desenvolvimento do projeto de vida. Este, por sua vez, deveria carrear, pela via pedagógica, a identificação de potenciais, desafios, interesses e aspirações de cada estudante. Nessa lógica, o desenvolvimento de autonomia não é alheio à perspectiva de individuação dos projetos de vida. Para tanto, é necessário que a estrutura, o contexto e as condições de trabalho do docente na escola convirjam para a atenção ao desenvolvimento diferenciado de cada estudante, o que caminha em sentido inverso à quantidade de alunos em sala de aula.

Cabe frisar que a hipótese não se confunde com aquela que visa estudar correlações entre o quantitativo de estudantes em sala de aula e seu desempenho em avaliações standardizadas, objeto fartamente estudado pela literatura em economia da educação. Aqui, especificamente, volta-se a potenciais efeitos da necessidade de maior carga de individuação do trabalho docente em sala de aula em função do desenvolvimento dos projetos de vida preconizados pela reforma do ensino médio. Ou seja, dado um período “x” de disponibilidade de tempo (tanto do professor quanto do aluno) e uma quantidade “y” de estudantes pelos quais os docentes serão responsáveis, qual será a factibilidade de um projeto de vida ser desenvolvido de maneira dialógica, sincrônica e assistida ao longo do tempo? Debrucemo-nos um pouco mais sobre a atual realidade do ensino médio brasileiro.

O Gráfico 14, que desagrega a média de alunos por turma nas escolas estaduais e privadas de ensino médio, por unidades da Federação (2022), indica uma diferença que chega a cerca de 15 alunos por turma nas escolas estaduais (23 em Roraima a 38 em Alagoas) e 9 alunos por turma nas privadas (24 no Maranhão a 33 no Paraná). Em média, há mais alunos nas escolas públicas nas regiões Nordeste (exceção do Piauí), Sudeste e Centro-Oeste e o inverso nas regiões Sul e Norte (exceção de Amazonas, Amapá e Maranhão).



**GRÁFICO 14**

**MÉDIA DE ALUNOS POR TURMA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA ESTADUAL E PRIVADA - UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores educacionais: alunos por turma (ATU) 2022 (Brasil. Inep, 2023g).

Ainda que não seja possível afirmar que o quantitativo de alunos por sala de aula nas diferentes regiões indique a impossibilidade de individualização estudantil no desenvolvimento de seus projetos de vida, as desagregações, como público-privada (e possivelmente outras), apontam potenciais níveis de esforços docentes desiguais já de partida. Evidentemente, diversos outros fatores de contexto e realidade em sala de aula influirão nesse processo, que deve ser acompanhado de perto pela escola e por autoridades locais para que não se constitua em uma nova fonte de desigualdade (via currículo) no ensino médio brasileiro.

Por fim, destaque-se que as premissas ora levantadas não esgotam, em si, as possibilidades de exploração empírica das perspectivas de implementação dos itinerários formativos *vis-à-vis* as condições estruturais e contextuais das escolas de ensino médio no País. A título de exemplo, a remuneração média dos docentes em exercício na educação básica pode ser explorada dentro da premissa de que, para que ele se sinta devidamente retribuído e reconhecido pelos esforços de inovação curricular em sala de aula, os quais, por vezes, não partiram de sua livre iniciativa, deverá ser garantida uma remuneração/gratificação satisfatória correspondente.

Tão importante quanto apreender a situação real das escolas e de seu corpo docente diante das políticas e práticas curriculares do ensino médio no País é evidenciar as vigentes condições do alunado dessa etapa, o qual sentirá as maiores consequências dos logros e/ou fracassos da política curricular atualmente desenhada. A próxima seção tratará centralmente desse ponto.

#### 4 O DISCENTE EM QUE BASE?

---

Como os estudantes de ensino médio entram no cenário de reforma curricular atual? E como as evidências podem auxiliar nas discussões do novo PNE a partir da situação corrente? Dados do Censo da Educação Básica podem servir de linha de base para que se acompanhe se, em médio e longo prazo, as políticas e práticas desenhadas e implementadas para a reforma do ensino médio foram as mais acertadas ou não para atingir os objetivos a que se propuseram. Nesse sentido, apresentam-se, a seguir, dados sobre as taxas de rendimento e de fluxo dos estudantes de ensino médio para o ano de 2022.

Não serão objetos de análise, nesta investigação, resultados de desempenho escolar. Estudos comparativos poderão ser realizados no futuro, cotejando-se, por exemplo, níveis de proficiência de alunos do ensino médio no ano de início de implementação da BNCC-EM e em anos futuros em que se entender estarem implementadas as fases desenhadas para a reforma dessa etapa. Obviamente, também caberá a investigações posteriores o aprofundamento em debates teóricos e de caráter empírico quanto à abordagem de desempenho escolar como critério de juízo sobre êxito e/ou insucesso em políticas de base curricular (para atratividade, retenção e equidade acadêmica). Esse não será o foco deste artigo.

Expõem-se, a seguir, as premissas e a confrontação de evidências tocantes à situação atual do alunado de ensino médio no País.

*h) Premissa à razão de oferta de itinerários formativos:* tudo o mais constante, a reforma do ensino médio (e a autonomia de decisão de percurso formativo via itinerários curriculares) atuará na redução das taxas de insucesso (reprovação e abandono), bem como de repetência, evasão e migração para educação de jovens e adultos (EJA).

A premissa parte do entendimento de que a razão de ser da reforma do ensino médio, alicerçada na Lei nº 13.415/2017 e em subsequente corpo normativo-regulador que visa dar-lhe operacionalidade (Fernandes, 2022), fundamenta-se no compromisso basilar com o acesso, a permanência e a garantia de aprendizagem escolar dos jovens. Assim, ao término do cronograma de implementação, que inclui o estabelecimento dos itinerários formativos nas escolas, a política curricular, para ser considerada exitosa, deverá ter resultado em efetividade no tocante às taxas de rendimento e de transição escolar para a etapa em escrutínio.

À luz do pressuposto, os seguintes dados poderão atuar como linha de base para investigações, em médio e longo prazos, sobre o grau de efetividade da implementação das reformas definidas pela Lei nº 13.415/2017.

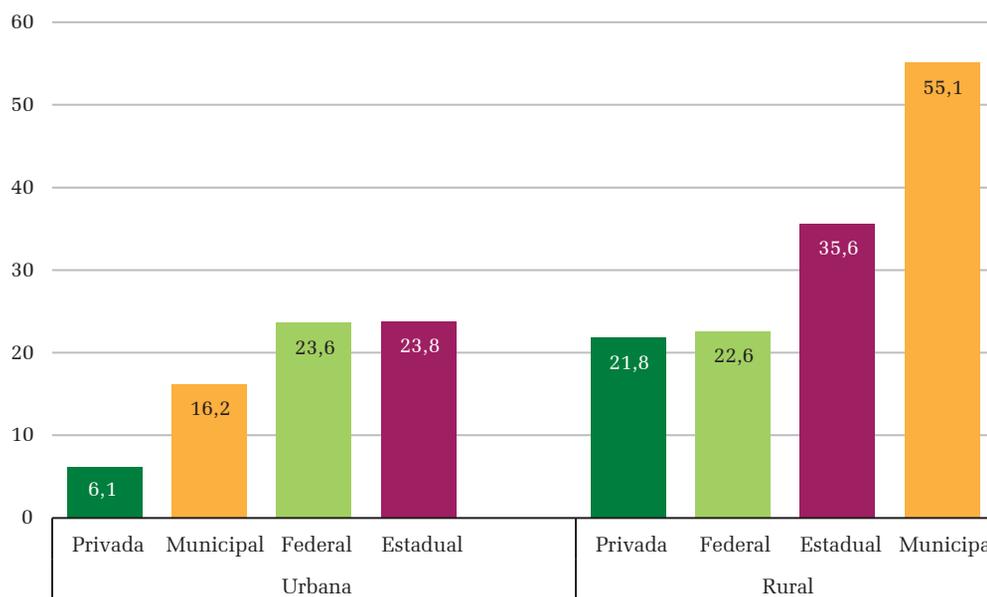


GRÁFICO 15

**TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE DO ENSINO MÉDIO, POR LOCALIZAÇÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DAS ESCOLAS - BRASIL - 2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores educacionais: taxas de distorção idade-série (TDI) 2022 (Brasil. Inep, 2023h).

O Gráfico 15 desagrega a média nacional das taxas de distorção idade-série do ensino médio por dependência administrativa e localização. A distribuição percentual evidencia a profunda desigualdade nos diferentes subgrupos em relação aos estudantes matriculados com idade pelo menos dois anos acima daquela esperada para a série correspondente. Ao passo que nas escolas urbanas privadas de ensino médio o indicador alcança 6% dos discentes, nas escolas municipais rurais que oferecem essa etapa, mais de 55% dos estudantes se encontram nesse cenário de retenção, que implica graves prejuízos à carreira estudantil e aumento à propensão em abandonar a educação formal.

O Gráfico 16 desagrega as taxas de distorção idade-série dos estados e Distrito Federal por localização. Essa decomposição revela não apenas a desigual quantidade média entre UFs de jovens que têm idade pelo menos dois anos acima daquela esperada para a série em que estão, mas também o contraste escolar entre campo e cidade (zonas urbana e rural). Com efeito, ao passo que a média nacional do indicador se situa em torno de 22%, são observadas profundas assimetrias entre as taxas médias do meio rural (variando de cerca de 9% no estado de São Paulo a 56% no Amazonas) e do meio urbano (oscilando de cerca de 11% em São Paulo a cerca de 40% no Pará).

O fato atesta a realidade de jovens que, embora tenham dado continuidade a seus estudos, encontram-se defasados em relação à exposição e ao domínio curricular que deveriam ter experienciado com a idade que já têm. Sendo um fenômeno de causa multifatorial, a perda do direito de aprendizagem e de desenvolvimento na idade certa aumenta a pressão para que o estudante abandone a escola ou seus estudos para desempenhar outros papéis sociais, como o trabalho precoce, a maternidade ou a paternidade, além de outras pressões relacionadas a seu contexto socioeconômico.

Essa realidade provavelmente impõe consequências práticas sobre a decisão do alunado retido em relação a seu “projeto de vida”. A autonomia e a liberdade de escolha por trajetória curricular, conforme preconiza a reforma do ensino médio, possivelmente podem ser reduzidas a situações não tanto de desejo pessoal ou vocação, mas ocasionadas por limitações contextuais e familiares, constituindo situações em que o “protagonismo da própria trajetória” esteja adstrito a alternativas circunscritas, ou seja, a um “preso arbítrio”.

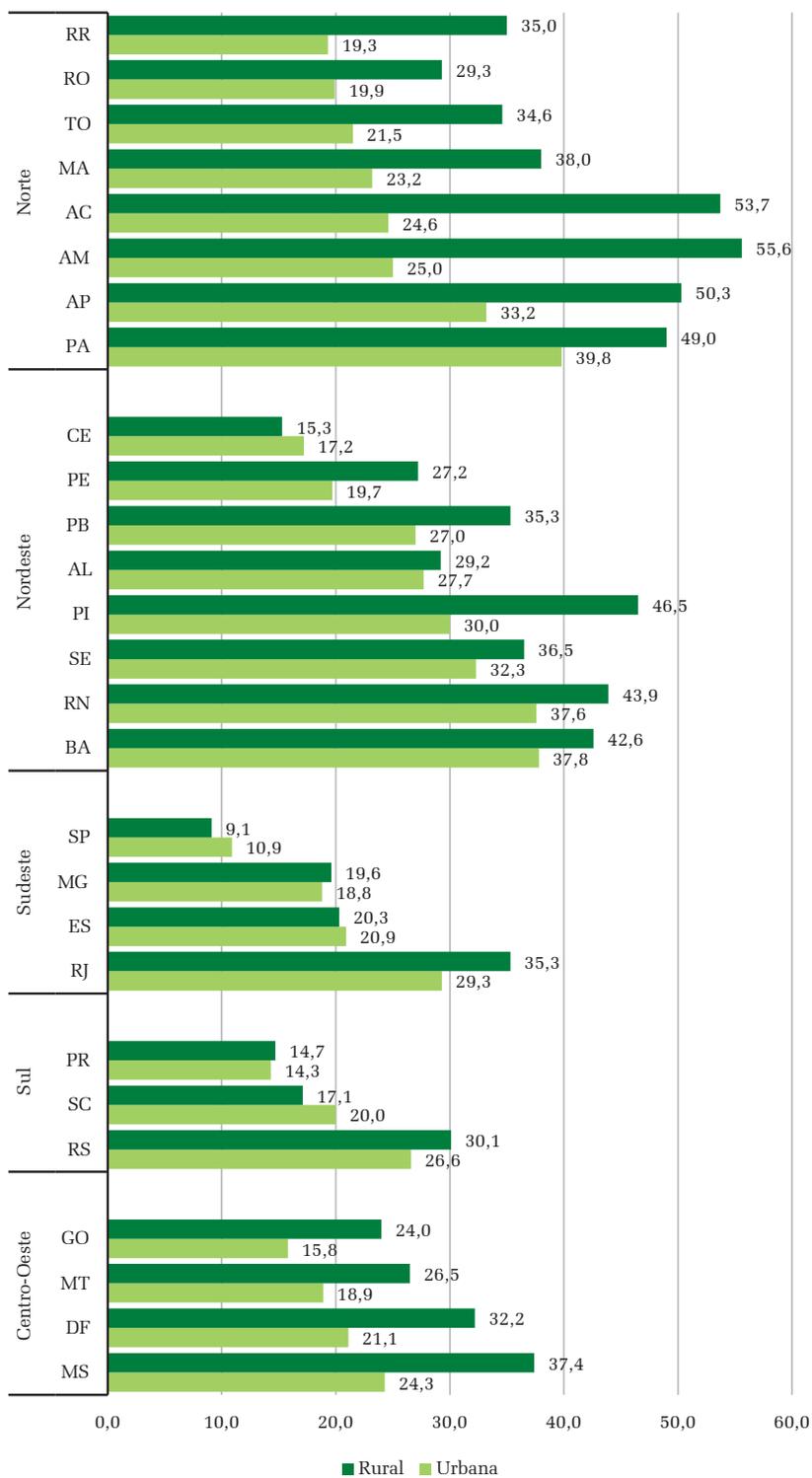


GRÁFICO 16

TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, POR LOCALIZAÇÃO – UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2022

Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores educacionais: taxas de distorção idade-série (TDI) 2022 (Brasil. Inep, 2023h).

Da mesma forma, é plausível que o contexto socioeconômico desse jovem também lhe imponha constrangimentos às escolhas relacionadas aos itinerários formativos, como aquelas que possam vir a ser nutridas e respeitadas pela precária realidade escolar que lhe dá esteio (a despeito de todo o esforço docente em sentido contrário).

Outra dificuldade a ser investigada seria quanto à real possibilidade de o jovem permanecer matriculado em um curso de ensino médio em tempo integral. Ou seja, o fato de a escola oferecer aulas no contraturno do ensino médio deve ser sopesado à luz da realidade do estudante em seu contraturno: trabalha, cuida de irmãos ou desenvolve outras tarefas em casa no período da tarde? Mora distante ou é responsável por alguma atividade no período vespertino/noturno que o impossibilite de estar em sala de aula?

Assim, será necessário que, ao passo que se considere aumentar a quantidade de escolas de ensino médio em tempo integral, acompanhe-se o comportamento das evidências de abandono (reprovação por faltas) e de evasão (não realização de matrícula em ano subsequente) dos estudantes dessa etapa. De igual modo, será imperioso aos gestores e aos formuladores de políticas que acompanhem possíveis movimentos de migração de jovens das escolas em tempo integral para aquelas de tempo parcial (públicas ou privadas) ou para a EJA.

Outro fluxo discente passível de ser investigado se refere a eventual aumento da procura do jovem por institutos federais que não aderiram ao novo modelo de oferta curricular proposto pela Lei nº 13.415/2017, tendo em vista sua condição autônoma enquanto autarquia, que lhe confere algum grau de independência em termos de concepção e implementação curricular. Tal dispersão de estudantes de ensino médio pode(rá) estar correlacionada ao abandono estudantil dos modelos de oferta curricular das escolas estaduais ou municipais (FGB e itinerários formativos) em prol de modelos mais tradicionais de oferta de disciplinas comuns.

O Gráfico 17 evidencia a taxa de insucesso (reprovação e abandono escolar) do ensino médio em função da dependência administrativa (pública e privada). Além de significativos contrastes percentuais entre as unidades da Federação, denotam-se sensíveis dessemelhanças entre as taxas de reprovação e de abandono quando se comparam as escolas públicas e privadas de ensino médio: somando-se os dois indicadores, as redes de escolas públicas com menor taxa de insucesso (Ceará, com 2,3%) distam mais de 26 p.p. daquelas com maior taxa (Pará, com 28,7%); de igual modo, as privadas com menor taxa de insucesso (São Paulo, com 0,9%) estão a 4,5 p.p. daquelas com a maior taxa (Rondônia, com 5,4%).

Cumprido destacar que, na média, há variações importantes na razão entre reprovação e abandono dos jovens de ensino médio nas unidades da Federação. Ou seja, da taxa de insucesso dos estudantes nessa etapa nas UF's (percentual de reprovação mais o de abandono), quantos são aqueles que não foram aprovados em função de excesso de faltas (abandono) em relação aos aprovados por notas? Quando se considera o quociente de abandono pela reprovação nas escolas públicas (Gráfico 17), evidenciam-se oscilações que variam de cerca de 9%, isto é, 9 abandonos para cada 100 reprovações (Mato Grosso do Sul), a quase 100% no sentido oposto, ou seja, 100 abandonos para cada reprovação (Bahia). O fato indica que, em alguns estados, a reprovação por falta (abandono) supera muito a reprovação por insuficiência de

desempenho (notas), o que sinaliza que fatores extraescolares, como o contexto socioeconômico dos jovens, podem explicar parte do prejuízo às taxas de rendimento do ensino médio e, assim, da transição escolar. Como o novo ensino médio se defronta com essa situação? E, principalmente, como o novo PNE poderia enfrentá-la?

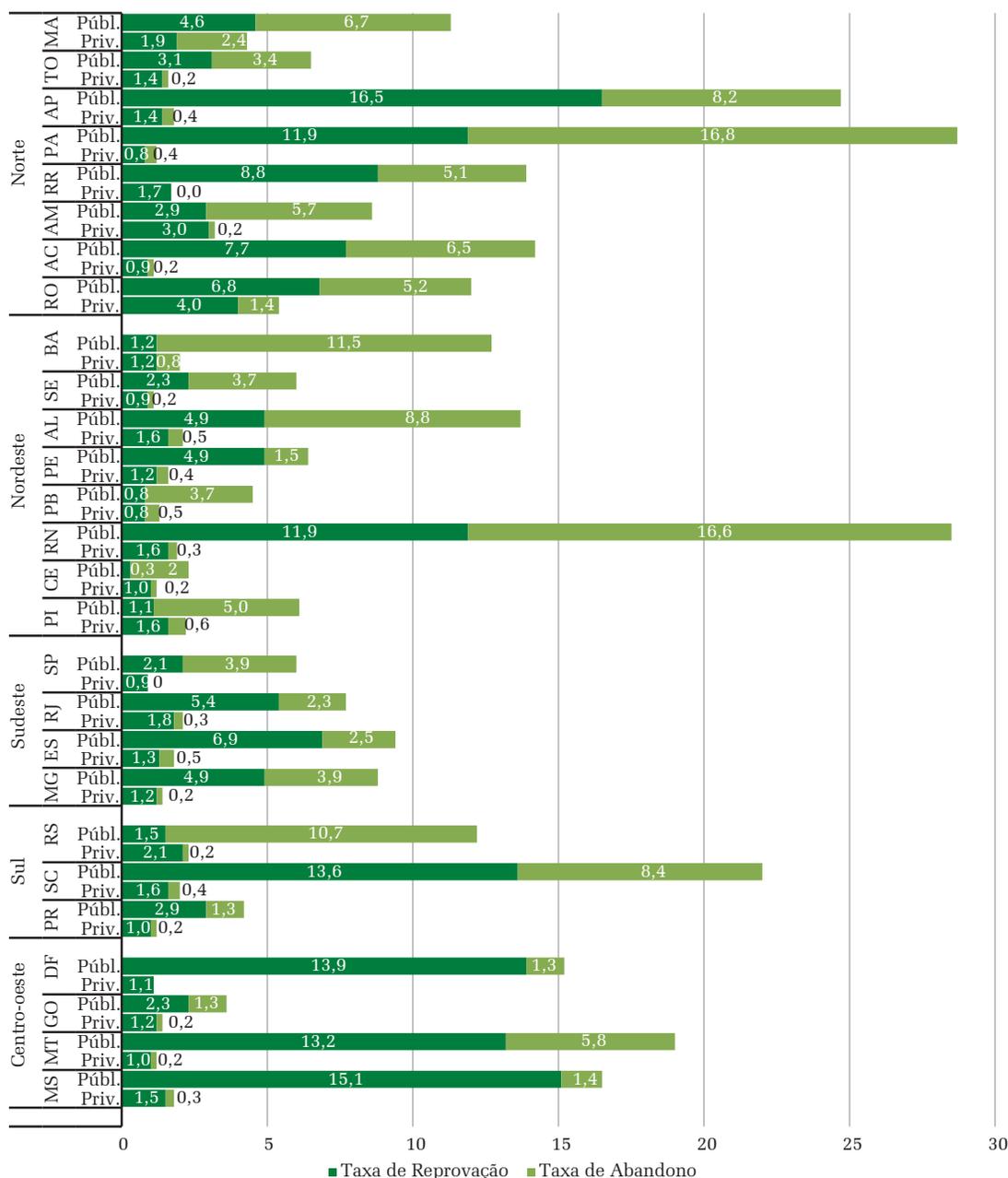
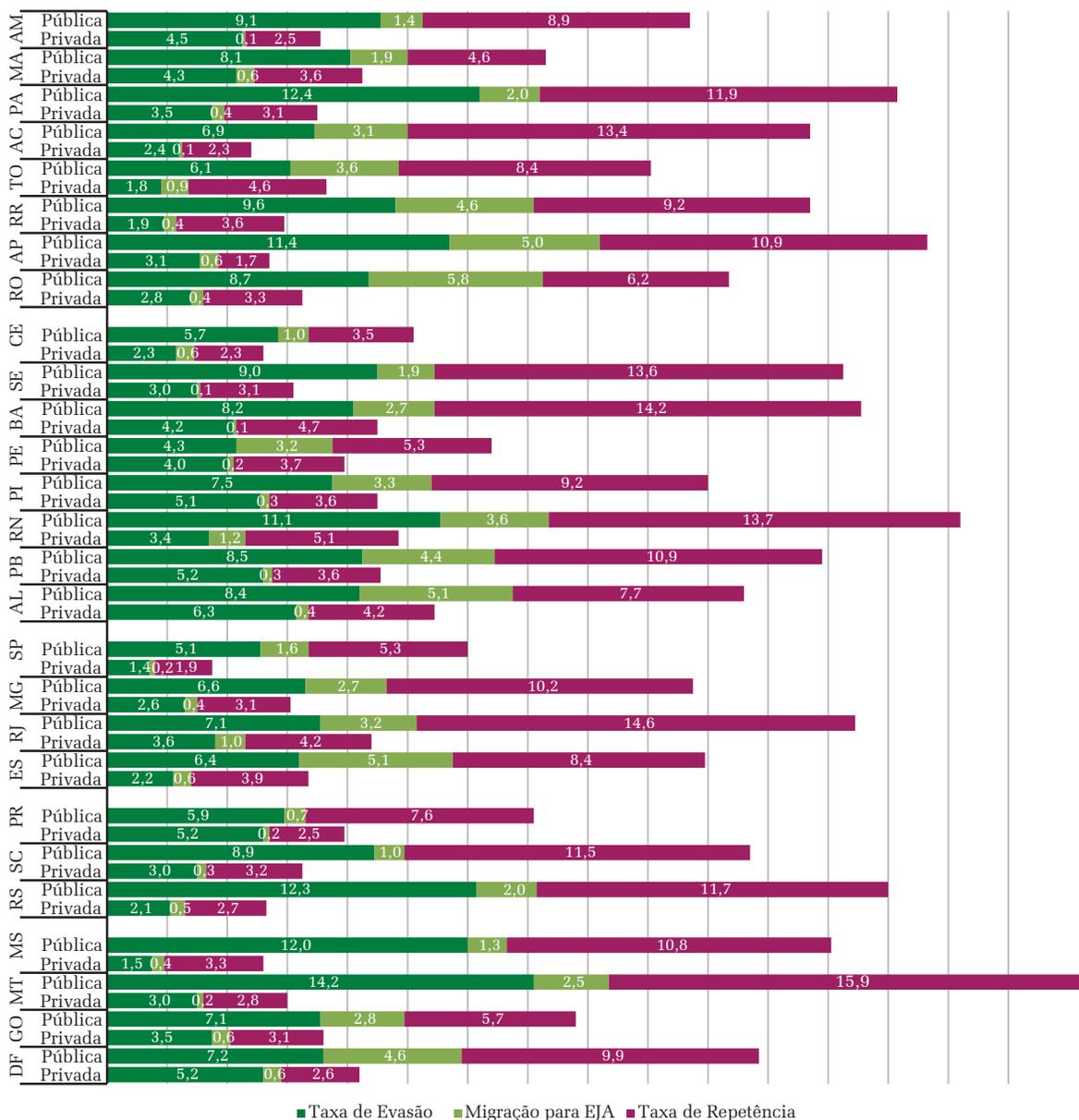


GRÁFICO 17

TAXA DE INSUCESSO (REPROVAÇÃO E ABANDONO) DO ENSINO MÉDIO, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (PÚBLICA E PRIVADA) - BRASIL - 2021

Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores educacionais: taxas de rendimento 2021 (Brasil. Inep, 2022c).

Quando se examinam as taxas de transição (repetência, evasão e migração para EJA) no ensino médio por dependência administrativa (pública e privada) das unidades federativas para o biênio 2019-2020 (Gráfico 18), crescem-se as desigualdades no fluxo escolar da etapa no território brasileiro.



**GRÁFICO 18**  
**TAXAS DE TRANSIÇÃO (REPETÊNCIA, EVASÃO E MIGRAÇÃO PARA EJA) NO ENSINO MÉDIO, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (PÚBLICA E PRIVADA) - UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 2019-2020**

Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores educacionais: taxas de transição 2019-2020 (Brasil. Inep, 2021b).

Isolando-se os componentes de transição (repetência, evasão e migração para EJA) em seus percentis por UF e pela dependência (pública e privada), observam-se: para as escolas públicas, variações percentis de taxa de repetência que chegam a 12,5 p.p. (de 3,5% no Ceará a quase 16% no Mato Grosso), de taxa de evasão em torno de 10 p.p. (de cerca de 4% em Pernambuco a aproximadamente 14% no Mato Grosso) e de taxa de migração para EJA que alcançam mais 5 p.p. (de 0,7% no Paraná a aproximadamente 6% em Rondônia), como mostra o Gráfico 18.

Para as escolas privadas, as variações de taxa de repetência chegam a quase 3,5 p.p. (de cerca de 1,5% no Amapá a mais de 5% no Rio Grande do Norte), de taxa de evasão se aproximam de 5 p.p. (de cerca de 1,5% em São Paulo a quase 6,5% em Alagoas) e de taxa de migração para EJA alcançam 1% (de quase nulo em Acre, Amazonas, Sergipe e Bahia, dentre outros, a cerca de 1% no Rio Grande do Norte).

Confrontando as escolas públicas com as privadas, emergem disparidades que variam em 14 p.p. para as taxas de repetência, 12,5 p.p. para as taxas de evasão e cerca de 6 p.p. para as taxas de migração para EJA. Os dados evidenciam, portanto, que há variações acentuadas em taxas de repetência e evasão tanto entre as escolas públicas e privadas quanto entre escolas públicas nos sistemas e redes das unidades da Federação.

Quando se analisam as taxas de transição apenas pelo componente de promoção, as desigualdades também se sobressaem: se entre as escolas públicas há um hiato de taxas de promoção de cerca de 23 p.p. (de aproximadamente 90% no Ceará a cerca de 67% em Mato Grosso), para as privadas, a fenda recua para aproximadamente 7,5 p.p. (de 96,5% em São Paulo a cerca de 89% em Alagoas). Colacionando escolas públicas e privadas, a diferença para a taxa de promoção chega a quase 30 p.p.<sup>9</sup>

## 5 (QUE) ITINERÁRIOS DE POLÍTICA CURRICULAR NO PNE?

Ao tempo de fechamento do corrente estudo, não se pode ignorar as manifestações de entidades nacionais e fóruns de educação, bem como relatos de escolas sobre a dificuldade de transformar, em práticas, os referenciais de elaboração dos itinerários formativos conforme previsto na Portaria MEC nº 1.432/2018.

Do ponto de vista técnico, não há elementos estatísticos mediante os quais se possa estabelecer o percentual das redes e instituições de ensino que estejam

<sup>9</sup> Deve-se, ainda, levar em consideração que os anos coincidentes com a crise pandêmica no País (portanto, subsequentes aos dados dos indicadores de taxa de rendimento e de fluxo para o biênio de 2019-2020, utilizados no corrente estudo) caracterizaram-se por políticas de diminuição da reprovação-repetência escolar, tendo em vista os impactos adversos causados pela pandemia e as recomendações e orientações das esferas governamentais, como as emanadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), no sentido do continuum curricular e de outras medidas de recuperação e/ou recomposição dos prejuízos ocasionados à aprendizagem escolar (Fernandes, 2022).

enfrentando dificuldades na implementação da política curricular proposta pelo novo ensino médio. Para tanto, o novo formato do Censo Escolar, que compreenderá variáveis adicionais da esfera curricular (como o cômputo censitário da própria oferta de itinerários formativos) e que se encontra sob rigorosas diligências técnico-metodológicas, poderá suprir a sociedade de algumas informações de grande relevo no tocante à política curricular.

Não obstante, o presente estudo trouxe elementos empíricos que sinalizam a potencial dificuldade de implementação de uma política curricular que pressupõe a existência anterior de requisitos infraestruturais, humanos e contextuais que lhe deem lastro e que garantam sua oferta em bases igualitárias e, principalmente, equitativas.

A leitura que é feita da Lei nº 13.415/2017 (antecedida pela Medida Provisória nº 746/2016), da Base Nacional Comum Curricular para o Ensino Médio, da Resolução CNE/CEB nº 3/2018, da Resolução CNE/CP nº 4/2018, da Portaria MEC nº 1.432/2018 e das demais normativas, políticas e programas voltados à implementação da reforma do ensino médio (Fernandes, 2022) dá esteio a expectativas sobre as redes públicas de ensino, sobre seus gestores e principalmente sobre seu professorado que, conforme as evidências ora apontadas, não encontram alicerce nas condições infraestruturais médias das escolas que ofertam ensino médio no País, somado a importantes desigualdades regionais e de suas territorialidades.

Para além das condições físicas, tecnológicas e contextuais que reclamam a oferta de itinerários formativos no espírito proposto por sua legislação e seu corpo normativo-implementador, os dados do Censo Escolar da Educação Básica evidenciam potencial risco de geração de inequidade de oferta de conteúdos escolares em função das discrepantes condições de trabalho docente observadas pelas desagregações de índices educacionais como os indicadores de esforço docente, de adequação da formação docente, de situação funcional, de regime de contratação ou de tipo de vínculo do professorado, de regularidade docente e das condições de trabalho na escola. Deve-se ter em mente que as alterações curriculares desencadeadas pela reforma do ensino médio impactarão diretamente os formatos, as perspectivas e as oportunidades de acesso dos jovens ao ensino superior, via Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) ou vestibulares de responsabilidade das próprias instituições de ensino superior brasileiras.

O cenário pode ser possivelmente agravado quando se confronta o diagnóstico das condições atuais de oferta do ensino médio no País com a perspectiva de universalização ou de ampliação do ensino em tempo integral, que também pressupõe uma configuração infraestrutural de escola que retenha – com qualidade, aproveitamento e retorno – o jovem que deixará de dispor de seu próprio tempo-espaço de contraturno em função de uma contraproposta do Estado e da sociedade de prestação de serviço educacional e, em específico, curricular. Nesse ponto, resgata-se novamente a legislação de base, que propõe, expressamente, a efetivação de uma educação integral (cf. art. 12 da Resolução CNE/CEB nº 3/2018, § único do art. 6º da Resolução CNE/CP nº 4/2018, seções 2 e 3 do anexo da Portaria MEC nº 1.432/2018).

Os referenciais que regem a elaboração dos itinerários formativos conforme preveem as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio também se comprometem com o estudante ao propor atender a suas aspirações e expectativas, por meio do fortalecimento de “seu interesse, engajamento e protagonismo, visando garantir sua permanência e aprendizagem na escola” e sua capacidade de “lidar com desafios pessoais, profissionais, sociais, culturais e ambientais do presente e do futuro” (anexo da Portaria MEC nº 1.432/2018).

Nesse sentido, entende-se que nenhum Plano Nacional de Educação que se comprometa com um ensino médio integral (mais do que em tempo integral) poderá deixar de levar em conta a importância da política e da prática curricular como elemento de avanço na qualidade socialmente referenciada e equitativa da oferta educacional no País. Mas tal compromisso não pode se antecipar a condições infraestruturais mínimas (laboratórios, bibliotecas, cozinha, refeitórios, espaços de lazer, de convivência e de descanso, quadras poliesportivas, salas de aula, sala de professores, atendimento educacional especializado, sala multimeios, salas de reunião, instrumentos e ferramentas, segurança, aporte tecnológico e audiovisual, transporte) que garantam exequibilidade, bem como condições objetivas de sua execução conforme os diversos Brasis que o estudo evidenciou.

Ainda mais crítico é qualquer política de conteúdo curricular que se preceda ou preexista à constituição de um corpo docente com condições estruturais, laborais e contextuais mínimas para sua tradução em sala de aula e, não menos importante, seguro, disposto e livre a mediá-lo com seus alunos em sala de aula. Por fim, como destacado anteriormente, ao se incumbir a escola de um espaço-tempo de construção de identidades, de socialização de mudanças e de acesso à cultura e à leitura crítica do mundo, outorga-se a ela não apenas uma responsabilidade social, mas direitos, prerrogativas, liberdade e arbítrio, que pressupõem recursos, meios e autoridade.

Resta destacar que, para além da empiria a que este estudo se motivou e das políticas educacionais a que possa subsidiar, o campo do currículo, conforme perscrutado por teóricos da educação e, mais estritamente, na literatura curricular especializada, não constitui um território pacificado, mas aberto a interpelações, a contingências, à formação de espaços de interação, reconhecimento da diferença e fixação provisória de fundamentos instáveis (Lopes, 2013; Macedo, 2017; Silva, 2021). Tais aprofundamentos deverão ser objeto de estudos subsequentes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Como pensar um novo PNE em que as escolas de ensino médio no território nacional não (re)produzam ainda mais inequidades curriculares em função das distintas realidades econômicas e dos contextos socioculturais que as permeiam?

Diante da potencial inequidade de partida para o direito de escolha e de acesso ao conhecimento escolar, em específico via itinerários formativos, as díspares condições infraestruturais, humanas e contextuais do ensino médio no País abrem espaço para o debate de um novo PNE que induza ao investimento em recursos físicos e tecnológicos (escolas e lares), mas que, fundamentalmente, viabilize o trabalho docente, seja em tempo regular, seja em tempo integral, investindo em formação, autonomia, condições de trabalho e valorização salarial.

Como a legislação que embasa o NEM visa, sobretudo, à trajetória discente, que é mais impactada entre os jovens mais pobres, as discussões do novo PNE deveriam percorrer a valorização de políticas que objetivem o acesso equitativo ao conhecimento, ou seja, políticas desiguais, focalizadas em escolas em contextos de desvantagem socioeconômica. Entende-se que a busca equitativa por acesso ao conhecimento e à experiência escolar não perpassa necessariamente pela definição, em lei, daquilo que a escola deve ministrar a seus alunos, mas, fulcralmente pela criação de condições reais nas escolas, em seus contextos imediatos e seus profissionais para que os currículos sejam efetivamente traduzidos em aprendizagem.

Perante a indispensabilidade atribuída à escola de ensino médio em tempo integral para receber a política curricular proposta, o fomento à ampliação ou à universalização das redes em tempo integral deveria estar vinculado à perspectiva de educação integral, que diz mais respeito à omnilateralidade da experiência educacional do jovem do que ao tempo *per se* que ele permanece na escola. O PNE deverá levar em consideração que, mantendo-se mais tempo na escola, a instituição possivelmente será exposta à necessidade de arcar com parcela da responsabilidade de prover amparo social ao jovem que acolhe em jornadas dilatadas. De outro modo, poderá gerar novos mecanismos de abandono ou de evasão escolar.

Discussões no âmbito do novo PNE também deveriam ater-se aos fundamentos e às reais demandas que norteiam as propostas de reforma de educação. A reforma do ensino médio, por exemplo, gestada sob a premissa de modernização de uma escola não atrativa e excessivamente dilatada em conteúdos curriculares, tem-se confrontado com um processo implementador em que os conteúdos das 13 disciplinas tradicionais foram irradiados, via itinerários formativos, em centenas de “microdisciplinas”.

Se por um lado (e em tese), a política impulsiona uma maior flexibilidade, autonomia e responsabilidade de escolha curricular por parte do alunado, por outro, pode, a depender do contexto e da realidade da escola em que é matriculado, remetê-lo a um *trade off* entre inovações de conteúdo *versus* aprofundamento em componentes curriculares como Física, Química, História, Geografia, Filosofia, Artes, Sociologia e Inglês, decisivos nos processos seletivos para o ensino superior (via Enem ou vestibulares).

O exposto sinaliza que eventuais discussões sobre o novo PNE tendo como referência a corrente reforma do ensino médio não se limitem a condicionalidades que submetam êxitos ou fracassos sobre a política a questões meramente de implementação

com os entes federativos e seus sistemas de ensino. Como demonstrado pelas evidências, efeitos duradouros sobre intervenções no ensino médio perpassam as condições objetivas de infraestrutura escolar e de remuneração, carreira e condições do exercício do magistério, o que requer compromisso de financiamento educacional.

Entende-se que políticas de equidade compreendem a concepção e a implementação de políticas desiguais. Políticas de igualdade podem ser reprodutivistas quando apenas abrandam políticas de equidade. Nesse sentido, um novo PNE deveria prever ir além da base: o acesso equitativo às oportunidades de conhecimento escolar sobrevém do acesso desigualmente orientado a realidades, contextos e condições objetivas distintas.

## REFERÊNCIAS

---

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

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

BRASIL. 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. Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 set. 2016. Seção 1, p. 1.

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

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de 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.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução nº 4, de 17 de dezembro de 2018. Institui a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica, nos termos do artigo 35 da LDB, completando o conjunto constituído pela BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com base na Resolução CNE/CP nº 2/2017, fundamentada no Parecer CNE/CP nº 15/2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 2018. Seção 1, p. 120.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica nº 20/2014*. Brasília, DF: Inep, 2014a. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/indicadores\\_educacionais/2014/docente\\_formacao\\_legal/nota\\_tecnica\\_indicador\\_docente\\_formacao\\_legal.pdf](https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/docente_formacao_legal/nota_tecnica_indicador_docente_formacao_legal.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica nº 39/2014*. Brasília, DF: Inep, 2014b. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/indicadores\\_educacionais/2014/docente\\_esforco/nota\\_tecnica\\_indicador\\_docente\\_esforco.pdf](https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/docente_esforco/nota_tecnica_indicador_docente_esforco.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Nota Técnica nº 1/2021*. Brasília, DF: Inep, 2021a. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/indicadores\\_educacionais/2021/SEI\\_INEP\\_0644683\\_Nota\\_Tecnica.pdf](https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2021/SEI_INEP_0644683_Nota_Tecnica.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Taxas de Transição: 2019-2020*. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-transicao>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Esforço Docente: 2021*. Brasília, DF, 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/esforco-docente>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022b. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/)>

relatorio\_do\_quarto\_ciclo\_de\_monitoramento\_das\_metas\_do\_plano\_nacional\_de\_educacao.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Taxas de Rendimento Escolar: 2021*. Brasília, DF: Inep, 2022c. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento-escolar>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Básica 2022: divulgação dos resultados*. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/censo\\_escolar/resultados/2022/apresentacao\\_coletiva.pdf](https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2022/apresentacao_coletiva.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Básica 2022: microdados*. Brasília, DF, 2023b. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/dados\\_abertos/microdados\\_censo\\_escolar\\_2022.zip](https://download.inep.gov.br/dados_abertos/microdados_censo_escolar_2022.zip)>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Básica 2022: notas estatísticas*. Brasília, DF: Inep, 2023c. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/censo-da-educacao-basica-2022-notas-estatisticas>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Adequação da Formação Docente: 2022*. Brasília, DF, 2023d. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/adequacao-da-formacao-docente>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Esforço Docente: 2022*. Brasília, DF, 2023e. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/esforco-docente>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Regularidade do Corpo Docente: 2022*. Brasília, DF, 2023f. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/regularidade-do-corpo-docente>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Média de Alunos por Turma: 2022*. Brasília, DF, 2023g. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/media-de-alunos-por-turma>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Taxas de Distorção Idade-Série*: 2022. Brasília, DF, 2023h. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-distorcao-idade-serie>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação*: o Plano nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação: documento referência. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento\\_referencia.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Exposição de motivos nº 84*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-746-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-746-16.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.432, de 28 de dezembro de 2018. Estabelece os referenciais para elaboração dos itinerários formativos conforme preveem as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 de abril de 2019. Seção 1, p. 94.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Painel de Monitoramento Ministério da Educação*. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

FERNANDES, E. F. Reforma curricular e pandemia: percursos da BNCC do ensino médio em tempos pandêmicos. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. (Org.). *Impactos da Pandemia*. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 119-171 (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, 7).

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (FNPE). *Conape 2022*: documento referência. [S. l.], 2022. Disponível em: <[https://fnpe.com.br/wp-content/uploads/2022/02/documento\\_referencia\\_da\\_conape\\_2022\\_final.pdf](https://fnpe.com.br/wp-content/uploads/2022/02/documento_referencia_da_conape_2022_final.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*: acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101963>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

LOPES, A. C. Teorias pós-críticas, política e currículo. *Educação, Sociedade & Culturas*, [S. l.], n. 39, p. 7-23, 2013.

LOPES, A. C.; MACEDO, E. *Teorias de currículo*. São Paulo: Cortez, 2011.

LOPES, A. C.; OLIVEIRA, M. B. (Org.). *Políticas de currículo: pesquisas e articulações discursivas*. Curitiba: CRV, 2017

MACEDO, E. Mas a escola não tem que ensinar?: conhecimento, reconhecimento e alteridade na teoria do currículo. *Currículo sem Fronteiras*, [ S. l.], v. 17, n. 3, p. 539-554, set./dez. 2017.

SILVA, T. T. *Documentos de identidade: uma introdução às teorias do currículo*. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.



# ALDEAR OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: A EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA E OS DESAFIOS PARA O PRÓXIMO DECÊNIO

Márcio Alexandre Barbosa Lima<sup>I</sup>

Robson dos Santos<sup>II</sup>

<https://doi.org/10.24109/9786558011125.ceppe.v8.5769>

---

## RESUMO

O estudo busca contribuir com as discussões sobre o novo Plano Nacional de Educação (PNE) no que diz respeito à educação escolar indígena. Inicialmente, faz-se uma comparação entre o desenho adotado no atual PNE (2014-2024) com o daquele que o antecedeu, no tocante à construção das metas e dos objetivos relacionados aos indígenas. Em seguida, analisam-se os resultados alcançados no último Plano com fundamento nos indicadores de monitoramento do PNE. Os dados sinalizam que esses povos apresentam os índices mais críticos em várias metas e, portanto, deveriam ser a referência na elaboração de políticas equitativas. Como conclusão, o trabalho sugere a inclusão de metas e estratégias específicas da educação escolar indígena no próximo Plano, baseadas nas demandas elaboradas nos diversos Fóruns de Educação Escolar Indígena e na experiência adquirida por meio do monitoramento do atual PNE.

Palavras-chave: educação escolar indígena; povos indígenas; plano nacional de educação.

---

<sup>I</sup> Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/Dired) e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

<sup>II</sup> Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/Dired) e doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB).

## INTRODUÇÃO

---

No mês de abril de 2022, o então candidato a presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, discursou para milhares de lideranças de 200 povos indígenas que se reuniram sob a organização da Associação dos Povos Indígenas (Apib) durante a realização do 18º Acampamento Terra Livre (ATL), em Brasília. Na ocasião, Lula afirmou que, se eleito, criaria o Ministério dos Povos Indígenas (Barbiéri; Hanna, 2022). A promessa, executada nove meses depois, com a posse de Sônia Guajajara como Ministra de Estado dos Povos Indígenas, representa um marco na história do Brasil e um novo capítulo no relacionamento entre os povos indígenas e a sociedade nacional na ótica das políticas públicas.

Ao mesmo tempo, trata-se de uma reconstrução, pois nos últimos seis anos os povos indígenas tiveram em seus territórios e no seu entorno ações devastadoras, como o garimpo ilegal de ouro, a derrubada de floresta, a construção de estradas, pistas de pouso ilegais e linhas de transmissão de energia, a produção de alimentos com uso ostensivo de agrotóxicos, o abandono da saúde indígena e da escola indígena, o aumento da fome e da desnutrição e a propagação de doenças como a malária. De acordo com os povos indígenas e seus aliados, no Congresso Nacional existem outras ameaças: o marco temporal, Projeto de Lei (PL) nº 490/2007; a mineração em terras indígenas, PL nº 191/2020; o “pacote do veneno”, PL nº 6.299/2002, e a grilagem de terras públicas, PL nº 2.159/2021. Além disso, nos últimos seis anos, os processos de demarcação de terras indígenas permaneceram paralisados (Madeiro, 2022).

No campo educacional, em específico, houve a descontinuidade ou paralisação de ações como o Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas (Prolind), o Programa Bolsa Permanência de estudantes indígenas para graduação e pós-graduação, o Programa de Ações Articuladas (PAR-Indígena) e o Programa Saberes Indígenas, voltado à formação continuada de professores indígenas.

Considerando os retrocessos apresentados, este momento histórico de reconstrução ocorre em um contexto no qual se iniciam os debates relativos a um novo Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal. Um Plano que pode conter metas e diretrizes voltadas à educação escolar indígena, que garanta maior acesso dos estudantes indígenas a todos os níveis e modalidades da educação, a elevação das condições de funcionamento dessas escolas, a qualificação e a remuneração adequada de seus professores e que, a partir de indicadores educacionais transparentes e objetivos, possa ter sua qualidade monitorada e avaliada. Nesse contexto de reconstrução e planejamento, o estudo busca contribuir com os debates acerca de um novo PNE.

Na primeira seção do trabalho, é realizada a análise dos objetivos e das proposições direcionadas aos povos indígenas nos dois últimos Planos Nacionais, Lei nº 10.172/2001 e Lei nº 13.005/2014. Na seção seguinte, são analisados indicadores educacionais utilizados no monitoramento das metas do atual PNE, considerando a escolarização dos povos indígenas a partir de dois eixos temáticos: i) alfabetização e

universalização da educação básica e ii) educação superior. Ao final, são apresentadas algumas sugestões para a elaboração de propostas para a educação escolar indígena voltadas ao próximo Plano Nacional de Educação (2024-2034)<sup>1</sup>.

## A INVISIBILIDADE DA EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA

Os Planos Nacionais de Educação estão previstos no artigo 214 da Constituição Federal. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, também prevê que a União deve elaborar um Plano Nacional de Educação em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Nessa direção, o atual PNE (Lei nº 13.005/2014) foi aprovado no Congresso Nacional após quatro anos de debates e da realização da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010, que produziu subsídios para sua elaboração. No documento final da Conae 2010, os indígenas estão presentes no eixo VI, intitulado *Justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade* (CONAE, 2010).

Em relação à educação escolar indígena, o documento traz 14 propostas, como a de regulamentar nos sistemas estaduais de ensino a profissionalização e o reconhecimento público do magistério indígena, a criação de mais cursos de licenciaturas indígenas, o estímulo à formação (inicial e continuada) e à habilitação de professores indígenas, a ampliação da oferta de educação básica intercultural nas escolas indígenas, principalmente nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, e a implementação dos territórios etnoeducacionais como modelo de gestão democrática. Também aponta para a execução de políticas afirmativas para indígenas em instituições de educação superior (IES).

Todavia, o eixo VI do documento final da Conferência de 2010 agrega diversos temas e atores, como questão étnico-racial, educação quilombola, educação especial, educação do campo, educação ambiental, educação nas prisões, educação de jovens e adultos e educação profissional, educação dos pescadores, questões relacionadas ao gênero e à diversidade sexual, crianças, adolescentes e jovens em situação de risco e formação cidadã e profissional.

O documento destaca que esses grupos possuem especificidades históricas, políticas e culturais e ocupam lugares distintos na constituição e consolidação das políticas educacionais. Apesar da agregação de diversos temas e grupos em um único eixo, o documento apresenta um programa para a efetivação da educação escolar indígena, com 14 pontos, abordando os principais tópicos citados.

<sup>1</sup> De acordo com o artigo 12 da Lei do PNE, “até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE”, o poder executivo encaminhará ao Congresso Nacional uma nova proposta de Plano Nacional de Educação, “que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio” (Brasil, 2014).

Embora no texto final da Conferência existam propostas concretas para a educação escolar indígena, no PL nº 8.035/2010, assim como no Plano Nacional aprovado, a educação para os povos indígenas foi incorporada, ao final, de forma transversal. Os povos indígenas estão citados em 17 estratégias de 13 metas. Em 15 estratégias, os indígenas são considerados em conjunto com os quilombolas e os estudantes das escolas do campo. Em nove estratégias, além dos dois grupos mencionados, os indígenas são considerados conjuntamente com as populações itinerantes (Estratégias 5.5, 7.26, 10.3) e tradicionais (Estratégia 7.26), os deficientes (Estratégias 3.7, 7.27, 12.5), superdotados ou indivíduos com altas habilidades e transtornos globais de desenvolvimento (Estratégia 12.5).

Assim, a temática da escolarização dos povos indígenas é tratada de maneira dispersa ao longo das estratégias do documento. Não há uma meta exclusiva aos povos indígenas. No desenho do Plano, após a apresentação da meta, as referências aos povos indígenas nas estratégias ocorrem como esforço adicional, por meio de termos como os retratados no Quadro 1.

**QUADRO 1**  
**EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA NAS ESTRATÉGIAS DO PNE**

Meta	Texto
1	“(…) de forma a atender às especificidades dessas comunidades (…)” (Estratégia 1.10).
2	“(…) considerando as especificidades (…)” (Estratégia 2.6).
3	“(…) observando-se as peculiaridades das populações (…)” (Estratégia 3.7).
5	“(…) que considerem o uso da <i>língua materna</i> pelas comunidades indígenas (…)” (Estratégia 5.5).
6	“(…) considerando-se as peculiaridades locais (…)” (Estratégia 6.7).
7	“(…) consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo; a oferta <i>bilíngue</i> na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa” (Estratégia 7.26).
	“(…) considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da <i>língua materna</i> de cada comunidade indígena (…)” (Estratégia 7.27).
10	“(…) considerando as especificidades das populações (…)” (Estratégia 10.3).
11	“(…) de acordo com os seus interesses e necessidades (…)” (Estratégia 11.9).
18	“(…) considerar as especificidades socioculturais (…)” (Estratégia 18.6).

Fonte: Elaboração própria baseada na Lei nº 13.005/2014.

Apenas três estratégias, 5.5, 7.26 e 7.27, são dedicadas especificamente aos povos indígenas, ao fazerem referência ao direito constitucional do uso da língua materna e da organização do tempo. Nas demais, os indígenas são elencados em conjunto com outros grupos sociais.

A ausência de estratégias específicas para os povos indígenas fica evidente, por exemplo, ao se analisarem as metas de valorização dos profissionais do magistério. A estratégia proposta é a implementação de programas de formação profissional

específicos para os três grupos (campo, quilombos e indígenas) e para a educação especial. Não há menção à carreira do magistério indígena, à equiparação salarial dos professores indígenas aos demais profissionais com a mesma formação e aos concursos públicos específicos, bem como estratégias para formação inicial e continuada, para o crescimento da pós-graduação de professores indígenas ou para a formação em pós-graduação dos professores indígenas universitários.

De certa forma, a agregação com outros atores, genericamente classificados no campo da diversidade, fez com que a pauta da educação escolar indígena no atual Plano Nacional de Educação fosse um pouco ofuscada, confluindo na ausência de metas ou indicadores específicos à comunidade indígena, como as anteriormente citadas; invisibilidade similar pode ser percebida em relação aos grupos quilombolas, por exemplo.

Essa situação se reflete no processo de monitoramento das metas do PNE feito pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). No *Relatório de Monitoramento* (Brasil. Inep, 2022), existem 56 indicadores para as 20 metas do Plano. Desses, 26 não são passíveis de desagregação por raça/cor e 30 permitem essa possibilidade, dependendo da base de dados utilizada.

Nos indicadores das Metas 1, 2 e 3, que tratam da universalização da educação básica, todas as desagregações por raça/cor consideram apenas negros e brancos. O mesmo ocorre em relação ao indicador de alfabetização da população acima de 15 anos e ao indicador da taxa de analfabetismo funcional dessa população (Meta 9), desagregados a partir de negros e brancos. São oito indicadores de raça/cor desagregados a partir da dicotomia negros e brancos.

Em relação ao acesso à educação superior, a desagregação dos dados sobre raça/cor ocorre considerando apenas brancos e não brancos. Na Meta 8, a ausência das populações indígenas pode ser notada no cálculo da razão entre a escolaridade média dos negros e não negros.

Os povos indígenas estão presentes nos indicadores da Meta 4, que abordam o acesso a populações com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento (TGD) ou superdotação às classes comuns e ao atendimento educacional especializado. Além da Meta 4, os indígenas são representados nos indicadores das Metas 10, 11 e 13, que tratam da educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, do aumento das matrículas na educação profissional e da ampliação de docentes mestres e doutores do ensino superior, respectivamente.

É importante destacar que a maior parte dessa ausência decorre de um vazio estatístico mais amplo sobre os povos indígenas. A última informação do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que possibilita um conhecimento mais aprofundado dos indígenas, inclusive daqueles fora da escola, data de 2010. No caso da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c), que permite o acompanhamento anual de um conjunto de indicadores educacionais, a amostra relativa a populações indígenas apresenta grandes limitações,

especialmente quando se operam recortes por faixa etária e estados. Já no Censo Escolar da Educação Básica do Inep, a variável sobre a raça/cor dos estudantes apresentava, no ano de 2022, valores não declarados para quase 14 milhões de matrículas, o que corresponde a 27,2% do total registrado. Além disso, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) do Inep não conta com um instrumento voltado às especificidades das escolas e estudantes indígenas, em muitos casos bilíngues e com modelos pedagógicos diferenciados; e, dada a dimensão reduzida da maior parte das turmas, muitos estudantes indígenas não são incluídos na avaliação, o que redundava na impossibilidade de verificar se o direito à educação dos povos indígenas tem sido concretizado com qualidade.

Essa carência de dados ocorre em função de alguns fatores, como a dispersão da população pelo território, a limitação de instrumentos de coleta do quesito raça/cor, a dificuldade de garantir a representatividade da amostra e no delineamento de avaliações próprias. Por vezes, entretanto, é evocado o custo excessivo para a obtenção de informações atualizadas sobre os povos indígenas. Desse modo, a ausência de desagregações dos indicadores de monitoramento do PNE reflete diretamente um problema mais amplo: a ausência de dados tempestivos e específicos das populações indígenas, o que aprofunda sua invisibilidade e pode acabar replicando um processo mais amplo de racismo institucional.

Desse modo, se é possível falar de um racismo institucional, significa que a imposição de regras e padrões racistas por parte da instituição é de alguma maneira vinculada à ordem social que ela visa resguardar. Assim como a instituição tem sua atuação condicionada a uma estrutura social previamente existente – com todos os conflitos que lhe são inerentes –, o racismo que essa instituição venha a expressar é também parte dessa mesma estrutura. As instituições são apenas a materialização de uma estrutura social ou de um modo de socialização que tem o racismo como um de seus componentes orgânicos. Dito de modo mais direto: as instituições são racistas porque a sociedade é racista. (Almeida, 2019, p. 31).

Da mesma forma, ao avaliar o fluxo escolar das crianças indígenas ou matriculadas nas escolas indígenas a partir das bases de dados disponíveis, com sua configuração anualizada, desconsiderou-se o direito, estabelecido pela Constituição, dos povos indígenas à garantia de processos de ensino e aprendizagens próprios, com currículo e calendários diferenciados e alfabetização na língua materna, o que implicaria outro tipo de avaliação e de indicadores educacionais, adequados à realidade dos povos indígenas.

O delineamento da questão indígena no atual PNE se diferencia significativamente do adotado no PNE anterior, Lei nº 10.172/2001. Este último contemplava uma série de propostas para a efetivação da educação escolar indígena, enquanto o atual dissolveu parte dessas propostas ao longo das estratégias de cada meta, sem considerar efetivamente as especificidades dessas populações.

O Plano precedente tem sua origem no PL nº 4.173/1998, que procurou seguir a estrutura de tópicos encontrada na LDB; assim, a educação escolar indígena, enquanto modalidade de ensino, foi contemplada com diagnóstico, diretrizes e metas.

No diagnóstico apresentado duas décadas atrás, é ressaltada a discussão sobre a responsabilidade legal pela execução da educação escolar indígena. O documento avalia a transferência da responsabilidade pela educação escolar indígena nos anos recentes: da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) para o Ministério da Educação (MEC), do MEC para os estados e dos estados para os municípios, mediante a delegação de responsabilidades.

Como conclusão do diagnóstico, o documento ressalta que não há uma evidente distribuição de responsabilidades entre União, estados e municípios, o que criou uma “situação de acefalia no processo de gerenciamento global da assistência educacional aos povos indígenas” (Brasil, 2001). As diretrizes do PNE anterior destacam que a execução da educação escolar indígena deve ser dos estados, indiretamente, em colaboração com os municípios, enquanto a coordenação das ações é de responsabilidade do Ministério da Educação. Passados todos esses anos e quase dois Planos, observa-se que praticamente metade das escolas e matrículas na educação escolar indígena está dividida entre municípios e estados (Lima; Santos; Azevedo, 2021).

A primeira meta do PNE de 2001 para a educação escolar indígena atribuía aos estados a responsabilidade legal pela oferta, “quer diretamente, quer através de delegação de responsabilidade aos seus municípios”.

Entre as 21 metas do PNE anterior para a educação escolar indígena, a maior parte visa à institucionalização dessa modalidade. A escola indígena é objeto de metas que buscam regularizar o funcionamento de estabelecimentos de ensino no interior das terras indígenas perante os respectivos conselhos de educação, estipular padrões mínimos de infraestrutura de funcionamento, aquisição de material didático e pedagógico específicos e valorização de experiências exitosas.

Os professores das escolas indígenas também estão contemplados entre as metas do Plano com a proposição de criação da categoria de professor indígena, destinada aos próprios indígenas, e as proposições de estabelecer programas de formação inicial e continuada de professores indígenas, que podem ocorrer em serviço e concomitantemente à sua própria escolarização.

Além dessas metas, o Plano propunha universalizar em dez anos as quatro primeiras séries do ensino fundamental às comunidades indígenas, ampliar a oferta de ensino nas séries finais do ensino fundamental e implantar cursos de formação profissional para os estudantes indígenas.

Na comparação entre o PNE vigente e seu antecessor, o de 2001 apresentava metas e objetivos específicos para a efetivação da educação escolar indígena, passíveis de monitoramento ao longo dos anos. Embora o documento final da Conae 2010 recupere parte dessas propostas e acrescente temas sobre a gestão escolar, como os territórios etnoeducacionais, na Lei nº 13.005/2014, que aprovou o atual PNE, a

educação escolar indígena é tratada de maneira tangencial ao longo do Plano, sem metas próprias ou estratégias objetivas e dirigidas a essa modalidade de ensino.

Um dos resultados da invisibilidade dos indígenas no texto legal, em associação com a limitação dos dados, tem sido a ausência de indicadores de monitoramento fundamentais para o avanço da escolarização de qualidade dessas populações e para a melhoria das condições de funcionamento de suas escolas.

Realizada a comparação entre os Planos e ressaltada a ausência de metas de educação escolar indígena no atual PNE, a seção seguinte busca analisar alguns dos indicadores de monitoramento do Plano Nacional de Educação a partir da perspectiva da educação escolar indígena, observando os resultados alcançados em relação à alfabetização, à universalização da educação básica e à educação superior.

## O MONITORAMENTO DOS INDICADORES DO PNE A PARTIR DOS POVOS INDÍGENAS

---

### *ALFABETIZAÇÃO E UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO BÁSICO*

No eixo alfabetização e universalização, as três primeiras metas do PNE tratam do acesso e da permanência da população entre 4 e 17 anos na educação básica, enquanto a Meta 8 visa elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos e a Meta 9 tem como objetivo elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais e reduzir a taxa de analfabetismo funcional. Essas metas serão analisadas a seguir, considerando a participação dos estudantes indígenas.

Ainda dentro desse eixo, as Metas 5, 6 e 7 poderiam ser abordadas; porém, como tratam de alfabetização, educação integral e alcance de médias nacionais no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), optou-se por não realizar as desagregações por raça/cor, uma vez que os dados para o monitoramento dessas atividades não contemplam de maneira estatisticamente satisfatória a presença dos estudantes indígenas e suas escolas; além disso, a legislação educacional estabelece o direito de alfabetização na língua materna. Nesse sentido, um sistema de avaliação educacional próprio às escolas indígenas é uma reivindicação dos movimentos de educadores indígenas e está diretamente relacionado com essas metas.

A Meta 4 também trata da universalização da educação básica, dessa vez entre a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. No caso dessa meta, assim como nas Metas 10 e 11, as populações indígenas foram consideradas nos Relatórios de Monitoramento do PNE elaborados pelo Inep e não serão tratadas neste trabalho.

## ANALFABETISMO ENTRE OS POVOS INDÍGENAS

No Plano Nacional de Educação, a Meta 9 busca elevar a taxa de alfabetização, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir a taxa de analfabetismo funcional da população acima de 15 anos. Os dados utilizados no acompanhamento da meta advêm da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c) e, segundo sua metodologia, consideram-se alfabetizadas as pessoas com 15 anos ou mais de idade que declaram saber ler e escrever e analfabetas funcionais as pessoas com 15 anos ou mais que possuem menos de cinco anos de escolaridade ou que declaram não saber ler e escrever.

Segundo os dados do Relatório de Monitoramento do 4º Ciclo do PNE, o objetivo de elevar a taxa de alfabetização para 93,5% foi alcançado em 2017, o da erradicação do analfabetismo absoluto se encontrava a 5,0 pontos percentuais (p.p.) de ser atingido, em 2024, e o analfabetismo funcional estava a 2,5 p.p. do alcance da meta.

Embora a meta nacional já tenha sido alcançada, os dados do relatório foram desagregados sem ponderações a respeito das populações indígenas. No Gráfico 1, os dados sobre a alfabetização estão desagregados entre as cinco categorias de raça/cor presentes no questionário da Pnad Contínua. Essa desagregação permite observar as desigualdades nos percentuais de pessoas alfabetizadas entre os povos indígenas em relação a todos os outros grupos.

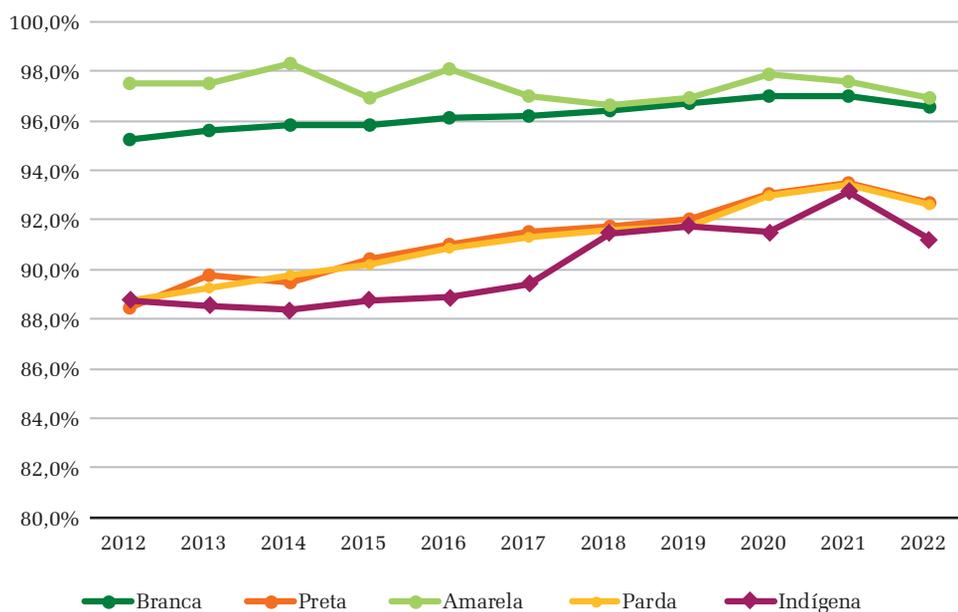


GRÁFICO 1

TAXA DE ANALFABETISMO ABSOLUTO DA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS,  
POR RAÇA/COR - BRASIL - 2012-2022

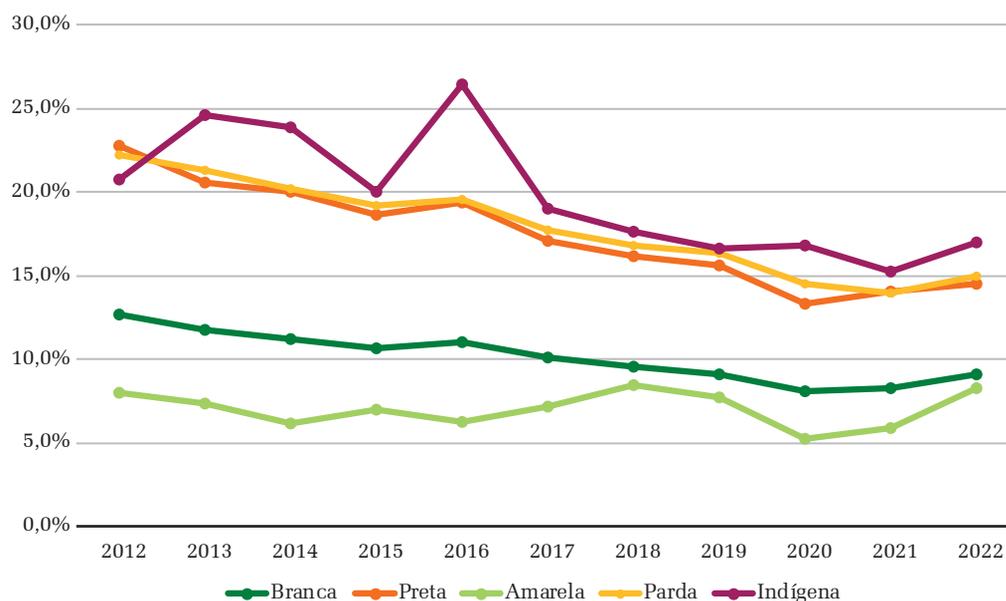
Fonte: Elaboração própria baseada em dados da Pnad-c (IBGE, 2022).

Embora tenha ocorrido ao longo da série histórica um aumento progressivo na alfabetização das populações indígenas que declaram saber ler e escrever – entre 2012 e 2022 houve um crescimento de 2,9 p.p. –, isso foi insuficiente para que essas populações alcançassem a meta nacional. Em 2022, entre os indígenas que declaram saber ler e escrever, o percentual de alfabetizados foi de 91,2%, 2,3 p.p. abaixo da meta nacional e o menor entre as cinco categorias desagregadas.

Em 2021, ocorreu um crescimento que quase garantiu o alcance da meta por parte dos indígenas: 93,2% deles declaram saber ler e escrever. Contudo, os dados referentes ao ano de 2021 precisam ser ponderados em razão das dificuldades de coleta no período da pandemia, que gerou reflexos nas estatísticas.

Além de não alcançarem a meta nacional, quando comparados com os que se declaram brancos, a diferença em pontos percentuais em 2022 é de 5,4 em desfavor dos indígenas, sendo que, no início desse Plano, em 2014, a diferença entre brancos e indígenas era de 7,5 p.p., o que revela a persistência da desigualdade educacional.

No tocante ao analfabetismo funcional, entre os indígenas observa-se um percentual mais elevado do que nos demais grupos (Gráfico 2). O percentual de analfabetismo funcional entre os indígenas era de 20,8% em 2012, cresceu para 23,9% no ano de início do PNE e, em 2022, reduziu para 17%, 3,8 p.p. a menos em relação ao ano de 2012 e 6,9 p.p. a menos em relação ao início do atual PNE.



**GRÁFICO 2**  
**TAXA DE ANALFABETISMO FUNCIONAL DA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS, POR RAÇA/COR – BRASIL – 2012-2022**

Fonte: Elaboração própria baseada em dados da Pnad-c (IBGE, 2022).

Apesar de não existir um indicador oficial sobre o conceito, que visa expressar a capacidade dos sujeitos em fazer uso da leitura e escrita (Ribeiro, 1997), a medida que tem sido adotada como indicador acaba por refletir as taxas de analfabetismo absoluto e a baixa escolaridade do grupo. Cabe, portanto, uma compreensão mais aprofundada acerca de seu significado quando se leva em consideração populações que, muitas vezes, são alfabetizadas em outras línguas que não a portuguesa, que são bilíngues etc.

A razão das taxas de analfabetismo funcional entre indígenas e brancos, no início do PNE, era 2,1 vezes maior em desfavor dos indígenas, e essa desigualdade se manteve em 2020, quando a razão era 1,8 vez. Assim, seja em relação ao analfabetismo funcional ou absoluto, as populações indígenas são as que apresentam os maiores percentuais de analfabetos e, quando comparadas aos brancos, observa-se que a desigualdade se mantém ao longo dos anos, o que mais uma vez coloca a importância de considerar essas populações na construção de políticas educacionais equitativas.

### ESCOLARIDADE MÉDIA DOS POVOS INDÍGENAS

Em consonância com as metas de redução e erradicação do analfabetismo, a elevação da escolaridade da população para, no mínimo, 12 anos de estudos e a busca da igualdade da escolaridade entre negros e não negros é o objetivo da Meta 8. Nesse caso, os povos indígenas, não citados na meta, também apresentavam os resultados mais desvantajosos (Gráfico 3).

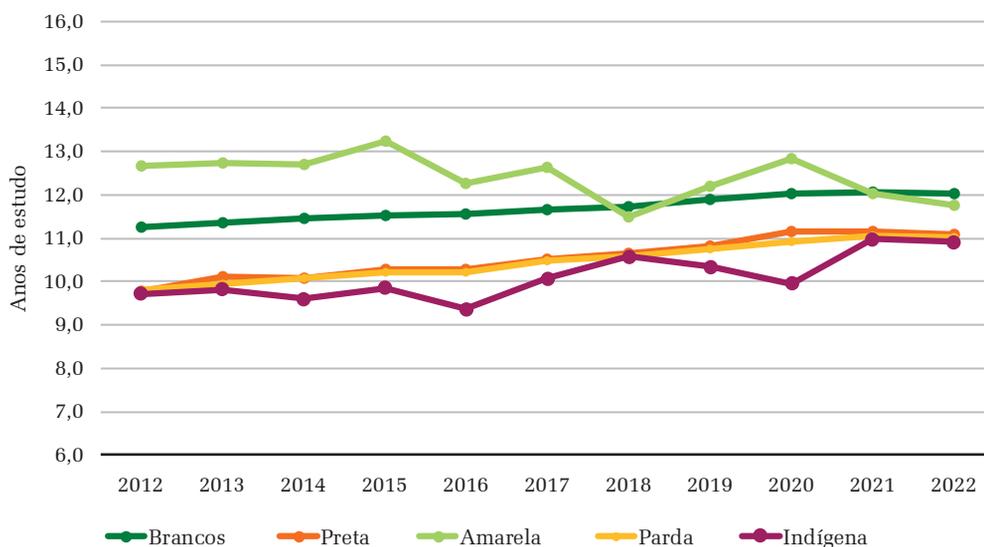


GRÁFICO 3

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

Fonte: Elaboração própria baseada em dados da Pnad-c (IBGE, 2022).

Em 2022, a escolaridade média dos indígenas com idade entre 18 e 29 anos alcançou 10,9 anos, um acréscimo de 1,3 ano de estudo em relação ao resultado de 2014, o que representou uma razão entre brancos e indígenas de 91% ou 1,1 ano de distância da equiparação com os brancos. No início do PNE, 2014, a razão entre a escolaridade de brancos e indígenas era de 81,3%, 18,7 p.p. de distância de um cenário de equiparação.

Assim, embora se observem o crescimento da média de anos de estudos das populações indígenas e uma redução na desigualdade entre brancos e indígenas, a equiparação da escolaridade ainda não foi alcançada. No contexto da Meta 8, por se tratar de equidade, o grupo com a menor escolaridade não era o dos negros, mas dos indígenas, o que foi desconsiderado no momento de elaboração do texto da meta.

Nos indicadores das Metas 8 e 9, é possível perceber melhorias nos anos de escolaridade e nas taxas de alfabetização das populações indígenas; contudo, esse aumento não tem sido suficiente para o alcance dos objetivos propostos pelo PNE e, sem políticas direcionadas, é provável que o crescimento desses indicadores permaneça em um ritmo lento. Essa tendência parece se manter quando se trata da universalização da educação básica.

### *UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA ENTRE OS POVOS INDÍGENAS*

No que tange à universalização do ensino básico entre os povos indígenas, a ausência de um Censo Demográfico atualizado, passados mais de 13 anos da divulgação dos últimos resultados, dificulta a realização de projeções a respeito da quantidade de crianças e jovens indígenas na faixa entre 4 e 17 anos frequentando a escola relativamente aos que estão fora dela. Sem informações censitárias atualizadas a respeito dos quantitativos de indígenas em cada uma das faixas etárias previstas nas Metas 1 a 3, juntamente com as limitações na amostra da Pnad Contínua no tocante a recortes etários para o grupo, optou-se por avaliar as taxas de fluxo escolar desses estudantes com base no Censo Escolar, de modo a ter uma compreensão acerca das trajetórias escolares dos estudantes indígenas na educação básica.

Como já afirmado, as primeiras quatro metas do Plano Nacional de Educação tratam da universalização da educação básica. A primeira refere-se à educação infantil,

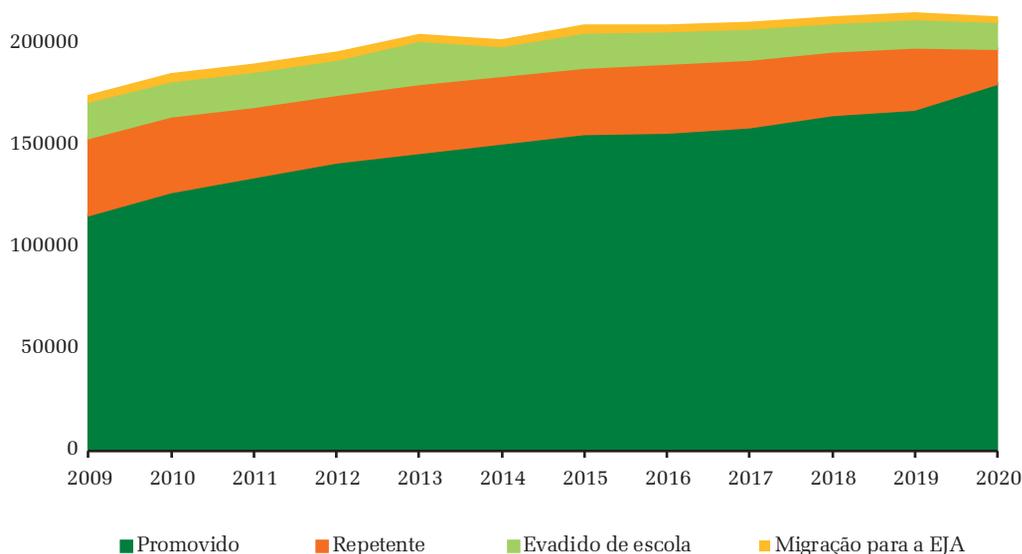
para crianças de 4 a 5 anos, e tem o propósito de atender em creches metade das crianças brasileiras de até 3 anos. A segunda tem como objetivo garantir que pelo menos 95% da população entre 6 e 14 anos concluam essa etapa na idade recomendada. A Meta 3, por sua vez, busca elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, para a população entre 15 e 17 anos. Em relação à educação infantil, os povos indígenas reivindicam o direito de não implementar essa etapa para todas as crianças e comunidades e isso não será monitorado nesta seção.

A maior dificuldade para o cálculo desses indicadores em referência aos povos indígenas é que a amostra da Pnad Contínua do IBGE, utilizada no monitoramento das metas, apresenta algumas fragilidades para uma análise a partir de recortes etários para populações específicas, como as indígenas. Conforme já observado, as estatísticas oficiais em relação aos povos indígenas são escassas e representam um verdadeiro apagão de dados dessas populações.

Para contornar essa dificuldade, optou-se pela análise do fluxo educacional dos estudantes que foram declarados indígenas no Censo da Educação Básica. Todos os anos, as escolas registram a matrícula de cada um dos estudantes brasileiros em uma etapa de ensino e em uma escola. Ao final do ano letivo, o estudante pode ser aprovado, reprovado ou ter abandonado a escola. Aqueles que deixam a escola e não retornam no ano seguinte são considerados evadidos.

Assim, o estudante pode ser promovido para a etapa seguinte à do ano anterior, pode ser um repetente e cursar a mesma etapa do ano anterior e pode ser um evadido, quando não se matricula para o ano seguinte; nesses casos, é até possível que o estudante tenha rendimento para ser aprovado, mas se evadiu da escola. Há também situações em que o estudante é transferido da educação regular para a educação de jovens e adultos (EJA) ou, inversamente, transferido da EJA para o ensino regular, além dos casos de falecimento.

Em relação aos estudantes declarados indígenas das séries iniciais do ensino fundamental e em turmas seriadas de todas as redes de ensino, verifica-se que ao longo dos anos há crescimento de 22,5% no total das matrículas, iniciando em 2009 com 174.394 estudantes indígenas matriculados e finalizando a série histórica em 2020 com 212.759 matrículas. Contudo, quando se considera o período de vigência do PNE, a partir de 2014, o crescimento nas matrículas foi de apenas 5,3%, o que representou 10.717 novas matrículas entre 2014 e 2020 (Gráfico 4).



**GRÁFICO 4**

**MATRÍCULAS DOS ESTUDANTES DECLARADOS INDÍGENAS DAS SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL EM TURMAS SERIADAS DE TODAS AS REDES DE ENSINO, POR SITUAÇÃO ACADÊMICA - BRASIL - 2009-2020**

Fonte: Elaboração própria baseada em microdados do Censo Escolar (Brasil. Inep, 2020).

De forma geral, os indicadores revelam uma melhora no fluxo escolar desses estudantes do ensino fundamental em turmas seriadas. Comparativamente ao início da série histórica, a repetência teve uma redução de 13,7 p.p. quando comparada com 2009 e de 8,3 p.p quando comparada com o início da vigência do PNE. Apesar disso, essa melhora é lenta, com taxas de repetência sempre acima de 14%.

Para compreender esses fluxos em diversas séries do ensino fundamental, foram selecionados todos os estudantes indígenas matriculados em 2020, para identificar os anos nos quais ocorreram as maiores taxas de repetência e evasão escolar. A partir do Gráfico 5, é possível identificar os dois momentos nos quais a evasão escolar e a repetência ocorrem com maior frequência. Os picos acontecem em momentos como no final do ciclo de alfabetização, no 3º ano, na mudança dos anos iniciais para os finais e no término do ensino fundamental.

A maior taxa de evasão entre os estudantes indígenas ocorre no final da segunda etapa do ensino fundamental, no 9º ano. Em 2020, a taxa de evasão nesse ano chegou a 20,9%. A segunda maior taxa de evasão ocorre no 5º ano, em que 10,6% dos estudantes abandonam a escola.

A repetência, por outro lado, ocorre com maior frequência entre os estudantes indígenas no 5º ano, com 11,4% das matrículas indígenas classificadas nessa condição; na sequência, estão os estudantes no 3º ano, com 9,1% de repetentes, e os estudantes do 9º ano, com 8,1% de repetentes.

As mudanças de etapa são, muitas vezes, mudanças de escola e de modelos pedagógicos, pois o acesso à educação básica não ocorre exclusivamente em escolas indígenas. Nos anos iniciais do ensino fundamental, estudantes indígenas têm mais acesso a escolas localizadas em seus territórios (Lima; Santos; Azevedo, 2021). No decorrer das etapas, especialmente na segunda etapa do ensino fundamental e no ensino médio, precisam ser deslocados para instituições fora das comunidades e/ou sem a adoção de práticas pedagógicas adequadas à realidade sociocultural e linguística dos povos.

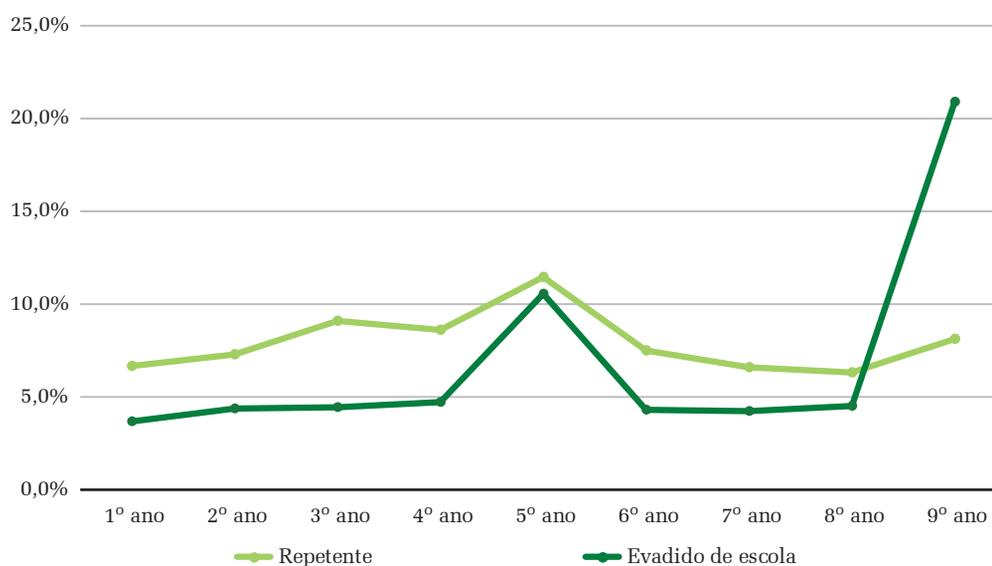


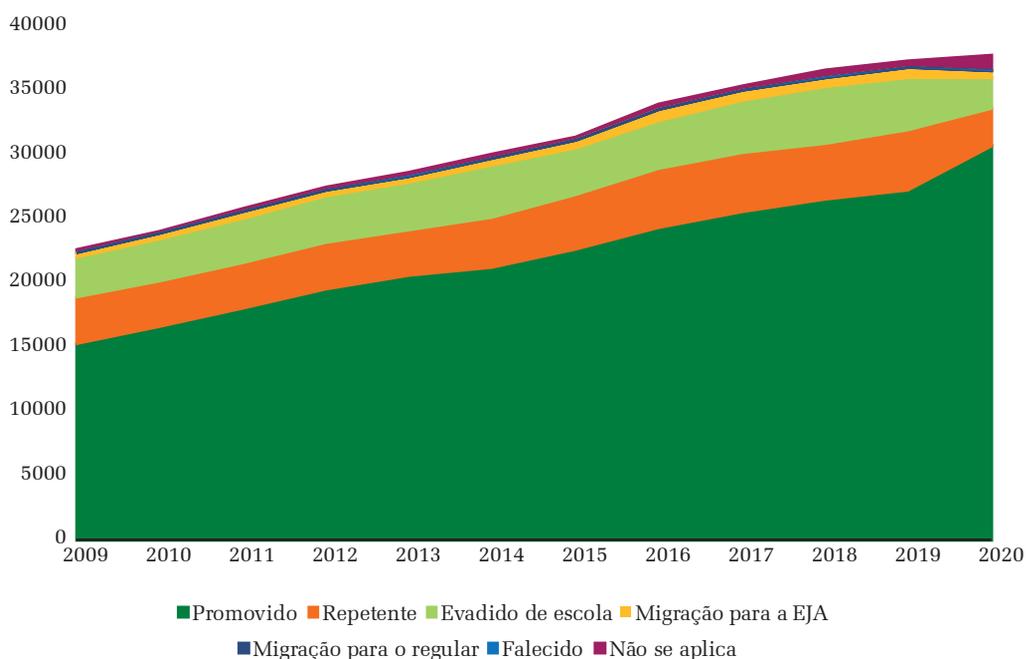
GRÁFICO 5

**TAXAS DE REPETÊNCIA E EVASÃO DOS ESTUDANTES DECLARADOS INDÍGENAS  
DAS SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL EM TURMAS SERIADAS DE TODAS  
AS REDES DE ENSINO, POR SITUAÇÃO ACADÊMICA - BRASIL - 2020**

Fonte: Elaboração própria baseada em microdados do Censo Escolar (Brasil. Inep, 2020).

No caso do ensino médio, a análise sobre fluxo escolar dos estudantes indígenas matriculados nas turmas seriadas de todas as redes de ensino permite observar uma pequena quantidade de matrículas, se comparadas às encontradas no ensino fundamental no ano de 2020: as matrículas no ensino médio de estudantes indígenas são de apenas 17,7% do total do ensino fundamental naquele ano.

Em 2020, havia 37.658 matrículas indígenas no ensino médio seriado. A análise dos anos possibilita notar um crescimento substancial no total de matrículas indígenas. Entre 2009 e 2020, houve um crescimento de 67% no total de matrículas, quando foram acrescidas 15.140 matrículas. Em comparação ao início do Plano Nacional, 2014, o crescimento foi de 25,5% nas matrículas, um acréscimo de 7.690 matrículas.



**GRÁFICO 6**

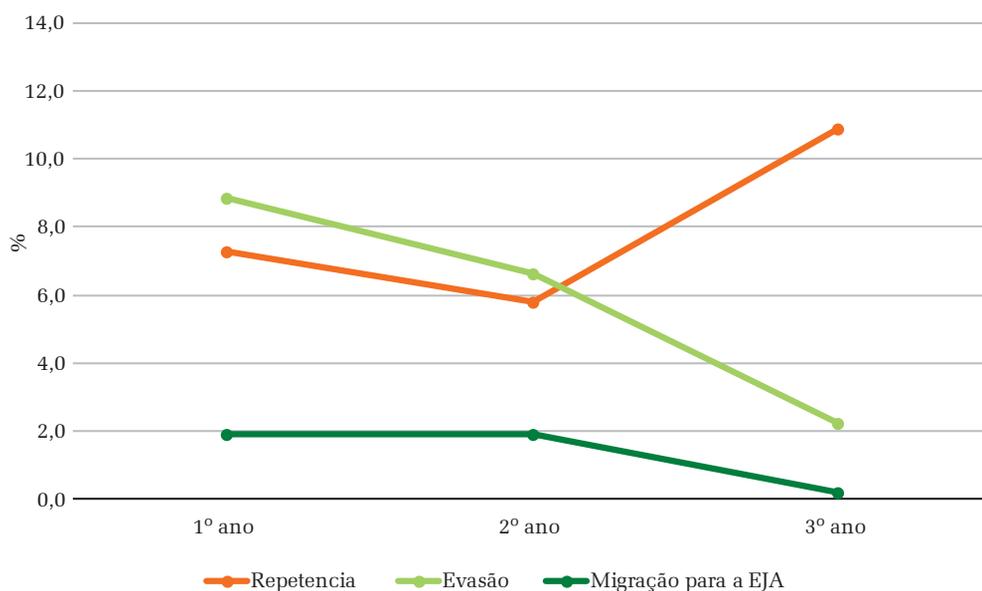
**FLUXO EDUCACIONAL DOS ESTUDANTES INDÍGENAS DO ENSINO MÉDIO SERIADO,  
POR SITUAÇÃO ACADÊMICA - BRASIL - 2020**

Fonte: Elaboração própria baseada em microdados do Censo Escolar (Brasil. Inep, 2020).

Em relação ao fluxo educacional dos estudantes indígenas do ensino médio seriado, observa-se que, em 2020, 81,2% deles foram promovidos para dar sequência aos seus estudos no ano seguinte, o que representa 30.684 matrículas, 7,7% deles foram reprovados e 6,4% se evadiram da escola naquele ano. Na série histórica, em comparação a 2014, há um crescimento nas matrículas promovidas de 10,8 p.p., e os repetentes e evadidos tem uma redução de 5,3 e 7,1 p.p. em 2020, respectivamente.

Essas informações indicam que tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio ocorreu uma significativa ampliação do número de matrículas indígenas, com o crescimento no percentual de estudantes promovidos e a redução dos repetentes. Contudo, a taxa de evasão do ensino médio permanece mais elevada do que a encontrada entre os estudantes do ensino fundamental.

Ainda sobre o ensino médio, é relevante conhecer as diferenças entre as suas séries. Considerando apenas os estudantes indígenas que estavam no ensino médio seriado, constata-se que a evasão no 1º ano atingia 8,8% deles, nas séries seguintes, ela diminuiu, o que sugere impacto das transições entre etapas e/ou tipos de localização da escola na permanência dos estudantes. No caso da repetência, a 1ª série do ensino médio apresentava, em 2020, 7,3%, percentual que cai na 2ª série, mas atinge no 3º ano 10,9% (Gráfico 7).



**GRÁFICO 7**

**TAXAS DE REPETÊNCIA E EVASÃO DOS ESTUDANTES DECLARADOS INDÍGENAS NO ENSINO MÉDIO EM TURMAS SERIADAS DE TODAS AS REDES DE ENSINO - BRASIL - 2020**

Fonte: Elaboração própria baseada em microdados do Censo Escolar (Brasil. Inep, 2020).

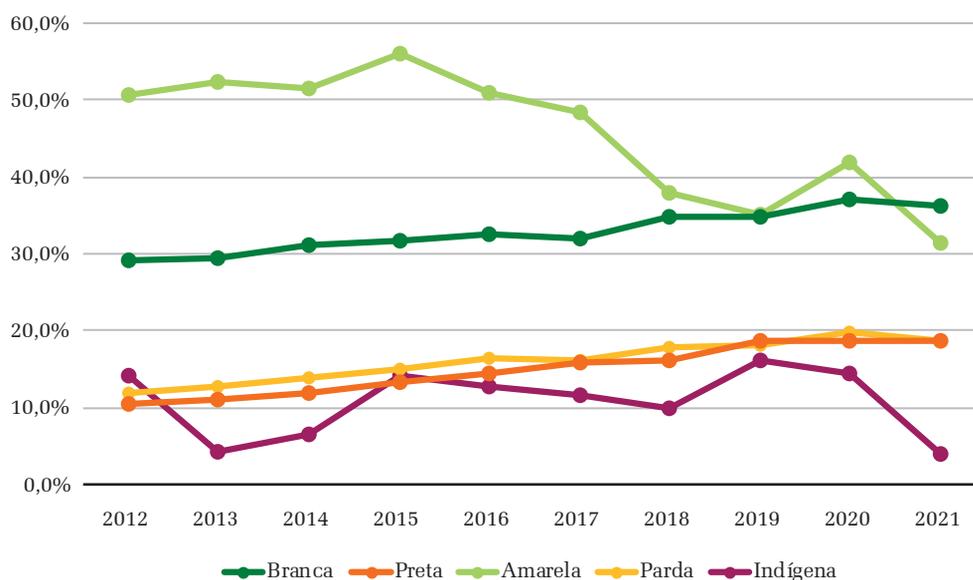
Garantir a universalização da educação básica entre as populações indígenas continua sendo um desafio para os próximos anos. Assim, o novo Plano Nacional de Educação pode contribuir para esse esforço contemplando metas objetivas e específicas às populações indígenas.

### *EDUCAÇÃO SUPERIOR ENTRE OS INDÍGENAS*

No Plano Nacional de Educação, as Metas 12 e 13 tratam da educação superior, buscando o aumento das matrículas, bruta e líquida, e a ampliação de mestres e doutores no quadro docente das IES.

Na Meta 12, a taxa bruta de matrícula na graduação é obtida pela razão entre o total de pessoas que frequentam cursos de graduação e o total da população entre 18 e 24 anos, enquanto a taxa líquida representa o percentual da população de 18 a 24 anos que frequenta cursos de graduação acrescido da população de 18 a 24 anos que já concluiu a graduação, pelo total da população de 18 a 24 anos.

Considerando a pouca variação percentual entre esses dois indicadores, optou-se, como demonstra o Gráfico 8, por apresentar os resultados da taxa líquida de matrículas nos cursos de graduação, desagregados por raça/cor e a partir dos dados da Pnad-c.



**GRÁFICO 8**  
**TAXA LÍQUIDA DE MATRÍCULAS NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO,**  
**POR RAÇA/COR – BRASIL – 2012-2021**

Fonte: Elaboração própria baseada em dados da Pnad-c (IBGE, 2021).

Chama a atenção a irregularidade da trajetória do indicador ao longo dos anos em relação à população indígena e aos amarelos, o que pode ser reflexo da qualidade da amostra utilizada na construção desses dados.

Em 2021, segundo os dados da Pnad Contínua, 3,8% da população indígena de 18 a 24 anos possuíam graduação, perante 36,2% da população branca e 18,7% da população preta ou parda, ou seja, 9,5 vezes menos graduados que os brancos e 5 vezes menos graduados que os pretos e pardos.

Dada a irregularidade na trajetória do indicador, essas comparações precisam ser ponderadas, uma vez que existem problemas amostrais quando se trata de dados estatísticos para a população indígena. Assim, em 2016 a taxa líquida de graduados indígenas é de 6,6%, no ano seguinte sobe para 14,5% e entre 2015 e 2020 permanece sempre acima de 10% da população indígena de 18 a 24 anos com graduação em nível superior.

Embora nos últimos anos as políticas de cotas tenham representado um avanço na democratização do acesso ao ensino superior entre os indígenas, quando comparados com os brancos e mesmo entre os negros e pardos, que historicamente também apresentam desvantagens em relação aos brancos, a situação de acesso dos indígenas à educação superior ainda está distante da equidade e democratização.

Além do acesso, o Plano Nacional possui metas de melhoria da qualidade da educação superior mediante a ampliação do percentual de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício nas IES. A Meta 13 é monitorada por dois indicadores,

o percentual de docentes da educação superior com mestrado ou doutorado e o percentual de docentes com doutorado. Neste trabalho, optou-se pela análise dos percentuais de docentes com mestrado ou doutorado (Gráfico 9).

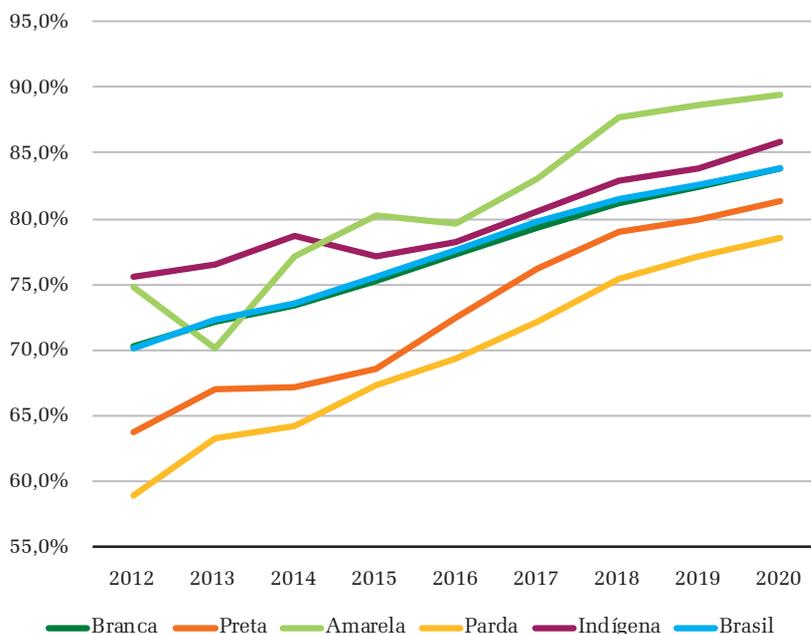


GRÁFICO 9

PERCENTUAL DE DOCENTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR COM MESTRADO OU DOUTORADO, POR RAÇA/COR - BRASIL - 2012-2020

Fonte: Elaboração própria baseada em microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2020).

E assim chegamos ao único indicador no qual a participação dos indígenas é positiva e superior à dos outros grupos. Entre as cinco categorias de raça/cor do Censo da Educação Superior, os indígenas são o grupo que possui o maior percentual de professores universitários com mestrado ou doutorado. Em 2020, do total de docentes universitários declarados indígenas, 89,5% possuíam mestrado ou doutorado, percentual superior ao dos brancos (83,9%), amarelos (85,8%), pretos (81,4%) e pardos (78,6%). Apenas entre 2012 e 2014, os professores declarados amarelos possuíam maior qualificação que os professores indígenas, pois nos outros anos os indígenas são os docentes com maior percentual de mestres e doutores.

O que parece ser uma vantagem em relação aos outros grupos talvez represente mais uma dificuldade para os povos indígenas em ocupar espaços aos quais outros grupos podem ascender sem depender necessariamente dos títulos acadêmicos. Para um indígena ocupar o cargo de professor universitário, quando comparado com os outros grupos, é necessário que ele possua os títulos acadêmicos essenciais com maior frequência que a encontrada em outros grupos.

## CONCLUSÕES

---

Ao longo das últimas décadas, as populações indígenas alcançaram importantes avanços no que se refere ao direito à educação. Formalmente, conquistaram o direito a uma escola multicultural e multilíngue, embora a efetivação ainda não tenha se concretizado plenamente. As escolas indígenas são precárias em termos de infraestrutura e de qualificação de seus professores e, apesar de alguns avanços (Lima; Santos; Azevedo, 2021), as disparidades entre a escola indígena e o restante das escolas públicas permaneceu e se agravou durante a pandemia (Lima; Santos, 2022).

Isso significa que todas as políticas educacionais direcionadas às escolas públicas e fundamentadas no princípio da equidade devem ter como parâmetro a realidade da educação escolar indígena e de seu público. Além de ser o parâmetro para pensar políticas equitativas, os povos indígenas precisam constar das estatísticas oficiais, de modo que sua realidade não seja subdimensionada ou invisibilizada. A ausência de dados estatísticos referentes aos povos indígenas é uma realidade que precisa ser superada para além do campo educacional.

A efetivação dos direitos educacionais dos povos indígenas tem como desafio romper com os obstáculos que o regime de colaboração entre os sistemas de ensino apresenta. Metade das escolas e das matrículas indígenas está sob responsabilidade dos municípios e a outra metade com os estados. Essa coordenação dispersa da educação indígena já estava apontada no primeiro Plano Nacional de Educação e os dados revelam que o desafio permanece para o novo PNE.

O movimento indígena, desde a I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (Coneei), já indicava a necessidade de construção de um sistema próprio de educação escolar, assim como de um fundo específico para implementar a educação escolar indígena. Um fundo público destinado à educação indígena e à criação de um sistema próprio implica um ordenamento jurídico específico e diferenciado, coordenado pelo MEC e protagonizado pelos povos indígenas.

Nesse sentido, a construção dos territórios etnoeducacionais, outra reivindicação presente nas conferências de educação escolar indígena, representa o instrumento jurídico capaz de superar os desafios colocados pelo atual regime de colaboração para a educação indígena.

Além dessas metas fundamentais e estruturantes na construção da educação escolar indígena, outras pautas históricas possuem o caráter de metas em um novo Plano de Educação, como a regularização das escolas indígenas nos respectivos conselhos de educação. No PNE de 2001, a regularização já era considerada uma meta, assim como o estabelecimento da categoria de professor indígena, com concurso público específico e diferenciado, enquanto no PNE de 2014 a presença indígena foi menos frequente.

Nesse sentido, a presença dos indígenas nos conselhos de educação dos municípios e estados, assim como no Conselho Nacional de Educação, é fundamental para a garantia desses direitos.

A valorização dos professores indígenas implica políticas diferenciadas para essas populações, na medida em que boa parte dos seus professores ainda não possui formação adequada. Assim, a formação inicial e continuada se transforma em outra meta fundamental na redução das disparidades entre esses professores e os do restante do sistema educacional.

Além de formação dos professores, um objetivo que consta em diversos documentos do movimento indígena se refere à produção e disseminação de material didático específico e ao estabelecimento de padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento das escolas indígenas. As respostas aos desafios da covid apresentados pelas escolas indígenas revelaram as dificuldades de funcionamento, como a ausência de internet e de materiais adequados a formação dos estudantes (Lima; Santos, 2022).

Outros pontos que merecem destaque aludem ao acesso e à permanência desses estudantes indígenas nas instituições de ensino básico e superior. O avanço das matrículas no ensino médio e, principalmente, nas universidades tem alterado o perfil não apenas das escolas e universidades, mas das próprias comunidades e lideranças indígenas, cada vez mais jovens e femininas.

A Lei de Cotas nas universidades, com auxílio-permanência e acompanhamento desses estudantes, a universalização do ensino fundamental, o aumento das matrículas no ensino médio e a criação de cursos profissionalizantes no interior das comunidades também representam pontos importantes para o avanço da cidadania indígena.

Assim, os desafios colocados aos povos indígenas para o próximo Plano Nacional representam a continuidade de pautas e bandeiras do movimento e sua superação envolve toda a sociedade nacional. Quaisquer políticas educacionais com viés equitativo também precisam necessariamente partir da análise das condições das escolas e dos estudantes indígenas, pois, caso contrário, perpetuarão o racismo estrutural do qual esses povos são historicamente vítimas.

## REFERÊNCIAS

---

ALMEIDA, S. *Racismo Estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019.

BARBIÉRI, L. F.; HANNA, W. Lula fala em criar ministério para questões indígenas se eleito presidente. *G1: portal de notícias*, Brasília, DF, 12 abr. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/04/12/lula-sugere-criacao-de-ministerio-para-questoes-indigenas-se-eleito-presidente.ghtml>>. Acesso em: 24 de março de 2023.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988.

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

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

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

BRASIL. *Projeto de lei nº 490, de 1997*. Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 1997.

BRASIL. *Projeto de lei nº 4.173, de 1998*. Institui o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 1998.

BRASIL. *Projeto de lei nº 6.299, de 2002*. Altera os arts 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2002.

BRASIL. *Projeto de lei nº 8.035, de 2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2010.

BRASIL. *Projeto de lei nº 191, de 2020*. Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2020.

BRASIL. *Projeto de lei nº 2.159, de 2021*. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis

n<sup>os</sup> 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei n<sup>o</sup> 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior (CES)*: microdados. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar da Educação Básica*: microdados. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>>. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)*. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>>. Acesso em: 15 maio 2023.

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

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). *Relatório violência contra os povos indígenas no Brasil*: dados de 2020. Brasília, DF: Cimi, 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2., 2014, Brasília, DF. *Documento final*: o PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação. Brasília, DF: FNE, 2014.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA (CONEEI), 1. 2009, Luziânia. *Documento final*... Luziânia: CNSE, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*: microdados. [Rio de Janeiro, 2022]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/17270-pnad-continua.html>>. Acesso em: 15 maio 2023.

LIMA, M. A. B.; SANTOS, R. Impactos da pandemia na educação escolar indígena. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E.; SANTOS, R. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*: impactos da pandemia. Brasília, DF: Inep, 2022. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 7).

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. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: cenários do direito à educação*. Brasília, DF: Inep, 2021. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 4).

MADEIRO, C. Governo paralisa demarcação de terras indígenas, e MPF tem recorde de ações. *Uol Notícias*, [São Paulo], 2022. Disponível <<https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2022/05/03/governo-paralisa-demarcacao-de-terras-indigenas-e-mpf-tem-recorde-de-aco-es.htm>> Acesso em: 23 de março de 2023.

RIBEIRO, V. M. Alfabetismo funcional: referências conceituais e metodológicas para a pesquisa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 60, dez. 1997.

# TURMAS MULTISSERIADAS NO ENSINO BÁSICO BRASILEIRO: O QUE (NÃO) SABEMOS E UMA AGENDA PARA O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Guilherme Lichand<sup>I</sup>

Kátia Schweickardt<sup>II</sup>

Gabriel de Campos<sup>III</sup>

Armando Simões<sup>IV</sup>

<https://doi.org/10.24109/9786558011125.ceppe.v8.5770>

---

## RESUMO

Turmas multisseriadas são aquelas nas quais alunos de mais de uma série são alocados na mesma sala de aula. Em 2019, havia mais de 80 mil dessas turmas no Brasil, contemplando mais de 1,2 milhão de alunos. Este estudo se concentra nos dois terços destas que não incluem alunos da educação infantil – as chamadas turmas multi. Descrevemos as características dos alunos, professores e gestores associados às turmas multi com base no Censo Escolar 2019, contrapondo essas turmas às unisseriadas no contexto do ensino fundamental. Essa análise revela uma concentração espacial relevante das turmas multi em certos estados e municípios – em alguns dos quais chegam a representar mais de 60% das matrículas. De um lado, turmas multi envolvem vários desafios adicionais em relação às unisseriadas: cada docente precisa não apenas

---

<sup>I</sup> Professor Assistente do Departamento de Economia, Universidade de Zurique. Doutor em Economia Política e Governo na Universidade de Harvard (guilherme.lichand@econ.uzh.ch).

<sup>II</sup> Secretária Nacional da Educação Básica, Ministério da Educação (MEC). Doutora em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>III</sup> Center for Child Well-being and Development (CCWD). Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

<sup>IV</sup> Secretaria de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino, MEC. Doutor em Educação pela Universidade de Sussex.

dominar uma gama muito mais ampla de conteúdos, como ainda ser capaz de ensiná-los simultaneamente – o que exige formação específica, como confirmamos mediante entrevistas com 55 docentes de Manicoré, Amazonas. De outro lado, essas turmas se concentram em regiões com menos recursos, em escolas com piores condições de infraestrutura e nas quais menos docentes têm formação específica, além de serem menos experientes e acumularem funções. Discutimos ainda como o fato de turmas multisseriadas não serem avaliadas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica implica uma série de desafios para políticas de promoção de equidade, desde falta de conhecimento sobre a proficiência desses alunos até incentivos perversos que levam essas turmas a serem negligenciadas por recursos e formações das secretarias de educação. Por fim, utilizamos um modelo estatístico para prever o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica das turmas multi e conjecturamos como sua inclusão nesse índice afetaria o nosso entendimento sobre proficiência e a distribuição de recursos da educação básica.

Palavras-chave: multisseriadas; equidade; Plano Nacional de Educação.

---

## INTRODUÇÃO

---

O grau de universalização do acesso à educação num país é indicativo tanto da extensão da garantia de direitos básicos a crianças e adolescentes quanto de seu estágio de desenvolvimento social e humano (Pinto; Costa; Marques, 2013; Siedenberg, 2003). Oferecer educação a todos os alunos é, contudo, um desafio persistente num país de dimensões continentais e ampla diversidade de realidades como o Brasil. Em muitas localidades, sobretudo no meio rural e em comunidades isoladas da Amazônia, os desafios de acesso são enormes, em função da baixa densidade de alunos e de professor por km<sup>2</sup>, para além de dificuldades de deslocamento e outras particularidades, como cheias de rios que interrompem rotas por meses a fio.

Diante desses desafios, agrupar os estudantes em turmas multisseriadas – aquelas nas quais alunos de mais de uma série são alocados na mesma sala de aula – é uma das estratégias que contribuem para garantir o acesso de milhares de crianças e adolescentes em comunidades rurais, ribeirinhas, indígenas e quilombolas. Em 2019, o Brasil contava com mais de 80 mil turmas multisseriadas, existentes em 72,5% das escolas que oferecem ensino fundamental no meio rural. A marcante presença das turmas multisseriadas no Brasil (e sobretudo no campo) contrasta com a escassez relativa de pesquisas que caracterizem essa modalidade de ensino no País.

O objetivo deste trabalho é caracterizar as turmas multisseriadas brasileiras em contraposição às unisseriadas no ensino fundamental. Para tanto, descrevemos as

características dos alunos, professores e gestores das escolas onde se concentram turmas multisseriadas do ensino básico, entrevistamos uma amostra de professores dessas turmas e discutimos a focalização das políticas de financiamento educacional nesse contexto. Um condicionante crítico da nossa análise é que as turmas multisseriadas *não são avaliadas* pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Contornamos esse obstáculo usando a avaliação anual da rede de ensino pública do estado do Ceará, que avalia seus alunos tanto em turmas unisseriadas quanto multisseriadas. Além disso, aplicamos um modelo estatístico para prever a proficiência das escolas multisseriadas no Saeb e o impacto em nível municipal, estadual e nacional no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) ao incluí-las.

A “invisibilidade” das turmas multisseriadas no ensino básico tem sérias implicações, que discutiremos neste artigo. Primeiro, pouco ou nada sabemos sobre a aprendizagem desses alunos vulneráveis. Isso não apenas limita a capacidade dos gestores de endereçar suas defasagens de forma mais efetiva, como ainda impossibilita incorporar melhores (e evitar piores) práticas pedagógicas e de organização das turmas. Segundo, o fato de que a proficiência e o rendimento de alunos de turmas multisseriadas não são incorporados pelo Ideb implica que municípios não tenham incentivos para incluírem esses alunos em ações da rede, mesmo quando há disponibilidade de recursos. Ainda pior, esses municípios têm incentivos perversos para, em última instância, relegarem os piores alunos das turmas regulares da rede para turmas multisseriadas – como acontece no caso das turmas de educação de jovens e adultos (EJA) –, evitando que seu mau desempenho reflita negativamente no Ideb da rede.

Este artigo está organizado da seguinte forma, além desta introdução. Na primeira seção, caracterizamos as turmas multisseriadas no Brasil com base nos dados do Censo Escolar 2019 e do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece). Na segunda, analisamos as percepções de professores dessas turmas por meio de entrevistas com professores de Manicoré, Amazonas (AM). Na seção 3, examinamos mudanças recentes no financiamento da educação que afetam essas turmas, bem como suas implicações para a focalização das políticas para alunos vulneráveis. A seção 4 analisa mudanças no Ideb se o indicador incorporasse turmas multi, a partir de modelo estatístico preditivo. Por fim, a seção 5 discute implicações mais amplas da nossa análise para o Saeb, o financiamento da educação e as políticas educacionais de promoção de equidade, no contexto do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

## 1 CARACTERÍSTICAS DAS TURMAS MULTISSERIADAS

---

Turmas multisseriadas consistem naquelas em que alunos de diferentes séries aprendem simultaneamente na mesma sala de aula. Elas são comuns em áreas rurais

e surgem como uma opção para garantir o acesso à educação a alunos de regiões pouco povoadas. Um exemplo ilustrativo da realidade desse modelo é o município de Manicoré, AM.<sup>1</sup> Manicoré possui indicadores educacionais abaixo da média do Brasil: seu Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental é 5 (em comparação a 5,9 no município do Rio de Janeiro e 6,8 no estado do Ceará) e, nos anos finais, 4,4 (4,9 no município do Rio de Janeiro e 4,7 no Ceará). Como o município possui um vasto território (48.282 km<sup>2</sup>, equivalente a 40 vezes o município do Rio de Janeiro), predominantemente ocupado pela Floresta Amazônica, sua área é pouco povoada, colocando-o entre os 100 municípios brasileiros com menor densidade demográfica (0,97 habitante/km<sup>2</sup> em 2010). Reflexo disso, o município conta com baixa densidade de alunos no ensino fundamental: 0,2 aluno/km<sup>2</sup> em 2019. Para efeito de comparação, essa relação era de 594,8 alunos/km<sup>2</sup> na cidade do Rio de Janeiro e de 7,9 alunos/km<sup>2</sup> no estado do Ceará. A complexidade desse cenário é acrescida das grandes cheias do Rio Madeira, que afetam distintas partes do município em diferentes meses, resultando na adoção de múltiplos calendários escolares na região (em Manaus, por exemplo, são dois; em Itacoatiara, também no Amazonas, são três).

Essas características geram um quadro desafiador para atender os alunos numa organização tradicional. A multisseriação surge como uma solução para oferta de vagas a todas as crianças e os jovens em idade escolar, mesmo em municípios de baixa densidade, como Manicoré. Não por acaso, o índice de turmas multisseriadas é muito mais alto na região Norte do que no restante do País. Em Manicoré, 20% das matrículas do ensino fundamental são de turmas multisseriadas, e 46% das escolas oferecem pelo menos uma turma nessa modalidade. Do total de 523 professores do ensino fundamental, 162 atuam em turmas multisseriadas.

No cenário nacional, a presença de turmas multisseriadas continua sendo marcante no ensino do campo. Em 2019, 86% das turmas multisseriadas no Brasil se localizavam em zonas rurais. Além disso, as turmas multisseriadas estavam presentes em 72,5% das escolas que oferecem ensino fundamental no meio rural. Apesar da marcante presença das turmas multisseriadas no ensino do campo, é surpreendente que pesquisas sobre essa modalidade sejam escassas (discutimos os principais estudos nacionais na subseção 1.1).

Embora a classificação “multisseriada” se refira a turmas escolares em que alunos de diferente seriação aprendem simultaneamente na mesma sala de aula, essas turmas podem ter diversas composições – inclusive abarcando diferentes etapas da educação básica. O sistema de ensino brasileiro define três categorias de turmas multisseriadas: unificada, em que há apenas alunos da educação infantil; multietapa, em que uma mesma turma agrega alunos do ensino infantil e do ensino fundamental; e turmas multi, que incluem somente alunos do ensino fundamental (Lazaretti; França, 2020). Vale ressaltar que a legislação não permite turmas multisseriadas no ensino médio.

<sup>1</sup> Exibido na Figura A1. Ao longo do texto, figuras e tabelas com o prefixo “A” se referem àquelas presentes no Apêndice. Pacote de replicação das tabelas e figuras disponível em <<https://osf.io/4umqh/>>.

A Tabela 1 mostra a relevância de cada uma dessas categorias em termos de matrículas e quantidade de turmas. As unificadas possuem menor participação entre as turmas multisseriadas, representando apenas 14% do total das matrículas multisseriadas. Turmas multietapa têm uma participação ligeiramente mais expressiva, com 19% das matrículas. Já as turmas multi têm papel central, representando dois terços do total de matrículas e de turmas multisseriadas.

**TABELA 1**  
**PARTICIPAÇÃO DAS CATEGORIAS DE TURMAS MULTISSERIADAS – BRASIL – 2019**

	Qtd. turmas	% das turmas	Matrículas	% das matrículas
Unificada	10.830	13,1%	177.467	14,3%
Multietapa	15.895	19,2%	241.109	19,5%
Multi	55.922	67,7%	818.922	66,2%

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar 2019 (Brasil. Inep, 2020b).

Nota: Quantidade total de turmas e matrículas para as três categorias de turmas multisseriadas. As porcentagens são relativas ao total das multisseriadas.

Neste estudo, focaremos nossas análises nas turmas multi do sistema educacional brasileiro. Utilizaremos a base do Censo Educacional de 2019 e indicadores calculados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para caracterizar os alunos, professores e gestores das escolas onde essas turmas estão concentradas. O objetivo é traçar um perfil das turmas multi em contraposição às turmas unisseriadas do ensino fundamental, a fim de identificar possíveis diferenças e similaridades entre ambas as modalidades. Restringimos nossa análise a todas as escolas com turmas multi e unisseriadas do ensino fundamental, eliminando somente unidades de atendimento socioeducativo ou prisionais.

Vale destacar que turmas multi são distintas de outros arranjos, como turmas de correção de fluxo – que, embora possam também agregar alunos matriculados em diferentes séries na mesma turma, têm caráter transitório (até que o aluno recomponha a aprendizagem e possa retomar à trajetória anterior) ao invés de estrutural, como as multisseriadas. Para fins de comparação, turmas de correção de fluxo representavam apenas 0,45% das matrículas do ensino fundamental em 2019.

## 1.1 LITERATURA

Em vários países, a estratégia de agrupar estudantes em classes multisseriadas nem sempre é meramente para garantir o acesso à educação em localidades de baixa densidade populacional ou com oferta de professores restrita (Unesco, 2015). Existem escolas que optam por salas multisseriadas por questões pedagógicas, em

virtude de propostas curriculares diferenciadas e que buscam construir processos de aprendizagem entre pares (Little, 2005).

A literatura informa que o agrupamento mais comum em classes multisseriadas acontece entre os níveis da educação infantil ou nos anos iniciais do ensino fundamental (Lazaretti; França, 2020) e que o desempenho dos estudantes em termos de aprendizagem pode variar conforme a modalidade do agrupamento. Alguns estudos sugerem que classes multisseriadas podem contribuir para a aprendizagem em função dos benefícios de se atuar em pares, da possibilidade de fazer revisão de conteúdos e de seus impactos sobre habilidades socioemocionais dos alunos mais velhos, por contribuírem com o aprendizado dos alunos mais novos (Leuven; Ronning, 2016; Quail; Smyth, 2014).

Dito isso, os possíveis aspectos positivos precisam ser mais bem compreendidos nos diferentes contextos, além de ponderados conjuntamente os desafios de ensino e aprendizagem associados a esse formato. Para além do tamanho das turmas – fator que tende a influenciar o desempenho dos estudantes (Mulryan-Kyne, 2005) –, um condicionante fundamental da aprendizagem em classes multisseriadas é o protagonismo dos professores. No contexto internacional, o perfil dos professores e sua formação e preparo para atuar em quaisquer cenários educacionais são elementos determinantes para o desempenho dos alunos (Mulryan-Kyne, 2007).

Na conjuntura educacional brasileira, diversos estudos apontam que a prática da multisseriação nas escolas é decorrente de uma necessidade – e não de uma opção pedagógica (Parente, 2014; Hage, 2008). Pior que isso, Santos (2018) avalia os Planos Nacionais de Educação com enfoque na educação no campo e conclui haver uma ausência de metas e estratégias específicas para o ensino multisseriado – o que acaba por reforçar sua invisibilidade e a dificuldade de oferecer um ensino de qualidade nesse formato.

Trabalhos qualitativos realizados em diferentes regiões brasileiras trazem relatos e vivências no ensino multisseriado. Teruya *et al.* (2013) descrevem o cotidiano de uma professora de uma turma multisseriada no Acre, evidenciando os desafios intrínsecos desse modelo educacional. Santos (2013) apresenta a visão de uma secretária municipal da educação em Poço Redondo (Sergipe) sobre classes multisseriadas, mostrando seu desejo de nucleação do ensino para trazer os alunos para o ensino unisseriado urbano. Cardoso Junior (2009) documenta os desafios apontados por professores multisseriados entrevistados no município de Breves (Pará), focando o processo de alfabetização. Os desafios incluem heterogeneidade dos alunos em diferentes estágios de aprendizado, falta de recursos e acúmulo de funções extraclasse, como realizar limpeza e servir merenda escolar. Em contrapartida, Sá e Pessoa (2015) relatam experiências didáticas de uma professora do Agreste Pernambucano de turma multietapa, mostrando como a heterogeneidade da turma multisseriada pode ser aproveitada para o processo de alfabetização. Se esses relatos qualitativos são reveladores das múltiplas realidades locais da educação brasileira, o presente estudo visa oferecer um retrato regional e nacional das turmas multisseriadas do ensino fundamental no Brasil, com ênfase em análises quantitativas a partir de dados administrativos do Censo Escolar.

Nesse espírito, alguns estudos também oferecem um panorama quantitativo das turmas rurais no Brasil. No que se refere ao aprendizado, Pereira e Castro (2021) documentam que, além de demonstrarem um nível de renda inferior, os indicadores educacionais no campo são piores que os urbanos, com maior índice de analfabetismo e piores resultados em exames educacionais. Os autores reconhecem, contudo, as limitações de se avaliar o aprendizado no campo diante da disponibilidade de dados somente para uma amostra das escolas rurais e, em particular, sem informações para as turmas multisseriadas. Lazaretti e França (2020) avançam na direção de entender a associação entre multisseriação e aprendizagem. Utilizando um painel longitudinal de escolas brasileiras, os autores avaliam se os indicadores de rendimento ao longo do tempo variam sistematicamente entre turmas uni e multisseriadas (por meio de um modelo de efeitos fixos). O estudo documenta que a reprovação cresceu mais devagar nas turmas multisseriadas ao longo do período examinado, relativamente às turmas unisseriadas. Em contraste, a taxa de abandono nos anos iniciais cresceu mais rapidamente nas turmas multisseriadas. Se a análise é interessante, taxas de variação ao longo do tempo podem ser pouco informativas em virtude de diferenças substantivas nos *níveis iniciais* dos indicadores de rendimento entre turmas uni e multisseriadas. Esta investigação descreve esses indicadores para o Censo Escolar 2019 – o mais recente antes dos desafios impostos pela pandemia –, para além de um conjunto detalhado das características dos alunos, professores e gestores das escolas onde estão concentradas as matrículas multisseriadas do ensino básico brasileiro. Além disso, mediante modelo estatístico, prevê de maneira inédita a proficiência das escolas com matrículas majoritariamente multisseriadas, analisando a sensibilidade do Ideb municipal, estadual e nacional à inclusão dessas escolas no Saeb.

Uma série de estudos ainda avalia o Programa Escola Ativa (por exemplo, Rosa, 2013; Silva, 2011; Horn, 2002; Cohen; Lotan, 2014), introduzido em 1997, que pretendia melhorar a qualidade do ensino em áreas rurais, através de metodologia específica para essa realidade, em particular via gestão participativa nas turmas multisseriadas. Discutimos as principais conclusões desses estudos na seção 5.

## 1.2 ESCOLAS, TURMAS E ALUNOS

Quais as características das turmas multi perante as turmas unisseriadas no ensino fundamental brasileiro? Um primeiro ponto é a participação das diferentes etapas escolares nas turmas multi. Apesar de alunos de turma multi poderem estar cursando qualquer série do ensino fundamental, as matrículas dos anos iniciais são mais proeminentes nessa modalidade. Das 818.922 matrículas em turmas multi, em 2019, 85,9% (703.499) eram dos anos iniciais do ensino fundamental, enquanto apenas 14,1% dos anos finais. A Figura A2 detalha esses resultados e evidencia o descompasso da distribuição das matrículas entre os anos escolares das turmas unisseriadas em relação às multi. Enquanto nas turmas

unisseriadas há uma certa uniformidade nas matrículas em cada ano escolar, em que cada série tem uma participação de cerca de 11%, as turmas multi concentram sobretudo matrículas das séries iniciais do ensino fundamental. Razões importantes dessa assimetria são, como veremos adiante, as taxas de repetência e abandono nas turmas multi nos anos iniciais do ensino fundamental – muito mais elevadas que as medidas correspondentes de rendimento nas turmas unisseriadas.

Dada a maior participação das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental nas turmas multi, a relevância delas no total de matrículas e turmas brasileiras também é maior nessa etapa escolar. A Figura A3 apresenta a participação das turmas e matrículas multi nas duas etapas do ensino fundamental. O Painel A mostra que as matrículas multi representam 4,7% das matrículas e 6,8% do número de turmas dos anos iniciais do ensino fundamental. Já nos anos finais, essa participação é de apenas 1% e 2%, respectivamente. Considerando todo o ensino fundamental, as matrículas multi representam 3,1% do total.

Comparativamente a outros países, essa participação pode ser considerada baixa. Smit, Hyry-Beihammer e Raggl (2015) sumarizam a participação das turmas multisseriadas no ensino primário para quatro países europeus. Três dos países analisados têm uma participação das multisseriadas de mais de 15%, enquanto apenas a Espanha tem a participação das multisseriadas na faixa dos 4%.

Dito isso, ao examinar a participação das turmas multi nas escolas brasileiras, nota-se que sua presença é muito mais prevalente. Como ilustra a Figura 1, escolas com ao menos uma turma multi representam 26,6% daquelas que ofertam o ensino fundamental no País. Ademais, a Figura 1 revela que a presença de turmas multi ocorre de forma heterogênea nas escolas. Das escolas de ensino fundamental, 10,3% ofertam simultaneamente turmas unisseriadas e multi, enquanto aquelas em que todas as turmas são multi representam 16,3%.

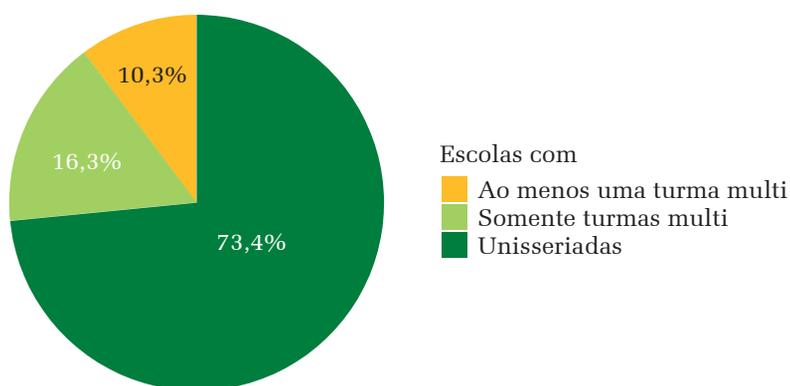


FIGURA 1

**PREVALÊNCIA DE ESCOLAS COM TURMAS MULTI NO ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL  
– 2019**

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar 2019 (Brasil. Inep, 2020b).

Nota: Dividimos as escolas brasileiras que ofertam o ensino fundamental em três grupos: as que somente ofertam turmas unisseriadas, as que possuem pelo menos uma turma multi e as que somente possuem turmas multi.

Considerando esses resultados, definimos neste artigo *escolas multi* como aquelas em que 50% ou mais dos alunos estão matriculados em turmas multi. Segundo essa definição, 24.152 escolas multi operavam em 2019 no Brasil, representando 20% das que ofertavam o ensino fundamental. Utilizamos essa definição em todas as análises que seguem.

### 1.3 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL

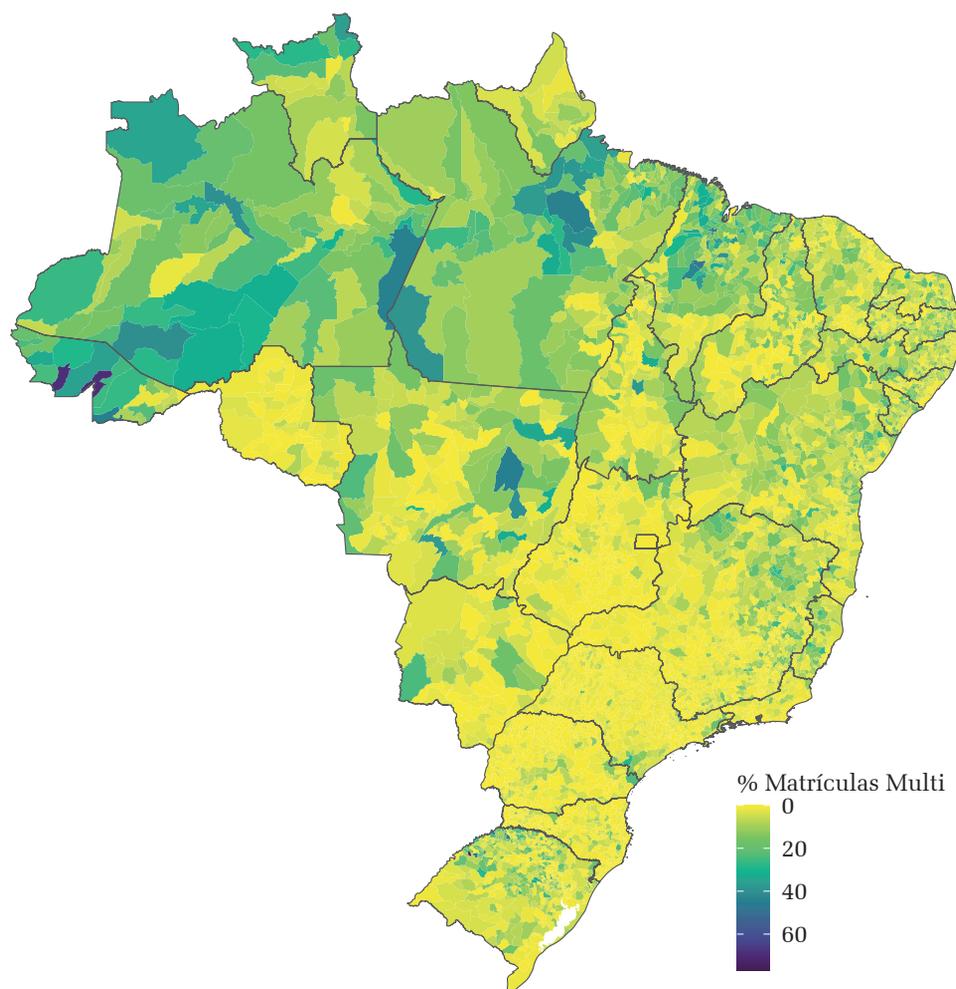
A análise da dimensão agregada das turmas multi no Brasil não revela a heterogeneidade da prevalência dessas turmas nas diferentes macrorregiões. Diferenças de extensão territorial, taxa de urbanização e densidade populacional estão naturalmente associadas à diferente relevância e concentração de turmas multi entre as regiões. Uma análise detalhada da participação das matrículas multi nessas áreas direciona a atenção dos formuladores de políticas públicas para os estados e municípios nos quais essa modalidade é mais importante, sobretudo porque, como veremos, em alguns deles as matrículas multi representam a maioria dos alunos matriculados na rede.

As regiões Norte e Nordeste concentravam a maioria das matrículas multi em 2019: conjuntamente, detinham 76,7% das matrículas. No entanto, nem todos os estados pertencentes a essas regiões têm volumes consideráveis de alunos. Destacam-se Amazonas, Pará, Maranhão e Bahia, todos pertencentes ao último quintil no volume de matrículas multi, totalizando mais de 40.567 matrículas multi. O Pará era o estado com o maior número de matrículas multi em 2019: 142.567. Cabe destacar que alguns estados de outras regiões, como Minas Gerais, também têm participação considerável nas matrículas multi.

Desagregando a análise espacial no nível municipal, a heterogeneidade da participação de turmas multi fica ainda mais evidente no território brasileiro, conforme ilustra a Figura 2. Ao todo, 69,8% dos municípios brasileiros possuíam alguma matrícula multi, mas a participação dessas matrículas no ensino fundamental pode variar significativamente de um município para outro – de nenhuma a 77% das matrículas. A cidade de Dezesseis de Novembro (Rio Grande do Sul) apresentava a maior participação de matrículas multi, com 76,9% (ainda que correspondentes a apenas 180 matrículas). Já municípios do Norte e Nordeste apresentam tanto participação quanto volume consideráveis de matrículas em turmas multi, como Breves (Pará), que possuía 38,3% de suas matrículas em turmas multi (totalizando 9.501).

Quando se considera a evolução das matrículas multi, nota-se uma tendência geral de queda no volume entre 2010 e 2019. Nesse período, houve queda de 28,6%. Em 2010, a participação das matrículas multi era de 3,8% no ensino fundamental,

representando 0,7 ponto percentual a mais do que em 2019. No entanto, as tendências variam entre os municípios. Se 36,2% dos municípios apresentaram queda na participação de matrículas multi no período, outros 33,4% registraram aumento. Dito isso, a diminuição da participação nos municípios em que houve queda foi mais acentuada do que naqueles que tiveram aumento, explicando o resultado geral para o País.



**FIGURA 2**

**PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS MULTI NOS MUNICÍPIOS – BRASIL – 2019**

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar 2019 (Brasil. Inep, 2020b).

Nota: Participação das matrículas multi municipais em relação ao total de matrículas do ensino fundamental da cidade.

## 1.4 COMPOSIÇÃO DE SÉRIES

Como detalhado na Figura A2, os anos iniciais do ensino fundamental são predominantes entre as matrículas multi. No entanto, essas turmas nem sempre agregam matrículas de todas as séries da mesma etapa. Como são distribuídas as séries escolares nas turmas multi?

Os dados revelam uma grande diversidade de realidades nas turmas multi. Em 2019, cerca de 2,8% destas eram compostas tanto por alunos dos anos iniciais quanto dos anos finais do ensino fundamental. Havia também uma diversidade no número de séries que compõem cada turma multi. Turmas compostas por menos séries eram mais frequentes; cerca de metade das turmas multi eram formadas por apenas duas séries distintas. Ainda assim, turmas multi compostas por três, quatro e cinco ou mais séries representavam participações expressivas – 24%, 10,9% e 10,6%, respectivamente. Mais do que isso, a combinação de séries que compunham essas turmas variava substancialmente entre elas.

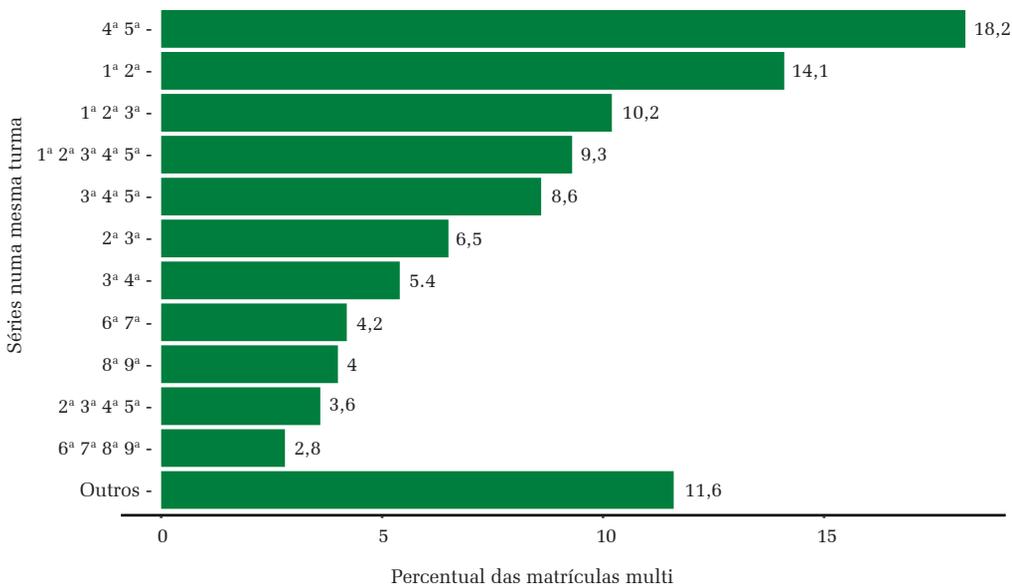


FIGURA 3

### COMPOSIÇÕES DE SÉRIES NAS TURMAS MULTI MAIS FREQUENTES – BRASIL – 2019

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar 2019 (Brasil. Inep, 2020b).

Nota: Participação das combinações de séries em uma mesma turma em relação ao total de matrículas multi no Brasil. A Figura 3 apresenta todas as combinações de turma multi com participação maior que 2%.

Em 2019, havia 368 diferentes combinações de séries numa mesma classe, indo de classes com alunos do 1º e 2º anos do ensino fundamental a classes com alunos do 4º e 9º anos. A Figura 3 detalha as combinações mais frequentes de séries que formavam turmas multi, as quais são, em geral, entre anos consecutivos ou formadas por todas as séries de uma etapa escolar. Ademais, devido à maior participação das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental nas turmas multi, combinações envolvendo anos escolares dessa etapa escolar tinham maior destaque. Turmas multi com alunos no final dos anos iniciais do ensino fundamental (4º e 5º ano) eram a combinação mais frequente, representando 18,2% em 2019.

### 1.5 PERFIL DOS ALUNOS E DAS ESCOLAS

Para além da diferente organização de ensino, as turmas multi se distinguem das unisseriadas na composição de seus alunos, caracterizada por uma maior concentração de perfis mais vulneráveis e pela estrutura escolar mais precária. Em 2019, turmas multi possuíam uma maior concentração de alunos pretos, pardos e indígenas do que as unisseriadas e uma maior distorção idade-série. Se equidade exigiria que escolas multi tivessem melhores condições para que fossem capazes de atender com qualidade esses alunos de maior vulnerabilidade, estas muitas vezes possuem infraestrutura básica significativamente pior que aquelas onde as matrículas multi são minoria ou inexistentes. Esses dados estão detalhados na Tabela 2.

O Painel A da Tabela 2 retrata a diferença entre alunos de turmas multi e unisseriadas. Em todas as séries, os alunos de turma multi são, em média, mais velhos que os de turmas unisseriadas, e essa diferença aumenta ao longo da trajetória escolar. No 1º ano do ensino fundamental, alunos de turmas multi são, em média, 0,86 ano mais velhos que os de unisseriadas da mesma série. Já no último ano do ensino fundamental, essa diferença passa para 1,84 ano. Essas comparações revelam que os alunos de turmas multi já entram em desvantagem no ensino fundamental e seu fluxo ao longo dos anos também é pior – consistente com maiores taxas de repetência, conforme veremos.

Turmas multi contam com uma menor participação de alunos do sexo feminino e com uma composição racial predominantemente de grupos sociais mais vulneráveis. Em 2019, 46% dos alunos matriculados em turmas multi eram mulheres, perante 48% nas turmas unisseriadas. Alunos pretos, pardos ou indígenas representavam 79% das matrículas multi, sendo que, para as turmas unisseriadas, essa proporção era de apenas 55%. Cabe destacar a grande participação relativa de alunos declarados indígenas nas turmas multi (10%). Outras diferenças se destacam na Tabela 2. Alunos multi tinham cerca de 0,3 hora a menos de aulas diárias. Também eram mais dependentes do transporte escolar público, já que 48% deles utilizavam esse serviço, contra apenas 19% dos alunos de turmas unisseriadas.

Além das características dos alunos, a infraestrutura das escolas com turmas predominantemente multi destoa substancialmente daquelas das demais escolas, como revela o Painel B da Tabela 2. Escolas multi são menores, e a média de alunos que as frequentavam era de cerca de 30 alunos em 2019, enquanto nas demais era de 275. Da mesma forma, havia bem menos turmas nas escolas multi: em média, apenas duas turmas em 2019, perante 11,7 nas demais. Essa discrepância de alunos e número de turmas é refletida na relação de alunos por turma. A distribuição da quantidade de alunos por classe entre os tipos de turmas revela haver menos alunos por turma nas multi: a média nestas últimas era de 14,6 alunos por turma em 2019, diante de 23,3 nas unisseriadas. Fica evidente também que há uma grande massa de salas de aula com dez alunos ou menos entre as turmas multi.<sup>2</sup> O Painel B da Tabela 2 também demonstra como as escolas multi ocorrem mais frequentemente em zonas rurais e com piores condições de infraestrutura. Cerca de 94% das escolas multi estavam localizadas em zonas rurais em 2019, perante apenas 21% das unisseriadas. Com relação à infraestrutura, todas as variáveis apresentadas mostram como as escolas multi apresentam estruturas de pior qualidade. Há menor presença de água potável, energia elétrica, banheiros, biblioteca, salas temáticas e acesso à internet nas escolas multi. Cabe destacar o baixo nível de acesso à internet nessas escolas: somente 29% possuem acesso à internet. Vale ressaltar que as escolas multi são majoritariamente públicas (96% em 2019).

TABELA 2

COMPARAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS DOS ALUNOS E DAS ESCOLAS – BRASIL – 2019

(continua)

	Multi		Unisseriadas		Diferença	p
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão		
<b>Painel A – Alunos</b>						
Idade alunos 1º ano	7,64	4,65	6,78	1,56	-0,86	0,00
Idade alunos 2º ano	8,38	3,77	7,74	1,24	-0,63	0,00
Idade alunos 3º ano	9,75	4,11	8,88	1,25	-0,88	0,00
Idade alunos 4º ano	10,83	3,57	9,97	1,32	-0,87	0,00
Idade alunos 5º ano	12,13	3,89	11,03	1,39	-1,10	0,00
Idade alunos 6º ano	14,00	5,25	12,22	1,53	-1,78	0,00
Idade alunos 7º ano	14,81	4,88	13,20	1,43	-1,61	0,00
Idade alunos 8º ano	15,92	5,03	14,13	1,39	-1,79	0,00
Idade alunos 9º ano	16,89	5,13	15,05	1,43	-1,84	0,00
Sexo feminino	0,46	0,50	0,48	0,50	0,02	0,00
Preto ou pardo	0,69	0,46	0,54	0,50	-0,15	0,00
Indígena	0,10	0,30	0,01	0,09	-0,09	0,00

<sup>2</sup> Figura A4.

**TABELA 2**  
**COMPARAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS DOS ALUNOS E DAS ESCOLAS – BRASIL – 2019**

(conclusão)

	Multi		Unisseriadas		Diferença	p
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão		
<b>Painel A – Alunos</b>						
Transporte escolar público	0,48	0,50	0,19	0,39	-0,29	0,00
Dias da semana com atividade	5,08	0,28	5,03	0,18	-0,05	0,00
Horas de aula diária	4,29	0,76	4,62	0,92	0,32	0,00
<b>Painel B – Escolas</b>						
Matrículas fund.	29,70	25,51	274,56	236,63	244,86	0,00
Qtd. de turmas	2,15	1,96	11,73	7,75	9,58	0,00
Escolas públicas	0,96	0,19	0,75	0,43	-0,22	0,00
Zona rural	0,94	0,24	0,21	0,41	-0,73	0,00
Localização diferenciada	0,22	0,41	0,03	0,18	-0,18	0,00
Água potável	0,83	0,38	0,95	0,21	0,12	0,00
Energia – rede geral	0,84	0,36	0,99	0,11	0,14	0,00
Sem esgoto sanitário	0,20	0,40	0,02	0,15	-0,18	0,00
Banheiro	0,89	0,31	0,99	0,11	0,10	0,00
Biblioteca	0,08	0,28	0,51	0,50	0,43	0,00
Laboratório de informática	0,11	0,31	0,51	0,50	0,40	0,00
Laboratório de ciências	0,00	0,06	0,17	0,37	0,16	0,00
Acesso à internet	0,29	0,46	0,88	0,33	0,58	0,00

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar 2019 (Brasil. Inep, 2020b).

Nota: Teste de balanceamento entre variáveis selecionadas. No Painel A, a base está no nível do aluno (818.922 alunos multi e 25.952.096 unisseriados). Já o Painel B está no nível da escola (24.152 escolas multi e 94.893 unisseriadas). Escolas multi são aquelas em que as matrículas em turmas multi representam mais de 50% das matrículas totais no ensino fundamental. Foram considerados os alunos e as escolas do ensino fundamental.

Mesmo restringindo as unisseriadas àquelas localizadas em zona rural, a maior precariedade nas escolas multi segue aparente. Escolas multi continuam com menor acesso à água potável, energia elétrica e internet, bem como com menor presença de banheiros e laboratórios temáticos. Além disso, o porte das escolas unisseriadas rurais em 2019 era maior, com 7,5 turmas e 138 matrículas, em média. No tocante aos alunos, a idade média de alunos multi era maior para todos os anos do ensino fundamental em relação às escolas unisseriadas rurais, ainda que em menor grau do que em comparação ao universo de escolas unisseriadas. Pequenas diferenças são

encontradas na raça dos alunos e na duração das aulas. Contudo os alunos das demais escolas rurais utilizavam mais transporte público escolar do que aqueles das escolas multi (Tabela A1).

## 1.6 CARACTERÍSTICAS DOS PROFESSORES

A seção anterior expôs a dimensão das turmas multisseriadas no ensino fundamental brasileiro, com foco nos seus alunos e nas condições de infraestrutura das escolas em que essas matrículas são predominantes. Para complementar a caracterização, esta seção analisa o corpo docente, enfocando as principais diferenças entre os docentes das turmas multi e das unisseriadas em 2019. Essas diferenças englobam várias dimensões, como perfil racial, adequação de formação e acúmulo de funções na escola.

As análises seguem baseadas no Censo Educacional de 2019, restringindo atenção às turmas do ensino fundamental, com exceção das unidades de atendimento socioeducativo e prisionais. Quando não indicado de outra forma, utilizaremos a base dos professores do Censo no nível da função docente, isto é, no nível professor-turma. Desse modo, um mesmo professor pode aparecer mais de uma vez em nossas análises, se ele ministrar aulas em mais de uma turma.

Em 2019, havia 71.374 docentes nas turmas multi e 1.318.738 nas unisseriadas no ensino fundamental (sem dupla contagem daqueles que lecionam em mais de uma turma). Considerando as matrículas totais do ensino fundamental, havia 11,4 alunos para cada professor de turma multi, perante 19,6 nas unisseriadas. Cerca de 86,4% dos professores multi lecionavam para até 30 alunos, enquanto essa proporção era de apenas 32% entre os professores de turmas unisseriadas. Essa disparidade se mantém mesmo considerando apenas as turmas dos anos iniciais (91,1% ante 57%).

### 1.6.1 Perfil

O perfil dos professores em turmas multi difere do das unisseriadas em relação ao tipo de vínculo que possuem com as escolas e à sua composição racial. Mesmo que as escolas multi tenham uma participação majoritariamente pública (96%, como revelou a Tabela 2), a presença de professores concursados nessas turmas era de apenas 46,4% em 2019. Já turmas unisseriadas tinham um percentual maior de professores concursados, 70,6%. A baixa participação de professores concursados em turmas multi é compensada pela maior participação de docentes com contratos temporários, representando 52,5%, enquanto nas turmas unisseriadas corresponde a apenas 28,2%.

Em relação à raça, os professores de turmas multi, assim como os alunos, são compostos em sua maior parte por minorias sociais. Apesar da alta porcentagem de raça não declarada entre os professores (28% e 24% nas turmas multi e unisseriadas),

professores pretos, pardos e indígenas representavam 44% nas turmas multi, em 2019, perante 27% nas unisseriadas.

Avaliando outras características, nota-se que os professores de turmas multi não se diferenciam tanto em termos do sexo e da idade. Em 2019, 69,4% dos docentes em turmas multi eram mulheres, proporção próxima dos 70,1% das turmas unisseriadas. A média de idade dos professores de turmas multi era de 39,6 anos, similar aos 41,9 daqueles de turmas unisseriadas.

### 1.6.2 Formação

Um valioso indicador da qualidade educacional das escolas é a formação de seus docentes. Avaliando as turmas unisseriadas do ensino fundamental, cerca de 92,7% dos professores tinham pelo menos o ensino superior como o maior nível educacional alcançado em 2019. Já entre os docentes das turmas multi, essa proporção cai para 71,2%. Consistente com esse panorama, 27,9% dos docentes de turmas multi, em 2019, haviam chegado somente até o ensino médio, ante 7,2% das turmas unisseriadas. Ainda há poucos casos de professores que haviam completado apenas o ensino fundamental (0,6% nas multi e 0,1% nas unisseriadas).

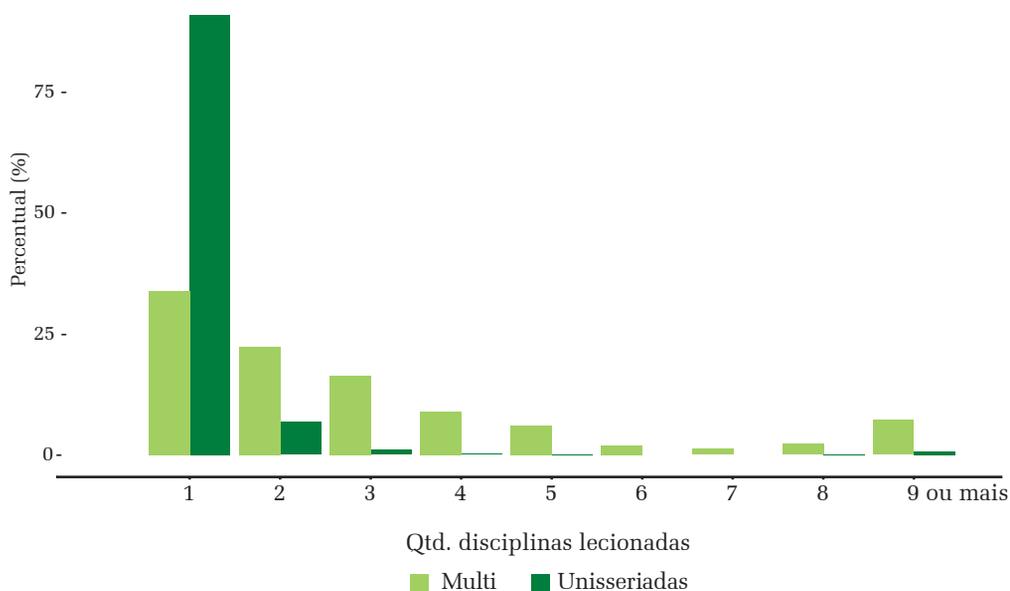
### 1.6.3 Acúmulo de funções

Apesar de professores multi lecionarem para menos alunos, a carga de trabalho deles é, muitas vezes, sobrecarregada por tarefas para além daquelas tipicamente associadas à função docente.

Em muitos casos, professores de turmas multi estão em ambientes escolares com poucos profissionais. Avaliando a proporção de instituições que contam com somente um profissional da educação em atuação, nota-se que 38,4% das escolas multi tinham apenas um profissional atuando em 2019, enquanto essa proporção era de apenas 1,1% nas unisseriadas. Escolas com somente um profissional dão indícios de que o professor, além de ser um mediador do processo de ensino e aprendizagem, exerce funções de limpeza e de administração (Teruya *et al.*, 2013).

Professores de turmas multi também tendem a lecionar para uma maior quantidade de séries escolares. Cerca de 69% dos professores dos anos iniciais de turmas unisseriadas lecionavam para apenas uma série escolar em 2019. Como esperado, nenhum professor de turma multi era responsável por apenas uma série escolar; 46% deles lecionavam para duas séries escolares, enquanto apenas 13,9% dos professores unisseriados o faziam; e 54% dos primeiros lecionavam para três séries ou mais, ante a apenas 17% dos professores de turmas unisseriadas. Existiam ainda casos (embora relativamente incomuns) de docentes de turmas multi que lecionavam para todos os anos do ensino fundamental. Isso é possível, como já

mencionado, pela presença de turmas multi com a coexistência das duas etapas do ensino fundamental.



**FIGURA 4**

#### **QUANTIDADE DE DISCIPLINAS MINISTRADAS, POR DOCENTE, ENSINO FUNDAMENTAL II – BRASIL – 2019**

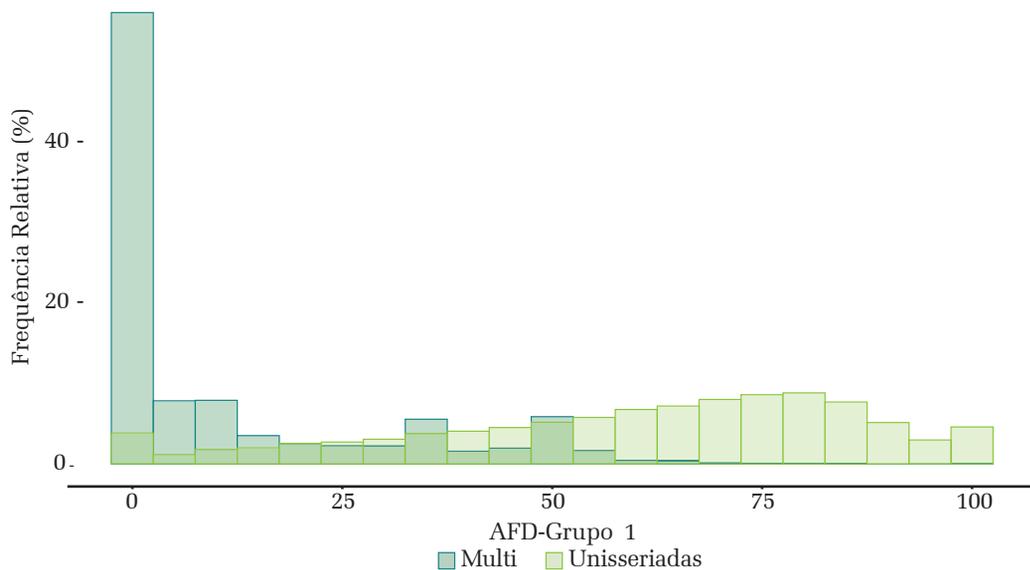
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar 2019 (Brasil. Inep, 2020b).

Nota: Participação do número acumulado de disciplinas lecionadas por um mesmo professor em uma classe por tipo de turma. As disciplinas consideradas foram: Língua Portuguesa, Educação Física, Artes, Inglês, Espanhol, Francês, Outra Língua, Libras, Indígena, Matemática, Ciências, Física, Química, Biologia, História, Geografia, Sociologia, Filosofia, Informática-Computação e Ensino Religioso.

Além de lecionarem para uma maior quantidade de séries, o que demanda o domínio de uma gama mais vasta de conteúdos, os professores de turma multi lecionam também mais disciplinas. Para os anos iniciais do ensino fundamental, em 2019, era comum que os professores de turmas unisseriadas lecionassem apenas uma disciplina (56,9%). Já entre os professores de turmas multi, o mais comum era lecionarem oito disciplinas por turma (31,7%). Mesmo para os anos finais do ensino fundamental, a discrepância se mantinha: 91,1% dos professores das turmas unisseriadas lecionavam somente uma disciplina em suas turmas, enquanto essa proporção era de apenas 33,9% para os de turmas multi (Figura 4).

Essa sobrecarga de disciplinas, ao lado de um menor nível de escolaridade médio entre os docentes de turma multi, acarreta um pior índice de adequação da formação docente (AFD). Calculada pelo Inep, a AFD classifica o docente em relação à sua formação acadêmica e às disciplinas que leciona. O índice apresentado na Figura 5 é do grupo 1, que mostra a proporção dos docentes do ensino fundamental na escola com formação superior de licenciatura ou bacharelado com complementação

pedagógica na mesma disciplina que lecionam. A Figura 5 revela que, em 2019, 58,8% das escolas multi apresentavam AFD menor que 5%, sendo que 94,6% destas tinham um indicador igual a 0%. Para as escolas unisseriadas, o cenário era bem menos alarmante: apenas 4,4% delas tinham um indicador menor que 5%, com uma participação muito maior de escolas com AFD acima de 50%. Já para as escolas multi, eram raros os casos em que o indicador ultrapassava 50%.



**FIGURA 5**

**ADEQUAÇÃO DA FORMAÇÃO DOCENTE NAS ESCOLAS MULTI E UNISSERIADAS – BRASIL – 2019**

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil. Inep (2020a, 2020b).

Nota: Histograma da adequação da formação docente do grupo 1 para escolas brasileiras do ensino fundamental (anos iniciais e finais). O indicador mostra a porcentagem dos docentes com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona na escola. Escolas multi são aquelas em que pelo menos 50% das matrículas do ensino fundamental são para turmas multi.

Uma limitação dessa última análise é que o indicador de AFD grupo 1 não captura formação normal ou magistério no ensino médio – o que já seria considerado adequado para lecionar em turmas dos anos iniciais do ensino fundamental –, nos casos em que o professor possui formação superior não específica às disciplinas que leciona. Para capturar essa noção de adequação da formação docente, o Censo Escolar precisaria perguntar sobre formação no ensino médio, mesmo nos casos em que o professor informasse ter ensino superior.

## 1.7 GESTÃO

Um último aspecto importante para a caracterização da realidade das turmas multisseriadas é a gestão escolar. O Censo Escolar 2019 permite analisar o perfil de diretores e/ou outros gestores escolares, bem como a forma de acesso a esses cargos. As análises que seguem evidenciam não apenas que os gestores escolares de escolas multi possuem uma formação tipicamente pior, mas também que essas escolas são menos propensas a terem a figura do diretor que as demais. Além disso, o modo de acesso a esse cargo nas escolas multi é mais frequentemente via indicação, ao invés de seleção competitiva.

### 1.7.1 Perfil

Em 2019, gestores de escolas multi eram, em média, 3,8 anos mais jovens que aqueles das demais escolas – o que está naturalmente correlacionado com experiência atuando na educação. As diferenças de composição racial dos gestores vão na mesma direção daquela encontrada para alunos e professores. Entre os gestores com raça declarada, 44% eram pretos ou pardos nas escolas multi, ante 31% nas unisseriadas. Também era observada uma presença maior de gestores indígenas nas escolas multi (3%). Todos os testes de diferenças de médias entre os grupos são estatisticamente significativos ( $p < 0.01$ ).

Em relação à formação, nota-se que menos gestores tinham ensino superior completo nas escolas multi (73%, diante de 88% nas demais). Além disso, os profissionais da gestão concursados eram minoria nas escolas multi (39%). Por fim, as escolas multi tinham menor presença da figura do diretor. Agregando a base no nível das escolas, 65% das multi contavam com um diretor, enquanto essa proporção era de 94% nas demais.<sup>3</sup>

### 1.7.2 Modelo de seleção

A seleção dos gestores também ocorre frequentemente de modo diferente entre as escolas multi e as demais. Se é verdade que o acesso ao cargo via indicação é o mais comum entre todas as escolas, há maior prevalência desse modelo para as multi, em que cerca de 80% dos diretores eram selecionados dessa forma, em 2019, perante 45% nas demais. O acesso ao cargo de diretor por meio de processo eleitoral, processo seletivo qualificado e concurso público representava apenas 16,5% nas escolas multi, ante 37,3% nas demais.

<sup>3</sup> Tabela A2.

## 1.8 QUALIDADE

Ainda que turmas multisseriadas não sejam objeto de avaliação do Saeb – de modo que não conhecemos suas proficiências nem mesmo de forma amostral (com exceção do Saeb para o 2º ano do ensino fundamental, apenas para os anos de 2013 e 2016, e ainda assim somente por meio do acesso aos microdados da pesquisa) –, o Censo Escolar 2019 permite computar algumas medidas de sua qualidade: a distorção idade-série e o rendimento dos alunos, capturados pelas taxas de repetência e abandono. Ainda, analisamos o caso específico do Ceará, que avalia o universo das turmas multisseriadas de formas comparáveis às unisseriadas mediante o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece).

### 1.8.1 Distorção idade-série

A Tabela 2 documenta que, em 2019, as turmas multi apresentavam maiores níveis de defasagem em relação à idade esperada para cada série em todos os anos escolares. Essa análise já indica que a distorção idade-série das turmas multi é pior. As estatísticas de distorção idade-série do Inep confirmam essa suspeita, ao mostrarem o percentual de alunos matriculados na escola com atraso escolar de dois anos ou mais. Avaliando a média desse indicador por tipo de escola, as multi possuíam um indicador pior em relação às demais nas duas etapas do ensino fundamental. Nos anos iniciais, a média da distorção idade-série nas escolas multi era de 19,4%, praticamente o dobro daquela observada para as demais (10,6%). Já nos anos finais do ensino fundamental, se a distorção idade-série era maior para o universo das escolas, a diferença entre escolas multi e unisseriadas se mantinha (46,6% *versus* 23,4%). Os dados para as escolas multi são alarmantes: quase a metade de seus alunos dos anos finais do ensino fundamental tinha defasagem significativa em relação à idade esperada para a série na qual estavam matriculados.

### 1.8.2 Reprovação e abandono escolar

Os resultados sobre defasagem idade-série são consistentes com as taxas de reprovação mais altas entre alunos de escolas multi. Uma consequência desse padrão é um problema ainda mais grave: o abandono escolar. Em 2019, as taxas de reprovação e abandono nos anos iniciais do ensino fundamental para as escolas multi eram de 7,8% e 1,7%, enquanto para as demais eram de 4,2% e 0,6%. Já nos anos finais do ensino fundamental, se ambas as taxas são maiores para todas as escolas, o problema de abandono se torna bem mais crítico para escolas multi:

nestas, a taxa de abandono nos anos finais era de 7,4%, enquanto nas demais era de 1,8%. Já a taxa de reprovação era semelhante entre os tipos de escolas (8,2% nas multi e 7,7% nas unisseriadas).

### 1.8.3 Proficiência: evidência do Spaece

O estado do Ceará avalia a proficiência de alunos de turmas multisseriadas (bem como unisseriadas) em séries de alfabetização, anos iniciais e anos finais do ensino fundamental por meio do Spaece. Obtivemos via Lei de Acesso à Informação (LAI) a proficiência média por escola dos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental, por disciplina, entre 2008 e 2019. Entretanto, os dados de proficiência dos alunos em turmas multisseriadas estão limitados até 2015.

As Tabelas A3 e A4 comparam a proficiência em Matemática e Língua Portuguesa entre alunos de turmas multi e unisseriadas, tanto com relação à proficiência padronizada em cada exame quanto com relação à porcentagem de turmas com proficiência considerada “muito crítica”. Turmas multisseriadas têm proficiência significativamente menor que as unisseriadas. As magnitudes das diferenças são expressivas: restringindo as comparações aos alunos que fizeram a avaliação na mesma cidade e ano e garantindo a comparação entre alunos de turmas unisseriadas e de multisseriadas matriculados na mesma série (coluna 4), matrículas multisseriadas têm proficiência 0.144 desvio padrão menor em Matemática e 0.11 desvio padrão menor em Língua Portuguesa. A diferença permanece mesmo quando controlamos para o nível socioeconômico da escola, e sua magnitude é similar ao efeito esperado de rebaixar a escola da mediana do NSE para o primeiro quartil de sua distribuição (comparando seu coeficiente na coluna 4 com o do NSE na coluna 5). As turmas multisseriadas também têm probabilidade significativamente maior de serem classificadas com proficiência muito crítica, tanto em Matemática (15,1%, contra 12% das unisseriadas; coluna 4) quanto em Língua Portuguesa (6,2%, contra 3,5% das unisseriadas; coluna 4).

## 2 VISÃO DE PROFESSORES DE TURMAS MULTI

Para entender mais sobre a realidade e os desafios das turmas multisseriadas, entrevistamos professores que lecionam nessas turmas no município de Manicoré, AM. Manicoré possui seu território predominantemente ocupado pela Floresta Amazônica, correspondendo a 96% de sua área total, segundo o Mapbiomas. Como discutido anteriormente, seu enorme território e a baixa densidade demográfica criam um cenário desafiador para atender as crianças e os jovens em idade escolar.

Realizamos entrevistas com 55 professores de 28 escolas multisseriadas via questionário eletrônico do *Google Forms* em dezembro de 2022. Os entrevistados foram questionados sobre sua experiência com classes multisseriadas. Nessa amostra, 72% dos professores têm mais de dois anos de experiência em turmas multisseriadas e 46,3% têm mais de cinco anos. A maioria (94,5%) tem contrato temporário, o que está de acordo com os dados apresentados para o Brasil.

Quando perguntados sobre os principais desafios de trabalhar em turmas multisseriadas, a maioria dos docentes (94,4%) apontou a presença de diferentes séries na mesma sala de aula como o maior deles.<sup>4</sup> Outros desafios citados foram a presença de alunos de diferentes idades na mesma sala (70,4%) e o número elevado de alunos (48,1%). Alternativas como falta de interação com outros professores, formação docente e infraestrutura da escola receberam menos destaque (9,3%; 24,1%; e 33,3%). A distribuição das respostas está documentada na Figura 6.

O fato de os entrevistados apontarem a própria multisseriação como o principal desafio – apesar de, como mencionamos, muitas vezes trabalharem em escolas com infraestrutura precária e acúmulo de funções – reforça a necessidade de formação específica para os desafios pedagógicos e de organização das classes multisseriadas. Dito isso, apenas 40,7% dos professores relataram ter participado de formações específicas para trabalhar em turmas multisseriadas.

As declarações dos participantes enfatizam o valor dessas formações, ainda que infrequentes. Um entrevistado apontou a importância de “uma grande formação de como saber lidar com várias séries ao mesmo tempo”. Outro indicou a necessidade de aprender a “fazer planos diferenciados para cada turma e níveis de acordo com a necessidade de cada aluno”. As formações a que os entrevistados se referem geralmente visavam fornecer técnicas pedagógicas, como jogos para aplicação em sala de aula. Diversos comentários remetem a aprendizados de como se planejar para ensinar no contexto de turmas multisseriadas. Um entrevistado relata: “aprendi a organizar os tempos de acordo com as séries e níveis de conhecimento dos alunos”.

<sup>4</sup> Cada professor podia elencar mais de uma opção dentre nove alternativas.

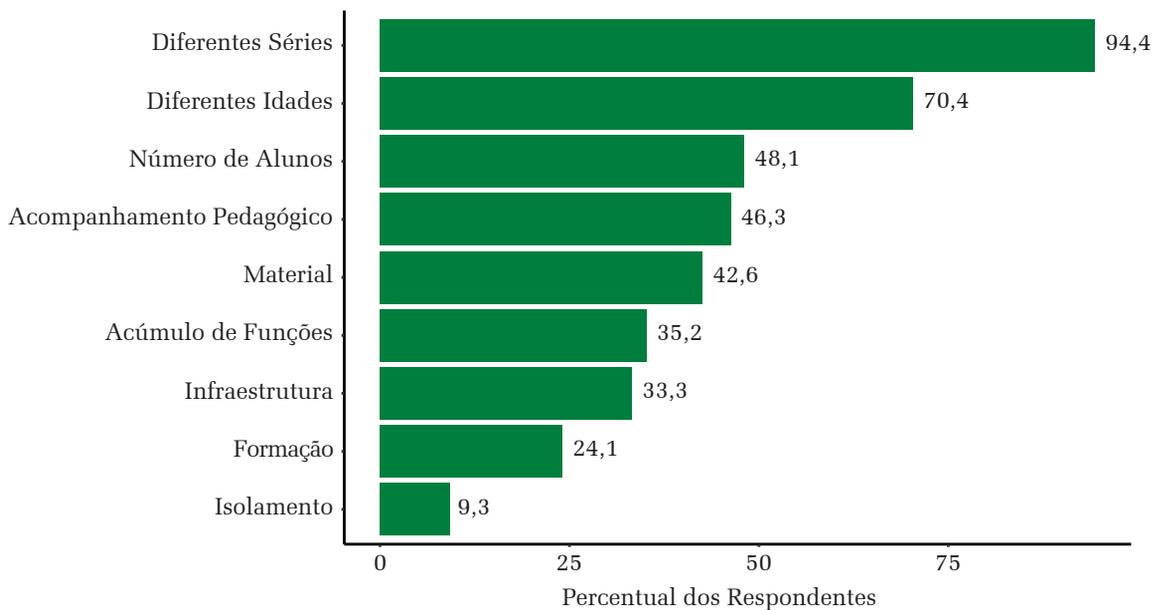


FIGURA 6

### PRINCIPAIS DESAFIOS DAS CLASSES MULTISSERIADAS – MANICORÉ (AM) – 2022

Fonte: Elaboração própria.

Nota: A Figura 6 mostra o resumo das respostas de 54 professores para a pergunta “Quais os principais desafios para trabalhar em classes multisseriadas?”. Cada professor pode selecionar quantas opções quisesse. As opções de resposta são: número de alunos na sala de aula; diferentes séries numa mesma sala de aula; alunos com diferentes idades numa mesma sala de aula; formação da(o) professora(o); ausência de acompanhamento pedagógico regular; acúmulo de funções do professor na escola; isolamento (falta de interação com outros colegas professores); material pedagógico inadequado; infraestrutura da escola.

## 3 FINANCIAMENTO

### 3.1 MODELO ATUAL

O modelo de financiamento da educação básica no Brasil tem como pilar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), um fundo público que redistribui parte dos recursos vinculados à educação entre as redes públicas de ensino segundo o número de matrículas ofertadas. Tornou-se mecanismo permanente de financiamento a partir da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, e foi chamado de novo Fundeb.

O Fundeb compreende, na prática, um conjunto de fundos de natureza contábil, criados em cada estado da Federação e no Distrito Federal (DF), aos quais

são recolhidos 20% de uma cesta de impostos federais e estaduais compondo, assim, o valor do fundo em cada estado. O total do fundo em cada estado é então dividido pelo total de matrículas da educação básica ofertadas nas redes públicas municipais e estaduais, ponderadas por fatores de peso que variam de 0,8 a 1,3 – a depender de etapa, modalidade, tipo de escola e jornada da matrícula ofertada. Tal divisão acarreta o valor-aluno-ano do Fundeb (Vaaf) em cada estado e no DF.

Os fatores de ponderação das matrículas, desde a criação do Fundeb em 2007, passaram por alguns ajustes. Atualmente, o maior peso é dado para as matrículas de creche, pré-escola, ensino fundamental e ensino médio em tempo integral, bem como para as matrículas de ensino médio rural e ensino médio integrado à educação profissional (1,3).

As escolas com matrículas multisseriadas, que em sua grande maioria estão na zona rural e atendem aos anos iniciais do ensino fundamental, têm suas matrículas ponderadas pelo fator 1,15. Não obstante a sua peculiaridade de atendimento escolar, não contam com fator de ponderação específico, como ocorre com a educação de jovens e adultos, a educação especial e a educação indígena (1,2), três modalidades de ensino reconhecidas na organização da educação nacional e nos fatores de ponderação do Fundeb.

O novo Fundeb inovou ao incluir novos parâmetros para a ponderação das matrículas, a vigorarem futuramente: o nível socioeconômico dos alunos, a disponibilidade de recursos financeiros e a utilização do potencial de arrecadação de cada ente federativo (este último a vigorar apenas em 2027, conforme alteração feita na Lei do Fundeb pela Lei nº 14.276/2021).

No âmbito do Fundeb, a União complementa os fundos estaduais a partir do valor previsto de sua participação, correspondendo a 10% do valor total do Fundeb (complementação-Vaaf) de forma que, em todas as unidades da Federação nas quais o Vaaf fica abaixo do Vaaf mínimo nacional (VaafMin), este mínimo passa a ser assegurado. Desse modo, nenhuma rede de ensino pública do País conta com menos do que o Vaaf mínimo para financiar a educação básica após essa primeira transferência aos fundos estaduais pela União.

Contudo, mesmo após a transferência da complementação-Vaaf aos fundos estaduais, era possível encontrar redes de ensino de municípios afluentes em estados pobres que, ainda assim, recebiam a parcela Vaaf da União, bem como municípios pobres em estados ricos que, ainda assim, não recebiam complementação-Vaaf da União. O novo Fundeb criado pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, veio a tratar dessa dificuldade, aumentando o poder equalizador. Para tanto, trouxe duas novas complementações da União que ampliam sua participação de 10% para 23% do equivalente ao valor total do Fundo. A primeira é a complementação-Vaat, que considera para o cálculo dos recursos disponíveis para investimento em educação, além do valor-aluno-ano do Fundeb (Vaaf) de cada rede pública e da complementação-Vaaf transferida pela União, os seguintes recursos que compõem a base de financiamento

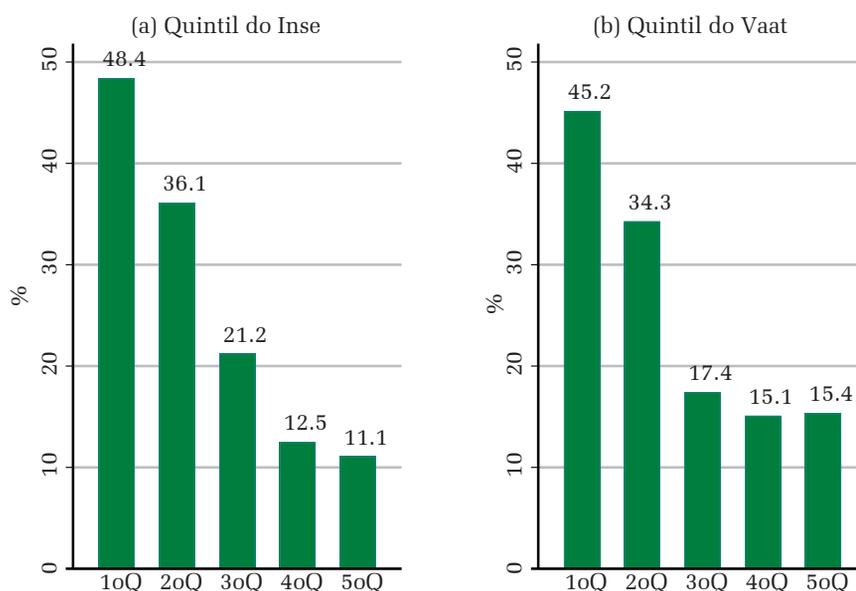
total das redes públicas de ensino: (i) 5% do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, mas que ficam fora dos 20% apropriados; (ii) 25% dos demais impostos e transferências vinculados à educação e que não fazem parte do Fundeb; (iii) cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação; (iv) parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação; e (v) transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Ministério da Educação. O total desses recursos dividido pelo número de matrículas ponderadas de cada rede pública de ensino resulta no valor-aluno-ano total (Vaat).

O novo Fundeb prevê que a União complementarará o Vaat de cada rede pública que não alcançar um valor-aluno-ano total mínimo (Vaat mínimo nacional), definido a partir da disponibilidade da União para essa segunda parcela de complementação que corresponde a, no mínimo, 10,5% do total do Fundo. Do total dos recursos transferidos pela União para a complementação-Vaat, 50% devem ser aplicados em educação infantil e cada rede beneficiada deve aplicar 15% em despesas de capital (investimentos), duas novidades do novo Fundeb.

A segunda nova parcela do novo Fundeb compreende o valor-aluno-ano por resultado (Vaar). Essa parcela, que entra em vigor em 2023, não é exatamente de natureza redistributiva, pois não busca equalizar a capacidade de financiamento das redes públicas como as duas anteriores. Trata-se mais de uma parcela de bonificação por desempenho que depende do cumprimento de cinco condicionalidades de melhoria de gestão e da melhoria em indicadores de atendimento e aprendizagem com redução das desigualdades (Lei nº 14.113/2020).<sup>5</sup>

As escolas com classes multisseriadas estão presentes em 4.087 municípios brasileiros, 73% do total, mas não estão presentes na mesma proporção quando se examinam os grupos de municípios pelo nível socioeconômico de seus alunos (Inse) e pelo valor-aluno-ano total (Vaat) que têm disponível para investirem em educação (antes da complementação da União). A Figura 7 mostra que o percentual de escolas com turmas multisseriadas é maior nos municípios que atendem alunos em média mais pobres e que contariam, em média, com menos recursos para investirem em educação na ausência da transferência da complementação-Vaat da União.

<sup>5</sup> As cinco condicionalidades de melhoria de gestão compreendem: 1) provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho; 2) participação de pelo menos 80% dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica; (3) redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do Saeb, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades; (4) regime de colaboração entre estado e município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal e do artigo 3º da Emenda Constitucional nº108, de 26 de agosto de 2020; (5) referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino (Brasil, 2020b, art. 14).



**FIGURA 7**

**PERCENTUAL DE ESCOLAS COM TURMAS MULTISSERIADAS, SEGUNDO O QUINTIL DO INSE E O QUINTIL DO VAAT DOS MUNICÍPIOS – BRASIL – 2022**

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Média do *share* de escolas com turma multisseriada municipal por quintil do Inse e do Vaat. O painel (a) é relativo ao Inse municipal e o painel (b) ao Vaat.

O percentual de matrículas em turmas multisseriadas também é maior nos municípios que atendem alunos que se encontram, em média, entre os 20% mais pobres do País e que possuem um Vaat médio entre os 20% de menor valor. Pela lógica do novo Fundeb, é de se esperar que a desvantagem no financiamento da educação nesses municípios com maior proporção de escolas e matrículas multisseriadas seja compensada com a nova complementação da União, a complementação-Vaat.

A nova complementação-Vaat da União começou em julho de 2021 e, para o ano de 2022, a participação na parcela Vaat incluiu inicialmente 2.049 municípios, 37% do total. Desses, 1.842 (90%) são municípios que possuem escolas com turmas multisseriadas. O percentual de municípios beneficiados é maior entre os que possuem turmas multisseriadas (45%), comparativamente àqueles que só possuem turmas unisseriadas (14%).

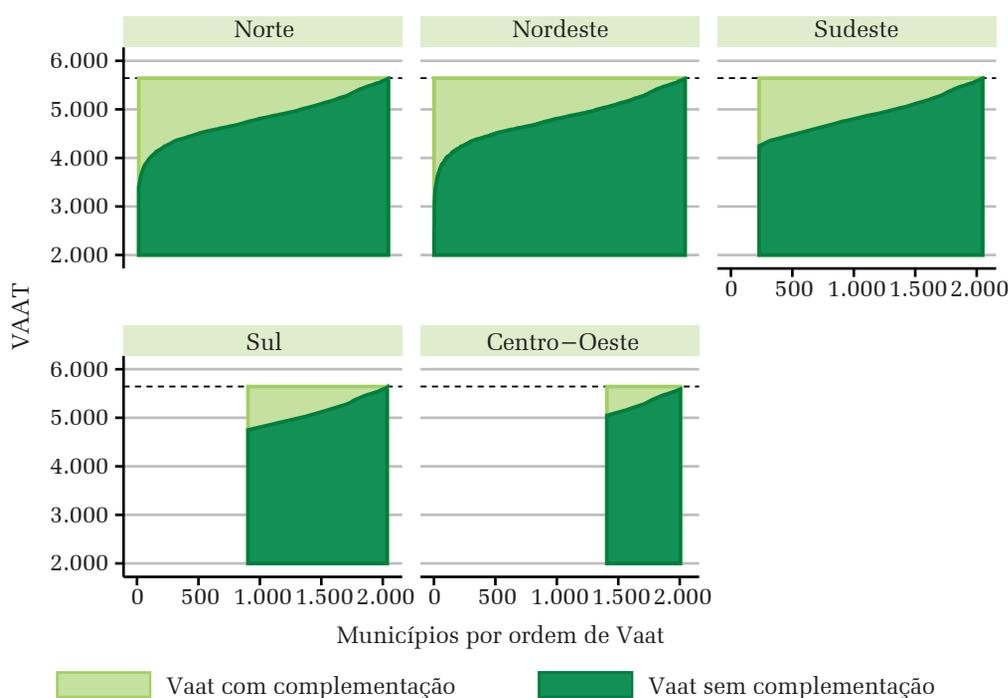
Vê-se que o Nordeste guarda percentuais próximos de municípios beneficiados com a complementação-Vaat, quando se comparam os que possuem escolas com

turmas multisseriadas e os que só possuem turmas unisseriadas. Já na Região Norte, a proporção de municípios beneficiados é significativamente maior entre os que possuem turmas multisseriadas. Nas demais regiões, o percentual de municípios que recebem a complementação-Vaat é bem menor, mesmo entre os que possuem escolas multisseriadas.

A complementação-Vaat da União tem efeito equalizador sobre a capacidade de financiamento das redes públicas de ensino, elevando todas até o Vaat mínimo nacional. Para 2022, esse valor foi fixado inicialmente em R\$ 5.643,92. Os municípios com classes multisseriadas têm mediana menor do que aqueles que possuem apenas classes unisseriadas e muito próxima do Vaat mínimo nacional, o que significa que cerca de metade dos municípios brasileiros com classes multisseriadas se encontrava abaixo do Vaat mínimo nacional antes da complementação da União. O efeito equalizador da complementação-Vaat da União para os 1.842 municípios com classes multisseriadas beneficiados pode ser visto na Figura A6. Esse efeito equalizador para os municípios com classes multisseriadas é maior no Norte e no Nordeste e menor no Sul e no Centro-Oeste, como evidencia a Figura 8.

### 3.2 DESAFIOS

Observou-se, nesta seção, que os municípios beneficiados pela nova complementação-Vaat da União ao novo Fundeb, em grande parte, possuem escolas com classes multisseriadas, o que implica que os alunos dessas classes terão, em tese, mais recursos disponíveis para o investimento em suas escolas e no atendimento a suas necessidades específicas. Esses são alunos, em geral, mais pobres quando comparados aos de classes unisseriadas ou de municípios que não possuem escolas com turmas multisseriadas. Exigem, portanto, maior aporte de recursos para que possam alcançar resultados equivalentes aos de seus pares, que vivem em condições melhores e tendem a frequentar classes unisseriadas. Dito isso, a disponibilidade de recursos não assegura que a gestão educacional fará a alocação proporcional às necessidades de cada grupo de alunos ou das etapas e modalidades de ensino que frequentam, conforme se poderia inferir a partir dos diferentes fatores de ponderação das matrículas (Tabela A5). Há, portanto, um desafio redistributivo a ser enfrentado pela gestão no âmbito de cada rede pública, de modo a assegurar que cada aluno possa receber os insumos e as estratégias de ensino adequadas às suas necessidades e ter assegurado o direito de aprendizagem na idade certa.



**FIGURA 8**

**CURVA DE EQUALIZAÇÃO DA COMPLEMENTAÇÃO-VAAT PARA OS MUNICÍPIOS COM TURMAS MULTISSERIADAS, POR REGIÃO - BRASIL - 2022**

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Curva de equalização da complementação-Vaat 2022 para os municípios com turmas multisseriadas, por unidade da Federação.

Há, contudo, um desafio ainda mais profundo, que guarda relação direta com o fato de que a proficiência das turmas multisseriadas não se reflete no Ideb. Existem dois principais motivos pelos quais as secretarias de educação têm incentivos para privilegiarem as escolas e turmas cuja aprendizagem é incorporada ao Ideb. Primeiro, porque o índice é hoje utilizado como um *ranking* capaz de expressar a qualidade da gestão da secretaria. Estados e municípios que avançam no *ranking* entre medições recebem destaque na mídia e na opinião pública, enquanto aqueles que pioram ou permanecem em posições ruins são criticados. Desse modo, os incentivos políticos e reputacionais são para concentrar recursos e formações em escolas, profissionais da educação e alunos com potencial para melhorar o Ideb.

Segundo, porque, recentemente, melhorias no indicador passaram a estar atreladas à redistribuição de recursos. O chamado ICMS educacional redistribui quota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), recolhido pelo estado, para seus municípios proporcionalmente à melhoria no Ideb. Até fevereiro de 2023, mais de 17 estados já haviam aprovado lei regulamentando essa estrutura de incentivos. Nesses estados, os incentivos econômicos – para além dos políticos e

reputacionais – são também para concentrar recursos e políticas educacionais para beneficiar os alunos que são avaliados pelo Saeb.

Na prática, isso significa que as redes não têm incentivos para incluir gestores, professores e alunos de turmas não avaliadas pelo Saeb em iniciativas da rede nem para implementarem ações específicas para melhorar a proficiência e o rendimento dessas turmas. A potencial distorção desses incentivos em redes nas quais 40% ou mais das matrículas ocorrem em turmas multisseriadas, como se observa com alguma recorrência em estados da região Norte, é gravíssima.

Ainda pior, as redes têm incentivos perversos para transferirem alunos de baixo desempenho de turmas regulares para essas turmas – em particular, multisseriadas e EJA – antes que cheguem aos anos finais de cada etapa escolar (quando seriam avaliados pelo Saeb de outra forma). Mesmo que seja difícil comprovar que isso ocorra na prática, o perfil etário cada vez mais jovem das turmas de EJA de anos finais do ensino fundamental e ensino médio é consistente com essa hipótese. Em resumo, a despeito do potencial progressivo da complementação, mais recursos não necessariamente garantem sua focalização nas populações mais vulneráveis não apenas pela ausência de fator de complementação específico em alguns casos (como o das turmas multisseriadas), mas também em função de incentivos distorcidos associados ao fato de que sua aprendizagem não está refletida no Ideb.

#### 4 E SE O IDEB TAMBÉM REFLETISSE AS TURMAS MULTI?

Um dos grandes desafios para avaliar as escolas multisseriadas é a falta de dados relativos à aprendizagem de seus alunos. No Brasil, o principal instrumento de avaliação dos alunos é o Saeb, aplicado a cada dois anos na rede pública e em uma amostra da rede privada, avaliando o aprendizado por meio de testes padronizados e caracterizando o nível socioeconômico dos estudantes por meio de questionários direcionados para alunos e pais. Apesar da grande abrangência do Saeb, ele possui limitações.

No ensino fundamental, a aplicação do Saeb é censitária em todas as escolas públicas localizadas em zonas urbanas e rurais que tenham dez ou mais estudantes matriculados no 5º e no 9º ano. Se esse limiar de dez alunos nos anos finais das etapas de ensino já seria um potencial empecilho para avaliar as turmas multisseriadas, essas turmas são expressamente excluídas do exame por legislação, o que inviabiliza obter informações sistemáticas sobre o aprendizado de seus alunos.<sup>6</sup>

Assim, embora seja possível ter informações sobre fluxo escolar e indicadores de rendimento dos alunos de turmas multisseriadas, tal fato não é verdade para dados de proficiência. Em particular, isso implica a ausência de importantes indicadores da

<sup>6</sup> Ver Brasil. Inep (2021).

qualidade educacional para essas turmas, como o Ideb, com consequências críticas para a focalização de políticas de promoção de equidade, como discutimos na seção anterior. Uma exceção significativa era o Saeb de 2013 e 2016 para o 2º ano do ensino fundamental, que também foi aplicado para as turmas multisseriadas, ainda que de forma amostral. Apesar do potencial desse tipo de avaliação, o Saeb de 2019 já não contemplava mais as multisseriadas. Além disso, os resultados de suas edições anteriores para turmas multisseriadas não estão disponíveis publicamente (somente por solicitação de acesso aos microdados da pesquisa de maneira segura, na sede do Inep).

Diante dessas limitações, esta seção utiliza um modelo estatístico para prever a qualidade das escolas multi com base em suas características e medidas de rendimento. Em resumo, o modelo é treinado a partir das escolas para as quais o Ideb está publicamente disponível (formadas majoritariamente por turmas unisseriadas) e, então, aproxima-se o Ideb de cada escola multi (nenhuma delas tem Ideb disponível) como a média das demais escolas com o conjunto de características mais próximo da escola multi em questão.

Não obstante as limitações do exercício, nosso objetivo é ilustrar em que medida a proficiência esperada dessas escolas difere das demais e em que medida o Ideb estadual mudaria se as matrículas multisseriadas fossem refletidas no indicador. Como veremos, apesar de essas matrículas representarem a menor parte dos alunos em qualquer estado, em diversos casos o Ideb mudaria em 1 ou 2 décimos para baixo – tamanha a diferença de proficiência e de rendimento nessas escolas –, alterando inclusive a posição dos estados no *ranking* nacional.

#### 4.1 IDEB PREVISTO

O Ideb é o produto entre a proficiência no último ano de cada etapa de ensino (medida pelo Saeb) e o rendimento escolar (o inverso do tempo médio de conclusão da etapa de ensino).<sup>7</sup> Matematicamente, o Ideb da escola  $e$ , na etapa escolar  $c$ , é calculado como:

$$Ideb_{ec} = Proficiência_{ec} \times Rendimento_{ec} \quad (1)$$

Em que:  $Proficiência_{ec}$  é a média da proficiência padronizada de Matemática e Língua Portuguesa de alunos da série final da etapa  $c$  da escola  $e$ , padronizadas numa escala de 0 a 10.  $Rendimento_{ec}$  é um indicador baseado na média das taxas de aprovação dos anos escolares da etapa de ensino  $c$ .<sup>8</sup>

Na ausência de medida de proficiência para as turmas multi, não há dados do Ideb para escolas predominantemente formadas por esse tipo de turma, como confirma a Tabela 3. Mesmo para escolas com todas as turmas unisseriadas nos anos iniciais do

<sup>7</sup> Ver Fernandes (2007).

<sup>8</sup> Concretamente, o indicador de rendimento é calculado pelo inverso do tempo médio para conclusão de uma etapa de ensino  $c$ . Por exemplo, para uma escola na etapa de ensino  $c$  com  $n$  séries, seja  $p_r$  a taxa de aprovação da  $r$ -ésima série ( $r = 1, 2, \dots, n$ ),  $Rendimento = \frac{n}{\sum_{r=1}^n \frac{1}{p_r}}$

$$\sum_{r=1}^n \frac{1}{p_r}$$

ensino fundamental, somente 78,4% têm o Ideb calculado em 2019 (isso ocorre, entre outros motivos, devido a escolas não atingirem o mínimo de 80% de participação para terem seu indicador divulgado publicamente). Entre as escolas com alguma turma multi, 24% têm Ideb disponível em 2019. Já para as escolas com todas as turmas multi nos anos iniciais do ensino fundamental, nenhuma possui o Ideb calculado. Relações semelhantes são encontradas para os anos finais.

**TABELA 3**  
**IDEB DISPONÍVEL, POR TIPO DE ESCOLA – BRASIL – 2019**

	Unisseriadas		Alguma turma multi		Somente multi	
	Escolas	Ideb disponível (%)	Escolas	Ideb disponível (%)	Escolas	Ideb disponível (%)
Fund. I	49.160	78,4	15.024	24,0	14.526	0
Fund. II	41.861	70,4	1.279	20,6	4.254	0

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Frequência das escolas públicas com Ideb disponível para tipos de escolas do ensino fundamental, Brasil – 2019. Escolas unisseriadas são aquelas em que todas as turmas possuem uma única série escolar; escolas com alguma turma multi são aquelas que simultaneamente oferecem turmas unisseriadas e turmas multi; por fim, somente multi são escolas em que todas as turmas são multi.

Dada a “invisibilidade” das escolas multi em termos da proficiência de seus alunos, esta seção prevê essa variável para essas escolas nas duas etapas do ensino fundamental. Com base nessas previsões, calculamos o Ideb previsto, combinando as estimativas de proficiência com o índice de rendimento escolar disponível no Censo Escolar 2019. Especificamente, para escolas  $e$  com Ideb calculado em 2019 na etapa  $c$  (anos iniciais ou finais), estimamos a seguinte regressão através de Mínimos Quadrados Ordinários:

$$Proficiência_{ec} = \beta_0 + \beta X_{ec} + E_{ec} \quad (2)$$

O vetor de características  $X$  da etapa escolar  $c$  da escola  $e$  inclui a idade média dos alunos, a qualidade da formação de seus professores, a taxa de abandono, a taxa de aprovação e o nível socioeconômico da escola (NSE). O Quadro A1 fornece todos os detalhes sobre as variáveis incluídas no modelo.

Segundo a literatura econômica, a situação socioeconômica dos alunos é uma das variáveis mais importantes para prever o aprendizado (Coleman, 1968; Menezes Filho, 2012). Um desafio é que o indicador de nível socioeconômico das escolas (Inse), o indicador mais abrangente para avaliar o contexto socioeconômico das escolas, estava disponível para somente 49% das escolas brasileiras em 2019. Isso se deve, entre outros, ao fato de que os dados utilizados para seu cômputo são divulgados somente para as escolas unisseriadas com participação de ao menos 80% no Saeb. Dito isso, graças ao trabalho recente de Soares e Alves (2023), que agregam aos dados do Saeb informações complementares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e do CadÚnico, utilizamos dados

do NSE para praticamente todas as escolas do Brasil – incluindo aquelas que não foram contempladas pelo Saeb, como as multi.

Estimamos o modelo separadamente para observações dos anos iniciais e finais do ensino fundamental a fim de capturar as heterogeneidades de cada etapa. A Tabela A6 mostra os resultados das regressões. Uma vez estimado o modelo para cada etapa, prevemos o nível de proficiência das escolas etapa multi<sup>9</sup>, como segue:

$$\widehat{Proficiência}_{ec} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}X_{ec} \quad (3)$$

Para evitar valores negativos em função de erros de extrapolação do modelo linear, restringimos a proficiência estimada a valores positivos.

A partir das proficiências previstas para as escolas multi da etapa  $c$ , podemos calcular diretamente o Ideb dessas escolas combinando a previsão com o indicador de rendimento de cada escola, a partir dos dados de taxa de aprovação fornecidos pelo Inep.<sup>10</sup>

Examinando os valores previstos e efetivos do Ideb para as escolas unisseriadas incluídas no modelo, verificamos que conseguimos prever o Ideb das escolas em cada etapa com uma margem de erro pequena (Figura A7). Das previsões, 73% possuem uma margem de erro no intervalo de  $\pm 0,5$ .<sup>11</sup>

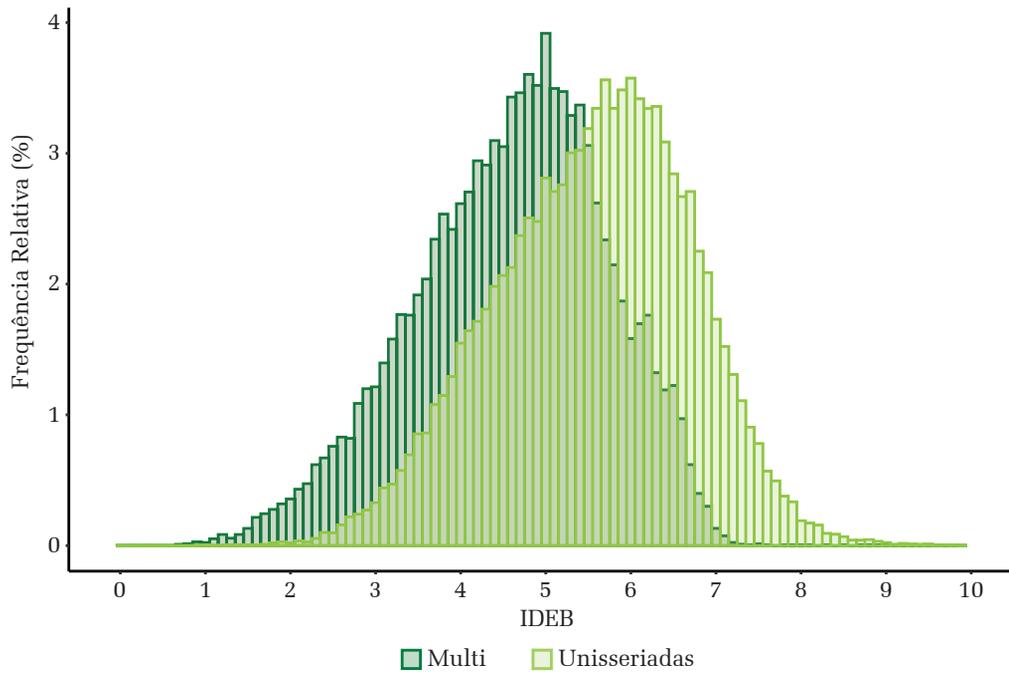
Se conceitualmente poderíamos também validar essas previsões no estado do Ceará utilizando a proficiência das matrículas multisseriadas no Spaece (discutida anteriormente), a extrapolação desses resultados para a escala Saeb possui limitações importantes. Primeiro, devido a possíveis diferenças nas matrizes curriculares avaliadas pelos sistemas, bem como na padronização da escala de cada exame. Os valores críticos para a padronização do Saeb foram definidos pelo Inep com base na prova de 1997, enquanto não há valores de referência diretamente disponíveis para o Spaece. Além disso, os dados de proficiência dos alunos em turmas multisseriadas obtidos pelos pesquisadores por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) são limitados até 2015, restringindo sua comparação direta com o Saeb 2019.

A média do Ideb (efetivo e previsto) para as escolas unisseriadas é de 5,6 nos anos iniciais do ensino fundamental, ao passo que a média do Ideb previsto para as escolas multi é 18% menor (4,6). Para os anos finais, a discrepância aumenta: enquanto a média do Ideb para as escolas unisseriadas é de 4,6, o Ideb previsto para as escolas multi é 24% menor (3,5). A Figura 9 detalha a distribuição dos Idebs previstos para as escolas multi e para as demais. A distribuição do Ideb das escolas multi se concentra em indicadores substancialmente mais baixos que aquela das demais, consistente com os resultados utilizando dados do Spaece.

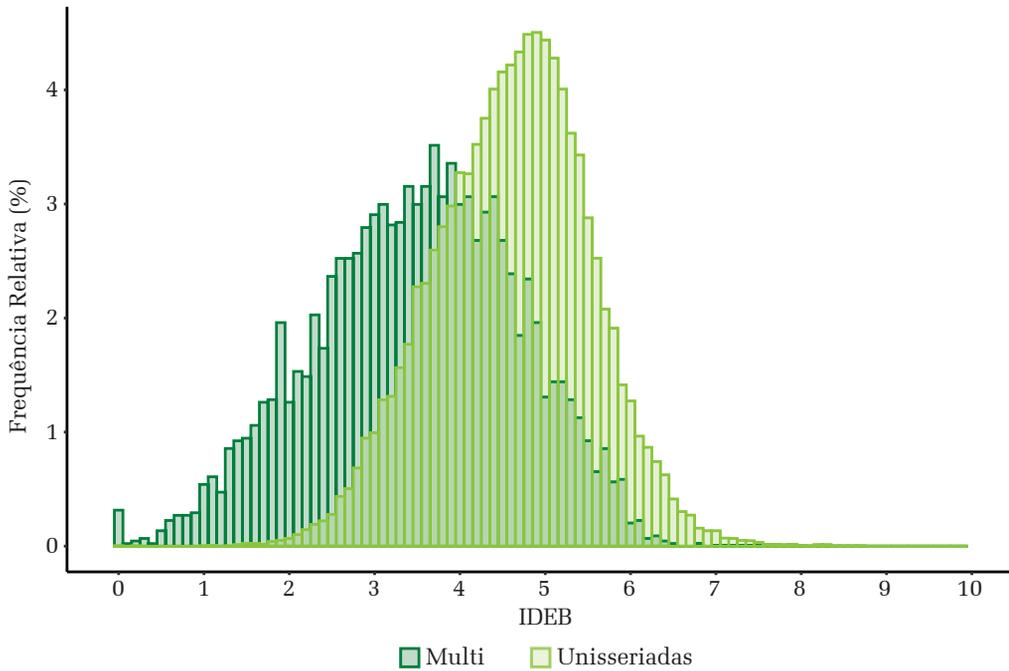
<sup>9</sup> Para a análise do Ideb, consideramos as escolas multi por etapa, isto é, escolas multi dos anos iniciais do ensino fundamental são aquelas que possuem mais de 50% das suas matrículas nessa etapa em turma multi e analogamente para os anos finais do ensino fundamental.

<sup>10</sup>  $\widehat{Idéb}_{ec} = \widehat{Proficiência}_{ec} \times \widehat{Rendimento}_{ec}$ .

<sup>11</sup> No entanto, quando o Ideb real das escolas é alto (acima de 7), nossa previsão tende a subestimar o valor real.



(a) Painel A: Anos iniciais



(b) Painel B: Anos finais

FIGURA 9

HISTOGRAMA DO IDEB, POR ETAPA DE ENSINO - BRASIL - 2019

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Histograma do Ideb das escolas. O Ideb das escolas multi é o previsto pelo modelo, enquanto das escolas unisseriadas é o Ideb efetivo em 2019. O Painel A mostra a distribuição para os anos iniciais do ensino fundamental e o Painel B para os anos finais.

O Ideb previsto médio menor para as escolas multi decorre tanto de seu rendimento inferior (como discutido) quanto de preditores que contribuem para uma proficiência prevista mais baixa: as características dessas escolas – tipicamente localizadas em zonas rurais, muitas vezes sem energia de rede pública, sem esgotamento sanitário adequado, com menores taxas de aprovação e com um NSE menor – estão particularmente associadas à proficiência prevista menor. Dito isso, há escolas multi com Ideb previsto elevado, em alguns casos, até maior que de outras escolas da rede sem turmas multisseriadas.

Apartir do Ideb previsto para as escolas multi, podemos recalculamos o Ideb de cada etapa do ensino fundamental por município e estado, dessa vez incorporando as escolas multi. Para tanto, basta computar o índice como a média ponderada dos Idebs previstos de cada escola, em que os pesos correspondem ao número de matrículas de cada escola na etapa.<sup>12</sup> Assim, recalculamos o Ideb municipal e estadual para todas as unidades federativas com alguma escola multi em alguma etapa escolar do ensino fundamental (3.155 municípios).

A Tabela A7 apresenta uma síntese dos resultados obtidos. Para a maioria dos municípios, o Ideb recalculado tem valor idêntico para ambas as etapas do ensino fundamental. Entretanto, o procedimento reduz o Ideb para 1.060 municípios nos anos iniciais do ensino fundamental (34% dos municípios com Ideb recalculado para essa etapa). Para os anos finais, isso ocorre para 27% dos municípios.<sup>13</sup>

A Tabela A8 mostra os municípios mais notáveis em relação à mudança do Ideb. Por exemplo, o município de Santana do Mandaú (Alagoas), que possui um Ideb nos anos iniciais em 2019 de 7,5, teria um Ideb de apenas 6,1 se o indicador incorporasse as escolas multi – segundo nosso modelo preditivo –, uma queda de 18,6% no indicador. Outros municípios das regiões Norte, Nordeste, Sul e Sudeste também teriam redução expressiva no Ideb com a inclusão das escolas multi.

A Figura A8 mostra o mapa com a diferença entre o Ideb municipal previsto e realizado para cada etapa do ensino fundamental. Nota-se uma clara sobreposição entre esses mapas com o mapa da participação das matrículas multi nos municípios brasileiros (Figura 2).

O Ideb previsto das escolas multi segue o mesmo padrão de variabilidade que o das escolas unisseriadas. Ao relacionarmos o produto interno bruto (PIB) municipal *per capita* com o Ideb das escolas, estimamos uma relação positiva tanto para as escolas multi quanto para as demais. Municípios mais ricos tendem a ter escolas com maior Ideb, de todos os tipos. Não obstante, há heterogeneidade dentro de cada faixa de renda municipal. Por exemplo, Macaúbas, Bahia, (PIB *per capita* de apenas R\$ 7.813

<sup>12</sup> Por exemplo, o município de Montadas, na Paraíba, tem um Ideb para os anos iniciais de 6,1, com 87 alunos matriculados na 5ª série em escolas com Ideb calculado. Há quatro escolas públicas multi nesse município com Ideb previsto de 5,15; 5,33; 5,12 e 5,56, com 11, 3, 5 e 7 matrículas de alunos na 5ª série. Portanto, o Ideb municipal dos anos iniciais reestimado desse município é de  $\frac{87 \times 6,1 + 11 \times 5,15 + 3 \times 5,33 + 5 \times 5,12 + 7 \times 5,56}{113} \approx 5,9$ .

<sup>13</sup> Para cerca de 10% dos municípios, o Ideb *aumentaria* com a inclusão das escolas multi. Por exemplo, o Ideb de Santa Rosa do Purus (Acre) nos anos iniciais passaria de 3,7 para 4,3, se as escolas multi fossem consideradas, segundo nosso modelo preditivo.

em 2019) tem escolas nos anos iniciais do ensino fundamental com Ideb variando de 2,9 a 7,7. Da mesma forma, Brasília, DF, (PIB *per capita* de R\$ 90.742 em 2019), possui escolas com Ideb de 4,3 a 7,9. Padrão semelhante é encontrado quando substituímos o PIB *per capita* pelo nível socioeconômico das escolas.

A Tabela A9 mostra os resultados para os estados cujo Ideb é alterado pelo procedimento que incorpora o Ideb previsto das escolas multi. Apenas estados do Norte e Nordeste têm seu Ideb alterado – para baixo – com a inclusão das escolas multi. As mudanças são mais frequentes nos anos iniciais do ensino fundamental, dada a maior relevância das matrículas multi nessa etapa. Dos sete estados da região Norte, seis apresentariam piora no Ideb se as escolas multi fossem consideradas. O Acre é o estado mais afetado: seu Ideb diminuiria de 5,8 para 5,5, caindo da sétima para a nona posição no *ranking* nacional para essa etapa.

A inclusão das escolas multi mudaria até mesmo o Ideb nacional. Recalculando o Ideb das escolas públicas para os anos iniciais do ensino fundamental com a inclusão das multi, o Ideb brasileiro em 2019 cairia de 5,7 para 5,6. Já nos anos finais, o procedimento não levaria a mudanças, em função da baixa participação de matrículas multi nessa etapa.<sup>14</sup>

## 5 DISCUSSÃO

---

Diante dos vários desafios das turmas multisseriadas no ensino básico brasileiro, que discutimos exaustivamente neste artigo, por que não simplesmente extinguir a multisseriação, forçando a enturmação exclusivamente unisseriada? No Brasil, as classes multisseriadas são uma necessidade – e não uma opção pedagógica –, já que visam atender um número reduzido de estudantes, com poucos profissionais, na direção do processo de democratização do acesso à educação. Na Amazônia Profunda, as salas multisseriadas são uma realidade na maioria das comunidades rurais, ribeirinhas, indígenas e quilombolas. A todas as limitações desse tipo de organização para garantia do direito à educação, somam-se as grandes distâncias, a logística difícil, a quase inexistência de internet banda larga e dispositivos apropriados e a grande diversidade cultural que demandaria políticas públicas diferenciadas para a promoção da equidade e o efetivo direito de todos, a partir da valorização de suas identidades e da potência de seus territórios. A resposta adequada para esses desafios é buscar maneiras de superá-los com foco em equidade – o que exige tratar desigualmente os desiguais, para que todo aluno tenha igual importância e possa atingir seu potencial por meio da educação.

Dito isso, o termo multisseriação é carregado de sentido negativo: associado a um tipo de escola fraca, de baixa qualidade e isolada. É um tipo de organização que se inscreve, no caso brasileiro, a estudos, debates e políticas para a educação do campo,

<sup>14</sup> Mais detalhes sobre os dados apresentados ao longo do texto estão expostos no site do [primeiro] autor.

por estar a maioria das salas de aula dessa modalidade no meio rural (Parente, 2014). Esse estigma de negatividade se inscreve dentro da desigualdade estrutural brasileira que traz ideia de urbanidade e tudo o que se refere a ela como algo positivo e sinônimo de desenvolvimento. Garantir o direito ao acesso à educação para todas as localidades do País significa o direito a ter a mesma escola da cidade, mesmo que essa escola muitas vezes também não tenha qualidade.

No que diz respeito à formação de professores, é fato que na maioria das escolas multisseriadas brasileiras há ausência de orientação pedagógica própria e de gestão e problemas de infraestrutura e de material didático adequado, já que os currículos e as formações docentes (quando acontecem) são sempre pensados à luz das classes unisseriadas. Nem sempre as classes multisseriadas são reconhecidas como parte da política educacional. Os discursos e as práticas tendem a negá-la, como se buscar a qualidade da educação em regiões remotas significasse evoluir para classes seriadas.

É preciso considerar, a exemplo de muitas políticas educacionais em diversos países, que é possível que a multisseriação (mesmo criada num contexto de necessidade e não como uma escolha pedagógica) pode avançar para ser o espaço de promoção de aprendizagens mais significativas para os estudantes e seus territórios. Há espaço para inovação, criação de alternativas e busca de soluções pedagógicas nascidas no cotidiano das escolas e da interação com as comunidades onde estão inseridas.

De fato, o Brasil já contou com iniciativas específicas para a realidade das turmas multisseriadas, com escala nacional e bem avaliadas internacionalmente. O Programa Escola Ativa (PEA), introduzido em 1997 para melhorar a qualidade do ensino em áreas rurais através de metodologia específica, em particular por meio de gestão participativa nas escolas multisseriadas (Rosa, 2013), foi eventualmente escalado pelo MEC, através da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), entre 2007 e 2011, para todas as macrorregiões brasileiras. A lógica do programa era adaptar a oferta educacional às restrições de infraestrutura – desde a criação de “cantinhos de leitura” na ausência de biblioteca até a transferência de equipamentos, como computadores e impressora, para que as escolas pudessem acessar recursos pedagógicos – e mudar a organização do trabalho docente para dar conta das especificidades de turmas heterogêneas – com até 240 horas de formação específica, focada na mudança de seu papel para mediador da aprendizagem, inspirado pela lógica de instrução complexa (Cohen; Lotan, 2014). Segundo Horn (2002), até 2002, quase 11 mil salas de aula foram equipadas e mais de 12.500 mobiliadas pelo programa; quase 2 mil tiveram planos de desenvolvimento de ensino implementados; mais de 1.500 projetos de melhoria foram implementados; e quase 13 mil professores, secretários da educação e profissionais de secretarias das finanças foram treinados. Horn (2002, p. 4) ainda ressalta que “estudo (...) apontou melhoras substanciais na administração escolar bem como mudança positiva e substancial no aproveitamento dos alunos, levando em conta antecedentes familiares, características da escola, tipo de municipalidade, autosseleção e outros fatores”. Dito isso, o PEA também foi alvo de críticas importantes, por ser considerado pautado em concepções produtivistas

da educação – com baixa autonomia para o professor e baixa preocupação com contestar criticamente a lógica econômica na qual a escola e seus alunos estão inseridos – e autoritárias – por condicionar o financiamento à implementação fidedigna do programa (Rosa, 2013). Silva (2011, p. 7) aponta, ainda, “dificuldades de garantir a execução do plano de cargos, carreiras e salários, a melhoria nas condições de trabalho em termos de infraestrutura para a execução da política proposta pelo PEA”. Diante das diversas críticas, o programa foi encerrado em 2011. O Apêndice B registra depoimento de André Lázaro, Secretário da Secad de 2007 a 2010, período durante o qual o Ministério da Educação escalou o Programa Escola Ativa para todo o Brasil. Em registro exclusivo para este estudo, André elenca as razões para o fim do programa. Para além das críticas anteriores, relata que “em junho de 2011, matérias jornalísticas destacavam a existência de erros nos cadernos de Matemática e de Português do programa, elevando o tom das críticas, agora vindas da imprensa que atribuía ao governo Lula a falta de consideração com a qualidade do material enviado às escolas do campo”. Complementa que “temas como educação de jovens e adultos, educação do campo, indígena e quilombola, as questões de gênero e direitos humanos e as políticas de educação antirracista encontram forte resistência de diversos setores, pois são temas rejeitados por boa parte da sociedade, em especial pelos setores que detém privilégios e elegem seus preconceitos como métrica para avaliar as ações públicas. Ao reler as críticas dirigidas à implementação do Escola Ativa, me surpreende que alguns de seus autores subestimam as disputas que viabilizam ou limitam as ações planejadas. Em educação, onde deve imperar o regime de colaboração, visto que as escolas públicas integram redes estaduais e municipais, as resistências à agenda da diversidade partem de diferentes atores, inclusive do próprio campo progressista”. Conclui com o registro de que “o fim do Programa Escola Ativa não contribuiu para superar nenhuma das críticas feitas ao seu projeto pedagógico nem promoveu novas articulações entre as universidades e os sistemas de ensino em favor das escolas multisseriadas”.

Muitos professores consideram que existem aspectos pedagógicos que podem ser potencializados na multisseriação, como: trabalho colaborativo entre grupos e por pares, socialização, cooperação entre os estudantes e, sobretudo, respeito à diversidade e à diferença (Parente, 2014). Para que esses aspectos sejam de fato elementos fundamentais de uma educação cidadã e transformadora, seria importante que os professores não acumulassem as funções de gestão e que os planejamentos das redes considerassem as trocas e os intercâmbios entre os docentes, de modo a diminuir as distâncias e o isolamento (Mulryan-Kyne, 2007).

As implicações das nossas análises sobre as turmas multisseriadas não se restringem a esse recorte específico. Refletem, em verdade, desafios demais amplos de focalização das políticas educacionais. Como vimos, esses desafios persistem mesmo diante da ampliação dos recursos disponíveis (por meio da expansão do Fundeb ou das complementações da União) e não são exclusivos das turmas multisseriadas – mas se aplicam a todas as populações “invisíveis”, que não têm sua aprendizagem avaliada pelo Saeb nem mesmo de forma amostral e, assim, não refletida no Ideb.

Diante disso, é fundamental que o novo PNE considere mudanças nas avaliações educacionais, no cômputo de indicadores educacionais e nas regras de financiamento da educação. Primeiro, no que diz respeito às avaliações, turmas hoje não avaliadas pelo Saeb deveriam ser avaliadas de forma comparável. Se é compreensível que dificuldades logísticas tornem desafiador que o Inep seja o responsável por aplicar essas avaliações, o Instituto deveria, no mínimo, apoiar secretarias estaduais para a condução de avaliações próprias alinhadas com diretrizes nacionais, garantindo a comparabilidade dos seus resultados. A cobertura das turmas multisseriadas, bem como daquelas de correção de fluxo e EJA, pode ser feita de forma amostral, estratificada por município. Mesmo que não seja possível divulgar indicadores por escola para aquelas com matrículas majoritariamente não avaliadas pelo Saeb, em função do número reduzido de matrículas, bastaria que os resultados dessas turmas contribuíssem para os indicadores municipais, conforme discutiremos a seguir.

Em particular, a disponibilidade de informações sobre a qualidade de aprendizagem nessas turmas poderia ter apoiado políticas de recomposição de aprendizagem mais efetivas na retomada das aulas presenciais após o fechamento das escolas no contexto da pandemia da covid-19. As perdas de aprendizagem durante esse período documentadas no Brasil foram não só enormes, mas também extremamente díspares (Lichand *et al.*, 2022), tornando as salas de aula ainda mais heterogêneas no retorno presencial do que já eram antes da pandemia. A magnitude e a diversidade dessas defasagens tornaram muitas dessas turmas, na prática, multisseriadas. Como o Brasil contava com mais de 80 mil turmas multisseriadas em 2019, seria natural tentar buscar nelas a resposta para alguns dos desafios da maior crise educacional da nossa história. Isso requereria identificar quais das melhores práticas pedagógicas e de organização de turma poderiam ser replicadas e quais das piores práticas deveriam ser evitadas – uma missão impossível quando essa modalidade não é abarcada pelas avaliações padronizadas que se aplicam às turmas regulares.

Segundo, no que diz respeito ao cômputo dos indicadores educacionais, indicadores como o Ideb precisam refletir *todas* as matrículas, sob risco de perpetuar (ou até mesmo magnificar) os incentivos perversos que discutimos ao longo do artigo. Aqui, há duas possibilidades: combinar todas as matrículas num único indicador, como na nossa simulação informada por modelo preditivo, ou mediante um painel de indicadores (em linha com algumas das melhores práticas internacionais, como fez a autoridade educacional do Estado da Califórnia, nos Estados Unidos). Um painel de indicadores permitiria não só definir metas de aprendizagem específicas para populações vulneráveis, ou de redução de desigualdades, como também atrelar recursos para a melhoria desses indicadores – no espírito da Lei nº 14.113/2020, que define parcela de bonificação por desempenho com base no cumprimento de cinco condicionalidades de melhoria de gestão e da melhoria em indicadores de atendimento e aprendizagem, com redução das desigualdades.

Terceiro, no que diz respeito ao financiamento educacional, seria importante definir um fator específico do Vaaf para matrículas multisseriadas, tal qual acontece para matrículas EJA ou indígenas (de ao menos 1,2, em função dos desafios de oferta associados a poucos alunos, da maior necessidade de uso do transporte escolar, do típico acúmulo de funções docentes e da necessidade de formações específicas). Além disso, em linha com a discussão anterior, seria crucial atrelar a distribuição de recursos de políticas como o ICMS educacional à aprendizagem de populações vulneráveis.

## REFERÊNCIAS

---

ALVES, F. A.; SOUZA, M. L. Análise dos estudos e das propostas de alterações dos fatores de ponderação do Fundeb. In: MORAES, G. H; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: estratégias do Plano Nacional de Educação II*, Brasília, DF: Inep, 2022. v. 6, p. 275-319.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2020a. Seção 1, p. 5.

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

BRASIL. Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021. Altera 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). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 dez. 2021. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Adequação da Formação Docente*: 2019. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: < <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/adequacao-da-formacao-docente>>. Acesso em: 26 maio 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar*: microdados do Censo Escolar da Educação Básica 2019. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>>. Acesso em: 26 maio 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Detalhamento da população e resultados do Saeb 2021*: nota técnica nº 20/2021/CGIM/DAEB. Brasília, DF: Inep, 2021.

CARDOSO JUNIOR, W. S. *Alfabetização na educação do campo*: relatos de professores de classes multisseriadas da Ilha de Marajó. 2009. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

COHEN, E. G; LOTAN, R. A. *Designing groupwork*: strategies for the heterogeneous classroom. 3. ed. New York: Teachers College Press, 2014.

COLEMAN, J. S. Equality of educational opportunity. *Integrated education*, [S. l.], v. 6, n. 5, p. 19-28, 1968.

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

HAGE, S. A. M. *A multissérie em pauta*: para transgredir o Paradigma Seriado nas escolas do campo. [S. l.], 2008. Disponível em: <[https://faced.ufba.br/sites/faced.ufba.br/files/multisserie\\_pauta\\_salomao\\_hage.pdf#:~:text=Multiss%C3%A9rie%20em%20pauta%3A%20para%20transgredir%20o%20Paradigma%20Seriado,quando%20acessamos%20aos%20dados%20de%20escolaridade%20de%20suaspopula%C3%A7%C3%B5es](https://faced.ufba.br/sites/faced.ufba.br/files/multisserie_pauta_salomao_hage.pdf#:~:text=Multiss%C3%A9rie%20em%20pauta%3A%20para%20transgredir%20o%20Paradigma%20Seriado,quando%20acessamos%20aos%20dados%20de%20escolaridade%20de%20suaspopula%C3%A7%C3%B5es)>. Acesso em: 26 maio 2023.

HORN, R. *Aprimoramento das escolas e do ensino no Brasil*: a abordagem da Fundescola. [S. l.], 2002. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/pt/128921468769204973/pdf/267210Portugue1ve0no10100Fundescola.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2023.

LAZARETTI, L. R.; FRANÇA, M. T. A. “*Em terra de cego quem tem olho é rei*”: uma análise das escolas multisseriadas no Brasil. [S. l.], 2020. Disponível em: <[https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files\\_I/i12-80442ebbb163a41f95ee9796633f5ab4.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files_I/i12-80442ebbb163a41f95ee9796633f5ab4.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2023.

LEUVEN, E.; RONNING, M. Classroom grade composition and pupil achievement. *The Economic Journal*, Oxford, v. 126, n. 593, p. 1164-1192, June 2016.

LICHAND, G. et al. The impacts of remote learning in secondary education during the pandemic in Brazil. *Nature Human Behavior*, [S. l.], v. 6, n. 8, p. 1079-1086, Aug. 2022.

LITTLE, A. W. *Learning and teaching in multigrade settings*. [S. l.], 2005. Disponível em: < <http://multigrade.ioe.ac.uk/fulltext/fulltextLittle.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2023.

MENEZES FILHO, N. A. Os determinantes do desempenho escolar do Brasil. In: NETTO, A. D. (Coord.). *O Brasil e a ciência econômica em debate: o Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MULRYAN-KYNE, C. The grouping practices of teachers in small two-teacher primary schools in the Republic of Ireland. *Journal of Research in Rural Education*, [S. l.], v. 20, n. 17, p. 1-14, Dec. 2005.

MULRYAN-KYNE, C. The preparation of teachers for multigrade teaching. *Teaching and teacher education*, [S. l.], v. 23, n. 4, p. 501-514, May 2007.

PARENTE, C. M. D. Escolas multisseriadas: a experiência internacional e reflexões para o caso brasileiro. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 82, p. 57-88, jan./mar. 2014.

PEREIRA, C. N.; CASTRO, C. N. *Educação no meio rural: diferenciais entre o rural e o urbano*. Brasília, DF: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, 2632).

PINTO, D. G.; COSTA, M. A.; MARQUES, M. L. A. (Coord.). *O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro*. Brasília, DF: Pnud; Ipea; FJP, 2013.

QUAIL, A.; SMYTH, E. Multigrade teaching and age composition of the class: the influence on academic and social outcomes among students. *Teaching and Teacher Education*, [S. l.], v. 43, p. 80-90, Oct. 2014.

ROSA, J. M. *O programa Escola Ativa e a gestão participativa em escolas no campo*. 2013. 201f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.

SÁ, C. F; PESSOA, A. C. R. G. Práticas de alfabetização em turmas multisseriadas: estratégias docentes para lidar com a heterogeneidade de aprendizagens. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37, 2015, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: < <https://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt10-4458.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2023.

SANTOS, M. *Educação do campo uma política em construção: desafios para Sergipe e para o Brasil*. 2013. 302 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2013.

SANTOS, M. Educação do campo no Plano Nacional de Educação: tensões entre a garantia e a negação do direito à educação. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 98, p. 185-212, jan./mar. 2018.

SIEDENBERG, D. R. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: uma síntese. *Desenvolvimento em questão*, Ijuí, v. 1, n. 1, p. 45-71, jan./jun. 2003.

SILVA, H. S. A. *Programa Escola Ativa: política de formação continuada de professores de escolas multisseriadas e seus impactos no cotidiano da sala de aula*. 2011. 202 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Pará, Belém, 2011.

SMIT, R.; HYRY-BEIHAMMER, E. K.; RAGGL, A. Teaching and learning in small, rural schools in four European countries: introduction and synthesis of mixed-/multi-age approaches. *International Journal of Educational Research*, [S. l.], v. 74, p. 97-103, 2015.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. *Uma medida do nível socioeconômico das escolas brasileiras utilizando indicadores primários e secundários*. [S. l.], 2023. Disponível em: < [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4325674](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4325674)>. Acesso em: 26 maio 2023.

TERUYA, T. K. et al. Classes multisseriadas no Acre. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 94, n. 237, p. 564-584, maio/ago. 2013.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Practical tips for teaching multigrade classes*. Paris: Unesco, 2015.

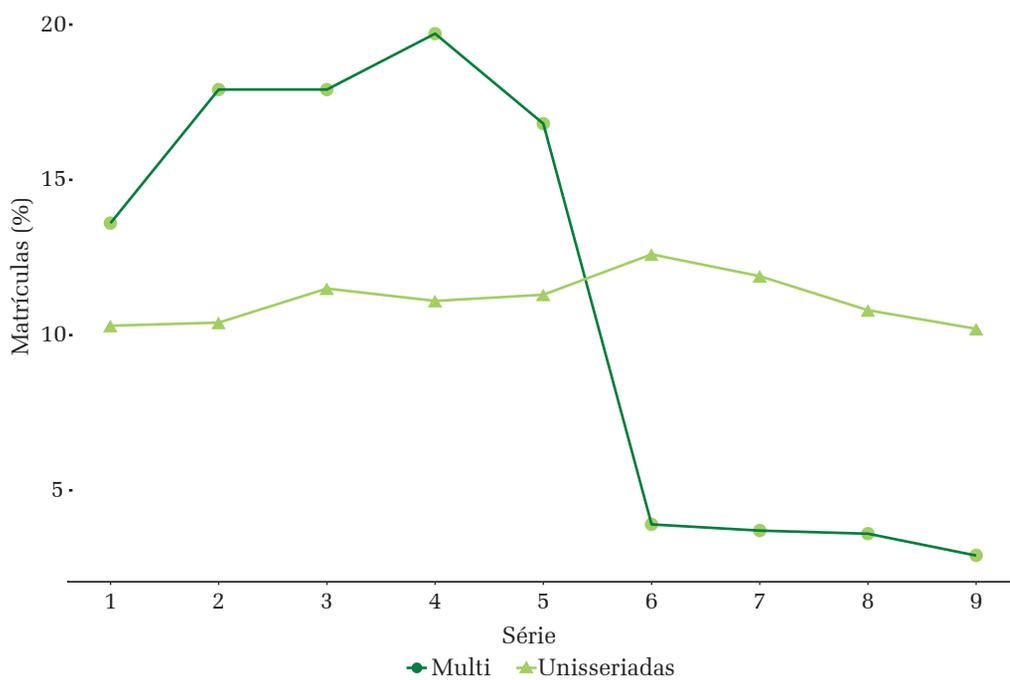
## APÊNDICE A



**FIGURA A1**  
**ESTADO DO AMAZONAS E MUNICÍPIO DE MANICORÉ**

Fonte: Elaboração própria.

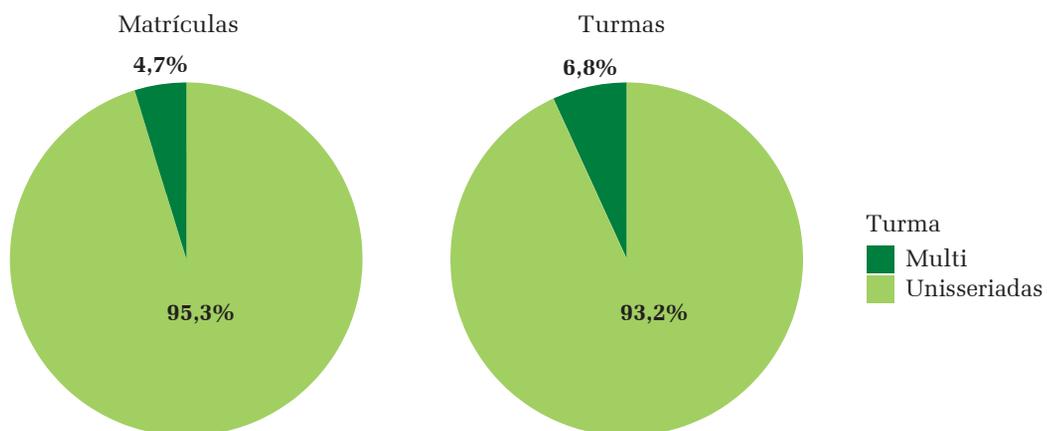
Nota: O mapa mostra o estado do Amazonas, com destaque em verde para o município de Manicoré.



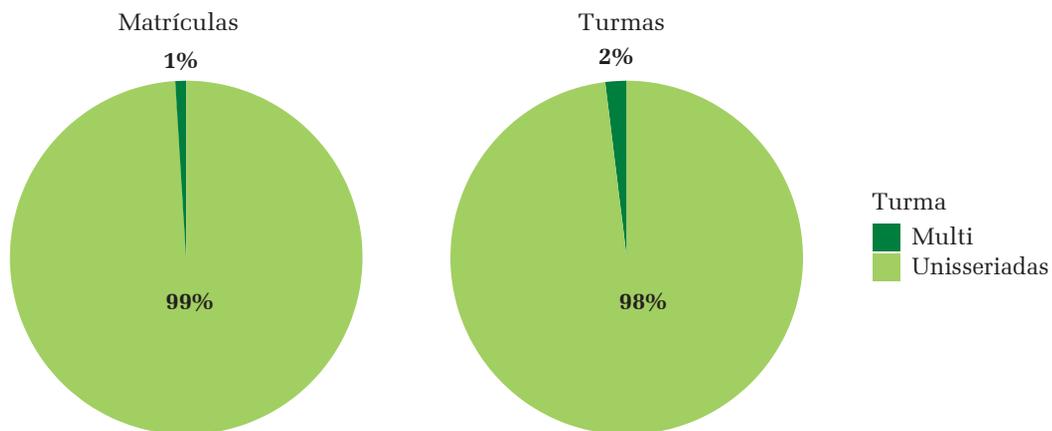
**FIGURA A2**  
**PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS, POR SÉRIE – BRASIL – 2019**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar 2019 (Brasil. Inep, 2020b).

Nota: Cada ponto representa a participação da série escolar no total de matrículas do respectivo tipo de turma.



(a) Painel A: anos iniciais do ensino fundamental

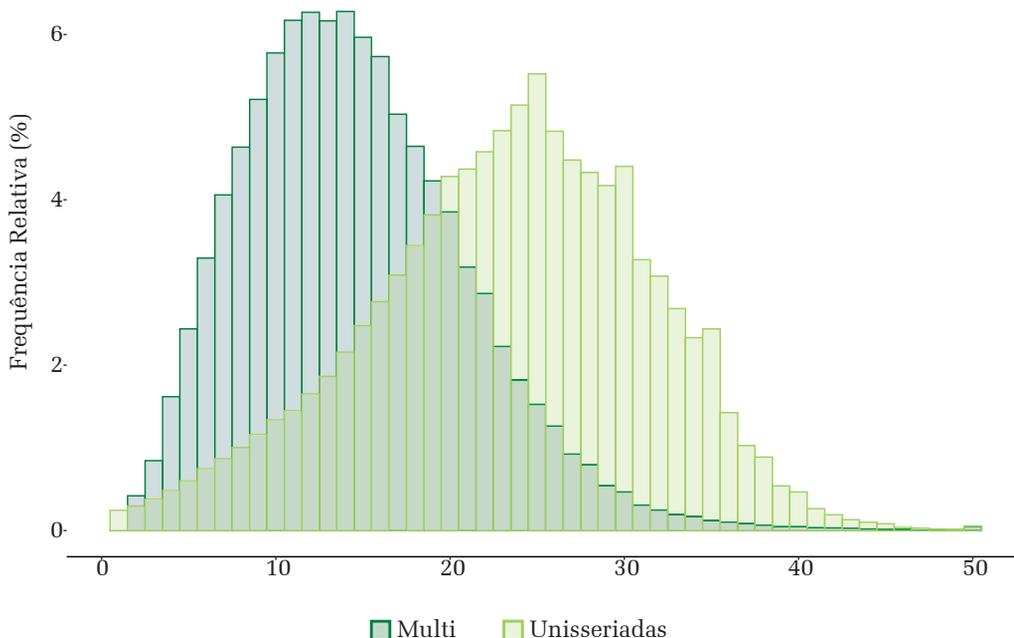


(b) Painel B: anos finais do ensino fundamental

**FIGURA A3**

**PARTICIPAÇÃO DAS TURMAS MULTI NO ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL – 2019**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar 2019 (Brasil. Inep, 2020b).



**FIGURA A4**

**HISTOGRAMA DA QUANTIDADE DE ALUNOS POR TURMA – BRASIL – 2019**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar 2019 (Brasil. Inep, 2020b).

Nota: Histograma do número de alunos por turma, por tipo de turma. Todas as turmas do ensino fundamental foram consideradas.

**TABELA A1**

**COMPARAÇÃO ENTRE MATRÍCULAS MULTI E UNISSERIADAS RURAIS – BRASIL – 2019**

(continua)

	Multi		Unisseriadas rurais		Diferença	p
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão		
<b>Painel A - Alunos</b>						
Idade alunos 1º ano	7,64	4,65	6,75	1,20	-0,89	0,00
Idade alunos 2º ano	8,38	3,77	7,78	1,19	-0,59	0,00
Idade alunos 3º ano	9,75	4,11	9,06	1,52	-0,69	0,00
Idade alunos 4º ano	10,83	3,57	10,29	1,77	-0,54	0,00
Idade alunos 5º ano	12,13	3,89	11,41	1,89	-0,72	0,00
Idade alunos 6º ano	14,00	5,25	12,79	2,38	-1,21	0,00
Idade alunos 7º ano	14,81	4,88	13,72	2,23	-1,09	0,00
Idade alunos 8º ano	15,92	5,03	14,64	2,23	-1,29	0,00
Idade alunos 9º ano	16,89	5,13	15,53	2,27	-1,36	0,00
Sexo feminino	0,46	0,50	0,47	0,50	0,01	0,00

**TABELA A1**  
**COMPARAÇÃO ENTRE MATRÍCULAS MULTI E UNISSERIADAS RURAIS – BRASIL – 2019**

(conclusão)

	Multi		Unisseriadas rurais		Diferença	p
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão		
<b>Painel A - Alunos</b>						
Preto ou pardo	0,69	0,46	0,69	0,46	0,00	0,00
Indígena	0,10	0,30	0,05	0,22	-0,05	0,00
Utiliza transporte escolar público	0,48	0,50	0,58	0,49	0,10	0,00
Dias da semana com atividade	5,08	0,28	5,06	0,26	-0,02	0,00
Horas de aula diária	4,29	0,76	4,47	1,01	0,18	0,00
<b>Painel B - Escolas</b>						
Matrículas fund.	29,70	25,51	138,53	117,47	108,82	0,00
Qtd. de turmas	2,15	1,96	7,53	4,36	5,37	0,00
Escolas públicas	0,96	0,19	0,98	0,13	0,02	0,00
Zona rural	0,94	0,24	1,00	0,00	0,06	0,00
Localização diferenciada	0,22	0,41	0,15	0,36	-0,07	0,00
Água potável	0,83	0,38	0,91	0,29	0,08	0,00
Energia - rede pública	0,84	0,36	0,95	0,22	0,10	0,00
Sem esgoto sanitário	0,20	0,40	0,08	0,26	-0,13	0,00
Presença de banheiro	0,89	0,31	0,98	0,15	0,08	0,00
Presença de biblioteca	0,08	0,28	0,30	0,46	0,21	0,00
Presença de laboratório de informática	0,11	0,31	0,28	0,45	0,17	0,00
Presença de laboratório de ciências	0,00	0,06	0,03	0,18	0,03	0,00
Acesso à internet	0,29	0,46	0,69	0,46	0,40	0,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar 2019 (Brasil. Inep, 2020b).

Nota: Comparação entre matrículas e escolas multi e unisseriadas rurais, de acordo com as variáveis selecionadas. No Painel A, a base está no nível do aluno (818.922 alunos multi e 2.691.744 alunos unisseriados rurais). Já o Painel B está no nível da escola (24.152 escolas multi e 20.014 unisseriadas rurais). Escolas multi são aquelas em que as matrículas em turmas multi representam mais de 50% das matrículas totais no ensino fundamental. As escolas unisseriadas são somente aquelas ofertadas em zonas rurais. Foram considerados os alunos e as escolas do ensino fundamental.

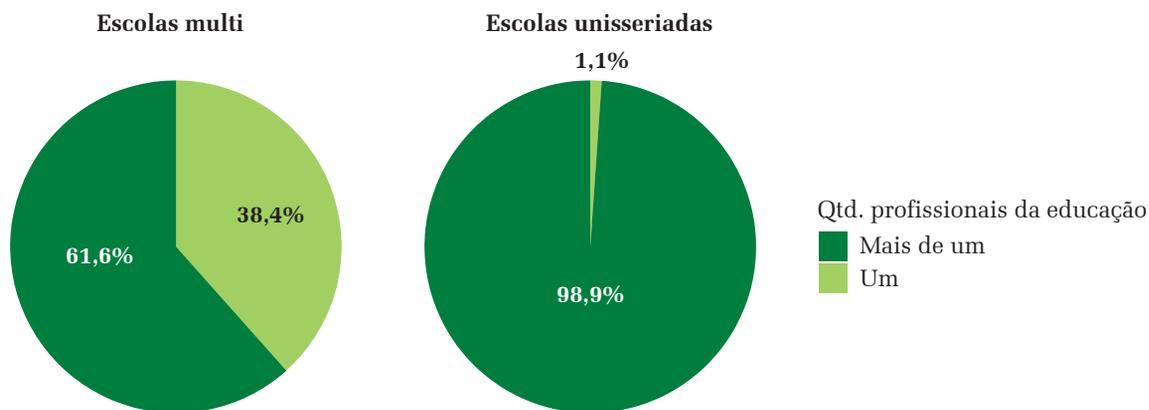


FIGURA A5

**PARTICIPAÇÃO DE ESCOLAS COM SOMENTE UM PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO – BRASIL – 2019**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar 2019 (Brasil. Inep, 2020b).

Nota: Participação das escolas com somente um profissional da educação, por tipo de escola. Todas as escolas regulares brasileiras que oferecem ensino fundamental foram consideradas. Escolas multi são aquelas em que pelo menos 50% das matrículas do ensino fundamental são para turmas multi.

TABELA A2

**COMPARAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS DOS GESTORES ESCOLARES – BRASIL – 2019**

	Multi (N=24.284)		Unisseriadas (N=96.150)		Diferença	p
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão		
Presença de diretor	0,65	0,48	0,94	0,23	0,30	0,00
Idade	43,76	9,32	47,61	9,49	3,85	0,00
Preto ou pardo	0,44	0,50	0,31	0,46	-0,14	0,00
Indígena	0,03	0,17	0,01	0,07	-0,03	0,00
Mulher	0,70	0,46	0,79	0,41	0,09	0,00
Superior completo	0,73	0,44	0,88	0,33	0,15	0,00
Concursado	0,39	0,49	0,57	0,49	0,18	0,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar 2019 (Brasil. Inep, 2020b).

Nota: Comparação entre as escolas multi e as demais, de acordo com as variáveis selecionadas. A base está no nível do gestor das escolas brasileiras que oferecem o ensino fundamental. Consideramos na análise os diretores e outro tipo de gestor da escola quando o primeiro não está presente. Escolas multi são aquelas em que as matrículas em turmas multi representam mais de 50% das matrículas totais no ensino fundamental.

**TABELA A3**  
**SPAECE MATEMÁTICA – CEARÁ – 2008-2019**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Painel A: Nota padronizada</b>					
Multisseriada	-0,185*** (0,016)	-0,192*** (0,017)	-0,141*** (0,015)	-0,144*** (0,015)	-0,116*** (0,015)
NSE					0,362*** (0,012)
Num. Obs.	77 437	77 437	77 437	77 437	77 437
R2 Adj.	0,002	0,002	0,220	0,220	0,230
<b>Painel B: Proficiência muito crítica</b>					
Multisseriada	0,022*** (0,005)	0,009* (0,005)	-0,013** (0,005)	0,031*** (0,005)	0,022*** (0,005)
NSE					-0,110*** (0,004)
Num. Obs.	77 219	77 219	77 219	77 219	77 219
R2 Adj.	0,000	0,100	0,135	0,218	0,226
Média Var. Dep. escolas unisseriadas	0,120	0,120	0,120	0,120	0,120
FE: Ano	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
FE: Cidade	Não	Não	Sim	Sim	Sim
FE: Série	Não	Não	Não	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Notas: A variável dependente no Painel A é a nota média de Matemática por escola e série, com base no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), para alunos de 5º e 9º anos entre 2008 e 2019. A variável foi padronizada para que os coeficientes estimados possam ser interpretados em unidades de desvio padrão da proficiência. No Painel B, a variável dependente é um indicador de nível de proficiência em Matemática “muito crítico”, conforme o padrão de desempenho do Spaece (média de proficiência abaixo de 150 para o 5º ano e 225 para o 9º). Multisseriada = 1 para observações referentes à modalidade de ensino multisseriado e 0 caso contrário; NSE é o nível socioeconômico da escola elaborado por Soares e Alves (2023).

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.10.

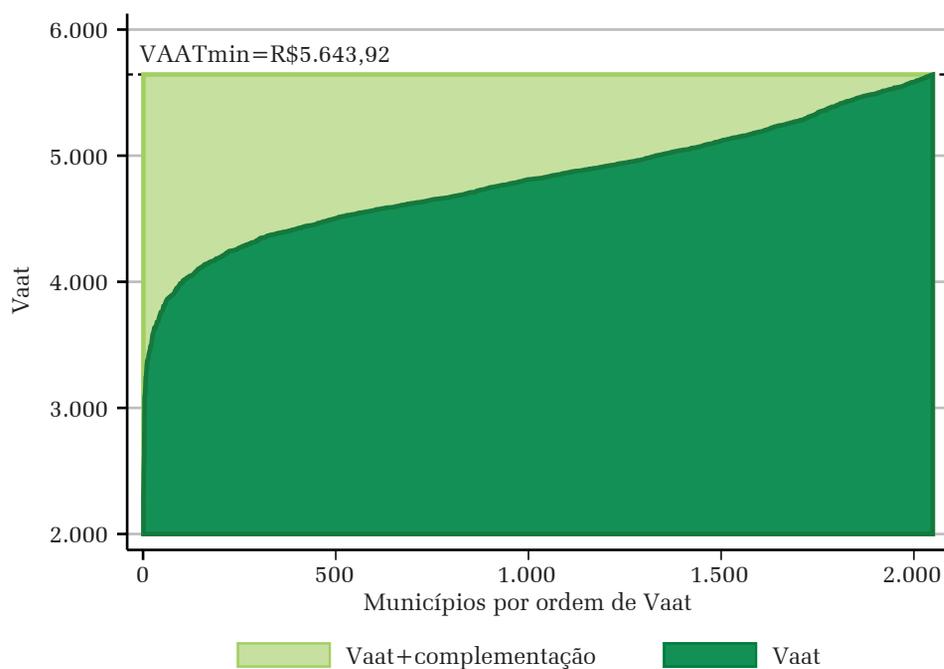
**TABELA A4**  
**SPAECE LÍNGUA PORTUGUESA – CEARÁ – 2008-2019**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Painel A: Nota padronizada</b>					
Multisseriada	-0,144*** (0,010)	-0,152*** (0,010)	-0,109*** (0,010)	-0,111*** (0,010)	-0,082*** (0,010)
NSE					0,394*** (0,009)
Num. Obs.	140 917	140 917	140 917	140 917	140 917
R2 Adj.	0,002	0,001	0,159	0,159	0,170
<b>Painel B: Proficiência muito crítica</b>					
Multisseriada	0,055*** (0,002)	0,030*** (0,002)	0,020*** (0,002)	0,027*** (0,002)	0,024*** (0,002)
NSE					-0,037*** (0,002)
Num. Obs.	140 917	140 917	140 917	140 917	140 917
R2 Adj.	0,006	0,100	0,112	0,126	0,129
Média Var. Dep. escolas unisseriadas	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035
FE: Ano	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
FE: Cidade	Não	Não	Sim	Sim	Sim
FE: Série	Não	Não	Não	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Notas: A variável dependente no Painel A é a nota média de Língua Portuguesa, por escola e série, com base no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), para alunos de 2º, 5º e 9º anos entre 2008 e 2019. A variável foi padronizada para que os coeficientes estimados possam ser interpretados em unidades de desvio padrão da proficiência. No Painel B, a variável dependente é um indicador de nível de proficiência em Língua Portuguesa “muito crítico”, conforme o padrão de desempenho do Spaece (média de proficiência abaixo de 75 para o 2º ano, 125 para o 5º e 200 para o 9º). Multisseriada = 1 para observações referentes à modalidade de ensino multisseriado e 0 caso contrário; NSE é o nível socioeconômico da escola elaborado por Soares e Alves (2023).

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.10.



**FIGURA A6**

**CURVA DE EQUALIZAÇÃO DA COMPLEMENTAÇÃO-VAAT PARA OS MUNICÍPIOS COM  
TURMAS MULTISSERIADAS**

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Curva de equalização da complementação-Vaat 2022 para os municípios com turmas multisseriadas.

TABELA A5  
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	1,10	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: Alves, Souza (2022).

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.

**QUADRO A1**  
**DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS INCLUÍDAS NA REGRESSÃO**

(continua)

Variável	Descrição
Total de Matrícula	Quantidade total de matrícula da escola no ciclo escolar correspondente
Escola Rural	Dummy=1 se a escola está localizada em zona rural
Água Potável	Dummy=1 se a fornece água potável para o consumo humano
Energia rede pública	Dummy=1 se o abastecimento de energia elétrica é feito pela rede pública
Esgoto Inexistente	Dummy=1 se a escola não possui esgotamento sanitário
Banheiro	Dummy=1 se há banheiros na escola
Biblioteca	Dummy=1 se há biblioteca na escola
Laboratório de Informática	Dummy=1 se há laboratório de informática na escola
Laboratório de Ciências	Dummy=1 se há laboratório de ciências na escola
Internet	Dummy=1 se a escola possui acesso à Internet
Taxa de Aprovação	Taxa de aprovação do ciclo escolar
Taxa de Reprovação	Taxa de reprovação do ciclo escolar
Estado	Efeito fixo do estado onde a escola está
Minoria (%)	Porcentagem de alunos matriculados que são pretos, pardos ou indígena
Média de Idade	Idade média dos alunos matriculados
Número de turmas	Número de turmas no ciclo escolar correspondente
Mulheres (%)	Porcentagem de alunas matriculadas no ciclo correspondente
Aluno Turma	Média da relação aluno\turma
Hora Média	Duração Média das turmas
Número de Docentes	Quantidade de docentes na escola-ciclo
Média de Idade Docentes	Idade média dos docentes
Docentes com ensino superior (%)	Porcentagem dos docentes com ensino superior
Docentes com ensino pós (%)	Porcentagem dos docentes com alguma pós-graduação
Docentes estáveis	Porcentagem dos docentes concursados e\ou estáveis no cargo
Média Idade do Gestor	Média de idade do gestor da escola
Gestor com ensino superior (%)	Porcentagem dos gestores da escola com ensino superior
Gestor com pós (%)	Porcentagem dos gestores da escola com pós-graduação
Gestor estável (%)	Porcentagem dos gestores com cargos estáveis

**QUADRO A1**  
**DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS INCLUÍDAS NA REGRESSÃO**

(conclusão)

Variável	Descrição
Processo seletivo competitivo do gestor	Porcentagem dos gestores da escola que tiveram acesso ao cargo por meio de processo seletivo qualificado, concurso público ou processo eleitoral
NSE da Escola	Nível Socioeconômico (NSE) da escola computado por Soares e Alves (2023). Para as poucas escolas multisseriadas em que não há o indicador (1228 escolas), imputados o valor médio do NSE das escolas multi da sua microrregião.

Fonte: Elaboração própria.

**TABELA A6**  
**PREVISÃO DO SAEB – BRASIL – 2019**

(continua)

	Fund. I	Fund. II
Matrículas fund.	-0,0004*** (0,0000)	0,0000 (0,0000)
Matrículas fund. <sup>2</sup>	0,0000*** (0,0000)	0,0000 (0,0000)
Zona rural	-0,0040 (0,0095)	0,0598*** (0,0100)
Água potável	0,0163 (0,0153)	0,0069 (0,0152)
Energia - rede pública	-0,0008 (0,0409)	-0,1535*** (0,0384)
Sem esgoto sanitário	-0,0196 (0,0220)	-0,0101 (0,0213)
Presença de banheiro	0,0460 (0,0331)	0,0512* (0,0286)
Presença de biblioteca	-0,0201*** (0,0072)	0,0186** (0,0078)
Presença de laboratório de informática	0,0542*** (0,0069)	0,0230*** (0,0076)
Presença de laboratório de ciências	-0,0277** (0,0125)	0,0105 (0,0086)
Acesso à internet	0,1168*** (0,0105)	0,0669*** (0,0112)
Taxa de aprovação	-0,0993*** (0,0085)	-0,0438*** (0,0048)
Taxa de aprovação <sup>2</sup>	0,0009*** (0,0000)	0,0004*** (0,0000)
Taxa de reprovação	0,0415*** (0,0027)	0,0168*** (0,0015)
Percentual de alunos pretos e pardos	-0,0022*** (0,0002)	-0,0029*** (0,0002)

**TABELA A6**  
**PREVISÃO DO SAEB – BRASIL – 2019**

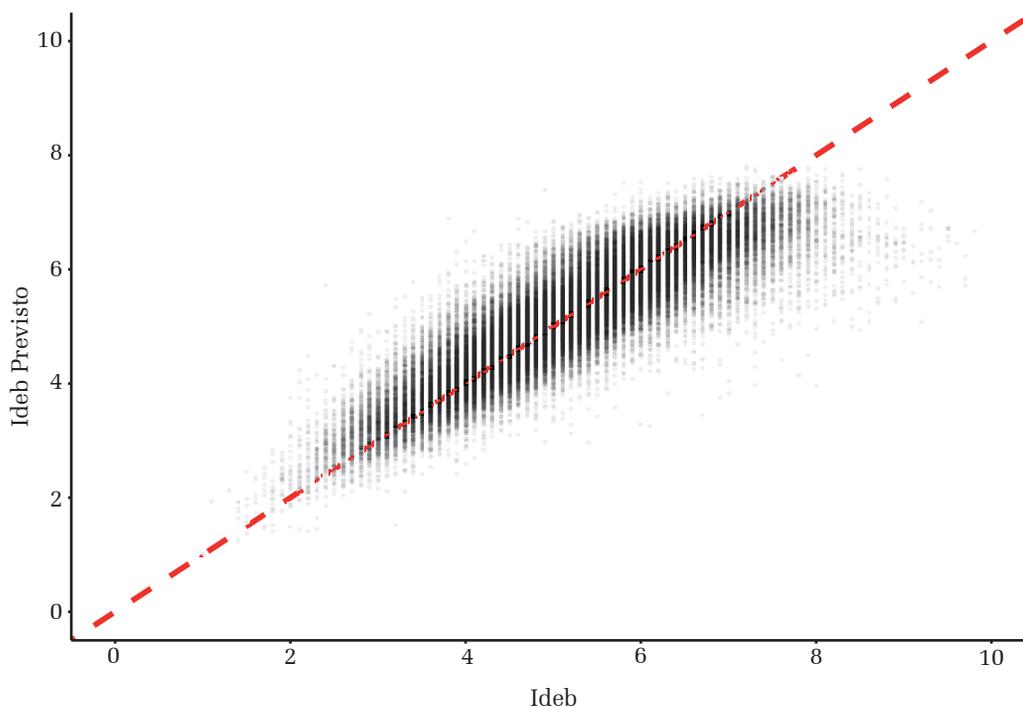
(conclusão)

	<b>Fund. I</b>	<b>Fund. II</b>
Idade média alunos	-0,0352*** (0,0070)	-0,2151*** (0,0082)
Número de turmas	0,0125*** (0,0027)	0,0052* (0,0027)
Número de turmas <sup>2</sup>	-0,0001 (0,0001)	0,0000 (0,0001)
Percentual meninas	0,0077*** (0,0007)	0,0078*** (0,0007)
Aluno turma	0,0009 (0,0009)	-0,0024*** (0,0007)
Duração aula	0,0155*** (0,0035)	0,0394*** (0,0034)
Número docente	0,0010 (0,0018)	-0,0044*** (0,0016)
Número docente <sup>2</sup>	-0,0001** (0,0000)	0,0000 (0,0000)
Média idade docente	-0,0135*** (0,0007)	-0,0173*** (0,0009)
Docente com ensino superior (%)	0,0015*** (0,0002)	0,0020*** (0,0003)
Docente com pós (%)	0,0013*** (0,0001)	0,0024*** (0,0002)
Docente contrato estável (%)	0,0007*** (0,0001)	0,0010*** (0,0001)
Média idade gestor	-0,0007* (0,0004)	-0,0014*** (0,0004)
Gestor com ensino superior (%)	0,0003*** (0,0001)	0,0001 (0,0001)
Gestor com pós (%)	0,0003*** (0,0001)	0,0000 (0,0001)
Gestor com contrato estável (%)	0,0003*** (0,0001)	0,0000 (0,0001)
Gestor por concurso ou eleição	-0,0005*** (0,0001)	-0,0005*** (0,0001)
NSE da escola	0,7305*** (0,0088)	0,5657*** (0,0091)
Adequação docente (Grupo 1)	0,0005*** (0,0002)	-0,0002 (0,0002)
Num. Obs.	42 143	29 715
R2	0,590	0,503
R2 Adj.	0,589	0,502
F	1007,659	500,877
Efeito fixo de estado	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Notas: A variável dependente é a proficiência padronizada de zero a dez no nível da escola-ciclo utilizada no cálculo do Ideb, como especificado na equação 2. Cada coluna mostra os coeficientes estimados para o ciclo escolar correspondente.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.10.



**FIGURA A7**

**IDEB PREVISTO VERSUS IDEB OBSERVADO – BRASIL – 2019**

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Dispersão do Ideb previsto *versus* o Ideb realizado. Cada ponto representa um Ideb no nível da escola-ciclo. Todas as escolas-ciclo com Ideb efetivo em 2019 no ensino fundamental são consideradas. A reta vermelha tracejada representa a reta de 45°.

**TABELA A7**

**RELAÇÃO IDEB MUNICIPAL PREVISTO VERSUS OBSERVADO – BRASIL – 2019**

	Ideb previsto < Ideb	Ideb previsto = Ideb	Ideb previsto > Ideb
Fund. I	34%	57%	9%
Fund. II	27%	62%	11%

Fonte: Elaboração própria.

Nota: A tabela mostra a proporção dos municípios com o Ideb 2019 recalculado em cada categoria (Ideb municipal previsto menor, maior ou igual ao disponível). Somente municípios brasileiros com alguma escola multi foram considerados.

**TABELA A8**  
**MAIORES VARIAÇÕES DO IDEB MUNICIPAL**

(continua)

Município	Região	UF	Ideb	Ideb previsto	Diferença	Rank	Rank previsto	Matrículas multi (%)	IC
<b>Painel A: Fundamental I</b>									
<b>10 maiores quedas</b>									
Santana do Mundaú	Nordeste	Alagoas	7,5	6,1	-1,4	17	29	54,9	[6; 6,2]
Santa Helena de Minas	Sudeste	Minas Gerais	6,2	4,9	-1,3	30	41	59,0	[4,7; 5]
São Miguel das Missões	Sul	Rio Grande do Sul	6,2	5,1	-1,1	30	39	67,6	[5; 5,1]
Francisco Badaró	Sudeste	Minas Gerais	7,2	6,2	-1,0	20	28	58,3	[6,2; 6,3]
Pirapó	Sul	Rio Grande do Sul	7,5	6,5	-1,0	17	25	55,6	[6,4; 6,5]
Tocantínia	Norte	Tocantins	5,0	4,1	-0,9	42	49	66,7	[4; 4,1]
Bertópolis	Sudeste	Minas Gerais	5,9	5,0	-0,9	33	40	55,0	[4,9; 5,1]
Tarauacá	Norte	Acre	5,0	4,2	-0,8	42	48	48,0	[4,2; 4,3]
Maués	Norte	Amazonas	5,1	4,3	-0,8	41	47	50,2	[4,3; 4,4]
Feijó	Norte	Acre	5,2	4,5	-0,7	40	45	46,2	[4,4; 4,5]
<b>10 maiores aumentos</b>									
São Valério do Sul	Sul	Rio Grande do Sul	4,3	4,9	0,6	49	41	31,8	[4,9; 4,9]
Santa Rosa do Purus	Norte	Acre	3,7	4,3	0,6	55	47	62,4	[4,2; 4,4]
Manaquiri	Norte	Amazonas	3,8	4,3	0,5	54	47	46,9	[4,2; 4,4]
Vista Gaúcha	Sul	Rio Grande do Sul	5,2	5,6	0,4	40	34	41,7	[5,6; 5,7]
Lagoa do Sítio	Nordeste	Piauí	4,1	4,4	0,3	51	46	29,0	[4,3; 4,4]
Pirpirituba	Nordeste	Paraíba	4,1	4,4	0,3	51	46	28,2	[4,3; 4,4]
Morpará	Nordeste	Bahia	3,9	4,2	0,3	53	48	35,8	[4,1; 4,2]
Atalaia do Norte	Norte	Amazonas	4,2	4,5	0,3	50	45	47,2	[4,3; 4,5]
São Félix do Tocantins	Norte	Tocantins	4,0	4,3	0,3	52	47	33,8	[4,2; 4,3]
Nossa Senhora de Nazaré	Nordeste	Piauí	4,4	4,7	0,3	48	43	45,1	[4,6; 4,8]
<b>Painel B: Fundamental II</b>									
<b>10 maiores quedas</b>									
Porto de Moz	Norte	Pará	3,2	2,3	-0,9	41	50	54,4	[2,2; 2,3]
Fonte Boa	Norte	Amazonas	3,0	2,3	-0,7	43	50	56,2	[2,2; 2,4]
Marajá do Sena	Nordeste	Maranhão	4,9	4,2	-0,7	24	31	46,0	[4,1; 4,2]
Presidente Médici	Nordeste	Maranhão	3,8	3,1	-0,7	35	42	53,6	[3,1; 3,1]

**TABELA A8**  
**MAIORES VARIAÇÕES DO IDEB MUNICIPAL**

(conclusão)

Município	Região	UF	Ideb	Ideb previsto	Diferença	Rank	Rank previsto	Matrículas multi (%)	IC
São João das Missões	Sudeste	Minas Gerais	4,4	3,8	-0,6	29	35	55,3	[3,8; 3,9]
Santa Rosa do Purus	Norte	Acre	4,0	3,4	-0,6	33	39	66,3	[3,3; 3,5]
Maués	Norte	Amazonas	4,2	3,6	-0,6	31	37	41,3	[3,5; 3,6]
Cajari	Nordeste	Maranhão	3,9	3,3	-0,6	34	40	56,0	[3,2; 3,3]
Gentil	Sul	Rio Grande do Sul	5,5	4,9	-0,6	18	24	28,6	[4,8; 4,9]
Nova Santa Rita	Sul	Rio Grande do Sul	4,3	3,7	-0,6	30	36	47,5	[3,6; 3,7]
<b>10 maiores aumentos</b>									
Nossa Senhora do Livramento	Centro-Oeste	Mato Grosso	4,1	4,6	0,5	32	27	70,8	[4,5; 4,6]
Novo Oriente de Minas	Sudeste	Minas Gerais	3,5	3,9	0,4	38	34	53,3	[3,9; 3,9]
São Pedro dos Ferros	Sudeste	Minas Gerais	3,6	4,0	0,4	37	33	25,0	[4; 4]
Barros Cassal	Sul	Rio Grande do Sul	4,0	4,3	0,3	33	30	28,6	[4,3; 4,3]
Capão do Cipó	Sul	Rio Grande do Sul	4,0	4,3	0,3	33	30	24,4	[4,2; 4,3]
Toropi	Sul	Rio Grande do Sul	4,4	4,7	0,3	29	26	45,2	[4,7; 4,8]
São Roque de Minas	Sudeste	Minas Gerais	4,5	4,7	0,2	28	26	27,1	[4,7; 4,7]
Capão Bonito do Sul	Sul	Rio Grande do Sul	4,7	4,9	0,2	26	24	19,4	[4,9; 4,9]
Liberato Salzano	Sul	Rio Grande do Sul	4,6	4,8	0,2	27	25	16,7	[4,7; 4,8]
Monte Alegre dos Campos	Sul	Rio Grande do Sul	4,0	4,2	0,2	33	31	16,7	[4,2; 4,2]

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Maiores variações do Ideb público municipal com a inclusão do Ideb previsto das escolas multi. O Painel A mostra os resultados para o Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental. Já o Painel B é relativo aos anos finais. Ideb previsto é o valor do Ideb municipal de 2019 considerando as escolas multi. Rank e rank previsto são os rankings dos municípios em relação ao Ideb e ao Ideb previsto. Matrículas multi (%) constituem o share municipal de matrículas multi na série final do ciclo correspondente. IC mostra o intervalo de confiança do Ideb municipal previsto. Para calcular o IC, reestimamos o modelo predictor da proficiência 1.000 vezes com reamostragem dos municípios da nossa base com repetição. Dentre os 1.000 Idebs municipais calculados, pegamos os valores do percentil 5 e 95.

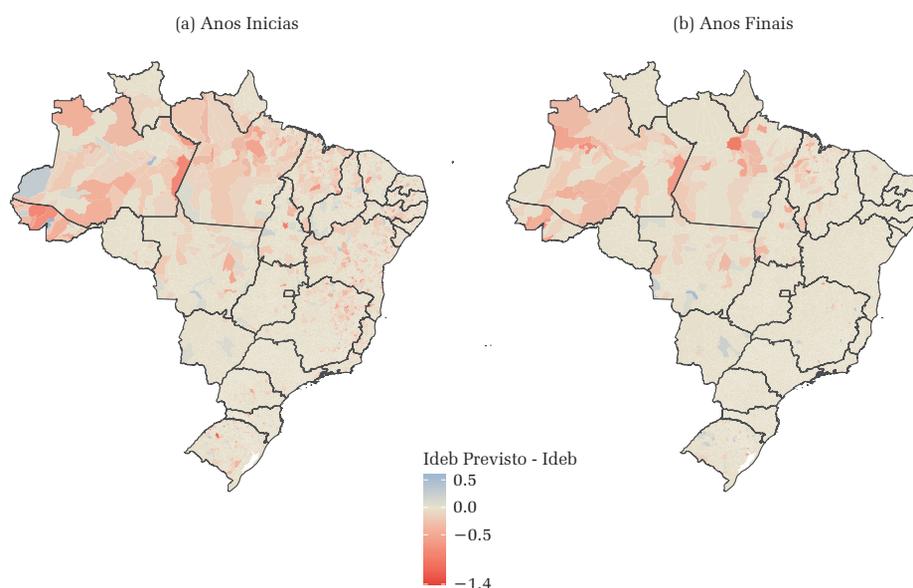


FIGURA A8

DIFERENÇA ENTRE IDEB MUNICIPAL PREVISTO E OBSERVADO – BRASIL – 2019

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Diferença entre o Ideb municipal previsto e o efetivo para os ciclos do ensino fundamental.

TABELA A9

VARIAÇÕES DO IDEB DOS ESTADOS – BRASIL – 2019

UF	Região	Ideb	Ideb previsto	Diferença	Rank	Rank previsto	Matrículas multi (%)
<b>Anos iniciais</b>							
Acre	Norte	5,8	5,5	-0,3	7	9	21,8
Amazonas	Norte	5,3	5,1	-0,2	11	12	12,8
Pará	Norte	4,7	4,5	-0,2	16	17	16,6
Roraima	Norte	5,5	5,3	-0,2	9	11	15,8
Amapá	Norte	4,7	4,6	-0,1	16	16	5,8
Bahia	Nordeste	4,9	4,8	-0,1	14	14	9,0
Piauí	Nordeste	5,4	5,3	-0,1	10	11	7,6
Maranhão	Nordeste	4,8	4,7	-0,1	15	15	16,4
Tocantins	Norte	5,5	5,4	-0,1	9	10	5,2
<b>Anos finais</b>							
Acre	Norte	4,8	4,7	-0,1	4	5	6,0
Amazonas	Norte	4,5	4,4	-0,1	7	8	8,1

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Variações do Ideb público estadual com a inclusão do Ideb previsto das escolas multi. O Painel A mostra os resultados para o Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental. Já o Painel B é relativo aos anos finais. Ideb previsto é o valor do Ideb estadual de 2019 considerando as escolas multi. Rank e rank previsto são os rankings dos estados em relação ao Ideb e ao Ideb previsto. Matrículas multi (%) constituem o share estadual de matrículas multi na série final do ciclo correspondente. Somente estados com alguma variação do Ideb foram incluídos.

## APÊNDICE B

### DEPOIMENTO DE ANDRÉ LÁZARO

---

Este depoimento foi registrado em 28 de março de 2023. A redação é do próprio André, Secretário da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) de 2007 a 2010, período durante o qual o Ministério da Educação (MEC) escalou o Programa Escola Ativa para todo o Brasil. Nesta seção, seu depoimento é reproduzido na íntegra:

“A interrupção do Programa Escola Ativa a partir de 2011 certamente não contribuiu para a melhoria das condições de funcionamento das escolas multisseriadas no campo nem para o acolhimento e as aprendizagens dos estudantes que frequentam essas escolas, ou mesmo para suas famílias.

A educação do campo vive intensos e persistentes desafios, e as escolas multisseriadas podem ser vistas tanto como parte do problema como caminho para a superação de alguns deles. O fechamento de escolas do campo e o deslocamento de estudantes – de todas as idades – para unidades de nucleação trazem grandes prejuízos para os estudantes e suas famílias, além de fragilizarem a própria educação do campo como proposta pedagógica singular.

O Programa Escola Ativa, reeditado pelo MEC/Secad a partir de 2008, expressava o compromisso do governo em garantir escolas do campo abertas e acolhedoras das comunidades a que atendem. No entanto, os desafios das escolas rurais multisseriadas são imensos, e o Programa Escola Ativa buscou construir estratégias tanto para garantir que seu funcionamento atendesse às orientações da Política Nacional de Educação do Campo quanto para enfrentar as fragilidades pedagógicas e de gestão dessas unidades. O Programa Escola Ativa na versão da Secad era bastante ambicioso em construir redes de colaboração entre as escolas multisseriadas, as universidades e as secretarias de educação, estaduais e municipais, de tal modo que a formação continuada, sob responsabilidade partilhada entre universidades e secretarias, oferecesse um apoio regular aos docentes dessas escolas. Aliada à formação, distribuição de livros específicos e novos materiais pedagógicos, bolsas para professores e formadores e equipamentos de informática integravam um conjunto de recursos destinados a fortalecer as escolas do campo multisseriadas do ponto de vista pedagógico e de gestão.

Um balanço do Programa em 2010 informava<sup>15</sup>:

*O Programa Escola Ativa está presente em todas as unidades federativas e 3.109 municípios. Atualmente 37.196 escolas municipais e 2.132 escolas da rede estadual*

<sup>15</sup> Trecho extraído de documento de 2010 obtido à época na página do MEC, hoje indisponível.

*têm Programa Escola Ativa. As escolas recebem kits pedagógicos e cadernos de ensino pedagógico específicos para a multissérie e os professores recebem capacitação continuada de 240 horas. Em 2008: foram distribuídos 1.185.740 livros didáticos e beneficiados 296.435 alunos. Em 2009: foram distribuídos 5.024.558 livros didáticos e 92.229 kits pedagógicos, beneficiando 694.237 alunos. Em 2010: foram distribuídos 7.379.395 livros didáticos e beneficiados 1.307.931 alunos. Foram distribuídos, ainda em 2010, 30.743 kits pedagógicos para atender 694.237 alunos que aderiram em 2008.*

*Encontra-se em andamento processo licitatório de produção e distribuição de 149.042 kits pedagógicos, para atendimento às escolas da adesão 2009.*

Dentre as ações que estão sendo desenvolvidas destacamos o Proinfo Escola @tiva, cuja finalidade consiste no uso das novas tecnologias na sala de aula. Para isso, o MEC distribuirá entre as escolas que aderiram ao Programa um kit tecnológico (5 computadores e 1 impressora) que proporcionará aos alunos o acesso e o uso pedagógico dessas tecnologias. Em 2009 foram entregues 7.000 kits tecnológicos e está prevista a entrega de outros 17.000 até o final de 2010, juntamente com um caderno de orientações pedagógicas para uso das tecnologias da informação a fim de apoiar os educadores no desenvolvimento das atividades pedagógicas.

A Secad, na realização do Escola Ativa, por meio da Coordenação-Geral da Educação do Campo, da Diretoria de Educação para Diversidade, do Gabinete do Secretário, e com o apoio do secretário-executivo e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), empenhou seus esforços em, simultaneamente, buscar a adesão de secretários municipais e estaduais, mobilizar a participação das instituições federais de educação superior (Ifes) nas redes de formação, promover a revisão das publicações, organizar a seleção e aquisição dos materiais pedagógicos e fazer a articulação com outras secretarias do MEC para viabilizar apoios, como o Proinfo.

Foram muitos os desafios e percalços: a adesão de municípios e estados que nem sempre se traduzia em designação de equipes responsáveis pela gestão do Programa, as Ifes alegavam falta de profissionais para levar adiante a formação e as redes de apoio às escolas e secretarias. Por sua vez, os atrasos do FNDE na liberação dos recursos para as Ifes e no pagamento de bolsas faziam esmorecer o empenho na realização do planejamento. Além disso, havia diversos problemas nos cadernos pedagógicos, produzidos inicialmente nos anos 90, que necessitavam de detalhada revisão de metodologia e referências. Porém, nem sempre contamos com a concordância das autoras dos cadernos originais.

Em 2011, o Programa recebeu críticas do Fórum Nacional de Educação do Campo, que acusava sua origem em iniciativas na Colômbia com apoio do Banco Mundial como expressão de um vínculo ideológico neoliberal, contrário portanto às diretrizes da educação do campo. Apontava também problemas operacionais que retardavam a implantação do Escola Ativa e engrossava as críticas contra sua implantação, visto que, à época, o Escola Ativa era um dos mais significativos orçamentos dedicados à educação do campo. Ainda em junho de 2011, matérias jornalísticas destacavam a

existência de erros nos cadernos de Matemática e de Português do Programa, elevando o tom das críticas, agora vindas da imprensa, que atribuía ao governo Lula a falta de consideração com a qualidade do material enviado às escolas do campo. Creio que esse conjunto de fatores contribuiu para a suspensão do Escola Ativa sem que nada tenha sido formulado para atender às necessidades para as quais foi criado.

Fui uma das pessoas responsáveis pela reedição do Programa em 2008. A partir de janeiro de 2011, desliguei-me do MEC para atuar na Secretaria Especial dos Direitos Humanos e não acompanhei os desdobramentos do Programa Escola Ativa. Em junho de 2011, por divergências com temas do governo, pedi exoneração e retornei à Universidade do Estado do Rio de Janeiro, onde era professor.

Hoje estou aposentado e, ao recordar as disputas em torno do desenho, da formulação e da implementação de políticas públicas, percebo que há muita incompreensão no modo como são avaliados processos complexos no interior da gestão pública. Temas como educação de jovens e adultos, educação do campo, indígena e quilombola, questões de gênero e direitos humanos e políticas de educação antirracista encontram forte resistência de diversos setores, pois são temas rejeitados por boa parte da sociedade, em especial pelos setores que detêm privilégios e elegem seus preconceitos como métrica para avaliar as ações públicas. Ao reler as críticas dirigidas à implementação do Escola Ativa, surpreende-me que alguns de seus autores subestimam as disputas que viabilizam ou limitam as ações planejadas. Em educação, em que deve imperar o regime de colaboração, visto que as escolas públicas integram redes estaduais e municipais, as resistências à agenda da diversidade partem de diferentes atores, inclusive do próprio campo progressista, como no caso das cotas raciais para ingresso nas instituições federais de educação.

As críticas parecem olhar olímpicamente para os programas como se suas propostas e intenções fossem acolhidas com aplauso unânime, ao contrário do que de fato acontece. Na minha avaliação, no caso das agendas afirmativas da diversidade, é preciso construir fazendo, ganhando alianças e conquistando apoios. A rejeição antecede o conteúdo das propostas, haja vista a discriminação ativa que os públicos da diversidade experimentam na consolidação de seus direitos.

O fim do Programa Escola Ativa não contribuiu para superar nenhuma das críticas feitas ao seu projeto pedagógico nem promoveu novas articulações entre as universidades e os sistemas de ensino em favor das escolas multisseriadas. O arbítrio de gestores e instituições de “fazer ou não fazer” as políticas destinadas aos sujeitos da diversidade adquire um peso que, não raro, inviabiliza a construção colaborativa de políticas públicas. Foi o caso do Projovem Campo, em que alguns estados preferiram devolver os recursos a realizar a educação dos jovens de baixa escolaridade no formato proposto, fruto do diálogo com os movimentos sociais do campo.

A Secad que desenvolveu o Escola Ativa foi a mesma que criou, apoiou e promoveu o Programa Saberes da Terra, os cursos de formação de professores do campo (Procampo) em parceria com universidades e institutos, as comissões de educação do

campo, os centros de referência para educação do campo, os cursos de especialização na modalidade a distância para formar profissionais da educação do campo na Rede de Educação para a Diversidade, o Programa Barco-escola, para atender às populações ribeirinhas, os projetos de construção de escolas do campo e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Campo e fortaleceu o diálogo entre as organizações do campo e as secretarias de educação de estados e municípios. Foi ainda a mesma Secad que contribuiu com a formação do Fórum Nacional de Educação do Campo (Fonec), o Observatório de Educação do Campo, em parceria com o Inep e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a construção, com o Conselho Nacional de Educação (CNE), das diretrizes para impedir o fechamento de escolas do campo, a pedagogia da alternância e muitas outras iniciativas em defesa da educação do campo.”

# QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: POSSIBILIDADES PARA O NOVO PNE

Janaina Ferreira Ma<sup>I</sup>

Luiz Carlos Zalaf Caseiro<sup>II</sup>

Fabiano Cavalcanti Mundim<sup>III</sup>

<https://doi.org/10.24109/9786558011125.ceppe.v8.5771>

---

## RESUMO

Este estudo tem o objetivo de subsidiar o debate sobre como a dimensão da qualidade da educação superior pode ser abordada no novo Plano Nacional de Educação (PNE), previsto para o decênio 2024-2034. Com base em pesquisa documental e entrevistas com ocupantes de cargos da alta gestão do Estado brasileiro, envolvidos com políticas de educação superior, levantamos categorias de análise referentes à qualidade da educação superior no Brasil. Concluímos que, se o foco do primeiro PNE foi no aumento das vagas e o do segundo foi na expansão das matrículas, o foco do terceiro PNE deve ser no aumento do número de concluintes, com uma oferta de vagas orientada ao

---

<sup>I</sup> Doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UnB), é pesquisadora-tecnologista em informações e avaliações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Direde/Inep). *E-mail*: janaina.ma@inep.gov.br.

<sup>II</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), é pesquisador-tecnologista em informações e avaliações educacionais na Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Direde/Inep). *E-mail*: luiz.caseiro@inep.gov.br.

<sup>III</sup> Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), é pesquisador-tecnologista em informações e avaliações educacionais na Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Direde/Inep). *E-mail*: fabiano.mundim@inep.gov.br.

equilíbrio e à eficiência do sistema. Com base nesse entendimento, oferecemos um conjunto de recomendações e metas relacionadas à qualidade da educação superior. Esperamos que os resultados deste estudo se somem às demais pesquisas realizadas sobre o tema, contribuindo para municiar os debates sobre como a qualidade da educação superior pode ser contemplada no novo PNE.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; educação superior; qualidade da educação; políticas educacionais.

*Este trabalho não seria possível sem a participação dos entrevistados e das entrevistadas que encontraram tempo em suas disputadas agendas para conversar conosco. Por isso, deixamos nossos sinceros agradecimentos a Ana Maria Ferreira de Mattos Rettl, Alysson Massote Carvalho, Carlos Eduardo Moreno Sampaio, Helena Maria Sant'Ana Sampaio Andery, Manuel Fernando Palacios da Cunha e Melo, Leonardo Monteiro de Souza Tostes, Luiz Roberto Liza Curi, Thérèse Hofmann Gatti Rodrigues da Costa, Tomás Dias Sant'Ana, Ulysses Tavares Teixeira e Wagner Vilas Boas de Souza.*

---

## INTRODUÇÃO

---

O atual Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, termina em junho de 2024, o que gera a necessidade de elaboração de um novo Plano, para o decênio 2024-2034<sup>1</sup>. Este estudo se insere nesse contexto e tem interesse específico em como a dimensão da qualidade da educação superior (ES), em nível de graduação, pode ser abordada no novo PNE.

O PNE vigente dedica algum espaço à educação superior: de maneira direta, nas Metas 12 e 13, que tratam da expansão e da qualidade da graduação, respectivamente, e na Meta 14, que trata da expansão da pós-graduação *stricto sensu*; de maneira indireta, a ES também é abordada nas Metas 15 e 16, que tratam da necessidade de formação superior para os professores da educação básica.

A dimensão da qualidade da educação superior, no entanto, apesar de sua importância para o País, foi pouco explorada no Plano. A Meta 13, que é dedicada ao tema, propôs:

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

---

<sup>1</sup> Conforme artigo 214 da Constituição, redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009.

Embora o enunciado explicita a ação “elevar a qualidade da educação superior”, o monitoramento dessa meta foi reduzido à questão da titulação docente. Entendemos que isso ocorreu pelo caráter vago dado à dimensão da qualidade e, conseqüentemente, pela falta de clareza sobre quais indicadores traduziriam, da melhor maneira, essa dimensão. Em contraponto, a meta foi clara no que se refere aos indicadores relacionados à titulação dos docentes, facilitando o seu monitoramento. Mesmo nesse caso, apesar da clareza do enunciado, a Meta 13 não funcionou exatamente como uma meta, na medida em que os percentuais definidos já estavam alcançados ou foram alcançados logo após o primeiro ano do Plano.

Existe, portanto, uma lacuna sobre como a dimensão da qualidade da ES pode ser abordada no novo PNE. Embora seja comum que as políticas que requerem repactuação periódica sofram de forte dependência da trajetória, sendo construídas sobre o legado existente, no caso da qualidade da ES, a Meta 13 do Plano vigente deixa um legado pouco fértil para a construção do novo Plano.

Dessa forma, este estudo tem como objetivo subsidiar o debate sobre como a dimensão da qualidade da educação superior pode ser abordada no novo PNE. Para isso, recorreremos a uma abordagem qualitativa, com base em pesquisa documental e entrevistas. Foram realizadas 11 entrevistas com atores importantes do Estado, ocupantes de cargos na administração pública, em instituições que possuem, entre suas atribuições, atividades relacionadas às políticas de educação superior no Brasil.

Além desta introdução, o texto retrata, na seção 1, uma análise dialogada sobre como a qualidade é tratada no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e nos dois planos nacionais de educação, instituídos em 2001 e em 2014. Na seção 2, são detalhados os métodos de pesquisa utilizados. A seção 3 consolida o conteúdo das entrevistas em torno de categorias representativas da qualidade da ES, sob a perspectiva dos entrevistados. Na seção 4, apresentamos recomendações e algumas possibilidades de metas, tendo em vista as categorias identificadas e as bases de dados oficiais disponíveis no País.

As falas e preocupações dos entrevistados revelaram uma perspectiva sistêmica sobre o tema da qualidade da educação superior para além da qualidade dos cursos e das instituições. A orientação da oferta para áreas de interesse do País, os estímulos para o aumento da permanência dos estudantes e para a eficiência do sistema com foco na redução das desigualdades sociais, na visão dos entrevistados, devem também fazer parte da avaliação da qualidade da educação superior na perspectiva de um Plano Nacional de Educação. Tais percepções, quando confrontadas com os dados, nortearam nosso entendimento de que o foco do terceiro PNE deve ser no aumento do número de concluintes, com uma oferta de vagas orientada ao equilíbrio e à eficiência do sistema.

Esperamos que os resultados deste estudo se somem às demais pesquisas realizadas sobre o tema, contribuindo para municiar os debates sobre a qualidade da ES no novo PNE. Não temos a intenção de oferecer respostas definitivas, mas

apresentar possibilidades que favoreçam a tomada de decisão deliberada e baseada em evidências.

## 1 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O QUE DIZEM O SINAES E OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

---

O tema da qualidade da educação superior é tratado de maneira geral na Constituição Federal de 1988 (artigo 206), como um princípio do ensino, que deve ser ministrado mantendo a garantia de padrão de qualidade (Brasil, 1988). O mesmo entendimento é reforçado no artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Brasil, 1996).

Em 2001, o PNE 2001-2010 introduz o tema, em seu artigo 2º, como uma diretriz geral, válida para todas as etapas de ensino: a melhoria da qualidade da educação (Brasil, 2001), e destina uma seção para a educação superior. Em 2004, a Lei nº 10.861/2004, ao instituir o Sinaes, indica, em seu artigo 1º, que o sistema nacional de avaliação tem entre suas finalidades “a melhoria da qualidade da educação superior” (Brasil, 2004, p. 3). O PNE 2014-2024, assim como o PNE 2001-2010, também indica a “melhoria da qualidade da educação” como uma diretriz geral, reservando espaços para o tratamento específico da qualidade da educação superior.

Nesta seção, apresentaremos uma análise sobre como a qualidade da educação superior vem sendo abordada no Brasil, visando compreender quais são os objetivos perseguidos pelo Estado brasileiro no que se refere à qualidade dessa etapa de ensino e quais instrumentos são selecionados para o seu alcance. A análise será feita com base em três documentos de referência: o PNE 2001-2010, a Lei do Sinaes e o PNE 2014-2024. Comparar planos nacionais de educação com a política nacional de avaliação, no entanto, requer algumas ressalvas, considerando que, do ponto de vista administrativo, ocupam níveis hierárquicos distintos e que suas unidades de análise, embora se sobreponham, não são as mesmas.

Primeiro, a política de avaliação da educação superior pode ser compreendida como um dos instrumentos de um PNE, para o alcance dos seus objetivos. O PNE 2001-2010, por exemplo, tem como meta “institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica” (4.3, item 6). Podemos afirmar que tal sistema começa a se constituir ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), por meio do Provão e da Avaliação das Condições de Ensino (ACE), e se institucionaliza definitivamente no governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), por meio do Sinaes.

Segundo, o Sinaes organiza a sua forma de avaliação do sistema de educação superior em torno da qualidade das instituições e de seus cursos, ao passo que os

planos são mais amplos, uma vez que observam o sistema de educação superior como um todo. Apenas como exemplo desse entendimento, ainda que todos os cursos ofertados no País alcancem a máxima qualidade, o sistema pode carecer de vagas em áreas estratégicas de interesse do País ou, simplesmente, não atender à demanda existente por educação superior. Nesse nível de análise, embora o Sinaes possa ser um instrumento para a concretização desses objetivos, a reflexão sobre o sistema e como ele deve se constituir encontra mais espaço no PNE.

Feitas essas considerações, a análise dialogada entre o Sinaes e os PNEs 2001 e 2014 resultou na identificação de quatro grandes objetivos ligados à qualidade da educação superior, tangenciados, cercados e/ou atravessados por uma série de outros temas relacionados. Os resultados desse diálogo serão discutidos nas subseções seguintes.

### *1.1 AUMENTAR O NÍVEL DE ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO*

O PNE 2001 traz entre seus objetivos “a elevação global do nível de escolaridade da população”, indicando a ampliação do atendimento, inclusive para a educação superior, por meio da garantia crescente de vagas (capítulo 2, item 3). O PNE 2014 também propõe elevar a escolaridade média da população, propondo uma meta de 12 anos de estudo para a população de 18 a 29 anos (Meta 8).

No que se refere à educação superior, assim como no PNE 2001, a noção de ampliação da oferta de vagas foi mantida, mas houve um foco na elevação das taxas de matrícula na educação superior (Meta 12). Entendemos, nesse caso, que tanto a ampliação de vagas quanto a meta de elevação no número de matrículas são instrumentos para que mais pessoas possam alcançar a formação de nível superior, potencializando o aumento do nível de escolaridade da população.

### *1.2 ORIENTAR A OFERTA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR*

A noção de orientação da oferta está presente nos dois Planos e no Sinaes, indicando que a forma como o sistema de educação superior se expande importa. O PNE 2001 indica que a oferta deve reduzir desigualdades regionais e garantir o acesso a minorias e vítimas de discriminação. Aponta que o sistema deve ser diversificado, valorizando-se estabelecimentos não universitários, cursos noturnos, cursos sequenciais e modulares, além de cursos inovadores. Deve haver, também, uma ampliação da oferta na modalidade a distância.

O PNE 2014 indica a necessidade de expandir as matrículas no setor público, interiorizar a rede, ter vagas noturnas, reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior. Aponta, ainda, a necessidade de mapear a demanda e fomentar

a oferta de formação de pessoal de nível superior em áreas específicas, levando em consideração as necessidades de desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica. Destaca a formação nas áreas de ciências e matemática, além da formação de professores e professoras para a educação básica, nessas mesmas áreas e em outras específicas, em que haja déficit de profissionais.

Os Planos apontam em direções similares. A educação superior ofertada deve contribuir para reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento socioeconômico do País, garantindo que populações tradicionalmente desfavorecidas possam acessar e permanecer no sistema. As ações dispostas nos Planos, seja em forma de metas, diretrizes ou objetivos, podem ser agrupadas em duas categorias, que denominamos de: *i*) democratização do acesso e apoio à permanência; *ii*) e desenvolvimento de áreas de interesse.

No âmbito das ações de democratização do acesso e apoio à permanência, estão aquelas que se preocupam em garantir que a oferta possibilite o acesso dos grupos tradicionalmente excluídos da educação superior no Brasil e a sua permanência no sistema até a conclusão do curso. São elas a oferta diversificada de cursos, no que se refere a formato, tempo de duração, turno, modalidade de ensino, bem como ações afirmativas, formas de financiamento, gratuidade e programas de apoio à permanência. Classificamos ações dessa natureza como instrumentos de orientação da oferta de educação superior, porque operacionalizam condições para que o sistema caminhe em determinada direção.

Já as ações relacionadas ao desenvolvimento de áreas de interesse indicam que a oferta precisa atender aos interesses do País, do ponto de vista do desenvolvimento socioeconômico, seja para estimular setores específicos, seja para evitar a carência de profissionais. Enunciados dessa natureza aparecem tanto no PNE 2001 quanto no PNE 2014, com destaque para a formação de professores para a educação básica. Um aspecto ainda relacionado a áreas de interesse, que não é mencionado nos Planos, refere-se às áreas preferidas pelos jovens e adultos que buscam a educação superior. Ao escolher uma profissão, diversos fatores são levados em consideração, entre eles as características das diversas carreiras, mas também a orientação profissional dos sujeitos e suas expectativas pessoais. Esses fatores também podem ser utilizados para orientar a oferta de vagas, ampliando-se, por exemplo, o número de vagas em cursos mais concorridos, que possuem demandas não atendidas.

### *1.3 GARANTIR CONDIÇÕES DE ENSINO-APRENDIZAGEM*

A qualidade do processo de ensino-aprendizagem é o objetivo final de todo o esforço empreendido no sistema educacional e, sem dúvida, uma preocupação presente no Sinaes e nos PNEs 2001 e 2014. Dividimos o conjunto de enunciados encontrados nos três dispositivos legais, relacionados a esse tema, em três categorias

de ações: Infraestrutura, Qualificação dos docentes e técnicos-administrativos e Currículo.

A adequação da infraestrutura das instituições é uma das dimensões avaliadas pelo Sinaes e integra os processos regulatórios aos quais as instituições e seus cursos são submetidos para entrada e permanência no sistema. De maneira geral, o Brasil adota uma avaliação da infraestrutura com base em critérios mínimos, verificados por meio de visitas feitas por comissões de especialistas. No PNE 2014, a questão da infraestrutura aparece em estratégias da Meta 12, que trata da expansão. É abordada a necessidade de otimização da capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas, de digitalização do acervo de referências bibliográficas e audiovisuais, bem como de fortalecimento dos laboratórios multifuncionais, conforme estratégias nacionais de ciência, tecnologia e inovação. Ambos os PNEs se referem à necessidade de garantir as condições de acessibilidade nas instituições para pessoas com deficiência.

A qualificação dos docentes e dos técnicos administrativos também é um fator tradicionalmente avaliado pelo Sinaes. Em relação aos docentes, é traduzida na forma de titulação e regime de trabalho. Na prática, entende-se que quanto maior a titulação e mais estável o vínculo empregatício, melhor. A titulação docente assume dimensão tão importante no PNE 2014, que ganha destaque no enunciado da Meta 13, tornando-se praticamente o único indicador monitorado no que se refere à qualidade da educação superior. Já a qualificação dos técnicos administrativos, embora menos evidente, é tratada nos documentos em termos de necessidade de formação continuada e capacitação desses profissionais.

Na categoria “currículo”, entendemos as preocupações relacionadas à trajetória que o estudante deve percorrer na educação superior, de modo a garantir a sua formação para a cidadania e para o mundo do trabalho. Esse tópico é tratado de modo geral no Sinaes, quando se refere às condições didático-pedagógicas dos cursos e quando se propõe a avaliar o aprendizado dos estudantes por meio de um exame, o Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes (Enade). Para isso, o Estado pressupõe a existência de um currículo norteador dos cursos, que se traduz atualmente nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN). No PNE 2001, aborda-se a importância de DCN que assegurem flexibilidade e diversidade, incluindo temas transversais, como gênero, pluralidade cultural, meio ambiente, entre outros. O PNE 2014 destaca a necessidade de ampliar a mobilidade estudantil, a oferta de estágio e chega a estabelecer que, no mínimo, 10% do total de créditos curriculares sejam destinados a atividades de extensão universitária, com prioridade para áreas de grande pertinência social.

Ainda no que se refere ao currículo, ambos os Planos apontam preocupações com a formação de professores da educação básica, no sentido de garantir que seus currículos contemplem a educação de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação, populações do campo, indígenas e quilombolas.

### 1.4 AVALIAR A QUALIDADE DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR OFERTADA

A preocupação com a necessidade de se avaliar a qualidade da educação superior ofertada no Brasil aparece já no PNE 2001, com a diretriz de se institucionalizar um sistema nacional de avaliação da educação superior. Essa institucionalização se concretiza com o Sinaes, sistema atualmente vigente. O Sinaes ampara-se na noção de avaliação institucional interna e externa, com uma análise global e integrada de seus processos constituintes, incluindo a avaliação dos cursos (na qual se insere a avaliação do desempenho dos estudantes) e a autoavaliação institucional.

O PNE 2014 reforça esse entendimento, destacando a necessidade de processo contínuo de autoavaliação das instituições, por meio do fortalecimento das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) e da adoção de instrumentos avaliativos que induzam a qualidade. Indica também a necessidade de aperfeiçoamento no Sinaes, com foco no fortalecimento e na melhoria não só dos processos de avaliação, mas dos processos de regulação e supervisão a eles associados. Outro ponto abordado, ainda que controverso, indica a ampliação da cobertura do Enade e o fomento à melhoria dos resultados dos estudantes no exame. Essas últimas indicações não levaram em consideração características atuais do Enade, tais como o calendário trienal, a padronização dos resultados orientada à norma e a não comparabilidade entre as provas, tanto entre as áreas quanto entre as edições.

Nesta seção, buscamos compreender como o tema da qualidade da educação superior foi abordado no Sinaes e nos PNEs 2001 e 2014, por meio de uma análise compreensiva dos conteúdos disponibilizados nos três dispositivos legais. A categorização do conteúdo em objetivos e instrumentos teve como objetivo organizar os enunciados dispersos nas três políticas analisadas, na forma de diretrizes, metas e objetivos. Entendemos que essa categorização não é estanque, devendo ser observada de maneira dinâmica e relacional, mediante o interesse do observador.

## 2 METODOLOGIA

---

Com o objetivo de subsidiar o debate sobre como a dimensão da qualidade da educação superior deve ser tratada no novo PNE, optamos por uma abordagem qualitativa de pesquisa, realizada em duas etapas: a caracterização da qualidade da educação superior, sob a ótica de agentes do Estado; e o mapeamento de possíveis metas e indicadores para a educação superior no novo PNE.

Na primeira etapa, foram realizadas entrevistas com atores importantes do Estado, envolvidos com as políticas de educação superior. O principal método

utilizado foi a análise de conteúdo, buscando encontrar, nas falas dos entrevistados, categorias representantes do que se entende por qualidade da educação superior.

Foram convidados 14 participantes para a pesquisa, dos quais 11 foram entrevistados (três entrevistas não foram realizadas por indisponibilidade de agenda). O critério de seleção dos atores convidados foi a ocupação de cargo na alta gestão de instituições pertencentes à administração pública federal, cujas atividades estivessem relacionadas a políticas de educação superior no nível de graduação. Foram elas a Secretaria de Educação Superior (Sesu), a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres); a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec); o Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior (CNE/CES); a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), incluída a sua Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes).

As entrevistas foram realizadas de maneira remota ou presencial, no período de novembro de 2022 a fevereiro de 2023, e tiveram duração média de uma hora. Em razão do período de transição de governos, nos casos em que houve mudança de ocupantes dos cargos, os novos ocupantes foram convidados para entrevista. Os nomes dos entrevistados estão listados no Quadro 1 (ordenado por data de realização da entrevista).

**QUADRO 1**  
**LISTA DE ENTREVISTADOS**

Entrevistado	Instituição	Cargo	Data da entrevista
Wagner Vilas Boas de Souza	SesuMEC	Secretário	24/11/2022
Leonardo Monteiro de Souza Tostes	Daes/Inep	Diretor	28/11/2022
Carlos Eduardo Moreno Sampaio	Inep	Presidente	1º/12/2022
Thérèse Hofmann Gatti Rodrigues da Costa	Conaes	Membro com notório saber	6/12/2022
Luiz Roberto Liza Curi	CNE	Presidente	7/12/2022
Alysson Massote Carvalho	CES/CNE	Presidente	8/12/2022
Tomás Dias Sant´Ana	Setec/MEC	Secretário	13/12/2022
Ulysses Tavares Teixeira	Daes/Inep	Diretor	31/1/2023
Manuel Fernando Palacios da Cunha e Melo	Inep	Presidente	2/2/2023
Ana Maria Ferreira de Mattos Rettl	Conaes	Presidente	2/2/2023
Helena Maria Sant´Ana Sampaio Andery	Seres/MEC	Secretária	3/2/2023

Fonte: Elaboração própria.

Para esta pesquisa, adotou-se uma forma mista de entrevista qualitativa. Iniciou-se de maneira não estruturada, de modo a deixar o entrevistado livre para abordar o tema da qualidade conforme sua experiência e realidade. Observado certo esgotamento da fala do entrevistado, adotou-se então um roteiro semiestruturado, com

o objetivo de compreender o seu posicionamento em relação a dimensões presentes no PNE vigente. (Poupart, 2008).

Na primeira parte da entrevista, procurou-se, ao máximo, privilegiar a espontaneidade na fala dos entrevistados, deixando-os livres para abordar os assuntos julgados pertinentes no que se refere à qualidade da educação superior. O diálogo promovido se deu no sentido de compreender em profundidade as dimensões trazidas pelos entrevistados. Nesse sentido, todas as entrevistas se iniciaram com a seguinte questão norteadora:

O PNE vigente se encerra em 2024 e dedicou a Meta 13 ao tema da qualidade da educação superior. No entanto, a qualidade ganhou pouco destaque no monitoramento da meta, que acabou ficando reduzido ao atingimento do percentual de docentes mestres e doutores, ou seja, ao que era quantificável. Diante da necessidade de construção de um novo texto para o PNE do próximo decênio, como o(a) senhor(a) entende que o tema da qualidade da educação superior pode ser melhor abordado no novo PNE?

Na segunda parte, foram introduzidos alguns questionamentos em torno das seguintes dimensões: crescimento das matrículas em cursos na modalidade EaD; trajetória e evasão dos estudantes; relação entre número de docentes e alunos; escolaridade média da população; ampliação da cobertura do Enade; igualdade de gênero; e acesso e permanência das pessoas com deficiência. O roteiro contendo as perguntas completas está disponível no Apêndice A. Todos os entrevistados autorizaram a gravação e a utilização das falas transcritas, com a identificação de seus nomes, para os fins propostos.

As entrevistas foram examinadas por meio da análise de conteúdo, em três fases, conforme proposto por Bardin (2011): a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, conforme detalhado no Quadro 2. Os resultados dessa etapa são apresentados na seção 3.

**QUADRO 2**

**FASES E PROCEDIMENTOS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO**

(continua)

Fase	Descrição	Procedimentos adotados
Pré-análise	Organização do material, de modo a operacionalizar e sistematizar as informações de interesse e estabelecer um esquema de análise.	Degração dos áudios das entrevistas em textos. Leitura flutuante das entrevistas para um primeiro contato com os textos. Seleção do material a ser analisado.
Exploração do material	Operações de codificação, desconto ou enumeração dos dados em função das regras previamente formuladas.	Codificação dos entrevistados e dos trechos selecionados. Classificação dos trechos nas categorias de análise estabelecidas.

## QUADRO 2

### FASES E PROCEDIMENTOS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO

(conclusão)

Fase	Descrição	Procedimentos adotados
Tratamento dos resultados e interpretação	Tratamento dos resultados brutos, de modo a torná-los significativos e interpretações em relação aos objetivos previstos e a outras descobertas não previstas.	Identificação das categorias que surgiram nas entrevistas. Reflexão em torno dos conteúdos surgidos em cada categoria de análise. Inferência em relação aos conteúdos não previstos, verificando a necessidade de criação de outras categorias.

Fonte: Elaboração própria, com base em Bardin (2011).

A segunda etapa do estudo consistiu no mapeamento e na elaboração de um conjunto de recomendações, metas e indicadores, relacionados às categorias analíticas resultantes do diálogo promovido entre a análise da legislação e das entrevistas. Para isso, foram consultadas as bases de dados do Censo da Educação Superior, do Enade, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), assim como indicadores internacionais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os resultados dessa etapa são apresentados na seção 4.

## 3 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA VISÃO DOS ENTREVISTADOS

A análise das 11 entrevistas realizadas resultou na classificação de 140 falas em 11 categorias analíticas, a saber (ordenadas alfabeticamente): Anos de escolaridade (mencionada por 7 entrevistados); Avaliação e regulação (10); Corpo docente (10); Currículo (4); Desigualdade de gênero (9); EaD (9); Eficiência do sistema (8), Formação de professores (5); Inclusão de pessoas com deficiência (10); Infraestrutura (2); e Orientação da oferta (8).

As categorias mais citadas estão entre aquelas presentes no roteiro utilizado (ver Apêndice A), mas também em temas levantados espontaneamente pelos entrevistados. A categoria “corpo docente”, sem dúvida, decorre da sua presença na própria questão norteadora. Já a categoria “EaD”, embora presente nas questões estimuladas, também surgiu de forma direta em grande parte das falas. Categorias mais transversais, como “orientação da oferta” e “avaliação e regulação”, foram destacadas de maneira espontânea pela maioria dos entrevistados, ao passo que categorias como “desigualdade de gênero” e “inclusão de pessoas com deficiência” surgiram de maneira estimulada.

Nesta seção, serão apresentadas as principais concepções e/ou preocupações referentes às categorias identificadas, independentemente da quantidade de menções feitas pelos entrevistados, de modo a se privilegiar uma compreensão ampla das ideias abordadas. Para isso, a apresentação não obedecerá à ordem alfabética, mas a um ordenamento que consideramos mais didático, do ponto de vista do desencadeamento lógico das ideias. Manifestações similares, divergentes ou concorrentes serão apresentadas, promovendo-se um diálogo com os objetivos e instrumentos encontrados na revisão da Lei do Sinaes e dos PNEs 2001 e 2014, apresentada na seção 1. Sempre que presentes, serão destacados os posicionamentos sobre se, e como, o tema deve ser tratado pelo Estado e abordado no novo PNE. Algumas falas foram selecionadas como evidências dos diferentes posicionamentos e serão transcritas oportunamente. A identidade dos entrevistados em cada fala transcrita, no entanto, será preservada, adotando-se, para isso, uma codificação aleatória, que vai de E1 a E11.

### *3.1 EFICIÊNCIA DO SISTEMA*

Esta categoria reúne entendimentos de que o sistema de educação superior brasileiro é ineficiente ou pouco produtivo, pois, embora continue expandindo o número de matrículas, apresenta altos níveis de evasão.

A meta de matrícula não chega perto de ser batida, não vai ser batida pelo crescimento, expansão da educação superior; a evasão destrói essa meta (E1).

Nós temos um problema de produtividade do sistema, tanto público quanto privado. O que que significa isso? Há uma baixa produtividade ou capacidade de produção de um concluinte (E2).

Então não adianta a gente falar de elevação de taxa bruta de matrícula, de taxa líquida de escolarização, se eu não entender o que está acontecendo com o sistema, está sendo altamente ineficiente (E6).

Os posicionamentos convergem no sentido de que é preciso garantir o acesso à educação superior e, também, combater a evasão. Diferentes entendimentos são apresentados. Em relação ao acesso, eles incluem a defesa da necessidade de políticas de financiamento e de estímulo aos estudantes do ensino médio, inclusive com informações sobre formas de acesso às vagas públicas, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Nosso principal problema na educação superior, hoje, na minha opinião, é o financiamento. Se tem vagas no setor privado e temos pessoas nessa idade sem educação superior, então por que que essas pessoas não estão ingressando na educação superior? O problema é financiamento, porque quando você vai para o setor público, que é gratuito, você não tem essa ociosidade toda de vagas. Então a

gente tem que pensar uma política de financiamento da educação superior, e uma política de regulação (E5).

[...] poucos estados estimulam o estudante a participar do Enem. É através do Enem que as portas da universidade pública se abrem para esses meninos. Então eu te pergunto: que trabalho está sendo feito na escola pública para dar esse conhecimento ao jovem brasileiro, sobretudo esse de baixa renda, de bom desempenho? (E2).

Defende-se a promoção de programas de apoio à permanência dos estudantes, especialmente os de baixa renda, apontando-se a falta de recursos como um dos motivos da evasão.

Esses jovens de baixa renda, de alto desempenho, eles têm poucas opções hoje, ou eles ingressam em uma instituição pública, que são 20% do universo de matrícula, ou ele vai ter que ter uma bolsa ou um financiamento. E esse financiamento está diminuindo (E2).

Os alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica precisam buscar trabalho, e isso prejudica o tempo dele extraclasse para estudo, para dedicação, o que afeta seu rendimento. Então você pode ter professores bem preparados, com doutorado, mas a gente precisa dar um suporte para os estudantes para que a qualidade da educação superior possa se reverter de forma efetiva (E5).

Registra-se, no entanto, uma preocupação com programas generalistas, que distribuem o recurso sem controle do resultado.

Quando a gente vai para as universidades federais brasileiras, a gente tem uma política que é o que é Pnaes, o Programa Nacional de Assistência Estudantil, que, embora o MEC coloque recursos hoje na ordem de um bilhão e quarenta milhões de reais, quando você divide isso *per capita*, pelo número de alunos, dá no máximo 300 e poucos reais por aluno por mês, para os alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Então esse aluno, ele precisa buscar um trabalho, e aí acaba prejudicando o tempo dele extraclasse para estudo [...] (E5).

Outro fator destacado como causa para a evasão refere-se à falta de formação adequada na educação básica para acompanhar conteúdos na educação superior. Aponta-se a necessidade de apoio aos discentes para garantir a aprendizagem em certas disciplinas, tendo em vista as deficiências de aprendizagem trazidas da educação básica.

O pessoal chegava em cálculo, [...] eles não sabem fração. [...] Então isso nos remete a um problema de base (E9).

Algumas instituições tiveram sucesso nisso, criando mecanismos que atendiam esses estudantes, criando disciplinas, disciplinas de verão para aquela área que

tem maior defasagem. É importante criar mecanismos nessa perspectiva também na educação superior, até que a gente consiga estabelecer essa melhoria da educação básica (E10).

Aponta-se também a falta de qualidade ou de atratividade dos currículos, resultando em cursos que têm baixa aderência ao que se é exigido no mercado de trabalho.

[...] a evasão é curricular. É o que eu digo muitas vezes em palestra: pagar 90 reais, 140 reais para não aprender, é caro. Eu gasto em outra coisa. Em feijão, por exemplo (E1).

O Plano Nacional de Educação está determinando uma expansão que roda em falso, que não aperfeiçoa o sistema, que não gera emprego pelo diploma e que aumenta e só aumenta a evasão e a dispersão do diploma, né? (E1).

Há referência ainda à questão da ociosidade das vagas remanescentes na rede pública, em consonância com a Estratégia 12.17 do PNE 2014, que propõe estimular mecanismos para ocupar as vagas ociosas na educação superior pública.

A cada ano, a rede federal oferece mais de 100.000 vagas remanescentes. [...] a universidade federal não consegue ocupar essas vagas depois de sua liberação, o que revela que realmente é um problema grave porque o aluno desiste do curso. Soma-se a isso a incapacidade da rede de reocupar a vaga. Então nós temos dois problemas aí. Eu estou falando da rede pública. Porque isso envolve recurso público (E2).

### 3.2 ANOS DE ESCOLARIDADE

Conforme discutido na seção 1, a elevação global do nível de escolaridade da população, incluindo a educação superior, foi considerada no PNE 2001, e instrumentalizada por meio do aumento do número de vagas. No PNE 2014, foi contemplada na Meta 8, com foco no aumento da escolaridade média, e na Meta 12, ao propor a elevação das taxas de matrícula da educação superior. Entendemos, dessa forma, que o objetivo do aumento de escolaridade inclui a educação superior nos dois planos, com foco em instrumentos que se combinam ao longo do tempo, o aumento das vagas, seguido do aumento das matrículas.

Quando questionados sobre o tema, os entrevistados mostraram, em geral, posicionamentos em favor do aumento da escolaridade de modo a abranger a educação superior, devido à sua importância para o desenvolvimento social e econômico do País.

Eu acho que essa meta de 12 anos de estudo, embora a gente não tenha alcançado, ela é uma meta – eu não quero usar um termo agressivo –, mas eu acho que é uma

meta muito conservadora. [...] Eu acho que a gente poderia mirar numa meta, inclusive maior, buscar isso aí, porque isso vai refletir na melhoria da qualidade de vida da população, vai melhorar na questão de saúde, de atenção, vai melhorar na questão de segurança, vai melhorar em várias questões (E5).

Quanto maior a quantidade de anos de estudo, melhor é o PIB do país; melhora o país como um todo, então eu acho que é fundamental isso. Inclusive nessa linha, estimular mais os estudantes, dar mais opções para a formação técnica, não é o foco aqui, mas entendendo que ela também será importante, estruturante também para o curso superior. Nessa linha dele melhorar a sua escolha, melhorar a sua maturidade para a formação na educação superior. Então, sim, eu acho que é fundamental a ampliação de anos de estudo no país (E10).

Houve também posicionamentos mais céticos no que se refere à relação entre aumento de escolaridade/aumento de renda e qualidade de vida, ressaltando-se a preocupação com a garantia da qualidade da formação superior para o alcance desses resultados.

[...] se o estudo continuar como estava sendo, o tempo é indiferente porque os alunos não estão interessados [...] então realmente isso eu não sei avaliar se é o tempo, né, ou realmente rever toda a metodologia de ensino para esses adolescentes, sabe? Porque a escola é um saco, gente, não é? [...] eu acho que o ciclo completo, sim, mas que nessa perspectiva, porque se a educação superior, seja tecnológica, seja... as licenciaturas e bacharelados fizerem sentido para uma prospecção de melhoria de qualidade de vida. [...] o aumento da educação tem que estar casado com aumento de perspectiva de renda (E3).

[...] para caminhar nessa direção no desenvolvimento, é óbvio que a gente precisa de pessoas com mais qualificação. Então sim, para aumentar a proporção de pessoas, ainda mais nessa faixa etária dos 18 aos 24 anos, que é a idade esperada para conclusão da educação superior, seria fundamental. Mas, de fato, esse entre vírgulas não pode sair: “garantia da qualidade” (E11).

Outra perspectiva foi a noção de que o nível de escolaridade da população deve estar alinhado à estratégia de desenvolvimento do País.

Eu acho que a gente tem que refletir como país, como é que nós vamos garantir escolaridade para a população. De que forma? Todo mundo na educação superior, como a Coreia? Ou você pode dividir, como outros países fazem, Alemanha, Finlândia etc. Eles têm uma estratégia que divide a formação, mas, embora haja essa divisão, uma parte vai para a educação profissional tecnológica, outra para a educação superior. Outra vai seguir para fazer mestrado, doutorado, outros, simplesmente, fazer tecnológico. Você faz um desenho de estratégia para o país (E2).

### 3.3 ORIENTAÇÃO DA OFERTA

Assim como nos PNEs 2001 e 2014, a noção de que a oferta de educação superior no Brasil precisa ser orientada também esteve presente nas falas dos entrevistados. Um posicionamento recorrente é o de que o País precisa definir áreas estratégicas para o seu desenvolvimento e de que isso não está sendo feito.

[...] devia haver um projeto nacional violentamente amparado pelo governo. Com continuidade de política de Estado. Uma política de Estado, com o aparato do Estado. [...] a ideia básica é que tem que haver linhas estratégicas de formação (E1).

Eu não vejo uma sinergia entre, por exemplo, o Ministério do Trabalho, o Ministério da Educação, o setor produtivo. Eu não vejo [...] isso acontecer, de forma sistêmica, de forma organizada. [...] Você não vê uma política nossa, do Brasil, voltada para a formação, para o desenvolvimento de país (E5).

Há clara preocupação com a carência de profissionais, em decorrência da falta de uma expansão planejada.

Recentemente nós tivemos uma crise de profissionais de saúde. Tivemos que recorrer a profissionais de outros países para atender uma demanda do país que não havia médicos. Hoje, você olha [...] que faltam professores em algumas áreas. E aí, se a gente for olhar diferentes áreas do conhecimento ou de necessidade de desenvolvimento do país, de bem-estar das pessoas, você pode identificar lacunas. E aí vai precisar de formação superior. Então, essa reflexão está acontecendo? A resposta é não, nós não estamos fazendo essa reflexão (E2).

Quais são os cursos que a gente precisa? Porque tem cursos que são criados, mas eles não são atrativos. Ou não é o que a gente precisa nesse momento no Brasil. O mundo está sofrendo hoje uma crise de necessidade de mão de obra na área de tecnologia, por exemplo, programadores, desenvolvedores, inteligência artificial etc. O mercado não tem esse profissional, então o que precisa fazer? A regulação tem que entrar nesse momento, para fomentar, para induzir, cursos de qualidades nessa área para atender o mercado (E5).

Os entrevistados indicam, no entanto, que a definição dessas áreas depende de estudos e direcionamento por parte do governo, extrapolando as fronteiras do MEC.

Então assim, essa é uma área, é importante que haja uma estratégia. Que áreas que o Brasil precisa? Engenharias? Formações de professores? Saúde? Gestão, gestão mesmo, cursos curtos e profissionalizantes para valer, quase técnicos. O que o Brasil mais precisa? Esse estudo jamais foi feito” (E1).

Uma outra coisa importante, aí sai da esfera, na minha opinião, do Ministério da Educação, e entra numa esfera mais intersetorial, são políticas de indução para formação. Então, por exemplo, nós temos hoje no Brasil, se eu não estou

equivocado, um déficit de mais ou menos 200 mil profissionais da área de TI. E não é só no Brasil não, é fora. [...] e eu identifico que eu tenho esse déficit, eu posso ter políticas de indução para incentivar a formação nessas áreas (E6).

Um aspecto da orientação da oferta não mencionado nos PNEs 2001 e 2014, mas presente em algumas falas, refere-se ao atendimento, não só das demandas de desenvolvimento do País, mas também das demandas e/ou aspirações pessoais dos sujeitos que buscam a formação de educação superior.

Primeiro poderia ser orientada, por exemplo, por uma questão relacionada à inclusão e à capacidade de absorver de fato aspirações individuais para formações de nível superior, superação de dificuldades de vários níveis, socioeconômicos ou pessoais. Talvez um bom sistema devesse dar conta de atender todas essas demandas. Por outro lado, um bom sistema deveria dar conta também de atender demandas do mercado (E9).

Essa reflexão precisa acontecer. A educação superior para quê? Para atender as necessidades individuais das pessoas, porque elas querem ter renda. O país também precisa, para algumas áreas, de alguns profissionais e aí podem ser diferentes estratégias (E2).

Apesar de indicarem a necessidade de estudos e articulação para a definição das áreas de interesse nacional, a maior parte dos entrevistados enfatiza a área de formação de professores para a educação básica (detalhada na subseção seguinte), como fundamental para o País. Tal ênfase também é encontrada nos PNEs 2001 e 2014. Embora com menos intensidade, há ainda algumas referências à necessidade de desenvolvimento dos cursos superiores de tecnologia (CST) e de cursos de medicina.

O Brasil precisa muito de CST, mais do CST do que de bacharel. E ninguém nunca deu um direcionamento para os CST. Uma prioridade de financiamento para o CST. Talvez o Brasil precise disso. Eu estou jogando assim porque eu não tenho conhecimento de nenhum estudo que tenha sido feito com relação a isso, no sentido de nos dizer assim: o financiamento vai ser para esta área. Eu nunca ouvi isso. Cada um pedia o que queria pedir (E9).

Falta médico no país, falta médico no interior do país, falta médico nos estados da região norte, principalmente da região nordeste, e falta médico nas periferias da cidade. E temos pessoas que querem pagar 10 mil reais, 12 mil reais, por um curso de medicina. Então, a regulação tem que entrar para melhorar essa concorrência, baixar um pouco o preço e melhorar a qualidade, porque a gente tem demanda de pessoas que querem estudar medicina e temos a sociedade brasileira que tem um serviço de má qualidade. Então eu acho que ainda há sim espaço e devemos ainda continuar insistindo na formação em saúde do nosso país (E5).

Do ponto de vista dos instrumentos para orientação da oferta no sentido desejado, observa-se, nas duas falas anteriores, que os entrevistados destacam tanto

políticas regulatórias quanto de financiamento. Complementarmente, houve referência à importância de tornar mais eficientes as trajetórias do ensino médio para o ensino superior, de modo que elas facilitem o ingresso no mercado de trabalho.

Então como é que a gente faz para articular no âmbito do governo, não somente do Ministério da Educação, essas diferentes estratégias, de maneira que é o jovem, ele possa ver, poxa, eu não consegui concluir minha formação de maneira regular esse ano, eu vou ter que fazer um EJA. Ok, eu faço um EJA, mas desse EJA eu posso ir para uma formação técnica, eu posso ingressar no curso superior. Eles têm que ter essa visão de quais são as possibilidades integradas e não estanques que o governo oferece para essa população, que é uma população hoje, na minha opinião, que ela está sem rumo, tá sem referência (E6).

Ainda sobre a orientação da oferta, observamos, nos PNEs 2001 e 2014, uma preocupação com uma oferta que garantisse o acesso e a permanência de grupos tradicionalmente excluídos da educação superior. Na classificação das falas, no entanto, esse tema acabou sendo tratado na categoria “eficiência do sistema”, como instrumentos para garantir a formação superior completa. Por esse motivo, ele não será abordado nesta subseção.

### 3.4 FORMAÇÃO DE PROFESSORES

A formação de professores é uma categoria que agrupa posicionamentos em torno da defesa de que a área de formação de professores para a educação básica é estratégica para o País, reforçando o destaque dado ao tema nos PNEs 2001 e 2014. Ressalta-se o entendimento de que a área precisa ser alvo de uma política de Estado, que garanta a qualidade dos professores e das professoras da educação básica.

Eu entendo que formação docente tem que ser política de estado e não política de governo, porque é alguma coisa de médio, longo prazo (E6).

Eu acho importante é que, que haja, por exemplo, um plano nacional de formação de professores. Sim, violento, encampado pelo governo, e que destaque essa área com incentivo, com recurso. E selecione os cursos adequados para funcionar e exija desses cursos o que se exige de medicina. E coloque professores na rede, capazes de perenizá-la, capazes de reestruturá-la, não é? (E1).

A preocupação com a formação dos profissionais que já atuam na educação básica encontra respaldo na Meta 15 do atual PNE, que persegue a formação específica em curso de licenciatura para todos os professores e as professoras da educação básica. Parte dos entrevistados, no entanto, mostra preocupação adicional com a qualidade da formação dos atuais e futuros professores e professoras, especialmente por conta do crescimento da sua oferta na modalidade a distância. Destaca-se a necessidade

de avaliação para garantia da qualidade dos cursos ofertados, além de fomento direcionado à formação qualificada desses profissionais.

[...] ele está frequentando um curso EaD, hoje, em uma instituição privada, é esse o professor que vai atuar na educação básica, então a gente tem que se preocupar, não pela tecnologia, mas talvez pela avaliação, e aí é o papel do Inep. Então, a gente precisa avaliar isso aí. Eu tenho que pensar em resultado. A gente pode fazer a avaliação com diferentes intenções. Neste caso, eu acho que a gente precisa pensar nos resultados, pois é esse professor que no dia seguinte vai estar numa sala de aula. [...] E talvez aí, como na medicina, que você tem uma residência médica, no caso da formação de professor, você deveria ter uma residência pedagógica (E2).

Como é que a gente poderia criar um programa, não um programa indiscriminado de Fies: você faz pedagogia, tem prioridade no Fies ou no Prouni. Mas como poderia estimular um curso de pedagogia que teve notas consecutivas boas, tem sido bem avaliado, bons professores etc. Como é que a gente poderia juntar os top 50 dos grandes programas? Bom, então vamos focar aqui, fazer um programa de formação de professores a distância, fazer um pool de instituições, públicas e privadas, um consórcio. (E7).

### 3.5 INFRAESTRUTURA

Esta categoria reúne posicionamentos que reforçam a importância da qualidade da infraestrutura disponibilizada pelos cursos e IES para a qualidade da educação ofertada, mostrando especial preocupação com a realização das atividades práticas.

Então, não adianta você ter o melhor corpo docente se você não tem condições de infraestrutura e de campo de prática para promover, você não vai conseguir promover uma qualidade suficiente daquele curso, daquela instituição (E4).

Então a gente tem as áreas né, às vezes de administração, de direito, que você tem as turmas mais cheias. Agora áreas que às vezes você tem que ter um laboratório, laboratório sempre pressupõe problema né, porque é manipulação de material de risco ou de equipamento, ou de... que não cabe. Laboratório por definição não é pra multidão, [...] então não adianta expandir... ah vou botar a vaga para 40, gente, meu laboratório tem sei lá 30 anos, não cabe 40 né, então se o curso botar 40, vou duplicar o laboratório, vou dividir a turma, porque a gente enfim, tem outras estratégias né, então às vezes o espaço físico é esse, ele tem que ser dimensionado, nessa condição também das especificidades (E3).

Observa-se referência tanto à qualidade das instalações em si, quanto à necessidade de adequação do tamanho das turmas à natureza das atividades pedagógicas propostas. Os entrevistados também se referiram à questão da acessibilidade da infraestrutura para pessoas com deficiência, mas essa categoria será desenvolvida em seção específica.

### 3.6 CORPO DOCENTE

Tema de destaque na Meta 13 do PNE 2014, a titulação do corpo docente é um dos principais quesitos abordados nesta categoria pelos entrevistados. Em geral, há concordância de que a titulação é importante, mas não suficiente para a garantia da qualidade. Questões como a desigualdade regional, no que se refere à disponibilidade de mestres e doutores, bem como o esgotamento do indicador nas universidades federais são apontadas.

Aumentar a proporção de mestres e doutores é uma ação importante, que tem que ser feita, mas por si só não é suficiente para a gente abordar a questão da qualidade na educação superior (E5).

A distribuição dos docentes com pós-graduação. Quando você sai de algumas regiões mais privilegiadas, você não consegue ter um curso de graduação. Às vezes você tem especialistas. E você consegue ter, em um raio de 200 km, um mestre. Então o PNE tem que se preocupar com a pós-graduação, principalmente *o stricto sensu* (E9).

A titulação, [...] ela é base de qualquer concurso público. Pela legislação você não faz se não for para doutor, então a legislação, né, pelo menos nas federais, tá [...] a excelência já é direcionada, você só pode contratar doutor, então isso já não é, né, esse requisito, ele realmente já foi superado (E3).

Destaca-se a importância de outros fatores para além da titulação, como a experiência, em determinadas áreas, e a permanência do docente na instituição, no sentido de duração, continuidade, estabilidade do seu vínculo junto ao curso.

Então, para o CST eu tenho aqui uma divergência um pouquinho com os demais quando eles têm que ser *stricto*, porque no atual instrumento [de avaliação] ele não separa CST de bacharel, então ou no CST você tem o número de mestre e doutores necessário ou você leva uma nota ruim naquele indicador. Isso eu não concordo (E9).

Mas eu sempre achei que isso é muito pouco para medir qualidade, né? [...] Nós temos essa visão muito academicista, né? [...] Se não tiver mestrado, doutorado... e a gente vê que nem sempre um mestre, um doutor, é tão importante em algumas áreas, né? (E7).

[...] não só a composição como a permanência, eu acho que essa é uma dimensão fundamental que hoje a gente precisa colocar no PNE, até por conta do desafio da educação à distância, que substitui com muita facilidade o professor na ponta do ensino superior (E4).

Sobre a questão da relação entre o número de alunos para cada professor, os entrevistados apresentaram preocupações distintas da Estratégia 12.3 do PNE 2014,

que propôs elevar a relação de estudantes por professor para 18, nas universidades federais. Observa-se preocupação com o grande número de alunos por professor em cursos EaD, quando comparados com a modalidade presencial. Pondera-se sobre o quanto a figura do tutor impacta a qualidade dos cursos e recomenda-se a coleta de tutores no Censo da Educação Superior, por curso, além do tipo de atuação que ele realiza, tendo em vista a necessidade de se capturar os tutores que atuam na docência.

São 180 alunos para cada professor na modalidade EaD! Se você já tem uma dificuldade de comunicação porque, veja bem, a EaD não é aula síncrona como a gente está fazendo aqui. [...] Essas respostas precisam ser dadas. Como é que funciona a EaD no Brasil? [...] eu acho que tem que estar presente nas reflexões, inclusive de avaliação, tanto das condições de oferta, como também nos resultados, aí podem as diferenças de resultado serem grandes, tendo em vista essa quantidade enorme de estudantes para cada professor (E2).

O tutor pode estar desempenhando uma função que é praticamente equivalente ao de um professor, como também tem tutor que está simplesmente disponibilizando a infraestrutura ali do laboratório de informática, resolvendo questões de acesso e tal. Então, se a gente conseguir mapear essas diferenças talvez a gente consiga ter uma visão melhor de como de fato está se dando o relacionamento do estudante com o profissional, seja ele o tutor ou professor, que está orientando a formação. Hoje a gente está vendo só o professor tradicional (E11).

Pondera-se ainda sobre a dificuldade de se encontrar o equilíbrio dessa relação, considerando a qualidade do atendimento dos alunos e os custos de funcionamento dos cursos. Menciona-se a consideração desse indicador em *rankings* internacionais.

Você tem que trabalhar para ter menos alunos por professor, pela qualidade. Em algum grau isso é sempre verdadeiro. [...] Mas, se você olhar pelo ângulo do custo, você tem que ampliar para baixar o custo, essa é uma equação de difícil resolução (E8).

Quando a gente olha alguns *rankings* internacionais, as nossas instituições, principalmente as federais, elas conseguem um índice de qualidade um pouco maior por conta da relação aluno professor. [...] E os *rankings* internacionais entendem que é um fator de qualidade quando você tem mais professores, em relação ao número de alunos. Então, talvez isso pode ser algo que pode ajudar a qualidade (E5).

### 3.7 CURRÍCULO

Nesta categoria estão reunidos os posicionamentos em torno da noção de que a educação superior precisa rever os currículos de seus cursos, seja para modernizá-los, deixá-los mais flexíveis, atrativos e/ou adequados às demandas da sociedade e dos

setores produtivos. Defende-se que a formação seja orientada por competências e habilidades, e não pela profissão.

Eu particularmente entendo que a gente não pode formar para uma profissão, por uma razão muito simples. As profissões que existem hoje, possivelmente daqui 4 anos não existirão e as que não existem, daqui 4 anos existirão. [...] a formação na educação superior, ela tem que tá muito mais focada em competências, habilidades, do que necessariamente em alguns blocos. Não gosto, nem queria usar a palavra conteúdo (E6).

Parte dos entrevistados defendeu a necessidade de se permitir a construção de currículos dinâmicos, com base na trajetória feita pelos estudantes na educação superior. Houve crítica no sentido de que as universidades, por tradição, enquadram os conteúdos em estruturas rígidas, dificultando a flexibilização.

E você tem uma universidade que está viciada em organizar essas caixinhas. Não tem nenhuma estrutura para gerenciar a trajetória estudantil. Estou falando das grandes universidades... Essa discussão sobre qual é o regime acadêmico, e se ele é concebido para receber um grande número de estudantes que vão construir uma trajetória e que vão conhecer as oportunidades de formação ao longo desse percurso inicial, ou a gente faz isso ou eu acho muito difícil discutir uma universidade que vai receber 50% dos jovens, 60% dos jovens (E8).

Crítica análoga é atribuída ao Enade, na forma como enquadra os cursos para avaliação. Há uma percepção entre parte dos entrevistados de que a avaliação terminou por prejudicar a contribuição das DCN para a flexibilização dos currículos.

Eu acho que o Enade como está hoje é um equívoco imenso. Ele está destruindo a capacidade curricular das instituições. [...] Se a gente fizer um currículo muito diferente, a gente não passa no Enade (E1).

Quando as diretrizes curriculares foram criadas, a ideia é que elas fossem flexíveis, que elas considerassem a autonomia das instituições de ensino superior, entre outros princípios, em substituição aos antigos currículos mínimos. Na minha opinião, o que aconteceu foi que, em muitos casos, elas se tornaram mais engessadas do que os currículos mínimos. Por quê? Porque a estruturação delas, que tem como produto uma proposta de projeto pedagógico para os cursos, quando vem a avaliação, era *ipsis litteris*. Então assim, o pessoal fica conferindo umas coisas que, na minha opinião, não fazem o menor sentido (E6).

A previsão de assegurar pelo menos 10% dos créditos curriculares para a extensão universitária, estabelecida na Estratégia 12.7 do PNE 2014, também foi mencionada, destacando-se a importância de se avaliar o impacto dessa estratégia.

### 3.8 EAD

O exponencial crescimento da oferta de cursos na modalidade a distância na educação superior esteve presente como um tema transversal em quase todas as entrevistas. De forma unânime, os entrevistados declararam não possuir nenhum tipo de resistência contra a modalidade, embora alguns se mostrem mais entusiastas e outros mais refratários em relação à qualidade dos cursos EaD.

A Meta 12, tem 5 anos que me dizem que essa meta não tem como ser cumprida. Olha, não tem como ser cumprida, porque as pessoas continuam tentando cumprir a meta da mesma forma. Onde no PNE está escrito que essa meta não pode ser cumprida com cursos a distância? Em lugar nenhum. Então, se nós tivéssemos mudado as ações para cumprir essa meta, essa meta poderia ter sido cumprida, com, por exemplo, a implementação do EAD (E5).

Eu sou favorável a um crescimento da educação superior no âmbito da modalidade da educação a distância com algum sacrifício de qualidade, mas desde que ela tenha, na realidade, um efeito apenas incremental, o que me preocupa é quando ela tem um efeito de substituição da educação na modalidade presencial (E4).

Aponta-se a modalidade como um instrumento estratégico para a democratização do acesso e redução das desigualdades, ao tempo em que se mostra preocupação com a sua expansão desenfreada e com a sua forma de avaliação e regulação.

Então acho que o PNE tem que assumir essa realidade e tratar do EaD de forma a retornar boas práticas, bons processos, um aprendizado consistente e que o EaD seja uma forma de correção da assimetria regional, uma forma de ampliação da matrícula na região Centro-Oeste e Norte, e não uma forma de “reprodução assexuada” de matrícula (E1).

Não estou dizendo que todas as instituições que trabalham com educação a distância têm essa perspectiva. Não estou dizendo que não existem instituições sérias. Mas eu estou dizendo que me preocupa esse quantitativo de vagas, o leilão que tem sido feito aí em relação aos valores cobrados, nas parcelas da anuidade (E6).

Eu acho que a modalidade a distância é fundamental da democratização do acesso ao ensino superior, mas tem que ser feita com qualidade, né? Eu acho que a questão da qualidade, da avaliação dos EaDs, ela deve ser o centro hoje das nossas preocupações, né? Nós tivemos essa expansão por todos esses números que você apresentou e que dão calafrios, né? Como é que tá? Tá solto, né? Completamente desregulado, né? (E7).

Há preocupação com o crescimento do número de cursos e polos, com o modo como deve se dar sua avaliação/regulação e com o nível de análise.

É fundamental avaliar polos. Só avaliar sede, não dá (E9).

É importante o PNE construir uma nova institucionalidade. A EaD não pode ser pensada fora do contexto do ordenamento de aprendizado inteiro da instituição, como hoje ela é (E1).

Agora, no caso da educação a distância, praticamente impossível você fazer o controle de todos os polos de EaD que existem nesse país. [...] Então, há de se pensar em uma regulação para esse tipo de formação específica (E6).

Como é que nós vamos criar indicadores para avaliar a qualidade de EaD? Certamente eles terão que ser acompanhados, avaliados. E quando eu falo avaliado, não é avaliar curso por curso, é avaliar a instituição que está oferecendo o EaD (E7).

Defende-se a necessidade de avaliação específica para a modalidade EaD.

Quais indicadores específicos são mais importantes para EaD ou para o presencial? Isso eu acho que a gente ainda depende de alguns estudos. Mas, de fato, uma avaliação que reconheça essas diferenças de modalidade precisa ser fortalecida (E11).

Claro, mas mais uma vez é preciso colocar em discussão quais são os tipos de instituição de ensino superior e que critérios devem ser usados para avaliar a oferta. Para você avaliar a educação a distância, os critérios precisam ser completamente diferentes da avaliação da educação presencial (E8).

### 3.9 AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO

Esta categoria reúne críticas e sugestões referentes ao sistema de avaliação vigente e ao seu relacionamento com as políticas regulatórias. Observa-se um posicionamento crítico em relação à subordinação da avaliação pela regulação.

A avaliação é regulação? É regulação. Só que é uma fase da regulação que deve ter personalidade, autonomia e determinação e ter impacto no processo regulatório, mas é ao contrário. É o processo inteiro regulatório que define a etapa avaliativa. Quando é a etapa avaliativa que deveria definir o processo regulatório (E1).

Esse posicionamento é agravado pelo entendimento de que, dessa forma, a avaliação provoca nas instituições um comportamento de acomodação a critérios mínimos.

Se você considerar avaliação, como uma etapa da regulação e na política pública, a gente orienta mal. Orienta mal, limita, constrange e facilita no final das coisas. Por que facilita? Facilita, porque as instituições rapidamente se adaptam. Porque é simples demais. E se adaptam e se viram lá. É só ver o índice de avaliação *in loco* de fracasso, deve ser 2, 3, 5%. Todo mundo vai bem (E1).

Acho que hoje essas dimensões da qualidade acabam sendo definidas por aquilo que é considerado nos instrumentos de avaliação. É isso que as instituições vão atrás de obter, até porque os resultados da avaliação são subsídios para a permanência dessas instituições no sistema (E11).

Aponta-se para soluções diversas, entre elas a necessidade de uma agência reguladora para o setor, tendo em vista a sua magnitude.

Na minha opinião, você tem agências reguladoras para a área de saúde, área de previdência, para área de transporte terrestre, de aviação, aquaviário, telecomunicação, de água, de energia nuclear, sistema financeiro etc. Nós não temos uma agência reguladora para a educação superior, e é um mercado de bilhões. É um mercado que tem 8,9 milhões de usuários e você não tem uma agência regulatória (E5).

Recomenda-se o aprimoramento da avaliação, com a utilização de critérios e indicadores diversos, de modo a capturar melhor a diversidade do sistema de educação superior.

Você não tem como monitorar e apreciar a qualidade de instituições que têm lógicas de funcionamento tão díspares e realizam atividades tão diferentes, concebidas e geridas de modo diferente, também com a maneira de se organizarem, e a atividade é totalmente diversa, você não pode tratar com os mesmos critérios. Isso se traduz também nos indicadores (E8).

Acho que a qualidade é mais ampla do que a gente está retratando atualmente. Então uma sugestão seria que no futuro a gente conseguisse retratar essas diferentes dimensões da qualidade de maneira específica, separada, desagregada, para todos os cursos e instituições (E11).

Então eu acho que a gente tem que ter essa abertura para entender os cursos e pensar qualidades diferentes (E7).

Em referência à ampliação da cobertura do Enade, prevista na Estratégia 13.2 do PNE 2014, entende-se que tal estratégia é equivocada, pois inexecutável. Há uma defesa da permanência da utilização de critérios para seleção das áreas avaliadas.

Às vezes, você não tem professor para fazer a prova do Enade, então assim o desejo é lindo maravilhoso, mas é exequível? Não é exequível (E3).

[...] então nós temos alguns critérios para que se possa fazer Enade. Então, por exemplo, eu não posso ter poucos cursos, e isso aí influencia muito e não é a quantidade de alunos, porque não adianta eu ter uma quantidade imensa de alunos para fazer Enade se eu tenho tudo dentro da mesma instituição muitas vagas, inclusive EaD, mas tenho poucos professores para que eu tenha um banco de itens, para que eu tenha o núcleo que possa fazer o Enade (E9).

Então, essa expansão do Enade foi importante nos últimos anos, mas eu acho que ela não deve ser uma meta simplesmente quantitativa. Em algum momento essa expansão precisa parar, sob o risco de trazer problemas de validade ou confiabilidade para as provas (E11).

Ainda em relação ao Enade, outras ações são apontadas como mais importantes do que a sua expansão quantitativa. Menciona-se a necessidade de avanços para a produção de um Enade comparável entre as edições, o que permitirá o monitoramento dos resultados, além da melhor divulgação da importância do exame entre os estudantes, para estimular a sua participação qualificada.

Um caminho [...] é justamente numa modernização do processo de elaboração das provas do Enade, para que [...] possa trazer resultados comparáveis (E11).

Eu acho que o Enade, ele tem que ser melhor trabalhado, a sua importância. Acho que tem que fazer o *marketing* mesmo do Enade, porque às vezes os alunos não entendem, ai que saco, eu tenho que fazer isso, senão não recebo meu diploma, fica assim. É mais uma prova... (E3).

Para além do desempenho no Enade, levanta-se a necessidade de que a avaliação construa outros indicadores de resultados, por meio de pesquisa de egressos.

Porque ninguém sabe o que acontece com o egresso. Ninguém sabe. [...] Eu quero saber é o seguinte. No que o diploma mudou a vida desse empregado? Que salário ele passou a ganhar, que novo posto ele alcançou? Então, ninguém sabe (E1).

A gente poderia inclusive, ter dados mais... assim a gente consegue captar até o nível do indivíduo não é, cruzar os dados dos estudantes do Censo com dados da RAIS e ver como é que está esse estudante em termos de empregabilidade e até renda. Mas, assim, isso tudo depende de muitos estudos, não sei se é perigoso a gente relacionar essas duas coisas à qualidade do curso. [...] Mas de qualquer maneira, acho que é uma direção que a gente tem que caminhar. A gente precisa saber, para além dos resultados do Enade, que outros resultados de fato nós estamos tendo do processo formativo dos estudantes (E11).

### 3.10 DESIGUALDADE DE GÊNERO

Esta categoria abarca pontos relacionados à democratização do acesso e à equidade no âmbito da educação superior. Tendo em vista que há predominância do sexo masculino em algumas áreas de cursos e do sexo feminino em outras, nota-se, nas falas da maioria dos entrevistados, uma preocupação com o equilíbrio, buscando, portanto, a igualdade de gênero no acesso e na permanência no âmbito dos cursos de graduação.

Não adianta deixar como está, a tendência é da continuação. As mudanças que aconteceram para cá ou para lá foram espontâneas. Foi dado maior protagonismo,

foi do emprego necessário, foi até da situação de renda, onde a mulher teve que assumir, digamos, um papel relevante na sustentação familiar. Isso tudo interfere na matrícula, positivamente, mas não foi feita uma ação determinante para gênero, e mesmo as cotas, poucas universidades administram (E1).

No caso brasileiro, as meninas vão muito bem, obrigado. Entretanto, tem um aspecto, dois aspectos que eu vou destacar, que é a concentração em determinadas áreas. As meninas vencem tanto no ingresso quanto na conclusão em todas as áreas, exceto em duas, tecnologia e engenharia, que são áreas que pagam bons salários (E2).

Um bom sistema é aquele sistema que é inclusivo. Então, eu acho que a gente precisa mapear, quais são essas áreas, e verificando onde que é que está tendo essa barreira, se é que existe uma barreira, provavelmente sim, aí a gente pode atuar (E11).

Há uma percepção de que essa distorção deve ser corrigida na esfera educacional e não na esfera do mercado de trabalho. As oportunidades devem surgir já na educação básica por meio, inclusive, de políticas de esclarecimento sobre os cursos de graduação e suas relações com as profissões.

A igualdade de gênero começa no campo educacional para ser transferido depois para o campo profissional. Então eu acho que não faz sentido inverter as coisas. Existe uma preocupação legítima e necessária, importante, de ganhos simétricos. Não faz o menor sentido a gente ter essa preocupação de política pública no mercado de trabalho e não transferir isso para o campo educacional. Eu acho que deve constar sim como uma meta do PNE, não vejo possibilidade de isso não estar no PNE (E4).

Alguns entrevistados destacam que já há ações nesse sentido no âmbito da educação superior, sobretudo em áreas cuja predominância é do sexo masculino, e que a discussão deve começar na educação básica.

Há trabalhos de algumas instituições para melhoria disso. Mulheres na ciência e outras ações. [...] Acho que vale muito isso [...] e acho que deve se tratar uma política nacional nessa perspectiva (E10).

[...] isso vem do ensino fundamental e médio. Nessa perspectiva de deixar de ser sexista, que profissão que você quer ser, qualquer uma que você que deseja né? Aí vem da parte das universidades, vem da extensão. A UnB [...] tem as “Meninas na computação” e [...] as “Meninas velozes” (E3).

Por outro lado, há posicionamento contrário à atuação do Estado como indutor da redução da desigualdade de gênero na educação superior por meio de políticas específicas para esse fim.

Se eu for fazer dessa forma, eu vou ter que fazer, até para manter a equidade, vou ter que fazer com outros tipos de segmentação. E aí eu entendo que, quando você trata da questão dos direitos da pessoa humana, colocado na própria declaração da ONU, a menos que haja algo muito, mas muito gritante, assim, explicitamente discriminatório, eu, particularmente, não vejo sentido para isso. Você quer ver uma coisa? Por exemplo, na Finlândia, estava assistindo uma palestra de uma diretora finlandesa. É, o predomínio na universidade é de mulheres. Eles agora não vão ter que criar uma política para a discriminação contra os homens. Não é assim que funciona na minha opinião (E6).

### 3.11 INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

A percepção de que o tema da inclusão de pessoas com deficiência não deve ficar restrita à educação básica, como previsto na Meta 4 do atual PNE, e sim contemplar também a educação superior, foi unânime entre os entrevistados. Um dos destaques é que, embora o tema já seja abordado nos atuais instrumentos utilizados de avaliação *in loco* dos cursos de graduação, é preciso que a discussão seja considerada no PNE e que haja normas mais rígidas sobre o assunto.

Eu acho que não tem por que restringir o tema à educação básica. [...] É preciso dizer que as universidades têm que criar condições de atender a todos (E8).

Na avaliação, os instrumentos de avaliação já observam indicadores relativos à acessibilidade, a gente, induzindo por meio da avaliação a necessidade de haver igualdade de condições para as pessoas com deficiência. Eu acho que é importante o Estado, o PNE é um instrumento de Estado, se apropriar disso, fortalecer isso e não manter isso apenas nos instrumentos de avaliação (E4).

Então, eu acho que é um problema que tem que se preocupar, as pessoas têm que entrar, elas têm que ter [...] a oportunidade de ter um curso superior. [...] Eu só acho que nós temos que colocar talvez umas normas um pouquinho mais rígidas para que as instituições não fujam das suas responsabilidades (E9).

Observa-se também a preocupação com o atendimento às diversas formas de inclusão, para além da acessibilidade física, especialmente nos cursos na modalidade a distância.

A gente também não pode restringir o acesso a um tipo de deficiência, que é a física, de locomoção, o cadeirante (E2).

Então tem muitos estudantes que têm necessidades que não estão sendo supridas, pelo estado ou pela escola, e isso dificulta um pouco o acesso deles a uma educação de qualidade. Como, por exemplo, o intérprete de libras, como por exemplo, material didático em braille, ou os vídeos devidamente legendados. Então a gente tem muito material ainda produzido sem essa adaptação: *sites* das

universidades, dos cursos, então a gente precisa avançar muito na questão da acessibilidade. Nós temos um programa [...] Esse programa prevê recursos para obras de acessibilidade, piso tátil, maquetes, rampas de acesso, elevadores etc. Mas isso é muito pouco, isso é uma obrigação arquitetônica que o nosso prédio já tinha que ter. Mas eu estou falando em ir mais além: por exemplo, na educação a distância isso é um desafio, né, para deficientes visuais ou para deficientes auditivos (E5).

Nota-se ainda uma preocupação com a compreensão longitudinal do tema, desde a educação básica até o mundo do trabalho.

Para eu me posicionar com relação a isso, eu precisaria de ver quantas pessoas [...] estão de fato conseguindo concluir o ensino médio para aí a gente ver se há uma nova barreira enfrentada na educação superior, ou, se ao invés disso, talvez pudesse ser mais estratégico que o governo focasse em destruir as barreiras que continuam existindo na educação básica. Não sei dizer (E11).

[...] não somente nas questões que já estão postas de acessibilidade, que inclusive afeta no ensino superior, mas na questão do exercício profissional, entendeu? Então, assim, tem que ter essa sensibilidade. Se você não tiver... para qualquer tipo de deficiência... seja questão de dificuldade de locomoção, de ambulatória, seja visual, auditiva tem que ter (E6).

### 3.12 PERCEPÇÕES MAIS AMPLAS SOBRE O PNE QUE EMERGIRAM DAS ENTREVISTAS

Para encerrar esta seção, destacamos um tema abordado por parte dos entrevistados, que optamos por não dar o *status* de categoria, pois extrapola o âmbito da qualidade da educação superior. Trata-se da compreensão de que o PNE 2014 não recebeu a devida atenção e importância, seja porque não foi assimilado pelos gestores responsáveis, seja por falta de responsabilização. Destaca-se nesse contexto a importância do regime de colaboração entre os entes federados.

O censo é muita coisa, porque ele próprio indica o descumprimento do PNE, agora o PNE em si, o batimento ou o não batimento da meta. Tem expressão, tem significado, mas não tem ação [...]. Eu acho que faltou mesmo a assimilação, vamos dizer assim, vamos chamar isso, numa categoria mais complexa, um padrão existencial de assimilação. Não teve padrão existencial de assimilação, tá certo, o gestor não assimilou aquilo essencialmente, ou seja, ele não introduziu aquilo como um procedimento de gestão (E1).

Quando você fala o plano nacional de educação, a meta tal, entra por um ouvido e sai pelo outro. Não tem um responsável. O plano nacional é a soma dos planos

municipais ou dos planos estaduais. Então, em alguns casos, cabe muito bem a responsabilização do ministro da educação, em outros casos, não. [...] Aí tem outra coisa que eu acho que cabe no plano, a cooperação! Instâncias de cooperação, mecanismos de cooperação e de responsabilização. Tem que encontrar um jeito. Encontrar um jeito de colocar isso explícito no plano. Como o MEC precisa atuar? Como pode ocorrer a cooperação? (E2).

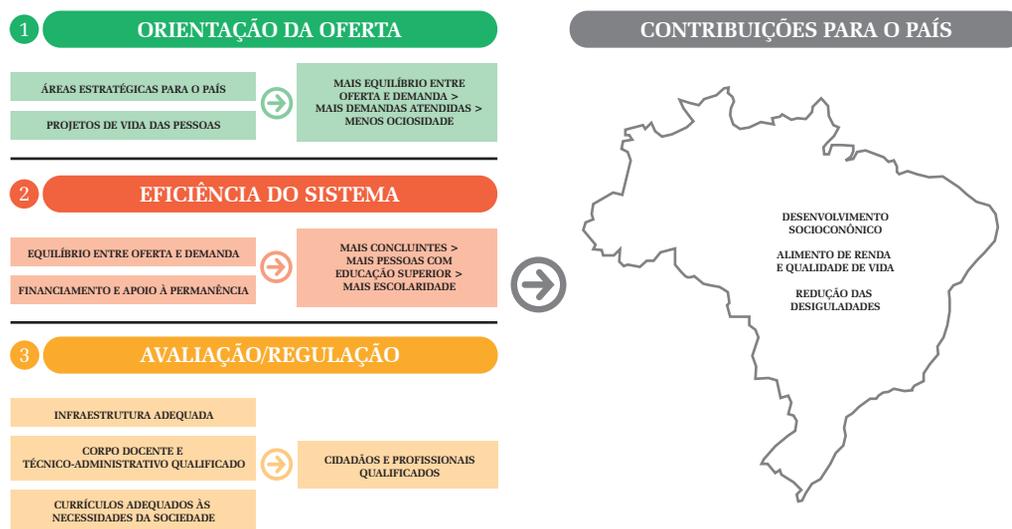
#### **4 RECOMENDAÇÕES E METAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR: POSSIBILIDADES PARA O NOVO PNE**

---

Os temas e as preocupações levantados pelos entrevistados apontam a importância da educação superior para a promoção do aumento da renda e da qualidade de vida da população brasileira, com foco na redução das desigualdades sociais e no desenvolvimento socioeconômico do País. Apesar de sua invisibilidade no documento que serviu de referência à Conferência Nacional de Educação 2022 (FNE, 2021) e, conseqüentemente, no seu documento resultante (FNE, 2022), que servirá de base para a construção do novo PNE, as falas dos entrevistados e das entrevistadas evidenciam que a educação superior importa, requer atenção do Estado e demanda tratamento adequado no novo PNE.

Quando analisados em diálogo com aquilo que foi postulado nos PNEs 2001 e 2014, os resultados das entrevistas sugerem que a qualidade da educação superior deve ser compreendida numa chave mais ampla, para além dos indicadores de titulação docente e de outros indicadores de insumo, envolvendo uma reestruturação da oferta de cursos para melhor atender à demanda social. Ao mesmo tempo, a democratização da educação superior precisa ir além do acesso, no sentido de promover a conclusão dos cursos de maneira mais equitativa e com maior eficiência do sistema.

Nesta seção, apresentamos um conjunto de recomendações, na forma de orientações e metas mapeadas mediante o diálogo entre a legislação revisada, especialmente, o PNE 2014, as categorias inferidas das entrevistas e as bases de dados oficiais disponíveis. Para isso, propomos uma estrutura lógica para orientar o tratamento da qualidade da educação superior no novo PNE, esquematizada na Figura 1.



**FIGURA 1**  
**PROPOSTA DE ESTRUTURA LÓGICA PARA O TRATAMENTO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO NOVO PNE**

Fonte: Elaboração própria.

Na proposta, a qualidade da educação superior é organizada em torno de três grandes dimensões interrelacionadas: a orientação da oferta; a eficiência do sistema; e a avaliação e regulação da educação superior. Juntas, elas contribuem para o desenvolvimento socioeconômico do País e para o aumento de renda e qualidade de vida da população, com foco na redução das desigualdades.

#### 4.1 ORIENTAÇÃO DA OFERTA

Um dos temas mais elaborados pelos entrevistados foi a necessidade de que não basta expandir a oferta, é preciso orientá-la estrategicamente. De fato, a expansão observada pela educação superior brasileira nas últimas décadas foi expressiva, mas não necessariamente na direção correta. Os dados da Tabela 1 mostram um comparativo entre vagas de educação superior ofertadas no Brasil, candidatos inscritos e ingressantes, em 2001 e em 2021, por modalidade de ensino.

**TABELA 1**  
**VAGAS TOTAIS OFERTADAS, CANDIDATOS E INGRESSOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR – BRASIL – 2001/2021**

	Vagas ofertadas			Candidatos inscritos			Ingressantes		
	Total	Pres.	EaD	Total	Pres.	EaD	Total	Pres.	EaD
2001	1.415.348	1.408.492	6.856	4.274.228	4.260.261	13.967	1.212.891	1.206.273	6.618
2021	22.679.062	5.942.212	16.736.850	15.120.827	8.644.865	6.475.962	3.944.897	1.467.523	2.477.374

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

Observa-se que, em 2001, o total de vagas ofertadas não atendia à demanda por educação superior, medida pelo número de candidatos que tentaram ingressar no sistema, havendo um déficit de quase 3 milhões de vagas. A carência de vagas ocorria tanto nos cursos presenciais quanto nos cursos EaD, embora essa modalidade de ensino ainda fosse inexpressiva no País. Passados 20 anos, o sistema de educação superior brasileiro acumula um saldo de mais de 7,5 milhões de vagas em relação à demanda, no entanto, esse saldo reflete o enorme crescimento de vagas nos cursos na modalidade EaD, permanecendo um déficit de mais de 3 milhões de vagas nos cursos presenciais.

Ainda em relação aos cursos presenciais, quando se observam os números de ingressantes, que são aqueles candidatos que, de fato, ocuparam as vagas oferecidas, é interessante notar que, apesar da carência de vagas presenciais, o seu percentual de ocupação caiu para apenas 24,7%, em 2021, contra 85,7%, em 2001. Para usar uma linguagem comum entre os jovens, a oferta e a demanda por educação superior não estão dando “*match*”. Em outras palavras, a maior parte das vagas presenciais ofertadas estão ficando ociosas, por falta de ingressantes.<sup>2</sup> A Tabela 2 mostra os percentuais de vagas totais e de vagas novas ociosas por dependência administrativa e modalidade de ensino.

**TABELA 2**  
**Ociosidade de Vagas Totais e Vagas Novas – BRASIL – 2021**

(continua)

	Vagas Totais			Vagas Novas		
	Oferta	Ingressantes	Ociosidade (%)	Oferta	Ingressantes	Ociosidade (%)
<b>Total Geral</b>	<b>22.677.486</b>	<b>3.944.897</b>	<b>82,6%</b>	<b>16.884.427</b>	<b>3.407.922</b>	<b>79,8%</b>
Total Presencial	5.940.636	1.467.523	75,3%	3.931.806	1.217.984	69,0%
Total EaD	16.736.850	2.477.374	85,2%	12.952.621	2.189.938	83,1%

<sup>2</sup> Essa comparação não cabe na modalidade EaD, já que a relação entre o número de vagas e candidatos não se manteve entre 2001 e 2021.

**TABELA 2**  
**Ociosidade de Vagas Totais e Vagas Novas – Brasil – 2021**

(conclusão)

	Vagas Totais			Vagas Novas		
	Oferta	Ingressantes	Ociosidade (%)	Oferta	Ingressantes	Ociosidade (%)
<b>Total Pública</b>	<b>827.045</b>	<b>492.141</b>	<b>40,5%</b>	<b>646.844</b>	<b>453.634</b>	<b>29,9%</b>
Pública Presencial	712.768	449.719	36,9%	540.786	413.026	23,6%
Pública EaD	114.277	42.422	62,9%	106.058	40.608	61,7%
<b>Total Privada</b>	<b>21.850.441</b>	<b>3.452.756</b>	<b>84,2%</b>	<b>16.237.583</b>	<b>2.954.288</b>	<b>81,8%</b>
Privada Presencial	5.227.868	1.017.804	80,5%	3.391.020	804.958	76,3%
Privada EaD	16.622.573	2.434.952	85,4%	12.846.563	2.149.330	83,3%

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

É nesse contexto que os entrevistados apontam para a necessidade de orientar a oferta de modo mais estratégico, evitando-se o que um dos entrevistados apontou como “reprodução assexuada de matrículas”. No entanto, embora haja certo consenso de que o país precisa elencar áreas estratégicas para o seu desenvolvimento, resta ainda pouco claro que áreas são essas. Nesse sentido, os exemplos trazidos nas entrevistas alinham-se às preocupações com a escassez de profissionais, apontadas no PNE 2014, com especial ênfase para a formação de professores. Outra preocupação abordada, embora desconsiderada no plano atual, diz respeito ao atendimento das demandas das próprias pessoas por educação superior, com base em seus projetos de vida e aspirações pessoais.

O conjunto de recomendações oferecido nesta subseção está concentrado, portanto, em torno da orientação da oferta para atender às demandas por formação de professores para a educação básica e às demandas reprimidas do sistema.

#### *4.1.1 DEMANDAS POR FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA*

A Meta 15 do PNE 2014 determinou que, no prazo de um ano, fosse estabelecida uma política nacional de formação dos profissionais da educação, em regime de

colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, visando assegurar que todos os professores e as professoras da educação básica possuíssem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Embora a política tenha sido instituída (Brasil, 2016) e o percentual de docências com a formação adequada<sup>3</sup> tenha aumentado durante todo o período, a meta não foi atingida para nenhuma das etapas de ensino. Dados do Relatório de Monitoramento mostram que a formação tem melhorado ao longo dos anos, mas o desafio de atingir a formação adequada para a totalidade dos professores e das professoras permanece (Tabela 3).

**TABELA 3**  
**PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO SUPERIOR ADEQUADA – BRASIL – 2013/2021**

Etapas/ Regiões*	Educação Infantil		Anos Iniciais		Anos Finais		Ensino Médio	
	2013	2021	2013	2021	2013	2021	2013	2021
Norte	39,4%	64,3%	51,2%	71,9%	35,1%	45,5%	63,0%	63,2%
Nordeste	29,4%	55,1%	38,0%	59,4%	30,9%	42,8%	47,2%	54,2%
Sudeste	45,8%	62,6%	60,8%	75,4%	62,8%	71,7%	62,2%	74,7%
Sul	45,3%	59,7%	64,3%	78,4%	61,8%	68,3%	65,3%	70,2%
Centro-Oeste	53,1%	63,8%	68,8%	79,8%	47,7%	64,1%	50,1%	65,3%
<b>Brasil</b>	<b>42,2%</b>	<b>60,7%</b>	<b>54,0%</b>	<b>71,2%</b>	<b>48,0%</b>	<b>58,5%</b>	<b>57,8%</b>	<b>66,6%</b>

Fonte: Elaboração própria, com base no Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE (Brasil. Inep, 2022f).

\*As etapas/regiões que atingiram menos de 50% da meta foram destacadas na cor vermelha.

Observa-se, no quadro geral, que a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental (EF) foram as etapas que mais evoluíram no período, ao passo que os anos finais do EF e o ensino médio cresceram em ritmo inferior. Isso indica a dificuldade adicional enfrentada por essas etapas, que demandam profissionais especializados por disciplina.

Para agravar o quadro, permanece ainda o desafio de reduzir desigualdades para o atingimento da meta, seja por região geográfica, UF, localidade da escola (urbana ou rural), ou dependência administrativa (rede federal, estadual, municipal ou privada),

<sup>3</sup> A formação adequada refere-se ao percentual de docências no Grupo 1 do Indicador de Adequação de Formação Docente, calculado pela Deed/Inep, que concentra os “docentes com formação superior de licenciatura na mesma disciplina que lecionam, ou bacharelado na mesma disciplina com curso de complementação pedagógica concluído” (Brasil. Inep, 2022a, p. 324).

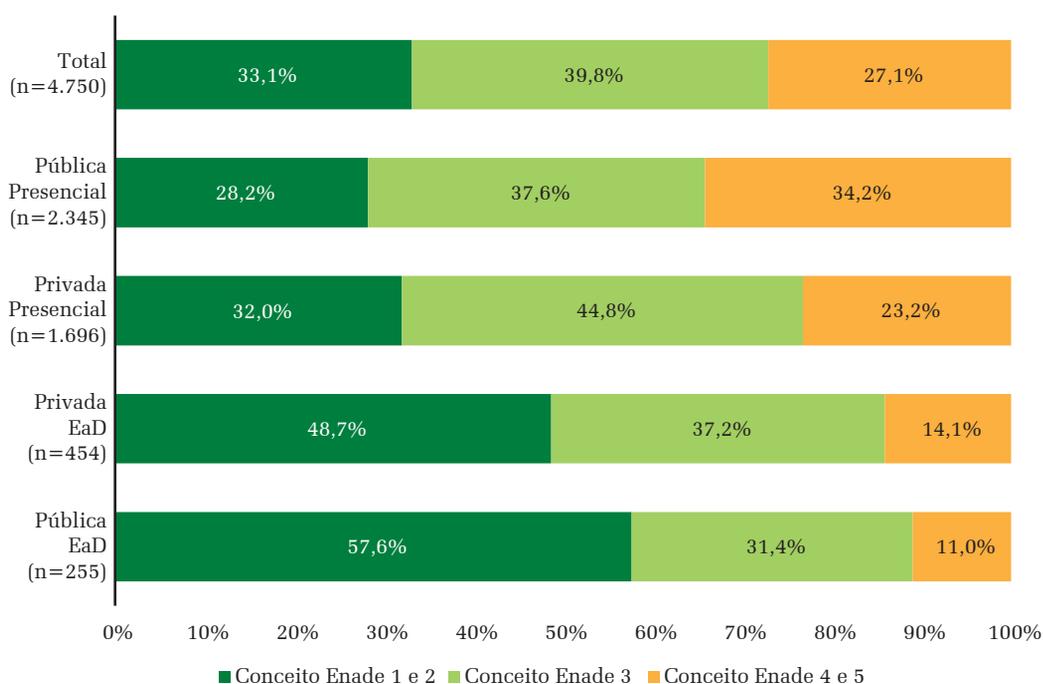
consideradas as etapas de ensino. Dentre os mais distantes da meta (menos de 50%), destacam-se os anos finais do EF nas regiões Norte (45,5%) e Nordeste (42,8%) e na zona rural (28,9%) (Brasil. Inep, 2022f).

Nesse sentido, recomendamos que a meta seja mantida com alterações na sua redação, de modo a retirar a menção à política de formação de professores (já instituída). A seguinte redação é sugerida: *Garantir que 100% dos professores e professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam*. Adicionalmente, recomendamos que, dentre as estratégias, sejam destacadas:

A necessidade de ações de formação profissional orientadas ao atendimento da meta: para isso, é fundamental que haja articulação entre as redes de ensino – responsáveis pela identificação dos profissionais e pelas respectivas demandas por formação adequada – e as instituições de educação superior que ofertam cursos de licenciatura nas diversas regiões do País. Esse mapeamento orientado a resultados é crucial para que a formação não se dê de maneira descolada das necessidades existentes nas redes de ensino.

A importância da qualidade dos cursos de licenciatura ofertados: considerando que, em 2021, 61% das matrículas dos cursos de licenciatura foram na modalidade EaD (84,3%, se considerados apenas os cursos de licenciatura da rede privada), e que o número de ingressantes nos cursos presenciais está em queda, é fundamental que as ações orientadas à formação de professores tenham como condicionalidade a obtenção de resultados satisfatórios na avaliação de qualidade conduzida no âmbito do Sinaes. O Gráfico 1 exibe os resultados obtidos pelos cursos de licenciatura no Conceito Enade 2021.

Tendo em vista o caráter estratégico da área para o País e os resultados da avaliação dos cursos de licenciatura no Enade 2021, recomendamos ainda que quaisquer políticas ou programas governamentais de fomento à formação de professores da rede de educação básica sejam orientados prioritariamente a cursos presenciais, com resultados nos estratos superiores no Conceito Enade (4 e 5) e, complementarmente, em cursos com resultados iguais a 3 no indicador e/ou ofertados na modalidade EaD. Naturalmente, tal proposta pressupõe, mais uma vez, a articulação com os gestores das redes de ensino, responsáveis por um planejamento que garanta a exequibilidade da formação presencial para os seus profissionais.



**GRÁFICO 1**

**DISTRIBUIÇÃO DOS CURSOS DE LICENCIATURA POR FAIXAS DO CONCEITO ENADE, SEGUNDO A CATEGORIA ADMINISTRATIVA DA IES E A MODALIDADE DE ENSINO - BRASIL - 2021**

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Enade (Brasil. Inep, 2022c).

**4.1.2 DEMANDAS REPRIMIDAS NO SISTEMA**

Diferentemente do caso da demanda por cursos de licenciatura, que possui uma oferta abundante, e do próprio sistema de educação superior como um todo, que dispõe de um saldo de mais de 7,5 milhões de vagas, alguns cursos ainda carecem de oferta de vagas no País. Como esse não é um tema abordado no PNE 2014, fizemos este levantamento com base nos dados do Censo da Educação Superior 2021, com o objetivo de diagnosticar quais cursos mantêm o maior número de candidatos inscritos a vagas novas, sem que haja vagas novas correspondentes, combinado a altas taxas de concorrência. Os resultados são exibidos na Tabela 4.

**TABELA 4**  
**CURSOS COM MAIOR DEMANDA E CONCORRÊNCIA POR VAGAS NOVAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO – BRASIL – 2021**

Curso (CO_CINE)	Vagas ofertadas	Candidatos	Candidato/vaga	Candidatos sem vaga
Medicina	45.182	966.239	21,4	921.057
Ciências militares	1.697	50.756	29,9	49.059
Engenharia aeroespacial	184	9.746	53,0	9.562
ABI* Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)	120	3.573	29,8	3.453

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Censo da Educação Superior 2021 (Brasil. Inep, [2022b]).

\*ABI: Área Básica de Ingresso

Os quatro cursos apresentados na lista são aqueles que, em 2021, obtiveram número de candidatos inscritos em seus processos seletivos para vagas novas superior a 1.000 e relação candidato/vaga (popularmente conhecida como concorrência) superior a 20. Sabemos que o número de candidatos inscritos contabiliza alguma repetição de registros, já que o dado é declarado no Censo de maneira consolidada pelas instituições, por isso optamos por uma taxa de concorrência superior a 20.

Embora os cursos encontrados apresentem características próprias e maior aprofundamento seja necessário para compreender esse fenômeno, no caso da Medicina, chama a atenção o total de quase um milhão de pessoas que procuram vagas no curso e não encontram. Sabemos que a carreira de Medicina é tradicionalmente elitizada e disputada no Brasil. Considerada uma carreira de prestígio entre os jovens que sonham ingressar na educação superior, a formação em Medicina vem atrelada ao desejo de obter boas oportunidades de colocação no mercado de trabalho, reconhecimento social e boa remuneração (Carvalhoes; Ribeiro, 2019).

Não à toa, a oferta de cursos na área vem crescendo de tal modo que, em 2021, o curso de Medicina ocupou a nona posição em número de matrículas (224.192). Apesar do crescimento, no entanto, a oferta está longe de suprir a demanda e sua ampliação enfrenta resistências. A discussão sobre a oferta de cursos de Medicina tem sido marcada por disputas entre diversos setores, de modo que, desde 2018, o MEC determinou a suspensão, por cinco anos, do protocolo de pedidos de aumento de vagas e de novos editais de chamamento público para autorização de cursos de graduação em Medicina (Brasil. MEC, 2018). Entre tentativas frustradas de revogação do dispositivo em 2022<sup>4</sup>, a proibição segue vigente até abril de 2023, prazo que o novo governo tem para definir como abordará o assunto.

<sup>4</sup> A Portaria nº 343, de 12/5/2022, tentou alterar a Portaria MEC nº 523, de 1/6/2018, flexibilizando o pedido de aumento de vagas dos cursos de Medicina, mas sob pressões, foi revogada na semana seguinte, pela Portaria nº 371, de 20/5/2022. Em 31/12/2022, último dia da administração do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, mais uma portaria foi publicada pelo MEC, Portaria MEC nº 1.061, de 31/12/2022, desta vez, revogando definitivamente a suspensão de abertura de novos cursos e estabelecendo regras para todos os atos regulatórios referentes aos cursos de medicina. Apenas dois dias depois, sob a administração do atual presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, o dispositivo foi revogado pela Portaria nº 1, de 2/1/2023.

Uma saída para a demanda reprimida tem sido a busca por cursos fora do Brasil, o que tem levado cada vez mais jovens brasileiros a cursar Medicina em outros países latino-americanos, como Bolívia, Cuba, Paraguai e Argentina<sup>5</sup>. A mobilidade internacional, no entanto, implica a posterior necessidade de revalidação do diploma para o exercício profissional no Brasil, o que exige dos profissionais formados a participação no Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida). Aplicado desde 2011, o exame contou com 677 inscritos em seu primeiro ano, alcançando a marca de 15.582 inscritos em 2022, quando sua aplicação passou ser realizada duas vezes por ano. Na primeira edição de 2022, dos 5.682 inscritos, apenas 491 foram aprovados (8,6%), enquanto dos 2.102 inscritos na segunda etapa, 1.478 (70,3%) obtiveram sucesso e puderam encaminhar suas notas para a continuidade do processo junto às instituições revalidadoras (Brasil. Inep, 2022f).

Todo esse contexto demonstra a necessidade de enfrentamento da questão da oferta de cursos de Medicina no Brasil, buscando garantir o atendimento aos jovens brasileiros e brasileiras que enxergam, na formação médica, a possibilidade de realização pessoal e/ou profissional. Assim, mediante o reconhecimento da importância de se manter níveis adequados de oferta em relação à demanda existente por cursos, sejam eles quais forem, propomos que o novo PNE norteie a questão de modo mais amplo, por meio de uma meta que busque o equilíbrio entre a oferta e a demanda, conforme sugestão a seguir: *Equilibrar, gradualmente, a relação candidato/vaga por curso, de modo a manter vagas suficientes para atender à demanda por cursos nas diferentes regiões do País e evitar que a ociosidade das vagas novas alcance níveis maiores que 50%.*

A busca pelo equilíbrio entre a oferta e a demanda deve ser orientada ao atendimento das demandas existentes, sejam elas decorrentes dos incentivos dados às áreas de interesse estratégico para o País ou de projetos pessoais. Além disso, tem como objetivo reduzir as taxas excessivas de ociosidade do sistema.

#### 4.2 EFICIÊNCIA DO SISTEMA

Outro tema bastante abordado pelos entrevistados foi a questão da falta de eficiência do sistema, entendida como um problema que envolve a incapacidade deste de garantir que todo o ciclo previsto para a trajetória dos estudantes se cumpra (demanda existente > vaga ofertada > matrícula > conclusão), ou, como apontado por um dos entrevistados, a capacidade do sistema de “produzir um concluinte”. Para dar conta desse tema, faremos a discussão, abordando a conclusão, com base em três questões relacionadas: a redução da evasão, a expansão das matrículas e o aumento

<sup>5</sup> Países de origem dos diplomas que, tradicionalmente, figuram entre os que possuem maior número de inscritos no Revalida.

da escolaridade. Ao final da seção, fazemos uma reflexão adicional sobre o problema da ancoragem da meta de expansão pública no segmento privado.

#### 4.2.1 A REDUÇÃO DA EVASÃO

Uma das formas de se induzir o aumento de eficiência do sistema no novo PNE seria propondo meta de redução da evasão do sistema. O desequilíbrio (*mismatch*) entre a oferta de cursos por área de conhecimento e as aspirações dos ingressantes, evidenciado na seção anterior, revela a ineficiência do sistema no princípio da trajetória dos estudantes. Esse desajuste é uma das possíveis causas das elevadas taxas de evasão observadas. De acordo com os indicadores de fluxo dos estudantes na educação superior (Brasil. Inep, 2022f), a taxa média de conclusão dos cursos de graduação é de 45%, no segmento público, e de apenas 38,6%, no segmento privado, considerando a coorte de ingressantes no ano de 2012 e um período de dez anos de acompanhamento, até 2021.

Essas taxas de conclusão representam apenas metade dos níveis almejados pelas Estratégias 12.3 e 13.8 do PNE vigente, de 90% para as universidades públicas e de 75% para as IES privadas (Brasil, 2014). Essa distância coloca em questão a viabilidade dos alvos estabelecidos, tendo em vista que nem mesmo os cursos de Medicina do segmento público, com as mais elevadas taxas médias de conclusão em todo o sistema (85,9%), foram capazes de alcançá-los.

No extremo oposto da distribuição das taxas de conclusão no segmento público, encontram-se os cursos de formação de professores em Física (18,4%), Química (26,3%) e Matemática (27,1%), justamente as áreas cuja expansão da oferta foi priorizada pela Estratégia 12.4 do atual PNE<sup>6</sup>. Nota-se, portanto, que o problema da escassez de profissionais nessas áreas parece estar mais relacionado aos obstáculos à permanência e conclusão dos licenciandos, bem como à sua posterior inserção no mercado de trabalho, do que à falta de oferta de vagas. Nesse sentido, o esforço público de investimento para a formação de professores poderia ser mais bem empregado em políticas de assistência estudantil e de melhoria da atratividade da carreira docente.

Ressalta-se que as elevadas taxas de desistência dos cursos de graduação brasileiros não são propriamente uma novidade, já tendo sido indicadas por estudos de caso, ao menos desde a década de 1970 (Rosa, 1977; Brasil. MEC, 1996). A novidade é que apenas recentemente elas puderam ser conhecidas de modo sistemático, periódico e para todo o ensino superior brasileiro, em decorrência do projeto de construção de indicadores longitudinais de fluxo dos estudantes na educação superior, conduzido pelo Inep (Brasil. Inep, 2018).

<sup>6</sup> “12.4) fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas”.

Porém, um indicador que mede a evasão dos estudantes no nível do curso não é adequado para avaliar a evasão do sistema, tendo em vista que a desistência do curso de ingresso não significa a saída definitiva do estudante da educação superior. Um estudo recente (Marques, 2020) revela que mais de 50% dos desistentes dos cursos de graduação brasileiros, entre os anos de 2010 e 2013, voltaram a se matricular em outros cursos de graduação até o ano de 2017, fenômeno também observado nos Estados Unidos (Hanson, 2022).

Embora ainda sejam necessários estudos mais aprofundados para compreender quanto da desistência dos cursos pode ser reduzida, há evidências de que os beneficiários de políticas de bolsas e financiamento estudantil evadem menos do que os demais estudantes (Caseiro, 2018; Brasil. Inep, 2022a). Além do estímulo, com responsabilidade, às políticas de financiamento estudantil em áreas estratégicas, outras ações podem ser adotadas no sentido de aumentar a permanência dos estudantes, como programas de iniciação científica, orientação e suporte acadêmico. Estudos mostram que a combinação dessas estratégias com o financiamento estudantil aumentou de maneira substantiva as taxas de conclusão de cursos em faculdades norte-americanas (Page *et al.* 2019; Miller *et al.* 2020).

Estratégias de suporte acadêmico e mentoria também podem ter como efeito colateral que estudantes busquem trocar de cursos, almejando instituições de maior prestígio (Dynarski; Oster, 2016). Ainda no contexto norte-americano, os estudantes que se matriculam em uma segunda graduação possuem maior probabilidade de concluir seus cursos em relação aos estudantes que ingressam pela primeira vez na educação superior (Hanson, 2022). Embora não tenhamos pesquisa semelhante para o contexto brasileiro, as estatísticas populacionais da Pnad/IBGE revelam que menos de 15% da população com mais de 25 anos que não frequenta a escola possui nível superior incompleto. Isso indica que a evasão do sistema é substancialmente menor em relação às taxas de evasão dos cursos (média de 59% para a coorte de 2012).

Entendemos que, da perspectiva sistêmica adotada pelo PNE, a mobilidade dos estudantes entre os cursos, quando realizada como busca de maior realização acadêmica e profissional, não deve ser compreendida negativamente *a priori*. No entanto, conforme reforçado pelos dados do CES, pelas pesquisas acadêmicas e pelos entrevistados, as políticas de financiamento, suporte acadêmico e apoio estudantil são estratégias fundamentais para que os estudantes, em especial os de origem mais desfavorecida, possam concluir os cursos que desejam.

Pelo exposto, considerando as dificuldades para se medir a evasão do sistema e as características próprias das mudanças de curso e correções de trajetória adotadas pelos estudantes da educação superior, entendemos que a melhor forma de avaliar sua eficiência é pelo monitoramento do total de concluintes. A eficiência do sistema tampouco é captada pelas taxas de matrículas, foco da meta do PNE 2014 para a expansão do ensino de graduação.

#### 4.2.2 A EXPANSÃO DAS MATRÍCULAS

A Meta 12 do PNE 2014 propôs três objetivos quantificáveis, todos relacionados ao aumento de matrículas. Os dois primeiros são referentes ao aumento das taxas brutas e líquidas de matrículas, dois indicadores bem consolidados e amplamente utilizados pela literatura. O terceiro diz respeito à expansão das matrículas no segmento público, que será discutido mais adiante.

A despeito da relevância histórica e internacional dos indicadores de cobertura populacional baseados nas matrículas, compreendemos que a expansão das matrículas são um meio para a elevação da escolaridade da população, que só será levada a cabo de maneira satisfatória com o aumento das taxas de conclusão no ensino superior. Uma das principais limitações das matrículas foi evidenciada na discussão sobre a evasão dos cursos, pois os alunos que estão matriculados não necessariamente concluirão a graduação.

A comparação internacional ajuda a compreender esse aspecto. Os dois países da OCDE com as taxas brutas de matrículas (TBM) mais elevadas eram, em 2020, a Grécia e a Turquia, com percentuais do indicador acima de 100%, em virtude da grande proporção de estudantes acima da faixa etária de referência (18 a 22 anos para a OCDE). Entretanto, quando é analisada a escolarização de nível superior da população de 25 a 34 anos, ambos os países se encontram abaixo da média dos demais membros da organização (OECE, 2022).

A TBM procura medir a capacidade da oferta do sistema educacional em absorver a demanda social, medida pela quantidade de pessoas na idade considerada adequada para um determinado nível de ensino. No caso do PNE, essa idade foi estabelecida como a faixa etária de 18 a 24 anos. No entanto, de acordo com os dados do CES, apenas 45,5% dos estudantes brasileiros estavam nessa faixa etária em 2021 e a idade média para conclusão dos cursos de graduação no Brasil era de 29 anos. Além disso, a capacidade de absorção do nosso sistema de ensino superior está além do número de matrículas, como fica evidente pelo grande número de vagas ociosas.

Se a proposta da taxa bruta é medir a capacidade de oferta, a ideia por trás da taxa líquida de matrículas é medir o acesso da população de 18 a 24 anos. Entretanto, compreendemos que o acesso só é efetivado de maneira plena se os estudantes apresentam, de fato, condições para concluir o ensino superior. Dessa forma, se a população de 18 a 24 anos que está matriculada nos cursos de graduação obtiver sucesso em sua trajetória, isso será captado pelo aumento no percentual da população de 25 a 34 anos que possui ensino superior completo.

Os indicadores de matrículas possuem ainda duas limitações adicionais por desconsiderarem outros aspectos relacionados à eficiência do sistema, além da evasão. Por um lado, o número de matrículas é reduzido pela conclusão do curso, de modo que se torna necessário calcular “taxas líquidas ajustadas”. Por outro, ele é inflado pela

retenção dos estudantes para além do prazo necessário para conclusão dos cursos. De acordo com os indicadores de fluxo na educação superior, 2,7% dos ingressantes de 2012 nas instituições públicas ainda continuavam vinculados a seus cursos dez anos após o ingresso, em 2021 (seja como matriculados ou como trancados). Esse percentual era de 0,7% para o segmento privado. Além disso, quanto maior for o prazo médio de conclusão de um curso, maior será o número de matrículas que ele reterá – mantidos os demais fatores constantes<sup>7</sup>. Assim, pelas suas características, consideramos que as metas de matrículas também não são as mais adequadas para se induzir a eficiência do sistema.

#### 4.2.3 O AUMENTO DA ESCOLARIDADE

Outra forma de se monitorar a eficiência do sistema é observar o aumento de escolaridade geral da população. A Meta 8 do PNE 2014 apresenta essa dimensão, propondo a elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos para 12 anos, buscando a redução das desigualdades entre as áreas rural e urbana, socioeconômicas e raciais. A Tabela 5 resume os resultados obtidos para cada um dos indicadores monitorados.

**TABELA 5**  
**ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS – BRASIL – 2013/2021**

Etapas/ Regiões*	Brasil		Rural		25% + pobres		Escolaridade Negros/Não negros	
	2013	2021	2013	2021	2016	2019	2013	2021
Norte	10	11,2	8,0	10,0	8,8	9,3	88,8%	93,5%
Nordeste	9,9	11,2	8,4	10,2	8,8	9,4	90,0%	95,1%
Sudeste	11,4	12,2	9,4	10,8	10,3	10,6	88,7%	91,5%
Sul	11,3	12,0	10,1	11,3	9,7	10,2	87,3%	89,6%
Centro-Oeste	11,1	12,0	9,4	10,7	9,8	10,4	90,0%	92,5%
<b>Brasil</b>	<b>10,8</b>	<b>11,7</b>	<b>8,8</b>	<b>10,4</b>	<b>9,4</b>	<b>9,9</b>	<b>86,8%</b>	<b>91,2%</b>

Fonte: Elaboração própria, com base no Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE (Brasil. Inep, 2022f).

<sup>7</sup> No caso, o número de ingressantes e a taxa de evasão.

Observa-se que o Brasil praticamente alcançou a meta nacional em todas as regiões, embora ainda haja desafios, principalmente na área rural e entre os 25% mais pobres da população na faixa etária do indicador.

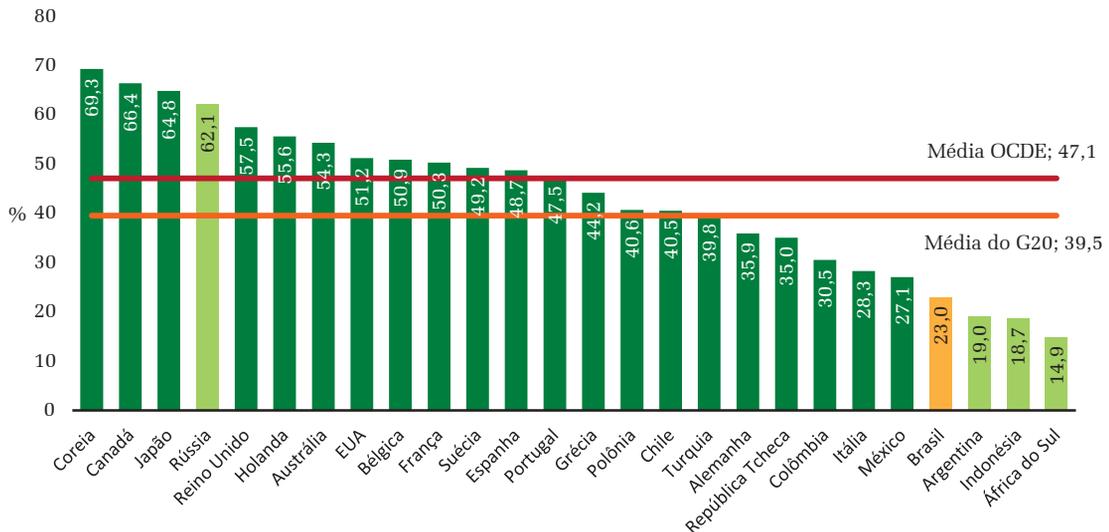
A Meta 8 não estabelece o nível de escolaridade perseguido e, por se tratar de uma média, pode ser alavancada pelo aumento da formação em nível superior. Ao se referir a 12 anos, no entanto, contempla uma trajetória regular até o ensino médio. A questão que se coloca aqui é se a sua expansão para incluir explicitamente o nível superior (em torno de quatro anos a mais de estudo) seria uma boa opção para induzir a eficiência do sistema.

Embora uma parte dos entrevistados tenha apontado nessa direção, houve também argumentos no sentido de que qualquer projeto de estímulo ao aumento da escolaridade da população deve ser pensado em consonância com o projeto estratégico do desenvolvimento social e econômico do País. Tal discussão é ampla e recai mais uma vez sobre a necessidade de um “projeto de nação” que ainda inexiste de forma clara no Brasil.

Entendemos que as políticas de educação superior brasileiras já apontam para a expansão do acesso a essa etapa do ensino há quase três décadas, especialmente, porque no Brasil o aumento da escolaridade está associado a um forte aumento de renda. O País figura entre os membros da OCDE que apresentam maior desigualdade de rendimento entre trabalhadores de 25 a 64 anos, com ensino superior e com ensino médio. Enquanto a razão média entre os países da OCDE é de 1,4, no Brasil, essa razão chega a 2,4, para trabalhadores com educação superior, e 4,5, com pós-graduação (Brasil. Inep, 2022a). Nesse contexto, não perseguir a educação superior no Brasil torna-se, na maioria dos casos, uma barreira à elevação da renda. Por isso, aumentar a Meta 8 para 16 anos, por exemplo, seria uma opção para o novo PNE, mas, por se tratar de uma média, ela ainda mascararia o nível real de conclusão alcançado pelos estudantes que ingressam na educação superior.

Diante do exposto e em virtude das características dos indicadores de evasão, matrículas e aumento da média de escolaridade, propomos utilizar como indicador de eficiência do sistema o percentual de pessoas efetivamente diplomadas nos cursos de graduação. Para isso, a nossa proposta é a utilização de um indicador que já é calculado no Brasil para fins de composição das estatísticas internacionais: o percentual da população de 25 a 34 anos com educação superior.

O Gráfico 2 mostra dados de 2021 para o indicador, evidenciando que o Brasil, com apenas 23% da população de 25 a 34 anos com educação superior, se encontra atrás de todos os países e da média da OCDE, que foi de 47,1%.



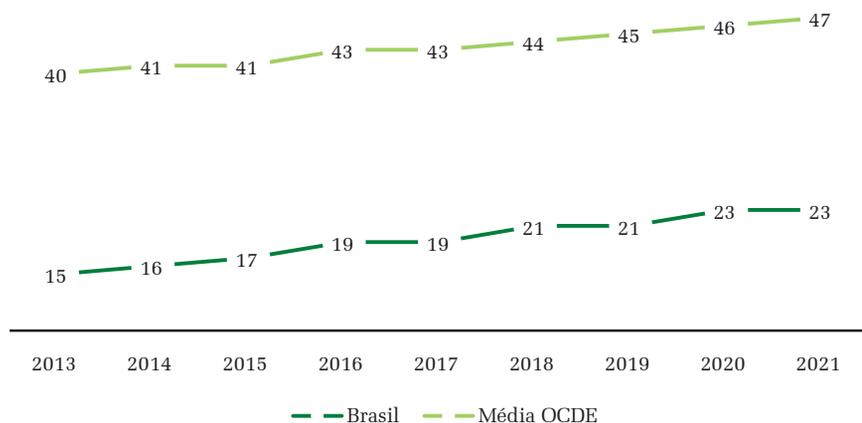
**GRÁFICO 2**

**PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 25 A 34 ANOS COM EDUCAÇÃO SUPERIOR – 2021\***

Fonte: Elaboração própria, com base em dados extraídos da OECD.Stat (OECD, 2023).

\*As barras verde-escuras representam os países-membros da OCDE.

A comparação com países da OCDE (verde-escuro) não é necessariamente a melhor ou mais justa para o Brasil, por isso acrescentamos no gráfico outros países que não fazem parte da organização internacional, como Rússia (62%) e Argentina (19%). Mesmo quando comparado com a média dos G20 (39%) ou da OCDE em 2013 (40,2%), o resultado do Brasil (23%) mostra que ainda há muito a melhorar no indicador. A questão é quanto. Para a definição de um alvo a ser alcançado, uma possibilidade é fazer a estimativa com base no ritmo de crescimento do próprio País, induzindo a sua aceleração. O Gráfico 3 mostra o ritmo de crescimento do Brasil em relação à média da OCDE.



**GRÁFICO 3**

**PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 25 A 34 ANOS COM EDUCAÇÃO SUPERIOR – BRASIL E MÉDIA OCDE – 2013-2021**

Fonte: Elaboração própria, com base em dados extraídos da OECD.Stat (OECD, 2023).

Observa-se que ambos crescem em ritmo similar, por isso, para que o Brasil melhore a sua posição no indicador, é preciso que ele faça um esforço adicional. Como o indicador cresce em torno de meio a um ponto percentual (p.p.) por ano, projetando-se um crescimento de dois p.p. a partir de 2024 (partindo de 24%), a projeção é que o indicador chegue a 42% ao final do decênio. Diante do exposto, recomendamos a seguinte meta: *Elevar, gradualmente, o percentual da população de 25 a 34 anos com graduação completa, de modo a alcançar, pelo menos, 42%, até o final da vigência do Plano.*

O indicador proposto visa medir o quanto da população brasileira teve o acesso à educação superior realmente efetivado, do começo ao fim, ajudando a evidenciar a eficiência do sistema em formar profissionais, além de ser fácil de ser compreendido pela sociedade. Em relação à meta, em termos comparativos, ela se aproxima dos atuais percentuais do Chile (41%) e ainda é inferior aos percentuais de Portugal (47%) e Espanha (49%). Naturalmente, ela pode ser mais discreta ou mais ousada, dependendo, como destacado pelos entrevistados, da estratégia de escolarização que o País almeja.

Adotar 42% como meta para a educação superior significa pensar em que níveis educacionais e com que qualidade de vida esperamos encontrar os demais 58% da nossa população de 25 a 34 anos no próximo decênio. As repostas podem ser encontradas nas metas do novo PNE referentes à educação profissional. Estratégias de valorização das carreiras decorrentes da educação profissional de nível médio, que efetivamente reduzam desigualdades de rendimento em relação à formação de nível superior, podem ser exploradas.

#### 4.2.4 O PROBLEMA DA ANCORAGEM DA META DE EXPANSÃO PÚBLICA NA EXPANSÃO TOTAL DO SISTEMA

Os dois PNEs promulgados dedicaram metas específicas para o segmento público da educação superior. O foco do primeiro PNE foi o aumento de vagas, estabelecendo que pelo menos 40% das vagas deveriam ser ofertadas pelas IES públicas. O foco do segundo PNE foi deslocado para o aumento das matrículas, indicando, de modo semelhante ao primeiro, que o segmento público deveria ser responsável por, no mínimo, 40% das novas matrículas. Mantendo a coerência em relação ao argumento apresentado na subseção anterior, propomos que o foco do terceiro PNE para o segmento público esteja no aumento do número de concluintes.

Em virtude da reconhecida relevância do segmento público de educação superior para a formação de profissionais de qualidade, para a produção cultural e de ciência e tecnologia do País, compreendemos que continua sendo essencial fortalecê-lo. E, como esse fortalecimento depende do Estado, ele precisa novamente receber destaque no próximo PNE. Entretanto, antes de estabelecer as novas metas para o crescimento do segmento público, é necessário fazer uma avaliação das metas dos dois últimos PNEs.

Em ambos os Planos, o quantitativo de vagas e matrículas correspondente ao atingimento da meta de expansão do segmento público não pode ser estimado no início de sua implementação, modificando-se de forma dinâmica ao longo dos anos, em função da expansão total do sistema. Uma vez que há dois grandes segmentos no sistema, um público e o outro privado, ancorar a meta de expansão do segmento público na expansão total do sistema implica que essa meta está atrelada à expansão do segmento privado. Em termos numéricos, determinar que a expansão do segmento público deve ser igual a pelo menos 40% da expansão total é equivalente a estabelecer que a expansão pública deve ser igual a pelo menos dois terços da expansão privada<sup>8</sup>.

A despeito do grande aumento das matrículas públicas alcançado nos dois últimos decênios, o segmento não foi capaz de competir com o setor privado, ao menos quando a régua é o ritmo de expansão. Enquanto as matrículas públicas cresceram 120% entre 2001 e 2021 (de 944 mil para 2,08 milhões), as privadas expandiram 279% (de 1,82 milhões para 6,9 milhões). Ainda que o ritmo de crescimento das IES privadas possa eventualmente se arrefecer – seja por fatores macroeconômicos, pela maior regulação dos cursos EaD, ou pela redução dos subsídios públicos –, a pergunta que fazemos é se o crescimento do segmento público deve ter como parâmetro a expansão do segmento privado.

As IES públicas e privadas possuem lógicas organizacionais diversas, respondendo a pressões distintas do mercado, do Estado e do campo acadêmico/científico (Tagliari, 2023). Na crise recente, após 2015, as IES privadas apresentaram temporariamente uma estagnação em seu crescimento, devido à piora na renda da população. Reinventaram-se a partir de 2018, com o afrouxamento da regulação da EaD, passando a crescer por meio da substituição dos cursos presenciais pelos cursos a distância (Azevedo; Caseiro, 2021). As IES públicas possuem maior estabilidade e menor flexibilidade em relação às condições econômicas e às pressões de mercado e, portanto, sua expansão não deve estar ancorada na expansão do segmento privado.

Cabe ressaltar que o foco no aumento dos concluintes não implica negligenciar a necessidade de expansão de vagas, de ingressantes e de matrículas em regiões mais carentes ou em áreas estratégicas, conforme mencionado anteriormente. A expansão dos concluintes pode se dar tanto pelo redimensionamento da oferta quanto pela maior eficiência na utilização dos recursos, da infraestrutura e dos processos seletivos no segmento público, como, aliás, já foi preconizado por diversas estratégias do PNE 2014<sup>9</sup>. A mudança de foco das matrículas para os concluintes encontra, portanto, consonância nas estratégias do PNE vigente, ao apresentar maior equilíbrio entre as ações de expansão da rede e de aumento de sua eficiência. O Gráfico 4 mostra a evolução do número de concluintes nas IES públicas.

$$^8 \frac{\text{expansão pública}}{\text{expansão total}} \geq 40\% (1) \therefore \frac{\text{expansão pública}}{\text{expansão pública} + \text{expansão privada}} \geq 0,4 (2) \therefore$$

$$0,6 * \text{expansão pública} \geq 0,4 * \text{expansão privada} (3) \therefore \text{expansão pública} \geq \frac{2}{3} \text{expansão privada} (4)$$

<sup>9</sup> As Estratégias 12.1, 12.3 e 12.17 enfatizam a maior eficiência das IES públicas, enquanto as Estratégias 12.2, 12.4, 12.14 e 12.18 enfatizam a expansão em localidades mais carentes e áreas estratégicas.

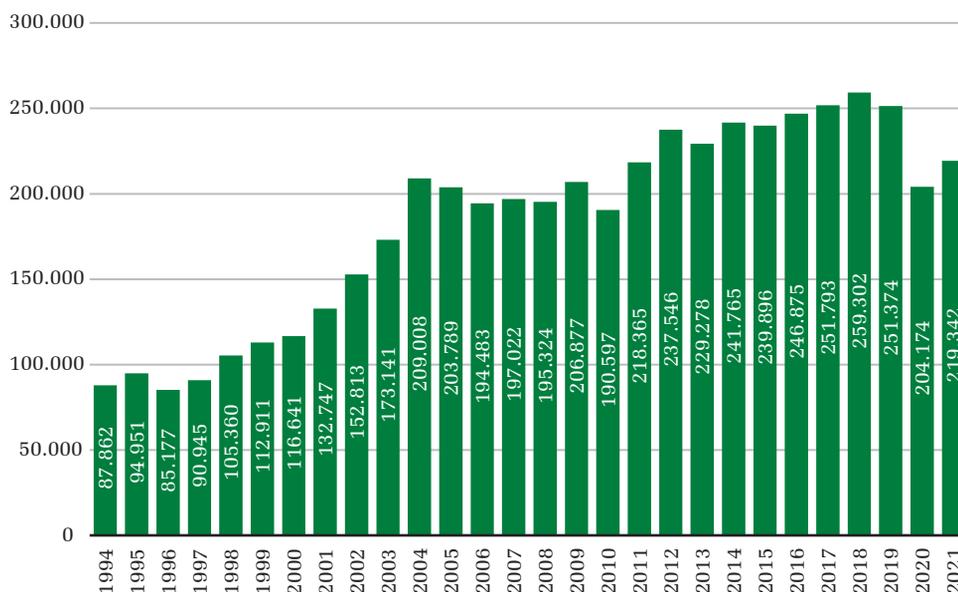


GRÁFICO 4

**NÚMERO DE CONCLUINTE EM CURSOS DE GRADUAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS  
– 1994-2021**

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Censo da Educação Superior 2021 (Brasil. Inep, [2022b]).

Nota-se que houve um período de grande crescimento entre os anos de 1996 e 2004 (mais de 140%). Nos anos subsequentes, apesar da grande expansão das matrículas no segmento público, o número de concluintes permaneceu estagnado, só voltando a crescer – embora de maneira mais tímida do que no período anterior – entre os anos de 2010 e 2018 (36%). Após 2018, o número de concluintes no segmento público voltou a cair, sendo que quantitativos dos anos de 2020 e 2021 foram impactados pela pandemia e em razão da consequente suspensão das aulas e do desajuste dos calendários acadêmicos.

Esperamos que, até o ano de 2024, quando um novo PNE será promulgado, o segmento público possa retomar ao menos o patamar de concluintes do ano de 2018. Partindo desse patamar, em quanto seria razoável aumentar o número de concluintes do segmento público no próximo decênio? É um fato bem conhecido que é mais fácil alcançar elevadas taxas percentuais de crescimento em um sistema de tamanho mais reduzido. Embora talvez não seja razoável esperar que a taxa de crescimento do número de concluintes no segmento público atinja patamares semelhantes aos do período entre 1996 e 2004, é importante obter uma taxa de crescimento superior à observada após 2010. Desse modo, consideramos plausível estabelecer como meta o crescimento de 40% no segmento público entre 2024 e 2034: *Ampliar em 40% o número de concluintes nos cursos de graduação das instituições públicas de educação superior entre 2024 e 2034.*

Caso o segmento público retome o patamar de cerca de 260 mil diplomados, observado em 2018, até o ano de 2024, um crescimento de 40% sobre esse quantitativo implicaria atingir 364 mil concluintes em 2034. Em termos absolutos, esse aumento seria superior a 100 mil concluintes, semelhante em magnitude ao observado no período entre 1998 e 2004.

### *4.3 AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA QUALIDADE*

A política nacional de avaliação da educação superior, o Sinaes, completa 20 anos em 2024. Ela tem sido responsável por estabelecer a forma e os instrumentos de avaliação da qualidade dos cursos e das instituições ao longo dessas quase duas décadas, além de oferecer subsídios para a regulação do sistema. O Sinaes, como qualquer política, tem apresentado sinais de esgotamento, demandando aperfeiçoamentos em sua forma de operação.

Acreditamos, no entanto, que o PNE não é o melhor espaço para definir como o Sinaes deve operar, tendo em vista que a sua implementação possui dinâmica própria, afetando o cotidiano dos cursos e das instituições quase que diariamente. Os critérios de qualidade da infraestrutura, por exemplo, ou a forma de organização curricular são temas que evoluem constantemente, o que exige debate, deliberação e atualização permanente, além de respeito a legislações vigentes em cada tempo.

Nesse sentido, receosos de estabelecer metas muito específicas referentes à avaliação e sua interação com a regulação, sob pena de engessar entendimentos, faremos algumas recomendações em torno de dois temas presentes no PNE 2014 e que requerem atenção: a questão da titulação docente e o Enade. Ao final, apresentamos algumas recomendações de cunho mais geral, referentes ao tema da avaliação e regulação da qualidade das instituições e dos cursos.

#### *4.3.1 A TITULAÇÃO DOCENTE*

A aparente importância dada à titulação docente no PNE 2014, por meio da Meta 13, e que resultou no seu monitoramento quase como sinônimo de qualidade da educação superior, na verdade, teve pouco efeito do ponto de vista prático. Como já amplamente reportado nos relatórios de monitoramento do PNE, a meta de 75% de mestres em efetivo exercício foi alcançada já em 2015, ao passo que a meta de 35% de doutores nasceu cumprida desde o primeiro ano do PNE. O número de mestres e doutores, no entanto, seguiu crescendo, durante todo o período, à revelia do previsto no Plano, de modo que a meta foi superada em todas as regiões do País (Tabela 6).

TABELA 6

PERCENTUAL DE DOCENTES MESTRES E DOUTORES COM VÍNCULO ATIVO NA  
EDUCAÇÃO SUPERIOR – BRASIL – 2013/2020

Titulação/Região	Mestre e/ou doutores		Doutores	
	2013	2020	2013	2020
Norte	61,7%	79,8%	22,5%	42,4%
Nordeste	70,3%	83,4%	30,9%	47,2%
Sudeste	74,3%	85,0%	37,9%	50,6%
Sul	76,0%	86,4%	34,8%	51,4%
Centro-Oeste	66,4%	77,6%	29,7%	44,9%
Brasil	72,2%	83,8%	34,0%	48,9%

Fonte: Elaboração própria, com base no Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE (Brasil. Inep, 2022f).

Os envolvidos com educação superior sabem bem que a titulação docente é induzida por outros mecanismos que não o PNE. Nas universidades federais, pela sua própria natureza, que inclui atividades de pesquisa, a contratação de mestres e doutores é o padrão. Adicionalmente, a política regulatória estabelece critérios mínimos para o credenciamento de IES privadas, como centros universitários ou universidades, entre eles, que um terço do corpo docente possua titulação de mestrado ou doutorado (Brasil, 2017). Tal exigência não é feita para faculdades. Além disso, o cálculo de um dos principais indicadores de qualidade dos cursos, o Conceito Preliminar de Curso (CPC), utiliza o percentual de mestres e de doutores como componentes importantes, cujo peso somado totaliza 22,5% do indicador.

Os resultados do monitoramento para 2020 refletem esse cenário. As universidades federais alcançaram 90,5% de mestres e doutores, os centros universitários, 78,6% e as faculdades, 70,4%, sendo a única organização acadêmica a não atingir a meta de 75% (Brasil. Inep, 2022f). O CPC é, sem dúvida, o principal indutor desse crescimento, pois seus resultados servem de referência às políticas regulatórias e de financiamento, determinando a própria “sobrevivência” das instituições.

Diante do exposto, se a meta já foi atendida nacionalmente, e a indução da titulação pode ser mantida pelo próprio Sinaes, não encontramos razão para a sua manutenção no novo PNE. Também não é razoável simplesmente elevar ainda mais os percentuais perseguidos, sem parâmetros racionais que justifiquem o seu aumento. Diferentemente de desigualdades encontradas em outras metas, que apontam para a necessidade de superação, as taxas mais baixas de mestres e doutores encontradas em faculdades e/ou instituições privadas podem refletir apenas as características próprias dessas instituições, das áreas do conhecimento em que atuam e de seus projetos pedagógicos. É fundamental, no entanto, que os indicadores referentes à titulação docente permaneçam sendo calculados e disponibilizados anualmente pelo Inep.

#### 4.3.2 O ENADE

Duas estratégias da Meta 13 do atual PNE apresentam submetas controversas no que se refere ao Enade, as quais envolvem ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas (13.2) e fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem, estabelecendo metas de desempenho no exame, por área (13.8).

Tecnicamente, considerando a forma como o Enade é feito, as duas propostas são inexecutáveis. Há áreas de formação que possuem poucos cursos e formam turmas reduzidas de concluintes anualmente. A produção de uma prova do Enade, por outro lado, tem processos custosos e que demandam docentes especializados na área e capacitados para a produção de matrizes e itens de provas, de modo a garantir que não haja problemas de validade ou confiabilidade dos testes. Assim, produzir e aplicar um Enade para uma área pequena (com pouca dispersão regional e institucional de docentes) e com poucos concluintes, além de caro, é arriscado. Por isso, a definição das áreas avaliadas a cada ano pelo Enade tem sido feita, tradicionalmente, com base em critérios que combinam a quantidade de cursos enquadrados na área e a quantidade de concluintes. A proposta é levada pelo Inep à Conaes, a cada ano, e a aprovação é feita de forma colegiada.

Estabelecer uma meta arbitrária que desconsidera a segurança do processo de construção da prova e as práticas consensuadas e construídas coletivamente entre os especialistas não é razoável. Não sem motivo, ficou evidente nas entrevistas a defesa da permanência da utilização de critérios para seleção das áreas avaliadas.

Em relação à Estratégia 13.8, ela é inviável por alguns motivos. Primeiro, a ausência de uma matriz de referência permanente para cada área avaliada inviabiliza a comparação do desempenho dos alunos a cada edição, pois as provas podem apresentar habilidades, competências e objetos de conhecimento distintos. Além disso, os resultados do Enade são calculados por curso e padronizados estatisticamente numa escala de 1 a 5, com padrão orientado à norma, e não ao critério. Isso também implica resultados não comparáveis entre edições. Adicionalmente, há o fato de o exame ser aplicado obedecendo a um calendário trienal, de modo que cada área é avaliada a cada três anos. Dessa forma, não é possível determinar qual desempenho é considerado positivo no Enade e nem acompanhar historicamente os resultados, ou seja, determinar se os resultados obtidos em edições distintas são melhores ou piores.

Por fim, ainda em relação ao Enade, a Estratégia 13.6, que previa a substituição do Enade aplicado aos ingressantes pelos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), foi realizada em 2011, com a primeira revisão do cálculo do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), que permitiu dispensar os alunos ingressantes do Enade e utilizar o resultado do desempenho desses estudantes no Enem (Brasil, Inep, 2012). Em 2015, o cálculo do IDD referente ao ano de 2014 passou por novo aperfeiçoamento, passando a utilizar as notas do Enem dos próprios estudantes concluintes do Enade (Brasil, Inep, 2015). Com isso, a Estratégia 13.6 deve ser retirada do novo plano.

Por todo o exposto, entendemos que o tema da avaliação e regulação da educação superior deve ser abordado de maneira mais qualitativa no PNE, sem que sejam estabelecidos necessariamente indicadores quantitativos. Isso não significa desistir de uma meta, mas estabelecer uma proposta que tenha como foco a busca pelo aperfeiçoamento constante das políticas de avaliação, regulação e financiamento da educação superior. Nesse sentido, propomos uma revisão do texto da Estratégia 13.1, alçando-a ao *caput* da meta: *Aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, promovendo melhorias nas ações de avaliação, regulação, supervisão e financiamento da educação superior, com foco na garantia da qualidade das instituições de educação superior e na formação de cidadãos e profissionais qualificados para o mercado de trabalho*. Para materializar essa meta, recomendamos atenção aos seguintes pontos levantados pelos entrevistados.

O crescimento das matrículas nos cursos na modalidade EaD, especialmente, na área de formação de professores para a educação básica, considerada estratégica para o País, demanda o desenvolvimento de estudos sobre os métodos e instrumentos mais adequados de avaliação dos cursos a distância. O Sinaes precisa dar conta de avaliar esses cursos de maneira efetiva e a regulação precisa estabelecer com clareza quais são os critérios mínimos de qualidade para autorização e permanência dos cursos EaD no sistema. Essa expansão demanda, também, a revisão dos parâmetros considerados adequados para a relação aluno-docente, considerando a atuação dos tutores docentes. Para que essa nova realidade seja estudada e mais bem compreendida, é necessário que a coleta desses profissionais seja incorporada no Censo da Educação Superior.

Em relação ao Enade, é preciso que o exame seja comparável entre as edições, e que os indicadores dele decorrentes sejam padronizados a critério, permitindo o acompanhamento histórico dos seus resultados. Além disso, a avaliação deve manter uma cesta, contendo um conjunto amplo e diversificado de indicadores, que permita capturar os diferentes perfis institucionais e suas especificidades. Essa cesta deve combinar indicadores de insumo, de processo e de resultados.

Os resultados da avaliação a serem utilizados como insumos para outras políticas públicas, especialmente, as regulatórias e de financiamento, devem ser planejados de maneira cooperativa entre as áreas envolvidas, de modo a garantir o uso adequado da avaliação aos fins propostos.

#### 4.4 A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

Toda a discussão sobre as diversas dimensões da qualidade presentes na educação superior só faz sentido se contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil e para o aumento de renda e qualidade de vida de sua população, com o objetivo de superar as desigualdades existentes no País.

Esse entendimento está pactuado de diferentes formas nos PNEs 2001 e 2014, e nas falas de todos os entrevistados. A definição de quais desigualdades precisam ser superadas está presente em diversas metas e diretrizes do PNE 2014, especialmente naquelas voltadas à educação básica.

Nesse sentido, propomos que o novo PNE aborde o desafio da superação das desigualdades de maneira ampla e transversal, passando por todas as etapas, os níveis e as modalidades da educação, assim entendida como uma trajetória única, contínua e integrada, que constitui o aprendizado ao longo da vida de cada sujeito. A revisão dos documentos e das entrevistas resultou na identificação de cinco categorias de desigualdades que podem ser contempladas pelo Plano: desigualdades de renda, raciais, regionais, de gênero e das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

Algumas sugestões foram mencionadas nas entrevistas, como o desenvolvimento de políticas de fomento à inserção das mulheres em áreas predominantemente masculinas. Levantou-se, também, a necessidade do estabelecimento de regras mais claras e pormenorizadas para que as instituições e os cursos cumpram as exigências relacionadas ao pleno atendimento das pessoas com deficiência, bem como maior rigor na regulação e supervisão do seu cumprimento.

Por limitações de tempo, não avançaremos nessa discussão de maneira mais detalhada neste artigo, sob pena de cometer equívocos, mas reforçamos que a educação superior não deve ser eximida das responsabilidades com o enfrentamento das desigualdades existentes no País. Nossa recomendação, portanto, é que o novo PNE aborde a superação das desigualdades como tema maior, orientador de todos os esforços contidos no Plano e não apenas como subcategoria fragmentada em estratégias diversas e espalhadas nas diferentes metas. E que faça isso reforçando a importância do regime de colaboração e do pacto federativo, envolvendo todo o sistema educacional. Para que seja efetiva, a luta pela superação das desigualdades tem que estar no corpo e no espírito da lei, norteador ações ligadas a quaisquer das dimensões da qualidade abordadas no novo PNE, seja para a educação básica ou superior.

Para encerrar a seção 4, consolidamos as recomendações apresentadas no Quadro 3.

### QUADRO 3

## RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PARA O NOVO PNE

(continua)

METAS SUGERIDAS E RECOMENDAÇÕES
<p style="text-align: center;"><b>Orientação da oferta</b> Áreas estratégicas – Formação de professores</p>
<p><b>Meta:</b> Garantir que 100% dos professores e das professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</p>
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Revisão do <i>caput</i> da Meta 15.</p>
<p><b>Recomendações:</b> Manter articulação entre as redes de ensino e as instituições de educação superior que ofertam cursos de licenciatura nas diversas regiões do País para que a política de formação seja orientada a resultados. Que políticas ou programas governamentais de fomento à formação de professores da rede de educação básica sejam orientados, prioritariamente, a cursos presenciais, com resultados nos extratos superiores no Conceito Enade (4 e 5) e, complementarmente, em cursos com resultados iguais a 3 no indicador e/ou ofertados na modalidade EaD.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Orientação da oferta</b> Projetos de vida e aspirações pessoais – Demandas reprimidas Equilíbrio entre oferta e demanda – Menos ociosidade</p>
<p><b>Meta:</b> Equilibrar, gradualmente, a relação candidato/vaga por curso, de modo a manter vagas suficientes para atender à demanda por cursos nas diferentes regiões do País, evitando que a sobra de vagas ofertadas alcance níveis maiores que 50%.</p>
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Não há. Inclusão de nova meta.</p>
<p><b>Recomendações:</b> Fomentar políticas de financiamento estudantil, suporte acadêmico e quaisquer outras que apoiem os estudantes que enfrentam dificuldades para concluir os cursos que desejam.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Eficiência do sistema</b> Aumento do número de concluintes</p>
<p><b>Meta:</b> Elevar, gradualmente, o percentual da população de 25 a 34 anos com graduação completa, de modo a alcançar, pelo menos, 42%, até o final da vigência do Plano.</p>
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Inclusão de nova meta. Exclusão do <i>caput</i> da Meta 12.</p>
<p><b>Meta:</b> Ampliar em 40% o número de concluintes nos cursos de graduação das instituições públicas de educação superior entre 2024 e 2034.</p>
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Exclusão das Estratégias 12.3 e 13.8, no que se refere às metas de conclusão.</p>
<p><b>Recomendações:</b> Observar a necessidade de expansão de vagas, de ingressantes e de matrículas no território, de modo a garantir a democratização do acesso.</p>

QUADRO 3

RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PARA O NOVO PNE

(conclusão)

METAS SUGERIDAS E RECOMENDAÇÕES	
<b>Avaliação e Regulação</b>	
<p><b>Meta:</b> Aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, promovendo melhorias nas ações de avaliação, regulação, supervisão e financiamento da educação superior, com foco na garantia da qualidade das instituições de educação superior e na formação de cidadãos e profissionais qualificados para o mercado de trabalho.</p>	
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Exclusão do <i>caput</i> da Meta 13. Estratégia 13.1 – revisão e transformação do texto em <i>caput</i> na meta.</p>	
<p><b>Recomendações:</b> Que as políticas de avaliação e regulação tenham atuação específica para a garantia da qualidade dos cursos ofertados na modalidade EaD. Que a coleta de tutores seja implementada no Censo da Educação Superior, para que a discussão sobre parâmetros considerados adequados para a relação aluno-docente possa ser mais qualificada. Que haja esforços para tornar o Enade comparável entre as edições e que os indicadores dele decorrentes sejam padronizados a critério, permitindo o acompanhamento histórico dos seus resultados. Que seja implementada uma cesta, contendo um conjunto amplo e diversificado de indicadores, que permita capturar os diferentes perfis institucionais e suas especificidades. Essa cesta deve combinar indicadores de insumo, processo e de resultados. Que os resultados da avaliação a serem utilizados como insumos para outras políticas públicas, especialmente, as regulatórias e de financiamento, sejam planejados de maneira cooperativa entre as áreas envolvidas, de modo a garantir o uso adequado da avaliação aos fins propostos.</p>	
<b>Avaliação e Regulação</b> Titulação de professores	
<p><b>Recomendação de exclusão:</b> Não estabelecer metas referentes à titulação docente no Plano. Manter o acompanhamento por meio da política de avaliação e dos indicadores já calculados pelo Inep.</p>	
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Exclusão do <i>caput</i> da Meta 13.</p>	
<b>Avaliação e Regulação</b> Enade	
<p><b>Recomendação de exclusão:</b> Não estabelecer estratégia visando à ampliação do escopo do Enade para todas as áreas e nem metas de desempenho, considerando as notas no exame.</p>	
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Exclusão das Estratégias 13.2 e 13.8, no que se refere ao Enade.</p>	
<p><b>Recomendação de exclusão:</b> Eliminar estratégia de substituir a aplicação do Enade aos ingressantes pela nota do Enem, por já ter sido alcançada.</p>	
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Exclusão da Estratégia 13.6.</p>	
<b>Superação das desigualdades</b>	
<p><b>Recomendações:</b> Abordar a superação das desigualdades como tema maior, orientador de todos os esforços contidos no Plano, e não apenas como subcategoria fragmentada em estratégias diversas e espalhadas nas diferentes metas. Reforçar a importância do regime de colaboração e do pacto federativo para o enfrentamento das desigualdades em toda as etapas da educação.</p>	

Fonte: Elaboração própria.

## CONCLUSÕES

---

Este estudo teve como objetivo subsidiar o debate sobre como a dimensão da qualidade da educação superior pode ser abordada no novo PNE. Na seção 1, consolidamos os textos dispersos nos dois PNEs analisados em torno de quatro objetivos, de alguma forma relacionados à educação superior: aumentar o nível de escolaridade; orientar a oferta de educação superior; garantir condições de ensino-aprendizagem e avaliar a qualidade da educação superior. Na seção 3, identificamos 11 categorias de análise relacionadas à educação superior: anos de escolaridade; avaliação e regulação; corpo docente; currículo; desigualdade de gênero; EaD; eficiência do sistema, formação de professores; inclusão de pessoas com deficiência; infraestrutura; e orientação da oferta.

Na seção 4, os resultados das análises feitas foram confrontados mais concretamente com as metas e estratégias relacionadas à educação superior do PNE 2014 e com dados diagnósticos da realidade brasileira. Essa nova análise foi feita a partir de uma estrutura lógica que agrupou a qualidade da educação superior em três grandes blocos: a orientação da oferta, a eficiência do sistema e a avaliação e regulação das instituições de educação superior.

Com base nesse novo rearranjo, elaboramos um conjunto de recomendações para o novo PNE, na forma de metas e indicadores, mas também de reflexões gerais e apontamentos específicos, referentes a dispositivos do PNE 2014 (ver Quadro 3). Concluímos que, se o foco do primeiro PNE foi no aumento das vagas e o do segundo foi na expansão das matrículas, o foco do terceiro PNE deve ser no aumento do número de concluintes, com uma oferta de vagas orientada ao equilíbrio e à eficiência do sistema. Como dissemos na introdução, não esperamos oferecer respostas definitivas, mas contribuições ao debate em torno do novo PNE. Esperamos, sim, que elas possam se juntar a outras e favorecer a construção democrática de um novo Plano Nacional de Educação para a próxima década.

## 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, DF: Inep, 2021. p. 247-284. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 3, n. 4).

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Ed. rev. e atual. São Paulo: Edições 70, 2011.

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

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

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

BRASIL. Lei nº 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, edição extra.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei brasileira de inclusão de pessoas com deficiência (Estatuto de Pessoas com Deficiência). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 maio 2016. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica nº 029 de 15 de outubro de 2012*. Cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC) referente ao ano de 2011. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/enade/notas\\_tecnicas/2011/nota\\_tecnica\\_indicadores\\_2011\\_2.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2011/nota_tecnica_indicadores_2011_2.pdf)> Acesso em: 7 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica Daes/Inep nº 58/2015*. Cálculo do Conceito Preliminar de Curso 2014. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/enade/notas\\_tecnicas/2014/nota\\_tecnica\\_daes\\_n582015\\_calculo\\_do\\_cpc2014.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2014/nota_tecnica_daes_n582015_calculo_do_cpc2014.pdf)> Acesso em: 7 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Metodologia de cálculo dos indicadores de fluxo da educação superior*.

Brasília, DF, 2018. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/indicadores\\_educacionais/2017/metodologia\\_indicadores\\_trajetoria\\_curso.pdf](https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2017/metodologia_indicadores_trajetoria_curso.pdf)> Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Apresentação da coletiva de imprensa: Censo da Educação Superior (CES) 2021*. Brasília, DF: Inep, 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior (CES): microdados*. Brasília, DF, [2022b]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/microdados>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Enade: microdados do Enade 2021*. Brasília, DF, 12 set. 2022c. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/microdados/enade>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicadores de Fluxo da Educação Superior: 2017-2021*. Brasília, DF: Inep, 2022d. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/indicadores-de-fluxo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel Revalida*. Brasília, DF, 2022e. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/indicadores-de-fluxo-da-educacao-superior/painel-revalida>>. Acesso em: 6 mar. 2023.

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

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas: relatório da Comissão Especial de Estudos sobre a evasão nas universidades públicas brasileiras, composta pela Andifes, Abruem e SESu/MEC*. Brasília, DF: MEC, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Edital nº 01, de 28 de março de 2018: edital de chamada pública de mantenedoras de instituições de educação superior do sistema federal de ensino para seleção de propostas para autorização de*

funcionamento de cursos de Medicina em municípios selecionados no âmbito do edital nº 2, de 7 de dezembro de 2017. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2018-pdf/86851-anexo-1/file>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

CARVALHAES, F.; RIBEIRO, C. A. C. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. *Tempo Social*, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 195-233, jan./abr. 2019.

CASEIRO, L. C. Z. Diversificação institucional e evasão na educação superior brasileira (2010-2016). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., 2018, Caxambu, MG. *Anais...* São Paulo: Anpocs, 2018. Disponível em: <[https://bit.ly/Caseiro\\_Anpocs\\_2018](https://bit.ly/Caseiro_Anpocs_2018)>. Acesso em: 17 set. 2022.

CASEIRO, L. C. Z.; AZEVEDO, A. R. A construção dos indicadores de monitoramento da Meta 12 do PNE. In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2018. v. 1, p. 213-240.

DYNARSKI, S.; OSTER, M. *Fulfilling the promise of community college: the ASAP demonstrations*. Washington, DC, 2016. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/research/fulfilling-the-promise-of-community-college-the-asap-demonstrations/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (FNE). *Documento referência Conae 2022: inclusão, equidade e qualidade: compromisso com o futuro da educação brasileira*. Brasília, DF: FNE, 2021. <<https://fne.mec.gov.br/documentos/171-documentos-conae-2022>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (FNE). *Inclusão, equidade e qualidade: compromisso com o futuro da educação brasileira*. Brasília, DF: FNE, 2022. <<https://fne.mec.gov.br/documentos/171-documentos-conae-2022>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

HANSON, M. *College dropout rates*. [S. l.], 2022. Disponível em: <<https://educationdata.org/college-dropout-rates>>. Acesso em: 6 mar. 2023.

MARQUES, F. T. A volta aos estudos dos alunos evadidos do ensino superior brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 178, p. 1061-1077, out./dez. 2020.

MILLER, C. et al. *Increasing community college graduation rates with a proven model: three-year results from the Accelerated Study in Associate Programs (ASAP): Ohio demonstration*. [New York]: MDRC, 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD).  
*Education at a glance 2022: OCDE indicators*. Paris: OCDE Publishing, 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD).  
*OECD.Stat*. [Paris, 2023]. Disponível em: <<https://stats.oecd.org/>>. Acesso em: 6  
mar. 2023.

PAGE, L. C. et al. More than dollars for scholars: the impact of the Dell scholars' program on college access, persistence, and degree attainment. *Journal of Human Resources*, v. 54, n. 3, p. 683-725, July 2019.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Tradução de Ana Cristina Arantes Nassar. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 215-253.

ROSA, E. *A evasão no ensino superior: um estudo sobre a Universidade Federal de Goiás*. 1977. 164 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977.

TAGLIARI, C. *Diferenciação com concentração: lógicas organizacionais na expansão do ensino superior*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

## APÊNDICE A – ROTEIRO UTILIZADO PARA AS ENTREVISTAS

- 1 Cargo atual e vínculo com as políticas de educação superior no Brasil.

### **Questão norteadora: fase exploratória**

- 2 O PNE vigente se encerra em 2024 e dedicou a Meta 13 ao tema da qualidade da educação superior. No entanto, a qualidade ganhou pouco destaque no monitoramento da meta, que acabou ficando reduzido ao atingimento do percentual de docentes mestres e doutores, ou seja, ao que era quantificável. Diante da necessidade de construção de um novo texto para o PNE do próximo decênio, como o(a) senhor(a) entende que o tema da qualidade da educação superior pode ser melhor abordado no novo PNE?

### **Questões estimuladas, conforme o desenvolvimento da primeira questão.**

- 3 Como o(a) senhor(a) vê a questão do crescimento dos cursos na modalidade a distância, que alcançaram, de acordo com o Censo da Educação Superior 2021, 41,4% das matrículas? Esse número chega a 61% se considerarmos os cursos de licenciatura e a 84,3%, considerando-se apenas os cursos de licenciatura da rede privada. Nos cursos de graduação tecnológicos, esse número alcança 77,5%. O País deve se preocupar com isso?
- 4 Considerando a coorte de 2012 a 2021, os indicadores de trajetória calculados pelo Inep mostram que, em dez anos, 59% dos estudantes desistiram do curso escolhido ao longo desse período, enquanto apenas 40% chegaram à conclusão. Isso não significa, necessariamente, que o estudante evadiu da educação superior, mas indica que a maioria dos estudantes não concluiu o curso no qual decidiu se matricular. Isso é um problema que precisa ser observado pelo Estado?
- 5 Em relação aos docentes em exercício, no período de 2003 a 2021, o setor público aumentou a quantidade de docentes em exercício de 88.795 para 172.900. O setor privado, no entanto, contou com menos docentes em exercício (151.868) em 2021, do que em 2003 (165.358 docentes). Isso ocorre a despeito do crescimento do setor, que responde por quase 77% das matrículas da educação superior, contra 23% das matrículas do setor público. Essa relação entre número de docentes e número de matrículas é algo que precisa ser observado?

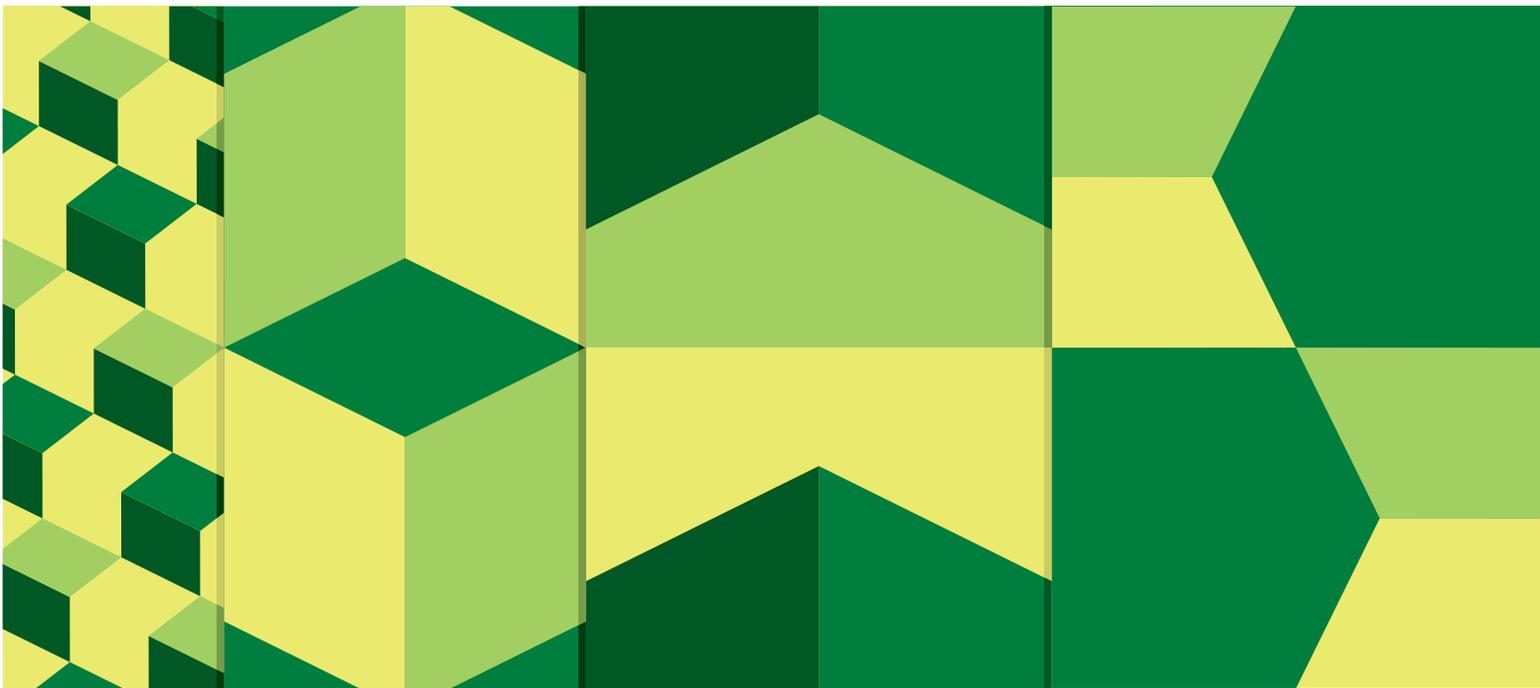
- 6 A Meta 8 do PNE vigente busca estimular a escolaridade média da população de 18 a 24 anos, para 12 anos de estudo, o que implica a conclusão do ensino médio. Além disso, busca a redução das desigualdades no que se refere à escolaridade das populações do campo, dos mais pobres e dos negros. O(A) senhor(a) considera importante para o País aumentar o número de brasileiros com educação superior completa?
- 7 O Brasil é um dos países-membros das Organizações das Nações Unidas e, nesse contexto, persegue os objetivos do desenvolvimento sustentável estabelecidos pela ONU. O Objetivo 5 – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas é algo que precisa ser observado no âmbito da educação superior? Quando a gente observa, por exemplo, a distribuição percentual dos concluintes de graduação, por sexo, segundo a área geral dos cursos, em 2021, observamos que, enquanto as áreas de “Educação”, “Saúde e Bem-estar” e “Ciências Sociais, comunicação e informação” são predominantemente femininas, sendo mais de 70% dos concluintes do sexo feminino, na área de “Engenharia, produção e construção”, esse número cai para 36% e, na área de “Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)”, para 14,8%. Isso preocupa?
- 8 Como o(a) senhor(a) vê a questão da ampliação da cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade, de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas, prevista na Estratégia 13.2 do PNE vigente?
- 9 Em 2015, o Brasil instituiu a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que é a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, mais conhecida como o Estatuto da Pessoa com Deficiência. No PNE vigente, a Meta 4 estabelece como objetivo universalizar o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado (AEE) para estudantes de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação. Esse tema, no entanto, só é tratado no Plano no âmbito da educação básica? A questão da inclusão da pessoa com deficiência preocupa também o sistema de educação superior?
- 10 Há algo mais que o(a) senhor(a) gostaria de acrescentar?











CC BY-NC

VENDA PROIBIDA