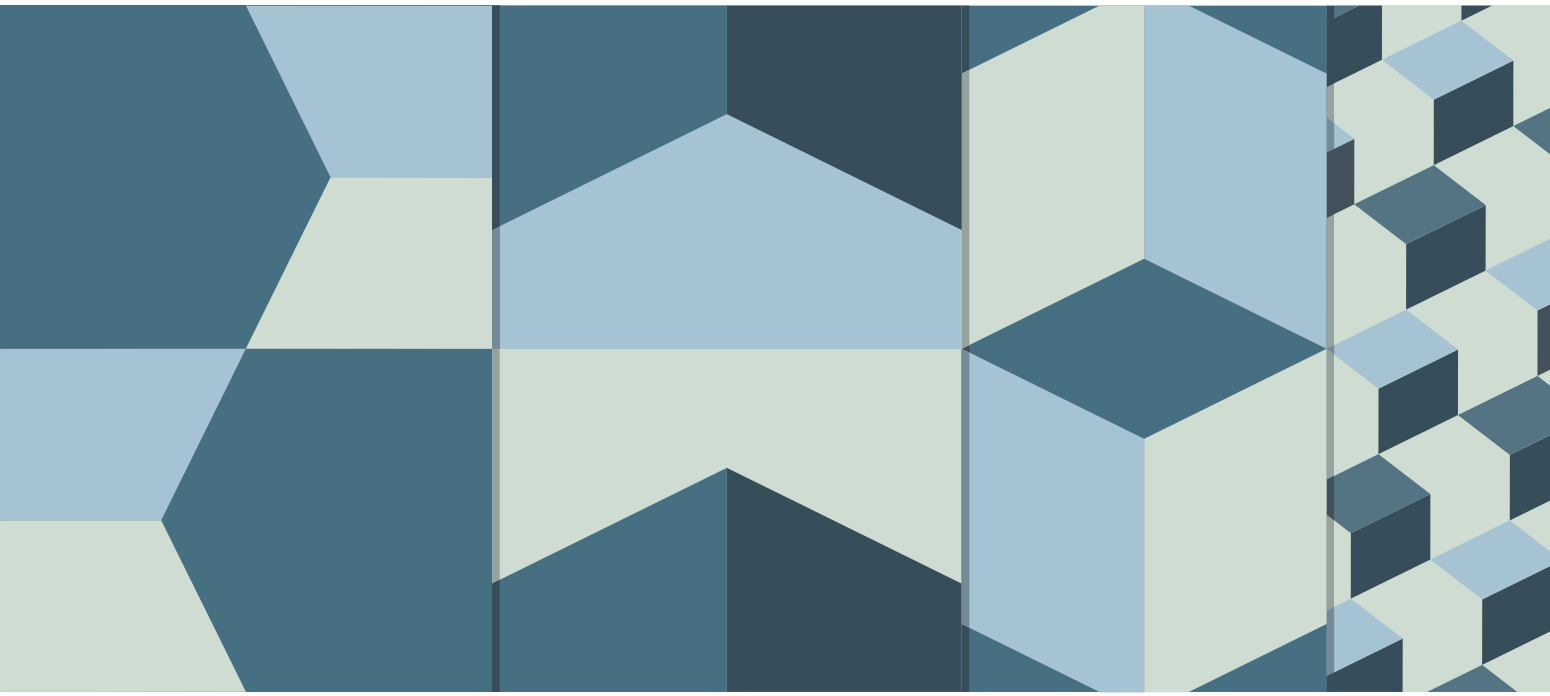
10

CADERNOS DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS

CONTRIBUIÇÕES AO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO III – REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES



ORGANIZADORES:
ALVANA MARIA BOF
GUSTAVO HENRIQUE MORAES
FLAVIA VIANA BASSO

INEP MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Presidência da República Federativa do Brasil

Ministério da Educação | **MEC**

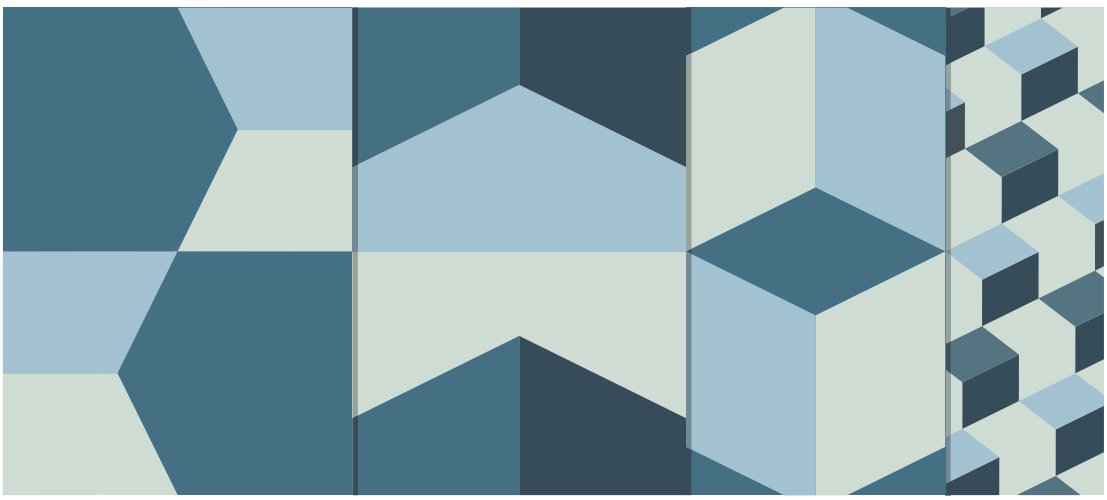
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira | **Inep**

Diretoria de Estudos Educacionais | **Dired**

10

CADERNOS DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS

CONTRIBUIÇÕES AO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO III – REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES



ORGANIZADORES:
ALVANA MARIA BOF
GUSTAVO HENRIQUE MORAES
FLAVIA VIANA BASSO

https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v10

BRASÍLIA
Inep/MEC
2024

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

DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (DIRED)

COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (CGEE)
Alvana Maria Bof

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

DIVISÃO DE PERIÓDICOS (DPE)
Roshni Mariana de Mateus

DIVISÃO DE PRODUÇÃO EDITORIAL (DPR)
Ricardo Cézar Blezer

APOIO EDITORIAL
Janaína da Costa Santos

REVISÃO
Linguística:
Andréa Ferreira Vieira
Guilherme Ukyo Matos Nakayama
Lílian Charlene Saraiva Antunes
Nadine Ribeiro Gonçalves Martin
Ricardo Cézar Blezer
Tatyana Alves Conceição

Gráfica:
Érika Janaína de Oliveira Saraiva

NORMALIZAÇÃO E CATALOGAÇÃO
Aline do Nascimento Pereira
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
José Miguel dos Santos

Publicada *on-line* em dezembro de 2024.

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) 2022-3905
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 III : redução das desigualdades [recurso eletrônico] / Alvana Maria Bof ; Gustavo Henrique Moraes ; Flavia Viana Basso (organizadores). – Brasília, DF : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2024.

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

ISBN 978-85-7863-065-2 (coleção)
ISBN 978-65-5801-081-4 (v. 10 online)
ISBN 978-65-5801-082-1 (v. 10 impresso)

1. Plano Nacional de Educação. 2. Políticas educacionais. 3. Avaliação da educação. I. Bof, Alvana Maria. II Moraes, Gustavo Henrique. III Basso, Flavia Viana. IV. Título. V. Série.

CDU 37.014.5

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5

INTRODUÇÃO 7
- ALVANA MARIA BOF
  GUSTAVO HENRIQUE MORAES

BALANÇO DO FECHAMENTO DAS ESCOLAS NO MEIO RURAL BRASILEIRO (2013-2023) 13
- ADOLFO SAMUEL DE OLIVEIRA
  ALVANA MARIA BOF
  FLAVIA VIANA BASSO

ESCOLAS INDÍGENAS, DO CAMPO E QUILOMBOLAS: ESCOLAS COM "LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA" OU ESCOLAS COM "EDUCAÇÃO DIFERENCIADA"? 47
- ALEXANDRE RAMOS DE AZEVEDO
  ROBSON DOS SANTOS

EVASÃO ESCOLAR ENTRE ESTUDANTES DE ESCOLAS LOCALIZADAS EM TERRAS INDÍGENAS E QUILOMBOLAS 75
- MÁRCIO ALEXANDRE BARBOSA LIMA
  EDNA ALESSANDRA PEREIRA
  NICOLE DE LIMA CANDEIA

AS TAXAS DE CONCLUSÃO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA FORMA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, UMA FACE A MAIS DA EXCLUSÃO 105
- ANA ELIZABETH MAIA DE ALBUQUERQUE
  GUSTAVO HENRIQUE MORAES
  ROBSON DOS SANTOS
  SUSIANE DE SANTANA MOREIRA OLIVEIRA DA SILVA

APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO BRASIL: UMA ESTRATÉGIA DE EDUCAÇÃO E TRABALHO 133

- SUSIANE DE SANTANA MOREIRA OLIVEIRA DA SILVA
- ANA ELIZABETH MAIA DE ALBUQUERQUE
- MARILZA MACHADO GOMES REGATTIERI
- CLÁUDIA MARIA MENDES DE ARAÚJO
- ROBSON DOS SANTOS

A TRAJETÓRIA EDUCACIONAL COMO ESTRATÉGIA PARA MONITORAR O DIREITO À EDUCAÇÃO DOS ESTUDANTES DO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL 159

- CLARA ETIENE SOUZA
- ADRIANO SOUZA SENKEVICS
- CLARISSA GUIMARÃES RODRIGUES

ÍNDICE DE INIQUIDADES INTERSECCIONAIS (TRIPLO I) E ÍNDICE DE QUALIDADE COM EQUIDADE (IQE): APLICAÇÃO COM DADOS DO SAEB E IMPLICAÇÕES PARA O NOVO IDEB 183

- GUILHERME LICHAND
- GUSTAVO HENRIQUE MORAES
- RODRIGO MEGALE
- THIAGO COSTA

ONDE ESTÃO OS PROFESSORES? TRAJETÓRIAS OCUPACIONAIS DOS EGRESSOS DAS LICENCIATURAS 213

- LUIZ CARLOS ZALAF CASEIRO
- ALVANA MARIA BOF
- FABIANO CAVALCANTI MUNDIM

ATENDIMENTO DO PISO DO MAGISTÉRIO NAS REDES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS DADOS DO CENSO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DA RAIS 251

- FABIANA DE ASSIS ALVES
- RACHEL PEREIRA RABELO

METODOLOGIA DE CÁLCULO DOS CUSTOS MÉDIOS DOS SEGMENTOS DO FUNDEB POR CAMADAS: UMA ANÁLISE SOBRE O NÚMERO DE ALUNOS POR TURMA DE TIPOLOGIAS SELECIONADAS 279

- MARCELO LOPES DE SOUZA
- FABIANA DE ASSIS ALVES

APRESENTAÇÃO

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) tem a satisfação de publicar mais uma de suas produções institucionais, o volume 10 dos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Por meio de sua Diretoria de Estudos Educacionais (Dired), o Instituto materializa mais uma vez sua atribuição precípua de produzir e disseminar informações, diagnósticos, estudos e pesquisas para subsidiar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas e programas em Educação.

Consoante à atribuição legal conferida ao Inep pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE), a Dired tem produzido e publicado regularmente estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas do PNE e discutir questões relevantes atinentes às temáticas e aos desafios das políticas educacionais do País. Nesse sentido, a Coordenação-Geral de Estudos Educacionais (CGEE) tem elaborado e publicado, a cada dois anos, desde a promulgação do plano decenal, os *Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE*, disponibilizado dados e informações do monitoramento no Painel de Monitoramento do PNE, e produzido estudos que compõem os *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, cuja publicação iniciou em 2018 e alcança, agora, o seu décimo volume.

A publicação deste volume ganha especial relevância no atual contexto, marcado pela discussão, no Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº 2.614/2024, que deverá definir os objetivos e metas para a educação brasileira na próxima década.

Os estudos realizados oferecem análises qualificadas sobre a evolução da educação no País, os desafios que se apresentam e questões-chave relativas à superação das desigualdades educacionais e à promoção da equidade.

Essas publicações desempenham um papel essencial nas discussões sobre o novo Plano Nacional de Educação, fornecendo subsídios técnicos, baseados em dados e indicadores consistentes, para a formulação e o monitoramento das políticas educacionais. Consolidam-se, assim, como ferramentas essenciais ao desenvolvimento de políticas públicas mais inclusivas, equitativas e alinhadas aos desafios da educação brasileira.

Maria Teresa Gonzaga Alves
Diretora de Estudos Educacionais

Manuel Fernando Palacios da Cunha e Melo
Presidente do Inep

INTRODUÇÃO

Alvana Maria Bof

Gustavo Henrique Moraes

As grandes desigualdades que se expressam na realidade brasileira representam um dos desafios centrais para o novo Plano Nacional de Educação (PNE)[1]. Na iminência da finalização do PNE vigente (2014-2024), abre-se um espaço crítico para reflexões e avaliações sobre o alcance de suas metas e diretrizes, com destaque para a superação das desigualdades, a promoção da equidade e da cidadania, o respeito aos direitos humanos e a valorização da diversidade. Esses pilares orientam a construção de uma educação inclusiva e de qualidade para todos, garantindo acesso, permanência e conclusão.

O debate sobre o próximo PNE, já iniciado com a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae) e com a publicação de documentos que enfocam questões relevantes ao desenvolvimento da educação no País, tem se intensificado desde o encaminhamento do Projeto de Lei nº 2.614/2024 ao Congresso Nacional. Essas discussões evidenciam a urgência de enfrentar as desigualdades que permeiam o sistema educacional, priorizando políticas de equidade para grupos historicamente marginalizados e assegurando um sistema educacional que contemple suas especificidades.

Dando continuidade a essas discussões, este volume 10 dos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Política Educacional* oferece subsídios ao próximo PNE. A obra aborda temas cruciais, como inclusão, condições educacionais diferenciadas, acesso de

[1] Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024.

populações diversas à educação e resultados alcançados. Tais contribuições buscam superar desigualdades e garantir o direito à educação de qualidade, reafirmando o compromisso com a promoção da equidade.

O primeiro artigo, "Balanço do fechamento das escolas no meio rural brasileiro (2013-2023)", de Adolfo Samuel de Oliveira, Alvana Maria Bof e Flávia Viana Basso, lança luz sobre a educação do campo, investigando o fenômeno do fechamento de escolas no meio rural do Brasil, que pode estar ameaçando o direito à educação das populações que lá vivem. Utilizando os dados do Censo Escolar da Educação Básica, o estudo apresenta um balanço sobre a evolução desse fenômeno no período de 2013 a 2023, dimensionando sua extensão, localização territorial e etapas e modalidades de ensino afetadas.

O segundo artigo, "Escolas indígenas, do campo e quilombolas: escolas com 'localização diferenciada' ou escolas com 'educação diferenciada'?", de Alexandre Ramos de Azevedo e Robson dos Santos, avança na discussão sobre a consecução do direito à educação para as populações indígenas, do campo e quilombolas por meio de uma educação diferenciada desenvolvida em escolas localizadas nos próprios territórios. Buscando responder à questão colocada no título, os autores indicam critérios para definir tais escolas e avaliam se as pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Nacional de Estudos Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) fornecem as informações necessárias ao monitoramento do Objetivo 8 do Projeto de Lei nº 2.614/2024 - "garantir o acesso, a qualidade da oferta e a permanência em todos os níveis, as etapas e as modalidades na educação escolar indígena, na educação do campo e na educação escolar quilombola"; sugerem ainda, provisoriamente, indicadores para o monitoramento das metas desse objetivo.

Na sequência, o artigo "Evasão escolar entre estudantes de escolas localizadas em terras indígenas e quilombolas", de Márcio Alexandre Barbosa Lima, Edna Alessandra Pereira e Nicole de Lima Candeia, aborda um aspecto desafiador na consolidação do direito à educação para os povos indígenas e quilombolas: a garantia da permanência e da conclusão do ensino básico. Utilizando a base longitudinal do Censo Escolar da Educação Básica do Inep, os autores buscam identificar a evasão permanente entre os estudantes das escolas indígenas e quilombolas e comparar as chances de evasão escolar desses estudantes em relação a outros grupos com características semelhantes.

O quarto artigo, "As taxas de conclusão da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional, uma face a mais da exclusão", de Ana Elizabeth Maia de Albuquerque, Gustavo Henrique Moraes, Robson dos Santos e Susiane de Santana Moreira Oliveira da Silva, debruça-se sobre a garantia do direito à educação de brasileiros que não concluíram a educação básica. O estudo apresenta uma análise das taxas de conclusão dos estudantes da educação de jovens e adultos (EJA) integrada à educação profissional, buscando: i) identificar e caracterizar a oferta dessa modalidade no ensino médio; e ii) identificar formas de organização curricular que orientam essa oferta e que resultam em menor evasão. Para tal, os autores fazem uso

de análise documental da legislação pertinente aos marcos referenciais da integração curricular e de análises estatísticas descritivas de matrículas na etapa, com destaque para o cômputo das estatísticas de fluxo.

No artigo "Aprendizagem profissional no Brasil: uma estratégia de educação e trabalho", Susiane de Santana Moreira Oliveira da Silva, Ana Elizabeth Maia de Albuquerque, Marilza Machado Gomes Regattieri, Cláudia Maria Mendes de Araújo e Robson dos Santos discutem a aprendizagem profissional, uma estratégia de educação que integra o saber fazer com a vivência aplicada no ambiente de trabalho, visando preparar jovens para a inserção laboral de maneira mais integrada e qualificada. O estudo faz uma retrospectiva das recentes mudanças na legislação, especialmente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as quais reforçam a importância da aprendizagem e permitem que atividades do contrato de aprendizagem contem para a carga horária da educação profissional técnica de nível médio e, consequentemente, para o ensino médio quando desenvolvido com o itinerário da formação técnica e profissional, promovendo uma maior conexão entre educação e trabalho e facilitando a continuidade dos estudos. Os dados analisados destacam a inclusão de jovens em situação de vulnerabilidade social, sublinhando o papel da aprendizagem profissional na promoção da equidade. Entretanto, embora seja uma oferta educativa relevante e uma das políticas públicas da educação profissional e tecnológica mais perenes, constata-se que ela não foi contemplada no PNE vigente.

Na sequência, o artigo "A trajetória educacional como estratégia para monitorar o direito à educação dos estudantes do público-alvo da educação especial", de Clara Etiene Souza, Adriano Souza Senkevics e Clarissa Guimarães Rodrigues, focaliza o direito à educação do público-alvo da educação especial (PAEE). O estudo descreve as trajetórias escolares dos estudantes do PAEE utilizando os dados longitudinais do Censo Escolar da Educação Básica. Analisa-se uma coorte de 3.391.563 estudantes entre 2007 e 2019, sendo 119.203 (3,5%) classificados como PAEE, subpopulação que inclui estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades/superdotação. A análise revela que, enquanto cerca de 42% dos estudantes não pertencentes ao PAEE têm trajetórias regulares e concluem a educação básica na idade adequada, para os estudantes PAEE esse percentual é de apenas 15%. Também são realizadas pesquisas considerando o nível socioeconômico (NSE) e focalizando os estudantes com trajetória escolar interrompida antes da conclusão da educação básica.

O artigo "Índice de Iniquidades Interseccionais (Triplo I) e Índice de Qualidade com Equidade (IQE): aplicação com dados do Saeb e implicações para o novo Ideb", de Guilherme Lichand, Gustavo Henrique Moraes, Rodrigo Megale e Thiago Costa, apresenta uma contribuição metodológica para o cômputo das desigualdades de aprendizagem segundo gênero, raça/cor e nível socioeconômico que muito importa no contexto de revisão do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), sobretudo para que passe a contabilizar tais desigualdades. O trabalho evidencia a aplicação de um novo método – o Índice de Iniquidades Interseccionais (Triplo I)

– ao desafio de medir qualidade educacional equitativa no ensino básico brasileiro. Computam-se o Triplo I para escolas, municípios e estados brasileiros usando dados das avaliações de Língua Portuguesa e de Matemática do Saeb, em 2019 e 2021, para o 5º e 9º anos do ensino fundamental e para a 3ª série do ensino médio; e o Índice de Qualidade com Equidade (IQE), que penaliza a proporção de alunos proficientes por (1) desigualdades interseccionais e por (2) problemas de cobertura na avaliação, seja em função de seletividade das escolas na aplicação dos exames, seja em função de trajetórias educacionais irregulares dos estudantes. Os resultados trazem novas descobertas sobre o acesso à qualidade educacional equitativa no País.

A temática relativa aos professores da educação básica é abordada no artigo "Onde estão os professores? Trajetórias ocupacionais dos egressos das licenciaturas ", de Luiz Carlos Zalaf Caseiro, Alvana Maria Bof e Fabiano Cavalcanti Mundim. Dando continuidade a estudo anteriormente realizado, que indicava o ingresso de somente cerca de um terço dos concluintes dos cursos de licenciatura na carreira docente da educação básica, o estudo investiga para onde vão, no mercado de trabalho, os licenciados que não seguem a carreira do magistério. Utilizando dados do Censo da Educação Superior (Censup), do Censo Escolar da Educação Básica e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), os autores analisam o quantitativo e o perfil dos egressos dos cursos de licenciaturas (seja de Pedagogia, seja de formação específica) e daqueles que ingressaram na docência, buscando identificar em quais ocupações estão os licenciados que não atuam como professores.

A profissão docente também é tema do artigo "Atendimento do piso do magistério nas redes públicas: uma análise a partir dos dados do Censo da Educação Básica e da Rais", de Fabiana de Assis Alves e Rachel Pereira Rabelo. As autoras partem da Meta 17 do PNE vigente, que trata da valorização da profissão docente, e abordam o cumprimento da estratégia referente à Lei nº 11.738/2008, conhecida como Lei do Piso, que define o valor mínimo nacional a ser pago aos profissionais do magistério público da educação básica. Com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), o estudo revela que, em sete das 27 redes estaduais/distrital (25,9%) e em 1.856 das 5.201 redes municipais avaliadas (35,7%), mais de um quarto dos contratos analisados não atendem ao piso salarial. Essa situação é ainda mais crítica nos contratos de professores não efetivos, evidenciando que a precarização dos vínculos contribui para a desvalorização desses profissionais. Após 15 anos, o cumprimento da lei ainda enfrenta desafios, reforçando a necessidade de políticas públicas mais eficazes e maior investimento para valorizar a carreira docente.

Finalmente, o artigo "Metodologia de cálculo dos custos médios dos segmentos do Fundeb por camadas: uma análise sobre o número de alunos por turma de tipologias selecionadas", de Marcelo Lopes de Souza e Fabiana de Assis Alves, contribui para a metodologia de apuração dos custos médios das diferentes tipologias de turmas estabelecidas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e

de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Um aspecto relevante no dimensionamento desses custos é a quantidade de alunos por turma. O estudo compara a referência normativa sobre o tamanho das turmas com a realidade observada nas escolas brasileiras utilizando o Parecer nº 9/2009, do Conselho Nacional de Educação (CNE), e o indicador Média de Alunos por Turma (ATU), do Inep. Os resultados mostram que, na maioria das etapas, muitas escolas apresentam uma média de alunos por turma abaixo da referência máxima do CNE, o que, embora não seja necessariamente negativo do ponto de vista da qualidade, gera custos operacionais mais elevados. O trabalho corrobora a necessidade de um ponderador mais elevado para as escolas rurais, uma vez que, nelas, o número de alunos por turma é bem menor do que nas escolas urbanas, o que gera maiores pressões de custos.

A continuidade das reflexões e análises aqui propostas reforça a importância de um PNE que vá além do alcance de metas quantitativas, promovendo um sistema educacional verdadeiramente inclusivo e equitativo. Esta publicação, assim como o trabalho desenvolvido pelo Inep, desempenha um papel crucial nesse processo, ao prover dados, estudos e análises que fundamentam o planejamento e a execução de políticas públicas educacionais. Por meio da sistematização de informações e da produção de conhecimento, o Inep se consolida como um ator estratégico na identificação de desafios, no monitoramento de avanços e na formulação de soluções para a superação das desigualdades educacionais e para a garantia do direito à educação de qualidade para todos e todas.

BALANÇO DO FECHAMENTO DAS ESCOLAS NO MEIO RURAL BRASILEIRO (2013-2023)

Adolfo Samuel de Oliveira[I]

Alvana Maria Bof[II]

Flavia Viana Basso[III]

https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v10.6502

RESUMO

O fechamento de escolas no meio rural do Brasil é um fenômeno que ocorre desde a década de 1990, provocando significativos impactos nas comunidades do campo. Vários estudos, registros e denúncias têm sido divulgados, chamando a atenção para essa situação, que pode estar ameaçando o direito à educação das populações do campo. Diante desse contexto, este estudo busca apresentar um balanço sobre a evolução do fechamento de escolas localizadas no meio rural brasileiro na década de 2013 a 2023, dimensionando sua extensão, localização territorial e etapas e modalidades de ensino afetadas. Para tal, realizam-se análises descritivas utilizando dados do Censo Escolar da Educação Básica. Os resultados indicam que o fechamento de escolas localizadas

[I] Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre e doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP); pós-doutor em Avaliação Educacional pela Fundação Carlos Chagas (FCC).

[II] Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutora em Educação pela The George Washington University (Estados Unidos).

[III] Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB); doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (UnB).

no meio rural continua a avançar na grande maioria das unidades federativas, afetando com maior ênfase alguns estados. Análises mais detalhadas considerando as redes, etapas e modalidades da educação básica indicaram que o processo de fechamento ocorre principalmente nas redes municipais, envolvendo escolas que ofertam a pré-escola e, especialmente, os anos iniciais do ensino fundamental. No caso dos anos finais do ensino fundamental houve uma pequena redução e, para as creches e o ensino médio, ocorreu um aumento no número de escolas que as ofertam. Para a modalidade de educação de jovens e adultos, observa-se o decréscimo de escolas que ofertam essa modalidade no ensino fundamental, não se observando o mesmo no ensino médio. Nas áreas de localização diferenciada, que incluem assentamentos, comunidades indígenas e quilombolas, observou-se, na desagregação dos dados no nível dos estados, um processo de fechamento, sendo mais significativo nas escolas dos assentamentos.

Palavras-chave: fechamento de escolas; escolas rurais; escolas do campo.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a educação do campo é marcada por movimentos de resistência e fortalecimento que têm o objetivo de valorizar as identidades culturais locais, os saberes e as práticas das populações do campo, garantindo o acesso e a permanência dessas populações à educação. Para tais movimentos, a educação do campo pressupõe o reconhecimento de que o contexto do campo possui especificidades sociais, econômicas e culturais que demandam abordagens educacionais distintas e de acordo com a realidade local, devendo o direito à educação se realizar nos próprios espaços de existência e vivência dos sujeitos, orientando-se por uma educação do campo e não uma educação para o campo (Kollin; Cerioli; Caldart, 2002; Arroyo; Caldart; Molina, 2011). A Articulação Nacional por uma Educação do Campo, iniciada em 1998, assume e reitera que "o povo que vive no campo tem que ser o sujeito de sua própria formação. Não se trata, pois, de uma educação ou de uma luta para os, mas sim dos trabalhadores do campo" (Kolling; Cerioli; Caldart, 2002, p. 14). Nesse sentido, as políticas públicas devem assegurar uma educação que *seja "no" e "do" campo* – "No: o povo tem direito a ser educado onde vive; Do: o povo tem direito a uma educação pensada desde o seu lugar e com a sua participação, vinculada a sua cultura e suas necessidades humanas e sociais" (Caldart *et al.*, 2012, p. 149-150).

Um dos grandes desafios enfrentados nas últimas décadas diz respeito ao fechamento de escolas no campo. A questão tem sido objeto de vários estudos, registros, críticas e denúncias levantadas particularmente pelos movimentos sociais ligados à

educação do campo (Andrade; Rodrigues, 2020; Oliveira; Silva; Silva, 2023; Santos; Garcia, 2020; Rodrigues, 2017; Borges, 2017). Entre outros fatores, argumenta-se que o fechamento de escolas no meio rural têm sido a estratégia dos governos locais que, em vez de fomentar a melhoria da qualidade e estruturação das escolas do campo, têm adotado políticas de desativação dessas escolas, com a justificativa da inviabilidade de sua manutenção por serem pequenas, isoladas, com um pequeno número de alunos e frequentemente com turmas multisseriadas. Alegam que os recursos para a manutenção dessas escolas, calculados pelo número de alunos, são insuficientes para mantê-las e que os recursos devem ser concentrados em escolas nucleadas, com melhor infraestrutura (Carvalho, 2021; Silva; Cabral; Foschiera, 2020).

Em que pese a existência de legislação que busca garantir a oferta de educação básica para as populações nas zonas rurais, promovendo as adaptações necessárias à sua adequação e às peculiaridades da vida rural e de cada região – Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); da promulgação das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, que objetivam assegurar que as especificidades da realidade do campo sejam respeitadas e valorizadas; da Política de Educação do Campo, destinada à ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo; e da Lei nº 12.960, de 27 de março de 2014, que estabelece exigências prévias ao processo de fechamento de escolas do campo, o fechamento de escolas no meio rural prossegue. Movimentos sociais do campo veem esse processo como uma contra política à educação do campo e reivindicam o fortalecimento da educação nos próprios territórios (Santos; Carvalho, 2023); combatem o avanço da política de nucleação, vinculada ao transporte escolar, que fecha escolas nas pequenas comunidades de povos tradicionais e do campo para migrar os estudantes para escolas muitas vezes distantes, frequentemente em áreas urbanas; reivindicam, assim, que haja investimento nas políticas e nos processos educativos realizados nessas escolas e que se assegure o atendimento de forma diferenciada à educação dos povos quilombolas, indígenas, extrativistas e ribeirinhos, agricultores familiares, assentados etc.; arguem ainda que a falta de comprometimento dos governos locais com a educação das populações do campo e sua identidade cultural provoca o enfraquecimento de tais comunidades, cujos moradores, em consequência, acabam abandonando o campo. Quando a escola do campo é fechada, as famílias sentem a necessidade de se mudar para que seus filhos possam continuar o processo de escolarização (Andrade; Ventura, 2021).

Estudos também investigam os impactos socioculturais gerados na vida das pequenas localidades quando a escola é fechada, mostrando como a comunidade fica fragilizada (Andrade; Ventura, 2021). O fechamento da escola e a transferência dos alunos para escolas distantes dificulta a participação dos pais na vida escolar dos filhos, prejudicando o acesso a reuniões de pais e mestres (Andrade; Ventura, 2021). A articulação dos moradores em projetos comuns que assegurem seus direitos fica comprometida, uma vez que a escola é também onde são discutidos assuntos

relativos aos interesses da coletividade, sendo ponto de articulação comunitária (Andrade; Ventura, 2021). Ademais, ao fechar a escola, tira-se da população um patrimônio cultural e uma referência local, o que enfraquece a comunidade e a preservação de sua memória.

Pautado nessa problemática, este estudo busca elaborar um balanço sobre a evolução do fechamento de escolas localizadas no meio rural brasileiro no período de 2013 a 2023, dimensionando sua extensão, localização territorial e etapas e modalidades de ensino afetadas. Espera-se, com isso, fornecer um quadro nacional sobre a desativação de escolas nas zonas rurais do País e contribuir para subsidiar políticas que assegurem o direito à educação a todas as crianças e jovens que residem em comunidades do campo, das florestas, ribeirinhas, indígenas, quilombolas, de assentamentos etc.

O artigo está organizado da seguinte forma: após esta introdução, faz-se uma contextualização sobre a questão do fechamento das escolas no meio rural, a legislação pertinente e os significados da extinção da escola para as comunidades locais; a seguir, descrevem-se as fontes de dados e a metodologia utilizadas para o estudo; na sequência, apresenta-se um balanço relativo ao fechamento das escolas no meio rural do Brasil na década de 2013 a 2023, desmembrando as análises pelos níveis de agregação Brasil, Grandes Regiões e unidades federativas e pelos seguintes estratos de interesse: localização (urbana/rural), localização diferenciada, etapas de ensino da educação básica, dependência administrativa e modalidades, no caso a EJA, a educação profissional e tecnológica (EPT) e a educação especial.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Diversos estudos analisam a história da educação no campo no Brasil e suas principais disputas e conquistas, evidenciando um cenário de lutas pela garantia do direito à educação de qualidade para as populações do campo, que habitam os diversos espaços no meio rural brasileiro (Arroyo; Caldart; Molina, 2011; Munarim, 2008; Bezerra Neto, 2003; Queiroz, 2012; Santos, 2017). Uma das obras de referência na área, o Dicionário da Educação do Campo, traz conceitos e fundamentos teóricos essenciais para o entendimento dessa modalidade educacional. A educação do campo é apresentada como uma prática emancipatória, que visa não apenas o acesso ao ensino, mas também o respeito e fortalecimento da identidade e cultura das populações rurais. A obra enfatiza a necessidade de uma educação contextualizada, que valorize a territorialidade e os saberes locais (Caldart *et al*. 2012). Destaca-se ainda a Articulação Nacional por uma Educação do Campo, constituída em 1998, que envolve várias entidades e movimentos comprometidos com a luta por políticas públicas específicas e por uma identidade própria à educação e às escolas do campo. Em 2002,

foram reiteradas as convicções e linhas de ação na construção de um projeto específico Por uma Educação no Campo, articulado a um projeto nacional de educação, afirmando a necessidade de duas lutas combinadas: uma pela ampliação do direito à educação e à escolarização no campo; e outra pela construção de uma escola que esteja no campo e que seja do campo, política e pedagogicamente vinculada à história, à cultura e às causas sociais e humanas dos sujeitos do campo (Kolling; Cerioli; Caldart, 2002).

Os desafios históricos enfrentados pela educação do campo persistem, principalmente pela ausência de políticas públicas adequadas e específicas para as populações do campo. Os avanços observados na área foram resultado dos esforços dos movimentos sociais e da organização popular, que tiveram papel crucial na conquista de direitos e no fortalecimento das políticas educacionais voltadas àquelas populações (Cavalcante, 2010; Santos *et al.*, 2020). Entre as conquistas, ressalta-se, em 1998, a instituição do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), destinado a promover ações educacionais voltadas às populações beneficiárias nos projetos de assentamento da reforma agrária, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável (Santos et al., 2020); a aprovação, da Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de abril de 2002, que instituiu as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo; o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), cujo objetivo é apoiar a implementação de cursos regulares de licenciatura em Educação do Campo nas instituições públicas de ensino superior de todo o País, voltados especificamente para a formação de educadores para a docência nas escolas do campo; em 2010, o Decreto Presidencial nº 7.352, que dispõe sobre a política de educação do campo e sobre o Pronera, direcionando um conjunto de ações para a ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo, entendida como:

> [...] os agricultores familiares, os extrativistas, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os assentados e acampados da reforma agrária, os trabalhadores assalariados rurais, os quilombolas, os caiçaras, os povos da floresta, os caboclos e outros que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho no meio rural (Brasil, 2010, p. 1).

A política prevê que a educação do campo será concretizada mediante a oferta de formação inicial e continuada de profissionais da educação, a garantia de condições de infraestrutura e transporte escolar, materiais e livros didáticos, equipamentos, biblioteca e áreas de lazer e desporto adequados ao projeto político-pedagógico e em conformidade com a realidade local e a diversidade das populações do campo. Em 2013 institui-se oficialmente o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), que consiste em um conjunto articulado de ações de apoio aos sistemas de ensino para a implementação da política de educação do campo, destinada à ampliação

e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo, entre outros.

No que diz respeito à legislação, há um arcabouço legal que ampara e assegura a educação nas áreas rurais, segundo suas especificidades. A LDB, em seu artigo 28, prevê a oferta da educação básica para a população rural, assegurando adaptações necessárias e específicas ao contexto da vida rural e de cada região (Brasil, 1996). Destacam-se também as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo (Resolução CNE/CEB 1/2002), que estabelecem princípios e procedimento com o objetivo de assegurar que as especificidades da realidade do campo sejam respeitadas e valorizadas. As diretrizes enfatizam que a identidade da escola do campo está vinculada "às questões inerentes a sua realidade, ancorando-se na temporalidade e saberes próprios dos estudantes, na memória coletiva que sinaliza futuros, na rede de ciência e tecnologia disponível na sociedade e nos movimentos sociais" (Brasil. CNE. CEB, 2002, p. 32). Em 2008, o Conselho Nacional de Educação (CNE) emitiu a Resolução nº 2, estabelecendo as diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da educação básica do campo (Brasil. CNE. CEB, 2008). Esses dispositivos legais consideram a realidade e as necessidades das populações do meio rural, valorizando aspectos culturais e modos de vida das diferentes realidades, e pressupõem que a educação no meio rural requer o reconhecimento de que o contexto possui especificidades sociais, econômicas e culturais que demandam abordagens educacionais distintas, de acordo com a realidade local (Hage, 2014; Kolling; Cerioli; Caldart, 2002; Arroyo; Caldart; Molina, 2011).

Em consonância com essa legislação, o Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024), estabelece, no artigo 8º, que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem elaborar seus correspondentes planos de educação, estabelecendo estratégias que considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural. Embora não apresente uma meta específica à educação do campo, a temática é explicitada no corpo da Meta 8 – que tem como objetivo elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, igualando ainda a escolaridade média entre negros e não negros – e é contemplada em diversas estratégias, referentes a outras metas do PNE. Por exemplo, aparece na Meta 1, Estratégia 1.10 – fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada; na Meta 2, Estratégia 2.10 – estimular a oferta do ensino fundamental, em especial dos anos iniciais, para as populações do campo, indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades; na Meta 3, Estratégia 3.7 – fomentar a expansão das

matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência; na Meta 6, Estratégia 6.7 – atender às escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais; na Meta 7, Estratégia 7.26 – consolidar a educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários, garantindo: o desenvolvimento sustentável e a preservação da identidade cultural; a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo; a oferta bilíngue na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa; a reestruturação e a aquisição de equipamentos; a oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação; e o atendimento em educação especial; na Meta 10, Estratégia 10.3 – fomentar a integração da educação de jovens e adultos com a educação profissional, em cursos planejados, de acordo com as características do público da educação de jovens e adultos e considerando as especificidades das populações itinerantes e do campo e das comunidades indígenas e quilombolas; na Meta 11, Estratégia 11.9 – expandir o atendimento do ensino médio gratuito integrado à formação profissional para as populações do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, de acordo com os seus interesses e necessidades, entre outras (Brasil, 2014).

Com o agravamento da situação relacionada ao fechamento de escolas no campo, houve uma importante alteração na LDB pela Lei nº 12.960/2014, regulamentando exigências prévias ao fechamento de escolas, com a incorporação de um parágrafo único ao artigo 28:

> O fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas será precedido de manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino, que considerará a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação, a análise do diagnóstico do impacto da ação e a manifestação da comunidade escolar. (Brasil, 2014, p. 1).

Apesar de a alteração ter ocorrido há uma década, o tema ainda é debatido no Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei nº 3.091, de 2024. O projeto, atualmente em tramitação no Senado Federal, estabelece requisitos para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas, aprofundando as diretrizes definidas pela alteração da LDB em 2014. A justificativa apresentada é que a alteração normativa anterior não foi suficiente para impedir o fechamento dessas escolas (Brasil. SF, 2024).

Não obstante as conquistas e a evolução do marco legal, a educação do campo continua a enfrentar desafios consideráveis, que vão desde a precarização da

infraestrutura, falta de profissionais com formação adequada, ausência de proposta pedagógica e materiais didáticos específicos considerando e valorizando a realidade local até a ameaça de fechamento das escolas. Há um conjunto de estudos, análises e informações veiculadas por pesquisadores, pela imprensa e pelos movimentos sociais que registram o avanço do fechamento de escolas no meio rural, nem sempre respeitando as normativas legais estabelecidas (Borges, 2017; Caldas, 2023; UFPA, 2023). O reduzido número de alunos atendidos pelas escolas no meio rural tem sido, não raro, utilizado pelos governos locais como justificativa para a extinção dessas escolas, que são consideradas economicamente inviáveis, uma vez que o recurso destinado para a manutenção da escola é calculado com base no número de alunos matriculados. Assim, em vez de investirem em ações para fortalecer e garantir o direito a uma educação de qualidade junto às comunidades locais, muitos governos optam por uma política de fechamento das escolas do campo, aliada ou não à política de nucleação.

Movimentos sociais do campo veem esse processo como uma contra política à educação do campo, movimento que reivindica uma educação com características próprias do processo educativo nessas escolas e o fortalecimento da educação nos próprios territórios (Santos; Carvalho, 2023). Também destacam o avanço da política de nucleação vinculada ao transporte escolar, que fecha escolas nas pequenas comunidades para migrar os estudantes para escolas mais distantes, frequentemente em áreas urbanas (Borges, 2017; Munarim; Locks, 2012; Andrade; Ventura, 2021). Para esses movimentos, fechar uma escola do campo significa privar um número considerável de jovens do direito a uma educação que se dê em sua realidade e como parte de sua cultura (Munarim; Locks, 2012), e eles reivindicam que haja investimento nas políticas e nos processos educativos realizados nessas escolas e que se assegure o atendimento de forma diferenciada à educação dos povos quilombolas, indígenas, extrativistas e ribeirinhos, agricultores familiares, assentados etc.

Vários estudos, registros e denúncias têm sido realizados para dar visibilidade e mensurar o fechamento das escolas no meio rural brasileiro. Alentejano *et al*. (2021) dimensionam esse processo no período de 1997 a 2019, realizando um levantamento dos dados do Censo Escolar da Educação Básica, constatando que foram fechadas mais de 82 mil escolas rurais no Brasil nesse período. Estudos diversos registram o fechamento de escolas do campo em vários estados e municípios, buscando compreender quais fatores estão associados e os impactos do fechamento dessas escolas (Borges, 2017; Farias; Viana, 2024; Santana, Medeiros; Gonçalves, 2020; Andrade; Ventura, 2021). Em seu conjunto, esses estudos e denúncias indicam que as escolas do campo continuam a ser fechadas, não raro sem consulta às comunidades, podendo colocar em risco, entre outros, o direito à educação das populações afetadas.

Nesse sentido, o presente estudo busca realizar um retrato e um balanço nacional sobre o fechamento das escolas nas zonas rurais nos últimos dez anos (2013 a 2023),

contribuindo, assim, para dimensionar a evolução desse fenômeno e sua incidência no território nacional.

2 METODOLOGIA

O presente estudo utiliza como fonte de dados o Censo Escolar da Educação Básica (2013 a 2023), realizado anualmente pelo Inep, em colaboração com as secretarias estaduais e municipais de educação. As bases utilizadas são os microdados públicos, que consolidam as informações dos formulários de escola, gestor, professores e alunos em uma base que não contém dados protegidos (Brasil. Inep, 2024a).

A unidade de análise do estudo é a escola (ou o estabelecimento de ensino) e define-se como escola fechada aquela que tinha alunos matriculados no ano de referência do Censo Escolar e, no ano seguinte, deixou de ter, independentemente de sua situação de funcionamento indicar se a escola ainda se mantinha ativa ou não. Essa decisão foi tomada porque na contagem oficial do Censo Escolar se consideram ativas somente as escolas que, necessariamente, estejam em atividade e tenham alunos matriculados; ou seja, não basta o estabelecimento de ensino estar ativo para entrar na contagem oficial do levantamento.

As bases de 2013 a 2023 foram organizadas considerando as variáveis de interesse e tratadas para a realização das análises apresentadas na próxima seção. O número de escolas de cada ano foi validado por meio da comparação entre os totais de escolas de alguns estratos de análise e os respectivos totais da Sinopse Estatísticas do Censo da Educação Básica do período (Brasil. Inep, 2024b). O resumo desses números pode ser visto na Tabela 1.

TABELA 1

TOTAL DE ESCOLAS ATIVAS E COM MATRÍCULAS – BRASIL – 2013-2023

Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total	190.706	188.673	186.441	186.081	184.145	181.939	180.610	179.533	178.370	178.346	178.476

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

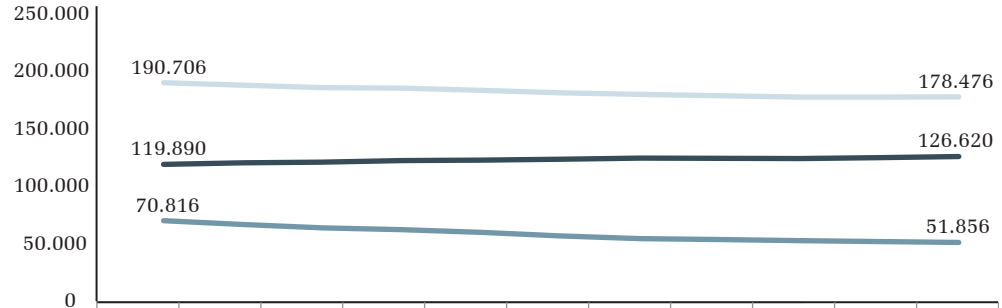
A pesquisa se apoia no método quantitativo para descrever a evolução do fechamento das escolas, considerando os níveis de agregação Brasil, Grandes Regiões e unidades federativas, bem como os seguintes estratos de interesse: localização urbana e rural, localização diferenciada, dependência administrativa, etapas de ensino da educação básica e modalidades (educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional e tecnológica).

Aqui cabe uma advertência importante, pois quando se trata da análise do fechamento de escolas pelos estratos de interesse, na verdade, o que se está aferindo é se a escola, que continua ativa, deixou de oferecer matrículas de determinada subetapa ou modalidade da educação básica, em relação ao ano anterior. Para ilustrar essa situação, suponha-se que Escola X, em 2020, estava ativa e tinha alunos matriculados na creche, na pré-escola e na EJA de ensino fundamental; em 2021, se a Escola X passou a ter somente matrículas da pré-escola, ela será computada como "fechada" para creche e EJA de EF, e será considerada ativa para a pré-escola, seguindo a definição adotada no início desta seção.

Por fim, é importante salientar uma limitação do estudo: não se apresentam dados a respeito da evolução das populações residentes na zona rural do País, pois o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não tem divulgado informações para esse estrato, em suas projeções, nos últimos anos. Como os dados da população rural do Censo Demográfico 2022 também não foram divulgados ainda e o próprio IBGE (2023, p. 9) está revendo o emprego das categorias urbana/rural, com vistas a "identificar e incorporar elementos que compõem as relações entre esses espaços e as suas formas de organização", considerou-se prudente não utilizar outras fontes de dados para traçar a evolução demográfica dessa população, excluindo, assim, o referencial demográfico para cotejar com a população estudantil que frequenta a escola de educação básica.

3 O FECHAMENTO DAS ESCOLAS NAS ZONAS RURAIS: UM BALANÇO

Os dados do Censo da Educação Básica (CEB) evidenciam que houve, no período de 2013 a 2023, uma diminuição do número total de escolas da educação básica no País, conduzida pela redução de escolas localizadas nas zonas rurais (Gráfico 1). Enquanto na zona urbana houve um aumento de 6.730 escolas no período, na zona rural ocorreu um enxugamento de 18.960 escolas.



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Urbana	119.890	121.132	121.737	123.032	123.451	124.330	125.265	125.130	124.813	125.589	126.620
Rural	70.816	67.541	64.704	63.049	60.694	57.609	55.345	54.403	53.557	52.757	51.856
Total	190.706	188.673	186.441	186.081	184.145	181.939	180.610	179.533	178.370	178.346	178.476

GRÁFICO 1

NÚMERO DE ESCOLAS, POR ZONA URBANA E RURAL – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

O Gráfico 2 apresenta o quantitativo de escolas que foram criadas ou fechadas (conforme definido na seção da metodologia), considerando as zonas urbana e rural a cada ano. Percebe-se, claramente, que a inativação de escolas ocorre predominantemente na zona rural, tendo ocorrido na zona urbana somente em 2020 e 2021, anos em que ocorreu a pandemia de covid-19 no Brasil.

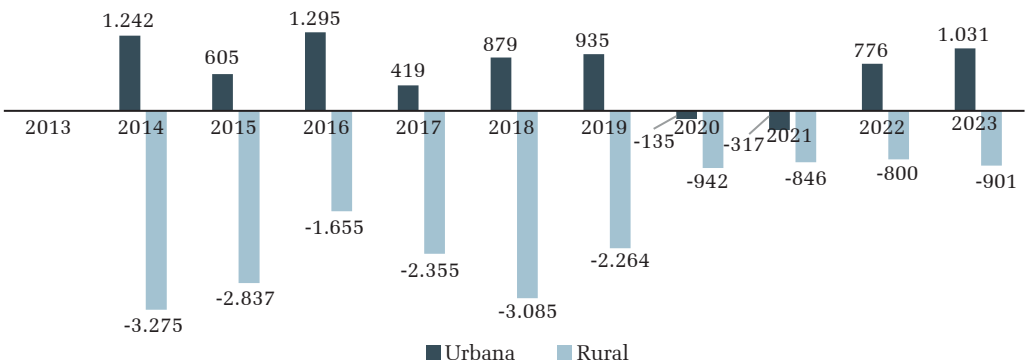


GRÁFICO 2

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ESCOLAS URBANAS E RURAIS – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

No Gráfico 3, esse processo de criação e fechamento de escolas é apresentado em termos percentuais, com o intuito de dimensionar, de maneira relativa, seu impacto no montante global das escolas em cada localização. Percebe-se que, enquanto o aumento das urbanas não passou de 1,0%, o fechamento das rurais variou de 1,5 a 5,1% ao longo do período, parecendo se estabilizar, a partir de 2020, em torno de 1,6%.

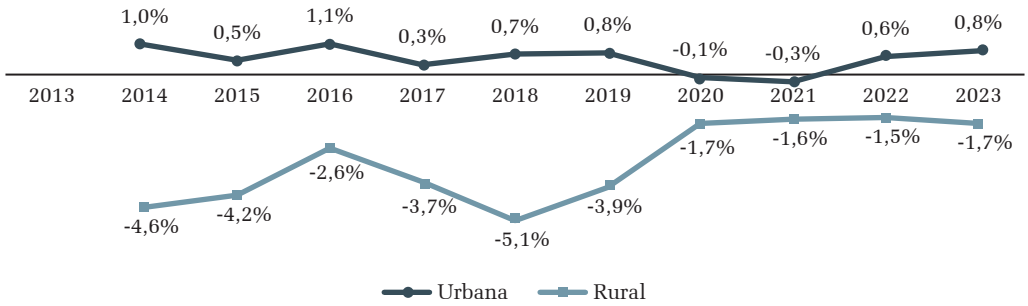


GRÁFICO 3

EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DE ESCOLAS URBANAS E RURAIS – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

Essas análises, à primeira vista, corroboram o que vários estudos[1] apontam: o processo de fechamento das escolas ocorre marcadamente na zona rural. No entanto, é preciso ir além dessa visão panorâmica para compreender como esse processo se dá em outros níveis de agregação, bem como nos diversos estratos que compõem as redes de ensino. Essa tarefa será realizada a seguir, circunscrevendo os dados às escolas situadas apenas na zona rural. Necessário notar, não obstante, que essa análise ainda continua no nível macro e não contempla as peculiaridades e as vicissitudes da realidade municipal, que pode divergir das tendências aqui apresentadas em vários casos.

3.1 FECHAMENTO DE ESCOLAS NO MEIO RURAL, SEGUNDO REGIÃO, UNIDADE FEDERATIVA E LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA

Neste tópico, o fechamento das escolas será analisado segundo diferentes níveis de agregação. Considerando as Grandes Regiões geográficas, os dados mostram que a redução do número de escolas nas zonas rurais, de 2013 a 2023, ocorreu em todas, concentrando-se de forma mais acentuada na região Nordeste, seguida por Sudeste e Sul (Gráfico 4).

[1] Ver estudos resenhados na seção de contextualização.

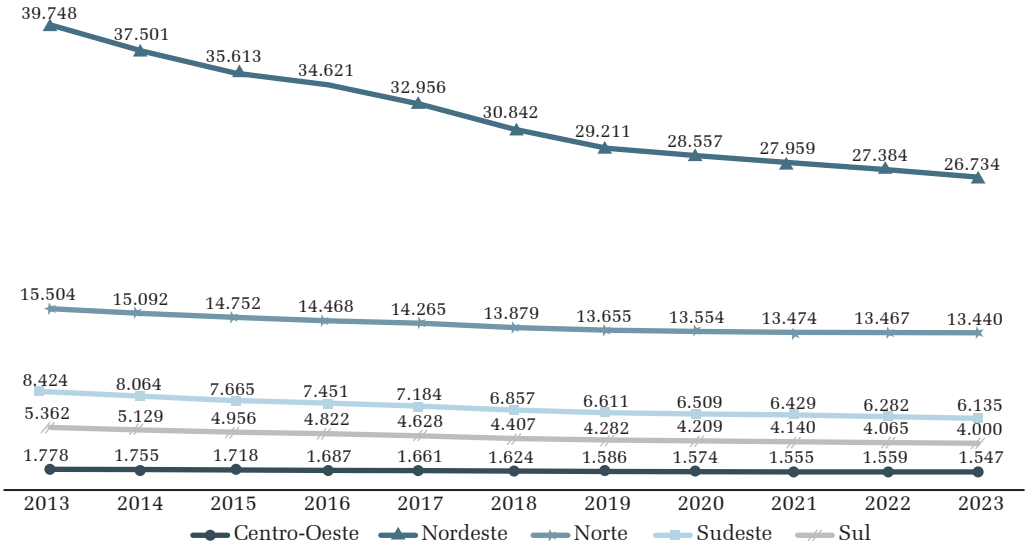


GRÁFICO 4

NÚMERO DE ESCOLAS NA ZONA RURAL – GRANDE REGIÃO – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

No Nordeste, como indica o Gráfico 5, foram reduzidas no período 13.014 escolas, o que corresponde a um terço das escolas que estavam em atividade nas áreas rurais em 2013. No Sudeste e no Sul, a redução foi de 27% e 25%, respectivamente; Centro-Oeste e Norte apresentaram uma redução menor: cerca de 13%.

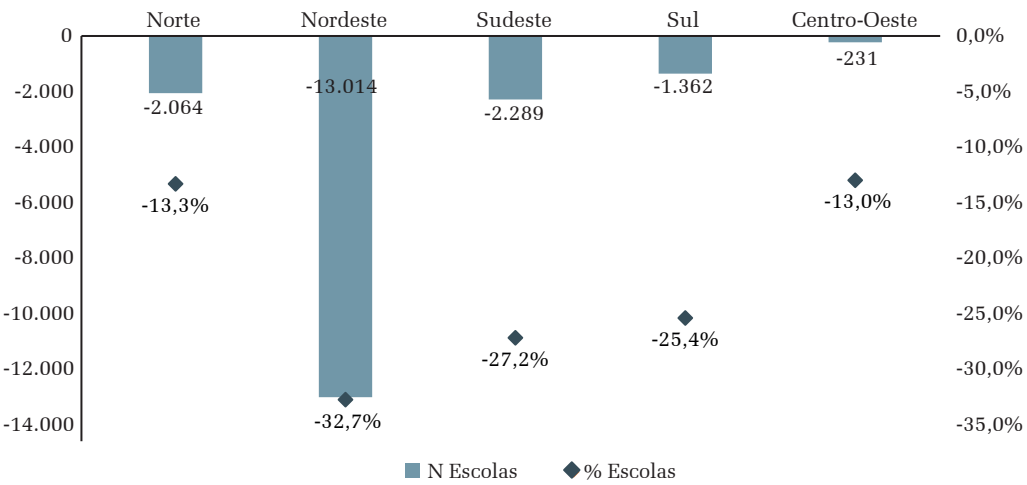


GRÁFICO 5

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ESCOLAS NA ZONA RURAL ENTRE 2013 E 2023 – GRANDE REGIÃO – 2013/2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

O Gráfico 6 ilustra a evolução numérica e percentual (colocada na linha) das escolas no meio rural no período entre 2013 e 2023, por unidade da Federação. Observa-se uma expressiva redução na maioria dos estados da região Nordeste, como a Bahia, por exemplo, onde houve uma diminuição de 3.922 escolas rurais, representando uma redução de 35% em relação ao número de escolas rurais ativas com matrículas em 2013. Pernambuco e Paraíba reduziram cerca de 39% e 38% de suas escolas nas áreas rurais, correspondendo, respectivamente, a 1.776 e 1.111 escolas. Um dos resultados mais impactantes, não obstante, é o do estado do Piauí, cuja redução de escolas rurais (1.757 escolas) representa uma queda de 50% das 3.508 escolas ativas em 2013, evidenciando uma significativa retração na oferta de educação nas zonas rurais[2]. Na região Norte, chamam a atenção o estado de Rondônia, que apresentou uma redução de 39% (234) das escolas rurais na década, e o Pará, que desativou 1.188 escolas (15%). No Sudeste, destacam-se Minas Gerais, com uma redução de 34% (1.511) das escolas no meio rural e o Espírito Santo, com decréscimo de 30% (386). No Sul, as maiores reduções proporcionais ocorreram no Rio Grande do Sul, que contabilizou redução de 29% (710) de escolas nas zonas rurais, e Santa Catarina, com uma redução de 26% (363).

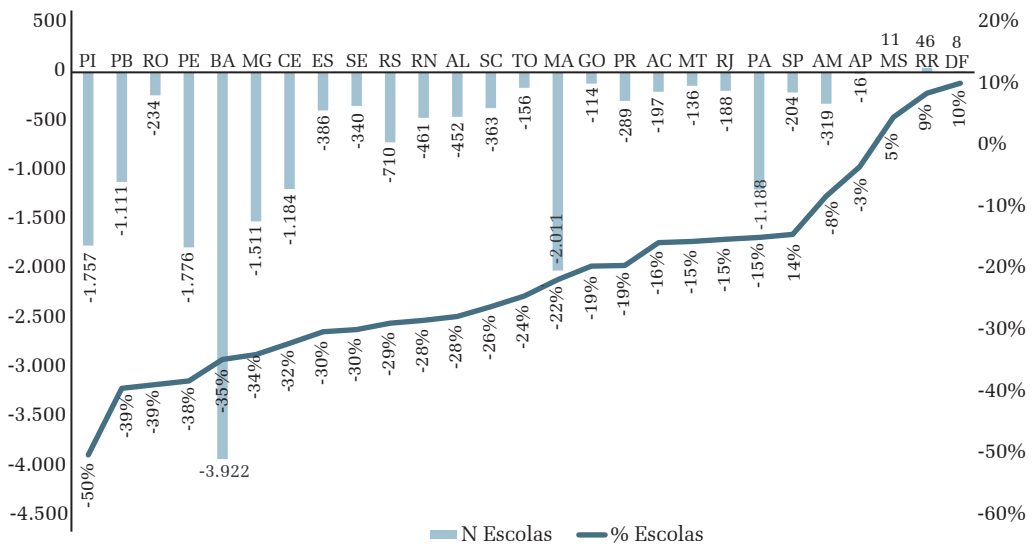


GRÁFICO 6

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ESCOLAS NA ZONA RURAL – UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2013/2023.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

[2] Borges (2017) relata que o fechamento dessas escolas do campo tem relação direta com a política de nucleação, em que os alunos são levados por meio de ônibus a estudar em comunidades rurais mais populosas ou na sede urbana do município.

Analisando-se a evolução do número de escolas ativas com matrículas em áreas de localização diferenciada, isto é, escolas situadas em terras indígenas, assentamentos e em áreas de comunidades remanescente de quilombos[3], é preciso notar, primeiramente, que a minoria delas se encontra na zona urbana. Considerando o período todo, praticamente 100% das escolas em terras indígenas e assentamentos se situam na zona rural, enquanto, no caso das situadas em área remanescente de quilombo, são cerca de 93%. Tratando especificamente das escolas situadas na zona rural, verifica-se, em nível nacional, que nas três localizações diferenciadas não houve redução do número de escolas no período de 2013 a 2023, excetuando-se o decréscimo de três escolas em área de assentamento, de 2022 para 2023, como mostra o Gráfico 7.

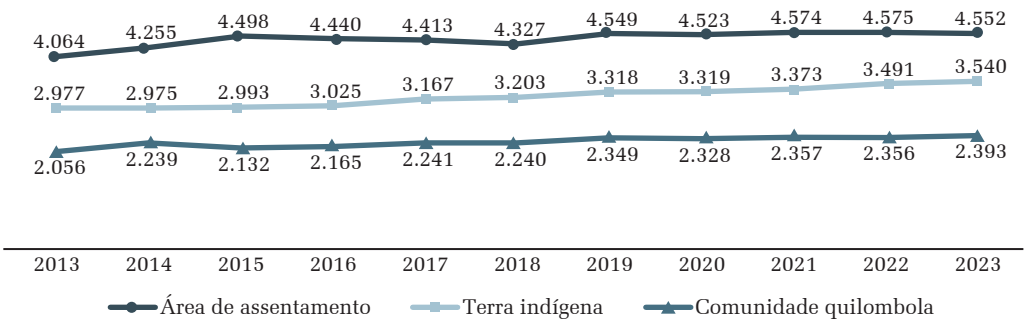


GRÁFICO 7

NÚMERO DE ESCOLAS NA ZONA RURAL, POR LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

Não obstante, é preciso analisar esse fenômeno de maneira mais desagregada, no âmbito das unidades federativas do País, a fim de identificar variações regionais nesse processo.

Comparando a evolução do número e do percentual de escolas de localização diferenciada, no decorrer de 2013 a 2023, nota-se que em área de assentamento ocorreram fechamentos de estabelecimentos de ensino em 11 estados; em áreas indígenas, em três; e em área de comunidades quilombolas em seis estados, como mostram as Tabelas 2, 3 e 4, respectivamente.

[3] Para manter a coerência da série histórica da variável TP_LOCALIZACAO_DIFERENCIADA do Censo Escolar, optamos por trabalhar nessa análise apenas com as seguintes categorias: 1 – Área de assentamento; 2 – Terra indígena; 3 – Área onde se localiza comunidade remanescente de quilombos. Ao longo da série houve outras categorias, porém foram descontinuadas e, a partir de 2023, passou-se a coletar informações sobre "8 – Área onde se localizam povos e comunidades tradicionais". Para maiores detalhes, confira a documentação dos Microdados do Censo da Educação Básica no endereço: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar.

TABELA 2

EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE ESCOLAS EM ÁREA DE ASSENTAMENTO NA ZONA RURAL – UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2013/2023

	2013	2023	N
MA	960	1.201	241
PA	1.053	1.254	201
AC	55	134	79
AM	78	131	53
RN	89	117	28
TO	86	113	27
SP	42	53	11
AP	65	74	9
PB	98	106	8
MT	151	158	7
RJ	13	15	2
RR	47	48	1
GO	50	51	1
MS	57	57	0
PE	107	107	0
AL	57	56	-1
SE	25	23	-2
ES	50	46	-4
MG	72	64	-8
RS	74	64	-10
SC	41	28	-13
PR	92	78	-14
PI	125	110	-15
RO	48	25	-23
CE	186	153	-33
BA	343	286	-57

TABELA 3

EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE ESCOLAS EM TERRA INDÍGENA NA ZONA RURAL – UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2013/2023

	2013	2023	N
AM	945	1.129	184
PA	196	316	120
RR	351	425	74
PE	125	161	36
AC	196	231	35
BA	44	67	23
TO	80	102	22
RS	73	87	14
MS	50	62	12
MG	15	25	10
RN	1	9	8
MT	197	205	8
SP	23	29	6
CE	37	42	5
RO	97	101	4
GO	2	4	2
SC	36	38	2
MA	350	352	2
AL	18	19	1
PR	35	36	1
ES	7	7	0
SE	1	1	0
PB	30	29	-1
RJ	3	1	-2
AP	65	62	-3
PI	-	-	-

TABELA 4

EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE ESCOLAS EM ÁREA REMANESCENTE DE QUILOMBOS NA ZONA RURAL – UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2013/2023

	2013	2023	N
MA	648	790	142
BA	436	563	127
CE	28	43	15
AL	33	47	14
PE	80	94	14
RN	17	30	13
AP	27	38	11
RJ	18	27	9
PB	23	32	9
MG	149	157	8
AM	1	8	7
GO	34	41	7
SE	30	34	4
PI	53	56	3
RS	45	47	2
MS	3	4	1
PR	3	3	0
RO	3	3	0
TO	22	21	-1
SC	3	2	-1
SP	24	21	-3
ES	26	22	-4
PA	320	302	-18
MT	30	8	-22
AC	-	-	-
RR	-	-	-

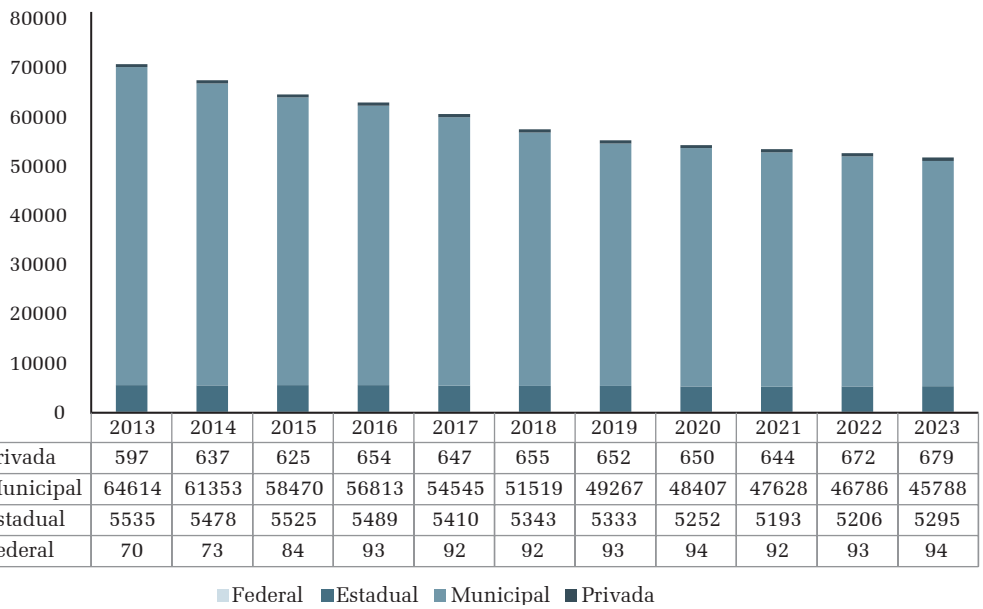
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

Analisando a intensidade desse processo em termos absolutos, observa-se que no caso das localizadas em assentamentos, em seis estados o decréscimo foi maior que dez escolas, merecendo destaque Bahia (17), Ceará (33) e Rondônia (23). Nas situadas em terras indígenas, o fenômeno do fechamento de escolas ficou circunscrito a três estados: Amapá (3), Rio de Janeiro (2) e Pernambuco (1). Por fim, nas escolas em comunidades quilombolas, chama atenção o decréscimo em dois estados: Mato Grosso (22) e Pará (18). Nos demais, o fechamento foi de quatro escolas no Espírito Santo, três em São Paulo e uma em Santa Catarina e Tocantins.

As informações até aqui apresentadas demonstram que o fenômeno de fechamento de escolas no Brasil está intimamente relacionado àquelas situadas nas zonas rurais e atinge de maneira distinta cada uma das localidades, aparecendo de modo mais pronunciado no caso das áreas de assentamento.

3.2 FECHAMENTO DE ESCOLAS NO MEIO RURAL, SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E ETAPAS DE ENSINO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A análise das escolas das zonas rurais quanto à dependência administrativa indica que a grande maioria delas pertence à rede municipal, que concentra também a maior queda do número de escolas em atividade no período analisado (Gráfico 8). No total, foram desativadas 18.826 escolas municipais, o que equivale a 99% dos estabelecimentos de ensino fechados, e 240 escolas estaduais. Essa tendência corrobora estudos anteriores que já apontavam um fechamento significativo de escolas rurais municipais, tais como os resenhados na seção de contextualização deste estudo. Verifica-se, por outro lado, um aumento de 82 escolas rurais da rede privada e de 24 da rede federal.



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Privada	597	637	625	654	647	655	652	650	644	672	679
Municipal	64614	61353	58470	56813	54545	51519	49267	48407	47628	46786	45788
Estadual	5535	5478	5525	5489	5410	5343	5333	5252	5193	5206	5295
Federal	70	73	84	93	92	92	93	94	92	93	94

GRÁFICO 8

NÚMERO DE ESCOLAS NA ZONA RURAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

O Gráfico 9 apresenta o número de escolas ativas e com matrículas localizadas nas zonas rurais do Brasil, segundo as etapas de ensino da educação básica, no período de 2013 a 2023. De modo geral, percebe-se que houve um decréscimo no número de escolas que ofertam a pré-escola (8.711), os anos iniciais (19.948) e os finais (636) do ensino fundamental, sendo as que ofertam os anos iniciais as que mais diminuíram. No caso da creche e do ensino médio, houve crescimento das escolas que ofertam essas etapas, sendo o da primeira bastante considerável (9.396 e 811 respectivamente).

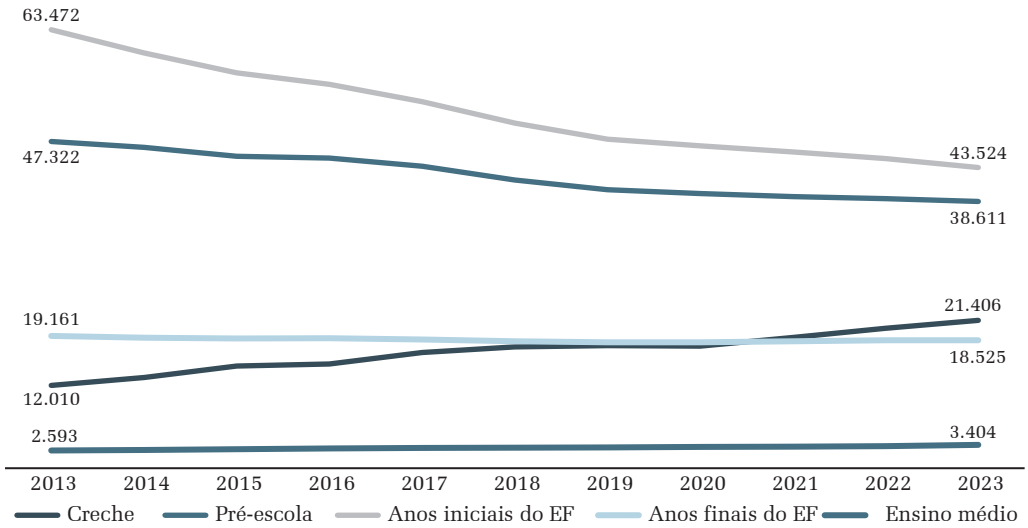


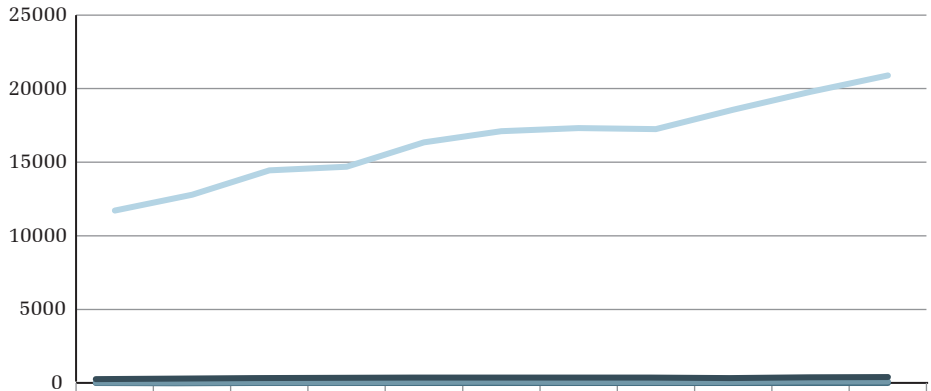
GRÁFICO 9

NÚMERO DE ESCOLAS NA ZONA RURAL, POR ETAPA DA EDUCAÇÃO BÁSICA – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

As próximas análises combinam os dois estratos analisados anteriormente (dependência administrativa e etapas da educação básica), a fim de aumentar o nível de detalhamento acerca do processo de fechamento das escolas.

Analisando a situação das creches (Gráfico 10), percebe-se que sua oferta se concentra quase totalmente na rede municipal, atingindo 98% em 2023, e é muito baixa nas redes federal, estadual e privada. Além disso, excetuando-se a rede federal, ocorre nesse período o aumento expressivo de escolas que ofertam essa primeira subetapa da educação básica nas outras redes de ensino analisadas, com destaque para a municipal, que somou 9.187 novas unidades que ofertam creche no período (crescimento de 78%). Esses resultados mostram que, realmente, não houve fechamento de creches na zona rural.



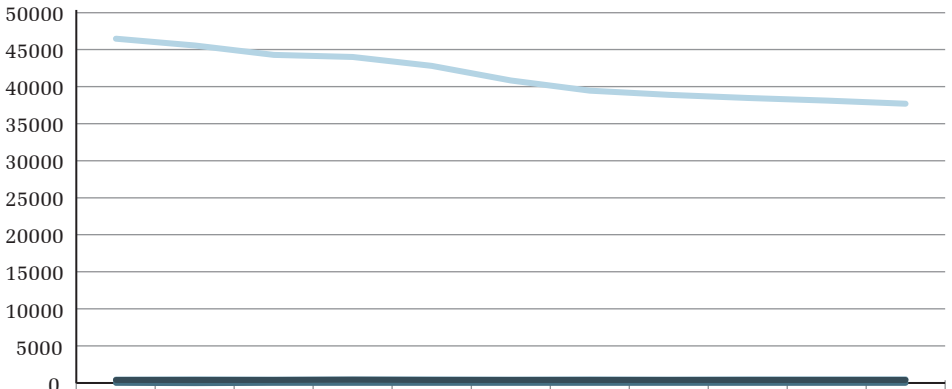
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Federal	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Estadual	33	38	41	54	65	77	62	67	60	97	107
Municipal	11714	12790	14445	14698	16341	17112	17319	17246	18571	19777	20901
Privada	262	299	324	347	362	372	372	365	324	384	397

GRÁFICO 10

NÚMERO DE CRECHES NA ZONA RURAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

No caso da pré-escola (Gráfico 11), verifica-se que é novamente na rede municipal que se encontram quase todas as escolas rurais ofertantes dessa etapa – 98% no último ano da série analisada (2023) – e é nela que se concentra o fechamento das escolas (8.777 estabelecimentos de ensino deixaram de oferecer pré-escola no período analisado, o que corresponde, em média, a 877 a cada ano). As redes estadual e privada passaram a contar, respectivamente, com mais 47 e 20 unidades ofertando pré-escola.



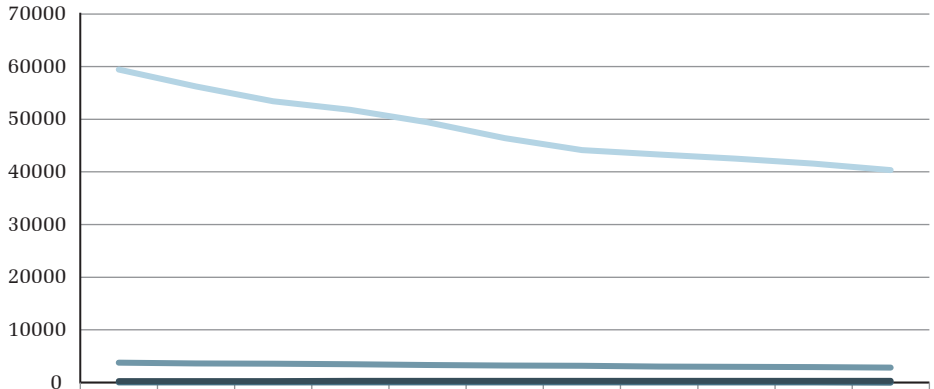
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Federal	2	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Estadual	463	487	483	491	504	474	502	481	491	503	510
Municipal	46477	45543	44290	44008	42816	40842	39447	38886	38467	38129	37700
Privada	380	413	402	414	396	399	393	391	380	398	400

GRÁFICO 11

NÚMERO DE PRÉ-ESCOLAS NA ZONA RURAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

Considerando os anos iniciais do ensino fundamental (Gráfico 12), há uma diminuição na oferta dessa etapa de ensino tanto na rede municipal quanto na estadual (responsáveis, em 2023, por respectivamente 93% e por 7% das escolas ofertantes), o que representa 19.098 escolas a menos na rede municipal e 894 na estadual. Tratando-se especificamente da rede municipal, observa-se que, em média, 1.910 escolas deixaram de ofertar a primeira etapa do ensino fundamental a cada ano, no período de 2013 a 2023, resultado que merece atenção dos prefeitos e secretários municipais de educação. A rede privada, por sua vez, aumentou em 45 unidades a oferta dessa etapa, a despeito da sua baixa presença na zona rural.



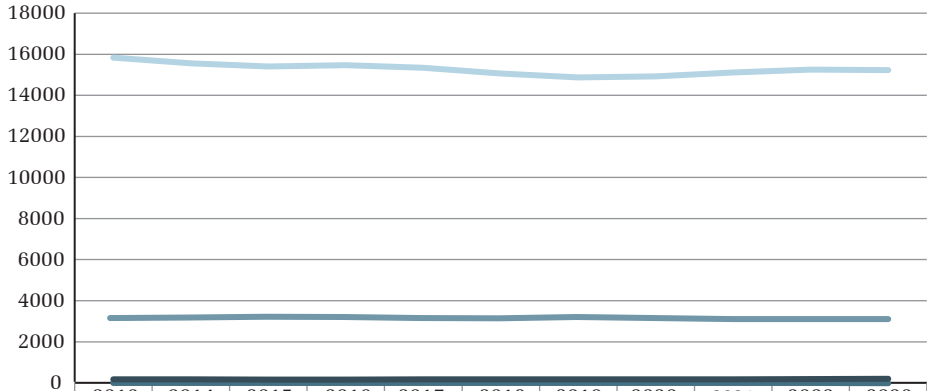
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Federal	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Estadual	3747	3616	3554	3483	3342	3240	3171	3046	2968	2937	2853
Municipal	59454	56221	53405	51793	49428	46404	44169	43325	42533	41560	40356
Privada	270	284	279	293	303	309	312	309	306	325	315

GRÁFICO 12

NÚMERO DE ESCOLAS DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA ZONA RURAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

Considerando os anos finais do ensino fundamental (Gráfico 13), embora o maior número de escolas que oferece essa etapa se encontre na rede municipal, a participação da rede estadual é mais expressiva do que a dos anos iniciais do EF (respectivamente 82% e 17% em 2023). No que se refere ao fechamento das escolas no período (2013-2023), observa-se uma pequena redução dos estabelecimentos que ofertam os anos finais do EF na zona rural da rede municipal (4%, correspondendo a 610 escolas), ficando o número de escolas na casa dos 15 mil, ao longo de todo o período analisado. O mesmo padrão se repete para a rede estadual, de modo que o quantitativo de escolas também fica na casa dos três mil durante toda a série histórica, reduzindo em 2% (50) o número das que ofertam essa etapa. Na rede privada, cuja oferta na zona rural é muito baixa, houve um aumento de 25 escolas.



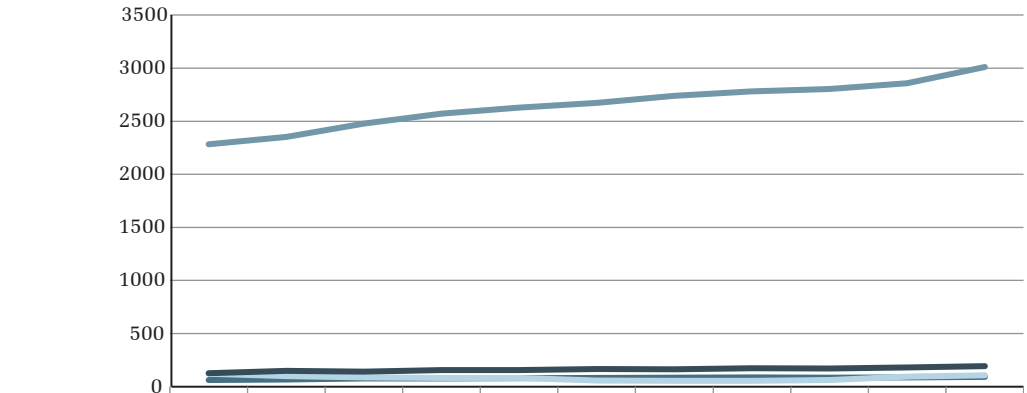
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Federal	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Estadual	3160	3180	3225	3207	3157	3145	3212	3155	3109	3102	3110
Municipal	15832	15554	15407	15464	15339	15057	14873	14924	15111	15249	15222
Privada	168	173	159	167	169	178	174	174	177	184	193

GRÁFICO 13

NÚMERO DE ESCOLAS DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA ZONA RURAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

No ensino médio (Gráfico 14), a maior parte das escolas que oferta essa etapa nas zonas rurais se encontra na rede estadual (cerca de 88% em 2023), sendo bastante baixa a oferta nas demais redes (6% na privada, 3% na rede federal e 3% na municipal). Observa-se que houve, no período, um aumento geral no número de estabelecimentos que ofertam o ensino médio nas áreas rurais, registrando-se uma redução somente na rede municipal, a qual não tem a reponsabilidade de ofertar essa etapa de ensino, segundo a LDB (Brasil, 1996). A estadual foi a que apresentou o maior crescimento em termos absolutos (acrescentando 729 escolas à sua rede, o que equivale a um aumento percentual de 32% no decênio analisado), sendo seguida pela privada e pela federal, que contaram, respectivamente, com 66 e 31 novas unidades ofertantes do ensino médio, no período analisado. Nota-se, assim, que o fenômeno do fechamento de escolas na zona rural, praticamente, não se apresenta na etapa final da educação básica.



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Federal	61	66	76	77	80	81	83	86	85	87	92
Estadual	2283	2353	2479	2571	2628	2673	2739	2782	2805	2857	3012
Municipal	122	98	86	81	82	56	55	54	61	94	107
Privada	127	149	142	156	157	165	163	173	171	180	193

GRÁFICO 14

NÚMERO DE ESCOLAS DO ENSINO MÉDIO NA ZONA RURAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

3.2 FECHAMENTO DE ESCOLAS NO MEIO RURAL, SEGUNDO A MODALIDADES DE ENSINO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA), EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA (EPT) E EDUCAÇÃO ESPECIAL.

Quando analisada a evolução das escolas com matrículas de EJA nas zonas rurais e urbanas, verifica-se uma redução do número de escolas em ambas, no período de 2013 a 2023, como ilustra o Gráfico 15. Enquanto nas áreas urbanas a diminuição foi contínua em todo o período, nas áreas rurais houve uma tendência de queda até 2020, ano da pandemia de covid-19, e depois um aumento até 2023. Esse aumento, no entanto, não atinge o número de escolas com matrículas de EJA existente em 2013, constatando-se um decréscimo de 2.279 escolas ofertantes dessa modalidade.

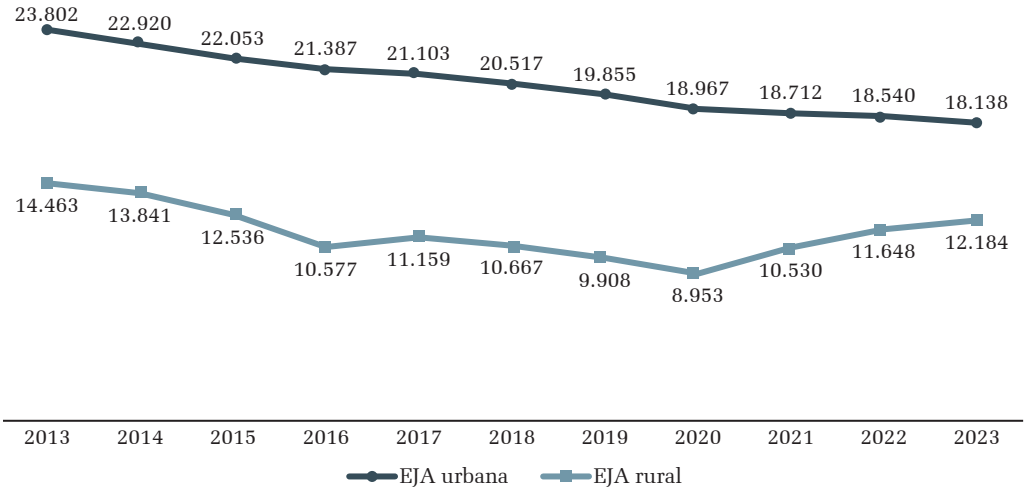


GRÁFICO 15

NÚMERO DE ESCOLAS COM OFERTA DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, POR LOCALIZAÇÃO URBANA E RURAL – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

No que concerne às etapas da educação básica na zona rural, as análises apontam, no período analisado, um decréscimo no número de escolas que ofertam EJA de ensino fundamental (2.567) e um aumento no que se refere à EJA de ensino médio (430), como mostra o Gráfico 16. Tratando de maneira mais detalhada o ensino fundamental, etapa na qual se concentra a maioria das escolas que oferece essa modalidade, é preciso salientar que o decréscimo vai do início da série histórica (2013) até o ano 2020, ano em que começa a pandemia de covid-19. Nos anos seguintes à pandemia, ocorre uma parcial recuperação, mas, ainda assim, ao final da década analisada, constata-se uma redução de 18% de escolas que ofertavam EJA de ensino fundamental.

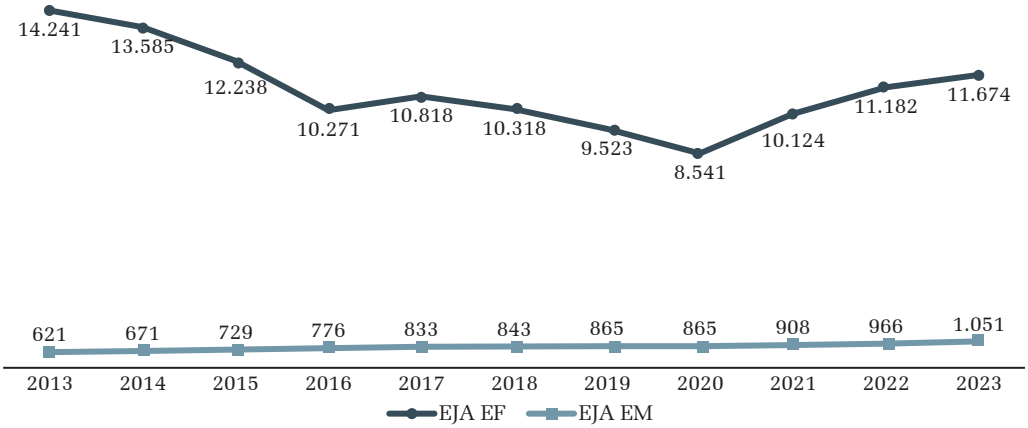


GRÁFICO 16

NÚMERO DE ESCOLAS COM OFERTA DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA ZONA RURAL, POR ETAPA DE ENSINO (FUNDAMENTAL E MÉDIO) – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

No que tange à educação especial, verifica-se que o número de escolas em que há oferta, no período entre 2013 e 2023, cresceu tanto na zona urbana quanto na zona rural (Gráfico 17). O aumento total foi de 37.975 escolas, sendo 31.677 na zona urbana, representando um aumento de cerca de 41% em relação ao número de escolas com matrículas de educação especial em 2013, e 6.298 escolas nas zonas rurais, sinalizando um aumento de 25% na década.

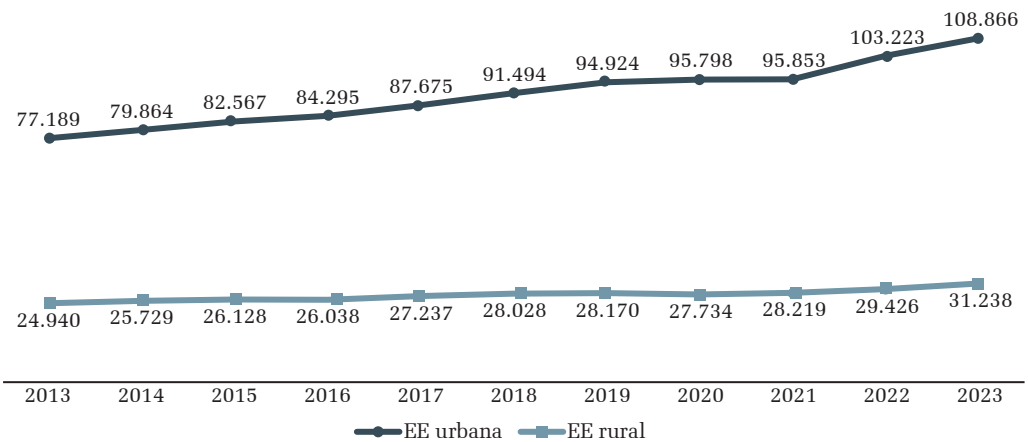


GRÁFICO 17

NÚMERO DE ESCOLAS COM OFERTA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL, POR LOCALIZAÇÃO URBANA E RURAL – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

O Gráfico 18 compara em que tipo de classe essa modalidade é oferecida na zona rural, indicando, em 2023, um número residual de escolas que oferecem a educação especial em classes especiais (apenas 63), ao passo que quase a totalidade se restringe às classes comuns (31.217). Observa-se, ainda, que há um aumento de 6.322 estabelecimentos de ensino que ofertam a educação especial em classes comuns (o que representa um crescimento de 25% no período enfocado) e uma redução de 58 que a ofertam em classes especiais.

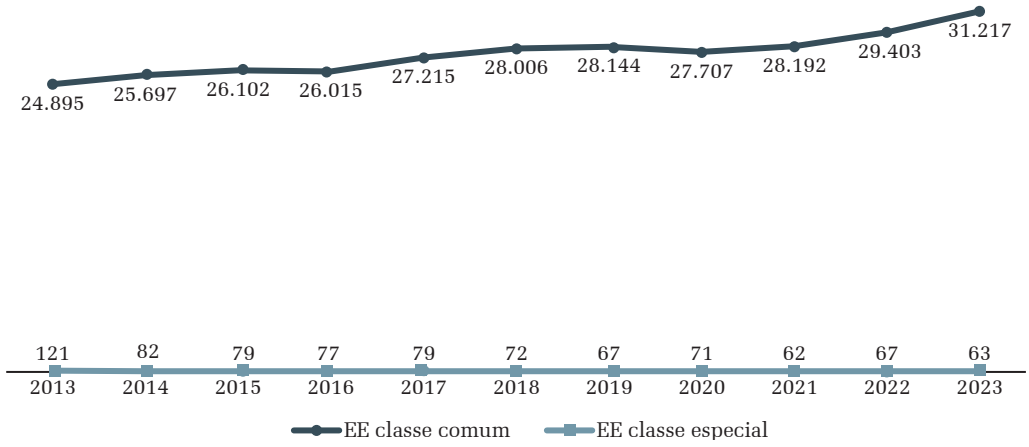


GRÁFICO 18

NÚMERO DE ESCOLAS COM OFERTA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA ZONA RURAL, POR TIPO DE CLASSE (COMUM E ESPECIAL) – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

A análise da oferta da educação profissional nas zonas urbana e rural, incluindo turmas de cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional (cursos FIC) articulados à EJA ou concomitantes, e de cursos técnicos de nível médio nas formas articulada (integrada ou concomitante) ou subsequente ao ensino médio e de normal/magistério, mostra que, no período 2023-2023, houve uma trajetória de crescimento inconstante, em ambas as localizações. Na zona urbana, que tem a maior concentração de escolas que oferecem essa modalidade de ensino, ocorreu um crescimento de 22% (1.435 escolas). Na zona rural, constata-se um significativo aumento, pois mais que dobrou o número de unidades ofertantes dessa modalidade, saindo de 491 em 2013 para 1.062 em 2023 (um aumento de 571 unidades), como mostra o Gráfico 19.

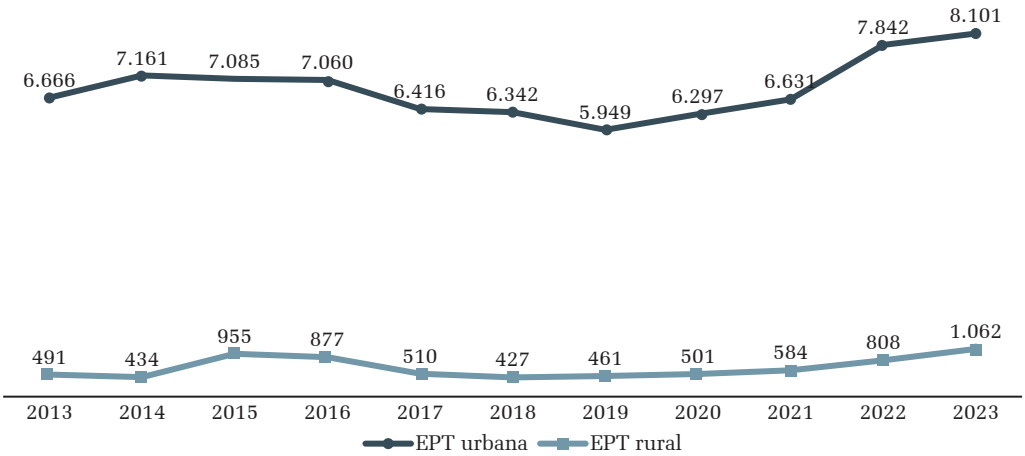


GRÁFICO 19

NÚMERO DE ESCOLAS COM OFERTA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, POR LOCALIZAÇÃO URBANA E RURAL – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

O Gráfico 20 apresenta somente o quantitativo de escolas situadas na zona rural que ofertam educação profissional, englobando os cursos técnicos de nível médio nas formas articuladas (integrada ou concomitante) e subsequente ao ensino médio; e o curso normal ou de habilitação específica para o magistério. Constata-se que, para esse tipo de oferta, houve um aumento paulatino no período analisado, com o acréscimo de 201 novas unidades ofertantes dessa modalidade educacional, o que, em termos percentuais, representa um aumento de 55%.

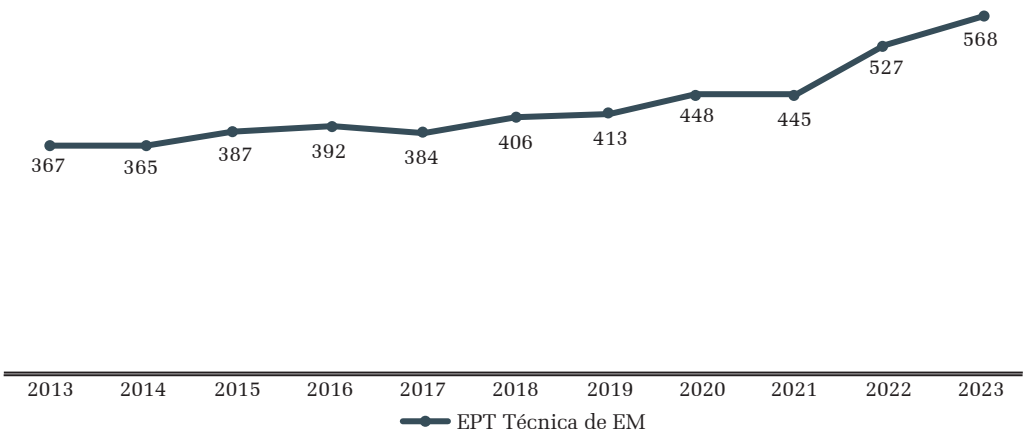


GRÁFICO 20

NÚMERO DE ESCOLAS COM OFERTA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO NA ZONA RURAL – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises deste estudo demonstram que houve uma redução sensível do número de escolas que ofertam educação básica nas zonas rurais do País, no período de 2013 a 2023. Os resultados apontam que foram desativadas 18.960 escolas no meio rural, o que representa uma diminuição de 27% dessas escolas em uma década. A retração ocorre praticamente em todos os estados brasileiros[4], sendo mais acentuadas nos estados do Nordeste – como o Piauí, que apresentou uma redução de 50% das escolas nas zonas rurais, Paraíba (39%), Pernambuco (38%) e Bahia (35%); em Rondônia, no Norte, com redução de 39%; em Minas Gerais e no Espírito Santo, com reduções de 34% e 30% respectivamente; e no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, com percentuais de redução de 29% e 26%, respectivamente. Esses resultados corroboram os de estudos anteriores sobre o fechamento das escolas do campo, mostrando que esse fenômeno continuou crescendo nos últimos dez anos.

As análises mais detalhadas, que consideraram as diversas redes, etapas e modalidades da educação básica, indicaram que esse processo de fechamento ocorre de maneira particularizada nas zonas rurais do País, envolvendo algumas etapas e modalidades de ensino. Em relação à oferta das etapas da educação básica, evidenciou-se de maneira relevante, entre 2013 e 2023, o fechamento de estabelecimentos de ensino que ofertam a pré-escola e, especialmente, os anos iniciais do ensino fundamental, marcadamente na rede municipal, que é a principal responsável pelas matrículas nessas subetapas educacionais. No caso das creches e do ensino médio, por outro lado, ocorreu um aumento no número de escolas que as ofertam, com destaque para as redes municipal e estadual, respectivamente; já nos anos finais do ensino fundamental, houve uma pequena redução.

Nas modalidades de educação especial e educação profissional e tecnológica, constata-se, em âmbito nacional, um aumento das escolas que oferecem esses tipos de ensino. No caso da EJA, especificamente, observa-se o fenômeno do fechamento da oferta no ensino fundamental, que abriga o maior número de escolas que oferecem essa modalidade, não se observando o mesmo no ensino médio.

Nas áreas de localização diferenciada, que incluem assentamentos e comunidades indígenas e quilombolas, observou-se que, quando desagregados os dados para o nível das unidades da Federação, há um processo de fechamento mais significativo nas escolas dos assentamentos, que ocorreu em 11 estados. Por outro lado, nas escolas em comunidades quilombolas, o decréscimo ocorreu em seis estados, e nas situadas em terras indígenas, o fechamento de escolas ficou circunscrito a três deles.

Esses resultados indicam que o processo de fechamento das escolas na zona rural brasileira precisa ser considerado levando-se em conta essas desagregações para que as políticas públicas sejam endereçadas a entes, redes, etapas e modalidades em

[4] Com exceção de Roraima, Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal.

que esse fenômeno ocorre de maneira acentuada. Além disso, considerando o atual PNE (2014-2024), bem como a Emenda Constitucional nº 59/ 2009, que estabelece a obrigatoriedade da educação básica para toda a população de 4 a 17 anos de idade do País, pode-se questionar em que medida o fechamento das escolas no meio rural poderia estar limitando o acesso à escola das populações do campo e afetando a ampliação da escolaridade média da população residente nessas áreas, tal como demandado na Meta 8 do PNE. A resposta a essa e outras questões poderá ser buscada em trabalhos futuros, que investiguem também o fechamento das escolas do campo em conjunção com as políticas de nucleação, que têm se disseminado. Tais estudos poderão estimar em que medida a situação configurada das escolas nas áreas rurais pode ter agravado a questão do acesso à educação às populações do campo, conforme o determinado pela LDB e pelas Resoluções CNE/CEB 1/2002 e 2/2008, que estabelecem Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, prevendo princípios e procedimento para assegurar que as especificidades da realidade do campo sejam respeitadas e valorizadas.

Estudos adicionais são necessários ainda para determinar como o movimento demográfico no País pode estar associado a essa redução de escolas no campo e até que ponto essa diminuição coloca em risco a garantia de acesso à educação básica de qualidade às crianças, jovens e adultos que vivem no meio rural brasileiro. Com a divulgação dos dados do Censo Demográfico 2022 por município, será possível realizar um estudo mais aprofundado sobre essas questões, com ênfase no nível municipal.

REFERÊNCIAS

ALENTEJANO, P. et al. A dupla ofensiva do agronegócio sobre a educação: fechamento de escolas e disputa político-ideológica. *Terra Livre*, São Paulo, v. 2, n. 57, p. 433-470, jul./dez. 2021.

ANDRADE, E. O.; VENTURA, M. R. Fechamento de escolas do campo: impactos socioculturais nas comunidades rurais. In: ANDRADE, E. O.; LYRA, G. J. H.; ASSIS, M. P. F. (Org.). *O tecido do texto na interface entre o ensino, a pesquisa e a extensão*. Belo Horizonte: EdUEMG, 2021. p. 157-172.

ANDRADE, F. M. R.; RODRIGUES, M. P. M. Escolas do campo e infraestrutura: aspectos legais, precarização e fechamento. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 36, e234776, 2020.

ARROYO, M. G.; CALDART, R. S.; MOLINA, M. C. *Por uma educação do campo*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

BEZERRA NETO, L. *Avanços e retrocessos da educação rural no Brasil*. 2003. 221 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BORGES, D. G. O desmonte da educação do campo no Nordeste brasileiro: diagnóstico, mapeamento e análise do fechamento de escolas do campo no estado do Piauí. *Revista Linhas*, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 305-324, jan./abr. 2017.

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 7.352, de 4 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 nov. 2010. Seção 1, p. 1. BRASIL. Portaria nº 86, de 1 de fevereiro de 2013. Institui o Programa Nacional de Educação do Campo - Pronacampo, e define suas diretrizes gerais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 fev. 2024. Seção 1, p. 28.

BRASIL. Lei nº 12.960, de 27 de março de 2014. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para fazer constar a exigência de manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas. *Diário Oficial da União*, 28 mar. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer nº 36/2001*. Diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb36_01.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 1, de 3 de abril de 2002. Institui diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 abr. 2002. Seção 1, p. 32.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 2, de 28 de abril de 2008. Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da educação básica do campo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 abr. 2008. Seção 1, p. 25.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar: Microdados do Censo Escolar da Educacação Básica*.

Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica*. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Senado Federal (SF). Projeto de Lei do Senado nº 3.091, de 2024. Dispõe sobre as exigências a serem cumpridas para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9762132&ts=1723665861566>. Acesso em: 5 dez. 2024.

CALDART, R. S. et al. (Org.). *Dicionário da educação do campo*. Rio de Janeiro: Expressão Popular; Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2012.

CALDAS, A. C. Governo do PR fecha escolas EJA do campo e dificulta acesso à educação. In: BRASIL de Fato. São Paulo, 7 dez. 2023. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2023/12/07/governo-do-pr-fecha-escolas-eja-do-campo-e-dificulta-acesso-a-educacao. Acesso em: 7 out. 2024.

CARVALHO, T. S. S. *A política de fechamento de escolas como corolário da questão agrária brasileira*. 2021. 279 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2021.

CAVALCANTE, L. O. H. Das políticas ao cotidiano: entraves e possibilidades para a educação do campo alcançar as escolas no rural. *Ensaio*: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 18, n. 68, p. 549-564, jul./set. 2010.

FARIAS, E. S.; VIANA, M. R. Direito à educação e controle do Ministério Público nas políticas de transporte escolar e fechamento de escolas no Piauí. *Revista Linhas*, Florianópolis, v. 25, n. 57, p. 200-226, jan./abr. 2024.

HAGE, S. A. M. Transgressão do paradigma da (multi)seriação como referência para a construção da escola pública do campo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1165-1182, out./dez. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. (Investigações Experimentais. Informações Geocientíficas Experimentais). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102019.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

KOLLING, E. J.; CERIOLI, P. R.; CALDART, R. S. (Org.). *Educação do campo*: identidade e políticas públicas. Brasília, DF: Articulação Nacional por uma Educação do Campo, 2002. (Coleção por uma Educação do Campo, n. 4).

MUNARIM, A. Trajetória do movimento nacional de educação do campo no Brasil. *Educação*, Santa Maria, RS, v. 33, n. 1, p. 57-72, jan./abr. 2008.

MUNARIM, A.; LOCKS, G. A. Educação do campo: contexto e desafios desta política pública. *Olhar de Professor*, Ponta Grossa, v. 15, n. 1, p. 77-89, 2012.

OLIVEIRA, L. C. L.; SILVA, L. P. C.; SILVA, M. F. Fechamento das escolas do campo: entre os territórios de articulação, resistência e luta. *Revista Teias*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 72, p. 330-342, jan./mar. 2023.

QUEIROZ, J. B. P. A educação do campo no Brasil e a construção das escolas do campo. *Revista Nera*: Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária, Presidente Prudente, v. 14, n. 18, p. 37-46, jan./jun. 2012.

RODRIGUES, A. C. S. et al. Nucleação de escolas no campo: conflitos entre formação e desenraizamento. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 42, n. 2, p. 707-728, abr./jun. 2017.

SANTANA, J. F.; MEDEIROS, L. B.; GONÇALVES, M. C. O direito à educação do campo no estado do Piauí no contexto do Fundeb. *Fineduca*: Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 10, n. 29, 2020.

SANTOS, C. A. et al. (Org.). *Dossiê Educação do Campo*: documentos 1998-2018. Brasília, DF: Editora UnB, 2020.

SANTOS, J. L.; CARVALHO, T. S. S. Fechamento de escolas como contra-política à educação do campo. *Revista GeoNordeste*, São Cristóvão, v. 34, n. 1, p. 90-109, jan./jun. 2023.

SANTOS, R. B. História da educação do campo no Brasil: o protagonismo dos movimentos sociais. *Revista Teias*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 51, p. 210-224, out./dez. 2017.

SANTOS, V. C.; GARCIA, F. M. O fechamento de escolas do campo no Brasil: da totalidade social a materialização das diretrizes neoliberais. *Kiri-Kerê-Pesquisa em Ensino*, [São Mateus], v. 1, n. 4, p. 264-289, out. 2020.

SILVA, L. M.; CABRAL, J. P. C.; FOSCHIERA, A. A. Educação do campo: o fechamento de escolas em Porto Nacional-TO. *Pegada*: A Revista da Geografia do Trabalho, [Presidente Prudente], v. 21, n. 2, p. 101-121, maio/ago. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA). Seminário discute o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas nos últimos anos. In: PORTAL UFPA, Belém, 18 set. 2023. Disponível em: <https://portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias2/14354-seminario-discute-o-fechamento-de-escolas-do-campo-indigenas-e-quilombolas-nos-ultimos-anos>. Acesso em: 7 out. 2024.

ESCOLAS INDÍGENAS, DO CAMPO E QUILOMBOLAS: ESCOLAS COM "LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA" OU ESCOLAS COM "EDUCAÇÃO DIFERENCIADA"?

Alexandre Ramos de Azevedo[I]

Robson dos Santos[II]

https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v10.6503

RESUMO

Com o objetivo de avançar a discussão iniciada em artigo anterior, no qual já havíamos defendido que o direito geral à educação deveria ser garantido para povos indígenas e populações do campo e quilombolas, por meio de uma educação diferenciada desenvolvida em escolas localizadas nos próprios territórios em que eles organizam a reprodução de suas vidas e de suas culturas, este trabalho se propõe a responder algumas perguntas de pesquisa, entre as quais destacamos: i) podemos chamar de escolas indígenas, escolas do campo e escolas quilombolas as escolas que, respectivamente, se localizam em terras indígenas, no campo (ou áreas rurais) e em áreas remanescentes de quilombos (ou territórios quilombolas)?; e ii) as pesquisas

[I] Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); graduado em Pedagogia e mestre em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj); doutorando em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

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

do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira fornecem todas as informações necessárias ao monitoramento do novo PNE, considerando o texto inicial que consta do Projeto de Lei nº 2.614/2024, em tramitação no Congresso? Para responder a essas e demais questões propostas, usamos pesquisa documental e bibliográfica, bem como análises estatísticas realizadas com base em informações oferecidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE e pelo Censo Escolar do Inep. A resposta à pergunta que o título deste artigo propõe não é a primeira nem a segunda opção, pois, conforme defendemos, precisa haver a conjugação de ambos os aspectos: localização diferenciada da escola no território e modalidade de educação diferenciada. Por fim, propomos, neste artigo, provisoriamente, alguns indicadores para o monitoramento inicial das metas que constam do Projeto de Lei nº 2.614/2024.

Palavras-chave: escolas indígenas; escolas do campo; escolas quilombolas; educação escolar indígena; educação do campo; educação escolar quilombola.

INTRODUÇÃO

No dia 26 de junho de 2024, o governo federal encaminhou, ao Congresso Nacional, o texto do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, que visa à aprovação de um novo Plano Nacional de Educação (PNE). A exigência de um PNE, de duração decenal, decorre do artigo 214 da Constituição de 1988, que explicita a necessidade de o plano estabelecer "diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação".

O PNE 2014-2024, cuja vigência foi renovada até 31 de dezembro de 2025 pela Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024 (Brasil, 2024a), não previu objetivos, mas apenas diretrizes, metas e estratégias. O PL nº 2.614/2024, além dos quatro elementos que a Constituição menciona, acrescenta um outro, denominado objetivos gerais, e apresenta a definição apenas dos quatro elementos preconizados pelo texto constitucional:

> Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se:
>
> I - diretrizes - orientações que guiam a ação e que devem ser seguidas pelos Governos das diferentes esferas federativas na realização das estratégias do PNE;
>
> II - objetivos - mudanças esperadas em relação aos problemas identificados que resultem da implementação de políticas educacionais pelos Governos das diferentes esferas federativas;
>
> III - metas - referências qualitativas e quantitativas que permitem verificar o alcance das mudanças expressas nos objetivos com base na implementação de políticas educacionais pelos Governos das diferentes esferas federativas; e

> IV - estratégias - orientações para a tomada de decisão quanto à ação dos Governos das diferentes esferas federativas para atingir os objetivos e as metas. (Brasil, 2024b).

O artigo 3º do PL nº 2.614/2024 acrescenta, ainda, que as diretrizes deverão ser "observadas nos planos decenais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios", e o artigo 4º, que os "objetivos gerais da educação nacional" deverão orientar "a formulação e a implementação das políticas educacionais pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios" (Brasil, 2024b).

O novo PNE, além de suprir a ausência de um nível importante da lógica do planejamento – constatada em relação ao PNE 2014-2024 (Azevedo; Caseiro, 2022, p. 235) –, que é o nível dos objetivos, acrescenta um nível a mais do que prevê o texto constitucional. Entretanto, parece-nos que as diretrizes propostas para o novo PNE é que são a grande novidade, ocupando mesmo o papel de "orientações que guiam a ação e que devem ser seguidas pelos governos das diferentes esferas federativas na realização das estratégias do PNE", conforme se definiu no inciso I do artigo 2º do PL nº 2.614/2024. As diretrizes elencadas no PNE 2014-2024 desempenhavam outro papel e seguiam a lógica do que está sendo proposto como objetivos gerais no PL do novo PNE.

Contudo, outro elemento estrutural se apresenta e merece nossa atenção: antes de cada objetivo estabelecido na proposta para o novo PNE, há também o título ou tema de cada seção do Plano, totalizando 18 seções, com um objetivo para cada uma. Assim, cada objetivo está relacionado a cada título ou tema de seção do documento.

Este trabalho tem por objeto o Tema 8 – Educação Escolar Indígena, Educação do Campo e Educação Escolar Quilombola – e o Objetivo 8 do PL nº 2.614/2024, que pretende "garantir o acesso, a qualidade da oferta e a permanência em todos os níveis, as etapas e as modalidades na educação escolar indígena, na educação do campo e na educação escolar quilombola". Consideramos que esse tema e objetivo estão alinhados mais estreitamente com a diretriz que visa "a promoção dos direitos humanos, do respeito à diversidade e da sustentabilidade socioambiental" (Brasil, 2024b, art. 3º) e com os seguintes objetivos gerais:

> IV - a garantia do direito à educação, com ampliação das oportunidades educacionais em todos os níveis, com vistas à melhor formação humanística, profissional, cultural, científica e tecnológica da juventude;
>
> V - a superação do analfabetismo de jovens e adultos;
>
> VI - a superação das desigualdades educacionais e a erradicação de todas as formas de preconceito de origem, raça, sexo, cor e idade e de formas de discriminação;
>
> VII - a universalização do atendimento escolar à população de quatro a dezessete anos, e a oferta de oportunidades educacionais aos que não tiveram acesso na idade própria;

> VIII - a melhoria da qualidade da educação em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, consideradas as dimensões do acesso, da permanência, dos processos educativos e dos resultados de aprendizagem e de desenvolvimento (Brasil, 2024b, art. 4º).

Essa associação entre diretriz, objetivos gerais e objetivo somente se torna mais clara, todavia, quando analisamos o conjunto de metas e estratégias relativas ao Objetivo 8, em um tipo de análise que já utilizamos anteriormente nas metas do PNE 2014-2024:

1) Quando apontamos a necessidade de "estabelecer a conexão lógica entre as Metas 15, 16, 17 e 18 do PNE, que estão destinadas à valorização dos profissionais da educação, as quais, dessa forma, não podem ser dissociadas" (Lima; Azevedo, 2022, p. 149).
2) Quando constatamos que:

> [...] o objetivo central da Meta 13 não é simplesmente a melhoria da titulação dos docentes da educação superior, como pode parecer para alguns. Esse objeto precisa ganhar relevo desde o início de qualquer análise da meta: 'elevar a qualidade da educação superior' (Azevedo; Caseiro, 2022, p. 235).

Diante dessa constatação, procuramos ir além da Meta 13 para encontrar outras dimensões de qualidade da educação superior:

> Mas até que ponto uma análise da Meta 13 e de suas estratégias é suficiente para abarcar todas as dimensões de qualidade que os especialistas e a própria legislação vêm defendendo para o ensino superior? As Metas 12 e 14, também dedicadas a esse segmento de ensino, mas em geral identificadas como metas de expansão da oferta e/ou das oportunidades de acesso aos cursos de graduação (Meta 12) e de pós-graduação stricto sensu (Meta 14), não informariam nada sobre qualidade? (Azevedo; Caseiro, 2022, p. 235).

Por outro lado, sobre o Tema 8 e Objetivo 8 da proposta encaminhada pelo governo, publicamosd, anteriormente, o artigo intitulado "As escolas com localização diferenciada e o direito à educação: um panorama (2007-2019)", no qual nos baseamos na análise da legislação vigente para afirmar o direito de indígenas, populações do campo e quilombolas a uma "educação diferenciada", oferecida através de escolas localizadas em seus próprios territórios:

> Com seus direitos à terra, à cultura e à educação reconhecidos na legislação vigente, as populações do campo e os povos tradicionais passaram a ser objeto de atenção diferenciada também de políticas e programas educacionais. Desde a Constituição Federal de 1988, que afirmou que a educação seria "direito

> de todos e dever do Estado e da família" e que o ensino deveria ser ministrado com "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" (Brasil, 1988), até o Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 13.005/2014 –, que dedicou pelo menos 15 estratégias explicitamente voltadas para as crianças, as populações e as escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas, vários dispositivos legais e/ou normativos visaram especificar a forma como o direito geral à educação deveria ser garantido para essas populações e povos, por meio de uma educação diferenciada desenvolvida em escolas localizadas nos próprios territórios em que estes organizam a reprodução de suas vidas e de suas culturas (Lima; Santos; Azevedo, 2021, p. 75).

O panorama produzido, contudo, se restringiu à análise da categoria escolas com localização diferenciada (ELD), que, segundo defenderemos neste artigo, não equivale às escolas com educação diferenciada, mas é um passo importante na definição destas. Por isso, em 2021, aproveitamos o Censo Escolar, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que já vinha coletando a variável "localização diferenciada da escola[1]" desde 2007. A coleta dessa variável sofreu algumas alterações ao longo do tempo, conforme Quadro 1 (atualizado até o Censo Escolar 2021):

QUADRO 1

CATEGORIAIS DA VARIÁVEL "LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA DA ESCOLA" – 2007-2023

De 2007 a 2011	De 2012 a 2018	De 2019 a 2022	2023
0 – Não se aplica 1 – Área de assentamento 2 – Terra indígena 3 – Área remanescente de quilombos	0 – A escola não está em área de localização diferenciada 1 – Área de assentamento 2 – Terra indígena 3 – Área remanescente de quilombos 4 – Unidade de uso sustentável 5 – Unidade de uso sustentável em terra indígena 6 – Unidade de uso sustentável em área remanescente de quilombos	0 – A escola não está em área de localização diferenciada 1 – Área de assentamento 2 – Terra indígena 3 – Área onde se localiza comunidade remanescente de quilombos	0 – A escola não está em área de localização diferenciada 1 – Área de assentamento 2 – Terra indígena 3 – Área onde se localiza comunidade remanescente de quilombos 8 – Área onde se localizam povos e comunidades tradicionais

Fonte: Elaboração própria com base no dicionário de dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

[1] Nos microdados do Censo Escolar, essa variável é denominada "TP_LOCALIZACAO_DIFERENCIADA".

No presente trabalho, aprofundaremos mais a discussão iniciada no artigo de 2021, procurando responder, dessa vez, às seguintes perguntas de pesquisa:

1) Podemos chamar de escolas indígenas, escolas do campo e escolas quilombolas as escolas que, respectivamente, se localizam em terras indígenas, no campo (ou áreas rurais) e em áreas remanescentes de quilombos (ou territórios quilombolas)?
2) Quais são os critérios que podemos usar para definir as escolas indígenas, do campo e quilombolas, bem como as populações que devem ter seu direito de estudar nessas escolas garantido?
3) As pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Inep fornecem todas as informações necessárias ao monitoramento do novo PNE, considerando o texto inicial que consta do PL em tramitação no Congresso?
4) Que indicadores e que resultados podemos apresentar, de modo preliminar, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c) e do Censo Escolar de 2023?

Para responder a essas perguntas, usaremos pesquisa documental e bibliográfica, bem como análises estatísticas realizadas com base nas informações oferecidas pela Pnad-c do IBGE e pelo Censo Escolar do Inep. Além disso, em relação a este segundo, procuraremos ir além do que pudemos apresentar no artigo de 2021, considerando também, além das variáveis "localização diferenciada da escola" (Quadro 1) e "localização da escola"[2], as seguintes variáveis: "localização diferenciada da residência" (Quadro 2), "Educação Escolar Indígena"[3] e variáveis que identificam a existência nas escolas de "instrumentos, materiais socioculturais e/ou pedagógicos em uso na escola para o desenvolvimento de atividades de ensino aprendizagem" apropriados para a "educação indígena"[4], "educação das relações étnico-raciais"[5] e "educação do campo"[6].

[2] Nos microdados do Censo Escolar, essa variável é denominada "TP_LOCALIZACAO" (categorias: 1 – Urbana; 2 – Rural).

[3] Nos microdados do Censo Escolar, essa variável é denominada "IN_EDUCACAO_INDIGENA" (categorias: 0 – Não; 1 – Sim).

[4] Nos microdados do Censo Escolar, essa variável é denominada "IN_MATERIAL_PED_INDIGENA" (categorias: 0 – Não; 1 – Sim).

[5] Nos microdados do Censo Escolar, essa variável é denominada "IN_MATERIAL_PED_ETNICO" (categorias: 0 – Não; 1 – Sim).

[6] Nos microdados do Censo Escolar, essa variável é denominada "IN_MATERIAL_PED_CAMPO" (categorias: 0 – Não; 1 – Sim).

QUADRO 2

CATEGORIAIS DA VARIÁVEL "LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA DA RESIDÊNCIA"* – 2019-2023

De 2019 a 2022	2023
0 – Não reside em área de localização diferenciada	0 – Não reside em área de localização diferenciada
1 – Área de assentamento	1 – Área de assentamento
2 – Terra indígena	2 – Terra indígena
3 – Área onde se localiza comunidade remanescente de quilombos	3 – Área onde se localiza comunidade remanescente de quilombos
	8 – Área onde se localizam povos e comunidades tradicionais

Fonte: Elaboração própria com base no dicionário de dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep 2024).
Nota: *Nos microdados do Censo Escolar, essa variável é denominada "TP_LOCAL_RESID_DIFERENCIADA".

1 ESCOLAS INDÍGENAS, ESCOLAS DO CAMPO E ESCOLAS QUILOMBOLAS: COMO SE DEFINEM, PARA QUEM E ONDE DEVEM SER OFERTADAS?

Destinados especificamente à educação escolar indígena, educação do campo e educação escolar quilombola, que são o objeto deste artigo, o PL nº 2.614/2024 prevê um objetivo, seis metas e dezessete estratégias. O objetivo único, para o qual esse conjunto de metas e estratégias deve concorrer, é o de "garantir o acesso, a qualidade da oferta e a permanência em todos os níveis, as etapas e as modalidades na educação escolar indígena, na educação do campo e na educação escolar quilombola" (Brasil, 2024b).

O objetivo é claro ao dizer o que deve ser garantido: "o acesso, a qualidade da oferta e a permanência [...] na educação escolar indígena, na educação do campo e na educação escolar quilombola"; e diz, ainda, que essa garantia vale para "todos os níveis, as etapas e as modalidades". Compreende-se, contudo, que essa garantia está restrita à educação básica e não se estende à educação superior, por três motivos:

1) A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/1996 – estabelece em seu artigo 4º que:

> O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:
>
> I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio;
>
> II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; [...]
>
> V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um [...] (Brasil, 1996).

2) Educação escolar indígena, educação do campo e educação escolar quilombola são modalidades da educação básica, conforme Parecer CNE/CEB nº 7/2010 e Resolução CNE/CEB nº 4/2010.

3) As metas e estratégias relacionadas ao Objetivo 8 previsto no PL nº 2.614/2024 se referem apenas aos níveis, etapas e modalidades da educação básica.

Além disso, o texto do objetivo supõe que a garantia de acesso, permanência e qualidade na educação escolar indígena, educação do campo e educação escolar quilombola – que são modalidades da educação básica – se estende também às demais modalidades da educação básica: educação de jovens e adultos (EJA), educação especial, educação profissional e tecnológica (EPT) e educação a distância (EaD).

Nesse sentido, com exceção das Metas 8.a, 8.b e 8.c, que mencionam a faixa etária de 0 a 3 anos, as Metas 8.d, 8.e e 8.f se referem à pré-escola, ensino fundamental e ensino médio, sem fazer restrição nem a faixas etárias nem a modalidades específicas, desde que tais modalidades sejam pertinentes e estejam autorizadas a atuarem no nível e/ou etapa a que estivermos nos referindo.

Porém, a Estratégia 8.7 é a única que faz menção a algumas dessas modalidades, citando apenas a oferta de EPT articulada com o ensino médio e com a EJA aos estudantes indígenas, quilombolas e do campo:

> Estratégia 8.7 – Fomentar a oferta de ensino médio e de educação de jovens e adultos para estudantes indígenas, quilombolas e do campo, das águas e das florestas, preferencialmente na forma articulada à educação profissional e tecnológica e alinhados aos arranjos produtivos locais e às demandas de suas comunidades, com o objetivo de preservar as especificidades linguísticas, identitárias e culturais, reduzir o abandono e a evasão escolar e promover a inserção desses estudantes no mundo do trabalho (Brasil, 2024b).

Ademais, lembramos que, entre os objetivos gerais traçados para o novo PNE, o que está previsto é "a universalização do atendimento escolar à população de quatro a dezessete anos, e a oferta de oportunidades educacionais aos que não tiveram acesso na idade própria" (inciso VII do artigo 4º do PL nº 2.614/2024).

Ou seja, para a EJA não está prevista a universalização, e sim a oferta de oportunidades educacionais. Assim, no contexto do Objetivo 8, "a oferta de oportunidades educacionais aos que não tiveram acesso na idade própria" ou a oferta de EJA deve ser garantida também nas modalidades da educação escolar indígena, educação do campo e educação escolar quilombola.

Isso pode ser entendido como: se há oferta de EJA ou planejamento de expansão para atender a demanda de indígenas ou em terras indígenas, das populações do campo e dos quilombolas (jovens e adultos em territórios quilombolas), que essa oferta seja garantida nas modalidades de educação diferenciada a que cada público ou população tem direito.

Porém, antes de aplicarmos o que o Tema/Objetivo 8, suas metas e estratégias propõem em relação à educação escolar indígena, educação do campo e educação escolar quilombola, em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino da educação básica, precisaremos considerar, como ponto de partida, o que os outros temas/objetivos e metas do novo PNE propõem para todas as crianças, adolescentes e jovens, pois trata-se de objetivos e metas que se aplicam também às populações indígenas, quilombolas e do campo.

No caso da educação infantil (Objetivo 1), o foco recai em ampliar para 60% o percentual de acesso à creche para a população de 0 a 3 anos de idade (Meta 1.a) e, no caso da população de 5 e 6 anos, universalizar o acesso à pré-escola (Meta 1.c).

No que diz respeito aos ensinos fundamental e médio, a preocupação é em não apenas universalizar o acesso, mas também garantir a permanência e a conclusão na idade regular para a maior parte dos estudantes, com a preocupação de que isso deva ocorrer reduzindo-se as desigualdades existentes, conforme Tema/Objetivo 4 e Metas 4.a, 4.b, 4.c e 4.d.

O Plano contempla, ainda, o Tema/Objetivo 9 e as Metas 9.a, 9.b, 9.c e 9.d, dedicados à universalização do direito à educação para o público-alvo da educação especial, com a garantia do atendimento educacional especializado.

Assim como no PNE 2014-2024, a proposta enviada ao Legislativo contempla, através do Tema/Objetivo 10 e das Metas 10.a, 10.b e 10.c, a educação de jovens e adultos. Nessa esfera, além de ações voltadas para a alfabetização de toda a população, incluem-se metas de melhoria do fluxo, redução da população que não conclui o ensino fundamental, bem como daquela entre 18 e 29 anos de idade que não concluiu o ensino médio.

Ainda no campo da educação básica, a proposta abriga o Tema/Objetivo 11 e as Metas 11.a, 11.b, 11.c e 11.d, voltados à educação profissional, especialmente por meio de proposta para a educação profissional técnica de nível médio. Como exemplo dessa perspectiva de ampliação do acesso, é possível apontar a Meta 11.d, que propõe "expandir para três milhões o número de matrículas em cursos de qualificação profissional com carga horária mínima de cento e sessenta horas, em instituições credenciadas pelos sistemas federal, estaduais, distrital e municipais de ensino".

Crianças, jovens, adultos e idosos indígenas, do campo e quilombolas têm os mesmos direitos educacionais que todas as crianças, jovens, adultos e idosos brasileiros. Entretanto, o Tema/Objetivo 8 é extremamente necessário por dois motivos:

1) Para que essas populações ou grupos sociais não sejam esquecidos ou desapareçam das estatísticas e/ou do monitoramento dos direitos, por falta de dados e, consequentemente, de desagregações dos resultados dos indicadores relativos aos Temas/Objetivos 1, 4, 9, 10 e 11 do novo PNE.

2) Para garantir que estas populações ou grupos sociais recebam a educação diferenciada a que têm direito e não apenas a educação ou escolarização em escolas iguais a de todos os demais.

Assim, parece-nos que o objeto do Tema/Objetivo 8 é a garantia de que ao direito educacional ou de escolarização contemplados nos Temas/Objetivos 1, 4, 9, 10 e 11 se some o direito à "educação diferenciada" nas modalidades da educação escolar indígena, educação do campo e educação escolar quilombola.

A modalidade de educação escolar indígena é assim caracterizada na Resolução CNE/CEB nº 4/2010:

> Art. 37. A Educação Escolar Indígena *ocorre em unidades educacionais inscritas em suas terras e culturas,* as quais têm uma realidade singular, requerendo pedagogia própria em respeito à especificidade étnico-cultural de cada povo ou comunidade e formação específica de seu quadro docente, observados os princípios constitucionais, a base nacional comum e os princípios que orientam a Educação Básica brasileira.
>
> Parágrafo único. Na estruturação e no funcionamento das *escolas indígenas*, é reconhecida a sua condição de possuidores de normas e ordenamento jurídico próprios, com ensino intercultural e bilíngue, visando à valorização plena das culturas dos povos indígenas e à afirmação e manutenção de sua diversidade étnica.
>
> Art. 38. Na organização de *escola indígena*, deve ser considerada a participação da comunidade, na definição do modelo de organização e gestão, bem como: I - suas estruturas sociais; II - suas práticas socioculturais e religiosas; III - suas formas de produção de conhecimento, processos próprios e métodos de ensino-aprendizagem; IV - suas atividades econômicas; V - edificação de escolas que atendam aos interesses das comunidades indígenas; VI - uso de materiais didático-pedagógicos produzidos de acordo com o contexto sociocultural de cada povo indígena (Brasil. CNE. CEB, 2010b, p. 12, grifo nosso).

A mesma resolução do CNE apresenta também os contornos da modalidade de educação básica do campo:

> Art. 35. Na modalidade de Educação Básica do Campo, a *educação para a população rural está prevista com adequações necessárias às peculiaridades da vida no campo e de cada região*, definindo-se orientações para três aspectos essenciais à organização da ação pedagógica: I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos estudantes da zona rural; II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas; III - adequação à natureza do trabalho na zona rural.
>
> Art. 36. A identidade da *escola do campo* é definida pela vinculação com as questões inerentes à sua realidade, com propostas pedagógicas que contemplam

> sua diversidade em todos os aspectos, tais como sociais, culturais, políticos, econômicos, de gênero, geração e etnia.
>
> Parágrafo único. Formas de organização e metodologias pertinentes à realidade do campo devem ter acolhidas, como a pedagogia da terra, pela qual se busca um trabalho pedagógico fundamentado no princípio da sustentabilidade, para assegurar a preservação da vida das futuras gerações, e a pedagogia da alternância, na qual o estudante participa, concomitante e alternadamente, de dois ambientes/situações de aprendizagem: o escolar e o laboral, supondo parceria educativa, em que ambas as partes são corresponsáveis pelo aprendizado e pela formação do estudante. (Brasil. CNE. CEB, 2010b, p. 12, grifo nosso).

Para a educação escolar quilombola, a Resolução CNE/CEB nº 4/2010 esclarece que:

> Art. 41. A Educação Escolar Quilombola é *desenvolvida em unidades educacionais inscritas em suas terras e cultura*, requerendo pedagogia própria em respeito à especificidade étnico-cultural de cada comunidade e formação específica de seu quadro docente, observados os princípios constitucionais, a base nacional comum e os princípios que orientam a Educação Básica brasileira.
>
> Parágrafo único. Na estruturação e no funcionamento das escolas quilombolas, bem como nas demais, deve ser reconhecida e valorizada a diversidade cultural (Brasil. CNE. CEB, 2010b, p. 12, grifo nosso).

Entretanto, sobre a compreensão extraída da Resolução CNE/CEB nº 4/2010, pelo menos em relação às escolas do campo, gostaríamos de acrescentar que a Resolução CNE/CEB nº 2/2008 apresentou uma visão mais restritiva sobre a localização dessas escolas, a qual não figurou na resolução de 2010:

> Art. 3º A Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental serão sempre oferecidos nas próprias comunidades rurais, evitando-se os processos de nucleação de escolas e de deslocamento das crianças.
>
> § 1º Os cincos anos iniciais do Ensino Fundamental, excepcionalmente, poderão ser oferecidos em escolas nucleadas, com deslocamento intracampo dos alunos, cabendo aos sistemas estaduais e municipais estabelecer o tempo máximo dos alunos em deslocamento a partir de suas realidades.
>
> § 2º Em nenhuma hipótese serão agrupadas em uma mesma turma crianças de Educação Infantil com crianças do Ensino Fundamental.
>
> Art. 4º Quando os anos iniciais do Ensino Fundamental não puderem ser oferecidos nas próprias comunidades das crianças, a nucleação rural levará em conta a participação das comunidades interessadas na definição do local, bem como as possibilidades de percurso a pé pelos alunos na menor distância a ser percorrida.

> Parágrafo único. Quando se fizer necessária a adoção do transporte escolar, devem ser considerados o menor tempo possível no percurso residência-escola e a garantia de transporte das crianças do campo para o campo.
>
> Art. 5º Para os anos finais do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, integrado ou não à Educação Profissional Técnica, a nucleação rural poderá constituir-se em melhor solução, mas deverá considerar o processo de diálogo com as comunidades atendidas, respeitados seus valores e sua cultura.
>
> § 1º Sempre que possível, o deslocamento dos alunos, como previsto no caput, deverá ser feito do campo para o campo, evitando-se, ao máximo, o deslocamento do campo para a cidade.
>
> § 2º Para que o disposto neste artigo seja cumprido, deverão ser estabelecidas regras para o regime de colaboração entre os Estados e seus Municípios ou entre Municípios consorciados.
>
> Art. 6º A oferta de Educação de Jovens e Adultos também deve considerar que os deslocamentos sejam feitos nas menores distâncias possíveis, preservado o princípio intracampo (BRASIL. MEC. CNE, 2008, p. 1-2).

Nos três casos, a modalidade de educação diferenciada a ser praticada pela escola diferenciada a que estamos nos referindo – escolas indígenas, escolas do campo e escolas quilombolas – será definida pelo público-alvo e por sua relação com o território em que habita ou reside: i) a educação escolar indígena é direito dos povos indígenas estabelecidos em terras indígenas; ii) a educação do campo é direito das populações rurais ou "do campo"; e iii) a educação escolar quilombola é direito dos quilombolas que se definem não apenas por uma cultura específica, mas também pelo território que a Constituição lhes garante, que pode ser identificado como "terra quilombola" ou "área remanescente de quilombo".

Sobre o tratamento dado às três modalidades nas Resoluções CNE/CEB nº 2/2008 e nº 4/2010, gostaríamos de ressaltar três aspectos que podem nos ajudar a compreender melhor o nosso objeto de investigação: a localização, o público-alvo e como são denominadas as escolas que praticam a educação escolar indígena, a educação do campo e a educação escolar quilombola. Com base principalmente nos grifos nos trechos citados, podemos dizer que:

1) São denominadas de escolas indígenas as escolas que atendem os povos indígenas em suas terras e que praticam a educação escolar indígena.
2) As chamadas escolas do campo são as localizadas em áreas rurais, tendo como público-alvo as populações residentes no "campo" e que oferecem educação diferenciada, conforme a modalidade da educação básica do campo.

3) Escolas quilombolas são aquelas que atendem os residentes em territórios quilombolas, que se localizam nesses territórios e que atendem as diretrizes curriculares da educação escolar quilombola.

2 REFLEXÕES INICIAIS SOBRE O MONITORAMENTO DAS METAS RELATIVAS AO OBJETIVO 8 DO PL Nº 2.614/2024: RELACIONAMENTO COM OUTROS OBJETIVOS E METAS, FONTES DE DADOS E INDICADORES POSSÍVEIS

As seis metas relativas ao Tema/Objetivo 8 do PL nº 2.614/2024, que poderão ser monitoradas por terem resultados quantitativos bem definidos a serem alcançados, são:

> 8.a. Ampliar a oferta de vagas em creches na modalidade de educação escolar indígena, de modo a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) *das crianças de zero a três anos* até o final da vigência deste PNE.
>
> 8.b. Ampliar em 1/3 (um terço) a cobertura de creches na modalidade de educação do campo, *para crianças de zero a três anos, em áreas rurais*, até o final da vigência deste PNE.
>
> 8.c. Ampliar em 50% (cinquenta por cento) a cobertura de creches na modalidade de educação escolar quilombola, *para crianças de zero a três anos, em territórios quilombolas*, até o final da vigência deste PNE.
>
> 8.d. Universalizar o atendimento das crianças e estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, na modalidade de educação escolar indígena, *em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da educação escolar indígena*, o direito ao multilinguismo e a interculturalidade.
>
> 8.e. Universalizar o atendimento das crianças e dos estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, *em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da modalidade educação do campo.*
>
> 8.f. Universalizar o atendimento das crianças e dos estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, *em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da modalidade educação escolar quilombola* (Brasil, 2024b, grifo nosso).

As três primeiras metas, em nosso entendimento, se referem – em síntese – à ampliação da "oferta de vagas em creches na modalidade de educação escolar indígena, de modo a atender [...] crianças de zero a três anos"; da "cobertura de creches na modalidade de educação do campo, para crianças de zero a três anos, em áreas rurais" (Meta 8.b); e da "cobertura de creches na modalidade de educação escolar quilombola, para crianças de zero a três anos, em territórios quilombolas" (Meta 8.c).

Consideramos, ainda, que as Metas 8.d, 8.e e 8.f dizem respeito basicamente à universalização do "atendimento das crianças e estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio" nas modalidades da educação escolar indígena, educação do campo e educação escolar quilombola, "em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais" de cada uma delas.

Entretanto, o direito à educação dos indígenas, das populações do campo e dos quilombolas – como vimos na seção anterior – passa primeiro pela garantia da educação ou escolarização prevista em outros temas/objetivos – especialmente os Temas/Objetivos 1, 4, 9, 10 e 11.

Contudo, para efeito do monitoramento das metas relativas ao Tema/Objetivo 8, será importante considerar apenas as metas traçadas para os Temas/Objetivos 1 e 4, conforme o paralelo ou a comparação estabelecida no Quadro 3.

QUADRO 3

COMPARAÇÃO DAS METAS RELATIVAS AO TEMA/OBJETIVO 8 COM AS METAS RELATIVAS AOS TEMAS/OBJETIVOS 1 E 4 DO PL DO NOVO PNE

(continua)

Metas do Tema/Objetivo 8	Metas dos Temas/Objetivos 1 e 4
Meta 8.a. – Ampliar a oferta de vagas em creches na modalidade de educação escolar indígena, de modo a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de zero a três anos até o final da vigência deste PNE.	**Meta 1.a.** – Ampliar a oferta de educação infantil para atender, no mínimo, 60% (sessenta por cento) das crianças de até três anos ao final da vigência do Plano Nacional de Educação – PNE.
Meta 8.b. – Ampliar em 1/3 (um terço) a cobertura de creches na modalidade de educação do campo, para crianças de zero a três anos, em áreas rurais, até o final da vigência deste PNE.	**Meta 1.a.** – Ampliar a oferta de educação infantil para atender, no mínimo, 60% (sessenta por cento) das crianças de até três anos ao final da vigência do Plano Nacional de Educação – PNE.
Meta 8.c. – Ampliar em 50% (cinquenta por cento) a cobertura de creches na modalidade de educação escolar quilombola, para crianças de zero a três anos, em territórios quilombolas, até o final da vigência deste PNE.	**Meta 1.a.** – Ampliar a oferta de educação infantil para atender, no mínimo, 60% (sessenta por cento) das crianças de até três anos ao final da vigência do Plano Nacional de Educação – PNE.
Meta 8.d. – Universalizar o atendimento das crianças e estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, na modalidade de educação escolar indígena, em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da educação escolar indígena, o direito ao multilinguismo e a interculturalidade.	**Meta 1.c.** – Universalizar, até o terceiro ano do período de vigência do PNE, o acesso à educação infantil na pré-escola, para atender a todas as crianças de quatro a cinco anos. **Meta 4.a**. – Universalizar, até o terceiro ano de vigência deste PNE, o acesso à escola para toda a população de seis a dezessete anos de idade.

QUADRO 3

COMPARAÇÃO DAS METAS RELATIVAS AO TEMA/OBJETIVO 8 COM AS METAS RELATIVAS AOS TEMAS/OBJETIVOS 1 E 4 DO PL DO NOVO PNE

(continuação)

Metas do Tema/Objetivo 8	Metas dos Temas/Objetivos 1 e 4
Meta 8.d. – Universalizar o atendimento das crianças e estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, na modalidade de educação escolar indígena, em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da educação escolar indígena, o direito ao multilinguismo e a interculturalidade.	**Meta 4.b.** – Garantir que todos os estudantes concluam o quinto ano do ensino fundamental na idade regular. **Meta 4.c.** – Garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos estudantes concluam o nono ano do ensino fundamental na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional. **Meta 4.d.** – Garantir que pelo menos 85% (oitenta e cinco por cento) dos estudantes concluam o ensino médio na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional.
Meta 8.e. – Universalizar o atendimento das crianças e dos estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da modalidade educação do campo.	**Meta 1.c.** – Universalizar, até o terceiro ano do período de vigência do PNE, o acesso à educação infantil na pré-escola, para atender a todas as crianças de quatro a cinco anos. **Meta 4.a.** – Universalizar, até o terceiro ano de vigência deste PNE, o acesso à escola para toda a população de seis a dezessete anos de idade. **Meta 4.b.** – Garantir que todos os estudantes concluam o quinto ano do ensino fundamental na idade regular. **Meta 4.c.** – Garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos estudantes concluam o nono ano do ensino fundamental na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional. **Meta 4.d.** – Garantir que pelo menos 85% (oitenta e cinco por cento) dos estudantes concluam o ensino médio na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional.
Meta 8.f. – Universalizar o atendimento das crianças e dos estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da modalidade educação escolar quilombola.	**Meta 1.c.** – Universalizar, até o terceiro ano do período de vigência do PNE, o acesso à educação infantil na pré-escola, para atender a todas as crianças de quatro a cinco anos.

QUADRO 3

COMPARAÇÃO DAS METAS RELATIVAS AO TEMA/OBJETIVO 8 COM AS METAS RELATIVAS AOS TEMAS/OBJETIVOS 1 E 4 DO PL DO NOVO PNE

(conclusão)

Metas do Tema/Objetivo 8	Metas dos Temas/Objetivos 1 e 4
Meta 8.f. – Universalizar o atendimento das crianças e dos estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da modalidade educação escolar quilombola.	**Meta 4.a.** – Universalizar, até o terceiro ano de vigência deste PNE, o acesso à escola para toda a população de seis a dezessete anos de idade. **Meta 4.b**. – Garantir que todos os estudantes concluam o quinto ano do ensino fundamental na idade regular. **Meta 4.c.** – Garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos estudantes concluam o nono ano do ensino fundamental na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional. **Meta 4.d.** – Garantir que pelo menos 85% (oitenta e cinco por cento) dos estudantes concluam o ensino médio na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional.

Fonte: Elaboração própria com base em PL nº 2.614/2024 (Brasil, 2024b).

As metas relativas aos Temas/Objetivos 1 e 4 poderão ter seus indicadores calculados, anualmente, com base nos resultados da Pnad-c, realizada pelo IBGE. A aplicação desses indicadores às metas do Tema/Objetivo 8 poderá ser feita apenas para os indígenas em geral e as populações do campo ou áreas rurais.

Os mesmos indicadores não poderão ser aplicados diretamente aos indígenas localizados em terras indígenas e aos quilombolas. Novos indicadores, diferentes, mas semelhantes aos primeiros, precisarão ser definidos e calculados, com base nos microdados do Censo Demográfico 2022, que ainda não foram divulgados pelo IBGE. Sobre esse segundo grupo de indicadores, para os quais dependeremos dos microdados do Censo Demográfico 2022, não sabemos ainda se a amostra da Pnad-c se adaptará para que passe a contemplar as populações de terras indígenas e de quilombos ou se somente poderemos contar com os Censos Demográficos realizados a cada 10 anos, a fim de atualizar os seus resultados.

Os indicadores até aqui comentados terão as características de taxas de escolarização ou taxas de cobertura clássicas e medirão apenas a frequência e/ou a conclusão em/de determinados níveis e/ou etapas da educação básica. Defendemos, portanto, que os mesmos indicadores desenvolvidos para o monitoramento dos Temas/Objetivos 1 e 4 sejam aplicados ou adaptados para o monitoramento do Tema/Objetivo 8. Entretanto, provisoriamente, propomos a utilização dos seguintes

indicadores utilizados no monitoramento das Metas 1, 2 e 3 do PNE 2014-2024, os quais são calculados com base na Pnad-c:

I) Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequenta a escola/ creche.

II) Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/ creche.

III) Percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta ou que já concluiu o ensino fundamental.

IV) Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica.

Esses indicadores poderão ser aplicados imediatamente à população indígena em geral e à população do campo, mas não às populações indígenas localizadas exclusivamente em terras indígenas e às populações quilombolas, para as quais precisaremos aguardar os microdados do Censo Demográfico 2022.

As Tabelas 1 a 4 apresentam os resultados preliminares desses indicadores, indicando também as lacunas que eles ainda não conseguem suprir:

TABELA 1

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA A ESCOLA/CRECHE, POR BRASIL E CATEGORIAS DA POPULAÇÃO – 2013-2019/2022

Categorias da população	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022
Brasil	27,9%	29,6%	30,4%	31,9%	34,1%	35,7%	37,0%	37,3%
Rural ou "do campo"	13,0%	16,0%	14,8%	17,8%	20,1%	20,9%	20,4%	20,7%
Indígenas em geral	25,3%	26,4%	27,1%	28,6%	31,4%	32,8%	34,0%	35,2%
Indígenas em terras indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-
Quilombolas	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com base em Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2024c) e Painel de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2024b).

TABELA 2

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/CRECHE, POR BRASIL E CATEGORIAS DA POPULAÇÃO – 2013-2019/2022

Categorias da população	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022
Brasil	87,9%	89,1%	90,5%	91,3%	92,8%	93,7%	94,0%	93,0%
Rural ou "do campo"	82,4%	84,8%	84,6%	88,8%	89,8%	91,5%	91,2%	91,6%
Indígenas em geral	69,8%	76,2%	77,5%	93,3%	87,0%	94,8%	97,2%	91,2%
Indígenas em terras indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-
Quilombolas	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com base em Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2024c) e Painel de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2024b).

TABELA 3

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 6 A 14 ANOS QUE FREQUENTA OU QUE JÁ CONCLUIU O ENSINO FUNDAMENTAL, POR BRASIL E CATEGORIAS DA POPULAÇÃO – 2013-2019/2022

Categorias da população	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022
Brasil	96,9%	97,2%	97,4%	97,3%	97,7%	98,0%	97,8%	96,3%
Rural ou "do campo"	96,4%	96,7%	97,2%	97,3%	97,5%	97,5%	97,8%	96,1%
Indígenas em geral	96,6%	94,0%	95,3%	98,0%	97,1%	98,4%	95,0%	89,4%
Indígenas em terras indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-
Quilombolas	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com base em Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2024c) e Painel de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2024b).

TABELA 4

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 15 A 17 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA OU JÁ CONCLUIU A EDUCAÇÃO BÁSICA, POR BRASIL E CATEGORIAS DA POPULAÇÃO – 2013-2019/2022

Categorias da população sujeitas do direito	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022
Brasil	88,7%	89,2%	89,8%	90,8%	91,0%	91,6%	92,6%	94,4%
Rural ou "do campo"	85,0%	85,3%	85,9%	86,0%	87,3%	87,4%	88,6%	91,2%
Indígenas em geral	93,8%	92,7%	87,5%	70,5%	88,2%	84,5%	89,4%	85,4%
Indígenas em terras indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-
Quilombolas	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com base em Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2024c) e Painel de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2024b).

Entretanto, esses indicadores não conseguem discriminar se os níveis e etapas de ensino – creche, pré-escola, ensino fundamental e ensino médio – estão sendo cursados em escolas indígenas, do campo e quilombolas.

Assim, esses indicadores não dão conta de tudo o que está sendo proposto nas metas definidas para o Tema/Objetivo 8. Dessa forma, serão necessários outros indicadores a serem calculados com base no Censo Escolar da Educação Básica, realizado anualmente pelo Inep, a fim de monitorarmos o mais completamente possível o que está sendo proposto para o Tema/Objetivo 8.

A única possibilidade de se identificar ou medir a frequência em escolas indígenas, do campo e quilombolas será a partir do Censo Escolar do Inep. O Censo Escolar, contudo, só apresenta informações sobre quem está frequentando as escolas. Logo, os indicadores que iremos propor não serão taxas de escolarização ou taxas de cobertura clássicas: serão indicadores que terão por finalidade fornecer os percentuais

dos estudantes de cada grupo populacional específico, por etapa e/ou nível da educação básica, que estão realizando sua escolarização em escolas que pratiquem a modalidade de educação diferenciada a que têm direito, como segue:

I) Percentual de estudantes indígenas residentes em terras indígenas que frequentam creche localizada em terra indígena e que ofereça a educação escolar indígena.

II) Percentual de estudantes indígenas residentes em terras indígenas que frequentam pré-escola localizada em terra indígena e que ofereça a educação escolar indígena.

III) Percentual de estudantes indígenas residentes em terras indígenas que frequentam os anos iniciais do ensino fundamental em escola localizada em terra indígena e que ofereça a educação escolar indígena.

IV) Percentual de estudantes indígenas residentes em terras indígenas que frequentam os anos finais do ensino fundamental em escola localizada em terra indígena e que ofereça a educação escolar indígena.

V) Percentual de estudantes indígenas residentes em terras indígenas que frequentam o ensino médio em escola localizada em terra indígena e que ofereça a educação escolar indígena.

VI) Percentual de estudantes residentes no "campo" (ou área rural) que frequentam creche localizada no "campo" (ou área rural) e que ofereça a educação do campo.

VII) Percentual de estudantes residentes no "campo" (ou área rural) que frequentam pré-escola localizada no "campo" (ou área rural) e que ofereça a educação do campo.

VIII) Percentual de estudantes residentes no "campo" (ou área rural) que frequentam os anos iniciais do ensino fundamental em escola localizada no "campo" (ou área rural) e que ofereça a educação do campo.

IX) Percentual de estudantes residentes no "campo" (ou área rural) que frequentam os anos finais do ensino fundamental em escola localizada no "campo" (ou área rural) e que ofereça a educação do campo.

X) Percentual de estudantes residentes no "campo" (ou área rural) que frequentam o ensino médio em escola localizada no "campo" (ou área rural) e que ofereça a educação do campo.

XI) Percentual de estudantes residentes em área remanescente de quilombo que frequentam creche localizada em área remanescente de quilombo e que ofereça a educação escolar quilombola.

XII) Percentual de estudantes residentes em área remanescente de quilombo que frequentam pré-escola localizada em área remanescente de quilombo e que ofereça a educação escolar quilombola.

XIII) Percentual de estudantes residentes em área remanescente de quilombo que frequentam os anos iniciais do ensino fundamental em escola localizada em área remanescente de quilombo e que ofereça a educação escolar quilombola.

XIV) Percentual de estudantes residentes em área remanescente de quilombo que frequentam os anos finais do ensino fundamental em escola localizada em área remanescente de quilombo e que ofereça a educação escolar quilombola.

XV) Percentual de estudantes residentes em área remanescente de quilombo que frequentam o ensino médio em escola localizada em área remanescente de quilombo e que ofereça a educação escolar quilombola.

Nem todos os indicadores acima, todavia, poderão ser calculados da forma como estão sendo propostos imediatamente, tendo em vista que o Censo Escolar ainda não contempla variáveis que identifiquem se as escolas praticam a educação do campo e a educação escolar quilombola. Só será possível, com base nas informações coletadas até o Censo Escolar 2024, identificar as escolas indígenas, que são aquelas que praticam a educação escolar indígena. Assim, enquanto não houver alteração na coleta do Censo Escolar, consideraremos como escolas do campo e escolas quilombolas aquelas que se localizam em área rural e em área remanescente de quilombo e que dispõem de "instrumentos, materiais socioculturais e/ou pedagógicos em uso na escola para o desenvolvimento de atividades de ensino aprendizagem" apropriados para a "educação do campo" e para a "educação das relações étnico-raciais". Essa adaptação dos indicadores, em caráter provisório, não eliminará, contudo, a necessidade de aprimoramento da coleta do Censo Escolar, considerando a identificação mais exata sobre a prática da educação diferenciada que caracteriza as escolas do campo e escolas quilombolas.

A Tabela 5 apresenta os resultados para os indicadores propostos, inclusive os adaptados provisoriamente, relativos ao ano de 2023.

TABELA 5

INDICADORES DE ADEQUAÇÃO DAS ESCOLAS ÀS MODALIDADES DE EDUCAÇÃO DIFERENCIADA, POR TIPO DE ESCOLA (INDÍGENA, DO CAMPO E QUILOMBOLA) E POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL 2023

(continua)

Indicador	Descrição	Resultado
I	Percentual de estudantes indígenas residentes em terras indígenas que frequentam creche localizada em terra indígena e que ofereça a educação escolar indígena	82,2%
II	Percentual de estudantes indígenas residentes em terras indígenas que frequentam pré-escola localizada em terra indígena e que ofereça a educação escolar indígena	86,8%
III	Percentual de estudantes indígenas residentes em terras indígenas que frequentam os anos iniciais do ensino fundamental em escola localizada em terra indígena e que ofereça a educação escolar indígena	89,5%
IV	Percentual de estudantes indígenas residentes em terras indígenas que frequentam os anos finais do ensino fundamental em escola localizada em terra indígena e que ofereça a educação escolar indígena	87,7%
V	Percentual de estudantes indígenas residentes em terras indígenas que frequentam o ensino médio em escola localizada em terra indígena e que ofereça a educação escolar indígena	80,7%
VI	Percentual de estudantes residentes no "campo" (ou área rural) que frequentam creche localizada no "campo" (ou área rural) *e que dispõe de "instrumentos, materiais socioculturais e/ou pedagógicos em uso na escola para o desenvolvimento de atividades de ensino aprendizagem" apropriados para a "educação do campo" (indicador adaptado)*	6,5%
VII	Percentual de estudantes residentes no "campo" (ou área rural) que frequentam pré-escola localizada no "campo" (ou área rural) *e que dispõe de "instrumentos, materiais socioculturais e/ou pedagógicos em uso na escola para o desenvolvimento de atividades de ensino aprendizagem" apropriados para a "educação do campo" (indicador adaptado)*	9,4%
VIII	Percentual de estudantes residentes no "campo" (ou área rural) que frequentam os anos iniciais do ensino fundamental em escola localizada no "campo" (ou área rural) *e que dispõe de "instrumentos, materiais socioculturais e/ou pedagógicos em uso na escola para o desenvolvimento de atividades de ensino aprendizagem" apropriados para a "educação do campo" (indicador adaptado)*	10,3%
IX	Percentual de estudantes residentes no "campo" (ou área rural) que frequentam os anos finais do ensino fundamental em escola localizada no "campo" (ou área rural) *e que dispõe de "instrumentos, materiais socioculturais e/ou pedagógicos em uso na escola para o desenvolvimento de atividades de ensino aprendizagem" apropriados para a "educação do campo" (indicador adaptado)*	8,3%

TABELA 5

INDICADORES DE ADEQUAÇÃO DAS ESCOLAS ÀS MODALIDADES DE EDUCAÇÃO DIFERENCIADA, POR TIPO DE ESCOLA (INDÍGENA, DO CAMPO E QUILOMBOLA) E POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL 2023

(conclusão)

Indicador	Descrição	Resultado
X	Percentual de estudantes residentes no "campo" (ou área rural) que frequentam o ensino médio em escola localizada no "campo" (ou área rural) *e que dispõe de "instrumentos, materiais socioculturais e/ou pedagógicos em uso na escola para o desenvolvimento de atividades de ensino aprendizagem" apropriados para a "educação do campo" (indicador adaptado)*	5,0%
XI	Percentual de estudantes residentes em área remanescente de quilombo que frequentam creche localizada em área remanescente de quilombo *e que dispõe de "instrumentos, materiais socioculturais e/ou pedagógicos em uso na escola para o desenvolvimento de atividades de ensino aprendizagem" apropriados para a "educação das relações étnico-raciais" (indicador adaptado)*	11,5%
XII	Percentual de estudantes residentes em área remanescente de quilombo que frequentam pré-escola localizada em área remanescente de quilombo *e que dispõe de "instrumentos, materiais socioculturais e/ou pedagógicos em uso na escola para o desenvolvimento de atividades de ensino aprendizagem" apropriados para a "educação das relações étnico-raciais" (indicador adaptado)*	13,2%
XIII	Percentual de estudantes residentes em área remanescente de quilombo que frequentam os anos iniciais do ensino fundamental em escola localizada em área remanescente de quilombo *e que dispõe de "instrumentos, materiais socioculturais e/ou pedagógicos em uso na escola para o desenvolvimento de atividades de ensino aprendizagem" apropriados para a "educação das relações étnico-raciais" (indicador adaptado)*	16,0%
XIV	Percentual de estudantes residentes em área remanescente de quilombo que frequentam os anos finais do ensino fundamental em escola localizada em área remanescente de quilombo *e que dispõe de "instrumentos, materiais socioculturais e/ou pedagógicos em uso na escola para o desenvolvimento de atividades de ensino aprendizagem" apropriados para a "educação das relações étnico-raciais" (indicador adaptado)*	14,0%
XV	Percentual de estudantes residentes em área remanescente de quilombo que frequentam o ensino médio em escola localizada em área remanescente de quilombo *e que dispõe de "instrumentos, materiais socioculturais e/ou pedagógicos em uso na escola para o desenvolvimento de atividades de ensino aprendizagem" apropriados para a "educação das relações étnico-raciais" (indicador adaptado)*	9,4%

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

Os indicadores apresentados na Tabela 5 foram calculados considerando os estudantes de cada etapa de ensino mencionada (creche, pré-escola, anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio), independentemente da idade dos estudantes e da modalidade de ensino (ensino regular, educação especial, educação de jovens e adultos e educação profissional e tecnológica), conforme os seguintes filtros da variável TP_ETAPA_ENSINO (Etapa de ensino da matrícula): Creche (1), Pré-Escola (2), Anos Iniciais do Ensino Fundamental (14, 15, 16, 17, 18 e 69), Anos Finais do Ensino Fundamental (19, 20, 21, 41 e 70) e Ensino Médio (25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 71 e 74).

As categorias da variável TP_ETAPA_ENSINO representam as seguintes etapas e/ou modalidades de ensino, que não se aplicam a turmas de atendimento educacional especializado (AEE) e atividade complementar: 1 – Educação Infantil – Creche; 2 – Educação Infantil - Pré-escola; 14 – Ensino Fundamental de 9 anos – 1º Ano; 15 – Ensino Fundamental de 9 anos – 2º Ano; 16 – Ensino Fundamental de 9 anos – 3º Ano; 17 – Ensino Fundamental de 9 anos – 4º Ano; 18 – Ensino Fundamental de 9 anos – 5º Ano; 19 – Ensino Fundamental de 9 anos – 6º Ano; 20 – Ensino Fundamental de 9 anos – 7º Ano; 21 – Ensino Fundamental de 9 anos – 8º Ano; 41 – Ensino Fundamental de 9 anos – 9º Ano; 25 – Ensino Médio – 1ª Série; 26 – Ensino Médio – 2ª Série; 27 – Ensino Médio – 3ª Série; 28 – Ensino Médio – 4ª Série; 29 – Ensino Médio – Não Seriada; 30 – Curso Técnico Integrado (Ensino Médio Integrado) 1ª Série; 31 – Curso Técnico Integrado (Ensino Médio Integrado) 2ª Série; 32 – Curso Técnico Integrado (Ensino Médio Integrado) 3ª Série; 33 – Curso Técnico Integrado (Ensino Médio Integrado) 4ª Série; 34 – Curso Técnico Integrado (Ensino Médio Integrado) Não Seriada; 35 – Ensino Médio – Modalidade Normal/Magistério 1ª Série; 36 – Ensino Médio – Modalidade Normal/Magistério 2ª Série; 37 – Ensino Médio – Modalidade Normal/Magistério 3ª Série; 38 – Ensino Médio – Modalidade Normal/Magistério 4ª Série; 69 – EJA – Ensino Fundamental – Anos Iniciais; 70 – EJA – Ensino Fundamental – Anos Finais; 71 – EJA – Ensino Médio; 74 – Curso Técnico Integrado na Modalidade EJA (EJA integrada à Educação Profissional de Nível Médio)[7].

Por último, podemos ressaltar que a utilização provisória das variáveis que indicam a existência ou não de "instrumentos, materiais socioculturais e/ou pedagógicos em uso na escola para o desenvolvimento de atividades de ensino aprendizagem" apropriados para a "educação do campo" e para a "educação das relações étnico-raciais" apresenta resultados que apontam uma realidade para as escolas localizadas no campo e em áreas remanescentes de quilombos bem diferente da observada nas escolas localizadas em terras indígenas.

Enquanto as escolas que praticam educação escolar indígena são a grande maioria das escolas localizadas em terras indígenas, aquelas que praticam educação

[7] Conforme dicionário de dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

do campo e educação escolar quilombola representam, aparentemente, uma pequena parcela das escolas localizadas no campo e em áreas remanescentes de quilombos, respectivamente. Entretanto, essas variáveis provisórias, como já foi dito anteriormente, não são a melhor opção; sugerimos, pois, que a equipe técnica que produz o Censo Escolar no Inep avalie a possibilidade de passar a coletar informações sobre a observância, nessas escolas, das diretrizes curriculares das modalidades de educação do campo e da educação escolar quilombola, assim como já realiza em relação à observância das diretrizes curriculares da educação escolar indígena nas escolas localizadas em terras indígenas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A resposta à pergunta que o título deste artigo propõe – Escolas indígenas, do campo e quilombolas: escolas com "localização diferenciada" ou escolas com "educação diferenciada"? – não é a primeira nem a segunda opção, pois, conforme defendemos, deve haver a conjugação de ambos os aspectos: localização diferenciada da escola no território e modalidade de educação diferenciada.

Assim: i) para ser caracterizada como escolas indígena, a escola precisa estar atendendo à população indígena em suas terras e praticando a modalidade da educação escolar indígena; ii) para ser chamada de escola do campo, a escola precisa se localizar em área rural, ter como público as populações residentes no campo e oferecer a modalidade da educação básica do campo; e iii) será considerada escola quilombola aquela escola localizada em território quilombola, que atende estudantes residentes nesses mesmos territórios quilombolas e que funcione de acordo com as diretrizes curriculares da educação escolar quilombola.

A delimitação de indicadores para o monitoramento do PNE que se avizinha representa uma etapa fundamental de reflexão e de fundamentação conceitual para as medidas que irão ser empregadas.

No caso específico do direito à educação para as populações indígenas, quilombolas e do campo, o delineamento dos indicadores precisa lidar com as particularidades que caracterizam e diferenciam os grupos. Mais do que o acesso das referidas populações à escola, é preciso analisar se esse acesso tem ocorrido na educação escolar indígena, na educação escolar quilombola e na educação do campo, as quais constituem modelos que dizem respeito não apenas à inclusão escolar, mas à inclusão feita sob a égide das características e necessidades de cada grupo.

O PL nº 2.614/2024 introduz inovações quanto às populações indígenas, quilombolas e do campo: ele detalha metas para as etapas da educação básica e visa induzir a adoção de outras pedagogias (Arroyo, 2012) aderentes aos sujeitos da

educação, que pertencem a coletividades distintas, articulam-se com movimentos sociais e questionam modelos exógenos de ensino.

A complexidade que já se apresenta nos normativos legais se expressa no PNE a ser aprovado e resulta em desafios para a constituição de medidas que sejam capazes de expressar de forma relevante se o acesso à escola entre as populações indígenas, quilombolas e em áreas de assentamento tem sido efetivamente um acesso às formas de educação que, de fato, comportem modelos alternativos e significativos, consoante a territórios, culturas e práticas próprios de cada grupo.

Como vimos, o monitoramento das metas do novo PNE, da forma como estão formuladas no PL nº 2.614/2024, em tramitação no Congresso Nacional, precisa de definições ou mudanças na forma de suas coletas:

1) O Censo Demográfico 2022, que deverá fornecer informações importantes sobre indígenas e quilombolas residentes em suas terras ou territórios específicos, ainda não teve seus microdados divulgados; no entanto, sua periodicidade é decenal. A Pnad-c do IBGE, que é anual, ainda não contempla tais populações, o que pode ser um obstáculo ao monitoramento das taxas de acesso e/ou cobertura, nos diferentes níveis e etapas da educação básica, e dos públicos pertencentes às faixas etárias mencionadas nas metas.
2) O Censo Escolar do Inep já oferece informações sobre a localização das escolas – diferenciada ou não – e a residência dos estudantes, possibilitando a identificação dos públicos-alvo específicos e a verificação do atendimento destes por escolas localizadas em seus próprios territórios; mas essa pesquisa educacional somente identifica as escolas indígenas ou as que praticam a modalidade de educação escolar indígena, havendo a necessidade, ainda, de identificar as escolas que seguem as diretrizes do CNE para a educação escolar quilombola e para a educação básica do campo. Ou seja, por enquanto somos capazes de saber somente se as escolas são indígenas, mas não se são escolas quilombolas e/ou escolas do campo – essa é uma lacuna que poderá ser preenchida pelo Inep.

Por fim, propomos provisoriamente, neste artigo, alguns indicadores para o monitoramento inicial das metas que constam do PL nº 2.614/2024. Trata-se de indicadores possíveis, construídos com base nas informações que a Pnad-c do IBGE e o Censo Escolar do Inep já oferecem. Essa é apenas uma primeira contribuição de pesquisadores que têm trabalhado com essa temática no âmbito do monitoramento das metas do PNE vigente (2014-2024).

Entretanto, o debate sobre o novo PNE, o monitoramento de suas futuras metas, os dados que precisam ser coletados pelo IBGE e pelo Inep, bem como os indicadores mais apropriados, deve e precisa continuar. Muitas outras contribuições – de agentes

públicos, de especialistas e da sociedade em geral – virão para se somar àquelas que aqui apresentamos, a fim de avançar na discussão sobre diferentes temas/objetivos, metas e estratégias para um novo PNE, inclusive e principalmente sobre as escolas que estão preparadas para garantir a oferta e o acesso às modalidades de "educação diferenciada" que procuramos discutir no presente artigo: educação escolar indígena, educação do campo e educação escolar quilombola.

REFERÊNCIAS

ARROYO, M. G. *Outros sujeitos, outras pedagogias*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

AZEVEDO, A. R.; CASEIRO, L. C. Z. A qualidade da oferta e do acesso ao ensino superior de graduação no brasil segundo as estratégias das metas 12 e 13 do plano nacional de educação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*: estratégias do Plano Nacional de Educação II. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 233-274. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 6).

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 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 14.934, de 25 de julho de 2024. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2024a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.614, de 2024. *Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034.* Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2443432&filename=PL%202614/2024>. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). Resolução nº 2, de 28 de abril de 2008. Estabelece diretrizes complementares,

normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da educação básica do campo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 abr. 2008. Seção 1, p. 25.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Parecer nº 7, de 7 de abril de 2010. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jun. 2010a. Seção 1, p. 10.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. Define diretrizes curriculares nacionais gerais para a educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jul. 2010b. Seção 1, p. 824.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Censo Escolar da Educação Básica*. Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel de Monitoramento das Metas do PNE*. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTQ1MmJjNWMtOTE1ZS00NmMxL Tk5OGQtYjRlMTI4OWI5YWM4IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em: 4 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024*. Brasília, DF: Inep, 2024c. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2024.

LIMA, M. A. B.; SANTOS, R.; AZEVEDO, A. R. As escolas com localização diferenciada e o direito à educação: um panorama (2007-2019). In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*: cenários do direito à educação. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 75-126. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 4).

LIMA., M. A. B.; AZEVEDO, A. R. Os impactos dos planos de carreira na valorização dos professores da educação básica pública municipal. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*: estratégias do Plano Nacional de Educação II. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 147-179. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 6).

EVASÃO ESCOLAR ENTRE ESTUDANTES DE ESCOLAS LOCALIZADAS EM TERRAS INDÍGENAS E QUILOMBOLAS

Márcio Alexandre Barbosa Lima[I]

Edna Alessandra Pereira[II]

Nicole de Lima Candeia[III]

https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v10.6504

RESUMO

O estudo analisa a evasão escolar em escolas com localização diferenciada situadas em terras indígenas e quilombolas no Brasil, comparando-a com escolas rurais não diferenciadas. Busca-se identificar casos de evasão permanente nas etapas e níveis do ensino básico e comparar as chances de evasão desses estudantes. A pesquisa utilizou a base de dados longitudinal do Censo Escolar da Educação Básica (2014-2021). Foram considerados apenas estudantes cuja trajetória escolar ocorreu exclusivamente em escolas com localização diferenciada ou escolas rurais. A análise incluiu dados descritivos sobre evasão e o cálculo da razão de chances (*odds ratio*) para avaliar a

[I] Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP); mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

[II] Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); graduada em Ciências de Dados pela Universidade Estácio de Sá (Unesa); graduada e mestra em Estatística pela Universidade de Brasília (UnB).

[III] Graduada em Ciências de Dados pela Universidade Estácio de Sá (Unesa).

probabilidade de evasão em diferentes contextos, destacando variáveis como etapa de ensino, idade e tipo de escola. As escolas com localização diferenciada, em geral, mostraram menor probabilidade de evasão em comparação às escolas rurais não diferenciadas; contudo, essa probabilidade varia de acordo com a etapa, a série ou o ano e o grupo analisado.

Palavras-Chave: evasão escolar; escolas com localização diferenciada; indígenas; quilombolas.

INTRODUÇÃO

A garantia do acesso e da permanência em uma escola específica, diferenciada e intercultural, assegurada em diversos documentos legais, tanto para indígenas quanto para os quilombolas, fundamenta-se como direito ao pleno desenvolvimento educacional desses povos e no respeito à sua cultura. Nesse sentido, a questão territorial assume um papel fundamental e inclui as populações do campo e de outros povos tradicionais.

As chamadas escolas com localização diferenciada (ELD) são um passo importante para garantir a essas populações que a relação entre território, cultura e modos de vida seja mantida, e que seus estudantes tenham o direito à educação, garantindo suas especificidades.

A escola indígena, assim como a quilombola, é circunscrita aos seus territórios, destinada a seus povos e prevê uma pedagogia própria, preferencialmente com docentes membros do próprio grupo étnico e com professores formados para o trabalho com essas populações.

Essas escolas se caracterizam pela sua presença nas áreas rurais do País. Em 2022, entre as 8.721 escolas localizadas em terras indígenas, 97,7% estavam localizadas em áreas rurais; entre as 8.829 escolas localizadas em áreas remanescentes de quilombos, 90,9% também se encontravam em áreas rurais.

Todos os anos o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) coleta informações sobre as escolas, seus alunos e professores, e os resultados são apresentados no Censo Escolar da Educação Básica. No questionário destinado às escolas, existem cinco categorias de escolas com localização diferenciada[*]:

> *Não está em área de localização diferenciada*: A escola não está em uma área de localização diferenciada (terra indígena, área de assentamento, comunidade remanescente de quilombo ou área onde se localizam povos e comunidades tradicionais).

[*] Os autores agradecem à leitura, sugestões e comentários dos pesquisadores Alexandre Ramos de Azevedo e Robson dos Santos à versão preliminar deste estudo.

> *Terra indígena*: territórios tradicionalmente ocupados por um ou mais povos indígenas. As terras indígenas ocupadas por povos indígenas podem ter localização rural ou urbana e, para efeitos do Censo Escolar, não correspondem às diferentes situações de regularização fundiária, ou seja, não precisam estar homologadas ou demarcadas.
>
> *Área de assentamento*: Área de terra na qual uma população está instalada, destinada à exploração agrícola, obtida ou conquistada por meio de programas de reforma agrária.
>
> *Área onde se localiza comunidade remanescente de quilombos*: Territórios tradicionalmente ocupados por comunidades que abrigam os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência à opressão histórica sofrida. Essas comunidades são reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares.
>
> *Área onde se localizam povos e comunidades tradicionais*: Área onde se localizam povos e comunidades tradicionais que se caracterizam por grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, ocupam ou usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. Consideram-se como povos e comunidades tradicionais os seguintes grupos: ribeirinhos, extrativistas, extrativistas costeiros e marinhos, caiçaras, pescadores artesanais, quebradeiras de coco babaçu, comunidades de fundos e fechos de pasto, povos ciganos, povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana, faxinalenses, benzedeiros, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, catingueiros, vazanteiros, veredeiros, pantaneiros, apanhadores de flores sempre vivas, morroquiano, povo pomerano, catadores de mangaba, retireiros do Araguaia, cipozeiros, andirobeiros, caboclos. (Brasil. Inep, 2023, p. 10).

Espera-se e deseja-se que os alunos matriculados nessas escolas tenham condições de acessar uma educação de qualidade, que atenda às suas necessidades, respeite suas tradições e conhecimentos próprios e permita que os ingressantes tenham condições de concluir a educação básica em seu próprio território. Todavia, entre os aspectos mais desafiadores à consolidação do direito à educação a essas populações está a garantia da permanência e conclusão do ensino básico entre seus estudantes.

O acesso à escola entre os povos em territórios indígenas e quilombolas apresenta uma dificuldade adicional, que é a ausência de dados estatísticos disponíveis sobre essas populações. A ausência de um censo demográfico atualizado e disponível, por exemplo, não permite aferir o percentual total de jovens em idade escolar nos territórios indígenas ou quilombolas que não frequentam as escolas.

Do mesmo modo, no monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação, em alguns indicadores são utilizadas fontes de dados como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, cuja amostra estatística não permite desagregações

por raça/cor para municípios e desconsidera aldeias indígenas e assentamentos rurais[1]; ou seja, não há dados estatísticos disponíveis e necessários para aferir o alcance da cobertura escolar entre essas populações.

Embora esses dados ainda não estejam disponíveis, em trabalho anterior foi possível identificar que a evasão escolar e a reprovação entre os indígenas ocorriam com maior frequência nos anos finais de cada etapa de ensino (Lima; Santos, 2023). Apesar dessa identificação, os dados apresentados não permitiram uma análise longitudinal e não incluíam os estudantes de escolas localizadas em territórios quilombolas.

Neste trabalho, busca-se complementar essas informações, tendo em vista a necessidade de planejamento educacional específico para esses territórios e populações e a tramitação, no Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº 2.614/2024, que trata do novo Plano Nacional de Educação (que deverá suceder ao PNE 2014-2024, vigente) e que tem, entre seus 18 objetivos, um específico para essas modalidades de ensino e populações. Trata-se do Objetivo 8: "Garantir o acesso, a qualidade da oferta e a permanência em todos os níveis, as etapas e as modalidades na educação escolar indígena, na educação do campo e na educação escolar quilombola" (Brasil, 2024).

Em relação aos quilombolas, ainda não é possível identificar o percentual de escolas que ofertam a modalidade de educação escolar quilombola; contudo, entre os indígenas, em 2022, 96,1% das escolas que ofertaram a modalidade de educação escolar indígena eram ELD em territórios indígenas.

Nesse sentido, o presente trabalho busca refletir sobre a trajetória escolar entre povos indígenas e quilombolas. Além de identificar a evasão permanente e a conclusão nas séries do ensino básico entre 2014 e 2021, comparam-se os dados da evasão escolar permanente desses estudantes com aqueles que estudam em áreas rurais do País, com o intuito de avaliar a existência de diferenças nas taxas de evasão entre essas escolas e populações.

Para isso, comparou-se a evasão encontrada entre os estudantes cuja trajetória escolar sempre se deu em uma das respectivas escolas com localização diferenciada – indígena ou quilombola – com o grupo de estudantes que sempre estudou em uma escola de localização rural de localização não diferenciada, ou seja, não-ELD. Dessa forma, a diferença entre os grupos de comparação é ter ou não realizado sua trajetória escolar em uma ELD, isto é, no seu território.

Considerando que apenas 9,1% das escolas quilombolas estão localizadas em áreas urbanas, a comparação se deu exclusivamente entre grupos de estudantes de escolas localizados em áreas rurais, tanto nas ELD como nas não-ELD.

[1] "A abrangência geográfica da PNAD Contínua é todo o Território Nacional, dividido nos setores censitários da Base Operacional Geográfica de 2010, excluídas áreas com características especiais, classificadas pelo IBGE como setores de aldeias indígenas, quartéis, bases militares, alojamentos, acampamentos, embarcações, barcos, navios, penitenciárias, colônias penais, presídios, cadeias, asilos, orfanatos, conventos, hospitais e agrovilas de projetos de assentamentos rurais, e também os setores censitários localizados em terras indígenas." (IBGE, 2014).

Buscou-se compreender a diferença entre as escolas localizadas em áreas diferenciadas e as que não estão, sob a perspectiva da evasão ou da conclusão escolar. Contudo, é importante reconhecer que a saída do aluno da educação básica, por si só, não é um indicador suficiente, uma vez que uma análise univariada não consegue abranger os diversos fatores que contribuem para as desigualdades nas escolas, que vão além da infraestrutura, do corpo docente, da proficiência dos alunos, da demanda educacional, da falta de escolas etc.

Assim, ciente dessas ressalvas, de uma maneira indireta, buscou-se entender em que medida estudar em uma escola de localização diferenciada, seja ela em território indígena ou quilombola, favorece a redução da evasão escolar ou o aumento da conclusão da educação básica dessas populações, em comparação com uma população de características semelhantes – no caso, os estudantes de escolas rurais não diferenciadas.

Para entender essa relação, além dos dados descritivos sobre evasão escolar permanente entre essas populações e escolas, utilizou-se uma medida estatística que permite calcular a chance de ocorrer um determinado evento entre duas populações. No caso em tela, a chance de evadir da escola considerando ter ou não estudado durante toda sua trajetória escolar em uma escola de localização diferenciada. Ou seja, quais são as chances de um estudante que sempre estudou em uma ELD evadir definitivamente da escola em comparação com um estudante que sempre estudou em uma escola rural não-ELD?

Para responder a essa questão, além desta Introdução, o trabalho é composto por uma seção na qual é apresentada a base de dados longitudinal do Censo Escolar; na próxima seção, são apresentados os dados sobre a evasão permanente entre público-alvo do trabalho e, na seção seguinte, os cálculos da razão de chances (*odds ratio*) de evasão em cada um dos grupos; por fim, as Considerações Finais.

1 O CENSO ESCOLAR E A BASE DE DADOS LONGITUDINAL

Como já mencionado, todos os anos o Censo Escolar coleta informações sobre os alunos, professores e escolas das redes de ensino de todo o País. Entre os dados coletados estão os relacionados ao rendimento escolar naquele ano. Ao final de cada ano/série, o estudante pode ser considerado aprovado, reprovado, abandonado ou falecido. Aqueles que não terminam o ano escolar e abandonam a escola, caso não retornem no ano seguinte, são considerados evadidos.

Porém, para caracterizar um evadido, é necessário acompanhar o estudante no ano seguinte ao abandono. Esse acompanhamento ocorre através dos dados do Censo, de um ano para o outro, e são tratados como indicadores de fluxo educacional.

Nessa situação, as categorias do fluxo podem indicar que o estudante foi promovido para a etapa seguinte àquela em que se encontrava no ano anterior; pode ser

um repetente, que cursará novamente a etapa do ano anterior; ou pode ter evadido da escola, ou seja, não ter um registro de matrícula no ano seguinte ao ano do abandono. De um ano para o outro esse estudante também pode ter falecido ou migrado para a educação de jovens e adultos (EJA).

No entanto, caso esse mesmo estudante reingresse no sistema escolar anos depois, ele retornará para a base de registros do Censo Escolar, e a evasão registrada naquele ano permanecerá como um registro de evasão temporária do estudante. Por isso, um estudante pode ter vários registros de evasão temporária ao longo da sua trajetória escolar.

Para analisar a evasão definitiva ou permanente, o presente trabalho considera apenas a última vez em que aluno aparece registrado na base do Censo Escolar, considerando o ano ou a série em que ele estava nesse último registro. Se, no Censo Escolar, a evasão é considerada de um ano para o outro, neste trabalho será considerada evasão permanente a última vez em que o estudante apareceu nos registros do Censo. Porém, o último registro pode indicar tanto evasão permanente quanto conclusão, como no caso dos estudantes da 3ª série do ensino médio ou da EJA de ensino médio.

Assim, quando um estudante tem seu último registro na pré-escola em 2014, por exemplo, isso significa que desde então ele nunca mais retornou. Porém, de forma contraintuitiva, quando um estudante tem seu último registro na 3ª série do ensino médio, isso pode significar que ele concluiu seus estudos na educação básica, o que é um dado positivo.

Outra observação importante é que os casos de evasão em anos recentes devem ser ponderados considerando a possibilidade de haver situações de evasão temporária inclusas, ou seja, é possível que um estudante que, nesta pesquisa, aparece pela última vez na base de dados em 2021, possa retornar à escola em anos posteriores, caracterizando uma evasão temporária e não permanente, com maiores chances de retornar quando se tratar dos anos e etapas iniciais.

Muitas vezes, a base de dados das matrículas do Censo Escolar apresenta inconsistências, ano a ano, sobre a cor ou raça, ou registros divergentes quanto à presença de necessidades especiais. Além disso, há situações em que um mesmo aluno pode aparecer com mais de uma matrícula no mesmo ano letivo. Nesse sentido, a base de fluxo escolar tratou dessas inconsistências, assegurando o acompanhamento do fluxo escolar do aluno em toda a sua trajetória na educação básica.

A base de fluxo escolar foi estruturada a partir dos dados do Censo Escolar, de forma que cada aluno aparece uma vez a cada ano. De 2007 a 2022, um aluno pode aparecer de uma a 15 vezes na base de fluxo. Entre 2007 e 2022, foram registrados 119 milhões de alunos matriculados na educação básica, distribuídos em 805 milhões de ocorrências na base de fluxo. Alguns alunos com informações inconsistentes foram retirados da análise, como os que possuíam 4 anos de idade matriculados na 1ª série ou com idade acima de 105 anos, assim como os alunos com necessidades especiais e os que faleceram, resultando em 116,5 milhões de alunos.

Para uma melhor compreensão dos dados apresentados, é importante destacar que o total de matrículas nas ELD apresenta desenvolvimentos distintos para cada uma dessas escolas, e esses dados englobam os casos analisados neste trabalho, mas também incluem as matrículas em áreas urbanas, assim como de estudantes que, embora estejam registrados em uma ELD, podem ter tido parte de sua trajetória escolar em uma escola não-ELD urbana ou rural. Ou seja, são todas as matrículas existentes nessas escolas, independentemente da trajetória escolar dos alunos.

Nessas estatísticas, estão inclusos os estudantes de ELD em áreas urbanas e aqueles que, embora estejam registrados em uma ELD, tiveram parte de sua trajetória escolar em uma escola não-ELD.

Todavia, os casos selecionados para este trabalho incluem apenas estudantes que sempre estudaram em uma ELD ou em uma escola rural. Assim, caso o estudante tenha feito o ensino fundamental em uma ELD e o ensino médio em uma não-ELD, rural ou urbana, ele não será computado para fins deste trabalho.

Considerando todos os dados disponíveis entre 2007 e 2021, observa-se que 30,6% dos estudantes das escolas rurais frequentaram exclusivamente instituições desse tipo ao longo de sua trajetória escolar. Nas ELD localizadas em terras remanescentes de quilombos, os estudantes que frequentaram exclusivamente essas escolas são 16,7%. Por outro lado, nas ELD em terras indígenas, 57% dos estudantes sempre cursaram sua trajetória educacional em escolas dessa categoria. Vale destacar que, ao longo dos anos, o percentual de alunos que realizam toda a sua trajetória escolar em ELD tem apresentado um aumento consistente.

Importante destacar que a base longitudinal do Censo Escolar se inicia no ano de 2007, com todos os casos existentes anteriormente, o que traz a impossibilidade de saber se esse estudante sempre estudou em uma ELD nos anos anteriores. Por isso, e considerando o início do Plano Nacional de Educação (2014-2024), os dados a seguir consideram o ano de 2014 como ponto de partida para as análises dos casos.

2 AS CHANCES DE EVASÃO DOS ESTUDANTES DAS ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA

Para avaliar a existência de diferenças na evasão escolar dessas escolas e populações empregou-se uma medida estatística chamada *odds ratio*, utilizada para comparar a chance de um determinado evento ocorrer para um grupo com a chance desse evento ocorrer para outro grupo com características semelhantes. No caso, buscou-se compreender as chances de evadir entre os estudantes de ELD em comparação com os estudantes de não-ELD, sendo todos de escolas localizadas em áreas rurais e com trajetória escolar completa em uma ELD ou em uma escola rural.

Assim, em termos estatísticos, busca-se entender se a frequência escolar em uma ELD aumenta ou diminui as chances de evasão entre seus estudantes quando

comparados com estudantes com o mesmo perfil e que não estudaram em uma ELD. O cálculo da razão de chances de evasão (RC) é feito em três etapas:

1ª) calculando as chances de evasão nas escolas ELD, por meio da divisão entre a quantidade de estudantes evadidos nessas escolas pela quantidade de estudantes não-evadidos nessas escolas;

2ª) calculando as chances de evasão nas escolas não-ELD, pela divisão entre a quantidade de estudantes evadidos nas escolas não-ELD e a quantidade de estudantes não-evadidos em escolas não-ELD;

3ª) fazendo a razão entre as duas chances calculadas nas etapas anteriores.

O resultado da terceira etapa resulta na razão de chances (RC) do estudante evadir em escolas ELD em comparação com as chances de o estudante evadir em escolas não-ELD.

Para melhor compreensão dos resultados, importa entender que RC = 1 mostra que não há diferença nas chances de evasão entre os estudantes em ELD em relação ao grupo não-ELD.

Quando RC > 1, pode-se dizer que as chances de evasão são maiores entre os estudantes das ELD em relação ao grupo de comparação; e, quando RC < 1, isso quer dizer que estudar em uma ELD diminui as chances de evasão entre os estudantes em relação ao grupo de comparação. Por isso, quando os valores são menores do que 1, inverteu-se a ordem dos grupos analisados, calculando a razão entre os estudantes de escolas não-ELD em relação aos estudantes de ELD.

Antes de considerar as chances de evadir entre os estudantes das ELD, apresentam-se as taxas de evasão permanente dos grupos analisados e a média de idade dos estudantes evadidos permanentemente da educação básica.

2.1 EVASÃO ENTRE OS ESTUDANTES DAS ESCOLAS RURAIS NÃO-ELD

Em 2014, o total de evadidos nessas escolas foi de 204.952 alunos e, em 2021, esse número subiu para 222.161 alunos. Esse aumento representa uma variação percentual de 8,4%, o que indica um crescimento no número absoluto de estudantes que abandonaram a escola ao longo desse período (Tabela 1).

Na educação infantil, o número de evadidos subiu de 5.054 em 2014 para 20.611 em 2021, um aumento de 307%, e o percentual de evasão em relação ao total em cada ano também aumentou de 2,5% para 9,3% no mesmo período. Todavia, é importante ressaltar que as chances de retorno aos registros escolares são maiores nessa etapa de ensino e nos anos mais recentes.

O ensino fundamental também observou um aumento significativo na evasão, com o número de alunos evadidos saltando de 59.514 em 2014 para 61.375 em 2021. Embora o número absoluto tenha aumentado, o percentual de evasão variou pouco, passando de 29,0% para 27,6%.

A etapa com maior aumento percentual foi o 9º ano do ensino fundamental, com o número de evadidos saltando de 13.461 em 2014 para 22.312 em 2021. Em termos absolutos, isso representa um crescimento de 65,7%, mas o percentual de evasão por ano também aumentou significativamente, passando de 6,6% para 10,0%. Além do 9º ano, a evasão no 1º ano do ensino fundamental apresentou um crescimento significativo, subindo de 2.365 evadidos em 2014 para 3.597 em 2021, correspondendo a um aumento de 52,1%, o que em termos relativos representa 27,6% do total de evadidos em 2021.

Em relação ao ensino médio, a evasão na 2ª série teve um aumento percentual considerável, passando de 3.646 alunos evadidos em 2014 para 5.924 em 2021, um crescimento de 62,4%, enquanto o percentual de evasão no período aumentou de 1,8% em 2014 para 2,7% em 2021. Por outro lado, quando se analisam os casos da 3ª e 4ª séries do ensino médio, 89,9% eram concluintes da educação básica. Situação diferente da encontrada na EJA ensino médio, na qual apenas 40,1% eram concluintes em 2021 (Tabela 1).

TABELA 1

DISTRIBUIÇÃO TOTAL E PERCENTUAL DOS ALUNOS QUE EVADIRAM OU CONCLUÍRAM A EDUCAÇÃO BÁSICA E SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2014-2021

(continua)

ETAPA DE ENSINO		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Educação infantil	**N**	**5.054**	**4.982**	**4.972**	**5.522**	**5.532**	**6.179**	**8.062**	**20.611**
	%	**2,5%**	**2,6%**	**2,8%**	**3,2%**	**3,3%**	**4,3%**	**6,2%**	**9,3%**
Creche	N	943	1.323	1.304	1.614	1.751	2.064	3.115	10.014
	%	0,5%	0,7%	0,7%	0,9%	1,0%	1,5%	2,4%	4,5%
Pré-Escola	N	4.111	3.659	3.668	3.908	3.781	4.115	4.947	10.597
	%	2,0%	1,9%	2,1%	2,3%	2,2%	2,9%	3,8%	4,8%
Ensino fundamental	**N**	**59.514**	**52.120**	**45.824**	**44.964**	**42.599**	**34.490**	**31.224**	**61.375**
	%	**29,0%**	**27,0%**	**26,1%**	**26,2%**	**25,2%**	**24,2%**	**23,9%**	**27,6%**
EF - 1º ano	N	2.365	2.160	1.738	1.884	2.151	1.633	1.664	3.597
	%	1,2%	1,1%	1,0%	1,1%	1,3%	1,1%	1,3%	1,6%
EF - 2º ano	N	2.515	2.212	1.743	1.700	1.794	1.375	1.514	3.098
	%	1,2%	1,1%	1,0%	1,0%	1,1%	1,0%	1,2%	1,4%

TABELA 1

DISTRIBUIÇÃO TOTAL E PERCENTUAL DOS ALUNOS QUE EVADIRAM OU CONCLUÍRAM A EDUCAÇÃO BÁSICA E SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2014-2021

(continuação)

ETAPA DE ENSINO		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EF - 3º ano	N	3.542	2.878	2.405	2.310	1.903	1.699	1.355	2.778
	%	1,7%	1,5%	1,4%	1,3%	1,1%	1,2%	1,0%	1,3%
EF - 4º ano	N	4.740	4.007	3.241	2.963	2.738	2.128	1.550	3.293
	%	2,3%	2,1%	1,8%	1,7%	1,6%	1,5%	1,2%	1,5%
EF - 5º ano	N	7.867	6.736	5.808	5.273	4.824	4.015	3.846	6.111
	%	3,8%	3,5%	3,3%	3,1%	2,8%	2,8%	2,9%	2,8%
EF - 6º ano	N	8.927	7.724	6.766	6.956	6.139	4.949	2.924	4.565
	%	4,4%	4,0%	3,9%	4,1%	3,6%	3,5%	2,2%	2,1%
EF - 7º ano	N	8.133	7.037	5.989	6.299	6.038	4.659	2.860	7.385
	%	4,0%	3,6%	3,4%	3,7%	3,6%	3,3%	2,2%	3,3%
EF - 8º ano	N	7.964	7.005	6.320	6.217	5.979	4.726	3.336	8.236
	%	3,9%	3,6%	3,6%	3,6%	3,5%	3,3%	2,6%	3,7%
EF - 9º ano	N	13.461	12.361	11.814	11.362	11.033	9.306	12.175	22.312
	%	6,6%	6,4%	6,7%	6,6%	6,5%	6,5%	9,3%	10,0%
Ensino médio	**N**	**40.573**	**44.732**	**44.266**	**41.329**	**40.250**	**34.993**	**32.914**	**47.176**
	%	**19,8%**	**23,2%**	**25,3%**	**24,1%**	**23,8%**	**24,6%**	**25,2%**	**21,2%**
1ª série	N	4.854	4.250	4.247	4.121	4.436	3.333	2.388	4.879
	%	2,4%	2,2%	2,4%	2,4%	2,6%	2,3%	1,8%	2,2%
2ª série	N	3.646	3.250	3.415	3.102	3.289	2.372	2.005	5.924
	%	1,8%	1,7%	1,9%	1,8%	1,9%	1,7%	1,5%	2,7%
3ª/4ª série	N	28.604	28.408	28.567	26.900	28.270	26.295	25.403	32.617
	%	14,0%	14,7%	16,3%	15,7%	16,7%	18,5%	19,4%	14,7%
Concluintes	**N**	**26.307**	**26.204**	**26.212**	**24.964**	**25.835**	**24.713**	**23.229**	**29.337**
	%	**92,0%**	**92,2%**	**91,8%**	**92,8%**	**91,4%**	**94,0%**	**91,4%**	**89,9%**
Não seriado	N	310	296	320	429	280	616	412	1.244
	%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,4%	0,3%	0,6%
Concluintes	**N**	**170**	**209**	**204**	**302**	**155**	**501**	**269**	**877**
	%	**54,8%**	**70,6%**	**63,8%**	**70,4%**	**55,4%**	**81,3%**	**65,3%**	**70,5%**
EPT	N	3.159	8.528	7.717	6.777	3.975	2.377	2.706	2.512
	%	1,5%	4,4%	4,4%	4,0%	2,3%	1,7%	2,1%	1,1%

TABELA 1

DISTRIBUIÇÃO TOTAL E PERCENTUAL DOS ALUNOS QUE EVADIRAM OU CONCLUÍRAM A EDUCAÇÃO BÁSICA E SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2014-2021

(conclusão)

ETAPA DE ENSINO		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Concluintes	**N**	**1.266**	**3.031**	**2.472**	**2.850**	**1.320**	**1.140**	**906**	**656**
	%	**40,1%**	**35,5%**	**32,0%**	**42,1%**	**33,2%**	**48,0%**	**33,5%**	**26,1%**
EJA	N	99.811	91.103	80.192	79.686	80.953	66.609	58.523	92.999
	%	48,7%	47,2%	45,8%	46,5%	47,8%	46,8%	44,8%	41,9%
EF - EJA	N	93.661	84.548	73.635	73.180	74.133	59.621	52.966	84.467
	%	45,7%	43,8%	42,0%	42,7%	43,8%	41,9%	40,5%	38,0%
EM - EJA	N	6.150	6.555	6.557	6.506	6.820	6.988	5.557	8.532
	%	3,0%	3,4%	3,7%	3,8%	4,0%	4,9%	4,3%	3,8%
Concluintes	**N**	**2.561**	**3.252**	**3.280**	**3.039**	**3.252**	**3.499**	**2.819**	**3.422**
	%	**41,6%**	**49,6%**	**50,0%**	**46,7%**	**47,7%**	**50,1%**	**50,7%**	**40,1%**
Total Geral	**N**	**204.952**	**192.937**	**175.254**	**171.501**	**169.334**	**142.271**	**130.723**	**222.161**
	%	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica, 2014 a 2021.

Com isso, a educação infantil apresenta os maiores crescimento nos casos de evasão, a maior parte na creche, seguida do 9º ano do ensino fundamental e da 2ª série do ensino médio, mas com percentuais significativos nos anos iniciais do fundamental e redução, absoluta e relativa, dos casos de evasão entre o 3º e 7º anos do ensino fundamental.

É importante observar que a evasão vem acompanhada de uma defasagem na idade dos evadidos, indicando casos de repetência, abandono ou ingresso tardio na escola. A defasagem idade-série é mais evidente no ensino fundamental, especialmente nos primeiros anos, mas também no ensino médio, refletindo as dificuldades de acesso e permanência escolar nessas etapas (Tabela 2).

Nas etapas iniciais do ensino fundamental, no 1º ano (em que a idade média foi de 11 anos em 2014, caindo para 7,2 anos em 2021) e no 2º ano (no qual a idade média foi de 12,4 anos em 2014 e diminuiu para 8,2 anos em 2021), a defasagem permanece, indicando que muitos alunos ingressam mais tarde, abandonam ou repetem anos, resultando em idades mais altas para a etapa em que deveriam estar.

TABELA 2

IDADE MÉDIA DOS ALUNOS QUE EVADIRAM OU CONCLUÍRAM A EDUCAÇÃO BÁSICA E QUE SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLA RURAL, POR ETAPA DE ENSINO
BRASIL – 2014-2021

Etapa de ensino		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Educação infantil	**Total**	**5,0**	**4,6**	**4,7**	**4,6**	**4,4**	**4,5**	**4,3**	**4,0**
	Creche	3,5	3,1	3,3	3,1	3,1	3,1	2,9	2,8
	Pré-Escola	5,3	5,2	5,2	5,1	5,0	5,2	5,1	5,2
Ensino fundamental	**Total**	**16,4**	**16,3**	**16,3**	**16,6**	**16,5**	**16,5**	**14,9**	**14,9**
	EF - 1º ano	11,0	10,0	10,1	11,7	8,8	9,4	7,4	7,2
	EF - 2º ano	12,4	12,7	11,7	12,9	10,9	11,4	8,6	8,2
	EF - 3º ano	13,7	14,3	13,3	13,8	13,8	14,3	10,5	9,8
	EF - 4º ano	15,0	14,7	14,7	15,1	15,7	15,2	12,3	11,6
	EF - 5º ano	15,6	15,6	15,4	15,4	15,8	15,6	13,7	13,2
	EF - 6º ano	17,4	17,0	17,1	17,2	17,5	17,4	15,9	16,3
	EF - 7º ano	17,3	17,3	17,4	17,7	18,1	17,8	16,6	16,8
	EF - 8º ano	17,8	17,6	17,8	17,9	18,1	18,5	16,9	17,3
	EF - 9º ano	17,8	17,7	17,7	17,8	17,6	17,4	16,9	16,9
Ensino médio	**Total**	**21,1**	**23,2**	**22,9**	**22,7**	**21,6**	**20,9**	**20,9**	**20,8**
	EM - 1ª série	21,2	21,2	21,6	21,2	20,7	21,7	19,7	20,3
	EM - 2ª série	21,0	21,5	21,1	21,2	20,9	22,0	19,7	20,4
	EM - 3ª/4ª série	19,8	19,8	19,5	19,4	19,6	19,3	19,2	19,5
	Concluinte	**19,7**	**19,7**	**19,4**	**19,3**	**19,5**	**19,2**	**19,2**	**19,4**
	EM - Não seriado	26,9	25,4	24,3	22,4	25,8	22,4	22,8	21,8
	Concluinte	**26,5**	**25,3**	**22,4**	**21,1**	**24,6**	**21,8**	**22,2**	**20,8**
	EPT	32,2	35,7	36,9	37,2	36,8	36,3	38,1	38,1
	Concluinte	**32,2**	**35,6**	**37,2**	**37,2**	**36,2**	**35,6**	**38,2**	**37,0**
Educação de jovens e adultos	**Total**	**39,0**	**39,5**	**39,9**	**40,1**	**41,2**	**41,5**	**42,8**	**43,4**
	EF - EJA	39,5	40,2	40,7	40,8	42,1	42,6	43,8	44,6
	EM - EJA	30,5	31,2	31,2	31,5	31,6	32,5	32,8	32,3
	Concluinte	**31,1**	**31,4**	**31,2**	**31,5**	**31,9**	**32,5**	**32,3**	**32,8**
Total		**28,1**	**28,6**	**28,4**	**28,6**	**29,1**	**28,8**	**28,2**	**27,1**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica, 2014 a 2021.

Essa defasagem diminui ao longo dos anos, com alunos do 5º ano (que teve uma idade média de 15,6 anos em 2014 e de 13,2 anos em 2021) e do 9º ano (com uma

redução de 17,8 anos para 16,9 anos nesse período) apresentando uma progressão mais constante na adaptação à idade correta, embora ainda com atraso superior a três anos nos anos finais.

A queda gradual na idade média ao longo do tempo nas etapas mais altas reflete, possivelmente, um processo seletivo no qual mais velhos não conseguem acompanhar as séries seguintes e abandonam a escola, permanecendo estudando aqueles estudantes com menor defasagem.

2.2 EVASÃO ENTRE OS ESTUDANTES DAS ELD EM ÁREAS REMANESCENTES DE QUILOMBOS

A evasão escolar permanente entre os estudantes das ELD em áreas remanescentes de quilombos obteve um crescimento de 85,9%, considerando todos os anos e etapas de ensino, entre 2014 e 2021, passando de 4.187 casos para 7.784 casos (Tabela 3).

A evasão na educação infantil mostra um aumento significativo ao longo dos anos. Em 2014, a taxa de evasão era de 5,5% e, em 2021, esse percentual aumentou para 11,6%. Esse crescimento reflete uma alta absoluta no número de alunos evadidos, passando de 229 para 903 (294% de crescimento). Dentro da educação infantil, a creche apresenta percentuais de evasão mais baixos, mas com uma tendência de crescimento, indo de 1,3% em 2014 para 5,7% em 2021; já a pré-escola, embora com percentuais mais estáveis, também apresenta um pequeno aumento, indo de 4,2% para 5,9% no mesmo período.

O ensino fundamental segue um padrão semelhante, com alguns anos apresentando variações significativas. O maior percentual de evasão no ensino fundamental foi registrado em 2017, com 22,8%, enquanto a média anual gira em torno de 20%. O número absoluto de alunos evadidos variou de 853 em 2014 para 1.483 em 2021 (crescimento de 73,8%).

Entre as etapas do ensino fundamental, o 9º ano destaca-se com a maior taxa de evasão em termos relativos, com um aumento de 3,7% em 2014 para 4,5% em 2021. Em termos absolutos, o número de alunos evadidos no 9º ano também cresceu significativamente, de 153 para 349 (aumento de 128%).

O ensino médio, por sua vez, apresenta uma taxa de evasão relativamente estável, com uma ligeira flutuação ao longo dos anos. Em 2014, a taxa era de 5,0%, atingindo 5,3% em 2021; em termos absolutos, o número de alunos evadidos aumentou de 209 para 413 (aumento de 97,6%). Os evadidos na 3ª e 4ª séries do ensino médio representam apenas 4,4% dos casos em 2021, dos quais 66,2% são concluintes.

Contudo, é na EJA que se encontram os maiores quantitativos de evadidos: em 2014 representavam 2.896 casos, passando para 4.985 casos em 2021 (aumento de 72% em termos absolutos), com concentração dos casos na EJA ensino fundamental.

Apesar desse crescimento, em termos relativos a evasão na EJA tem recuado se comparada com o início da série histórica, pois em 2014 a evasão nessa modalidade representava 69,2% dos casos, tendo se reduzido para 64% em 2021; na EJA ensino médio, em 2021, 88% eram concluintes.

A evasão, como visto, vem acompanhada pela distorção idade-série desses estudantes. As etapas com maior distorção idade-série são o ensino fundamental e o ensino médio, com uma acentuada disparidade nos anos finais do ensino fundamental e nas primeiras séries do ensino médio (Tabela 3).

TABELA 3

DISTRIBUIÇÃO TOTAL E PERCENTUAL DOS ALUNOS QUE EVADIRAM OU CONCLUÍRAM E SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS EM ÁREA QUILOMBOLA, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2014-2021

(continua)

Etapa de ensino		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Educação infantil	**N**	**229**	**178**	**221**	**229**	**296**	**314**	**373**	**903**
	%	**5,5%**	**4,2%**	**5,6%**	**6,2%**	**6,8%**	**8,4%**	**12,0%**	**11,6%**
Creche	N	55	41	45	80	88	139	157	446
	%	1,3%	1,0%	1,1%	2,2%	2,0%	3,7%	5,0%	5,7%
Pré-Escola	N	174	137	176	149	208	175	216	457
	%	4,2%	3,2%	4,5%	4,1%	4,8%	4,7%	6,9%	5,9%
Ensino fundamental	**N**	**853**	**761**	**756**	**836**	**837**	**789**	**755**	**1.483**
	%	**20,4%**	**17,8%**	**19,1%**	**22,8%**	**19,3%**	**21,1%**	**24,2%**	**19,1%**
EF - 1º ano	N	81	86	94	102	95	84	102	178
	%	1,9%	2,0%	2,4%	2,8%	2,2%	2,2%	3,3%	2,3%
EF - 2º ano	N	80	76	62	82	62	71	77	161
	%	1,9%	1,8%	1,6%	2,2%	1,4%	1,9%	2,5%	2,1%
EF - 3º ano	N	83	76	90	73	61	62	75	127
	%	2,0%	1,8%	2,3%	2,0%	1,4%	1,7%	2,4%	1,6%
EF - 4º ano	N	77	56	66	77	73	75	61	115
	%	1,8%	1,3%	1,7%	2,1%	1,7%	2,0%	2,0%	1,5%
EF - 5º ano	N	127	108	130	111	121	126	90	188
	%	3,0%	2,5%	3,3%	3,0%	2,8%	3,4%	2,9%	2,4%
EF - 6º ano	N	91	73	72	85	111	94	59	94
	%	2,2%	1,7%	1,8%	2,3%	2,6%	2,5%	1,9%	1,2%

TABELA 3

DISTRIBUIÇÃO TOTAL E PERCENTUAL DOS ALUNOS QUE EVADIRAM OU CONCLUÍRAM E SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS EM ÁREA QUILOMBOLA, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2014-2021

(continuação)

Etapa de ensino		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EF - 7º ano	N	80	75	50	85	71	61	47	141
	%	1,9%	1,8%	1,3%	2,3%	1,6%	1,6%	1,5%	1,8%
EF - 8º ano	N	81	83	67	77	77	62	42	130
	%	1,9%	1,9%	1,7%	2,1%	1,8%	1,7%	1,3%	1,7%
EF - 9º ano	N	153	128	125	144	166	154	202	349
	%	3,7%	3,0%	3,2%	3,9%	3,8%	4,1%	6,5%	4,5%
Ensino Médio	**N**	**209**	**217**	**245**	**248**	**229**	**241**	**201**	**413**
	%	**5,0%**	**5,1%**	**6,2%**	**6,8%**	**5,3%**	**6,4%**	**6,5%**	**5,3%**
EM - 1ª série	N	32	29	39	37	34	29	10	42
	%	0,8%	0,7%	1,0%	1,0%	0,8%	0,8%	0,3%	0,5%
EM - 2ª série	N	22	10	21	20	26	15	19	52
	%	0,5%	0,2%	0,5%	0,5%	0,6%	0,4%	0,6%	0,7%
EM - 3ª/4ª série	N	128	135	170	163	139	145	160	266
	%	3,1%	3,2%	4,3%	4,4%	3,2%	3,9%	5,1%	3,4%
Concluintes	**N**	**111**	**127**	**148**	**157**	**112**	**136**	**142**	**176**
	%	**86,7%**	**94,1%**	**87,1%**	**96,3%**	**80,6%**	**93,8%**	**88,8%**	**66,2%**
EM - Não seriado	N	1	1		1	4	4		2
	%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Concluintes	**N**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**	**0**	**1**
	%	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**75,0%**	**0,0%**	**50,0%**
EPT	N	26	42	15	27	26	48	12	51
	%	0,6%	1,0%	0,4%	0,7%	0,6%	1,3%	0,4%	0,7%
Concluintes	**N**	**0**	**5**	**0**	**3**	**0**	**0**	**0**	**1**
	%	**0,0%**	**11,9%**	**0,0%**	**11,1%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**2,0%**
Educação de jovens e adultos	**N**	**2.896**	**3.115**	**2.731**	**2.359**	**2.977**	**2.394**	**1.786**	**4.985**
	%	**69,2%**	**72,9%**	**69,1%**	**64,2%**	**68,6%**	**64,0%**	**57,3%**	**64,0%**
EF - EJA	N	2.837	3.040	2.633	2.309	2.871	2.220	1.722	4.833
	%	67,8%	71,2%	66,6%	62,9%	66,2%	59,4%	55,3%	62,1%

TABELA 3

DISTRIBUIÇÃO TOTAL E PERCENTUAL DOS ALUNOS QUE EVADIRAM OU CONCLUÍRAM E SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS EM ÁREA QUILOMBOLA, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2014-2021

(conclusão)

Etapa de ensino		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EM - EJA	N	59	75	98	50	106	174	64	152
	%	1,4%	1,8%	2,5%	1,4%	2,4%	4,7%	2,1%	2,0%
Concluintes	**N**	**41**	**53**	**77**	**34**	**59**	**137**	**22**	**123**
	%	**69,5%**	**70,7%**	**78,6%**	**68,0%**	**55,7%**	**78,7%**	**34,4%**	**80,9%**
Total geral	**N**	**4.187**	**4.271**	**3.953**	**3.672**	**4.339**	**3.738**	**3.115**	**7.784**
	%	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica, 2014 a 2021.

No ensino fundamental, a distorção idade-série é mais evidente no 6º e 7º anos, com médias de idade muito acima da esperada para esses níveis. O 7º ano apresentou uma distorção significativa, com a média de idade variando entre 17,8 e 18,9 anos no período analisado, quando a idade ideal para essa série seria de 12 a 13 anos. A distorção idade-série no ensino fundamental ocorre com intensidade também no 9º ano que, em 2021, registrou uma média de 17,2 anos, quando a faixa etária esperada seria de 14 anos. Embora a distorção diminua à medida em que se avançam os níveis, ela continua expressiva nos anos finais do ensino fundamental, contribuindo para a evasão nesses anos.

TABELA 4

IDADE MÉDIA DOS ALUNOS QUE EVADIRAM OU CONCLUÍRAM A EDUCAÇÃO BÁSICA E QUE SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLA RURAL EM ÁREA REMANESCENTE DE QUILOMBOS, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2014-2021

Etapa de ensino		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Educação infantil	**Total**	**4,7**	**4,8**	**4,8**	**4,5**	**4,5**	**4,4**	**4,4**	**4,1**
	Creche	2,9	3,4	3,4	3,2	3,3	3,5	3,4	3,1
	Pré-Escola	5,2	5,3	5,2	5,2	5,0	5,2	5,2	5,0
Ensino fundamental	**Total**	**14,7**	**15,8**	**15,0**	**14,5**	**14,5**	**14,9**	**12,5**	**13,1**
	EF - 1º ano	6,9	7,8	9,1	8,7	7,4	8,8	6,7	6,7
	EF - 2º ano	9,9	9,2	9,2	10,7	9,7	9,4	7,7	7,9
	EF - 3º ano	10,5	18,2	11,2	10,1	12,9	12,0	9,1	8,7
	EF - 4º ano	14,1	14,6	11,8	12,8	10,4	13,1	10,8	11,0
	EF - 5º ano	14,4	15,8	14,5	13,7	12,7	14,2	12,5	12,6
	EF - 6º ano	18,9	18,2	22,3	15,8	17,2	17,1	15,4	15,8
	EF - 7º ano	17,9	17,8	18,0	17,8	18,5	18,9	16,0	17,0
	EF - 8º ano	17,7	19,3	21,2	19,1	19,6	20,0	16,4	18,1
	EF - 9º ano	18,7	19,2	18,7	19,5	18,4	18,6	16,7	17,2
Ensino médio	**Total**	**23,1**	**25,5**	**22,8**	**23,9**	**24,3**	**25,4**	**21,5**	**24,0**
	EM - 1ª série	24,3	34,4	29,6	24,8	28,4	28,2	23,7	23,4
	EM - 2ª série	20,1	21,0	23,8	21,1	23,8	19,5	22,9	23,8
	EM - 3ª/4ª série	20,9	20,6	20,1	21,7	21,3	20,5	19,6	21,0
	Concluinte	20,5	20,5	20,0	21,6	21,3	20,5	19,8	20,8
	EM - Não seriado	28,0	30,0	0,0	37,0	28,3	51,0	0,0	30,5
	Concluinte	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	48,0	0,0	43,0
	EPT	35,1	36,1	35,1	37,9	35,0	38,0	42,9	40,0
	Concluinte	0,0	35,6	0,0	37,0	0,0	0,0	0,0	38,0
Educação de jovens e adultos	**Total**	**41,6**	**42,6**	**42,5**	**42,9**	**44,8**	**44,9**	**46,8**	**49,6**
	EF - EJA	41,7	42,8	42,5	43,1	45,1	45,1	47,1	49,7
	EM - EJA	36,4	36,0	42,7	33,4	37,7	42,3	38,5	44,4
	Concluinte	37,3	38,1	41,5	32,0	38,4	41,6	42,9	43,6
Total		**33,2**	**35,4**	**33,9**	**32,8**	**35,1**	**33,9**	**31,8**	**36,0**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica, 2014 a 2021.

No ensino médio, a distorção idade-série se manifesta principalmente nas primeiras séries. A 1ª série do ensino médio é particularmente afetada, com uma média de idade de 34,4 anos em 2015, muito acima da faixa etária de 14 a 15 anos

recomendada para essa série. Em 2020, essa média caiu para 23,7 anos, mas ainda consideravelmente acima do esperado.

Em resumo, os níveis que apresentam as maiores distorções idade-série, com defasagens acima de 2 anos, estão concentrados no ensino fundamental (especialmente do 6º ao 9º ano) e nas primeiras séries do ensino médio, acompanhando as séries com os maiores percentuais de casos de evasão.

Conhecidas as séries e etapas que concentram os casos de evasão, vamos agora conhecer as chances de evadir dos estudantes das ELD em terras remanescentes de quilombos.

2.2.1 As chances de evasão entre os estudantes das ELD em terras remanescentes de quilombos

Considerando todas as séries e anos analisados, as chances de evasão dos estudantes das ELD em terras remanescentes de quilombos são menores que as encontradas entre os estudantes das escolas rurais, o que significa que, na comparação, os estudantes das escolas rurais têm 10% mais chance de evadir do que os estudantes das ELD (Tabela 6).

TABELA 5

RAZÃO DE CHANCE DE EVASÃO ENTRE OS ALUNOS QUE SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS EM ÁREA REMANESCENTE DE QUILOMBOS E OS ALUNOS QUE SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS NÃO DIFERENCIADAS, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2014-2021

(continua)

Etapa de ensino		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Educação infantil	**Total**	**1,6**	**1,1**	**1,3**	**1**	**1,3**	**1,2**	**1**	**0,9**	**1,2**
	Creche	2,1	1	1	1,2	1,2	1,4	1	0,8	**1**
	Pré-Escola	1,5	1,2	1,4	1	1,3	1	1	0,9	**1,2**
Ensino fundamental	**Total**	**1,1**	**0,9**	**0,9**	**0,9**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,7**	**0,9**
	EF - 1º ano	1,5	1,5	1,9	1,7	1,2	1,3	1,5	1,1	**1,1**
	EF - 2º ano	1,9	1,5	1,4	1,8	1,1	1,4	1,3	1,3	**1**
	EF - 3º ano	1,6	1,5	1,7	1,3	1,2	1,2	1,5	1,2	**1**
	EF - 4º ano	1,4	1	1,3	1,2	1,1	1,3	1,3	1	**1**
	EF - 5º ano	1,6	1,4	1,8	1,4	1,2	1,3	0,9	1	**1,1**
	EF - 6º ano	1,1	1	1	1	1,4	1	0,9	0,8	**1,1**
	EF - 7º ano	1,2	1,2	0,9	1,3	1	1,1	0,8	0,8	**1,1**
	EF - 8º ano	1,5	1,6	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2	0,8	**1,3**
	EF - 9º ano	1,8	1,9	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	**2,5**

TABELA 5

RAZÃO DE CHANCE DE EVASÃO ENTRE OS ALUNOS QUE SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS EM ÁREA REMANESCENTE DE QUILOMBOS E OS ALUNOS QUE SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS NÃO DIFERENCIADAS, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2014-2021

(conclusão)

Etapa de ensino		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Ensino médio	**Total**	**0,9**	**0,8**	**1**	**1,1**	**0,9**	**0,9**	**0,7**	**1**	**0,9**
	EM - 1ª série	1,3	1	2	1,6	1,1	1,2	0,5	1	**1,1**
	EM - 2ª série	1,2	0,5	0,9	1,4	1,4	0,9	1,3	1,1	**1,1**
	EM - 3ª/4ª série	2,5	0,5	0,9	0,7	2,7	1	0,4	1,1	**0,9**
	EM - Não seriado	0	0,2	0	0,1	0,5	0	0	0,3	**0,6**
	EPT Concom/ Subseq	0,5	1,2	0,5	0,8	0,4	1,5	0,1	1	**0,6**
Educação de jovens e adultos	**Total**	**1,1**	**1,2**	**1,2**	**0,9**	**1**	**1**	**0,8**	**0,9**	**1**
	EF - EJA	1,1	1,2	1,3	0,9	1,1	1	0,8	1	**1**
	EM - EJA	0,7	0,6	1,1	0,6	0,5	1,2	0,4	0,3	**0,8**
Total		**1,1**	**1,1**	**1**	**0,8**	**0,9**	**0,8**	**0,7**	**0,9**	**0,9**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica, 2014 a 2021.

TABELA 6

RAZÃO DE CHANCE DE EVASÃO ENTRE OS ALUNOS QUE SEMPRE ESTUDARAM E EM ESCOLAS RURAIS EM ÁREA REMANESCENTE DE QUILOMBOS, POR ETAPA DE ENSINO BRASIL – 2014-2021

(continua)

Etapa de ensino		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Educação infantil	**Total**	**0,6**	**0,9**	**0,8**	**1**	**0,8**	**0,9**	**1**	**1,1**	**0,9**
	Creche	0,5	1	1	0,8	0,9	0,7	1	1,3	**1**
	Pré-Escola	**0,7**	**0,8**	**0,7**	**1**	**0,7**	**1**	**1**	**1,1**	**0,8**
Ensino fundamental	**Total**	**0,9**	**1,1**	**1,1**	**1,1**	**1,2**	**1,2**	**1,2**	**1,4**	**1,1**
	EF - 1º ano	0,7	0,7	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7	0,9	**0,9**
	EF - 2º ano	0,5	0,7	0,7	0,6	0,9	0,7	0,8	0,8	**1**
	EF - 3º ano	0,6	0,7	0,6	0,8	0,9	0,8	0,7	0,9	**1**
	EF - 4º ano	0,7	1	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	1	**1**
	EF - 5º ano	0,6	0,7	0,6	0,7	0,8	0,8	1,1	1	**0,9**
	EF - 6º ano	0,9	1	1	1	0,7	1	1,1	1,3	**0,9**
	EF - 7º ano	0,8	0,8	1,2	0,7	1	0,9	1,2	1,2	**0,9**
	EF - 8º ano	0,7	0,6	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	1,3	**0,7**
	EF - 9º ano	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	**0,4**

TABELA 6

RAZÃO DE CHANCE DE EVASÃO ENTRE OS ALUNOS QUE SEMPRE ESTUDARAM E EM ESCOLAS RURAIS EM ÁREA REMANESCENTE DE QUILOMBOS, POR ETAPA DE ENSINO BRASIL – 2014-2021

(conclusão)

Etapa de ensino		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Ensino médio	**Total**	**1,1**	**1,3**	**1**	**0,9**	**1,1**	**1,1**	**1,4**	**1**	**1,1**
	EM - 1ª série	0,8	1	0,5	0,6	0,9	0,8	2	1	**0,9**
	EM - 2ª série	0,9	1,9	1,1	0,7	0,7	1,1	0,8	1	**0,9**
	EM - 3ª/4ª série	0,4	2,2	1,2	1,4	0,4	1	2,3	0,9	**1,1**
	EM - Não seriado	0	4,9	0	6,7	2	0	0	3,7	**1,7**
	EPT Concom/ Subseq	2,2	0	0	0	0	0	0	0	**1,6**
Educação de jovens e adultos	**Total**	**0,9**	**0,8**	**0,8**	**1,1**	**1**	**1**	**1,3**	**1,1**	**1**
	EF - EJA	0,9	0,8	0,8	1,1	0,9	1	1,3	1	**1**
	EM - EJA	**1,5**	**1,8**	**0,9**	**1,5**	**2,2**	**0,8**	**2,5**	**3,1**	**1,2**
Total		**0,9**	**0,9**	**1**	**1,2**	**1,1**	**1,2**	**1,4**	**1,1**	**1,1**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica, 2014 a 2021.

Na educação infantil, assim como no ensino fundamental, no início da série histórica as chances de evasão eram maiores entre os estudantes das ELD, mas essa diferença foi se reduzindo ao longo dos anos e terminou 2021 com chances de evasão maiores entre os estudantes das escolas rurais, que possuíam 10% mais chance de evadir na educação infantil e 40% mais chance de evadir no ensino fundamental (Tabela 6).

No ensino fundamental, as chances de evadir de uma ELD também reduzem ao longo dos anos entre os estudantes das ELD. Entre 2014 e 2017 as chances eram maiores nos primeiros anos do ensino fundamental e, a partir de 2018, aproximaram-se do grupo não-ELD, com exceção dos estudantes matriculados no 9º ano que, em 2021, possuíam 90% mais chance de evadir do que um estudante de escola rural (Tabela 5). No 9º ano estão as maiores chances de evasão de todo o ensino fundamental entre os estudantes das ELD em terras remanescentes de quilombos.

Em relação ao ensino médio, as chances de evasão entre os dois grupos se equiparam em 2021 em todas as séries, sendo que, ao longo da série histórica, essas chances são muito próximas entre os dois grupos.

Assim, no ensino fundamental as chances de evasão dos estudantes das não-ELD é 40% maior, no 9º ano essa relação se altera, com maiores chances de evasão entre os estudantes das ELD remanescentes de quilombos, enquanto no ensino médio não há grandes diferenças entre os dois grupos.

2.3 EVASÃO ENTRE OS ESTUDANTES DAS ELD EM TERRAS INDÍGENAS

A análise dos dados de evasão escolar nas escolas indígenas entre 2014 e 2021, de estudantes cuja trajetória escolar sempre se deu em uma ELD, revela um crescimento total dos estudantes que evadiram ao longo desse período, com um aumento de aproximadamente 77,5% no número de evadidos, passando de 11.138 estudantes em 2014 para 19.765 em 2021. Esse crescimento não foi homogêneo entre as etapas de ensino, com destaque para algumas etapas específicas (Tabela 7).

TABELA 7

DISTRIBUIÇÃO TOTAL E PERCENTUAL DOS ALUNOS QUE EVADIRAM OU CONCLUÍRAM E SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS EM TERRA INDÍGENA, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2014-2021

(continua)

Etapa de ensino		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Educação infantil	**N**	**466**	**637**	**616**	**536**	**572**	**457**	**529**	**1,291**
	%	**4.2%**	**4.4%**	**4.8%**	**3.9%**	**4.1%**	**3.5%**	**4.3%**	**6.5%**
Creche	N	48	64	99	65	94	89	77	338
	%	0.4%	0.4%	0.8%	0.5%	0.7%	0.7%	0.6%	1.7%
Pré-Escola	N	418	573	517	471	478	368	452	953
	%	3.8%	4.0%	4.1%	3.4%	3.4%	2.8%	3.7%	4.8%
Ensino fundamental	**N**	**5,692**	**7,805**	**6,441**	**6,129**	**5,678**	**5,363**	**5,084**	**8,444**
	%	**51.1%**	**54.3%**	**50.5%**	**44.3%**	**41.0%**	**41.2%**	**41.4%**	**42.7%**
EF - 1º ano	N	395	586	388	403	444	334	287	587
	%	3.5%	4.1%	3.0%	2.9%	3.2%	2.6%	2.3%	3.0%
EF - 2º ano	N	457	669	408	422	370	304	372	445
	%	4.1%	4.7%	3.2%	3.1%	2.7%	2.3%	3.0%	2.3%
EF - 3º ano	N	650	759	572	539	608	418	457	556
	%	5.8%	5.3%	4.5%	3.9%	4.4%	3.2%	3.7%	2.8%
EF - 4º ano	N	638	863	607	642	503	473	539	610
	%	5.7%	6.0%	4.8%	4.6%	3.6%	3.6%	4.4%	3.1%
EF - 5º ano	N	927	1,077	1,146	1,118	1,034	1,192	1,165	1,497
	%	8.3%	7.5%	9.0%	8.1%	7.5%	9.2%	9.5%	7.6%
EF - 6º ano	N	734	1,018	753	703	638	658	336	696
	%	6.6%	7.1%	5.9%	5.1%	4.6%	5.1%	2.7%	3.5%
EF - 7º Ano	N	528	909	758	686	517	473	281	831
	%	4.7%	6.3%	5.9%	5.0%	3.7%	3.6%	2.3%	4.2%

TABELA 7

DISTRIBUIÇÃO TOTAL E PERCENTUAL DOS ALUNOS QUE EVADIRAM OU CONCLUÍRAM E SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS EM TERRA INDÍGENA, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2014-2021

(conclusão)

Etapa de ensino		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EF - 8º ano	N	487	732	596	612	531	460	282	792
	%	4.4%	5.1%	4.7%	4.4%	3.8%	3.5%	2.3%	4.0%
EF - 9º ano	N	876	1,192	1,213	1,004	1,033	1,051	1,365	2,430
	%	7.9%	8.3%	9.5%	7.3%	7.5%	8.1%	11.1%	12.3%
Ensino médio	**N**	**1,917**	**2,323**	**2,766**	**3,149**	**3,611**	**3,969**	**3,404**	**5,418**
	%	**17.2%**	**16.2%**	**21.7%**	**22.8%**	**26.1%**	**30.5%**	**27.7%**	**27.4%**
EM - 1ª série	N	309	349	382	465	512	425	239	636
	%	2.8%	2.4%	3.0%	3.4%	3.7%	3.3%	1.9%	3.2%
EM - 2ª série	N	185	226	220	303	300	363	192	604
	%	1.7%	1.6%	1.7%	2.2%	2.2%	2.8%	1.6%	3.1%
EM - 3ª/4ª série	N	1,338	1,675	2,075	2,273	2,612	2,938	2,795	3,717
	%	12.0%	11.6%	16.3%	16.4%	18.8%	22.6%	22.8%	18.8%
Concluinte	**N**	**1,260**	**1,550**	**1,907**	**2,141**	**2,413**	**2,628**	**2,063**	**3,394**
	%	**94.2%**	**92.5%**	**91.9%**	**94.2%**	**92.4%**	**89.4%**	**73.8%**	**91.3%**
EM - Não seriado	N	79	73	89	108	187	241	178	461
	%	0.7%	0.5%	0.7%	0.8%	1.3%	1.9%	1.5%	2.3%
Concluinte	**N**	**49**	**58**	**70**	**76**	**140**	**160**	**119**	**362**
	%	**62.0%**	**79.5%**	**78.7%**	**70.4%**	**74.9%**	**66.4%**	**66.9%**	**78.5%**
EPT	N	6					2		
	%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Concluinte	**N**	**3**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	%	**50.0%**	**0.0%**	**0.0%**	**0.0%**	**0.0%**	**0.0%**	**0.0%**	**0.0%**
Educação de jovens e adultos	**N**	**3,063**	**3,613**	**2,930**	**4,022**	**3,999**	**3,233**	**3,252**	**4,612**
	%	**27.5%**	**25.1%**	**23.0%**	**29.1%**	**28.9%**	**24.8%**	**26.5%**	**23.3%**
EF - EJA	N	2,632	3,247	2,390	3,300	3,310	2,539	2,363	2,800
	%	23.6%	22.6%	18.7%	23.9%	23.9%	19.5%	19.3%	14.2%
EM - EJA	N	431	366	540	722	689	694	889	1,812
	%	3.9%	2.5%	4.2%	5.2%	5.0%	5.3%	7.2%	9.2%
Concluinte	**N**	**282**	**196**	**332**	**444**	**382**	**349**	**352**	**1,193**
	%	**65.4%**	**53.6%**	**61.5%**	**61.5%**	**55.4%**	**50.3%**	**39.6%**	**65.8%**
Total geral	**N**	**11,138**	**14,378**	**12,753**	**13,836**	**13,860**	**13,022**	**12,269**	**19,765**
	%	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica, 2014 a 2021.

Na educação infantil, os casos de evasão aumentaram de 466 casos em 2014 para 1.291 em 2021, um acréscimo de 177% em termos absolutos, representando 6,5% dos casos de evasão em 2021, frente a 4,2% em 2014. A creche também foi a etapa em que mais aumentaram os casos de evasão, passando de 48 para 338 casos em 2021.

No ensino fundamental, o percentual de evasão ao longo dos anos tem se reduzido, representando 51,1% dos casos em 2014 e reduzindo para 42,7% em 2021. Dentro do ensino fundamental, a evasão foi mais acentuada nos anos mais avançados. O número de evadidos no 9º ano, por exemplo, aumentou substancialmente, passando de 876 estudantes em 2014 para 2.430 em 2021, o que representa 12,3% de toda a evasão no final do ciclo, um crescimento considerável em relação ao início do período, o que em termos absolutos representa um crescimento de 177,4% no período. Interessante observar que a evasão nos anos iniciais, entre o 2º e 4º anos, recuou tanto em termos absolutos quanto relativos, enquanto houve um aumento em termos absolutos de 61,5% no 5º e de 48,6% no 1º ano do ensino fundamental.

No ensino médio, em 2014, a evasão foi de 1.917 estudantes, o que representava 17,2% do total de evadidos. Em 2021, esse número saltou para 5.418 estudantes, correspondendo a 27,4% do total de evasão, sendo que, entre os alunos da 3ª série, 91,3% eram concluintes. Essa elevação na evasão no ensino médio foi mais expressiva nas séries finais, sendo que na 2ª série do ensino médio o crescimento absoluto foi de 62,5%, passando de 1,8% dos casos de 2014 para 2,7% em 2021.

Por fim, na EJA a evasão também teve um aumento considerável, particularmente na EJA ensino médio, em que o número de evadidos saltou de 431 em 2014 para 1.812 em 2021. Esse crescimento, em termos relativos, eleva a evasão percentual de 3,9% para 9,2% no período.

A defasagem idade-série entre os evadidos das ELD em territórios indígenas apresenta distorções maiores entre os grupos analisados. No ensino fundamental, em 2014, a média de idade dos estudantes evadidos do 1º ano foi de 11,6 anos, quando a idade ideal seria por volta de 6 anos. Isso implica uma defasagem de 5,6 anos, evidenciando uma grande dificuldade para esses estudantes de iniciar o percurso escolar no tempo adequado (Tabela 8).

Em anos subsequentes, essa defasagem não diminuiu consideravelmente; por exemplo, em 2021, a média de idade foi de 8,8 anos, o que ainda representa uma defasagem de 2,8 anos. O 2º ano também apresenta uma defasagem relevante ao longo dos anos, com a média de idade indo de 13,9 anos em 2014 para 9,4 anos em 2021, mantendo uma defasagem de mais de 2 anos.

TABELA 8

IDADE MÉDIA DOS ALUNOS QUE EVADIRAM OU CONCLUÍRAM A EDUCAÇÃO BÁSICA E QUE SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLA RURAL EM TERRA INDÍGENA, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2014 -2021

Etapa de ensino		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Educação infantil	**Total**	**5,1**	**5,3**	**5,0**	**5,1**	**4,9**	**4,9**	**5,1**	**4,7**
	Creche	3,7	3,5	3,0	3,7	3,0	3,1	3,1	3,1
	Pré-Escola	5,2	5,6	5,4	5,3	5,2	5,4	5,4	5,2
Ensino fundamental	**Total**	**18,0**	**19,1**	**18,9**	**18,9**	**17,8**	**19,1**	**16,1**	**16,4**
	EF - 1º ano	11,6	11,2	11,8	12,8	12,6	12,4	8,8	8,8
	EF - 2º ano	13,9	15,0	13,7	15,0	13,5	16,0	11,3	9,4
	EF - 3º ano	16,0	16,5	17,6	18,5	13,6	18,3	13,2	11,9
	EF - 4º ano	17,2	17,2	17,4	17,8	16,6	19,0	15,0	14,9
	EF - 5º ano	16,3	17,4	17,5	17,1	17,7	17,7	15,5	15,8
	EF - 6º ano	21,0	22,2	21,2	20,7	19,1	21,3	17,5	16,9
	EF - 7º ano	20,9	23,0	20,8	21,4	19,8	20,9	18,3	18,5
	EF - 8º ano	20,4	22,8	22,3	21,9	21,7	22,2	19,8	19,7
	EF - 9º ano	21,1	22,1	21,3	21,1	20,8	20,6	19,2	19,4
Ensino médio	**Total**	**22,5**	**22,9**	**22,5**	**22,4**	**22,7**	**23,7**	**21,8**	**22,4**
	EM - 1ª série	24,3	24,9	25,1	25,8	24,2	26,4	25,6	22,5
	EM - 2ª série	23,7	25,0	23,1	24,0	24,1	25,2	23,0	22,6
	EM - 3ª/4ª série	21,7	22,0	21,7	21,3	21,9	22,5	21,3	21,8
	Concluinte	**21,6**	**21,7**	**21,6**	**21,2**	**21,7**	**21,9**	**21,4**	**21,8**
	EM - Não seriado	27,3	27,9	27,6	25,0	28,5	31,4	23,0	26,9
	Concluinte	**26,1**	**27,8**	**27,6**	**25,0**	**27,6**	**26,8**	**22,6**	**27,2**
	EPT	19,8	0,0	0,0	0,0	0,0	38,5	0,0	0,0
	Concluinte	21,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Educação de jovens e adultos	**Total**	**36,7**	**34,9**	**35,8**	**36,5**	**36,9**	**39,2**	**36,7**	**37,2**
	EF - EJA	37,6	35,5	37,3	37,7	38,7	41,9	39,5	39,3
	EM - EJA	**31,2**	**30,1**	**29,2**	**31,1**	**28,2**	**29,4**	**29,4**	**34,1**
	Concluinte	**30,7**	**28,7**	**29,7**	**32,8**	**28,2**	**29,0**	**31,0**	**35,0**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica, 2014 a 2021.

À medida que se avança para os anos finais do ensino fundamental, a defasagem continua presente, embora com uma diminuição gradual ao longo do tempo, como se houvesse um obstáculo para aqueles com médias de idade mais altas nos anos anteriores e que evadem antes de alcançar o 9º ano. Em 2014, os evadidos do 9º ano tinham uma média de 21,1 anos, o que indica uma defasagem de cerca de 5 anos em relação à idade ideal de um aluno desse nível. Esse número caiu para 19,4 anos em 2021, mas ainda representa uma defasagem de 4,4 anos.

No ensino médio, a maior defasagem de idade se encontra nos alunos do ensino médio não seriado, em que, em 2014, a média de idade foi de 27,3 anos, uma defasagem de mais de 11 anos em relação à idade ideal dos estudantes dessa etapa. Embora esse número tenha flutuado ao longo dos anos, em 2021 a média foi de 26,9 anos, com uma defasagem, ainda expressiva, de 9,9 anos.

De maneira geral, ao observar a tendência ao longo dos anos, é possível notar uma redução gradual da defasagem de idade para algumas séries do ensino fundamental, como no 1º e 2º anos, mas a defasagem permanece considerável, principalmente nos níveis mais avançados. Por outro lado, no ensino médio, embora a defasagem diminua levemente ao longo dos anos, os estudantes ainda apresentam idades significativamente acima da média ideal para suas séries.

2.3.1 As chances de evasão entre os estudantes das ELD em terras indígenas

Conhecidas a taxa de evasão permanente entre estudantes das ELD em terras indígenas, analisaremos as chances de evasão entre esses estudantes e aqueles que estudam em uma escola rural (Tabelas 9 e 10).

TABELA 9

RAZÃO DE CHANCE DE EVASÃO ENTRE OS ALUNOS QUE SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS EM TERRAS INDÍGENAS E OS ALUNOS QUE SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS NÃO DIFERENCIADAS, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2014-2021

Etapa de ensino		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Educação infantil	**Total**	**2,1**	**2,9**	**2,7**	**2,1**	**2,2**	**1,5**	**1,4**	**1,3**	**1,6**
	Creche	2,9	2,2	3,4	1,7	2,1	1,4	0,9	0,9	**1,3**
	Pré-Escola	2,0	3,0	2,7	2,3	2,3	1,6	1,7	1,6	**1,7**
Ensino fundamental	**Total**	**0,9**	**1,5**	**1,5**	**1,5**	**1,5**	**1,8**	**2,1**	**1,8**	**1,1**
	EF - 1º ano	2,2	3,4	2,7	2,6	2,8	2,8	2,5	2,3	**1,8**
	EF - 2º ano	1,4	3,6	2,7	2,8	2,4	2,9	3,2	2,0	**1,7**
	EF - 3º ano	1,7	2,4	3,1	2,9	3,8	3,0	4,7	2,6	**1,7**
	EF - 4º ano	1,3	2,0	1,7	2,8	2,3	2,7	4,2	2,6	**1,5**
	EF - 5º ano	1,1	1,4	1,7	1,9	2,8	3,6	3,6	3,0	**1,3**
	EF - 6º ano	0,9	1,4	1,1	1,0	1,0	1,9	1,6	2,0	**1,0**
	EF - 7º ano	0,6	1,2	1,2	1,0	0,7	0,9	1,4	1,6	**0,8**
	EF - 8º ano	0,6	0,9	0,8	0,9	0,7	0,8	0,7	1,4	**0,7**
	EF - 9º ano	**0,6**	**0,8**	**0,8**	**0,7**	**0,7**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,7**
Ensino médio	**Total**	**0,6**	**0,6**	**0,6**	**0,6**	**0,7**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,7**
	EM - 1ª série	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	0,8	1,0	**0,7**
	EM - 2ª série	0,7	0,9	0,7	0,9	0,7	1,2	0,8	0,8	**0,8**
	EM - 3ª/4ª série	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	**0,6**
	EM - Não seriado	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,2	0,4	0,5	**0,4**
	EPT Concom/ Subseq	0,2	0	0	0	0	0	0	0	**0,2**
Educação de jovens e adultos	**Total**	**0,5**	**0,6**	**0,4**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**1,0**	**0,6**
	EF - EJA	0,5	0,5	0,4	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	**0,6**
	EM - EJA	0,7	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,8	1,0	**0,7**
Total		**0,7**	**0,9**	**0,9**	**1,0**	**1,1**	**1,2**	**1,3**	**1,3**	**0,8**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica, 2014 a 2021.

TABELA 10

RAZÃO DE CHANCE DE EVASÃO ENTRE OS ALUNOS QUE SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS NÃO DIFERENCIADAS E OS ALUNOS QUE SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS EM TERRA INDÍGENA, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2007-2021

Etapa de ensino		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Educação infantil	**Total**	**0,5**	**0,3**	**0,4**	**0,5**	**0,4**	**0,7**	**0,7**	**0,8**	**0,6**
	Creche	0,3	0,5	0,3	0,6	0,5	0,7	1,1	1,1	**0,8**
	Pré-Escola	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6	**0,6**
Ensino fundamental	**Total**	**1,1**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,5**	**0,5**	**0,5**	**0,9**
	EF - 1º ano	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	**0,5**
	EF - 2º ano	0,7	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,5	**0,6**
	EF - 3º ano	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4	**0,6**
	EF - 4º ano	0,8	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,2	0,4	**0,7**
	EF - 5º ano	0,9	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	**0,7**
	EF - 6º ano	1,1	0,7	0,9	1,0	1,0	0,5	0,6	0,5	**1,0**
	EF - 7º ano	1,6	0,8	0,8	1,0	1,4	1,1	0,7	0,6	**1,2**
	EF - 8º ano	1,7	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4	0,7	**1,5**
	EF - 9º ano	1,6	1,3	1,3	1,5	1,3	1,2	1,2	1,2	**1,5**
Ensino médio	**Total**	**1,6**	**1,7**	**1,7**	**1,6**	**1,5**	**1,2**	**1,3**	**1,2**	**1,5**
	EM - 1ª série	1,2	1,2	1,3	1,1	1,1	1,0	1,3	1,0	**1,4**
	EM - 2ª série	1,4	1,1	1,5	1,1	1,4	0,8	1,3	1,3	**1,3**
	EM - 3ª/4ª série	2,0	2,6	2,6	2,4	2,4	3,2	2,0	2,2	**1,7**
	EM - Não seriado	3,4	2,9	3,7	2,8	2,7	4,1	2,8	2,2	**2,5**
	EPT Concom/ Subseq	5,1	0	0	0	0	0	0	0	**5,4**
Educação de jovens e adultos	**Total**	**2,0**	**1,8**	**2,4**	**1,3**	**1,2**	**1,3**	**1,3**	**1,0**	**1,7**
	EF - EJA	2,1	1,8	2,6	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	**1,8**
	EM - EJA	1,5	2,1	1,8	1,6	1,8	2,1	1,2	1,0	**1,5**
Total		**1,5**	**1,1**	**1,1**	**1,0**	**0,9**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**1,2**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica, 2014 a 2021.

Considerando o conjunto das séries e etapas, os cálculos mostram que as chances de evasão são menores em uma ELD (0,8), pois entre os estudantes das escolas rurais, em comparação aos estudantes das ELD em terras indígenas, há 20% mais chance de evasão (Tabela 9).

Porém, quando se observa por etapa de ensino, as chances de evasão entre os estudantes das ELD em terras indígenas são significativamente altas na educação

infantil (30% mais chance) e no ensino fundamental (80% mais chance) e se mantêm altas até o final da série histórica (Tabela 10).

A partir de 2015, nas primeiras séries as chances de evasão são entre duas e três vezes maiores entre os estudantes das ELD. A partir de 2016 as chances também aumentam entre os estudantes do 5º ano e, em 2021, as chances de evasão são duas vezes maiores entre o 1º e 6º anos do ensino fundamental, revelando-se o aumento das chances de evasão na medida em que avançam os anos e as séries – em 2021, chegam a ser duas vezes maiores as chances de um estudante de ELD evadir no 6º ano do fundamental. Essa tendência é o inverso da encontrada nas ELD em terras remanescentes de quilombos, que têm reduzido as chances de evasão ao longo dos anos.

No ensino médio a situação se inverte e as chances de evasão dos estudantes das escolas rurais são 20% maiores que as encontradas entre os estudantes das ELD; parte dessa evasão, contudo, aponta para os estudantes da 3ª série, que concluem seus estudos (Tabela 10).

Assim como nos outros grupos analisados, é visível que em alguns níveis as chances de evasão aumentam significativamente, como no 5º e 9º anos. Além disso, diferentemente das ELD em terras remanescentes de quilombos, as chances de evasão têm aumentado em todo o ensino fundamental, principalmente após 2019 (provavelmente um reflexo da pandemia de covid-19).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A permanência e a conclusão dos estudos entre os estudantes das ELD é um dos objetivos previstos para o novo Plano Nacional de Educação (PL nº 2.614/2024), e a busca por esses resultados depende de um diagnóstico preciso sobre as condições da oferta educacional nesses territórios. Neste trabalho, buscou-se fornecer subsídios para a elaboração de políticas voltadas para a garantia do acesso e da permanência desses estudantes, particularmente entre aqueles que sempre estudaram em uma escola localizada no seu território.

Em relação à evasão permanente nesses grupos, os estudantes das escolas rurais não-ELD apresentaram o maior crescimento nominal da evasão, mas com aumentos percentuais mais modestos. Já os evadidos das ELD apresentaram aumentos percentuais significativos, especialmente na educação infantil, no ensino médio e na EJA, refletindo a fragilidade na permanência desses alunos nas escolas. Os percentuais de evasão no 9º ano, nas ELD e nas não-ELD, indicam a necessidade de novos estudos, com o objetivo de verificar as eventuais causas de evasão nesse nível.

Em relação ao questionamento inicial – entender em que medida estudar em uma escola com localização diferenciada, seja ela em território indígena ou quilombola,

favorece a redução da evasão escolar ou o aumento da conclusão da educação básica dessas populações –, a resposta depende de tipo de ELD, da etapa e da série analisada. Em termos gerais, observados os resultados, a permanência em uma ELD entre essas populações oferece mais garantias de permanência na escola.

Contudo, ao se considerarem etapas, na educação infantil das ELD indígenas as chances de evadir são 30% maiores em relação às escolas rurais e, no ensino fundamental, esse percentual é de 80%. Por outro lado, na comparação com os estudantes das ELD em terras remanescentes de quilombos as chances de evasão são maiores no grupo das escolas rurais não-ELD (10% mais de chance de evadir de uma escola rural em relação a ELD em terras remanescentes de quilombos).

No ensino fundamental, enquanto as chances de evadir diminuem ao longo dos anos entre os estudantes das ELD em quilombos, entre os indígenas o processo de redução é mais lento nos anos iniciais (entre o 1º e o 6º anos) e as chances de evasão ainda são maiores. Só nos anos seguintes, até o ensino médio, que essas chances se invertem e tornam-se maiores entre os estudantes das escolas rurais.

Nas ELD em áreas remanescentes de quilombos, embora as chances de evasão no ensino fundamental sejam menores em relação às não-ELD, no 9º ano dessas ELD a chance de evasão é de 90%, reforçando as estatísticas encontradas anteriormente.

Também chama a atenção a média de idade dos estudantes evadidos, revelando trajetórias irregulares, com abandonos e repetências e até o ingresso tardio nas escolas. As médias da idade dos estudantes evadidos no ensino fundamental indicam a necessidade de políticas que permitam a correção dessas distorções.

Dessa forma, embora não haja uma resposta única para a questão inicial, as chances de evasão se mantêm maiores nas ELD indígenas, principalmente no ensino fundamental, e têm se reduzido nas ELD em terras remanescentes de quilombos, embora ainda apresentem razões de chance acima de 1 nas primeiras séries do ensino fundamental.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2443764&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Básica: microdados*. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em 30 set. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar da Educação Básica: caderno de conceitos e orientações censo escolar 2023*. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/pesquisas_estatisticas_indicadores_educacionais/censo_escolar/orientacoes/matricula_inicial/caderno_de_conceitos_e_orientacoes_censo_escolar_2023.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE 2024. Brasília, DF: Inep, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: notas metodológicas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Notas_metodologicas/notas_metodologicas.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2024.

LIMA, M. A. B.; SANTOS, R. Os 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. P. 211-239. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 7).

LIMA, M. A. B.; SANTOS. Aldear os planos nacionais de educação: à educação escolar indígena e os desafios para o próximo decênio. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E.; BOF, A. *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2023. p. 159-182. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 8).

AS TAXAS DE CONCLUSÃO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA FORMA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, UMA FACE A MAIS DA EXCLUSÃO

Ana Elizabeth Maia de Albuquerque[I]

Gustavo Henrique Moraes[II]

Robson dos Santos[III]

Susiane de Santana Moreira Oliveira da Silva[IV]

https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v10.6505

RESUMO

A reduzida escolaridade média da população brasileira pode ser verificada por haver cerca de 53 milhões de brasileiros com idade entre 19 anos e 65 anos que não concluíram a educação básica e, por outro lado, haver uma redução do número de matrículas de educação de jovens e adultos (EJA), entre 2013 e 2023, de 3.830.207 para 2.589.815, o que representa, aproximadamente, 5% da demanda potencial. O estudo realça mais uma face desse diagnóstico, focalizando as taxas de conclusão na modalidade, que são ainda menores. O objetivo é identificar e caracterizar a oferta de EJA na forma integrada à educação profissional no ensino médio, além de

[I] Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Brasília (IFB); mestra e doutora em Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

[II] Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre em Educação Científica e Tecnológica pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); doutor em Políticas Públicas e Gestão da Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

[III] Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre e doutor em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB).

[VI] Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Ciências da Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

reconhecer e analisar formas de organização curricular que orientam essa oferta, com vistas a resultados de menor evasão. Metodologicamente, organiza-se como um estudo exploratório, utilizando análise documental da legislação referente aos marcos referenciais da integração curricular, típica dos cursos técnicos integrados na modalidade EJA (EJA integrada à educação profissional de nível médio), além de estatísticas descritivas de matrículas na etapa e dinâmicas de distribuição, com destaque para o cômputo das estatísticas de fluxo. As bases de dados utilizadas foram a Plataforma Nilo Peçanha (2017-2023), a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio Contínua (2023) e o Censo da Educação Básica (2013-2023). As ofertas de EJA e de educação profissional e tecnológica comportam uma diversidade inerente, devido à sua abrangência, refletindo a necessidade de uma abordagem plural. O estudo reforça a necessária diversidade e flexibilidade na organização da oferta dessas modalidades.

Palavras-chave: educação profissional e tecnológica; educação de jovens e adultos; educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio.

INTRODUÇÃO

A oferta de matrículas de educação de jovens e adultos (EJA) na forma integrada à educação profissional é meta do Plano Nacional de Educação (PNE)[1], conforme a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, responsiva às determinações do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004 (Brasil, 2004), que prevê a articulação entre a educação profissional técnica e o ensino médio. As orientações são comprometidas com a elevação da escolaridade da população brasileira e garantem dois direitos sociais fundamentais: o direito à educação e o direito ao trabalho[2].

A questão colocada por este estudo objetiva realçar algumas faces do diagnóstico da baixa escolaridade média da população brasileira, que redunda dos passivos relegados pelo passado de exclusão, mas também se reproduz na atualidade. A análise do Gráfico 1 evidencia a primeira face: a dinâmica de queda do número de matrículas em EJA, ocorrida entre 2013 e 2023, passando de 3.830.207 para 2.589.815 (-32%), o que constituiu um resultado negativo para o decênio, especialmente ao se considerar a dimensão do contingente de pessoas sem educação básica completa.

[1] Trata-se da 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).

[2] No centro e materializando essas orientações, está o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), que estabelece a articulação entre a educação profissional técnica e o ensino médio. As etapas da EJA a serem estudadas são exatamente as ofertadas no âmbito do programa, por serem inauguradas por ele; contudo, o presente artigo não se constitui em um estudo do programa. Para mais estudos sobre o tema, ver Santos *et al*. (2023) e Albuquerque et al. (2021).

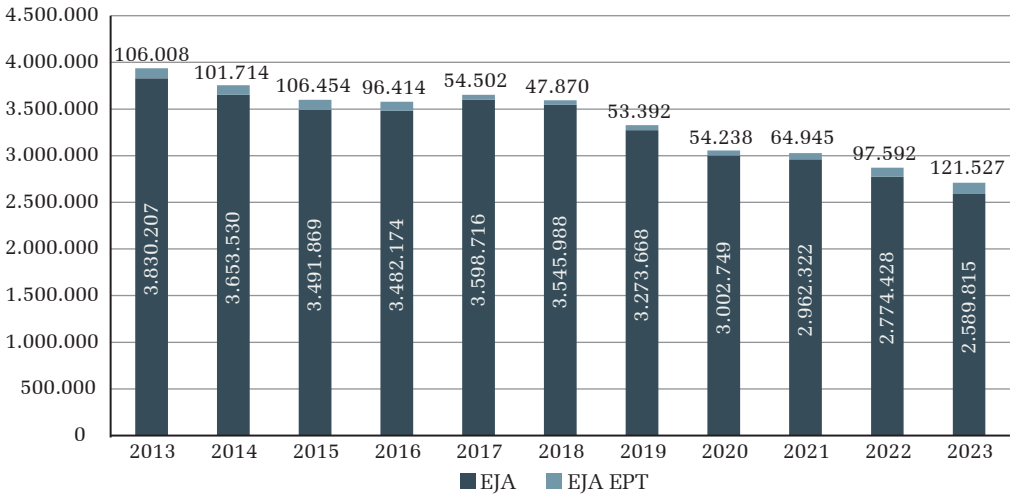


GRÁFICO 1

NÚMERO DE MATRÍCULAS DA EJA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Censo da Educação Básica/Inep (2013-2023).

Por outro lado, o atual quantitativo de matrículas da EJA alcança apenas 5% de sua demanda potencial[3], uma vez que os dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c/IBGE, 2023) atualizaram para 53.205.171 o quantitativo de brasileiros que não concluíram a educação básica com idade entre 19 anos e 65 anos (Gráfico 2).

[3] Considerando que o artigo 37 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) determina que a "educação de jovens e adultos 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), para fins deste estudo, compreende-se a "demanda potencial" como o quantitativo de pessoas sem a educação básica completa.

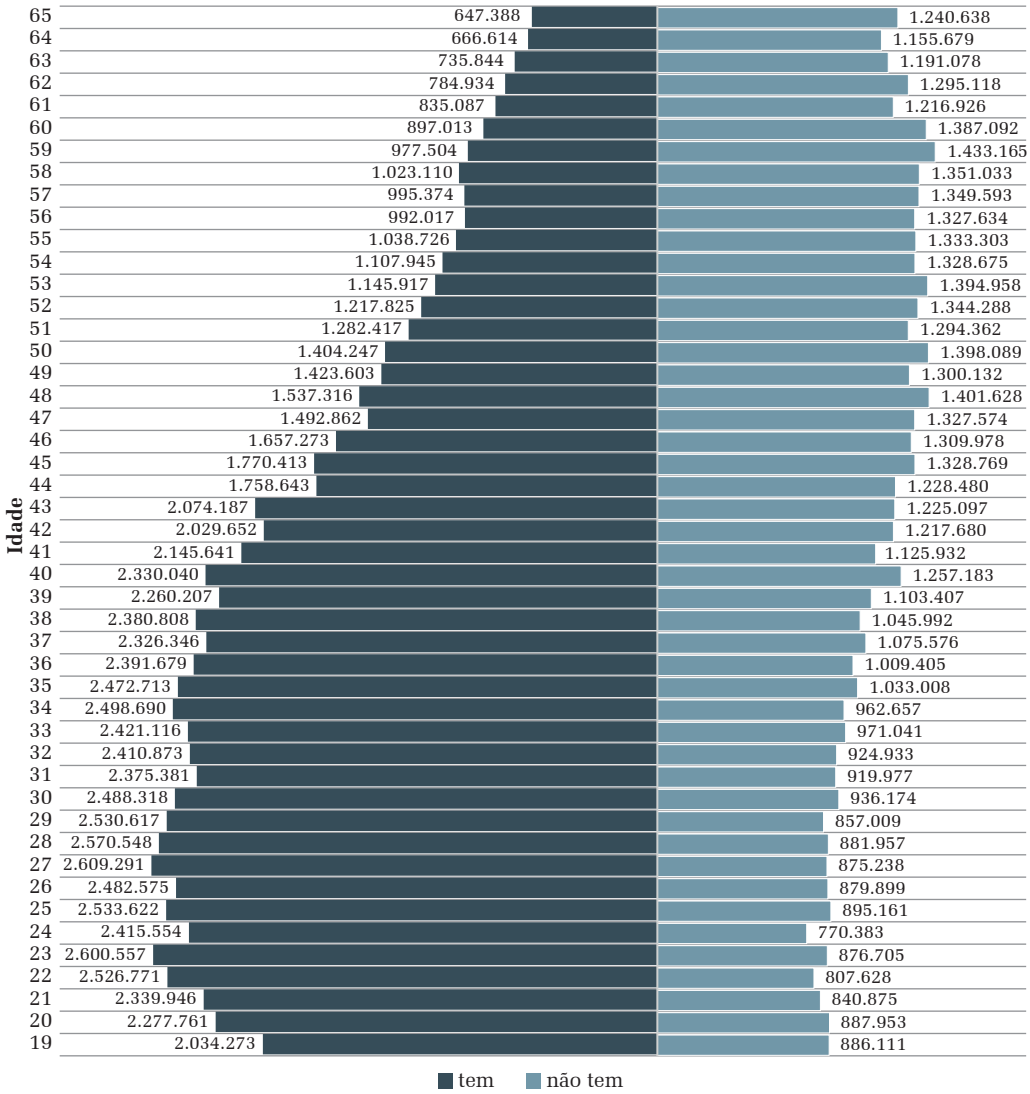


GRÁFICO 2

PIRÂMIDE ETÁRIA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA ENTRE 19 ANOS E 65 ANOS POR CONCLUSÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – 2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c/IBGE, 2023.

Acrescenta-se a esse cenário de tendência de queda do número de matrículas em EJA as baixas taxas de conclusão nessa etapa, as quais acarretam a inclusão ainda menor de indivíduos. Por isso, ao mencionar a existência de 2,5 milhões de matrículas na EJA, faz-se necessário elucidar que não significa que esse quantitativo esteja concluindo a educação básica, mas apenas que um pequeno percentual esteja alcançando esse direito educacional.

A partir dessas considerações iniciais, o estudo objetivou compreender como é estruturada a oferta de EJA na forma integrada à educação profissional no ensino médio, visando à conclusão dessa etapa. Para tanto, buscou-se: i) identificar e

caracterizar a oferta de EJA na forma integrada à educação profissional no ensino médio; e ii) reconhecer formas de organização curricular que orientam essa oferta e que resultem em menor evasão.

Metodologicamente, o artigo se organiza como um estudo exploratório, utilizando análise documental da legislação referente aos marcos referenciais da integração curricular, típica dos cursos técnicos integrados na modalidade EJA, e de estatísticas descritivas de matrículas na etapa e dinâmicas de distribuição, com destaque para o cômputo das estatísticas de fluxo. As bases de dados utilizadas foram a Plataforma Nilo Peçanha (PNP/MEC) (2017-2023), a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio Contínua (Pnad-c/IBGE – 2023) e o Censo da Educação Básica (2013-2023).

A EJA integrada à educação profissional no ensino médio é ofertada em todas as dependências administrativas. Em 2013, 31,5% dos estudantes dessa modalidade estavam concentrados na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica[4] (ou apenas Rede Federal), mas esse número sofreu decréscimos até 2023, atingindo 7,5% do total (Tabela 1). Ainda que a participação relativa da oferta na dependência administrativa federal venha caindo, há vantagens em estudar esse universo, devido à existência de bases de dados provenientes da PNP, que proporcionam uma visão abrangente e censitária, e de medidas de fluxo condizentes com a população de estudantes selecionada. Nesse sentido, há um ganho metodológico em circunscrever o estudo à oferta federal.

TABELA 1

NÚMERO DE MATRÍCULAS DA EJA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL (ENSINO MÉDIO) POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2013-2023

Dependência administrativa	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Federal	13.011	11.595	9.567	8.879	9.032	9.055	10.575	10.521	9.211	8.042	6.293
Estadual	22.011	19.276	21.685	23.280	31.928	31.016	29.441	32.320	37.249	48.043	64.317
Municipal	382	429	1.028	807	613	570	17	0	52	110	368
Privada	5.865	11.575	6.780	1.536	1.193	1.534	1.560	2.069	766	6.209	12.033
Total	41.269	42.875	39.060	34.502	42.766	42.175	41.593	44.910	47.278	62.404	83.011

Fonte: Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (Brasil. Inep, 2024b).

[4] A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica é composta pela reunião de um conjunto de instituições: os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; os Centros Federais de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro (Cefet-RJ) e de Minas Gerais (Cefet-MG); as escolas técnicas vinculadas às universidades federais; o Colégio Pedro II; e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Nesse formato, a Rede Federal foi instituída pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e se constituiu em um marco na ampliação, interiorização e diversificação da educação profissional e tecnológica no país. Em 2024, já existem 685 unidades, sendo elas vinculadas a 38 Institutos Federais, dois Cefets, 22 escolas técnicas ligadas às universidades federais, ao Colégio Pedro II e à UTFPR (Brasil. MEC, 2024).

A PNP – ambiente virtual de coleta, validação e disseminação das estatísticas da Rede Federal – reúne informações sobre as unidades que a compõem, cursos e corpo docente, discente e técnico-administrativo, além de dados financeiros. A plataforma consiste, portanto, em uma importante base de dados, que inaugurou uma nova concepção teórico-tecnológica de coleta, validação e disseminação de estatísticas educacionais da educação profissional (Moraes, 2020). Ela se adequa aos objetivos deste estudo porque permite identificar a efetividade da EJA na forma integrada à educação profissional, tanto no que se refere à garantia do acesso quanto à identificação das taxas de evasão. A PNP foi priorizada em virtude dessas funcionalidades e por oferecer uma contagem censitária das matrículas na Rede Federal aderente às especificidades da educação profissional e tecnológica (EPT), com categorias típicas e nativas da educação profissional e metodologia adequada às particularidades da modalidade, disponibilizando medidas de fluxo, necessárias para identificar e caracterizar resultados de evasão.

1 CENÁRIOS QUE SE CONSERVAM E ESTATÍSTICAS QUE ENCOBREM A TOTALIDADE E DISSIMULAM A REALIDADE

Para o estudo das medidas de fluxo na educação básica, o Censo Escolar, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), configura-se como opção prioritária de informações. No entanto, a complexa organização curricular da EPT e da EJA é distinta da formação tradicional seriada, priorizada pelo Censo Escolar, e, por isso, essas modalidades não são integralmente contempladas nas contagens do Censo Escolar (Moraes; Albuquerque, 2019).

A EJA e a EPT possuem diferentes temporalidades, com entradas e saídas de estudantes ocorrendo durante todo o ano letivo. Também ocorrem simultaneidades de semestres para uma mesma matrícula, uma vez que os estudantes ingressam em cursos, não em turmas, e, muitas vezes, sob o regime de matrícula por disciplina. Toda essa diversidade de temporalidades está prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996:

> Art. 23. A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar. (Brasil, 1996).

A organização metodológica do Censo Escolar da Educação Básica, entretanto, prioriza a organização seriada como modelo ao qual se ajustam todas as etapas da educação nacional.

> Em que pese a flexibilidade da organização da educação básica, possibilitada em lei, a forma de organização mais comum no país é a organização da oferta de ensino por meio de séries anuais.' A metodologia da coleta do Censo da Educação Básica aponta, inclusive, para a necessidade de *ajustar o dado da situação real declarada, quando a organização não se dá em séries anuais, para a forma de séries e etapas anuais*. (Brasil. Inep, 2017, p. 3, grifo nosso).

Nessa perspectiva, as dinâmicas de organização e as datas de coleta do Censo da Educação Básica – distribuídas em "situação inicial", que ocorre na última quarta-feira do mês de maio, e "situação final", que acontece em dezembro – não são capazes de captar todo o movimento de ingresso, de abandono e, muitas vezes, de retorno dos estudantes à modalidade, uma vez que, antes mesmo da última semana de maio, muitos alunos já se matricularam e abandonaram os cursos. Além desse movimento, há as matrículas que ocorrem no segundo semestre do ano letivo, as quais também não são contabilizadas na etapa de "situação inicial" do Censo[5].

Diante dessa disposição metodológica seriada do Censo Escolar, optou-se pelo uso das bases de dados da EJA integrada à EPT, ofertada na Rede Federal, que são disponibilizadas integralmente na PNP de forma censitária e contabilizadas de maneira a abarcar todo o ano letivo em sua dinâmica e fluxo contínuo.

Em razão das distintas organizações metodológicas, já se percebe a diferença entre os quantitativos de matrículas do Curso Técnico Integrado à EJA (Proeja Integrado) na PNP e no Censo da Educação Básica (EJA na forma integrada à educação profissional). Para ilustrar como as metodologias influenciam os resultados dos distintos levantamentos, o Gráfico 3 compara o quantitativo de matrículas nos cursos técnicos integrados à EJA apresentados pelo Censo Escolar e pela PNP para a Rede Federal.

[5] Para mais informações a respeito das incompatibilidades entre a metodologia utilizada no Censo Escolar e as especificidades da EPT, sugere-se a leitura do texto "As estatísticas da educação profissional e tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores" (Moraes; Albuquerque, 2019).

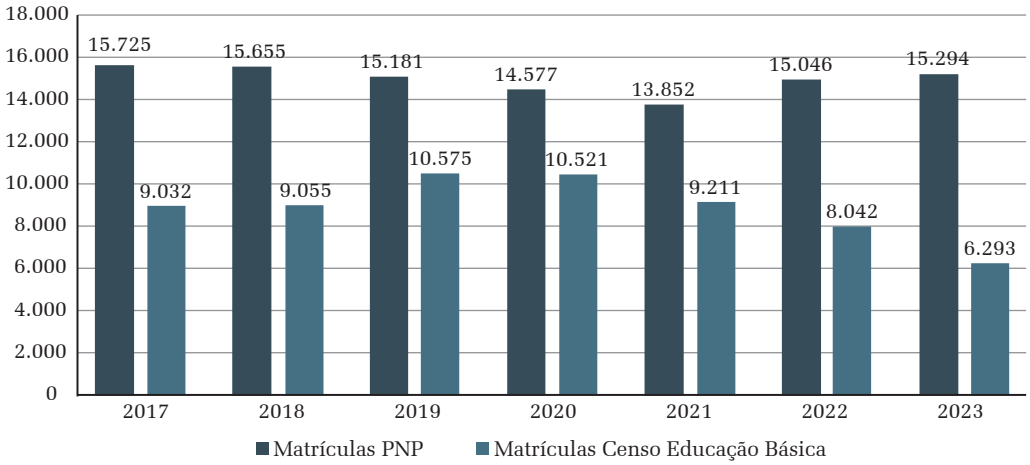


GRÁFICO 3

NÚMERO DE MATRÍCULAS NO CICLO CURSO TÉCNICO INTEGRADO À EJA (PROEJA INTEGRADO) DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA E NOS CURSOS TÉCNICOS INTEGRADOS NA MODALIDADE EJA (EJA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DE NÍVEL MÉDIO) OFERTADOS NA DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA FEDERAL – BRASIL – 2017-2023

Fonte: PNP e Censo da Educação Básica (2017-2023).

Há uma discrepância de valores para o mesmo tipo de oferta que persiste no decorrer de toda a série histórica. O quantitativo de matrículas informado pela PNP para o Proeja Integrado é sempre superior ao indicado pelo Censo Escolar. Em 2023, enquanto o Censo Escolar informou 6.293 matrículas na Rede Federal para a modalidade, a PNP registrou 15.294 matrículas (resultado 143% superior). A magnitude da diferença demonstra como a contabilização em fluxo contínuo, utilizada na PNP, é mais apropriada para o estudo da EJA, em especial na sua integração com a educação profissional.

2 OS INDICADORES DE FLUXO NO CURSO TÉCNICO INTEGRADO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: CONCLUSÃO, RETENÇÃO E EVASÃO

Preliminarmente, a PNP é censitária, como já foi apontado, e sua metodologia considera todo o movimento ocorrido em um determinado ano letivo, abrangendo as diferentes temporalidades de seus cursos, sejam ciclos semestrais, trimestrais, bimestrais, mensais etc. Além dessa abordagem, para captar a dinâmica de seus

cursos e suas respectivas medidas de fluxo, a PNP se distingue de seus congêneres[6] ao analisar os dados reunidos por "ciclos de matrícula" (Moraes *et al.*, 2020).

> Um ciclo de matrícula envolve a oferta de um curso com uma carga horária definida, com mesma data de início e mesma previsão de término, visando englobar um conjunto de matrículas de alunos para obtenção de uma mesma certificação ou diploma. (Moraes *et al.*, 2020, p. 27).

Em linguagem estatística, pode-se dizer que um *ciclo de matrícula* corresponde a uma coorte – um conjunto de pessoas que tem em comum um evento que aconteceu ao mesmo tempo; no caso em tela, um conjunto de pessoas que se matriculou simultaneamente em um mesmo curso. Esse tipo de abordagem toma o curso como o elemento definidor do agrupamento que será monitorado no decorrer do seu respectivo ciclo.

Ao final de um determinado ciclo de matrícula[7], cada estudante poderá se encontrar em apenas uma das três situações:

1 - Concluinte - aluno formado ou integralizado em fase escolar, sendo:
   1.1 Formado: aluno que concluiu com êxito todos os componentes curriculares do curso, fazendo jus à certificação;
   1.2 Integralizado em fase escolar: aluno que concluiu a carga horária das unidades curriculares do curso, mas ainda não pode receber a certificação por não ter concluído componentes curriculares como estágio, extensão obrigatória, TCC, Enade etc.

2 - Retido - aluno que permaneceu matriculado por período superior ao tempo previsto para a integralização do curso.

[6] Diferentemente da PNP, os indicadores de evasão na educação básica levam em consideração o movimento de um ano para o outro (aluno que abandonou um ano e não se matriculou no ano seguinte). As taxas de fluxo escolar (taxa de promoção, taxa de repetência e taxa de evasão) expressam "o percentual de alunos promovidos (matriculados na série s+1, no ano m+1, em relação à matrícula total da série s no ano m), alunos repetentes (matriculados na série s no ano m +1 em relação à matrícula total da série s no ano m) e alunos evadidos (alunos que, estando matriculados na série s no ano m, não se encontram na matrícula da série s ou s +1 no ano m +1)" (Brasil. Inep, 2004, p. 19).

Na trajetória escolar da educação básica, é importante distinguir o "abandono escolar" da "evasão escolar": "o primeiro é relativo às taxas de rendimento dentro de um ano letivo, o segundo, ao fluxo/transição entre os anos. Na situação de abandono, os indivíduos iniciam o ano frequentando a escola e, no decorrer do mesmo ano, deixam de frequentá-la após uma data de referência. O abandono é definido como 'a porcentagem de alunos que deixaram de frequentar a escola após a data de referência do Censo' (Santos; Albuquerque, 2019, p. 77), data essa estabelecida em 30 de maio do ano letivo. A evasão escolar, por sua vez, ocorre quando um indivíduo que estava matriculado no início do ano t deixa de estar no ano t + 1. Esse indivíduo pode ter sido reprovado, abandonado ou mesmo aprovado ao final do ano t, mas, ao não prosseguir matriculado no ano seguinte, t + 1, ele é considerado evadido. Essa condição pode materializar um tipo de ruptura mais acentuada, uma vez que o indivíduo não prossegue no sistema de ensino". Para mais detalhes, ver Santos e Albuquerque (2019).

[7] Vale advertir que cada ciclo de matrícula é definido em função da especificidade de cada curso e sua carga horária, que varia em função do tipo de curso e da carga horária da formação profissional.

3 - Evadido - aluno que perdeu o vínculo com a instituição antes da conclusão do curso (Moraes et al., 2020).

De posse dessas três distintas situações de matrícula, é possível definir e calcular três medidas de fluxo, a saber: *ConclusãoCiclo* [%], *RetençãoCiclo* [%] e *EvasãoCiclo* – [%]. Neste ponto, faz-se necessário elucidar que, para efeitos de cálculo dos indicadores, é considerada uma "carência" de um ano para a efetiva conclusão do curso. Esse tempo adicional visa corrigir intervenções não educacionais que afetam o ciclo regular dos cursos, como greves e pandemias, entre outros.

O primeiro indicador, ConclusãoCiclo [%], é definido como:

> Resultado da soma entre a Quantidade de alunos "Formados" (alunos que concluíram com êxito todos os componentes curriculares do curso no ano de referência, fazendo jus à certificação), e a Quantidade de alunos "integralizados em fase escolar" (alunos que concluíram a Carga Horária da unidades curriculares e ainda não podem receber a certificação por não terem concluído componentes como Estágio, TCC [...]), considerando apenas as matrículas vinculadas a ciclos de matrícula com término previsto para o ano anterior ao Ano de Referência. (Moraes et al., 2020, p. 29).

Em seguida, o indicador $Retenção_{Ciclo}$ [%] mede o "percentual de matriculados que são classificados como retidos por terem ultrapassado o período previsto para integralização do curso (acrescido de um ano) em relação às matrículas vinculadas aos ciclos concluídos no anterior ao ano de referência" (Moraes et al., 2020, p. 32).

Por fim, o terceiro indicador, $Evasão_{Ciclo}$ – [%], mede o percentual de evadidos em um ciclo de matrícula, ou seja, "alunos que perderam vínculo com a instituição antes da conclusão do curso, considerando apenas as matrículas vinculadas a ciclos de matrícula com término previsto para o ano anterior ao ano de referência" (Moraes *et al.*, 2020, p. 29).

A partir de consultas à PNP, é possível construir a série histórica para os últimos cinco anos (2019-2023) dos indicadores de fluxo dos cursos técnicos integrados à EJA (Gráfico 4):

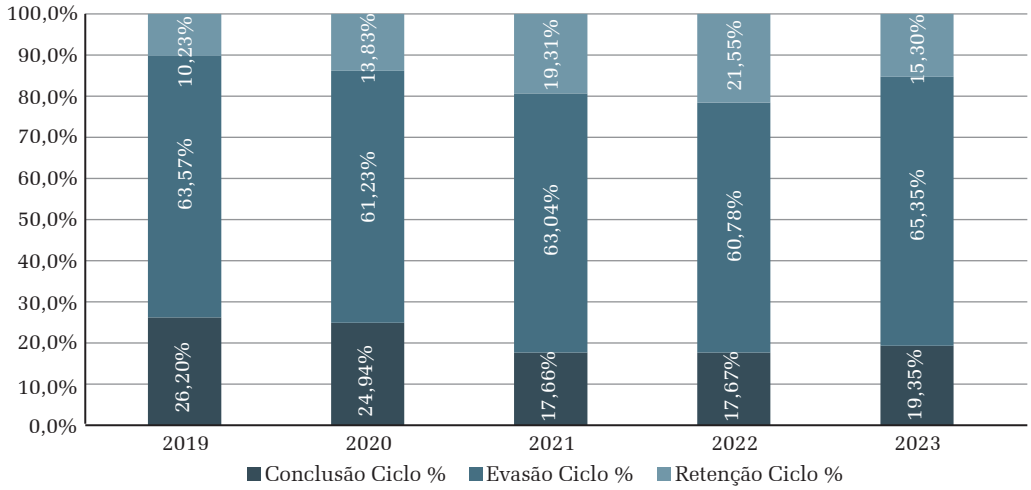


GRÁFICO 4

CONCLUSÃO, EVASÃO E RETENÇÃO NO CICLO CURSO TÉCNICO INTEGRADO À EJA (PROEJA INTEGRADO) – BRASIL – 2019-2023

Fonte: PNP/MEC (2019-2023).

Como pode-se perceber, em toda a série histórica os patamares de evasão foram excessivamente altos, ultrapassando a marca dos 60%. Em 2023, o indicador de conclusão no ciclo registrou um percentual de apenas 19,35%, evidenciando que menos de um em cada cinco estudantes concluiu o curso em seu tempo previsto. Em contrapartida, cerca de dois terços dos alunos (65,35%) já evadiram. Há, ainda, uma taxa de retenção de cerca de 15% que concentra estudantes os quais podem vir a concluir a etapa (ou não, na pior hipótese). Em adição, os indicadores apresentaram uma piora na série observada, especialmente após 2020, ano da pandemia de Covid-19, e não se recuperaram nos anos posteriores.

De toda forma, trata-se de um resultado muito aquém do necessário para enfrentar o desafio de escolarização da população de jovens, adultos e trabalhadores que acessam a Rede Federal. É necessário realçar que esses resultados se referem a instituições federais – a Rede Federal –, que foram a base estratégica de implementação do Proeja[8] (Decreto nº 5.478, de 24 de junho de 2005, e Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006), reconhecidas pelo ensino de qualidade e de referência não só na formação técnica, mas também na formação básica. Essas instituições possuem melhor infraestrutura, corpo docente qualificado e recursos, inclusive de assistência estudantil. Desse modo,

[8] "O exercício da modalidade EJA no âmbito do nível médio de ensino é ainda incipiente, e sobremaneira na Rede Federal, local privilegiado para o oferecimento da modalidade EJA integrada à educação profissional. Denotada na Rede Federal a ausência de sujeitos alunos com o perfil típico dos encontrados na EJA, cabe — mesmo que tardiamente —, repensar as ofertas até então existentes e promover a inclusão desses sujeitos, rompendo com o ciclo das apartações educacionais, na educação profissional e tecnológica. Nesse contexto, o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação, convida a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica para atuar como referência na oferta do ensino médio integrado à educação profissional na modalidade EJA" (Brasil. MEC, 2007, p. 34).

é razoável ponderar que as escolas públicas de outras dependências administrativas demonstrem resultados ainda piores.

A adequação da metodologia à apuração do fluxo da EJA e da EPT produz um resultado preciso, que expressa a totalidade da dinâmica dessa oferta. Contudo, há uma estabilidade em seus resultados, o que indica uma tendência conservadora, visto que não é possível perceber uma tendência de transformação da realidade da população jovem, adulta e trabalhadora no que diz respeito à conclusão da educação básica, à elevação da escolaridade e ao acesso ao direito universal à educação.

Ainda que muitas das dimensões associadas à evasão[9] sejam externas à atividade propriamente escolar, os fatores socioeconômicos não possuem exclusividade na (re)produção do fenômeno. As características internas e de organização da escola e os processos que se desenvolvem nos estabelecimentos escolares, em muitos casos sob gerência de atores como os docentes e o corpo dirigente das instituições ou dos sistemas de ensino, podem contribuir e colaborar com a sua redução. De toda forma, a evasão escolar é um fenômeno multidimensional e se relaciona a fatores internos e externos, individuais e coletivos (Santos; Albuquerque, 2019).

No caso da EJA, a questão ganha contornos ainda mais intensos, uma vez que os estudantes que se matriculam na etapa já trazem a experiência de evasão. O retorno à escola representa uma tomada de decisão e uma intencionalidade de concluir um projeto que ficou para trás, ou seja, completar a trajetória escolar que foi interrompida.

[9] A revisão de literatura realizada por Hunt (2008) aponta outros fatores sociais: problemas de saúde; a situação de órfãos; migrações internas ou externas e as consequentes dificuldades em acessar a educação nas novas áreas em termos de linguagem, discriminação, falta de identificação, documentação etc.; crianças de grupos linguísticos minoritários; gravidez na adolescência; casamento precoce; práticas sociais de gênero nas famílias, comunidades e escolas. Além disso, a escolaridade dos pais também se relaciona à disposição de frequentar a escola por um período mais longo, particularmente o nível de escolaridade da mãe, que influenciaria o tempo de acesso para as meninas. A percepção da importância que os membros da família atribuem à escolarização, assim como a da qualidade da educação escolar recebida e da capacidade de as crianças progredirem por meio do sistema de ensino, afetam a prioridade atribuída à escolaridade dentro do lar. A autora também realça os componentes associados à estrutura escolar e à qualidade dos processos no interior da escola, tais como ausência de responsabilização e absenteísmo dos docentes, falta de recursos de infraestrutura como mesas, banheiros, quadro e material de apoio ao trabalho, que também são apontados pelos estudos como elementos que contribuem para o abandono.

Pesquisa sobre Abandono Escolar (PSAE), elaborada pela Coordenação de Pesquisa do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), cujo público-alvo são os alunos cursantes do ensino médio das escolas públicas de Minas Gerais no ano de 2009 e os alunos que abandonaram o ensino médio antes de sua conclusão nos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009, apontou que a dificuldade de conciliar os estudos com o trabalho foi o principal motivo alegado. Contudo, ressalta que o trabalho é uma atividade comum entre os estudantes do ensino médio, e que as chances de ingresso e permanência no ensino médio situam-se entre as variáveis: ter mães com instrução superior, residir em área urbana, possuir computador em casa etc.; e a variável mais importante para frequentar o ensino médio foi não ter atraso escolar. A pesquisa também realçou que a evasão escolar é fruto de um processo lento de desengajamento do estudante da escola, em que os sinais costumam ocorrer muito antes, com faltas, repetências, não realização das tarefas etc.

Por outro lado, o estudo de Neri (2009. p. 5) apontou que os motivos declarados pelos adolescentes para estarem fora da escola estão mais relacionados à falta de interesse em frequentá-la (40,3%) do que à necessidade de trabalho e renda (27,1%).

Os estudantes jovens e adultos que procuram regressar às instituições escolares carregam todo um conjunto de experiências de vida, destacadamente as de trabalho, construídas desde quando saíram dos bancos escolares e, por essa razão, requerem da escola condições de retorno específicas e distintas, que sejam capazes de conciliar a sua condição de tempo, de vida e de trabalhador com a de estudante.

Esse tipo de conciliação, que articula e materializa dois direitos sociais fundamentais – o direito à educação e o direito ao trabalho – já se faz presente nas orientações do Decreto nº 5.154/2004 (Brasil, 2004), no PNE, Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014), e em programas, como o Proeja. Essas condições institucionais, projetadas nas diversas políticas, planos e programas, reverberam na escola, a qual se organiza para o atendimento à diversidade dos públicos-alvo da EJA e da educação profissional.

3 ALTERNATIVAS ÀS OFERTAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E NA FORMA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

As ofertas de EJA e EPT comportam uma diversidade própria e, exatamente devido à sua abrangência, devem ser plurais, diversificadas, flexíveis e destinadas a seus estudantes, que podem chegar a representar uma demanda potencial de cerca de 53 milhões de indivíduos, entre 19 anos e 65 anos, que não possuem a educação básica concluída.

Nesse sentido, reforça-se o imprescindível atendimento dessa população, que retorna à escola com base nos referenciais da diversidade que lhe constitui e da flexibilidade para a organização da oferta dessas modalidades.

> *A EJA não se transforma em demanda manifesta* por parte das pessoas com baixa escolaridade sem que haja políticas de estímulo, tanto por meio da oferta constante e de qualidade de serviços educativos como pelo convite àqueles que podem ser beneficiados por esses serviços, com *atenção às suas especificidades e necessidades*. (Ribeiro; Haddad; Catelli, 2014, p. 10, grifos nossos).

Nesse contexto, a concepção de acesso dessa população à EJA não pode ter relação apenas com o ingresso do estudante, mas há de ser pensada nos termos de sua permanência nos sistemas educacionais e com vistas a se constituir em uma possibilidade realista de concluir o curso iniciado.

Para tanto, torna-se indispensável a diversificação curricular como estratégia para o atendimento da diversidade dos públicos-alvo da EJA e da EPT. Uma organização curricular homogênea, unidirecional e inflexível que, muitas vezes, emula, em semestres, as estruturas seriadas das ofertas regulares ou transplanta para jovens

e adultos modelos voltados para adolescentes, e acaba não promovendo condições favoráveis para o desenvolvimento de uma trajetória escolar que resulte na conclusão do ensino médio.

Não é raro encontrar as etapas da EJA sendo ofertadas em semestres, que guardam correspondência às séries da etapa regular. Nesse tipo de desenho curricular, ocorre, muitas vezes, a situação de um estudante cursar parcialmente o semestre e, por motivos diversos, abandoná-lo sem a aprovação. Nessa suposta situação, quando o indivíduo regressa à escola no semestre seguinte, ele deve retroceder ao primeiro semestre e tornar a cursar todo o período que já havia cursado no semestre abandonado, repetindo os conteúdos. Esse retorno ao ponto de partida, a depender das condições de vida do estudante e de seu desempenho em avaliações de aprendizagem, pode, inclusive, ocorrer mais de uma vez.

Levando em conta o quantitativo de estudantes matriculados na EJA e os baixos percentuais de conclusão na etapa, pode-se supor que faltam estratégias de adaptação escolar para atender ao estudante trabalhador: "ao manter uma única forma de organização, as instituições educacionais comunicam que um único público é o destinatário de suas ações e marginalizam todos aqueles que não atendem ao perfil idealizado" (Arêas et al., 2019a, p. 86). Com esse tipo de atitude, a escola "assume um papel inerte quanto à sua organização e suas práticas e transfere a responsabilidade do sucesso escolar exclusivamente aos estudantes" (Arêas et al., 2019a, p. 86).

Como alternativa às formas de organização curricular unidirecionais e inflexíveis, já é prevista a oferta de educação profissional por meio de itinerários formativos, compreendidos como:

> [...] o conjunto de unidades curriculares, etapas ou módulos que compõem a sua organização em eixos tecnológicos e respectiva área tecnológica, podendo ser:
>
> I - propiciado internamente em um mesmo curso, mediante sucessão de unidades curriculares, etapas ou módulos com terminalidade ocupacional;
>
> II - propiciado pela instituição educacional, mas construído horizontalmente pelo estudante, mediante unidades curriculares, etapas ou módulos de cursos diferentes de um mesmo eixo tecnológico e respectiva área tecnológica; e
>
> III - construído verticalmente pelo estudante, propiciado ou não por instituição educacional, mediante sucessão progressiva de cursos ou certificações obtidas por avaliação e por reconhecimento de competências, desde a formação inicial até a pós-graduação tecnológica. (Brasil. CNE. CP, 2021, art. 5º, § 5º).

Os princípios norteadores da oferta de educação profissional reforçam:

> XV - autonomia e flexibilidade na construção de itinerários formativos profissionais diversificados e atualizados, segundo interesses dos sujeitos, a relevância para o contexto local e as possibilidades de oferta das instituições e redes que oferecem Educação Profissional e Tecnológica, em consonância com seus respectivos projetos pedagógicos. (Brasil. CNE. CP, 2021, art. 3º).

Nesses termos, abrem-se possibilidades de organização curricular à oferta de EJA na forma integrada à educação profissional, com capacidade de acolher a diversidade de seu público e de ofertar a flexibilidade demandada pelas condições específicas e distintas do estudante trabalhador.

No âmbito da Rede Federal, algumas iniciativas são desenvolvidas com o propósito de alcançar resultados de menor evasão e de maior permanência e êxito. Há, inclusive, o *Documento Orientador para a Superação da Evasão e Retenção na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológic*a, cujas referências norteiam a política de enfrentamento da evasão em cada instituto e orientam a formulação dos Planos Estratégicos Institucionais de Permanência e Êxito em cada unidade (Brasil. MEC, 2014).

A construção desses planos estratégicos se realiza de forma coordenada entre as várias unidades que compõem a Rede Federal, prevendo cinco fases a serem cumpridas (Quadro 1).

QUADRO 1

FASES PARA ELABORAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL DE PERMANÊNCIA E ÊXITO DOS ALUNOS

Fase 1	Instituição da Comissão Interna
Fase 2	Elaboração de Diagnóstico Quantitativo
Fase 3	Elaboração de Diagnóstico Qualitativo
Fase 4	Consolidação do Plano Estratégico
Fase 5	Monitoramento e Avaliação das Ações

Fonte: Nota informativa nº 138/2015 (Brasil. MEC, 2015).

Nesse contexto, a Rede Federal se constitui em um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento e à propagação de alternativas, formas e experiências orientadas à oferta de EJA na forma integrada à educação profissional, visando à menor evasão.

Em um levantamento documental, identificou-se a coleção "Permanência na Educação", publicada pelo Núcleo de Estudos sobre Acesso e Permanência na Educação (Nucleape) do Instituto Federal Fluminense (IFF), que se dedica aos estudos dos sentidos da noção de permanência, tratando-a como "objeto de pesquisa em sua dimensão interdisciplinar e multifacetada" (Carmo; Arêas, 2019, p. 9). Na sequência, detalha-se a experiência da instituição.

4 A EXPERIÊNCIA DO NÚCLEO DE ESTUDOS SOBRE ACESSO E PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE

Os estudos sobre evasão escolar, desenvolvidos no âmbito do Nucleape/IFF, focalizam e priorizam o exame da permanência do estudante. Entre evasão e permanência, os dois lados de uma mesma moeda, o Nucleape optou por

> [...] olhar a permanência como *locus* de estudo e ação e não o momento estanque da evasão, a qual, por si só, já se tornou finalização de um processo caracterizado pela efetivação da saída do estudante, destacamos a bandeira da posição política da permanência como um contínuo do processo educacional sobre o direito à educação, à aprendizagem e toda mobilização necessária em direção à qualidade do ensino. (Carmo; Arêas, 2019, p. 9).

A consideração do fenômeno da permanência como objeto de estudo e ação redunda em um conjunto de iniciativas que merecem ser destacadas. São estudos que se debruçaram sobre os elementos de permanência ou de sua construção, buscando identificar e vivenciar a "inventividade técnica e metodológica" no campo (Carmo; Arêas, 2019, p. 11). Nesse sentido, objetivam "identificar o que há nos estudantes e ambiente educacional que os faz permanecer e não o que lhes falta" (Cruz *et al.*, 2019, p. 45), com vistas a repercutir em políticas institucionais de promoção da permanência dos estudantes (Tinto, 2002).

Os estudos do Nucleape apontam para um conjunto de reflexões teóricas e práticas voltadas à permanência do estudante, entre as quais destacam-se:

- o "reconhecimento de que as relações sociais discentes importam para a aprendizagem e de que o bem-estar e a felicidade são elementos fulcrais para a sensação de pertencimento desses estudantes" é um aspecto que pode contribuir para a compreensão e o fortalecimento da permanência estudantil (Cruz *et al.*, 2019, p. 50);
- a técnica da pergunta na sala de aula como facilitadora da construção do conhecimento e sua contribuição para a permanência e o êxito (Gomes *et al.*, 2019, p. 55);
- a aprendizagem colaborativa como caminho viável para maior envolvimento e permanência dos estudantes (Gomes *et al.*, 2019, p. 56);
- a entrevista de acolhimento como estratégia para conhecer o estudante em sua particularidade, a partir de sua realidade, proporcionar maior identificação dos estudantes com o espaço educacional e contribuir para a permanência dos estudantes na educação (Silva *et al.*, 2019, p. 108);

- a implementação de ações de suporte aos estudantes para que prossigam e concluam o curso, uma vez que há correlação entre a permanência dos estudantes e "os suportes por parte das instituições, professores, colegas e familiares, bem como as estratégias para suas adaptações, e as expectativas, sobretudo de melhoria da qualidade de vida por meio da inserção no mercado de trabalho" (Cara *et al.*, 2019, p. 122);
- o acompanhamento do processo de transição e de adaptação pelo qual passam os estudantes do Proeja para identificação das especificidades, tanto de modo individual quanto coletivo (Cara *et al.*, 2019);
- a busca ativa como estratégia para alcançar o contingente da população invisibilizado por não acessar os serviços públicos e/ou estar fora de redes de proteção social (Arêas e*t al.*, 2019b, p. 129);
- a tomada da permanência como objeto de estudo vai além da produção de conhecimento, "implica uma ética que supera a leitura reducionista da relação causa e efeito da evasão, requer interlocuções com os sujeitos do processo educacional e pressupõe uma escuta interessada nas motivações desses sujeitos" (Viana *et al.*, 2019, p. 135);
- a compreensão de que a instituição deve ter um olhar atento voltado para o espaço socioacadêmico e suas reverberações em sala de aula, de forma a "compreender seus estudantes e a partir dos fatores que os cercam, próprios, internos e externos, elaborar estrategicamente um plano para a promoção da sua permanência e êxito" (Viana e*t al.*, 2019, p. 135);
- a verificação da viabilidade de adaptação das "metodologias e modelos empregados na Análise de Sobrevivência em Saúde" para a proposição de um modelo estatístico que permita a análise e o monitoramento da permanência e êxito dos estudantes (Viana *et al.*, 2019, p. 139);
- a flexibilidade curricular por meio de uma organização curricular modularizada, com possibilidades de saídas/formações intermediárias (Arêas *et al.*, 2019b).

Uma vez que os estudos se propõem a priorizar a construção da permanência do estudante, considerando-a como objeto de estudo e ação, eles registram que, no que se refere à organização curricular flexível, são necessárias experiências marcadas pela "inventividade técnica e metodológica", "a partir da construção de um modelo de currículo [...] em uma perspectiva não linear de formação do trabalhador, pensando em um currículo possível de ser cumprido" (Arêas et al., 2019a, p. 89). Para tanto, estruturaram-se itinerários formativos com base nos princípios da flexibilidade, da adaptabilidade, da agilidade e da aquisição progressiva e permanente de novas competências.

> Itinerário Formativo se constitui em percurso formativo amplo, global e flexível quanto a entradas, saídas, reingressos e aproveitamentos de estudos, que congrega e articula o conjunto das possíveis trajetórias de formação, todas elas relevantes quanto ao perfil de saída, permitindo que o estudante possa vislumbrar possibilidades de trajetórias que vão desde a Formação Inicial até a Pós-Graduação, reconhecendo e validando, observadas as leis e as normas vigentes, experiências adquiridas no mundo do trabalho e aproveitando estudos realizados anteriormente. (IFF, 2019 *apud* Arêas *et al.*, 2019a, p. 91).

A experiência de organização do itinerário pautou-se sob a lógica de haver uma correlação direta entre a oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) e o aproveitamento de estudos para a Qualificação Profissional Técnica de Nível Médio, na educação profissional técnica de nível médio. Ressalta-se que a concepção do itinerário "materializa a oportunidade ao aluno trabalhador de fazer suas escolhas a partir dos seus interesses e das suas necessidades, de construir uma carreira profissional de forma organizada, desde a Formação Inicial até a formação técnica" (Arêas *et al.*, 2019a, p. 93). A Figura 1 demonstra a estrutura do itinerário, e a Figura 2 traz a diversidade de itinerários que um estudante trabalhador pode cursar em sua trajetória formativa.

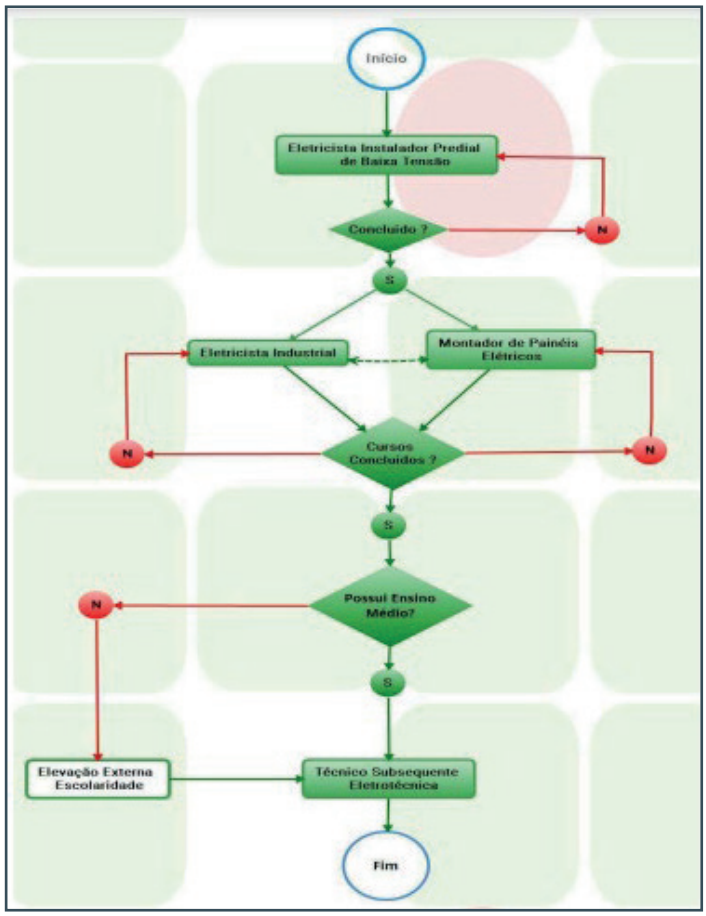


FIGURA 1

REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO ITINERÁRIO FORMATIVO ELETRICISTA PREDIAL

Fonte: IFF (2019, *apud* Arêas *et al.*, 2019a).

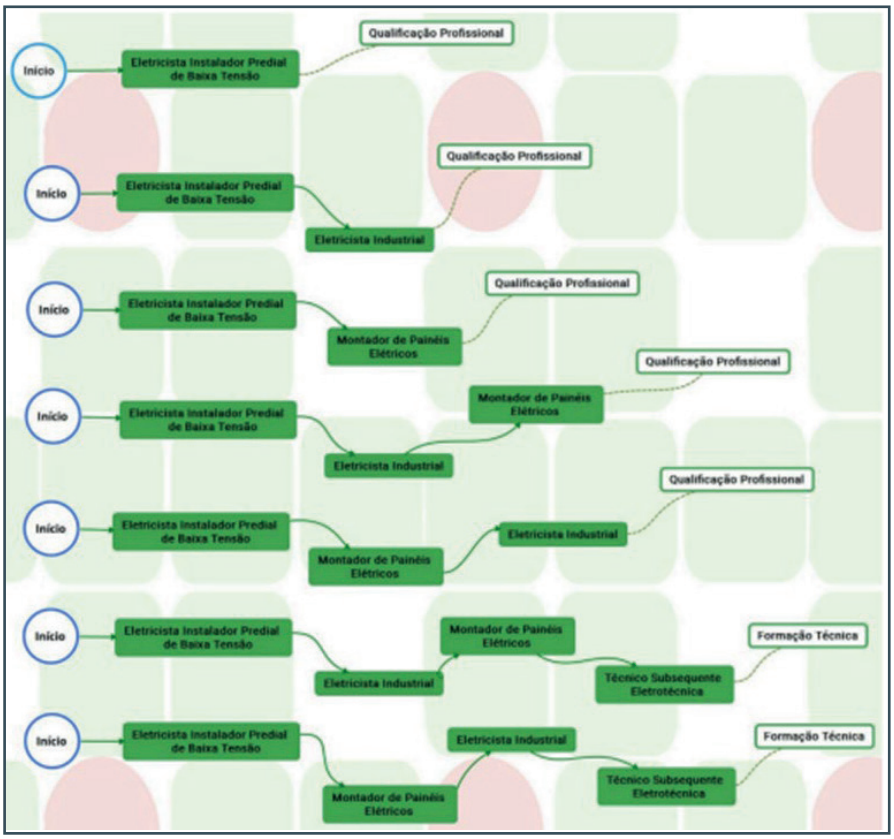


FIGURA 2

REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DOS ITINERÁRIOS FORMATIVOS POSSÍVEIS

Fonte: IFF (2019, *apud* Arêas *et al.*, 2019a).

Os itinerários apresentados nas Figuras 1 e 2 são inaugurados por um curso de formação inicial – Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão – que funciona como um módulo básico e pré-requisito para os demais cursos de Formação Continuada – Eletricista Industrial e Montador de Painéis Elétricos – e para todo o itinerário. A última etapa corresponde à qualificação técnica, na qual o estudante, após ter concluído todos os cursos de Formação Inicial e Continuada do Eixo Tecnológico Controle e Processos Industriais ligados à área elétrica, totalizando a carga horária da formação profissional, e finalizado o ensino médio, estará apto a ingressar no Curso Técnico Subsequente em Eletrotécnica (IFF, 2019, *apud* Arêas *et al.*, 2019a, p. 93).

A representação gráfica permite perceber a existência de diferentes possibilidades de entrada para o estudante e de início do itinerário. Em sequência, as próximas etapas também são oferecidas em distintas opções. Por outro lado, é possível captar uma intencionalidade no itinerário, no sentido de promover o avanço desde a Formação Inicial e Continuada até a Qualificação Profissional Técnica de Nível Médio e o Curso Técnico Subsequente.

Esse desenho curricular sugere uma adaptação escolar voltada ao estudante trabalhador, oferecendo uma maior diversidade de trajetórias que levam em conta seus interesses, suas condições de trabalho e estudo e seus avanços, minimizando os retornos ao ponto de partida, possibilitando a aquisição progressiva e permanente de novas competências, oferecendo a alternativa de saídas intermediárias com qualificação e, principalmente, conduzindo-o a construir, em uma estrutura flexível, um desenvolvimento profissional de forma organizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A multidimensionalidade e a complexidade da evasão escolar nos conduzem à compreensão de que ao fenômeno se associam fatores intra e extraescolares, cuja definição entre o que se constitui como externo e interno não é absoluta quando se trata de fenômenos sociais[10]. De qualquer maneira, as formas de organização da escola e os processos que se desenvolvem nos estabelecimentos escolares, muitas vezes sob a administração do corpo dirigente das instituições, dos sistemas de ensino e dos docentes, podem contribuir tanto com a redução quanto com a reprodução da evasão.

O estudo objetivou focalizar a evasão na EJA. Muitas vezes, quando se aborda essa modalidade, o enfoque circunscreve o número de matrículas sem a redução do quantitativo de evadidos, o que faz diminuir consideravelmente a cifra de estudantes que efetivamente concluem a educação básica. Os baixos percentuais de conclusão nessa etapa provocam reflexões que se constituem em novos parâmetros epistemológicos e metodológicos para avançar na discussão.

Em termos epistemológicos, é importante reter as contribuições dos estudos do Nucleape/IFF, que ajustam o foco e invertem a perspectiva de análise da evasão – a qual consiste no momento final do fenômeno – para os processos e os elementos que constroem a permanência do estudante na escola. Esse giro epistemológico redunda em um questionamento profundo das formas de organização das instituições educacionais, do trabalho pedagógico e das estratégias de adaptação escolar para atender ao estudante trabalhador.

Por outro lado, em termos metodológicos, é necessário reafirmar que a metodologia utilizada pelo Censo Escolar da Educação Básica compromete o

[10] Os fatores "externos" podem ser (re)produzidos, legitimados no "interior" de instituições escolares e reconhecidos, posteriormente, como pertencentes a esferas quase inatingíveis pela ação, como a "estrutura" e o "sistema". Além disso, aquilo que é produzido internamente na escola em uma determinada etapa da educação básica, como a reprovação e/ou o abandono no ensino fundamental, produz uma distorção idade-série que, posteriormente, no ensino médio – etapa seguinte ao ensino fundamental, na qual, geralmente, ocorre uma mudança de instituição –, transforma-se em "fator externo", algo que o indivíduo já porta ao ingressar na nova etapa (Santos; Albuquerque, 2019, p. 99).

cálculo dos indicadores de rendimento e fluxo da educação profissional e da EJA[11]. As distintas temporalidades da EJA e da EPT não são completamente abarcadas pela organização do Censo Escolar, resultando em lacunas estatísticas que encobrem a totalidade da oferta dessas modalidades, as quais se desenvolvem, sobretudo, nas redes estaduais, municipais e privadas, numericamente majoritárias, e dificultando a formulação de políticas específicas para os desafios postos à etapa, cuja demanda potencial é expressiva.

Com relação às diferentes demandas e dinâmicas dessa população sem a educação básica completa no país, no caso da Rede Federal, há determinações legais que priorizam a oferta do Curso Técnico Integrado à EJA (Proeja Integrado). O Decreto nº 5.840/2006, que institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), estabelece:

> Art. 2º As instituições federais de educação profissional deverão implantar cursos e programas regulares do PROEJA até o ano de 2007.
>
> § 1º As instituições referidas no caput disponibilizarão ao PROEJA, em 2006, *no mínimo dez por cento do total das vagas de ingresso da instituição*, tomando como referência o quantitativo de matrículas do ano anterior, ampliando essa oferta a partir do ano de 2007 (Brasil, 2006, grifo nosso).

Desde 2008, com o advento da PNP, foi pactuado que a Rede Federal deve estar comprometida em manter 10% de suas matrículas no Proeja Integrado. A despeito dessas determinações, o cumprimento desses percentuais ainda se encontra muito aquém do estabelecido pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e pelo Decreto nº 5.840/2006. No Gráfico 5, é possível perceber que somente o Instituto Federal de Goiás (IFG) alcançou o percentual estabelecido em 2023. Uma análise simplificada poderia propor que o caminho para solucionar o problema seria aumentar indefinidamente a oferta. O obstáculo, contudo, como demonstrado, situa-se mais no fluxo do que na oferta. Em outras palavras, a elevação das taxas de conclusão é uma questão mais urgente do que o aumento do número de vagas.

[11] Questão aprofundada e mais delineada nos estudos do Texto para Discussão nº 45 do Inep: *As estatísticas da educação profissional e tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores* (Moraes; Albuquerque, 2019).

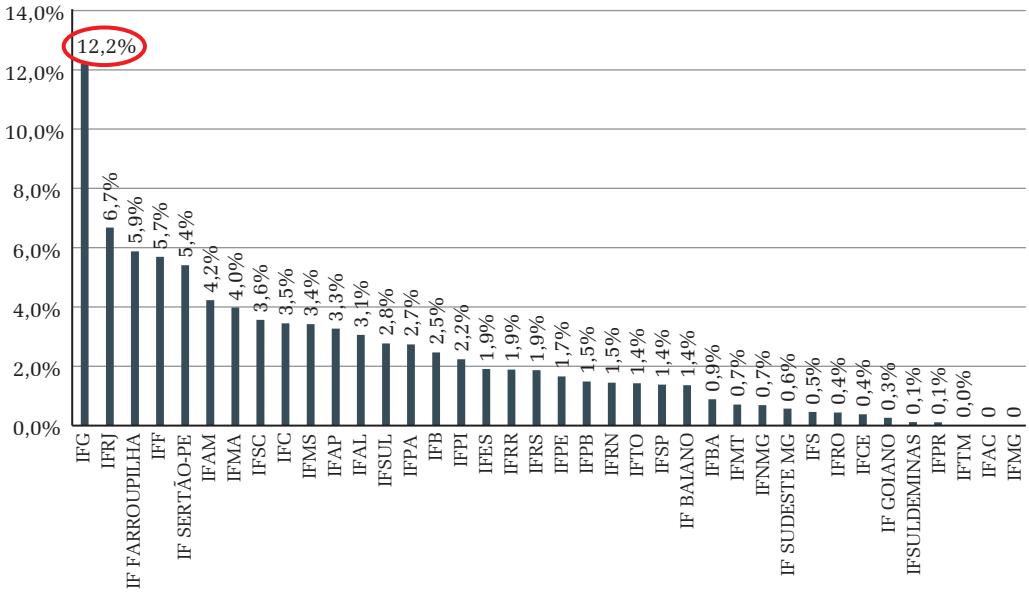


GRÁFICO 5

CUMPRIMENTO DE PERCENTUAIS LEGAIS (LEI Nº 11.892/2008) NO CURSO TÉCNICO INTEGRADO À EJA (PROEJA INTEGRADO) POR INSTITUIÇÃO – BRASIL – 2023

Fonte: PNP/MEC (2023).

Muitos são os desafios enfrentados pelas sociedades em constante e acelerado ritmo de desenvolvimento tecnológico. Eles se tornam mais intensos ainda quando estão associados à baixa escolaridade da população jovem, adulta e trabalhadora, que não possui a educação básica completa; à dinâmica demográfica brasileira em processo de envelhecimento da população (das pessoas em idade de trabalhar e dos idosos); e à desigualdade socioeconômica, que impacta a distribuição de oportunidades, a empregabilidade, o acesso a serviços essenciais, à renda e à cultura, entre outras dimensões. Esses fatores, quando combinados, podem resultar em um cenário de novas e profundas exclusões sociais.

A EJA articulada à EPT possui um papel central na garantia de direitos em um cenário marcado por desigualdade socioeconômica e exclusão. Contudo, é importante considerar a adaptação escolar para atender ao estudante trabalhador, visto que o trabalho se impõe de forma imprescindível e inadiável para muitos, não podendo ser renunciado nem desconsiderado pelas instituições educacionais, mas sim, assumido como lócus de produção de conhecimento e princípio educativo (Oliveira; Machado, 2011). Para que a EJA e a educação profissional acolham a diversidade de seu público, torna-se indispensável pensar em modelos que possam contribuir com o retorno e o acolhimento de seus estudantes à escola, adotando estratégias educacionais flexíveis que integrem o processo de ensino às especificidades dos diferentes perfis de estudantes, de modo a garantir que seu processo educacional seja concluído de forma efetiva e que seus direitos sejam consolidados.

Por fim, é útil ressaltar que ainda existem muitas lacunas para um quadro mais detalhado da oferta e das matrículas da EJA fora da Rede Federal, que tem seu panorama bem contabilizado na PNP. A oferta estadual e a privada ocupam posição central no acesso de milhões de jovens e adultos à educação. Entretanto, as estatísticas disponíveis ainda são insuficientes, seja por restrições metodológicas, seja pela falta de cobertura das múltiplas formas de organização. Não menos relevante é pensar sobre a ausência de uma avaliação que permita conhecer a qualidade do que tem sido oferecido aos jovens e adultos que buscam retomar sua formação básica, lacuna essa que ganha contornos ainda mais complexos quando se leva em conta a EJA integrada à educação profissional, carente de dados que permitam julgar sua qualidade. Além disso, escassez de informações torna ainda mais complexa a elaboração de políticas informadas por evidências. O presente segue repetindo o passado.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. E. M. et al. 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: Inep, 2021. p. 71-105. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 5).

ARÊAS, H. C. A. et al. Por uma escola possível ao trabalhador: a construção do Curso Técnico Subsequente em Eletrotécnica: um Itinerário Formativo no Campus Avançado São João da Barra. In: CARMO, G. T. (Org.). *O enigma da permanência na educação*: incursões técnicas e metodológicas para investigação. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2019a. p. 85-96. (Coleção Permanência na Educação).

ARÊAS, H. C. A. et al. A estratégia de busca ativa na articulação da educação profissional com a educação de jovens e adultos: experiência do Instituto Federal Fluminense Campus Campos Guarus. In: CARMO, G. T. (Org.). *O enigma da permanência na educação*: incursões técnicas e metodológicas para investigação. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2019b. p. 125-131. (Coleção Permanência na Educação).

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

BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes

e bases da educação nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União,* Brasília, DF, 26 jul. 2004. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Decreto nº 5.478, de 24 de junho de 2005. Institui, no âmbito 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 5.840, de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jul. 2006. Seção 1, p. 7.

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. 2008. Seção 1, p. 1.

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

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução nº 1, de 5 de janeiro de 2021. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jan. 2021. Seção 1, p. 19.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Dicionário de Indicadores Educacionais*: fórmulas de cálculo. Brasília, DF: Inep, 2004. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/dicionario_de_indicadores_educacionais_formulas_de_calculo.pdf. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). N*ota Técnica nº 8/2017/CGCQTI/DEED, de 27 de junho de 2017.* Estimativas de fluxo escolar a partir do acompanhamento longitudinal dos registros de aluno do Censo Escolar do período 2007-2016. Brasília, DF: Inep, 2017. Disponível em: https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2007_2016/nota_tecnica_taxas_transicao_2007_2016.pdf. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar*: microdados do Censo Escolar da Educação Básica (2013-2023). Brasília, DF, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/

acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2024.* Brasília, DF: Inep, 2024b.

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, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf2/proeja_medio.pdf. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Documento Orientador para a Superação da Evasão e Retenção na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*. Brasília, DF: MEC, 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36471. Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Nota Informativa nº 138/2015/DPE/DDR/SETEC/MEC, de 09 de julho de 2015*. Informa e orienta as Instituições da Rede Federal sobre a construção dos Planos Estratégicos Institucionais para a Permanência e Êxito dos Estudantes. Brasília, DF: MEC, 2015. Disponível em: https://ctur.ufrrj.br/wp-content/uploads/2021/02/Nota-Informativa-no-138-2015.pdf. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Plataforma Nilo Peçanha [PNP]*. Brasília, DF, [2017-2023]. Disponível em: http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/ept/rede-federal. Acesso em: 5 dez. 2024.

CARA, G. R. B. et al. Modelo de análise de "Transição de Schlossberg": relações dos aspectos psicossociais com a permanência dos estudantes do Proeja. In: CARMO, G. T. (Org.). *O enigma da permanência na educação*: incursões técnicas e metodológicas para investigação. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2019. p. 115-124. (Coleção Permanência na Educação).

CARMO, G. T.; ARÊAS, H. C. A. Introdução. In: CARMO, G. T. (Org.). *O enigma da permanência na educação*: incursões técnicas e metodológicas para investigação. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2019. p. 8-11. (Coleção Permanência na Educação).

CRUZ, S. R. et al. O uso da sociometria como método para o reconhecimento da dinâmica das situações de bem-estar na permanência dos estudantes da EJA. In: CARMO, G. T. (Org.). *O enigma da permanência na educaçã*o: incursões técnicas e metodológicas para investigação. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2019. p. 42-52. (Coleção Permanência na Educação).

GOMES, J. L. C. et al. A técnica da pergunta na sala de aula: contribuição para a permanência e o êxito. In: CARMO, G. T. (Org.). *O enigma da permanência na educação*: incursões técnicas e metodológicas para investigação. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2019. p. 53-60. (Coleção Permanência na Educação).

HUNT, F. *Dropping out from school*: a cross-country review of literature. Falmer, Brighton: Create/University of Sussex, 2008. (Create Pathways to Access, n. 16).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c)*: suplemento educação: microdados. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados. Acesso em: 12 set. 2024.

MORAES, G. H. A Plataforma Nilo Peçanha: desafios à construção de estatísticas e indicadores de avaliação para a Rede Federal. In: MORAES, G. H. et al. *Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica*: um campo em construção. Brasília, DF: Inep, 2020. p. 423-476.

MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. *As estatísticas da educação profissional e tecnológica*: silêncios entre os números da formação de trabalhadores. Brasília, DF: Inep, 2019. (Texto para Discussão, 45).

MORAES, G. H. et al. *Plataforma Nilo Peçanha*: guia de referência metodológica – PNP 2020. Brasília/DF: Evobiz, 2020. Disponível em https://dadosabertos.mec.gov.br/images/pdf/grm-2020-isbn-revisado.pdf. Acesso em: 5 dez. 2024.

NERI, M. C. O tempo de permanência na escola e as motivações dos sem-escola. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009.

OLIVEIRA, E. C.; MACHADO, M. M. O desafio do Proeja como estratégia de formação de trabalhadores. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25.; CONGRESSO-IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo. *Anais*... São Paulo, 2011. Disponível em: https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0143.pdf. Acesso em: 5 dez. 2024.

RIBEIRO, V. M.; HADDAD, S.; CATELLI, R. (Org.) *A EJA em cheque*: desafios das políticas de educação de jovens e adultos no século XXI. São Paulo: Global, 2014.

SANTOS, R.; ALBUQUERQUE, A. E. M. Análise das taxas de abandono nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio a partir das características das escolas. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cinco anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2019. p. 73-106. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 2).

SANTOS, R. et al. A educação de jovens e adultos entre o direito inconcluso e a exclusão silenciada: desafios ao novo plano nacional de educação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; BOF, A. M. (Org.). *Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação.* Brasília, DF: Inep, 2023. p. 11-43. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 8).

SILVA, R. N. et al. Entrevista de acolhimento: refletindo a técnica. In: CARMO, G. T. (Org.). *O enigma da permanência na educação*: incursões técnicas e metodológicas para investigação. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2019. p. 107-114. (Coleção Permanência na Educação).

TINTO, V. *Enhancing student persistence*: connecting the dots. [S. l.], 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/251201461_Enhancing_Student_Persistence_Connecting_the_Dots. Acesso em: 5 dez. 2024.

VIANA, C. C. B. et al. Modelagem probabilística: Análise de Sobrevivência na Saúde como base para construção de Análise de Permanência na Educação. In: CARMO, G. T. (Org.). *O enigma da permanência na educação*: incursões técnicas e metodológicas para investigação. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2019. p. 132-141. (Coleção Permanência na Educação).

APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO BRASIL: UMA ESTRATÉGIA DE EDUCAÇÃO E TRABALHO

Susiane de Santana Moreira Oliveira da Silva[I]

Ana Elizabeth Maia de Albuquerque[II]

Marilza Machado Gomes Regattieri[III]

Cláudia Maria Mendes de Araújo[IV]

Robson dos Santos[V]

https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v10.6506

RESUMO

A aprendizagem profissional é uma estratégia de educação que integra o saber-fazer com vivência aplicada no ambiente de trabalho, visando preparar jovens para inserção laboral de maneira mais integrada e qualificada. As recentes mudanças na legislação, especialmente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, reforçam a importância

[I] Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Ciências da Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

[II] Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Brasília (IFB); mestra e doutora em Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

[III] Especialista em Educação Profissional e Tecnológica no Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); mestra em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

[IV] Especialista em Educação Profissional e Tecnológica no Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); especialista em Psicopedagogia e em Desenvolvimento e Gestão da Educação Profissional pela Universidade de Brasília (UnB).

[V] Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre e doutor em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB).

da aprendizagem, permitindo que atividades do contrato de aprendizagem contem para a carga horária da educação profissional técnica de nível médio e, consequentemente, para o ensino médio quando desenvolvido com o itinerário da formação técnica e profissional, promovendo uma maior conexão entre educação e trabalho e facilitando a continuidade dos estudos. Os dados analisados destacam a inclusão de jovens em situação de vulnerabilidade social, sublinhando o papel da aprendizagem profissional na promoção da equidade. Entretanto, embora seja uma oferta educativa relevante e uma das políticas públicas da educação profissional e tecnológica mais perenes, não está contemplada no atual Plano Nacional da Educação.

Palavras-chave: aprendizagem profissional; educação profissional e tecnológica; educação e trabalho.

INTRODUÇÃO

A aprendizagem profissional é uma estratégia de educação que integra o saber-fazer à vivência aplicada no ambiente de trabalho, visando preparar os jovens para uma inserção laboral de maneira mais integrada e qualificada. Esse processo de ensino é caracterizado por um contrato de trabalho especial, denominado contrato de aprendizagem, que estabelece a obrigatoriedade de conciliar o trabalho com a formação técnico-profissional metódica, assegurando o desenvolvimento físico, moral, psicológico e social dos aprendizes.

Esse tipo de aprendizagem desempenha um papel fundamental na promoção da inclusão social ao viabilizar qualificação e preparar para o mercado de trabalho, atuando como um elo essencial entre a educação formal e o ambiente profissional.

No Brasil, a aprendizagem profissional surgiu como uma resposta às demandas por qualificação e inserção de jovens no mercado de trabalho, especialmente durante o período de industrialização acelerada no século 20. Desde a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em 1942, e a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, a formação de aprendizes tem sido vista como uma estratégia para atender tanto às necessidades de desenvolvimento econômico quanto aos direitos de jovens trabalhadores.

Essa modalidade de formação também se destaca como uma política pública de combate ao trabalho infantil e de proteção dos direitos de crianças e adolescentes. A legislação brasileira proíbe o trabalho para menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, e proporciona uma alternativa legal e educativa para que jovens a partir dos 14 anos entrem no mercado de trabalho por meio dos programas de aprendizagem, os quais ajudam a prevenir o ingresso precoce de crianças em atividades laborais

inadequadas e perigosas. Essa estratégia se alinha às convenções internacionais, como a Convenção nº 138, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece a idade mínima de admissão ao emprego, e reflete o compromisso do Brasil com a proteção integral de crianças e adolescentes (OIT, 1973).

Além de seu papel educativo, a aprendizagem profissional é uma ferramenta de desenvolvimento social e econômico, que contribui para a construção de um capital humano mais qualificado e preparado para os desafios do mercado de trabalho contemporâneo. A integração entre atividades pedagógicas e experiências reais permite que os jovens desenvolvam competências técnicas e comportamentais essenciais para sua inserção e progressão no mercado de trabalho. Portanto, ela vai além da formação para o trabalho, pois fomenta o desenvolvimento integral do indivíduo, preparando-o para ser um cidadão crítico, consciente e capaz de contribuir positivamente para a sociedade.

A relevância do estudo sobre a aprendizagem profissional é reforçada pela importante alteração na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dada pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, que incorporou formalmente os programas de aprendizagem profissional à legislação brasileira, permitindo a inclusão de vivências práticas de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, realizadas durante o contrato de aprendizagem, ao longo da carga horária do ensino médio. No mesmo sentido, a recente modificação na LDB, provocada pela Lei nº 14.645, de 2 de agosto de 2023, dispôs sobre a articulação da educação profissional técnica de nível médio com programas de aprendizagem profissional. Essas mudanças reconhecem a importância da formação profissional como parte integrante do processo educativo e facilitam o prosseguimento dos estudos por parte dos aprendizes, promovendo uma integração mais efetiva entre educação e trabalho.

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um conjunto de diretrizes e metas que visa orientar a política educacional no Brasil, buscando a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis. A aprendizagem profissional, embora essencial para a articulação entre educação e mercado de trabalho, não está contemplada no atual PNE (2014-2024). Sua inclusão no próximo plano decenal é de extrema importância, pois essa modalidade de formação não apenas viabiliza a qualificação profissional dos jovens, mas também atua como uma estratégia de inclusão social e prevenção ao trabalho infantil. Ao integrar atividades pedagógicas com a vivência prática, a aprendizagem profissional desenvolve competências essenciais, assegurando direitos fundamentais.

Isso posto, este estudo tem como objetivo contribuir para a compreensão da função da aprendizagem profissional no sistema educacional brasileiro e de como ela tem se constituído em uma estratégia de garantia do direito à educação e ao trabalho. Assim, por meio de estudo exploratório, utilizando-se de análise documental de legislações, diretrizes e programas relativos à aprendizagem profissional, bem como

de estatísticas descritivas, serão abordados temas fundamentais relacionados a essa modalidade, incluindo o trabalho como princípio educativo, um breve contexto histórico do seu surgimento no Brasil, uma análise dos números da aprendizagem no Brasil e o papel do Senai nesse contexto.

1 TRABALHO COMO PRINCÍPIO EDUCATIVO

Inicialmente, é relevante destacar que a aprendizagem profissional está indissociavelmente vinculada ao trabalho, tornando o exercício laboral o eixo central e transformador do processo educativo.

Nesse contexto, o trabalho como princípio educativo é um conceito basilar na legislação educacional brasileira, refletido em diversos normativos, como na LDB e na Resolução nº 1, de 5 de janeiro de 2021, do Conselho Nacional de Educação (Brasil. CNE. CP, 2021). Esse princípio se alinha a uma visão pedagógica que entende o trabalho tanto como uma atividade econômica quanto como um elemento central na formação integral do indivíduo, capaz de impulsionar o desenvolvimento técnico, social e cultural. Essa abordagem conceitual da educação é pautada pela inter-relação entre conhecimentos do saber-fazer, estimulando uma formação que valoriza a aplicação do conhecimento no mundo real.

De acordo com o artigo 1º da LDB, a educação abrange processos formativos que se desenvolvem em diversos contextos da vida humana, como a família, a convivência social, o trabalho, as instituições de ensino, os movimentos sociais e as manifestações culturais (Brasil, 1996). Essa definição amplia o entendimento da educação para além dos limites das instituições formais de ensino, reconhecendo o papel do trabalho e da prática social como ambientes educacionais essenciais. O parágrafo 2º do mesmo artigo reforça que a educação escolar deve vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social, promovendo uma conexão direta entre o aprendizado acadêmico e sua aplicação no contexto laboral e social (Brasil, 1996).

Ainda na LDB, o artigo 3º, inciso XI, estabelece os princípios que devem reger o ensino no Brasil, destacando a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais como um dos princípios centrais (Brasil, 1996). Essa perspectiva integra a formação acadêmica com a preparação para o trabalho e a cidadania, proporcionando um ensino que não se restringe ao desenvolvimento de habilidades cognitivas, mas que também se compromete com a formação de indivíduos capazes de atuar e transformar o contexto social e econômico em que estão inseridos.

No que tange à educação profissional e tecnológica (EPT), a Resolução CNE/CP nº 1/2021 fortalece ainda mais o trabalho como princípio educativo. Em seu artigo 3º,

inciso IV, a centralidade do trabalho é destacada como base para a organização curricular da EPT, com o objetivo de desenvolver competências profissionais de forma integrada com a ciência, a cultura e a tecnologia (Brasil. CNE. CP, 2021). Essa diretriz aponta para uma prática pedagógica que busca a integração entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais, visando preparar o aluno para o exercício pleno de uma profissão específica e da cidadania. Conforme apontam Kuenzer e Grabowski (2006), a organização curricular pautada no trabalho possibilita uma formação que supera a dicotomia entre teoria e prática, favorecendo a construção de conhecimentos significativos que articulam as dimensões cognitiva, técnica e ética. De acordo com Barato (2021), o processo de aprender a trabalhar envolve o desenvolvimento de um conhecimento subjetivo, frequentemente denominado competência ou repertório pessoal de habilidades. Nesse processo, o contexto desempenha um papel essencial na construção do saber relacionado ao trabalho.

A concepção do trabalho como princípio educativo dialoga com teorias pedagógicas críticas que entendem a educação como um processo de emancipação e transformação social. Segundo autores como Paulo Freire, o trabalho é um espaço de práxis, em que o conhecimento e a sua aplicação se encontram, permitindo ao indivíduo não só compreender o mundo, mas também transformá-lo (Freire, 1979). Essa perspectiva é fundamental para uma educação que valoriza o desenvolvimento integral dos estudantes, promovendo a autonomia, o pensamento crítico e a capacidade de intervenção na realidade.

Além disso, a centralidade do trabalho na educação busca preparar os jovens para os desafios de um mercado de trabalho em constante transformação, marcado pela inovação tecnológica e pela necessidade de habilidades diversificadas. Como observam Jackson, Dean e Eady (2023), a integração entre educação e trabalho deve ser vista como uma estratégia para impulsionar a inclusão social e reduzir as desigualdades, garantindo que todos os jovens tenham acesso a oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional.

Barato (2021, p. 13) ressalta: "O aprender não ocorre apenas no plano epistemológico. Ocorre também no plano ontológico. O aprendiz não aprende apenas técnicas de alfaiataria. Ele aprende a ser alfaiate". No mesmo sentido, a abordagem do trabalho como princípio educativo é, portanto, uma resposta à necessidade de uma educação mais contextualizada e relevante, que prepare os estudantes para a vida em todas as suas dimensões. Nessa perspectiva, ao vincular a educação escolar ao mundo do trabalho e às práticas sociais, a aprendizagem profissional concretiza o objetivo de formar cidadãos críticos e competentes, capazes de contribuir para o desenvolvimento econômico e social.

Assim, é significativo compreendermos o contexto histórico em que a aprendizagem profissional surgiu no País.

2 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO BRASIL

No Brasil, a aprendizagem profissional tem suas raízes no contexto histórico das políticas públicas relativas ao trabalho, especialmente durante o governo de Getúlio Vargas, que marcou o início de uma série de reformas estruturais no país. Foi nesse período, nos anos 1940, que o Estado brasileiro começou a institucionalizar uma relação mais formal entre educação e trabalho, reconhecendo a importância da formação profissional para o desenvolvimento econômico e social do País.

O marco inicial dessa política foi a CLT, instituída pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que não apenas regulamentou as relações de trabalho, como também estabeleceu normas para a contratação de aprendizes, reconhecendo a necessidade de uma formação técnica e prática para jovens trabalhadores. Segundo Amaral (2024), a CLT foi fundamental para formalizar a aprendizagem profissional no Brasil, criando as bases legais para que empresas contratassem jovens em regime de aprendizagem, garantindo-lhes direitos trabalhistas e acesso a uma formação técnica adequada.

Paralelamente à criação da CLT, o governo Vargas implementou as Leis Orgânicas do Ensino, entre 1942 e 1946, que visavam reorganizar a educação brasileira em diferentes níveis e modalidades, incluindo a formação profissional. Essas leis foram importantes para consolidar a ideia de que a educação para o trabalho deveria ser integrada ao sistema de ensino, atendendo às demandas do mercado de trabalho e contribuindo para o desenvolvimento econômico do País (Oliveira, 2003). Nesse contexto, foram criados os Serviços Nacionais de Aprendizagem Profissional, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em 1942, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), em 1946, com o objetivo de proporcionar uma formação técnica e profissional mais estruturada para jovens e adultos, atendendo as necessidades específicas dos setores industrial e comercial.

Nas décadas seguintes, o modelo de aprendizagem profissional foi sendo ajustado e ampliado para atender a novas demandas sociais e econômicas. Dessa maneira, em 19 de dezembro de 2000, a Lei nº 10.097 trouxe importantes ajustes à CLT ao regulamentar o contrato de aprendizagem e estabelecer diretrizes mais claras para a formação profissional de jovens entre 14 e 18 anos. Com essa lei, ficou definido que a aprendizagem profissional deve ser orientada por princípios pedagógicos que garantam a formação técnica e profissional metódica, de modo a assegurar que o aprendiz obtenha qualificação compatível com seu desenvolvimento físico, moral e psicológico (Souza, 2010).

A partir de então, outras iniciativas complementaram o quadro normativo da aprendizagem profissional no Brasil. Por exemplo, a Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, instituiu o Projeto Escola de Fábrica, destinado a oferecer formação

profissional para jovens de baixa renda, com foco na qualificação para o trabalho industrial. Esse projeto surgiu como uma resposta às mudanças no mercado de trabalho, buscando integrar educação e produção, conforme destaca Lima (2009). Essa mesma lei alterou o artigo 428 da CLT, ampliando para 14 a 24 anos a faixa etária do contrato de aprendizagem, que anteriormente era de 14 a 18 anos. Adicionalmente, incorporou uma importante contribuição ao incluir o inciso V, o qual estabelece que a idade máxima de 24 anos não se aplica a aprendizes com deficiência.

Posteriormente, a Lei nº 13.415/2017 trouxe uma modificação importante à LDB no parágrafo 6º do artigo 36, integrando os programas de aprendizagem profissional ao escopo da legislação educacional brasileira. Mais recentemente, a Lei nº 14.645/2023 estabeleceu que as atividades pedagógicas realizadas durante o cumprimento do contrato de aprendizagem profissional podem ser aproveitadas na carga horária do ensino médio, quando no itinerário de formação técnica e profissional. Além disso, essa lei prevê o aproveitamento dessas atividades para o prosseguimento dos estudos, facilitando a continuidade da formação educacional e profissional dos jovens e fomentando uma maior integração entre a educação formal e a preparação para o mercado de trabalho. Apesar dessas mudanças recentes e do papel relevante na educação, tanto o PNE vigente (2014-2024) quanto o Projeto de Lei do novo PNE (PL nº 2.614, de 27 de junho de 2024) não contemplam a aprendizagem profissional como parte de suas metas e estratégias, indicando um distanciamento entre as políticas educacionais e a formação para o trabalho no contexto da aprendizagem profissional.

Diante do exposto, vê-se que a aprendizagem profissional no Brasil é uma oferta educativa, com uma trajetória marcada pela intersecção entre educação e trabalho, desde suas origens nas reformas trabalhistas e educacionais do governo Vargas até os ajustes recentes na legislação.

2.1 A APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO CONTEXTO ATUAL

A alteração na CLT, instituída pela Lei nº 10.097/2000, estabelece um importante marco regulatório para a inserção digna de adolescentes e jovens no mercado de trabalho brasileiro. Essa lei foi criada com o objetivo de promover a inclusão social e a formação técnico-profissional de jovens, por meio de um processo educativo que combine a aprendizagem teórica e prática. A aprendizagem profissional é caracterizada como um contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, destinado a adolescentes e jovens entre 14 e 24 anos. Esse contrato, previsto no artigo 428 da CLT, exige que o empregador proporcione formação técnico-profissional metódica ao aprendiz, em consonância com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e que o aprendiz execute suas tarefas com zelo e diligência.

Em outras palavras, a aprendizagem profissional é uma oferta educativa estruturada e viabilizada por meio de um contrato de trabalho especial. Com base nesse contrato,

o aprendiz deve cumprir parte de sua carga horária em uma instituição formadora, onde recebe a instrução conceitual necessária para o desenvolvimento de suas competências, e outra parte na empresa, onde aplica e aprimora esses conhecimentos em um contexto real de trabalho. É importante destacar o que diz a lei sobre a aprendizagem profissional, conforme estabelecido no artigo 428 da CLT:

> Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos inscrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação (Brasil, 1943, art. 428).

Em se tratando de oferta educativa, a aprendizagem profissional está no âmbito da EPT, a qual é ampla e consta em todas as etapas da educação formal. Ademais, pode ser oferecida de forma independente, sem estar necessariamente vinculada a um nível específico de ensino, como ocorre com os cursos de qualificação profissional.

Conforme colocado no artigo 430 da CLT, em seu parágrafo 2º, "aos aprendizes que concluírem os cursos de aprendizagem, com aproveitamento, será concedido certificado de *qualificação profissional*" (Brasil, 1943, § 2º, grifo nosso). Nesse sentido, a LDB também ratifica:

> Os itinerários formativos, articulados com a parte diversificada de que trata o caput do art. 26 desta Lei, terão carga horária mínima de 600 (seiscentas) horas, ressalvadas as especificidades da formação técnica e profissional, e serão compostos de aprofundamento das áreas do conhecimento ou de formação técnica e profissional, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino, consideradas as seguintes ênfases:
>
> [...]
>
> V - *formação técnica e profissional*, organizada de acordo com os eixos tecnológicos e as áreas tecnológicas definidos nos termos previstos nas diretrizes curriculares nacionais de educação profissional e tecnológica, observados o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT) referido no § 3º do art. 42-A e o disposto nos arts. 36-A, 36-B, 36-C e 36-D desta Lei.
>
> [...]
>
> § 6º A oferta de formação técnica e profissional poderá ser realizada mediante convênios ou outras formas de parceria entre as secretarias de educação e as instituições credenciadas de educação profissional, preferencialmente públicas, observados os limites estabelecidos na legislação, e considerará:
>
> > I - a inclusão de vivências práticas de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, estabelecendo parcerias e fazendo uso, quando aplicável, de instrumentos estabelecidos pela legislação sobre *aprendizagem profissional* (Brasil, 1996, Art. 36., grifo nosso).

Diante do exposto, uma vez que pode ocorrer em associação com cursos de qualificação ou cursos técnicos, como será demonstrado adiante, é inquestionável que a aprendizagem profissional se insere no contexto da EPT.

As instituições formadoras, prioritariamente, pertencem ao Sistema Nacional de Aprendizagem, incluindo o Senai e o Senac, bem como o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop). Em caráter suplementar, outras entidades também podem desempenhar esse papel, conforme disposto no artigo 430 da CLT:

> Na hipótese de os Serviços Nacionais de Aprendizagem não oferecerem cursos ou vagas suficientes para atender à demanda dos estabelecimentos, esta poderá ser suprida por outras entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica, a saber:
>
> I – Escolas Técnicas de Educação;
>
> II – entidades sem fins lucrativos, que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e à educação profissional, registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
>
> III - entidades de prática desportiva das diversas modalidades filiadas ao Sistema Nacional do Desporto e aos Sistemas de Desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Brasil, 1943, Art. 430).

Tais instituições são responsáveis por fornecer a formação técnico-profissional metódica exigida pela legislação. Para isso, devem estar devidamente habilitadas, pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional (CNAP) e seguir diretrizes específicas para garantir que a formação dos aprendizes atenda aos padrões de qualidade e às necessidades do mercado de trabalho, contribuindo para a inserção qualificada dos jovens no ambiente profissional.

Mensalmente, o Departamento de Políticas de Trabalho para a Juventude do MTE atualiza a relação de cursos autorizados por meio do Catálogo Nacional de Programas de Aprendizagem Profissional (Conap)[1], disponível para consulta no portal do MTE.

Assim, a inserção dos jovens no mercado de trabalho por meio da aprendizagem profissional visa não apenas promover qualificação para o exercício de uma profissão,

[1] O Catálogo Nacional de Programas de Aprendizagem Profissional (Conap) orienta as entidades na elaboração dos cursos de aprendizagem, baseando-se na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). A CBO, instituída pela Portaria Ministerial nº 397, de 9 de outubro de 2002, tem por finalidade a identificação das ocupações no mercado de trabalho para fins classificatórios junto aos registros administrativos e domiciliares. (Brasil. MTE, [s. d.]). Esse catálogo organiza os programas de aprendizagem em diferentes tipos, como ocupação, arcos ocupacionais, múltiplas ocupações e técnico de nível médio, cada um com requisitos específicos de idade, carga horária e competências a serem desenvolvidas pelos aprendizes. A estrutura curricular considera a proibição de certas atividades para menores de 18 anos, conforme a Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil (Lista TIP), estabelecida pelo Decreto nº 6.841, de 12 de junho de 2008.

mas também garantir uma inserção digna no mundo laboral. Nesse sentido, a lei cumpre um papel fundamental ao integrá-los ao mercado de trabalho de forma regulada e protegida, garantindo-lhes direitos trabalhistas e previdenciários.

É importante ressaltar que, para participar do programa de aprendizagem, o jovem deve estar matriculado e frequentando a escola regular, caso ainda não tenha concluído o ensino médio, conforme disposto no parágrafo 1º do artigo 428 da CLT. A lei também garante a inclusão de pessoas com deficiência (PCD) no programa e, além disso, o Decreto nº 11.479, de 6 de abril de 2023, instituiu a chamada "cota social", reforçando a inclusão de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade ou risco social, ao priorizar, por exemplo, os adolescentes egressos do trabalho infantil. A legislação enfatiza a faixa etária de 14 a 18 anos incompletos como prioritária para o ingresso nos programas de aprendizagem, para proporcionar aos jovens a oportunidade de aprender uma profissão desde cedo e, assim, evitar o ingresso precoce em situações de trabalho informal ou inadequado.

Um questionamento ainda persiste: *todas as empresas são obrigadas a contratar aprendizes?* A resposta é não. Embora a obrigatoriedade da contratação de aprendizes seja um ponto central da Lei da Aprendizagem Profissional, de acordo com a legislação, somente as empresas de médio e grande porte[2] devem contratar de 5% a 15% de aprendizes, por estabelecimento, em relação ao número de empregados cujas funções demandem formação profissional. Essa exigência visa garantir que um percentual significativo de vagas no mercado de trabalho seja reservado para a formação de jovens aprendizes, propiciando a renovação da força de trabalho e a inclusão social. Além disso, a lei impõe penalidades para as empresas que não cumprirem essa obrigação, assegurando, assim, que as oportunidades de aprendizagem sejam efetivamente ofertadas aos jovens.

2.2 APRENDIZAGEM PROFISSIONAL VERSUS ESTÁGIO

De maneira adicional, vale pontuar alguns aspectos que diferenciam a aprendizagem profissional do estágio. Apesar de ambos serem modalidades de inserção de jovens no mercado de trabalho, é um equívoco comum confundi-los. A aprendizagem profissional, regulamentada pela Lei nº 10.097/2000 e prevista no artigo 428 da CLT, é um contrato formal especial que visa proporcionar ao jovem uma formação técnico-profissional metódica, envolvendo tanto a parte teórica quanto a prática, com todos os direitos trabalhistas garantidos. Em contrapartida, o estágio, regulamentado pela Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, não configura uma relação de emprego e tem como objetivo principal o aprendizado prático relacionado ao

[2] São consideradas empresas de grande porte as que obtiverem receita operacional bruta (ROB) superior a R$ 300 milhões/ano, e de médio porte as empresas com receita bruta superior a 4,8 milhões de reais/ano. (Brasil. BNDES, s. d.).

curso de formação do estudante, sem os mesmos direitos trabalhistas da aprendizagem profissional. O Quadro 1 detalha as principais diferenças entre esses dois institutos:

QUADRO 1

COMPARATIVO ENTRE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL E ESTÁGIO

Critério	Aprendizagem profissional	Estágio
Regulamentação	CLT - artigos 428 a 433	Lei nº 11.788/2008
Natureza do contrato	Contrato de trabalho especial, formal e por prazo determinado	Ato educativo escolar supervisionado, sem vínculo empregatício
Idade	Jovens de 14 a 24 anos (sem limite de idade para PCD)	Estudantes a partir de 16 anos
Remuneração	Salário mínimo hora ou o piso da categoria, acrescido de direitos trabalhistas	Bolsa-auxílio, sem obrigatoriedade de direitos trabalhistas
Carga horária	Até 6 horas diárias e 30 horas semanais, podendo ser de até 8 horas diárias para jovens que já concluíram o ensino médio	Até 6 horas diárias e 30 horas semanais (tanto para estudantes do ensino médio quanto do ensino superior)
Direitos trabalhistas	Sim, incluindo 13º salário, férias, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), entre outros	Não há direitos trabalhistas, salvo o seguro contra acidentes pessoais
Objetivo	Formação técnico-profissional metódica com base em programa aprovado	Complementar o aprendizado teórico com a prática na área de formação
Supervisão educacional	Exige supervisão contínua da instituição formadora, com um acompanhamento estruturado tanto na parte teórica quanto na prática, além de monitoramento pela empresa empregadora	Supervisionado apenas pela instituição de ensino e pela empresa concedente, com foco na adequação das atividades ao currículo acadêmico
Obrigatoriedade	Empresas de médio e grande porte devem contratar de 5% a 15% de aprendizes sobre o total de empregados cujas funções demandem formação profissional	Não há obrigatoriedade legal de oferta por parte das empresas

Fonte: Elaboração própria.

2.3 CATEGORIAS DOS PROGRAMAS DE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL

Os programas de aprendizagem são classificados em quatro categorias: ocupação, arcos ocupacionais, múltiplas ocupações e técnico de nível médio. Vejamos, a seguir, cada uma delas mais detalhadamente.

2.3.1. Tipo ocupação

Os programas de aprendizagem profissional do tipo ocupação são desenhados para capacitar o aprendiz em uma ocupação específica, de acordo com um código determinado pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Esses programas têm como foco principal a formação do jovem para desempenhar funções relacionadas a uma única ocupação. Um exemplo é o programa de aprendizagem para a ocupação de *assistente administrativo* (código CBO 4110-05), que prepara o aprendiz para executar tarefas administrativas, como organização de documentos, atendimento ao cliente e suporte em processos internos de uma empresa.

2.3.2. Tipo arcos ocupacionais

Os programas do tipo arcos ocupacionais são estruturados em torno de um grupo de ocupações que possuem uma base técnica comum e características complementares. Em vez de focar em uma única ocupação, esses programas visam qualificar o aprendiz para atuar em várias funções que, embora possam não pertencer à mesma família ocupacional, compartilham fundamentos técnicos similares. Um exemplo seria um programa de arcos ocupacionais para o setor de *hospitalidade*, que pode englobar funções como *recepcionista de hotel*, *atendente de restaurante* e *camareira*. Todas demandam habilidades em atendimento ao cliente, comunicação e operação de serviços de hospitalidade.

2.3.3. Tipo múltiplas ocupações

Os programas de múltiplas ocupações são compostos de duas ou mais ocupações listadas na CBO e destinam-se a qualificar o aprendiz para atuar em diferentes posições, que não necessariamente pertencem à mesma família ocupacional.

Nessa categoria, pode ser ofertado, por exemplo, um programa de aprendizagem que combine as ocupações de *mecânico de automóveis* (código CBO 9144-05) e *mecânico de motocicletas* (código CBO 9144-10), capacitando o aprendiz para trabalhar tanto na manutenção e reparo de veículos automotivos quanto na de motocicletas. Assim, esse tipo de programa qualifica-o para áreas complementares de mecânica, como diagnóstico de problemas, reparos em sistemas de motor, transmissão, freios e suspensão, bem como propicia o desenvolvimento de habilidades específicas relacionadas ao funcionamento de automóveis e motocicletas.

2.3.4. Técnico de nível médio

Os programas do tipo técnico de nível médio são voltados para a educação profissional técnica, conforme estabelecido no Capítulo III da LDB. Esses cursos, ou partes de cursos, são reconhecidos como atividade teórica de aprendizagem profissional quando ofertados por instituições de ensino regularizadas e cadastradas no CNAP. Como exemplo de programa técnico de nível médio, pode-se citar o curso de *técnico em informática*, também presente no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT). Esse curso prepara o aprendiz para trabalhar com suporte técnico, manutenção de computadores, redes de comunicação e desenvolvimento de *software*, fornecendo conhecimentos tanto em *hardware* quanto em *software*, além de habilidades em atendimento técnico a usuários e em administração de sistemas.

Até aqui, foi demonstrada a relevância dos programas de aprendizagem profissional como uma estratégia eficaz para a inclusão de jovens no mercado de trabalho e para a sua formação qualificada. No entanto, para compreender plenamente o efeito dessa política pública, é fundamental analisar o seu alcance no Brasil em termos quantitativos. A seguir, serão apresentados dados e estatísticas que dimensionam a abrangência da aprendizagem profissional no País.

3 A APRENDIZAGEM PROFISSIONAL EM NÚMEROS

Embora a aprendizagem profissional constitua uma oferta educativa, os dados estatísticos sobre ela não são coletados por meio dos censos educacionais elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Para tanto, as informações pertinentes à aprendizagem são consolidadas e divulgadas pelo MTE por intermédio de dois sistemas principais: a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)[3]. Esses sistemas são responsáveis pelo registro e monitoramento dos contratos de aprendizagem firmados entre empresas e jovens aprendizes. As análises apresentadas neste estudo foram desenvolvidas de forma autônoma, utilizando os dados disponibilizados pelo MTE para oferecer uma compreensão abrangente da realidade da aprendizagem profissional no Brasil.

[3] Metodologia: foi feito o seguinte cálculo para obter a quantidade de aprendizes ativos – aprendizes ativos na Rais 2022 + saldo de aprendizes de janeiro de 2023 a junho de 2024 (Novo Caged).

TABELA 1

POTENCIAL DA COTA X APRENDIZES COM VÍNCULO ATIVO POR UF – FEVEREIRO DE 2024

UF	Potencial da cota	Vínculos ativos	Razão vínculos ativos/potencial da cota [%]
Rondônia	5.726	3.848	67,2%
Acre	2.174	1.383	63,6%
Amazonas	13.025	10.678	82,0%
Roraima	1.822	1.514	83,1%
Pará	21.066	14.434	68,5%
Amapá	1.789	1.018	56,9%
Tocantins	3.949	2.516	63,7%
Norte	**49.551**	**35.391**	**71,4%**
Maranhão	13.147	7.487	56,9%
Piauí	7.315	5.047	69,0%
Ceará	31.116	22.009	70,7%
Rio Grande do Norte	10.947	7.780	71,1%
Paraíba	10.241	7.754	75,7%
Pernambuco	33.217	18.636	56,1%
Alagoas	9.618	6.375	66,3%
Sergipe	7.142	5.909	82,7%
Bahia	45.191	29.340	64,9%
Nordeste	**167.934**	**110.337**	**65,7%**
Minas Gerais	101.458	56.611	55,8%
Espírito Santo	19.487	13.094	67,2%
Rio de Janeiro	82.776	50.162	60,6%
São Paulo	330.782	161.170	48,7%
Sudeste	**534.503**	**281.037**	**52,6%**
Paraná	68.878	40.449	58,7%
Santa Catarina	58.898	37.702	64,0%
Rio Grande do Sul	64.863	49.593	76,5%
Sul	**192.639**	**127.744**	**66,3%**
Mato Grosso do Sul	13.749	8.677	63,1%
Mato Grosso	18.450	11.342	61,5%
Goiás	28.228	25.766	91,3%
Distrito Federal	21.395	14.222	66,5%
Centro-Oeste	**81.822**	**60.007**	**73,3%**
Total	**1.026.449**	**614.575**	**59,9%**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Novo Caged e Rais/MTE (Brasil. MTE, [2022]).

Segundo dados do MTE, o Brasil registrou 614.575 aprendizes com vínculo ativo em junho de 2024.

Como visto anteriormente, as cotas obrigatórias para a contratação de aprendizes pelas empresas são estabelecidas pela CLT, em seu artigo 429, e todas as empresas de médio e grande porte são obrigadas a contratar um número de aprendizes equivalente a, no mínimo, 5% e, no máximo, 15% do total de seus empregados cujas funções exijam formação profissional. De acordo com o levantamento da demanda potencial de contratos de aprendizagem, o Brasil pode chegar a 1.026.449 aprendizes, conforme apresentado na Tabela 1. Desse modo, observa-se que há uma grande possibilidade de expansão dessa oferta educativa.

A comparação entre os números relativos à contratação de aprendizes no Brasil revela uma discrepância significativa entre o potencial de contratação e a quantidade de vínculos efetivamente ativos, representando apenas 614.575, o que corresponde a cerca de 59,9% do total potencial. Essa diferença sugere a existência de uma subutilização das cotas de aprendizagem disponíveis, e algumas hipóteses para esse quadro incluem falta de conhecimento sobre a legislação, dificuldades no cumprimento dos requisitos legais por parte das empresas e ausência de infraestrutura para qualificação de jovens aprendizes. Além disso, essa lacuna representa uma oportunidade perdida para ampliação da EPT, dado que a inserção de jovens no mercado de trabalho, especialmente em um contexto de aprendizagem profissional, é vista como uma ferramenta importante para a promoção da inclusão social e o desenvolvimento de qualificação profissional. Uma vez que as cotas de aprendizagem estão relacionadas ao porte das empresas, é presumível que uma maior concentração dos contratos de aprendizagem esteja nas regiões mais economicamente desenvolvidas do País, como é o caso das regiões Sudeste e Sul, com 45,7% e 20,8%, respectivamente.

Quanto à análise do grau de escolaridade dos aprendizes no Brasil, os dados evidenciam que a maioria deles está em fase de conclusão do ensino médio, com 51,7% (317.755) apresentando o ensino médio incompleto e 37,7% (231.926) já tendo concluído essa etapa. Esses números indicam que os programas de aprendizagem desempenham um papel crucial na inserção de jovens no mercado de trabalho, funcionando como um elo entre a formação educacional e o saber-fazer profissional.

Em relação à distribuição por sexo, observa-se uma leve predominância de contratos firmados com aprendizes do sexo feminino, representando 52,6% do total. Em comparação, os homens correspondem a 47,4% dos contratos de aprendizagem. No entanto, essa diferença entre os gêneros indica uma relativa paridade para ambos os sexos.

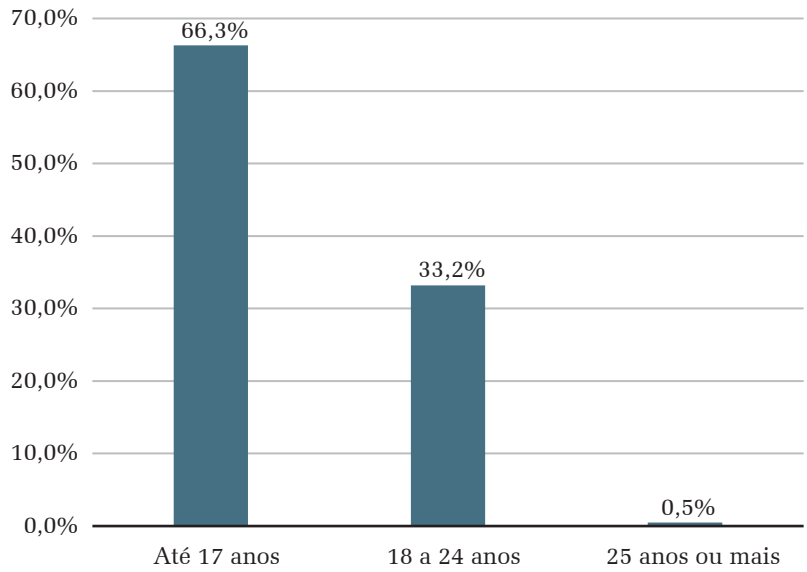


GRÁFICO 1

APRENDIZES COM VÍNCULO ATIVO POR IDADE

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Novo Caged e Rais/TEM (Brasil. MTE, [2022]).

No contexto da aprendizagem profissional, um aspecto relevante é a análise por idade. O Gráfico 1 mostra a distribuição percentual dos contratos de aprendizagem por diferentes faixas etárias: observa-se que a maioria dos aprendizes com vínculo ativo está na faixa etária de até 17 anos, representando 66,3% do total. A segunda maior proporção é de jovens entre 18 e 24 anos, que compõem 33,2% dos aprendizes. As demais faixas etárias (25 anos ou mais) têm uma representação inferior a 1% em conjunto, o que reflete a exceção prevista na lei para PCD, que permite a participação sem limitação de idade.

A priorização da faixa de 14 a 18 anos nos programas de aprendizagem é respaldada pelo Decreto nº 11.479/2023, que instituiu a "cota social" no artigo 53. Esse instrumento normativo enfatiza a inclusão de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade ou risco social, entre os quais se encontram adolescentes egressos do trabalho infantil. Portanto, o alto percentual de aprendizes até 17 anos reflete essa prioridade legal, alinhando-se ao objetivo de promover a inserção no mercado de trabalho de jovens em fases iniciais de sua formação profissional.

TABELA 2

APRENDIZES COM VÍNCULO ATIVO POR CBO (PRINCIPAIS OCUPAÇÕES) – FEVEREIRO/2024

Aprendizes com vínculo ativo por CBO			
Código CBO	**CBO Ocupação 2002**	**Vínculos ativos**	**Percentual (%)**
411005	Auxiliar de escritório, em geral	240.795	39,2%
411010	Assistente administrativo	130.618	21,3%
521125	Repositor de mercadorias	35.280	5,7%
521110	Vendedor de comércio varejista	25.395	4,1%
784205	Alimentador de linha de produção	19.395	3,2%
911305	Mecânico de manutenção de máquinas, em geral	14.503	2,4%
784105	Embalador, a mão	9.038	1,5%
414140	Auxiliar de logística	8.740	1,4%
413225	Escriturário de banco	6.597	1,1%
764005	Trabalhador polivalente da confecção de calçados	6.210	1,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Novo Caged e Rais/MTE (Brasil. MTE, [2022]).

Nota: Os percentuais abaixo de 1% não foram considerados nessa tabela.

A Tabela 2 apresenta as principais ocupações de aprendizes no Brasil, evidenciando a distribuição dos vínculos de aprendizagem entre diferentes funções profissionais. Observa-se que as ocupações mais comuns entre os aprendizes estão relacionadas ao ambiente administrativo e comercial, com destaque para auxiliar de escritório e assistente administrativo.

- Auxiliar de escritório, em geral (CBO 411005): com 240.795 vínculos ativos, essa função representa 39,2% do total de aprendizes, destacando-se como a ocupação mais comum. Essa alta representatividade pode ser explicada pela natureza básica e abrangente das tarefas envolvidas, que são compatíveis com o perfil de entrada dos jovens aprendizes, facilitando o aprendizado inicial e oferecendo uma introdução ao ambiente de trabalho administrativo.
- Assistente administrativo (CBO 411010): ocupa a segunda posição, com 130.618 vínculos ativos, representando 21,3% do total. Similarmente ao auxiliar de escritório, essa função envolve atividades administrativas, mas com um nível de responsabilidade ligeiramente maior. A significativa presença de aprendizes nessa ocupação reflete a demanda das empresas por formação administrativa básica e intermediária.

Os números apresentados apontam que a maioria dos aprendizes está concentrada em funções administrativas e de apoio comercial, refletindo a realidade econômica brasileira. O País está enfrentando um processo de desindustrialização precoce, caracterizado pela redução da participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB), antes de atingir um nível avançado de desenvolvimento econômico. Esse fenômeno ocorre simultaneamente ao crescimento significativo do setor de serviços, que tem se tornado cada vez mais predominante na economia nacional, assumindo uma posição de destaque na composição do PIB.

A análise dos dados estatísticos sobre a aprendizagem profissional no Brasil revela a importância dessa estratégia para a transição de jovens para o mercado de trabalho. Esses números ilustram a relevância social das políticas de aprendizagem no País.

4 O PAPEL DO SENAI NA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL

Para compreender esse cenário de forma mais abrangente, é significativo examinar o papel desempenhado por instituições formadoras, como o Senai. Sendo a maior ofertante de programas de aprendizagem profissional no Brasil, essa instituição possui uma estrutura robusta e uma vasta experiência na formação de jovens para o mercado de trabalho, contribuindo significativamente para uma qualificação que atenda às demandas da indústria nacional.

O Senai atua com uma rede de 510 escolas fixas, 520 móveis e dois barcos-escola, distribuídos nas 27 unidades da Federação. Ao longo de seus 82 anos de história, já qualificou mais de 89 milhões de trabalhadores. Um estudo de monitoramento, realizado com base nos dados da Rais no período de 2018 a 2021, evidenciou que o Senai respondeu por mais de 50% dos programas de aprendizagem profissional do País na área industrial (Brasil. Senai, 2023b). Em 2021, o percentual foi de 53,8%, recuperando seu crescimento após a pandemia de covid-19. A análise também revelou que 47,7% dos aprendizes do Senai da área da indústria que concluíram seus contratos de aprendizagem no referido período conseguiram emprego subsequente nas empresas do setor industrial. Em termos gerais, a participação da aprendizagem profissional do Senai em relação ao total de aprendizes com contrato no Brasil alcança 40%.

O Senai, estruturado e gerenciado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), foi criado para promover, em todo o território nacional, a organização e administração de escolas de aprendizagem para industriários, sendo a cooperação entre os setores produtivos e o Estado o alicerce de sua criação.

Os programas de aprendizagem profissional do Senai, inspirados no modelo dual alemão, introduziram no Brasil uma concepção de formação utilizada por países desenvolvidos, a qual aproxima a escola do contexto das empresas. Esses programas

integram-se a itinerários formativos que permitem prosseguir em trajetórias contínuas e diversificadas de formação. O objetivo não é apenas qualificar os aprendizes para as respectivas ocupações, mas também assegurar uma formação integral, resultando em profissionais completos.

4.1 O SENAI EM NÚMEROS

Em 2023, o Senai registrou 223.665 matrículas em programas de aprendizagem profissional (Brasil. Senai, 2023a). Um total de 49%, ou seja, quase a metade, vincula-se aos eixos tecnológicos da EPT explicitamente dedicados à formação dos profissionais da indústria: Controle e Processos Industriais (39%) e Produção Industrial (10%). Um em cada três aprendizes do Senai está em programas vinculados às áreas profissionais de metalmecânica e eletroeletrônica. As demais matrículas estão distribuídas nos demais eixos tecnológicos, contemplando também vários perfis profissionais que atuam na indústria, como infraestrutura; produção alimentícia; informação e comunicação; e gestão e negócios.

A predominância das matrículas está em cursos de qualificação profissional, que alcançaram, em 2023, um total de 100.608 aprendizes (93,6%). Atualmente, há mais de 800 cursos de aprendizagem industrial registrados no MTE e em desenvolvimento no País.

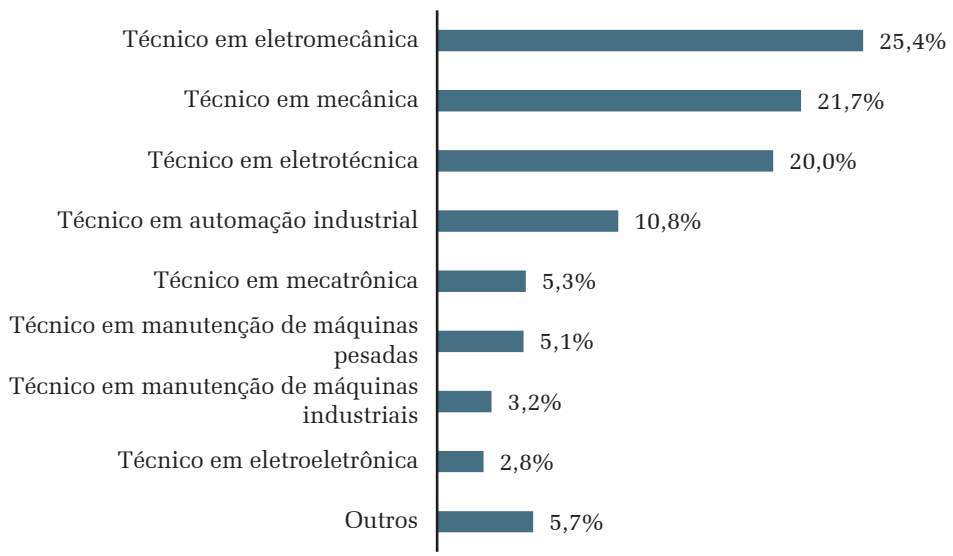


GRÁFICO 2

DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO SENAI POR CURSO TÉCNICO DO EIXO TECNOLÓGICO DE CONTROLE E PROCESSOS INDUSTRIAIS - 2023

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil. Senai (2023a).

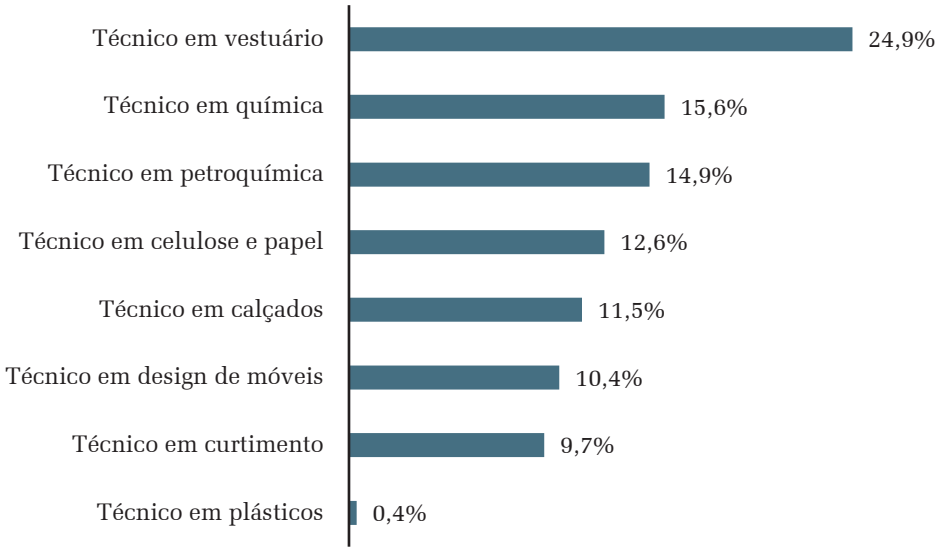


GRÁFICO 3

DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO SENAI POR CURSO TÉCNICO DO EIXO TECNOLÓGICO DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL - 2023 (EM PERCENTUAIS)

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil. Senai (2023a).

Os cursos de aprendizagem industrial ofertados pelo Senai nos programas com qualificação profissional têm, em média, 890 horas. Por outro lado, os cursos técnicos desenvolvidos nos programas de aprendizagem possuem uma carga horária média mais elevada, de 1.303 horas; em 2023, tais cursos contabilizaram 14.358 aprendizes, com concentração nos eixos tecnológicos de Controle e Processos Industriais e de Produção Industrial, totalizando 8.079 matrículas (53,3%). Os Gráficos 2 e 3 apresentam, respectivamente, as habilitações técnicas de maior oferta no Senai nesses dois eixos tecnológicos.

Dado o vínculo com a indústria, a distribuição dos programas de aprendizagem do Senai reflete a distribuição geográfica do parque industrial do País, estando a maior concentração de aprendizes na região Sudeste, com 38% do total (84.277). Em seguida, está a região Sul, com 26% dos aprendizes; depois o Nordeste, com 18% e, por fim, as regiões Norte e Centro-Oeste, com 9% cada. As ações acontecem em 432 municípios brasileiros, incluindo todas as capitais do País.

Na perspectiva de gênero dos aprendizes do Senai, há predominância feminina, com um percentual que alcança 52,8% (115.124) do total de aprendizes industriais. Os dados também mostram uma participação de 35,4% de aprendizes que se autodeclararam brancos e 45,8% pretos ou pardos.

Destaca-se, ainda em 2023, que 2.795 matrículas na aprendizagem industrial foram de jovens com deficiência, devido à política de inclusão do Senai, estruturada no Programa Senai de Ações Inclusivas (PSAI) (Brasil. Senai, s. d.).

Refletindo as restrições quanto ao acesso a menores de idade nas plantas industriais, 79% dos aprendizes são jovens de 18 a 24 anos. Apesar da predominância dessa faixa etária, vale destacar que apenas 39,6% do total possuem educação básica completa.

Essa realidade no Senai explicita a oportunidade de articular programas de aprendizagem profissional com o ensino médio. Os efeitos positivos dessa integração na trajetória dos jovens poderiam beneficiar muitos que se encontram afastados das escolas e/ou trabalhando sem uma formação profissional que lhes permita acessar um emprego formal e progredir na carreira. Somam-se a isso os efeitos potenciais na redução da evasão e melhoria dos índices de conclusão na educação básica.

Quanto à empregabilidade, segundo a Pesquisa de Egressos do Senai de 2023, a taxa de inserção dos egressos da aprendizagem industrial é de 84,8%, e a taxa de incremento de renda é de 101,0% (Brasil. Senai, 2023a). Como reflexo dessa expectativa de inserção, 99,4% dos egressos recomendam os cursos do Senai e 88,2% intencionam fazer ou já estão fazendo outros cursos da instituição.

O Senai atende prioritariamente os aprendizes contratados em cumprimento às cotas obrigatórias das empresas industriais. Essa é sua missão e, portanto, uma prioridade estratégica, sendo essa oferta de aprendizagem profissional desenvolvida dentro da gratuidade regimental. Contudo, a fim de otimizar as oportunidades de formação profissional, o Senai autoriza a abertura de vagas para jovens que não estejam vinculados a nenhuma empresa, desde que haja vagas remanescentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aprendizagem profissional no Brasil é fundamental para a inclusão social e a qualificação de jovens para o mercado de trabalho. As recentes mudanças na legislação, especialmente na LDB, reforçam a importância desse instrumento, permitindo que as atividades do contrato de aprendizagem sejam contabilizadas na carga horária da educação profissional técnica de nível médio e, consequentemente, no ensino médio, quando desenvolvido com o itinerário da formação técnica e profissional. Isso possibilita uma maior conexão entre educação e trabalho, além de facilitar a continuidade dos estudos.

Em junho de 2024, o País contava com 614.575 aprendizes com vínculo ativo, enquanto o potencial de contratação poderia alcançar até 1.026.449 vagas, o que demonstra uma subutilização de, aproximadamente, 40% das cotas disponíveis, e aponta para uma necessidade de maior conscientização e adesão por parte das empresas e instituições educacionais.

Regionalmente, a maior concentração de aprendizes está no Sudeste e no Sul, refletindo as desigualdades econômicas entre as diferentes regiões do País. Além disso,

os aprendizes estão majoritariamente em ocupações administrativas e comerciais, indicando um alinhamento com a crescente participação do setor de serviços na economia nacional.

Os dados também destacam a inclusão de jovens em situação de vulnerabilidade social, sublinhando a função da aprendizagem profissional na promoção da equidade. Dessa forma, o papel do Senai é relevante na oferta dos programas de aprendizagem profissional relacionados à indústria, mantendo importantes índices de empregabilidade de seus egressos.

Além disso, embora seja uma oferta educativa significativa e uma das políticas públicas mais perenes da EPT, a aprendizagem profissional não está contemplada no PNE 2014-2024.

Por fim, a aprendizagem profissional vai além da preparação para o trabalho; ela promove o desenvolvimento integral do jovem ao oportunizar o exercício do saber-fazer próprio da formação profissional, preparando-o para os desafios do mercado e para a vida em sociedade. Para maximizar os benefícios dessa política, é essencial que haja um esforço conjunto entre governo, empresas e instituições formadoras, para ampliar e fortalecer a aprendizagem profissional como um pilar da educação brasileira.

REFERÊNCIAS

AMARAL, M. C. Uma análise do Programa Jovem Aprendiz enquanto política pública para inserção de jovens no mercado de trabalho, 2006 – 2019. *Revista Científica Semana Acadêmica*, [Fortaleza], v. 12, n. 247, p. 1-41, 2024.

BARATO, J. N. *Oficinas e conhecimento*: um desafio para a capacitação de docentes em educação profissional e tecnológica. Brasília, DF: Unesco Brasil, 2021.

BASU, K.; TZANNATOS, Z. The global child labor problem: what do we know and what can we do? *The World Bank Economic Review*, [S. l.], v. 17, n. 2, p. 147-173, 2003.

BRASIL. Decreto-lei n° 4.048, de 22 de janeiro de 1942. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (Senai). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 24 jan. 1942. Seção 1, p. 1231.

BRASIL. Decreto-lei n° 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 ago. 1943. Seção 1, p. 11937.

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

BRASIL. Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13563.

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

BRASIL. Lei n° 10.097, de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei n° 11.180, de 23 de setembro de 2005. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos - Prouni, institui o Programa de Educação Tutorial - PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto- Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 set. 2005. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto n° 6.481, de 12 de junho de 2008. Regulamenta os artigos 3º, alínea "d", e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo no 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto no 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jun. 2008. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei n° 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**.** Decreto n° 11.479, de 6 de abril de 2023. Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o direito à profissionalização de adolescentes e jovens por meio de programas de aprendizagem profissional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 abr. 2023. Edição extra, seção 1, p. 9.

BRASIL. Lei n° 14.645, de 2 de agosto de 2023. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a educação

profissional e tecnológica e articular a educação profissional técnica de nível médio com programas de aprendizagem profissional, e a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre isenção do cômputo de determinados rendimentos no cálculo da renda familiar per capita para efeitos da concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 ago. 2023. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei n° 2614/2024. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034.* Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2443432&filename=PL%202614/2024>. Acesso em: 4 dez. 2024.

BRASIL. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). *Porte de empresa*: classificação de porte dos clientes. [S. l., s. d.]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/porte-de-empresa>. Acesso em: 4 dez. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução CNE/CP n° 1, de 5 de janeiro de 2021. Estabelece diretrizes curriculares nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jan. 2021. Seção 1, p. 19.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Aprendizagem profissional*. [Brasília, DF, 2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/aprendizagem-profissional>. Acesso em: 13 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *CBO*: Classificação Brasileira de Ocupações. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <https://cbo.mte.gov.br/cbosite/pages/home.jsf>. Acesso em: 4 dez. 2024.

BRASIL. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). *Ações inclusivas*. [S. l., s. d.]. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/senai/canais/educacao-profissional/acoes-inclusivas/>. Acesso em: 4 dez. 2024.

BRASIL. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). *Metodologia Senai de educação profissional*. Brasília, DF: Senai/Departamento Nacional, 2019.

BRASIL. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). *Pesquisa de acompanhamento de egressos do Senai*: painel 2021-2023. Brasília, DF: Senai/Departamento Nacional, 2023a.

BRASIL. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). *Relatório Técnico*: aprendizagem profissional no Senai entre 2018 e 2021. Brasília: Senai/Departamento Nacional, 2023b.

DE BOLLE, M. *Os efeitos econômicos do trabalho infantil*. In: ASSOCIAÇÃO Brasileira de Estudos do Trabalho (Abet). [São Paulo], 8 ago. 2019. Disponível em: <https://abet-trabalho.org.br/os-efeitos-economicos-do-trabalho-infantil-por-monica-de-bolle/>. Acesso em: 13 mar. 2024.

EMERSON, P. M.; SOUZA, A. P. Is there a child labor trap? Intergenerational persistence of child labor in Brazil. *Economic Development and Cultural Change*, [S. l.], v. 51, n. 2, p. 375-398, Feb. 2003.

FREIRE, P. Pedagogia do oprimido. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. (O Mundo Hoje, 21).

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *World Report on child labour*: economic vulnerability, social protection and the fight against child labour. Geneva: ILO, 2013.

JACKSON, D.; DEAN, B. A.; EADY, M. Equity and inclusion in work-integrated learning: participation and outcomes for diverse student groups. *Educational Review*, [S. l.], Mar. 2023. Available in: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00131911.2023.2182764#abstract>. Access in: 6 Dec. 2024.

KASSOUF, A. L. *Aspectos sócio-econômicos do trabalho infantil no Brasil*. Brasília, DF: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2002.

KASSOUF, A. L.; SANTOS, M. C. Child labour in Brazil: a persistent problem. *International Journal of Social Economics*, [S. l.], v. 37, n. 12, p. 880-899, 2010.

KUENZER, A. Z.; GRABOWSKI, G. *Ensino médio integrado*: concepção e contradições. Curitiba: Ed. UFPR, 2006.

LIMA, P. S. *Educação e trabalho*: a escola de fábrica no contexto das políticas públicas de qualificação profissional. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

OLIVEIRA, D. R. As leis orgânicas do ensino e a educação profissional no Brasil. Revista História da Educação, [São Leopoldo], v. 7, n. 15, p. 101-119, 2003.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção nº 138, de 26 de junho de 1973*. [Genebra, 1973]. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/2237892/0/Conven%C3%A7%C3%A3o+138+da+OIT++Idade+m%C3%ADnima+de+admiss%C3%A3o+ao+emprego>. Acesso em: 4 dez. 2024.

SOUZA, C. A. A Lei nº 10.097/2000 e os desafios da aprendizagem profissional no Brasil. *Cadernos de Políticas Públicas*, [Teresina], v. 15, n. 1, p. 80-95, 2010.

A TRAJETÓRIA EDUCACIONAL COMO ESTRATÉGIA PARA MONITORAR O DIREITO À EDUCAÇÃO DOS ESTUDANTES DO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

Clara Etiene Souza[I]

Adriano Souza Senkevics[II]

Clarissa Guimarães Rodrigues[III]

https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v10.6507

RESUMO

O estudo apresenta e analisa as trajetórias escolares da coorte de nascidos entre 1º de julho de 2000 e 30 de junho de 2001, com foco nos estudantes do público-alvo da educação especial (PAEE). Com base no painel longitudinal do Censo Escolar da Educação Básica, foram acompanhados 3.391.563 estudantes entre 2007 e 2019, sendo 119.203 (3,5%) classificados como PAEE, subpopulação que inclui estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades/superdotação. Entre os resultados, cabe destacar que, enquanto cerca de 42% dos estudantes não

* Os autores agradecem a Rogério Diniz Junqueira por sua leitura crítica e por suas valiosas sugestões à versão preliminar deste estudo.

I Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra e doutora em Literatura pela Universidade de Brasília (UnB) e mestra em Métodos e Gestão em Avaliação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

II Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); mestre e doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).

III Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

pertencentes ao PAEE têm trajetórias regulares e concluem a educação básica na idade adequada, para os estudantes PAEE esse percentual é de apenas 15%. O subgrupo de estudantes com deficiência intelectual, surdez e transtorno do espectro autista apresentou os maiores percentuais de irregularidade em suas trajetórias. Resultados desagregados por quintis do nível socioeconômico (NSE) mostram que a regularidade das trajetórias escolares do PAEE pertencente ao primeiro quinto do NSE é 50% menor em relação às trajetórias do PAEE pertencente ao grupo mais favorecido. Quando o foco é dado aos estudantes com trajetória escolar interrompida antes da conclusão da educação básica, observa-se que o PAEE sofre esse episódio mais precocemente: aproximadamente 24% da evasão do PAEE ocorre até o 5º ano do ensino fundamental, e 69% deles evadem antes mesmo de ingressar no ensino médio.

Palavras-chave: direito à educação; educação especial; trajetória escolar; Plano Nacional de Educação.

INTRODUÇÃO

O direito à educação dos estudantes que compõem o público-alvo da educação especial (PAEE), aqueles com deficiência, transtorno do espectro autista e com altas habilidades/superdotação, é uma conquista resultante de uma agenda mundial de lutas, que tem como um de seus marcos a Declaração Universal dos Diretos Humanos, aprovada pelas Organizações das Nações Unidades (ONU) em 10 de dezembro de 1948. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 assegurou a educação como direito de todos, de forma a garantir o desenvolvimento pleno da pessoa, o exercício da cidadania e a qualificação para o mundo do trabalho. Em seu artigo 208, a Constituição dispôs sobre o dever do Estado em efetivar a garantia de atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino. Para tanto, institui a igualdade de condições de acesso e permanência na escola como um dos princípios para o ensino e a sua garantia como dever do Estado.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996) enfatizou esses princípios, destacando que é responsabilidade do Estado assegurar a educação básica a todos, promovendo o desenvolvimento integral do educando. Também definiu a educação especial como modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtorno global do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação. Além disso, reafirmou o atendimento educacional especializado (AEE) e a necessidade de formação dos professores, currículos, métodos, técnicas e recursos.

Desde então, várias normativas nacionais e tratados internacionais avançaram para explicitar e orientar a garantia dos direitos do PAEE. Entre eles, é preciso destacar

aqui a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 13 de dezembro de 2006; ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, com *status* de emenda constitucional; e promulgada, juntamente com seu Protocolo Facultativo, por meio do Decreto da Presidência da República nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Devidamente internalizada no Direito Constitucional Brasileiro, a Convenção revisa e prevalece sobre as normativas anteriores e, por força de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, tem caráter supralegal (*Habeas Corpus* 87.585/TO), tornando automaticamente inválida toda a legislação infraconstitucional com ela incompatível. Nos termos da Convenção, a deficiência passou a ser entendida como um conceito em evolução, resultante da interação entre pessoas e *barreiras* que impedem a sua plena e efetiva participação na sociedade em igualdade de oportunidades.

Atentando-se ao disposto na Convenção e às reflexões avançadas no campo dos Estudos da Deficiência, em janeiro de 2008 o Ministério da Educação (MEC) lançou o documento norteador da política de promoção da inclusão escolar intitulado *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva* (Brasil. MEC, 2008), que, entre outras coisas, ao reafirmar o direito de todos os estudantes à educação, dispõe sobre o papel do atendimento educacional especializado e da garantia das condições de acessibilidade aos estudantes do PAEE no interior da rede regular de ensino.

Vale ainda mencionar a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, na qual o conceito de deficiência expresso pela Convenção da ONU é materializado no artigo 2º:

> Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (Brasil, 2015).

Este estudo irá abordar o tema da educação especial no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE), cuja primeira edição, em 2001, estabeleceu diagnóstico, diretrizes e 28 objetivos e metas da educação especial (Lei nº 10.172/2001). Àquela época, a referida legislação já reconhecia a precariedade e insuficiência de informações educacionais sobre o público da educação especial. Não houve, portanto, planejamento objetivo, tampouco monitoramento específico, embora já se soubesse da necessidade imponente de superar o paradigma de uma educação excludente e capacitista rumo a uma educação mais inclusiva para todos.

Em 2014, com a sanção da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, entrou em vigor o segundo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), prorrogado até 31

de dezembro de 2025 pela Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024. Nesse Plano, o direito à educação para os estudantes do PAEE concretizou-se na Meta 4, com vistas à universalização do acesso e ao AEE, preferencialmente na rede regular de ensino. As metas do PNE 2014-2024, como previsto em sua legislação, foram monitoradas por meio de indicadores propostos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Tal experiência permitiu a sistematização e a atualização de informações estratégicas para as políticas públicas; em outros casos, o monitoramento desvelou problemas e fragilidades que não eram tão evidentes, os quais serão também apresentados na seção 1 deste estudo.

O monitoramento do direito à educação do PAEE, a partir da experiência de acompanhamento do PNE 2014-2024, trouxe reflexões sobre novas abordagens para a análise dos dados educacionais, especialmente no que diz respeito ao uso de informações longitudinais como complementação às estatísticas educacionais medidas de forma transversal (por exemplo, as taxas líquidas de matrícula). Essa mudança de paradigma é importante para subsidiar o planejamento e a implementação de políticas públicas voltadas à superação dos obstáculos que dificultam ou impedem as pessoas com deficiência de acessar, permanecer e aprender nas escolas, promovendo, assim, o seu pleno desenvolvimento.

Para monitorar a garantia do direito à educação, ao longo das últimas décadas, têm-se observado principalmente os dados de acesso às escolas e, a partir dos anos 1990, tornou-se possível também observar os dados de aprendizagem por meio dos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Sabe-se, entretanto, que apenas essas dimensões – acesso à escola e desempenho – são insuficientes para averiguar se, de fato, o direito à educação está sendo garantido a todos. O acesso por si só não significa que o estudante esteja tendo seu desenvolvimento e aprendizagens assegurados. Além disso, os resultados das avaliações, como se sabe, não abrangem todos os estudantes, uma vez que ainda presenciamos a manutenção – equívoca e anacrônica – de processos avaliativos não inclusivos. No caso do público da educação especial, a ausência de informações precisas sobre seu desempenho tem prejudicado ainda mais o monitoramento do seu direito à educação, em função do fato de as avaliações diagnósticas no Brasil não terem ainda se preocupado em oferecer acomodações, recursos e medidas de acessibilidade nem em se orientar por princípios inclusivos, em que pese o modelo oficial da política educacional pautado por incluir os estudantes do PAEE nas salas comuns[1].

Sem ignorar os desafios existentes para o monitoramento da garantia do direito à educação do PAEE, este estudo irá registrar parte do aprendizado acumulado com o monitoramento da Meta 4 do PNE 2014-2024. Em seguida,

[1] Para ler mais sobre as possibilidades e a importância de se garantir a participação de estudantes com deficiência nas avaliações em larga escala, com as devidas condições de acessibilidade, vide Junqueira e Gasparetto (2023).

apresentará as trajetórias escolares como estratégia possível para ampliar o alcance das informações educacionais, fazendo uso dos insumos do fluxo escolar, que permitem visualizar todos os indivíduos que chegam à escola e como se dá sua permanência nesse percurso. Além disso, as trajetórias escolares do PAEE serão classificadas e analisadas por subgrupos, bem como serão descritas as curvas de acúmulo de interrupção dessas trajetórias. Em sua última parte, o estudo apresentará a associação do nível socioeconômico em relação à regularidade das trajetórias da população em estudo.

1 LIMITAÇÕES DO MONITORAMENTO DA META 4 DO PNE 2014-2024

O PNE 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014), no escopo de suas metas, traçou, como objetivo da Meta 4, a universalização do 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)[2] e altas habilidades ou superdotação (AH/SD), preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais e de classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Diante disso, o referido Plano propôs dois grandes objetivos no que se refere à educação especial. O primeiro diz respeito à universalização do acesso à educação básica e ao AEE para a população de 4 a 17 anos com deficiência, TGD e AH/SD; já o segundo objetivo projeta que a oferta educacional a essa população ocorra, preferencialmente, na rede regular de ensino.

Sabe-se também que, além de metas que deveriam ter sido atingidas, o PNE apresentou, em suas estratégias, a necessidade de realização de estudos avaliativos e de indicadores para garantir o atendimento educacional adequado ao PAEE, além da necessidade de obtenção de informações detalhadas sobre o perfil desse público de 0 a 17 anos, a ser promovida pelo MEC por meio dos órgãos de pesquisa, demografia e estatística competentes (Estratégia 4.15), o monitoramento do seu acesso à escola e ao AEE, e sua permanência (Estratégia 4.9) (Brasil, 2014).

Para monitorar a Meta 4, o Inep construiu, inicialmente, dois indicadores apresentados na Linha de Base (Brasil. Inep, 2015): i) o Indicador 4A, para demonstrar o percentual da população de 4 a 17 anos com deficiência que frequentava a escola,

[2] A nomenclatura atualmente considerada mais adequada é transtorno do espectro autista (TEA). Não por acaso, foi adotada na Lei nº 12.764/2012 e no Censo Escolar desde 2019. No entanto, pelo fato de o PNE 2014-2024 ainda falar em TGD, utilizaremos TGD, ao tratar do PNE, e TEA, ao tratar dos dados do Censo Escolar.

ou seja, a cobertura escolar do referido público; e ii) o Indicador 4B, para monitorar o percentual de matrículas desse público em classes comuns da educação básica, o que indicaria a inclusão do PAEE na rede regular. Houve, posteriormente, o acréscimo de um terceiro indicador, em 2020, para representar o percentual do PAEE já matriculado nas redes que recebia atendimento educacional especializado[3].

No que diz respeito ao monitoramento da cobertura escolar do PAEE, o Indicador 4A teve seu cálculo realizado com dados de 2010 sem atualização posterior, tendo padecido de uma atemporalidade em relação à vigência do Plano, uma vez que sua atualização dependia da divulgação do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja publicação disponível, ao longo de toda a execução do Plano, foi a daquele ano.

A diferença na maneira de definir e coletar dados relativos à deficiência nos instrumentos do Censo Demográfico do IBGE e no Censo Escolar do Inep representou um desafio a ser enfrentado: para o primeiro, a concepção das pessoas com deficiência contempla pessoas com deficiência intelectual e dificuldade ou incapacidade de enxergar, ouvir, caminhar e subir degraus, e não oferece informações sobre pessoas com TGD e AH/SD; para o segundo, estudantes com deficiência são aqueles que apresentam impedimentos de longo prazo, de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. O IBGE, em vez de perguntar qual a deficiência da pessoa, questiona se ela tem dificuldades para enxergar, ouvir, realizar alguma tarefa etc., e é por isso que não há dados sobre TGD ou AH. Essa divergência conceitual entre as variáveis que compõem numerador e denominador na fórmula do cálculo do Indicador 4A permite-nos inferir que a informação de que 82,5% do PAEE, em 2010 (Brasil. Inep, 2016), estariam frequentando escolas no Brasil pode não refletir a realidade.

O Indicador 4B, por sua vez, calculado com base no Censo Escolar, buscou aferir o percentual de matrículas em classes comuns no ensino regular e/ou na educação de jovens e adultos (EJA) da educação básica do PAEE. Segundo esse indicador, houve um crescimento constante do número de matrículas desse público em classes comuns, ao longo dos dez anos de vigência do PNE, tal como se observa no Gráfico 1.

[3] Para conhecer a fórmula de cálculo dos indicadores da Meta 4, vide as fichas técnicas do *Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – 2024* (Brasil. Inep, 2024a, p. 507).

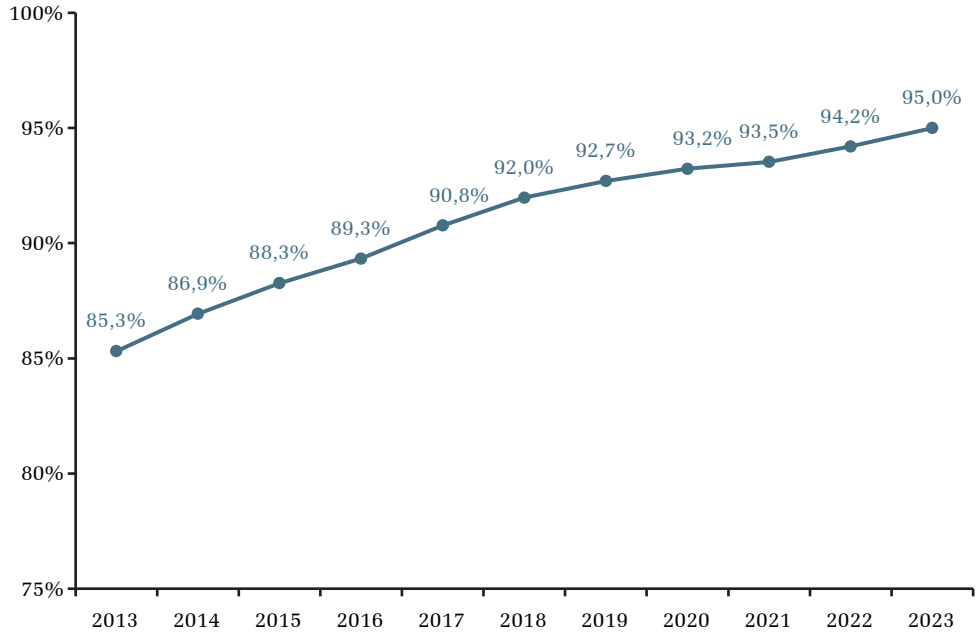


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DE MATRÍCULAS EM CLASSES COMUNS DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE ALUNOS DE 4 A 17 ANOS DE IDADE COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO (INDICADOR 4B) BRASIL – 2013-2023

Fonte: Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2024a).

A principal limitação em relação ao Indicador 4B é o fato de que ele mensura apenas a universalização do acesso à escola em classes comuns, sem informações sobre a garantia do AEE que consta do corpo textual da Meta 4. Não à toa, essa fragilidade foi registrada no *Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – 2014-2016:*

> Embora o Indicador 4B meça o percentual de matrículas em classes comuns do ensino regular e/ou EJA da educação básica para essa população, não é possível afirmar que essas matrículas em classes comuns ocorram com a garantia de AEE, salas de recursos multifuncionais ou outros serviços especializados. Isso significa que o indicador apresenta limitações concernentes à verificação da qualidade do atendimento prestado. (Brasil. Inep, 2016, p. 104).

Assim, para aprimorar o monitoramento da Meta 4 e ampliar seu escopo, a 3ª edição do Relatório de Monitoramento, em 2020, incluiu um terceiro indicador, o 4C, para informar se o estudante do PAEE que já acessava os sistemas educacionais estaria recebendo o AEE. O Indicador 4C foi criado, portanto, para representar a proporção de matrículas na educação básica do PAEE que estava recebendo algum tipo de AEE.

Antes de prosseguirmos, é importante lembrar que o AEE é a mediação pedagógica que mobiliza atividades, recursos pedagógicos e de acessibilidade, oferecidos de forma complementar ou suplementar à escolarização do PAEE matriculado nas classes comuns do ensino regular, com o intuito de possibilitar o acesso ao currículo e eliminar barreiras para o desenvolvimento dos estudantes. Esse atendimento é realizado individualmente ou em pequenos grupos em turno contrário às atividades regulares, não sendo substitutivo à escolarização, e deve se dar de forma a complementar e/ou suplementar a formação dos alunos com vistas à autonomia e à independência na escola e fora dela (Brasil, 2011).

O terceiro indicador, 4C, considerou que todo estudante do PAEE matriculado em escolas exclusivas de educação especial ou em classes especiais estava tendo seu direito ao AEE garantido, tal como aqueles que estavam matriculados em escolas regulares e com registro de AEE no Censo Escolar.

Vale esclarecer que, de maneira geral, existem três formas de conduzir a educação de pessoas que compõem o PAEE (Unesco, 2009): i) *escolas exclusivas*, classificadas como escolas especiais voltadas especificamente à educação especial com o atendimento exclusivo para um determinado tipo de deficiência, por meio de métodos, recursos e professores especialistas; ii) *classes especiais*, onde as crianças frequentam turmas que reúnem estudantes (como se dizia àquela época) com necessidades educacionais especiais diversas em escolas regulares, desde que possam se ajustar ao sistema educacional padrão; e iii) *classes regulares*, em que todo o sistema deve estar adaptado para atender as necessidades das crianças, e as escolas têm a responsabilidade de fazer os ajustes necessários para garantir que todas possam aprender. Nesses últimos casos, o estudante que necessitar deve ter acesso ao AEE.

Considerando as possibilidades de oferta da educação especial, não se pode afirmar com exatidão que todos os estudantes que frequentam as classes especiais recebem o AEE adequado às suas necessidades, uma vez que não há garantia de adaptação e superação dos obstáculos para todas as especificidades nesse modelo de integração. Entretanto, mesmo considerando que o estudante com vínculo em uma dessas três possibilidades estaria recebendo AEE, o Indicador 4C apresentou queda de 2,7 pontos percentuais ao longo dos dez anos de vigência do PNE, conforme Gráfico 2.

Essa queda deve-se, possivelmente, ao aumento do Indicador 4B, sem a devida oferta de AEE nas escolas regulares. Em 2013, quando 85,3% do total das matrículas do público-alvo já estavam incluídos nas classes comuns, apenas 37% dessa população recebia algum tipo de atendimento educacional especializado. Em 2023, observa-se um crescimento de matrículas em classes comuns de 9,7 p.p., ao passo que o atendimento educacional especializado ofertado a esse público foi acrescido de apenas 4,8 p.p. Em outras palavras, entre 2013 e 2023, a oferta de AEE não acompanhou o aumento das matrículas dos estudantes do PAEE nas classes comuns (Gráfico 3).

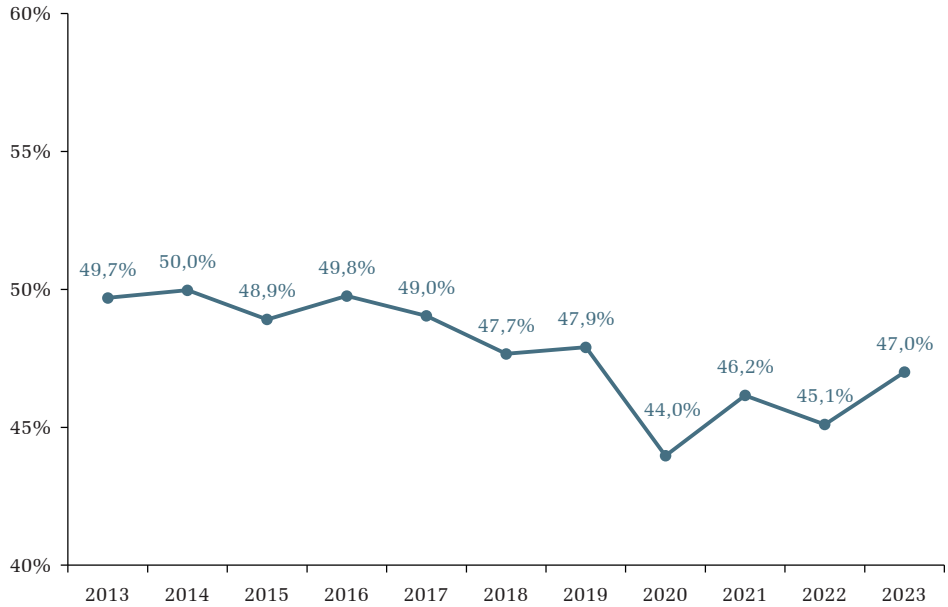


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA DE ALUNOS DE 4 A 17 ANOS DE IDADE COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO, ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO QUE RECEBEM ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2024a).

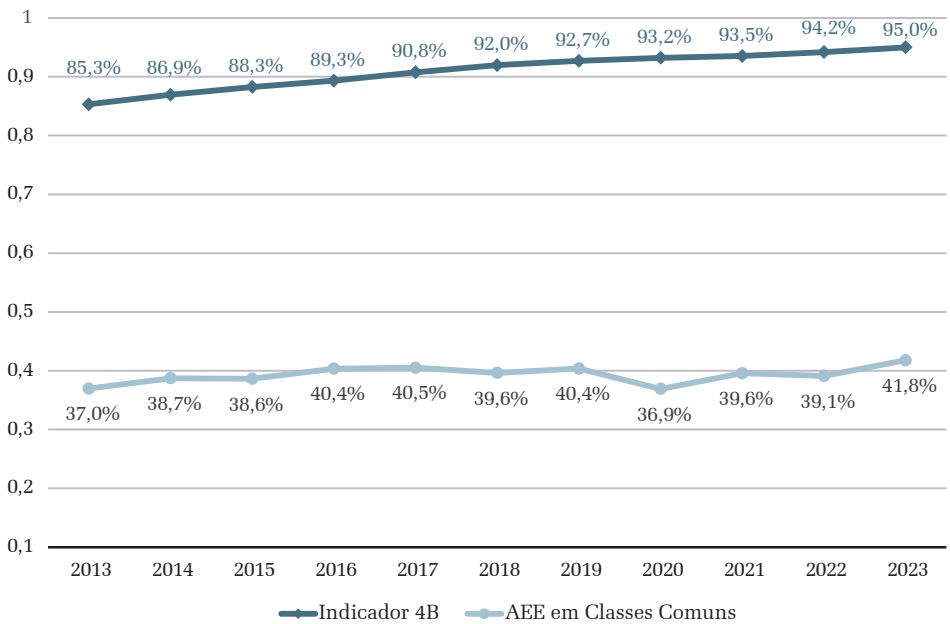


GRÁFICO 3

INDICADOR 4B E PERCENTUAL DE MATRÍCULAS EM CLASSES COMUNS NA EDUCAÇÃO BÁSICA DE ALUNOS DE 4 A 17 ANOS DE IDADE COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO, ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO QUE RECEBE ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO – BRASIL – 2013-2023

Fonte: Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2024a).

Ao observarmos a oferta de AEE para aqueles matriculados em classes comuns, conforme Gráfico 3, temos que apenas 41,8% estavam recebendo algum tipo de AEE, o que possivelmente pode ser lido como uma não inclusão de fato, visto que, sem o atendimento devido e de direito, os sistemas de ensino podem não estar atuando para a superação das barreiras que impedem o PAEE de permanecer nas escolas, aprender e progredir na vida escolar para a conclusão da educação básica.

Reconhecidos os esforços envidados para monitorar a Meta 4 do PNE, observa-se a persistência de lacunas de informações importantes em relação ao PAEE, desde informações de acesso desatualizadas, passando pela ausência de informações mais precisas sobre as condições de permanência, bem como a inexistência de dados sobre outras dimensões do direito à educação, como indicadores de aprendizagem e de trajetória. Nessa perspectiva, espera-se que o próximo PNE aponte avanços para o necessário monitoramento da garantia do direito à educação desse púbico.

A proposta do novo PNE, apresentado ao Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei nº 2.614/2024, aborda o tema da educação especial em sintonia com os desafios aqui mencionados, pois não apenas indica a universalização do acesso e da oferta do atendimento educacional especializado, já previstos no Plano 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014[4]), mas também traz novos desafios para a garantia do direito à educação do PAEE. Em seu Objetivo 9, o referido PL, ao se referir à educação especial, menciona a aprendizagem como uma dimensão efetiva do direito à educação. Além disso, as metas relacionadas a esse objetivo propõem universalizar não apenas o acesso, mas também a permanência e a conclusão da educação básica em todos os níveis, etapas e modalidades; preveem que esse direito se dê preferencialmente na rede regular, em sistema educacional inclusivo; e reafirmam a necessidade de universalizar o AEE, desta vez em meta específica, o que dá maior relevância para esse tópico.

Depreende-se, portanto, que o monitoramento das trajetórias educacionais e da aprendizagem figuram como avanços qualitativos da proposta do próximo PNE no que diz respeito aos estudantes em geral, mas especialmente àqueles que compõem o PAEE. Este estudo, por sua vez, propõe-se a contribuir para o monitoramento do direito à educação do PAEE por meio da descrição das trajetórias educacionais, em perspectiva longitudinal, de crianças e jovens com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Além disso, o texto visa explorar em que ano escolar do percurso desses estudantes há maior probabilidade de evasão, desagregando a descrição da trajetórias pelos diferentes subgrupos do PAEE. Desse modo, subjaz a esse artigo a intenção de que o monitoramento do próximo PNE seja mais sensível aos obstáculos que violam o direito à educação dessa população e, portanto, seja mais eficaz na oferta de metodologias que subsidiem políticas públicas adequadas à superação de tais entraves.

[4] Como mencionado anteriormente, o PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014) teve sua vigência prorrogada até 31 de dezembro de 2025 pela Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024.

2 DADOS E METODOLOGIA

2.1 DADOS E POPULAÇÃO DE REFERÊNCIA

Os dados utilizados neste estudo foram obtidos por meio do painel longitudinal do Censo Escolar da Educação Básica de 2007 a 2019[5]. Esse banco de dados é uma ferramenta essencial para a análise das dinâmicas educacionais no Brasil. Diferentemente dos censos de corte transversal, que oferecem uma "fotografia" de um momento específico, o painel longitudinal permite acompanhar os estudantes ano após ano, como um "filme", possibilitando o acompanhamento contínuo e aprofundado de diversas variáveis relacionadas à educação básica.

A população de referência nesta análise é a coorte de nascidos entre 1º de julho de 2000 e 30 de junho de 2001, conforme o Quadro 1. Considerando o fato de que a universalização do primeiro acesso ao ensino está quase totalmente garantida no País, a coorte de nascimento escolhida contém praticamente toda a população de uma geração que deveria estar matriculada no 1º ano do ensino fundamental em 2007, ano em que se iniciou a coleta individualizada do Censo Escolar.

QUADRO 1

COORTE DE NASCIMENTO E DATAS PREVISTAS DE INGRESSO E CONCLUSÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Nascidos entre:	Ano de ingresso previsto no ensino fundamental	Ano previsto de conclusão do ensino fundamental	Ano previsto de conclusão do ensino médio
		9 anos de trajetória	12 anos de trajetória
01/07/2000 e 30/06/2001	2007	2015	2018

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do painel longitudinal do Censo Escolar da Educação Básica, 2007 a 2019.

Essa população é segmentada nos diversos públicos da educação especial, pois um dos objetivos do estudo é analisar a trajetória escolar dos diversos subgrupos e compará-la ao dado da população não PAEE. Para identificar o pertencimento a um determinado subgrupo de deficiência, transtorno do espectro autista ou altas habilidades/superdotação, foi realizado um procedimento que analisou o histórico anual de cada pessoa. Inicialmente, foram identificadas as informações disponíveis sobre a presença ou ausência de cada condição para cada ano, de 2007 a 2019. Em seguida, foi feita uma contagem do número de anos em que cada pessoa foi registrada como tendo determinada condição e o número de anos em que essa condição não

[5] O acesso aos microdados completos para reproduzir os resultados deste estudo pode ser solicitado, exclusivamente, ao Serviço de Acesso a Dados Protegidos – Sedap (Brasil. Inep, 2024b).

estava presente. Se o número de anos em que tal condição estava presente superasse o número de anos em que estava ausente, a pessoa foi classificada como tendo aquela condição. Inversamente, se a condição esteve ausente na maioria dos anos, a pessoa foi classificada como não a tendo[6]. Em casos em que o número de anos com e sem a condição era igual, o critério utilizado foi a verificação do ano mais recente disponível. Se, no ano observado, a pessoa foi registrada como tendo aquela condição, essa foi atribuída como a mais representativa. Caso contrário, foi atribuída a ausência dela. Esse processo resultou em uma nova variável que resume o histórico em subgrupos do PAEE para cada pessoa, refletindo de maneira geral se dada condição esteve presente ou ausente durante o período analisado[7].

Ao lado disso, é importante mencionar que não há opção no Censo Escolar para a marcação de "deficiência múltipla", sendo essa uma variável derivada que indica os indivíduos para os quais foi registrado mais de um tipo de deficiência. Neste texto, esses indivíduos são considerados em análises separadas por subgrupos do PAEE, não tendo havido um tratamento específico para as diferentes combinações de múltiplas deficiências.

A Tabela 1 descreve o tamanho da população em análise. Nota-se que, da coorte de quase 3,4 milhões de estudantes, 119.203 (aproximadamente 3,5%) foram classificados como integrantes do PAEE. Entre esses, dois terços (65,6%) são pessoas com deficiência intelectual, o subgrupo mais expressivo entre todas as deficiências. Em segundo lugar, baixa visão reúne cerca de 11,2% do PAEE e, na sequência, deficiência física (9,7%). Algumas das deficiências são pouco expressivas em termos quantitativos, a exemplo da cegueira (0,6%) e, especialmente, a surdocegueira (0,1%, somente 82 indivíduos), motivo pelo qual os resultados a respeito desse subgrupo devem ser lidos com cautela.

[6] Em termos técnicos, o procedimento descrito privilegiou a utilização da moda como medida para definir a ocorrência ou não de uma condição.

[7] No caso de o estudante ter adquirido uma deficiência ao longo de sua trajetória escolar, o procedimento adotado foi o mesmo, isto é, ele somente foi considerado como uma pessoa com deficiência, para fins de análise da trajetória educacional, caso a contagem de anos em que foi registrado com a deficiência superasse o número de anos sem o devido registro. Entendemos que esse método pode resultar em subnotificação dos casos com deficiência, porém, o intuito deste artigo não é descrever com precisão as trajetórias educacionais do PAEE, mas principalmente apresentar uma proposta metodológica para monitoramento do direito à educação que, submetida à crítica, poderá ser aprimorada quando de sua implementação no monitoramento do próximo PNE.

TABELA 1

DESCRIÇÃO DA POPULAÇÃO EM ANÁLISE, COORTE DE NASCIDOS ENTRE 1º DE JULHO DE 2000 E 30 DE JUNHO DE 2001 – BRASIL

Total e subgrupos	N	% da coorte	% dentre o PAAE da coorte
Total da coorte	**3.391.563**	**100,0**	**-**
PAEE	119.203	3,5	-
Baixa visão	13.326	0,4	11,2
Cegueira	670	0,0	0,6
Deficiência auditiva	4.550	0,1	3,8
Deficiência física	11.498	0,3	9,7
Deficiência intelectual	78.175	2,3	65,6
Surdez	2.594	0,1	2,2
Surdocegueira	82	0,0	0,1
Transtorno do espectro autista	11.295	0,3	9,5
Altas habilidades/Superdotação	3.618	0,1	3,0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do painel longitudinal do Censo Escolar da Educação Básica, 2007 a 2019.

Legenda: PAEE (público-alvo da educação especial).

Estão excluídos da população em análise os estudantes com trajetórias improváveis (2,2%), ocasionadas por possíveis equívocos de registro no Censo Escolar, e os estudantes falecidos (0,2%). No caso da marcação de mais de uma condição para o PAEE, foram contabilizadas todas as condições para os diferentes subgrupos, por isso a soma dos subgrupos supera o N, pois, nos casos com mais de uma marcação, o indivíduo foi computado mais de uma vez, nos respectivos subgrupos. Conforme descrito na seção metodológica, quando houve variação da condição na linha do tempo do indivíduo, utilizou-se a moda para definir a condição prevalente; nos casos de empate para cálculo da moda, indicou-se a condição mais recente informada ao Censo Escolar.

Para análise dos dados, utilizou-se também o indicador de nível socioeconômico (NSE) das escolas produzido por Soares e Alves (2023). A metodologia desenvolvida por esses autores combinou indicadores primários, derivados de questionários respondidos pelos estudantes em avaliações e exames nacionais, com indicadores secundários, que capturam o contexto social das escolas, como a proporção de beneficiários do Programa Bolsa Família e o NSE de estudantes transferidos entre escolas. Esses indicadores foram agregados em uma escala de NSE utilizando um modelo de respostas graduais da Teoria de Resposta ao Item (TRI). Essa abordagem permitiu que escolas pequenas ou situadas em áreas remotas, bem como escolas exclusivas de educação infantil ou que, de modo geral, não participavam das avaliações educacionais, fossem incluídas. Além disso, o NSE de cada estudante foi considerado com base no nível socioeconômico médio da escola onde ele estudou na maior parte

de sua trajetória educacional. Para a análise, o NSE foi repartido em quintis, com ênfase na comparação entre o primeiro quinto (as escolas de nível socioeconômico mais baixo) e o último quinto (as escolas de nível socioeconômico mais alto).

2.2 CONSTRUÇÃO DAS TRAJETÓRIAS ESCOLARES

As trajetórias educacionais, segundo Soares, Alves e Fonseca (2021), devem ser construídas observando-se os indicadores de fluxo escolar, segundo o qual o estudante pode ser classificado basicamente em três situações: i) promovido, quando ele se matricula no ano/etapa seguinte em relação ao ano anterior; ii) repetente, quando ele se matricula no mesmo ano/etapa do ano anterior; e iii) evadido, quando ele não se matricula. Além dessas situações, considera-se também a migração para a modalidade de educação de jovens e adultos (EJA), no caso de estudantes com elevada defasagem no ensino regular e que geralmente não concluíram o ensino fundamental ou médio com até dois anos acima da idade ideal. O êxito escolar ocorre, portanto, quando o estudante é promovido; e seu insucesso decorre da não promoção. As trajetórias educacionais podem ter sua regularidade comprometida em função de reprovação, abandono ou evasão.

Neste estudo, o método usado para a construção das trajetórias escolares foi baseado em Soares *et al*. (2024), em que a trajetória de cada estudante, após acompanhamento no Censo Escolar de 2007 a 2019, pode ser classificada como:

a) *regular*: quando o estudante ingressa no 1º ano do ensino fundamental na idade adequada e conclui o ensino fundamental em 9 anos e o ensino médio em 12 anos;
b) *pouco irregular:* quando o estudante apresenta uma ou duas intercorrências, seja de entrada tardia, repetência ou abandono, que possam ter produzido uma defasagem de um ou dois anos (no caso de abandono, deve haver registro de retorno ao sistema de ensino no período de acompanhamento – no caso, até 2019);
c) *muito irregular:* quando o estudante apresenta três ou mais intercorrências e, portanto, apresenta três ou mais anos de defasagem; ou
d) *interrompida:* quando o estudante esteve matriculado em uma escola, mas, em algum momento, deixou de frequentá-la e não retornou ao sistema, de modo que sua trajetória na educação básica não foi concluída no período analisado.

Para a construção das trajetórias, cada estudante foi acompanhado desde o seu primeiro registro no painel longitudinal e foram usadas as informações sobre a etapa de ensino em que ele se encontrava matriculado em cada ano letivo, de 2007

a 2019, além de informações de transição do ano t para o ano t+1, como progressão, repetência ou evasão, entre outras.

3 RESULTADOS

3.1 TRAJETÓRIAS EDUCACIONAIS DO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

A descrição e a classificação das trajetórias educacionais explicitadas nos Gráficos 4 e 5 consideram primeiramente o não PAEE em comparação com o PAEE, seguindo-se da apresentação das trajetórias dos diferentes subgrupos PAEE.

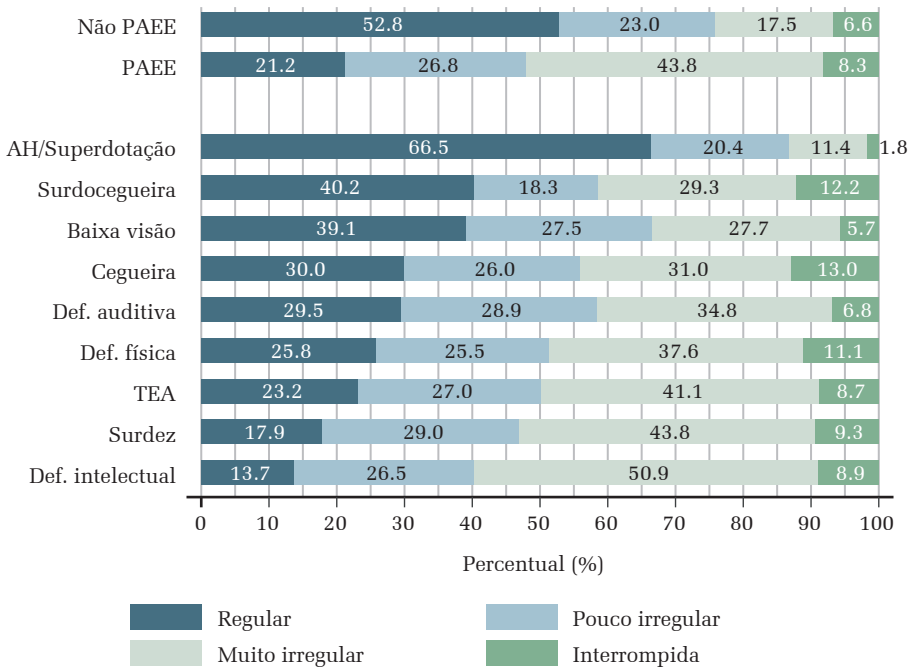


GRÁFICO 4

PERCENTUAL DE ESTUDANTES POR TIPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR DE 9 ANOS E SUBGRUPOS DO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL, COORTE DE NASCIDOS ENTRE 1º DE JULHO DE 2000 E 30 DE JUNHO DE 2001– BRASIL

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do painel longitudinal do Censo Escolar da Educação Básica, 2007 a 2019.
Legenda: PAEE (público-alvo da educação especial); AH (altas habilidades); TEA (transtorno do espectro autista).

No Gráfico 4 é possível visualizar os percentuais de regularidade da trajetória escolar (eixo horizontal) dos grupos não PAEE, PAEE e subgrupos PAEE (eixo vertical). Primeiramente, observa-se que somente 21,2% do PAEE apresenta trajetória regular

quanto à conclusão do ensino fundamental em 9 anos. Comparativamente, isso representa menos da metade da proporção dos estudantes não PAEE (52,8%) que concluem o ensino fundamental com trajetória regular. Isso evidencia maior interveniência de fatores que representam barreiras, dificultam e até impedem a maioria dos estudantes do PAEE de cursar a educação básica com uma trajetória regular.

Os subgrupos PAEE, descritos em ordem decrescente de acordo com a regularidade de suas trajetórias, permitem observar que o subgrupo altas habilidades/superdotação, com dois terços de trajetórias regulares, possui o maior percentual de regularidade, superando inclusive o dos estudantes não PAEE. Todos os demais subgrupos possuem percentual de regularidade de trajetórias inferior aos estudantes não pertencentes ao PAEE. Os subgrupos deficiência intelectual, surdez e transtorno do espectro autista possuem os menores percentuais de regularidade em suas trajetórias, com menos de um quarto de regularidade. Merece especial atenção o subgrupo deficiência intelectual, que representa 65,6% do total do PAEE e que possui a menor taxa de regularidade em suas trajetórias: apenas 13,7% de trajetórias regulares, com mais da metade de sua população com trajetórias muito irregulares.

Observando-se as trajetórias interrompidas, ou seja, daqueles que evadiram e não retornaram ao sistema escolar no período analisado, tem-se que os subgrupos que mais vivenciaram esse problema são os de estudantes com cegueira (13,0%), surdocegueira (12,2%) e deficiência física (11,1 %).

No Gráfico 5, para o percurso de 12 anos, que corresponde ao caminho a ser desenvolvido sem intercorrências para a conclusão do ensino médio e, consequentemente, da educação básica, a descrição das trajetórias apresenta um cenário com crescimento expressivo de irregularidade e interrupção para todos os estudantes. No caso do PAEE, a situação se agrava e os subgrupos deficiência intelectual, surdez e transtorno do espectro autista continuam com menores percentuais de regularidade também ao longo desses 12 anos.

Comparando o Gráfico 5 ao Gráfico 4, é possível constatar uma maior distância entre o PAEE e o não PAEE no percurso de 12 anos. Na trajetória referente à educação básica completa, pelo menos 70% dos estudantes do PAEE encontram-se em situação muito irregular (32,9%) ou interrompida (37,4%). Mais de um terço das trajetórias foram interrompidas, ao passo que o percentual de evasão para o não PAEE é de aproximadamente um quarto (27,5%). O subgrupo deficiência intelectual tem mais de 40% de trajetórias interrompidas, um crescimento de mais de 30 p.p. em comparação à trajetória de 9 anos.

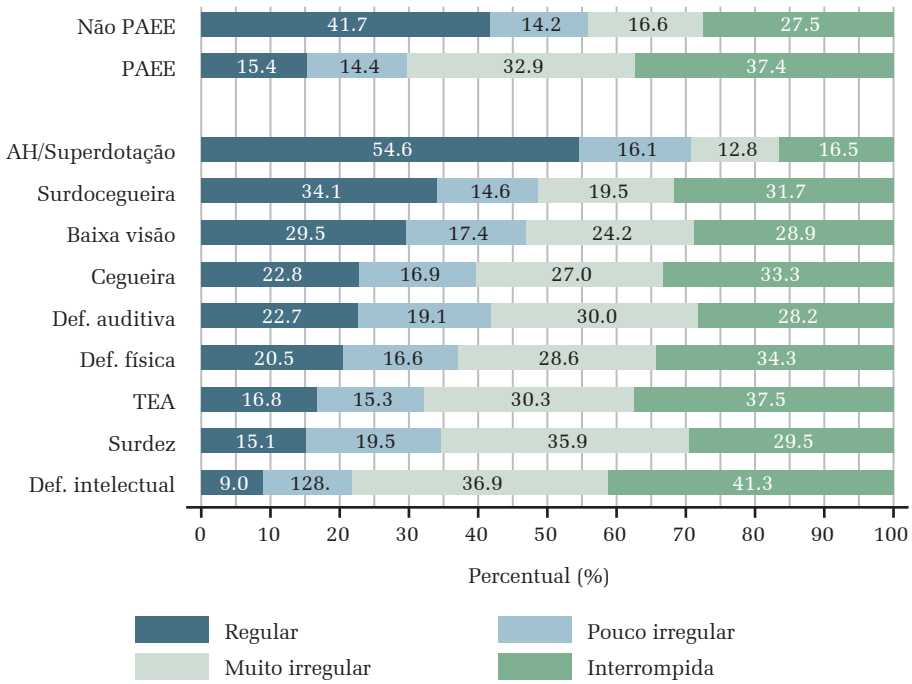


GRÁFICO 5

PERCENTUAL DE ESTUDANTES POR TIPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR DE 12 ANOS E CATEGORIAS DO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL, COORTE DE NASCIDOS ENTRE 1º DE JULHO DE 2000 E 30 DE JUNHO DE 2001 – BRASIL

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do painel longitudinal do Censo Escolar da Educação Básica, 2007 a 2019.
Legenda: PAEE (público-alvo da educação especial); AH (altas habilidades); TEA (transtorno do espectro autista).

Não se deve ignorar os altos percentuais de interrupção das trajetórias para os subgrupos transtorno do espectro autista (37,5%), deficiência física (34,3%) e cegueira (33,3%), números que revelam a proporção dos estudantes que evadiram e, por conseguinte, não retornaram aos sistemas de ensino no período observado.

O Gráfico 6 apresenta o percentual acumulado de estudantes cuja trajetória foi interrompida ao longo das séries/anos escolares da educação básica para os grupos PAEE e não PAEE. A análise gráfica mostra em quais momentos do ciclo escolar essas interrupções tendem a ocorrer mais intensamente.

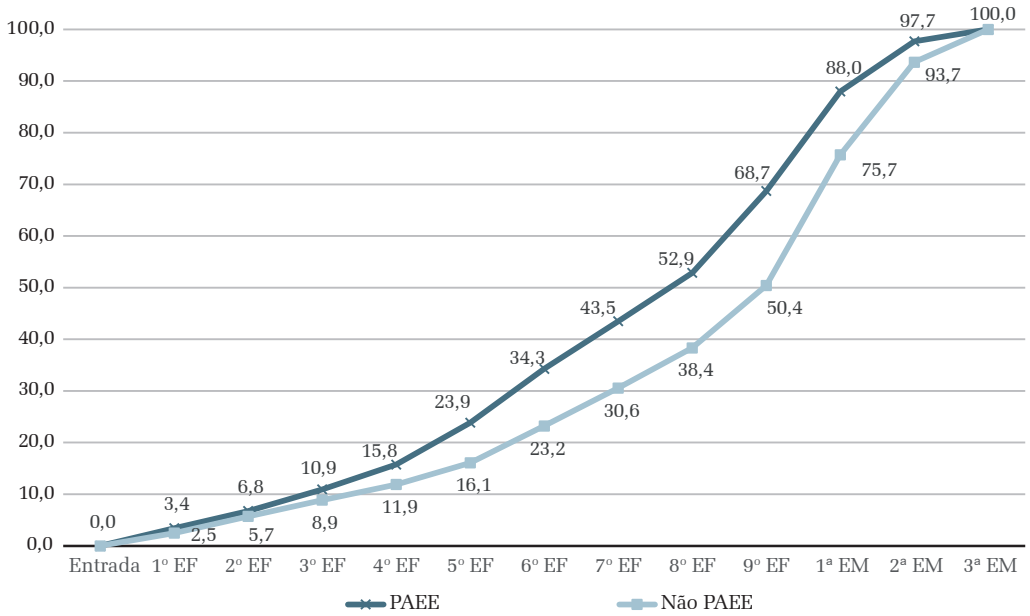


GRÁFICO 6

PERCENTUAL ACUMULADO DE ESTUDANTES COM TRAJETÓRIA ESCOLAR INTERROMPIDA POR ANO/SÉRIE ESCOLAR, COORTE DE NASCIDOS ENTRE 1º DE JULHO DE 2000 E 30 DE JUNHO DE 2001 – BRASIL

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do painel longitudinal do Censo Escolar da Educação Básica, 2007 a 2019.

No Gráfico 6, as curvas de suas populações nos primeiros anos escolares são coincidentes, o que indica certa proporcionalidade na interrupção das trajetórias escolares entre os estudantes PAEE e não PAEE. A curva que representa a trajetória do PAEE começa a se inclinar a partir do segundo ano do primeiro ciclo do ensino fundamental, o que indica a interrupção mais precoce das trajetórias para o PAEE em relação ao não PAEE. A inclinação das curvas sugere também que o grupo PAEE enfrenta maiores obstáculos ao longo do tempo em comparação ao grupo não PAEE.

Verifica-se que a curva dos estudantes PAEE se localiza consistentemente acima da curva dos não PAEE, evidenciando que os estudantes PAEE possuem uma taxa maior de interrupção no sistema de ensino ao longo das séries escolares de acompanhamento da coorte. Observa-se ainda que a distância entre o percentual de interrupção das trajetórias se intensifica ao longo do segundo ciclo do ensino fundamental. Aproximadamente mais da metade das interrupções das trajetórias do PAEE ocorre antes do 8º ano do ensino fundamental. Em seguida, o evento da interrupção das trajetórias ganha mais densidade (maior inclinação da curva), apontando um maior risco de evasão na transição entre o final do ensino fundamental e o início do ensino médio. Esses pontos podem ser considerados momentos críticos em que muitos estudantes enfrentam dificuldades significativas que levam à interrupção de suas trajetórias.

Para melhor observação da interrupção das trajetórias, a Figura 1 apresenta as curvas com os percentuais acumulados de trajetórias interrompidas para os subgrupos PAEE.

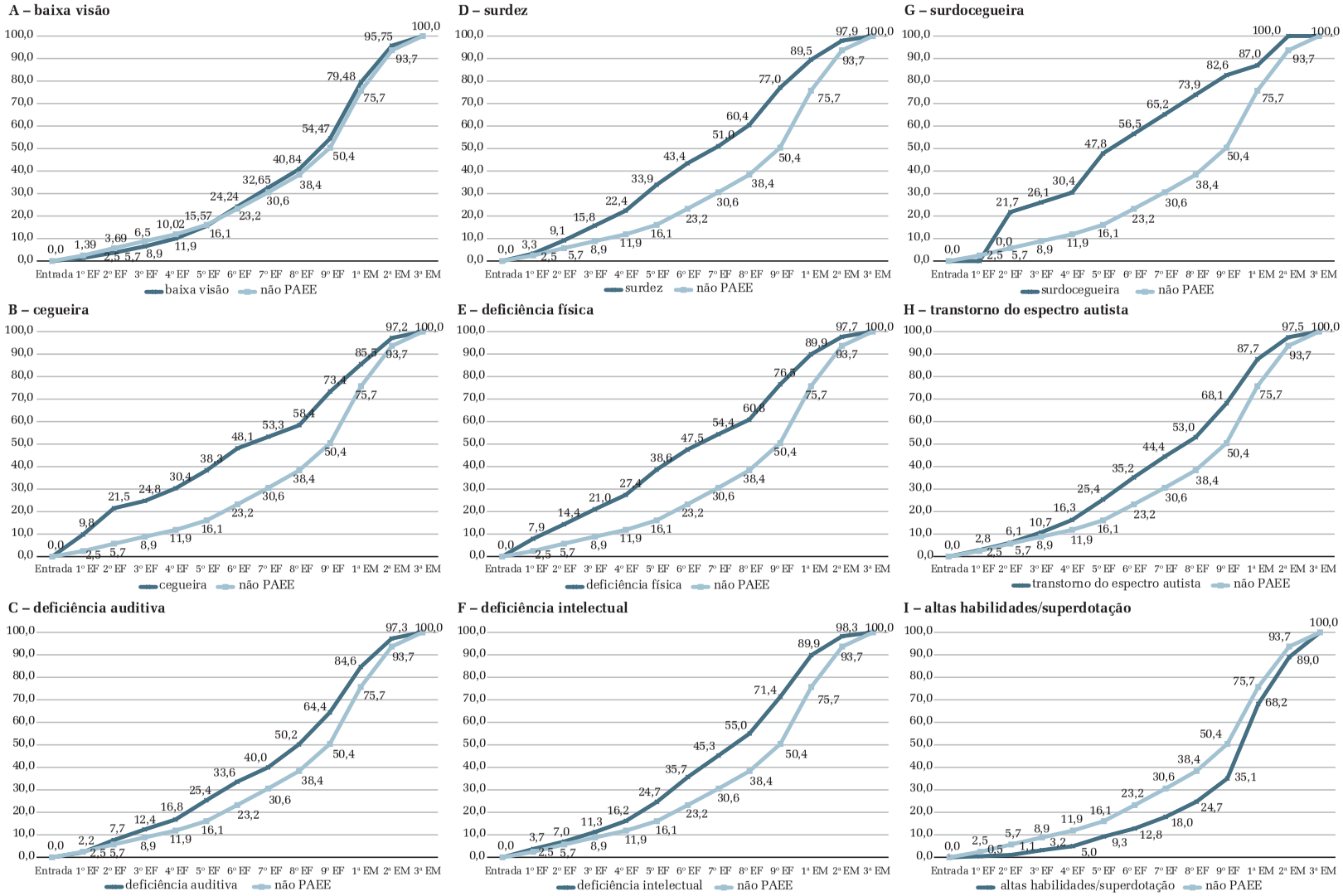


FIGURA 1

PERCENTUAL ACUMULADO DE TRAJETÓRIAS INTERROMPIDAS POR ANO/SÉRIE ESCOLAR E SUBGRUPOS DA POPULAÇÃO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL, COORTE DE NASCIDOS ENTRE 1º DE JULHO DE 2000 E 30 DE JUNHO DE 2001 – BRASIL

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do painel longitudinal do Censo Escolar da Educação Básica, 2007 a 2019.

Para todos os subgrupos PAEE, exceto para o subgrupo altas habilidades/ superdotação, o acúmulo de interrupção das trajetórias evidencia que os estudantes PAEE têm uma probabilidade menor de permanecer na escola ao longo dos anos escolares em comparação com seus colegas não PAEE. As curvas relativas ao PAEE crescem mais rapidamente em quase todos os casos, indicando maior taxa de interrupção escolar entre os estudantes da educação especial. Essa interrupção se dá mais precocemente nos subgrupos cegueira, deficiência física e surdocegueira , em que mais de 30% dos estudantes evadem antes de concluir o 5º ano do ensino fundamental (Figura 1).

O subgrupo deficiência intelectual apresenta maior acúmulo de interrupções a partir do 8º ano, quando os estudantes parecem enfrentar maiores obstáculos para permanecer na escola. Até o final do 9º ano, mais de 70% das interrupções já ocorreram para esse subgrupo. Situação análoga se dá para os subgrupos cegueira, deficiência física e surdez, que acumulam mais de 70% de evasão antes do início do ensino médio, alcançando 77% no caso dos estudantes com surdez.

3.2 AS TRAJETÓRIAS ESCOLARES DO PAEE POR NÍVEL SOCIOECONÔMICO

O indicador de nível socioeconômico das escolas (Soares; Alves, 2023) foi utilizado no Gráfico 7 para descrever as desigualdades em relação às trajetórias de 12 anos do PAEE e dos demais estudantes. Para esta análise, optou-se por comparar a população-alvo deste estudo e seus subgrupos, por quintil de renda, destacando as diferenças entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos. A associação entre a regularidade da trajetória e o NSE ocorre em todos os tipos de deficiência observados, sendo o primeiro quinto de renda aquele que apresenta maior percentual de trajetórias interrompidas e com muitas irregularidades em comparação ao último quinto.

O Gráfico 7 evidencia uma sinergia de vulnerabilidades que incidem sobre o PAEE de baixo nível socioeconômico. A taxa de regularidade nas trajetórias para o PAEE do primeiro quinto de renda é 50% menor, ou seja, metade em relação aos que estão no último quinto de renda.

Os subgrupos deficiência intelectual, transtorno do espectro autista, surdez e cegueira possuem percentual de regularidade abaixo de 10% para o primeiro quinto de renda, ao passo que o mesmo público pertencente ao último quinto de renda possui mais que o dobro de trajetórias regulares. A distância entre os mais ricos e os mais pobres, em relação à regularidade das trajetórias, se dá de forma mais acentuada nos subgrupos deficiência intelectual e transtorno do espectro autista. Os dados indicam que estudantes pertencentes a um desses dois subgrupos situados no primeiro quinto de renda têm um terço de regularidade em suas trajetórias quando comparados aos mais ricos.

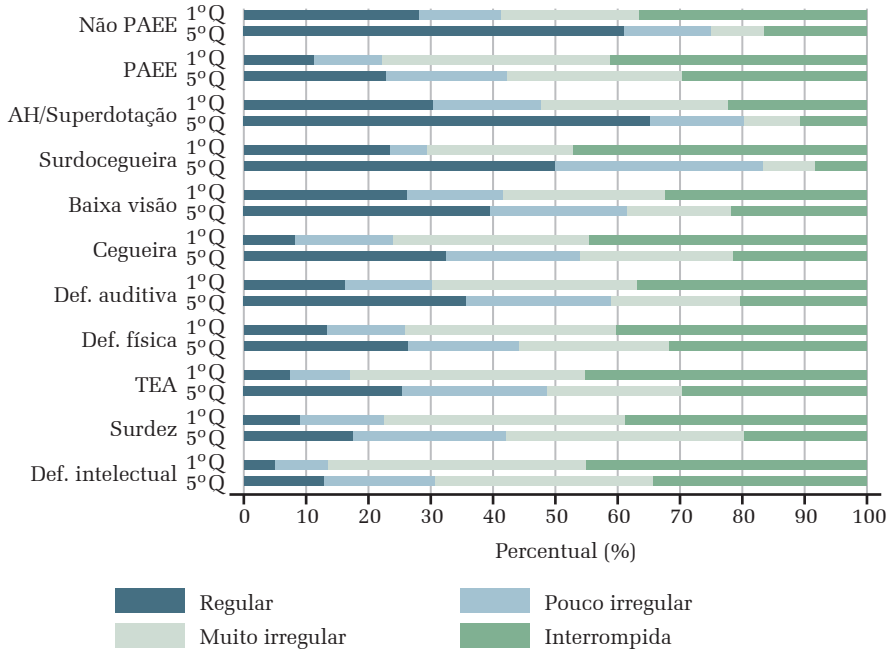


GRÁFICO 7

PERCENTUAL DE ESTUDANTES POR TIPO DE TRAJETÓRIA ESCOLAR E QUINTIL DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO PARA TRAJETÓRIAS DE 12 ANOS E CATEGORIAS DO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL, COORTE DE NASCIDOS ENTRE 1º DE JULHO DE 2000 E 30 DE JUNHO DE 2001 – BRASIL

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do painel longitudinal do Censo Escolar da Educação Básica, 2007 a 2019.

Legenda: PAEE (público-alvo da educação especial); AH (altas habilidades); TEA (transtorno do espectro autista).

Quanto à interrupção nas trajetórias, o baixo NSE tem grande influência para todos os subgrupos do PAEE, mas o maior impacto da renda se dá no subgrupo cegueira, cuja taxa de interrupção de 44,5% está acima do dobro para os mais pobres em relação aos mais ricos, que possuem 21,4% de evasão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acompanhamento das trajetórias educacionais do PAEE constitui uma estratégia fundamental de monitoramento do direito à educação, pois permite identificar tanto os indivíduos que acessam, permanecem e concluem os ciclos escolares quanto aqueles cujas trajetórias são interrompidas. Além disso, a análise segmentada das diferentes trajetórias por subgrupos do PAEE possibilita diagnósticos mais precisos para o desenvolvimento de soluções que considerem tanto as particularidades de cada grupo quanto os desafios estruturais ainda presentes, os quais precisam ser superados para assegurar o direito pleno à educação.

Os dados apresentados evidenciam a permanência de um sistema educacional que ainda carece de inclusão efetiva, especialmente para os estudantes do PAEE, refletida na baixa regularidade de suas trajetórias e nos elevados índices de evasão. Espera-se que este estudo sirva de base para futuras pesquisas que aprofundem a compreensão sobre as barreiras e fragilidades que impactam a continuidade escolar. Paralelamente, o acompanhamento longitudinal dessas trajetórias deve orientar não apenas políticas educacionais, mas também ações intersetoriais que promovam, na prática, o acolhimento e o suporte necessários para que esses estudantes tenham uma experiência escolar mais inclusiva e acessível.

Dessa forma, é imprescindível garantir uma oferta constante de profissionais qualificados, atendimentos especializados, adaptações curriculares e recursos técnicos adequados às necessidades individuais de cada estudante. A não garantia da permanência escolar compromete não apenas o processo de ensino-aprendizagem, mas também o desenvolvimento pleno da cidadania desses sujeitos, configurando-se, ainda, como uma violação de direitos fundamentais.

Por fim, ressalta-se a importância da utilização de dados longitudinais sobre as trajetórias escolares para o monitoramento e a avaliação do próximo Plano Nacional de Educação (PNE), a fim de que as metas de inclusão, acessibilidade e qualidade educacional possam ser alcançadas de maneira mais eficiente e efetiva.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. A. D. et al. Desempenho de alunos com deficiência na rede regular de ensino: impactos da infraestrutura de acessibilidade e da formação docente. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, São João del-Rei, v. 6, n. 1, p. 16-28, jan./jul. 2011.

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

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

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

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Seção 1, p. 2.

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

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 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 PNE – 2020*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2024*. Brasília, DF: Inep, 2024a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap)*. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/cgdi/servico-de-acesso-a-dados-protegidos-sedap. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf. Acesso em: 3 dez. 2024.

COLLETT, D. *Modeling survival data in medical research*. London: Chapman & Hall, 1994.

FONSECA, I. C. et al. *Monitoramento das trajetórias educacionais nos municípios.* Preprint. Disponível em: https://osf.io/preprints/osf/k2mb9. Acesso em: 3 dez. 2024.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Declaração Universal dos Diretos Humanos*. [S. l.], 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 3 dez. 2024.

JUNQUEIRA, R. D.; GASPARETTO, M. E. R. F. Acessibilidade nas avaliações em larga escala: desafios na construção de avaliações inclusivas. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 36, n. 118, p. 27-62, set./dez. 2023.

MORAES, L.; SIMÕES, A. A.; BECKER, K. L. A educação especial no Brasil: caminhos do Plano Nacional de Educação. In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2018. p. 11-54. v. 1.

SINGER, J. D.; WILLETT, J. B. *Applied Longitudinal Data Analysis: modeling change and event occurrence*. New York: Oxford University Press, 2003.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Uma medida do nível socioeconômico das escolas brasileiras utilizando indicadores primários e secundários. *Opinião Pública*, Campinas, v. 29, n. 3, p. 575-605, set./dez. 2023.

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*, [s. l.], v. 38, e0167, 2021.

SOARES, J. F. et al. *A permanência escolar importa:* indicador de trajetórias educacionais. São Paulo: Observatório da Fundação Itaú, 2024.

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

ÍNDICE DE INIQUIDADES INTERSECCIONAIS (TRIPLO I) E ÍNDICE DE QUALIDADE COM EQUIDADE (IQE): APLICAÇÃO COM DADOS DO SAEB E IMPLICAÇÕES PARA O NOVO IDEB

Guilherme Lichand[I]

Gustavo Henrique Moraes[II]

Rodrigo Megale[III]

Thiago Costa[IV]

https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v10.6508

RESUMO

Dezessete anos após a criação do Índice de Desenvolvimeno da Educação Básica, há um consenso emergente em torno da necessidade de revisá-lo – sobretudo para que passe a contabilizar desigualdades de aprendizagem segundo gênero, raça/cor e nível socioeconômico. Apesar dos avanços recentes, tanto no entendimento quanto na linguagem sobre desigualdades interseccionais, até pouco tempo atrás não havia indicadores estabelecidos para medi-las que satisfizessem propriedades estatísticas desejáveis para comparações entre grupos. Este artigo aplica um novo método, o Índice de Iniquidades Interseccionais (Triplo I), ao desafio de medir qualidade educacional

[I] Professor de Educação da Stanford Graduate School of Education; PhD em Economia Política e Governo pela Harvard University.

[II] Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre em Educação Científica e Tecnológica pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); doutor em Políticas Públicas e Gestão da Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

[III] Coordenador de Pesquisa do Equidade.info; mestre em Economia pela Universidade de São Paulo (USP).

[IV] Mestrando em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

equitativa no ensino básico brasileiro. Computam-se o Triplo I para escolas, municípios e estados brasileiros usando dados dos exames nacionais de Língua Portuguesa e Matemática do Saeb, em 2019 e 2021, para o 5º e 9º anos do ensino fundamental e para a 3ª série do ensino médio. Também se computa o Índice de Qualidade com Equidade (IQE), que penaliza a proporção de alunos proficientes por desigualdades interseccionais e por problemas de cobertura da avaliação, seja em função de seletividade das escolas na aplicação dos exames, seja em função de trajetórias educacionais irregulares dos estudantes. Os resultados revelam novas descobertas sobre o acesso à qualidade educacional equitativa no País; em particular, as disparidades regionais são muito menos acentuadas quando se consideram desigualdades e problemas de fluxo e cobertura.

Palavras-chave: iniquidades interseccionais; qualidade com equidade; Ideb.

INTRODUÇÃO

O enfrentamento às desigualdades sociais e a promoção da equidade têm sido uma preocupação central nas discussões sobre políticas públicas, especialmente no campo educacional. No mundo todo, desigualdades de nível socioeconômico, gênero, raça/cor, deficiências e transtornos de aprendizagem limitam a universalidade do direito à educação de qualidade, conforme estabelecido pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança (Unicef, 2014). Nesse sentido, é importante que as políticas públicas sejam informadas sobre essas desigualdades para promover uma educação inclusiva e equitativa.

No caso brasileiro, a superação das desigualdades educacionais tem sido encarada como uma prioridade das políticas públicas educacionais. O Plano Nacional de Educação (PNE), por exemplo, estabelece, entre as suas diretrizes, o compromisso de "superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação" (Brasil, 2014). Da mesma forma, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) condiciona a distribuição de recursos à "redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais" e a medidas de "equidade de aprendizagem" (Brasil, 2020).

Nesse cenário, a revisão do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) se torna uma necessidade premente para alinhar as políticas educacionais às demandas contemporâneas por equidade e inclusão. Desde sua criação em 2007, o Ideb tem servido como um importante indicador da qualidade da educação brasileira; no entanto, estudos recentes demonstram que o indicador possui limitações significativas, especialmente na captura das desigualdades socioeconômicas, raciais e de gênero (Iede, 2022). Portanto, a atualização do Ideb é crucial para garantir que o indicador continue a servir como um guia efetivo na formulação de políticas públicas voltadas para a superação das desigualdades educacionais no Brasil (Faria; Maggi, 2024).

Nesse contexto, o debate acadêmico tem convergido para a ideia de que a análise das desigualdades deve considerar um olhar interseccional. Estudos como o de Soares, Alves e Fonseca (2021) demonstram que considerar diferentes marcadores sociais (gênero, raça ou nível socioeconômico) de forma isolada tende a subestimar as suas magnitudes. Eles documentam, por exemplo, que a diferença entre a porcentagem de alunos brancos e não brancos com trajetórias educacionais regulares subestima pela metade a desigualdade real quando se consideram as intersecções de gênero, raça e classe – especificamente, entre meninas brancas de alta renda e meninos pretos de baixa renda. A abordagem unidimensional negligencia as barreiras adicionais enfrentadas por grupos que sofrem múltiplas formas de discriminação simultaneamente, reforçando a necessidade de uma análise interseccional.

O conceito de interseccionalidade, introduzido por Kimberlé Crenshaw (1989), tem sido fundamental para desvelar as complexas interações entre diferentes formas de discriminação, como as associadas a raça, gênero e nível socioeconômico. Em seu estudo seminal, Crenshaw (1989) analisou o caso DeGraffenreid vs. General Motors, em 1976, no qual cinco mulheres negras processaram a General Motors por discriminação: a empresa não contratava mulheres negras antes de 1964 e, durante uma recessão nos anos 1970, todas as mulheres negras contratadas após 1964 foram demitidas com base na senioridade. O tribunal decidiu que as reivindicações de discriminação racial e de gênero não podiam ser unidas, ignorando as experiências únicas das mulheres negras que enfrentam discriminação simultânea por serem negras e mulheres. Crenshaw demonstrou que tratar as mulheres negras apenas como mulheres ou apenas como negras perpetua as desigualdades, destacando a necessidade de uma abordagem interseccional para entender e combater as formas complexas de discriminação.

Nesse campo, em que as percepções qualitativas facilmente obscurecem a realidade objetiva, torna-se altamente interessante buscar aferir em que grau essas iniquidades interseccionais se manifestam. A modelagem de um indicador social é uma abordagem particularmente adequada para essa finalidade. Um indicador social é uma medida que quantifica ou operacionaliza um conceito, fornecendo informações sobre um aspecto ou uma dimensão específica da realidade social (Januzzi, 2012). Na pesquisa acadêmica, o indicador atua como a ponte entre o modelo explicativo e a evidência empírica: ele não substitui o conceito social que busca operacionalizar, mas serve como uma aproximação que permite descrever e investigar determinado fenômeno de maneira mais objetiva e estruturada.

No contexto das interseccionalidades, a proposição de um indicador social conta com um desafio adicional, uma vez que o conceito que se busca operacionalizar é, por definição, multidimensional, o que complexifica a sua modelagem. Ademais, por se tratar de uma ferramenta destinada a políticas públicas, um indicador deve reunir certas propriedades essenciais: ele deve ser capaz de capturar diferenças de resultados entre dois ou mais grupos em um único índice, tratar diferentes grupos sociais de forma simétrica – independentemente do tamanho de sua população –,

ser sensível a mudanças na distribuição que afetam qualquer grupo, além de ser simples de entender e aplicar.

Este trabalho utiliza o Índice de Iniquidades Interseccionais (III ou Triplo I), recentemente proposto por Lichand *et al.* (2024), que satisfaz as propriedades necessárias desejáveis de um indicador de desigualdades educacionais. Aplica-se o Triplo I aos dados das edições de 2019 e 2021 do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Além desta Introdução, o texto contempla a seguinte estrutura: na próxima seção, define-se e explica-se detalhadamente a modelagem do indicador, incluindo suas propriedades e a ilustração de seu uso com um exemplo real; a segunda seção é dedicada à definição do Índice de Qualidade com Equidade (IQE), que propõe uma medida de proficiência escolar penalizada pelas iniquidades interseccionais. Na sequência, propõe-se o IQE Ajustado (IQE*), que incorpora na medida original um fator de correção de fluxo e cobertura escolar. Na quarta seção, discorre-se sobre as informações provenientes do Saeb e sobre a metodologia de tratamento utilizada na aplicação. Na seção de resultados, são computados o III, o IQE e o IQE* para proficiência em Matemática e Língua Portuguesa no Saeb 2017, 2019 e 2021, entre alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio; por fim, a seção de discussão aborda as principais conclusões sobre iniquidades interseccionais, contribuições para o novo Ideb e limitações do estudo.

1 O ÍNDICE DE INIQUIDADES INTERSECCIONAIS (TRIPLO I)

Medir iniquidades interseccionais requer a consideração de múltiplos marcadores de desigualdades simultaneamente, o que apresenta desafios técnicos complexos. Simplesmente compilar múltiplas comparações binárias pode gerar conclusões inconsistentes e que tendem a detectar falsos positivos (Liebman; Kling; Katz, 2004). Indicadores que dependem exclusivamente de estatísticas de ordem ou *ranking*, como o índice de Gini ou diferenças interquintílicas, ignoram a definição de grupos sociais – em particular, são insensíveis a mudanças em condições de exclusão que afetam grupos específicos, por raça/cor, gênero ou nível socioeconômico, que deixam inalteradas a distribuição de resultados agregados. Ademais, indicadores sintéticos comumente utilizados, como o índice de dissimilaridade, atribuem nível de importância a cada grupo social proporcional ao tamanho de sua população – minimizando exclusões sofridas por grupos minoritários. Por fim, indicadores simples que tratam grupos sociais de forma simétrica, como a diferença entre o máximo e o mínimo dos desfechos médios entre os grupos, são insensíveis a mudanças que afetem os demais grupos – em particular, ignorando exclusões que afetem grupos intermediários.

Para desfechos binários, isto é, resultados para os quais é possível computar a porcentagem do grupo que obteve sucesso ou insucesso, um indicador que possui quase todas essas propriedades é o índice de Herfindahl-Hirshman (HHI), definido

originalmente para medir concentração de poder. Na literatura de Ciência Política, ele é muito utilizado para capturar o potencial de abuso de poder no parlamento. O HHI é calculado somando-se os quadrados das participações eleitorais de cada partido, com valores mais altos indicando maior concentração e menor concorrência. Sua fórmula matemática é $\mathrm{HHI} = \sum_{K=1}^{K} (s_{ks})$, em que $s_k \in [0,1]$ é a participação de mercado do partido k no parlamento. O indicador trata grupos de forma simétrica: a participação de cada partido político k influencia o HHI com o mesmo grau de importância, independentemente de quantos candidatos concorreram em cada legenda ou de sua participação no fundo eleitoral. Além disso, o indicador é sensível a toda mudança na distribuição de resultados que altere a participação de qualquer grupo. Assim, o HHI não ignora nem minimiza desigualdades (de participação) que afetam grupos específicos.

A estrutura do HHI serve de inspiração à análise de desigualdades interseccionais, na qual será possível medir a concentração de sucesso educacional – em particular no que diz respeito à obtenção de nível proficiente ou avançado no exame do Saeb – entre diferentes grupos sociais. Apesar de tratar grupos de forma simétrica e de ser sensível a transferências entre grupos, o indicador possui um potencial problema: possui relação mecânica com o número de grupos[1]. Isso é potencialmente problemático para a mensuração de desigualdades entre grupos sociais porque, diferentemente de partidos políticos legalmente constituídos, diferentes analistas podem discordar sobre qual a maneira de definir grupos sociais. Um índice capaz de medir interseccionalidades não deveria aumentar ou diminuir mecanicamente em função da opção de dividir a população em mais ou menos grupos.

O indicador proposto neste trabalho contorna esse problema recentrando o HHI a partir da participação esperada ou justa de cada grupo social no desfecho de interesse – aquela que seria observada se a alocação a resultados fosse definida por sorteio. Segundo essa lógica, a participação esperada do grupo k no desfecho é igual à sua participação na população. Assim, se homens negros representam 30% de uma determinada população, é de se esperar que haja o mesmo percentual de homens negros entre os estudantes proficientes daquela população caso proficiência fosse definida por sorteio.

A partir disso, para cada escola s, o III_s é definido como:

$$\mathrm{III}_s = \frac{1}{2}\sum_{k=1}^{K} (s_{ks})^2,$$

em que $s_{ks} = p_{ks} - P_{ks}$ representa a diferença entre a participação efetiva do grupo k no desfecho no contexto da escola $s(p_{ks})$; e sua participação esperada (P_{ks}) em s, o percentual de estudantes do grupo k que participaram da avaliação na escola s. A inserção do fator multiplicativo (1/2) garante que o Triplo I varie sempre entre 0 e 1.

[1] Sem desigualdades, $\mathrm{HHI} = \frac{1}{k}$.

O indicador possui uma interpretação probabilística. Lichand *et al.* (2024) mostram que o Triplo I é proporcional à probabilidade de coincidência de grupos sociais entre pares de alunos caracterizados pelo desfecho de interesse na escola *s* para além daquela que se esperaria que ocorresse simplesmente por acaso.

A partir do cálculo do Triplo I de cada escola para a qual o indicador pode ser computado, define-se:

$$III_m = \sum_{s \in m} \alpha_{sm} III_s,$$

em que α_{sm} é a porcentagem dos alunos da localidade *m* (e.g., município ou unidade da Federação) daquela série entre as escolas para as quais o Triplo I pode ser computado.

Uma das grandes vantagens do Triplo I é a sua simplicidade de cálculo. Para ilustrar essa simplicidade, a seguir computa-se o indicador para uma turma hipotética, expandindo progressivamente a definição de grupos sociais para ilustrar como os indicadores revelam desigualdades interseccionais. Considere-se a distribuição de proficiência em Língua Portuguesa de uma turma hipotética do 3º ano do ensino médio.

TABELA 1

EXEMPLO DE DISTRIBUIÇÃO DE ALUNOS PROFICIENTES – 3º ANO DO EM

Sexo	Proficientes no Saeb	Participação efetiva (p_k)
Masculino	50	50%
Feminino	50	50%

Fonte: Elaboração própria.

A priori a turma não aparenta ter desigualdades; no entanto, essa análise ignora a distribuição de gênero do público dessa turma que prestou o Saeb, a qual pode ser vista na Tabela 2.

TABELA 2

EXEMPLO DE DISTRIBUIÇÃO DE ALUNOS QUE REALIZARAM O SAEB DE TURMA DO 3º ANO DO EM

Sexo	Presentes no Saeb	Participação efetiva (p_k)
Masculino	120	60%
Feminino	80	40%

Fonte: Elaboração própria.

A partir disso, pode-se observar que, por mais que a distribuição de participação na proficiência seja a mesma entre homens e mulheres, os homens compõem 60% do contingente de alunos. Portanto, a participação justa na proficiência seria aquela

que respeita a distribuição demográfica da população de interesse. Neste caso o III é calculado da seguinte maneira:

TABELA 3

EXEMPLO DE CÁLCULO DOS COMPONENTES DO III DE TURMA DO 3º ANO DO EM

Sexo	Participação efetiva (pk)	Participação esperada (p_k)	$(p_k - p_k)^2$
Masculino	50%	60%	$(0.5 - 0.6)^2$
Feminino	50%	40%	$(0.5 - 0.4)^2$

Fonte: Elaboração própria.

$$III = \frac{1}{2}\sum_{k}(p_k - P_k)^2 = \frac{1}{2}[(-0.1)^2 + (0.1)^2] = 0.01$$

No exemplo, a análise de diferenças de concentração de proficiência somente entre gêneros revela desigualdades modestas (já que 0 expressaria completa ausência de iniquidades e 1, situação de máxima iniquidade).

Na sequência, introduzem-se mais interseccionalidades, para demonstrar como fica o cálculo do índice quando se desagrega ainda mais a distribuição de proficiência dessa turma considerando gênero e raça/cor:

TABELA 4

EXEMPLO DE DISTRIBUIÇÃO DE ALUNOS QUE REALIZARAM O SAEB DE TURMA DO 3º ANO DO EM, POR GÊNERO E RAÇA/COR

Sexo e Raça/Cor	Participantes do Saeb	Participação esperada (p_k)
Masculino e Preta, Parda ou Indígena	80	40%
Masculino e Branca ou Amarela	40	20%
Feminino e Preta, Parda ou Indígena	50	25%
Feminino e Branca ou Amarela	30	15%

Fonte: Elaboração própria.

TABELA 5

EXEMPLO DE DISTRIBUIÇÃO DE ALUNOS PROFICIENTES DE TURMA DO 3º ANO DO EM, POR GÊNERO E RAÇA/COR

Sexo e Raça/Cor	Participantes do Saeb	Participação esperada (p_k)
Masculino e Preta, Parda ou Indígena	15	15%
Masculino e Branca ou Amarela	35	35%
Feminino e Preta, Parda ou Indígena	20	20%
Feminino e Branca ou Amarela	30	30%

Fonte: Elaboração própria.

Por mais que meninos pretos/pardos/indígenas componham 40% do total de alunos que realizaram a prova, eles representam somente 15% dos proficientes. O cálculo doTriplo I, quando são levados em consideração mais níveis de interseccionalidades, é apresentado a seguir:

$$III = \frac{1}{2}\sum_{k}(p_k - P_k)^2$$

$$= \frac{(0{,}15 - 0{,}4)^2 + (0{,}35 - 0{,}2)^2 + (0{,}2 - 0{,}25)^2 + (0{,}3 - 0{,}15)^2}{2}$$

$$= 0{,}055$$

O exemplo ilustra como considerar interseccionalidades – neste caso, multiplica o indicador por um fator de 5,5.

Outro aspecto interessante do III é que desfechos binários diferentes podem ser definidos, mensurando-se as iniquidades interseccionais em diferentes níveis da distribuição da variável de interesse. Pode-se, por exemplo, calcular o III tanto para os estudantes que atingiram nível adequado de aprendizagem, classificados como proficientes, quanto para aqueles que ficaram abaixo de um nível básico de aprendizagem, classificados como abaixo do básico.

Além disso, o índice tem a virtude de que é possível realizar a decomposição das fontes de iniquidades, diagnosticando, dessa forma, quais grupos contribuem de maneira mais acentuada para as iniquidades interseccionais.

1.1 PROPRIEDADES DO TRIPLO I

O Triplo I apresenta diversas propriedades desejáveis que o tornam ideal para a análise de desigualdades educacionais. Primeiramente, o índice trata todos os grupos sociais de forma simétrica, independentemente de sua participação na população de interesse. Somado a isso, o indicador é sensível a toda transferência de desfecho entre grupos sociais e insensível a qualquer transferência dentro do mesmo grupo; ou seja, redistribuições de sucesso ou fracasso dentro de um mesmo grupo não alteram o valor do índice – efetivamente pautado pela lógica de grupos –, enquanto redistribuições entre grupos diferentes impactam o resultado sempre que modificam iniquidades existentes. Outra característica importante é a ausência de relação mecânica com o número de grupos sociais considerados, o que permite a aplicação do índice em contextos com diferentes números ou definições de grupos sem comprometer sua validade. Além disso, , facilitando a comparabilidade entre esses diferentes contextos[2].

[2] Ver Lichand *et al.* (2024) para uma discussão completa sobre suas propriedades e comparação com outros indicadores de desigualdades amplamente utilizados.

2 O ÍNDICE DE QUALIDADE COM EQUIDADE (IQE)

A partir do Triplo I, define-se o Índice de Qualidade com Equidade (IQE) para cada unidade geográfica *m* como:

$$IQE_m = \overline{p}_m \, (1 - III_m)$$

em que $\overline{p}_m$ é o percentual da população avaliada na escola que participa do desfecho de sucesso. O IQE_m penaliza a proficiência, um critério pedagógico, pela desigualdade presente na escola, no mesmo espírito do Índice de Oportunidades Humanas (HOI) (Banco Mundial, 2010). A diferença é que o HOI penaliza desigualdades pelo índice de dissimilaridade que, como discutido, possui pesos diferentes para cada grupo social, conforme sua participação na população – uma propriedade indesejável que o Triplo I não tem.

Concretamente, se dois municípios têm o mesmo percentual de alunos no desfecho de sucesso (como, por exemplo, mesmo percentual de proficientes em determinada avaliação), aquele que apresentar menor desigualdade (menor III_m) terá um maior IQE_m.

Uma preocupação com esta definição do IQE é que proficiência seja penalizada apenas por desigualdades no topo da distribuição – acima do patamar de proficiência –, enquanto é possível (como será visto na aplicação apresentada) que iniquidades interseccionais sejam muito maiores em níveis mais baixos de desempenho (e.g., abaixo do básico). Para superar essa preocupação, penaliza-se a proficiência pelos indicadores de desigualdade em diferentes cortes da distribuição de proficiência. Considere-se $\overline{III}_m$ como a média do III_m computado entre os alunos com desempenho avançado e abaixo do básico na avaliação (ver de Soares, 2009, para as definições correspondentes na escala Saeb). Redefiniu-se o IQE_m como:

$$IQE_m = \overline{p}_m \, (1 - \overline{III}_m)$$

No exemplo da seção anterior, assumindo por simplicidade que a escola fosse a única de seu município *m*, o IQE seria calculado da seguinte maneira para o caso em que se consideraram apenas diferenças de sexo:

$$IQE_m = 0{,}5 \times (1 - 0{,}01) = 0{,}495$$

Já para o caso em que foram considerados sexo e raça/cor, tem-se:

$$IQE_m = 0{,}5 \times (1 - 0{,}055) = 0{,}4725$$

Note-se, então, que o IQE não aumenta necessariamente com o crescimento médio da proficiência, caso grupos sociais específicos da população sejam beneficiados, aumentando assim as iniquidades educacionais. Sua penalização pelo Triplo I garante que seja pautada na definição de grupos sociais, sensível à exclusão de grupos minoritários, bem como a desigualdades que afetem grupos intermediários – um avanço significativo em relação a uma análise puramente de proficiência. Ao mesmo tempo, é muito mais facilmente interpretável do que indicadores como o atual Ideb. Se é difícil entender o que significa um aumento de 0,5 ponto no Ideb, no IQE esse número remete ao aumento na porcentagem de alunos proficientes uma vez penalizadas iniquidades interseccionais.

2.1 CORRIGINDO PROBLEMAS DE FLUXO E DE COBERTURA DA AVALIAÇÃO

Os cálculos anteriores são viesados por desconsiderar alunos que não estão matriculados nas escolas e séries que compõem o plano amostral coberto pela avaliação na localidade *m*: repetentes, evadidos ou nunca matriculados e matriculados em turmas ou escolas que não são objeto daquela avaliação (e.g., multisseriadas ou EJA, no caso do Saeb). Para suprimir esse viés, introduziu-se uma correção, definida pelo :

$$IQE_m^* = \underbrace{\bar{p}_m}_{\text{\% proficientes}} \times \underbrace{(1 - \overline{III}_m)}_{\text{iniquidades}} \times \underbrace{\frac{SAEB_m}{Matriculas_m}}_{\text{cobertura e fluxo}}$$

em que $SAEB_m$ é o número de alunos da localidade *m* inscritos no Saeb e $Matriculas_m$ é a população estimada que faria a prova na localidade *m* se não houvesse problemas de fluxo e cobertura. Essa população pode ser projetada a partir das matrículas do município em anos anteriores – especificamente, no ano em que a série avaliada esteve no 1º ano do ensino fundamental, série na qual a matrícula é basicamente universal. Essa correção, que é simples de ser feita a partir dos dados do Censo Escolar, assemelha-se àquela que é usada no contexto do Fundeb para calcular a taxa de cobertura escolar em cada município.

Vale ressaltar que essa correção é simples e transparente; em particular, não requer imputar a nota de alunos que não fizeram a avaliação. Isso porque é baseada na premissa de que todos aqueles que não fizeram a prova não atingiriam o patamar de proficiência. Essa premissa é provavelmente verdadeira na grande maioria dos casos, e gera incentivos corretos para que os municípios façam esforços para: i) garantir trajetórias regulares (Soares, Gonzaga e Fonseca, 2021), já que alunos em séries defasadas não são público-alvo da avaliação; ii) garantir que todos os estudantes

matriculados na série avaliada estejam presentes no dia da prova; e iii) incluir na avaliação alunos de públicos tipicamente excluídos da cobertura do Saeb, como crianças com deficiências e turmas multisseriadas e da educação de jovens e adultos.

De volta ao exemplo ilustrativo, suponha-se que, se 200 alunos fizeram o Saeb no município *m*, as matrículas da 3ª série do município na ausência de problemas de fluxo e cobertura da avaliação deveriam ser 250. Nesse caso, $\frac{SAEB_m}{Matriculas_m} = 0{,}8$. Penalizando o indicador de qualidade educacional com equidade por problemas de fluxo e cobertura, o IQE_m^* é dado por:

$$IQE_m^* = 0{,}5 \times (0{,}945) \times 0{,}8 = 0{,}378$$

Levando em consideração iniquidades e problemas de cobertura e fluxo, há uma penalização de 24,4% em relação à métrica de proficiência. Tais medidas permitem uma avaliação muito mais realista e que possibilita uma análise comparativa entre escolas, cidades e estados, que não negligencie nem iniquidades interseccionais nem diferenças de fluxo e cobertura da avaliação.

3 DADOS: UTILIZAÇÃO E TRATAMENTO

Para este estudo foram utilizadas as informações do Saeb e do Censo Escolar. Utilizaram-se dados de 2019 e 2021 para o 5º e 9º anos do ensino fundamental e para a 3ª série do ensino médio, para as provas de Língua Portuguesa e Matemática. Para simplificar a exposição, o artigo foca nos resultados de 2021 para o 5º ano do ensino fundamental na exposição do Triplo I. Na exposição do IQE, o artigo considera os resultados de 2021 para todas as séries.

Embora a composição racial de cada escola, bem como das unidades da Federação, varie ao longo do tempo, todos os dados utilizados para o cômputo do Triplo I são do Saeb. Dessa forma, o índice não é viesado por diferenças de composição associadas a fontes de dados diferentes. Os dados do Censo Escolar são utilizados somente para projeção das matrículas esperadas por UF no cômputo do IQE Ajustado.

3.1 O SAEB

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é um conjunto de avaliações aplicadas periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) com o objetivo de medir a qualidade da educação básica no Brasil. Essas avaliações têm como foco principal o desempenho dos estudantes em disciplinas-chave, como Língua Portuguesa e Matemática, em diferentes etapas da

educação básica, incluindo os anos iniciais do ensino fundamental e anos finais dos ensinos fundamental e médio.

O Saeb engloba avaliações, como a Prova Brasil, aplicadas em larga escala em escolas públicas e privadas. A partir dos resultados dessas avaliações, são gerados indicadores que auxiliam na formulação de políticas educacionais e no monitoramento do desempenho das redes de ensino e escolas individuais.

Por meio dessas avaliações, o Saeb proporciona uma visão abrangente e detalhada da educação no Brasil, permitindo que as desigualdades educacionais sejam identificadas e que medidas possam ser tomadas para promover uma educação mais equitativa.

3.1.1 Níveis de proficiência

O Saeb não define, até o presente, critérios de proficiência com base nas notas da avaliação. Diante disso, neste trabalho foram seguidas as definições de Soares (2009), que definiu esses critérios no contexto do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Estado de São Paulo (Idesp). Concretamente, o desempenho é classificado em quatro categorias: insuficiente, básico, proficiente e avançado.

TABELA 6

CATEGORIAS DE PROFICIÊNCIA DE ACORDO COM ANO ESCOLAR E MATÉRIA

Ano escolar	Nível de proficiência	Português	Matemática
5º ano (EF)	Insuficiente	<150	<175
	Básico	150 a 200	175 a 225
	Proficiente	200 a 250	225 a 275
	Avançado	>250	>275
9º ano (EF)	Insuficiente	<200	<225
	Básico	200 a 275	225 a 300
	Proficiente	275 a 325	300 a 350
	Avançado	>350	>350
3ª série (EM)	Insuficiente	<250	<275
	Básico	250 a 300	275 a 350
	Proficiente	300 a 375	350 a 400
	Avançado	>375	>400

Fonte: Elaboração própria com base em Soares (2009, p. 36).

3.1.2 Grupos pequenos ou ausentes e árvore de decisão

Um desafio prático no cômputo do Triplo I é que, sobretudo em escolas menores, nem todos os grupos sociais podem estar presentes, ou estão presentes apenas em pequeno número – introduzindo imprecisão na medida para aquela escola. Essa situação é tanto mais provável quanto mais granular for a definição dos diferentes grupos sociais (e.g., meninos indígenas do terceiro quintil de nível socioeconômico).

Esse problema, comum a qualquer indicador pautado sob a lógica de grupos sociais, tipicamente exige soluções complexas e pouco transparentes. Na literatura, é frequente a imputação de resultados educacionais para grupos pequenos ou ausentes dos dados utilizando métodos bayesianos de simulação (como em Ernica, Rodrigues e Soares, 2024), uma correção que introduz novas imprecisões (em função de erros de simulação) e complexa tanto para replicar quanto para compreender.

Em contraste, o Triplo I endereça esse problema de forma muito mais simples e transparente: basta seguir uma árvore de decisão que indica, para cada escola, com quantos grupos o indicador deveria ser calculado. Se a granularidade da definição de grupos não permitir calcular o Triplo I porque há poucos ou nenhum aluno de um ou mais grupos naquela escola, a árvore indica que ele deve ser computado com uma definição alternativa que agrega alguns desses grupos, sucessivamente, até que o problema seja eliminado.

Concretamente, neste trabalho, computou-se o Triplo I em cada escola utilizando inicialmente dez grupos sociais, definidos pela combinação de sexo (masculino/feminino) e raça/cor (branca, amarela, preta, parda, indígena). Caso o número de alunos avaliados em um desses grupos seja menor que cinco alunos para algum estrato, em uma dada escola, o cálculo do Triplo I é feito com seis grupos sociais, agrupando as categorias de raça/cor em: branca/amarela, parda/indígena e preta. Se, ainda assim, não houver alunos suficientes, o Triplo I é recalculado com quatro grupos sociais, combinando branca/amarela e preta/parda/indígena. Caso persistam grupos sem o número mínimo de alunos, o Triplo I é calculado apenas com dois grupos sociais, considerando apenas o sexo.

Lichand *et al.* (2024) provam que o indicador possui boas propriedades para que esse procedimento não gere vieses de cálculo. Neste trabalho, documentou-se que, na aplicação realizada, de fato não há relação sistemática entre o Triplo I e a agregação definida pela árvore de decisão.

3.1.3 Correção de fluxo e de problemas de cobertura

Para o cálculo do IQE*, é necessário estimar o número de alunos que fariam a prova na localidade *m* na ausência de problemas de fluxo e cobertura. Como mencionado anteriormente, implementou-se uma correção similar àquela utilizada no contexto do Fundeb: foram projetadas as matrículas esperadas na escola *s* e série *g* como sendo o total de matrículas no 1° ano da escola *s* no Censo Escolar referente ao ano calendário no qual o aluno da série *g* teria cursado o 1° ano.

4 RESULTADOS

4.1 RESULTADOS DO TRIPLO I NAS ESCOLAS E MUNICÍPIOS

A Figura 1 apresenta a distribuição do Triplo I médio, aquele entre os proficientes e aquele abaixo do básico, para os resultados de 2021 do 5º ano, por escola. Os gráficos revelam considerável heterogeneidade entre as escolas brasileiras. O índice tem maior amplitude e variabilidade entre os alunos com desempenho abaixo do básico. Tal resultado sugere que, no Brasil, considerar apenas a proficiência para cômputo das desigualdades pode mascarar diferenças de iniquidades entre grupos demográficos em relação à falta de domínio de habilidades e competências básicas.

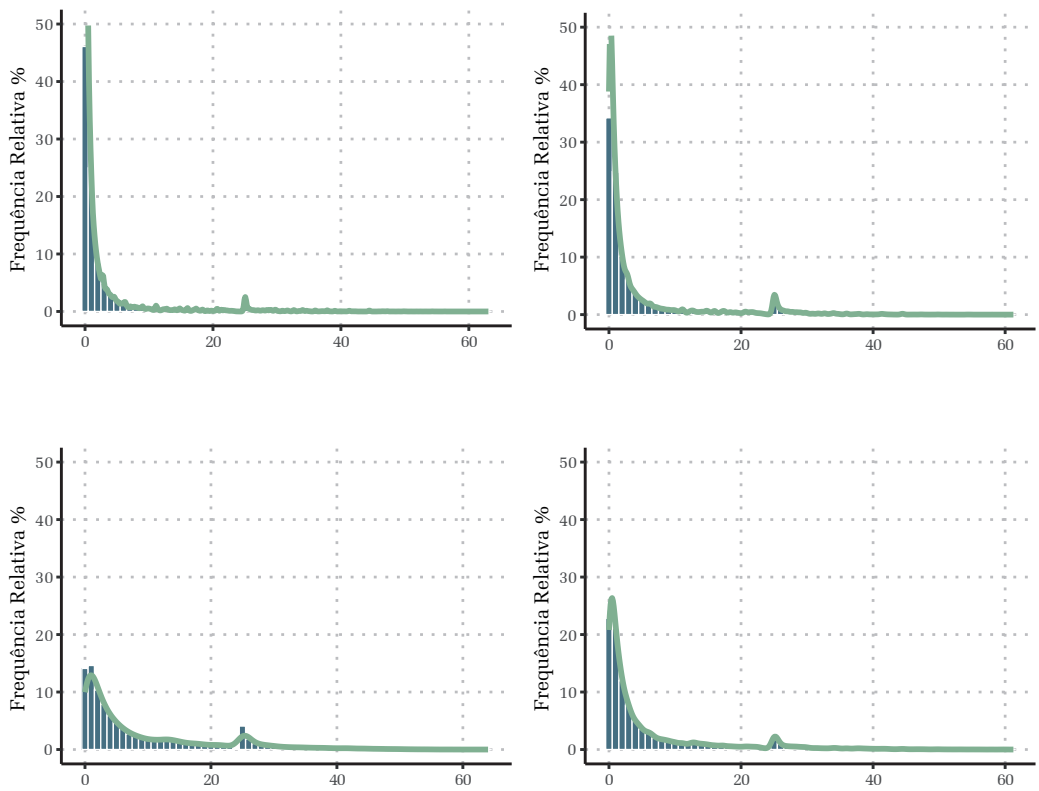


FIGURA 1

DISTRIBUIÇÃO DO TRIPLO I POR ESCOLA (ABAIXO DO BÁSICO, ENTRE OS PROFICIENTES E MÉDIO) PARA ALUNOS DO 5º ANO, EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA – 2021

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024).

Nota: Histogramas do Triplo I para o 5º ano em 2021, por escola. Na coluna da esquerda, gráficos referentes a Língua Portuguesa, e na coluna da direita, a Matemática. O III Proficiência utiliza o desfecho binário referente ao aluno ter atingido nota mínima na matéria para ser considerado proficiente (segundo critérios da Tabela 6). Já o III Abaixo do Básico utiliza o desfecho binário se o aluno tirou uma nota no intervalo considerado abaixo do básico (segundo critérios da Tabela 6).

A Figura 2 computa o Triplo I para proficiência, abaixo do básico e da média entre os dois, para o 5º ano, em nível de município, para Língua Portuguesa e Matemática, em 2021. Pode-se observar grande variabilidade nos indicadores por município, tanto para proficientes quanto para abaixo do básico. As concentrações de indicadores altos variam não só pelo desfecho binário utilizado, como também entre Língua Portuguesa e Matemática. No Norte do Brasil, para proficiência, há uma maior concentração de municípios presentes nas categorias mais elevadas de Triplo I, em ambas as disciplinas. Para Matemática, em particular, observa-se uma grande concentração de municípios no Sul do País com altas iniquidades interseccionais no nível abaixo do básico, mas baixas iniquidades entre os alunos proficientes.

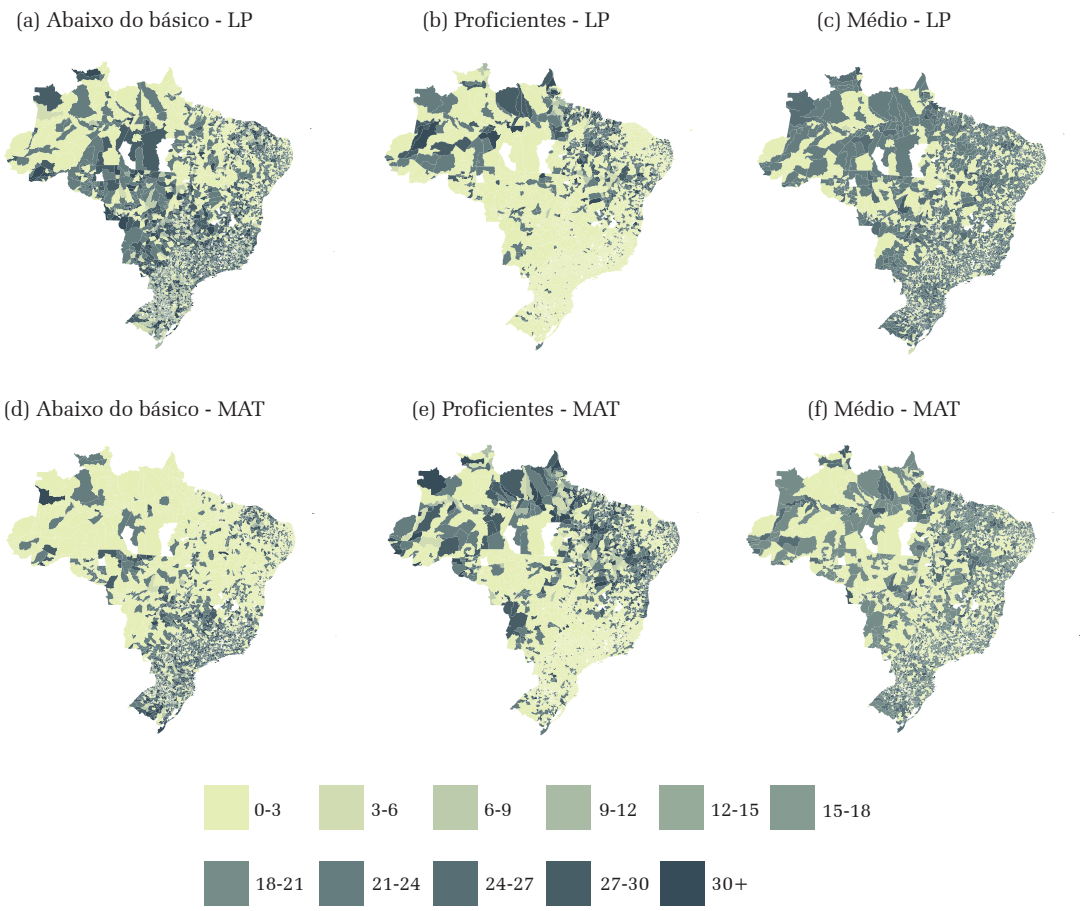


FIGURA 2

DISTRIBUIÇÃO DO TRIPLO I POR MUNICÍPIO (ABAIXO DO BÁSICO, ENTRE OS PROFICIENTES E MÉDIO) PARA ALUNOS DO 5º ANO, EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA – 2021

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024).

Nota: Distribuição espacial do Triplo I para o 5º ano em 2021, por município. O cálculo agrega os dados de cada escola daquele município, ponderando o indicador pelo número de matrículas na série em questão. Para fins de visualização, os valores estão separados por categorias descritas na legenda. No painel superior, Triplo I para os desfechos binários abaixo do básico, proficientes, e a média entre os dois, calculado para Língua Portuguesa; no painel inferior, para Matemática.

A distribuição espacial do Triplo I contraria o padrão usual das estatísticas educacionais brasileiras, inclusive com o Sul e o Sudeste apresentando os piores números em alguns recortes. Isso denota o potencial explicativo e inovador do indicador para compreender o acesso equitativo à educação de qualidade.

4.2 RELAÇÃO ENTRE O TRIPLO I E NÚMERO DE ALUNOS, ÁRVORE DE DECISÃO, PROPORÇÃO DE PRETOS, PARDOS E INDÍGENAS E NOTA MÉDIA NO SAEB, POR ESCOLA

Esta seção documenta a relação entre o Triplo I (entre os proficientes, abaixo do básico e médio) e diversas características das escolas, de forma não paramétrica. Por simplicidade, foi mantido o foco nos resultados dos alunos do 5º ano; por completude, as análises consideram os dados de 2019 e 2021.

Na Figura 3, pode-se observar que, para todos os desfechos binários, o Triplo I parece ter uma relação negativa com o número de alunos no 5º ano, tanto para Língua Portuguesa quanto para Matemática. Há indícios de que escolas maiores tenham menores iniquidades interseccionais, tanto entre os alunos proficientes quanto entre aqueles abaixo do básico.

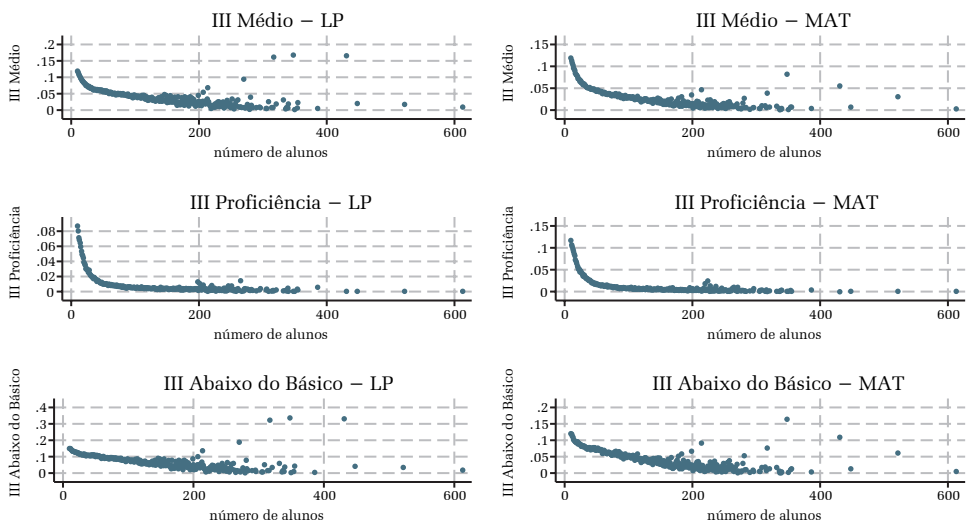


FIGURA 3

RELAÇÃO ENTRE O TRIPLO I E O NÚMERO DE ALUNOS NO 5º ANO EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA, POR ESCOLA – 2021

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024).

Nota: Relação entre o Triplo I para abaixo do básico, proficientes e a média entre os dois (eixo Y) e o número de alunos no 5º ano do ensino fundamental (eixo X), por escola. Na coluna da esquerda, gráficos para Língua Portuguesa e, na coluna da direita, para Matemática.

Como escolas menores tipicamente apresentam valores mais altos do Triplo I, uma preocupação importante é se o indicador possui relação mecânica com o número de grupos sociais utilizados para computar o indicador (K) – já que é mais recorrente que, nessas escolas, não seja possível computar as diferenças entre participação esperada e efetiva nos desfechos para todos os grupos de interesse, em função da sua ausência ou presença pouco numerosa. Lichand *et al*. (2024) documentam que a métrica é robusta à redefinição de grupos sociais. A Figura 4 denota que, na aplicação realizada, de fato não há relação sistemática entre o Triplo I e o número de grupos sociais utilizados no seu cômputo.

O gráfico foi construído residualizando tanto o Triplo I quanto o K pelo tamanho da escola. Tal procedimento consiste simplesmente em retirar o efeito do tamanho da escola sobre o indicador e sobre o número de grupos demográficos escolhidos (K). Para isso, ajustaram-se modelos de regressão em que o Triplo I e o K são variáveis dependentes, e o tamanho da escola é a variável independente. Os resíduos resultantes dessas regressões representam as partes do Triplo I e de *K* que não estão relacionadas ao tamanho da escola. Esses resíduos são então usados no gráfico para verificar a relação entre Triplo I e *K*, eliminando a influência direta do tamanho da escola sobre ambas as variáveis.

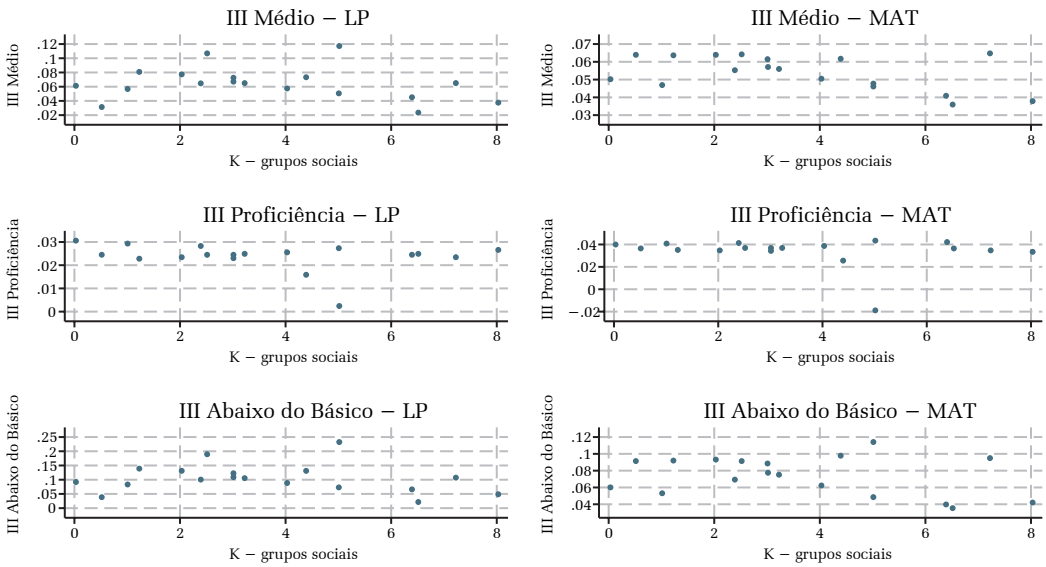


FIGURA 4

RELAÇÃO ENTRE O TRIPLO I E O NÚMERO DE GRUPOS SOCIAIS UTILIZADOS PARA 5º ANO EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA, POR ESCOLA – 2021

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024).

Nota: Relação entre o Triplo I para abaixo do básico, proficientes, e a média entre os dois (eixo Y) e o número de grupos sociais (K) utilizados no cálculo do Triplo I (eixo X), por escola. Na coluna da esquerda, gráficos para Língua Portuguesa, e na coluna da direita, para Matemática. A análise residualiza valores do Triplo I e do K pelo número de matrículas da escola nas séries avaliadas pelo Saeb, a fim de documentar a relação entre o indicador e o número de grupos sociais utilizados no seu cálculo desconsiderando o efeito do tamanho da escola sobre o indicador. Pontos agrupados em intervalos a partir dos resíduos das regressões indicadas.

Em seguida, a Figura 5 apresenta a relação entre o Triplo I (médio, entre os estudantes acima do patamar de proficiência e entre aqueles abaixo do básico) e a proporção de alunos pretos, pardos e indígenas (PPI) para o 5º ano, em Língua Portuguesa e Matemática. Nos painéis intermediários, há um aumento do índice à medida que a proporção de alunos PPI aumenta. Uma hipótese se baseia no fato de que, em escolas racialmente mais homogêneas, se um pequeno grupo demográfico é majoritariamente responsável pelo desfecho de sucesso, o índice tende a ser maior. Isso ocorre porque a concentração de resultados em um grupo específico amplifica a disparidade medida pelo Triplo I. Entender essa dinâmica é crucial para identificar contextos escolares nos quais a inclusão e a equidade podem estar sendo comprometidas, permitindo a formulação de políticas educacionais que abordem essas desigualdades. Nos painéis inferiores, voltados aos alunos abaixo do básico, o índice tende a diminuir conforme a proporção de alunos PPI aumenta, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. Isso pode indicar que, em escolas com uma maior proporção de alunos PPI, a disparidade entre a proporção de alunos na população e a proporção de alunos que estão abaixo do básico também é menor.

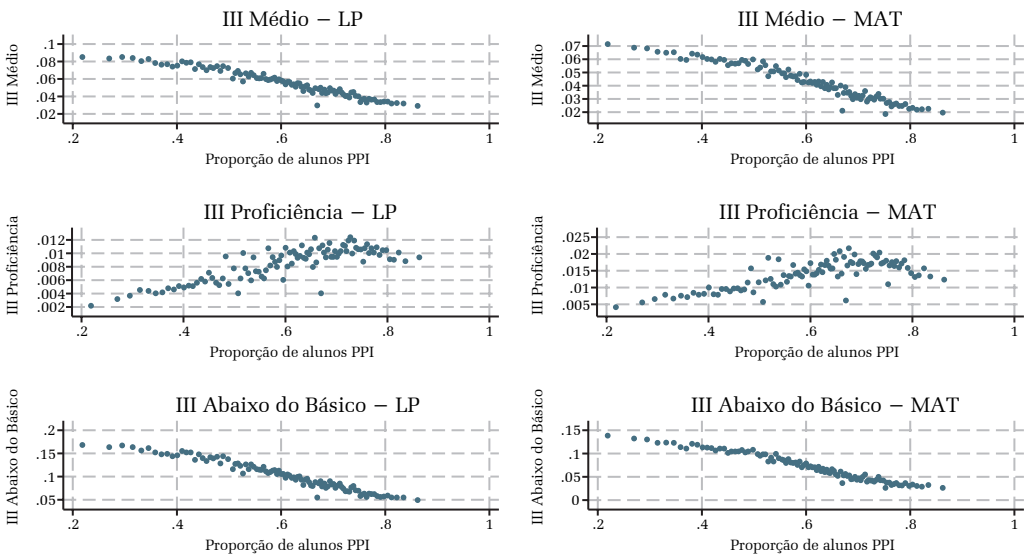


FIGURA 5

RELAÇÃO ENTRE O TRIPLO I E A PROPORÇÃO DE ALUNOS PRETOS/PARDOS/INDÍGENAS NO 5º ANO EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA, POR ESCOLA – 2021

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024).

Nota: Relação entre o Triplo I para abaixo do básico, proficientes e a média entre os dois (eixo Y) e a proporção de alunos pretos/pardos/indígenas no 5º ano do ensino fundamental (eixo X), por escola. Na coluna da esquerda, gráficos para Língua Portuguesa e, na coluna da direita, para Matemática. Escolas agrupadas por percentis de proporção de alunos PPI.

Por fim, é importante entender a relação entre o desempenho no Saeb e iniquidades interseccionais. Na Figura 6, realizou-se essa análise para o 5º ano, nas provas de Língua Portuguesa e Matemática. Observou-se uma relação inversa entre o índice que utiliza a proficiência e o abaixo do básico. Conforme a nota média da escola aumenta, o Triplo I entre os proficientes tende a diminuir. Ao contrário, entre os estudantes abaixo do básico, escolas com maior desempenho estão associadas a maiores iniquidades. Uma hipótese é que escolas com maiores notas sejam mais homogêneas, com grandes grupos demográficos majoritariamente responsáveis pelo desempenho proficiente e pequenos grupos sendo responsáveis pelo desempenho abaixo do básico. No caso do Triplo I entre os proficientes, isso leva a um índice mais baixo; já no Triplo I abaixo do básico, o oposto acontece.

Os resultados demonstram a importância de olhar para iniquidades em diferentes partes da distribuição de desempenho. Escolas podem parecer pouco desiguais ao se analisarem diferenças entre participação esperada e efetiva de grupos sociais entre os proficientes, com uma pequena parcela de alunos, de determinado grupo social, sendo responsável por grande parte do desempenho negativo da escola – revelando iniquidades ocultas.

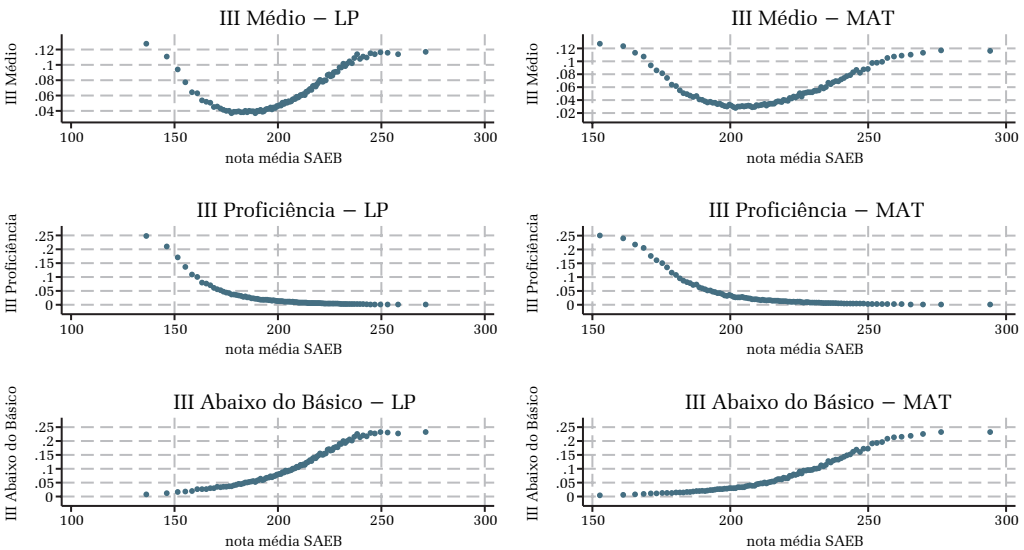


FIGURA 6

RELAÇÃO ENTRE O TRIPLO I E A NOTA MÉDIA OBTIDA NO 5º ANO EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA, POR ESCOLA – 2021

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024).

Nota: Relação entre o Triplo I para abaixo do básico, proficientes e a média entre os dois (eixo Y) e nota média no Saeb para 5º ano do ensino fundamental (eixo X), por escola. Na coluna da esquerda, gráficos para notas em Língua Portuguesa e, na coluna da direita, para Matemática. Escolas agrupadas por percentis da nota da prova Saeb.

4.3 RESULTADOS DO TRIPLO I, IQE E IQE AJUSTADO PARA A PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Conforme destacado na seção de dados, os resultados apresentados a seguir focam na análise para os resultados da prova do Saeb em Língua Portuguesa e Matemática para o 5º ano do ensino fundamental. A Tabela 7 documenta a média de proficiência em Língua Portuguesa em 2021 e o cálculo do Triplo I, do IQE e do IQE Ajustado, por UF. Na última linha, apresentam-se os resultados para o Brasil, que tem proficiência média de 52,9% (numa escala que varia entre 0% e 100%). Iniquidades interseccionais penalizam a porcentagem de proficientes em 4,5%. Em função do ano excepcional na retomada presencial pós-pandemia, a cobertura da avaliação foi de menos de dois terços das matrículas projetadas para a série. Considerando iniquidades, fluxo e cobertura, o IQE Ajustado para o Brasil era de 32,2% (mais uma vez, numa escala que varia entre 0% e 100%) – uma redução de quase 40% em relação à métrica de proficiência.

Em 2021, a UF com maior proporção de alunos proficientes em Língua Portuguesa foi Santa Catarina, com 68,5% dos alunos do 5º ano com notas nos níveis proficiente ou avançado; já aquela com menor proporção de alunos proficientes foi Sergipe, com 31,7%. O cálculo do Triplo I tem como objetivo revelar desigualdades não observadas quando se realiza uma simples comparação da porcentagem de proficientes. A comparação entre Paraná e São Paulo, por exemplo, ilustra seu potencial: embora São Paulo tivesse uma menor porcentagem de alunos proficientes (62,5% vs. 64%), o Triplo I médio do estado era de 4,1, comparado a 6,5 do Paraná. O cálculo do IQE penaliza essas iniquidades: de fato, São Paulo apresenta proficiência ajustada, expressa pelo IQE, maior do que a do Paraná (60% vs. 59,8%).

TABELA 7

ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS POR UF PARA PROFICIÊNCIA EM PORTUGUÊS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2021

(continua)

UF	% Proficiência	Média Triplo I	$\frac{SAEB_m}{Matriculas_m}$	% IQE	% IQE Ajustado
RO	45	3,3	71,2	43,5	31
AC	50	4,8	55,7	47,6	26,5
AM	45,4	3,1	70,9	43,9	31,2
RR	46,9	3,5	57,9	45,3	26,2
PA	34,6	3,9	60	33,2	20
AP	38,7	3,1	66,7	37,5	25
TO	41,6	3,9	73,9	39,9	29,5
MA	31,9	4,2	58,5	30,5	17,8

TABELA 7

ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS POR UF PARA PROFICIÊNCIA EM PORTUGUÊS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2021

(conclusão)

UF	% Proficiência	Média Triplo I	$\frac{SAEB_m}{Matriculas_m}$	% IQE	% IQE Ajustado
PI	44,5	5	66,3	42,3	28
CE	60,7	4,6	72,6	57,9	42,1
RN	36,1	3,8	58	34,8	20,2
PB	40,3	3,7	59,5	38,8	23,1
PE	41,5	3,1	59,9	40,2	24,1
AL	41,9	3,7	67,5	40,4	27,3
SE	31,7	3,8	67,5	30,5	20,6
BA	39,3	3,8	57,3	37,8	21,7
MG	58,9	5,1	64	55,9	35,8
ES	58,5	4,7	72,2	55,7	40,2
RJ	47,7	3,7	52,5	45,9	24,1
SP	62,5	4,1	66,2	60	39,7
PR	64	6,5	68,6	59,8	41,1
SC	68,5	7,7	76,2	63,2	48,2
RS	61,6	7,3	58,1	57,1	33,2
MS	49,6	4,2	65,4	47,5	31,1
MT	51,7	3,9	62	49,7	30,8
GO	58	4,5	69	55,4	38,2
DF	65,8	5	61,6	62,5	38,5
BR	52,9	4,5	63,7	50,5	32,2

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024).

Nota: Cálculos são referentes à prova de Língua Portuguesa do Saeb. A coluna 2 mostra o percentual médio de alunos proficientes em cada UF; a coluna 3 mostra o Triplo I médio em cada UF, calculado agregando o Triplo I calculado por escola, utilizando os pesos populacionais de cada UF. Na coluna 4 está o fator UF, determinado pela correção de fluxo e cobertura; e nas colunas 5 e 6, o IQE e o IQE Ajustado por UF, calculado seguindo a metodologia descrita anteriormente neste trabalho.

Na Tabela 8, apresentam-se os cálculos correspondentes a Matemática. Primeiramente, observa-se que a porcentagem de alunos proficientes em Matemática é de 38,7% – cerca de 14 p.p. menor do que em Língua Portuguesa; iniquidades interseccionais penalizam a porcentagem de proficientes em 3,7%. A cobertura da avaliação foi também de menos de dois terços das matrículas projetadas para a série. Considerando iniquidades, fluxo e cobertura (mais uma vez, excepcionalmente baixa no contexto pós-pandemia), o IQE Ajustado para o Brasil era de 23,7% – uma redução de 38,8% em relação à métrica de proficiência.

TABELA 8

ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS POR UF PARA PROFICIÊNCIA EM MATEMÁTICA DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2021

UF	% Proficiência	Média Triplo I	$\frac{SAEB_m}{Matriculas_m}$	% IQE	% IQE Ajustado
RO	29,4	2,6	71,2	28,6	20,4
AC	33,6	3,9	55,7	32,3	18
AM	31,5	2,8	70,9	30,6	21,7
RR	31,8	3,2	57,9	30,8	17,8
PA	19,8	4,2	60	18,9	11,4
AP	21,7	3,4	66,7	21	14
TO	29,2	3,4	73,9	28,2	20,9
MA	18,7	4,6	58,5	17,9	10,4
PI	29	4,3	66,3	27,7	18,4
CE	43,7	3,5	72,6	42,2	30,7
RN	21,6	4,3	58	20,7	12
PB	26,4	3,8	59,5	25,4	15,1
PE	28,6	2,9	59,9	27,7	16,6
AL	33,4	3,3	67,5	32,3	21,8
SE	20,3	4,1	67,5	19,4	13,1
BA	23,5	3,8	57,3	22,6	13
MG	43,5	3,6	64	41,9	26,9
ES	43,7	3,5	72,2	42,1	30,4
RJ	32,7	3	52,5	31,8	16,7
SP	50	3	66,2	48,5	32,1
PR	51,6	5,3	68,6	48,9	33,6
SC	54,6	5,5	76,2	51,6	39,3
RS	45,7	5,7	58,1	43,1	25
MS	31,6	3,3	65,4	30,5	20
MT	36,4	2,9	62	35,3	21,9
GO	40,4	2,9	69	39,2	27
DF	51,1	3,3	61,6	49,4	30,4
BR	38,7	3,7	63,7	37,2	23,7

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024).

Nota: Cálculos são referentes à prova de Matemática do Saeb. A coluna 2 mostra o percentual médio de alunos proficientes em cada UF; a coluna 3 mostra o Triplo I médio em cada UF, calculado agregando o Triplo I calculado por escola, utilizando os pesos populacionais de cada UF. Na coluna 4 está o fator UF, determinado pela correção de fluxo e cobertura; e nas colunas 5 e 6, o IQE e o IQE Ajustado por UF, calculado seguindo a metodologia descrita anteriormente neste trabalho.

Se, de modo geral, a proporção de alunos proficientes em Matemática era maior nas regiões Sul e Sudeste, a região Sul tinha os maiores índices de iniquidades

interseccionais no Brasil, segundo o Triplo I médio. As Figuras 7 e 8 ilustram o Triplo I médio por UF, para Língua Portuguesa e Matemática, em 2021. Os estados do Norte e Nordeste apresentam, no geral, Triplo I menor do que os do Sul e Sudeste.

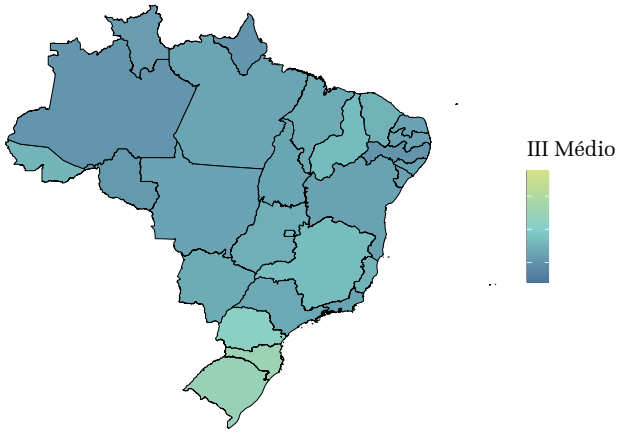


FIGURA 7

TRIPLO I POR UF: LÍNGUA PORTUGUESA, 5º ANO – 2021

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024).

Nota: Cálculo do Triplo I para o 5º ano em 2021, Língua Portuguesa, por UF. O cálculo por UF agrega os dados de seus municípios, ponderando pelo número de matrículas na série em questão. Para fins de visualização, corresponderam-se os valores do Triplo I médio no município a uma escala de cores: quanto menor o valor do Triplo I, mais verde; conforme o Triplo I aumenta, os valores são associados a cores mais quentes.

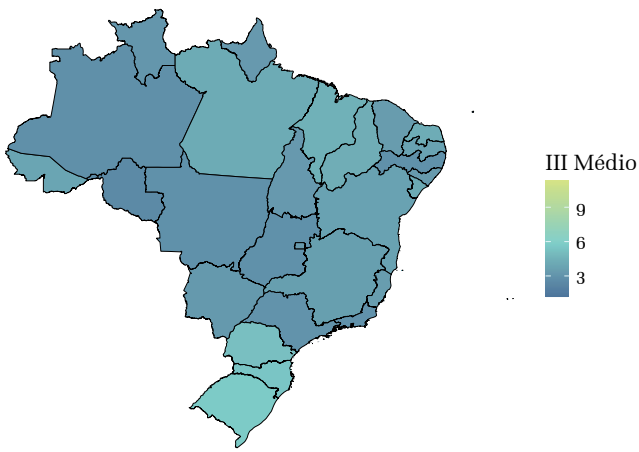


FIGURA 8

TRIPLO I POR UF: MATEMÁTICA, 5º ANO – 2021

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024).

Nota: Cálculo do Triplo I para o 5º ano em 2021, Matemática, por UF. O cálculo por UF agrega os dados de seus municípios, ponderando pelo número de matrículas na série em questão. Para fins de visualização, corresponderam-se os valores do Triplo I médio no município a uma escala de cores: quanto menor o valor do Triplo I, mais verde; conforme o Triplo I aumenta, os valores são associados a cores mais quentes.

As Figuras 9 e 10 facilitam a comparação visual entre as UFs nas porcentagens de proficiência bruta e ajustadas por iniquidades e por fluxo e cobertura da avaliação. Para essa análise, a proficiência média, o IQE e o IQE Ajustado foram agrupados em oito categorias. Essas categorias permanecem fixas nos mapas para garantir a comparabilidade entre estados, séries, disciplinas e anos. Vale destacar que os intervalos das categorias não são simétricos, devido à alta concentração de observações em níveis baixos de proficiência, especialmente em Matemática no ensino médio. As figuras 9 e 10 mostram o cálculo da proficiência média, do IQE e do IQE Ajustado para o 5º e 9º anos do ensino fundamental e para a 3ª série do ensino médio, em Língua Portuguesa e Matemática, respectivamente, referentes ao ano de 2021. Os anos escolares variam por linha e os indicadores de proficiência variam por coluna.

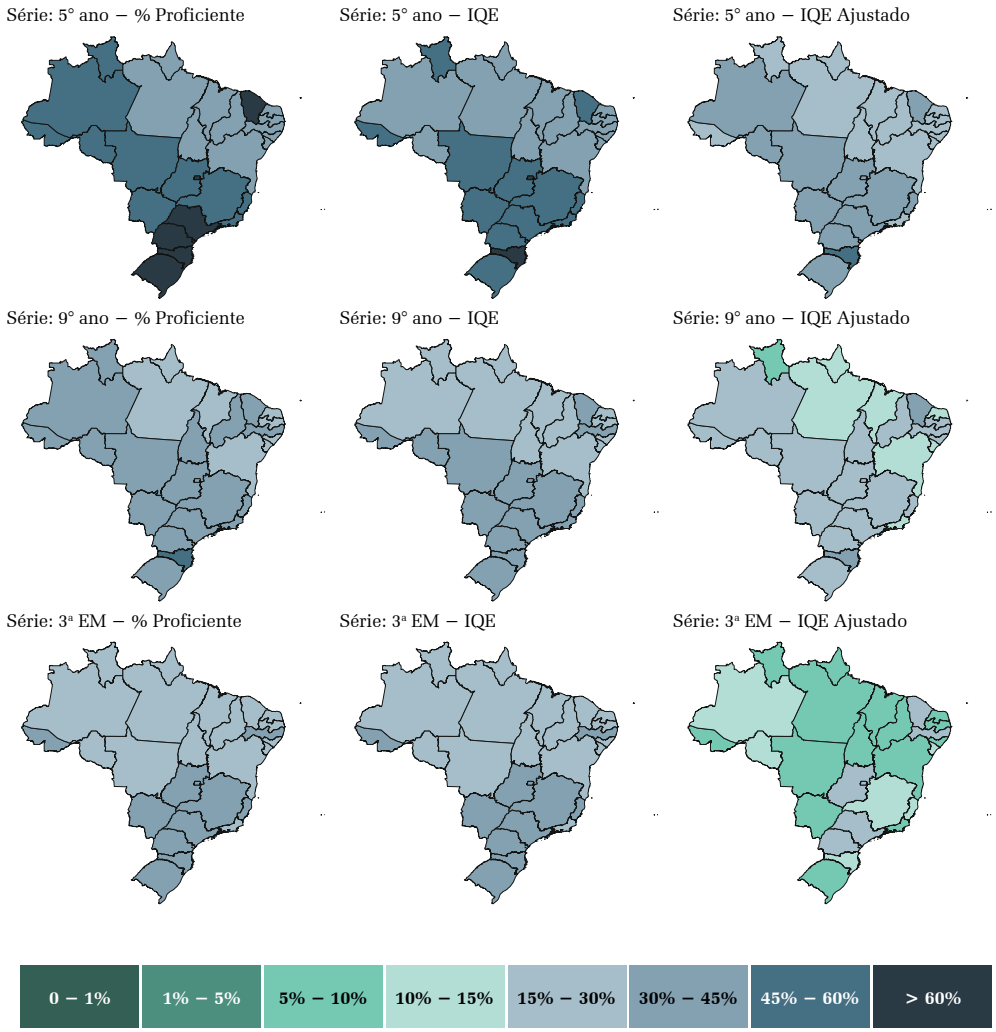


FIGURA 9

PROFICIÊNCIA, IQE E IQE AJUSTADO: LÍNGUA PORTUGUESA – 2021

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024).

Nota: Porcentagem de proficientes, Índice de Qualidade com Equidade (IQE) e IQE Ajustado, para Língua Portuguesa em 2021, por UF. Cálculos para 5º ano (painel superior), 9° ano (painel intermediário) e 3ª série do EM (painel inferior). As cores indicam diferentes faixas de valores, com o verde representando valores mais altos e o vermelho representando valores mais baixos, de acordo com a legenda.

Na Figura 9, observam-se níveis mais altos de proficiência no Sul e Sudeste do Brasil, enquanto os mais baixos estão no Nordeste, com exceção do Ceará. As categorias permitem observar a transição dos estados quando levadas em consideração iniquidades interseccionais. Em linha com as análises anteriores, embora os maiores níveis de proficiência no 5º ano estejam no Sul e em São Paulo, o mapa se torna muito mais homogêneo entre o Sul, Sudeste e Centro-Oeste, no que diz respeito ao IQE; no 9º ano, tal fenômeno é ainda mais presente. Corrigindo por problemas de fluxo e cobertura, os únicos dois estados na categoria de 45-60% do IQE Ajustado são o Ceará e Santa Catarina.

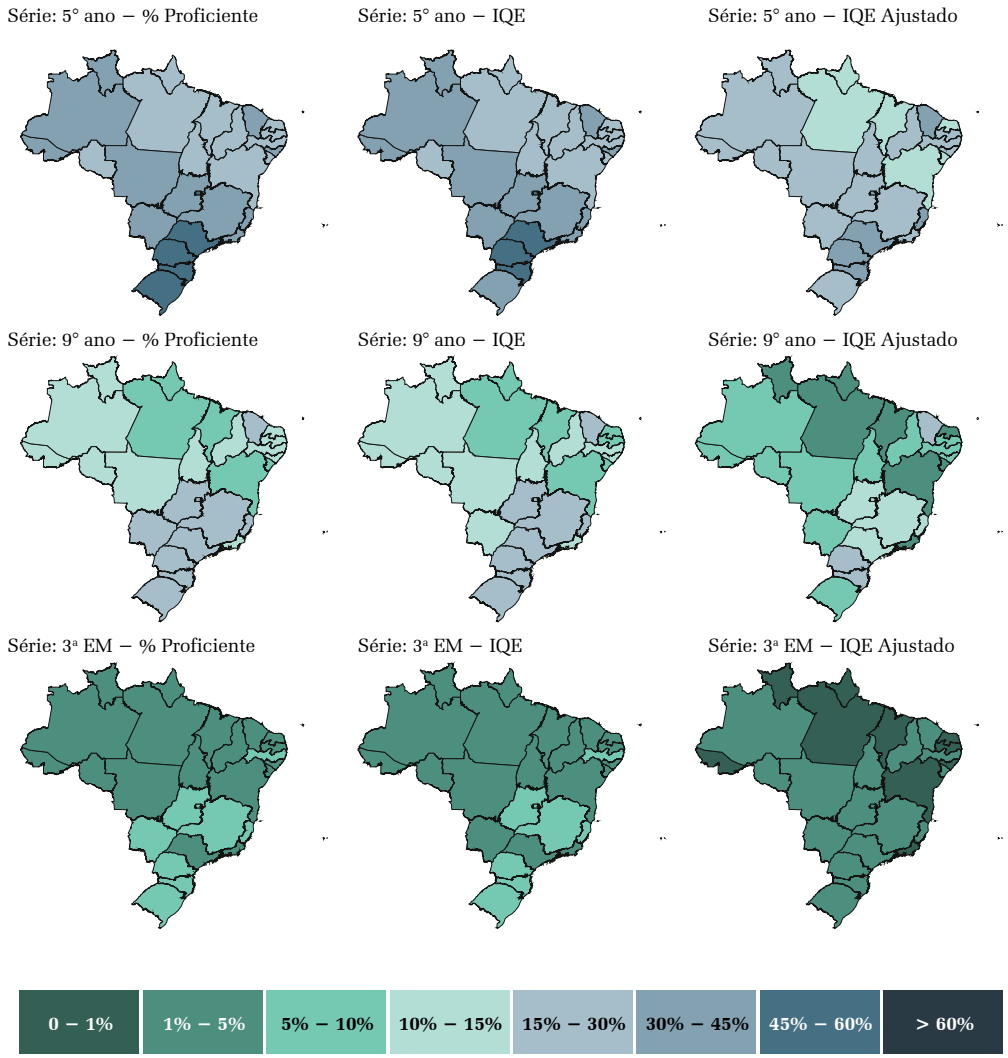


FIGURA 10

PROFICIÊNCIA, IQE E IQE AJUSTADO: MATEMÁTICA – 2021

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024).

Nota: Porcentagem de proficientes, Índice de Qualidade com Equidade (IQE) e IQE Ajustado, para Matemática em 2021, por UF. Cálculos para 5º ano (painel superior), 9° ano (painel intermediário) e 3ª série do EM (painel inferior). As cores indicam diferentes faixas de valores, com o verde representando valores mais altos e o vermelho representando valores mais baixos, de acordo com a legenda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho ilustra a aplicação do Índice de Iniquidades Interseccionais (Triplo I) e do Índice de Qualidade com Equidade (Lichand *et al.,* 2024) para o ensino básico brasileiro utilizando dados do Saeb. O cômputo dos indicadores a partir dos dados de 2021 ilustra sua simplicidade e interpretabilidade: a proporção de alunos proficientes em cada unidade da Federação é penalizada tanto pelas iniquidades interseccionais quanto por problemas de fluxo e de cobertura da avaliação. Essas penalizações são importantes o suficiente não só para alterar substancialmente os níveis de proficiência equitativa de cada rede como para alterar o *ranking* de proficiência entre as UFs.

Desde 2007, quando o Ideb passou a ser divulgado, a cada dois anos, por escola, município e estado, tornou-se possível acompanhar sua evolução no tempo e identificar tanto casos de sucesso quanto escolas e regiões que não evoluíram. Sua divulgação sistemática permitiu que redes municipais e estaduais estabelecessem incentivos para aprimorar proficiência e fluxo escolar – como o recente ICMS educacional, que redistribui parcela da arrecadação estadual para os municípios com maior evolução em componentes do indicador medidos por avaliações estaduais. Por fim, possibilitou-se que o Ministério da Educação (MEC) traçasse metas para os diferentes sistemas de ensino até 2022. Esse ciclo (que se alongou com a pandemia de covid-19) encerrou-se com a divulgação do Ideb 2023, com muitos acertos, mas também tantos outros desafios. Compreendê-los é crucial para informar o seu próximo ciclo.

Nos últimos anos, a exclusão social de setores inteiros da população brasileira tornou-se um tema essencial do debate social e das políticas públicas. Diante disso, a nova versão do Ideb deverá refletir as desigualdades interseccionais entre os estudantes de grupos sociais diferentes, definidos, pelo menos, por gênero, raça/cor e nível socioeconômico.

O novo indicador deverá impedir que evoluir em média, mas aumentando iniquidades educacionais, seja considerado um sucesso – sem perder simplicidade e transparência. Além disso, o novo indicador deverá incorporar a qualidade das trajetórias educacionais dos estudantes; isto é, se estão na série adequada para sua idade, atrasados ou, ainda pior, fora da escola. Refletir trajetórias significa considerar todos os estudantes de um território, e não apenas aqueles que estavam na escola no dia do Saeb. Também é hora de incluir estudantes que, hoje, são invisíveis nos dados oficiais por não fazerem parte da cobertura da avaliação: alunos com deficiências, aqueles de turmas de educação de jovens e adultos e de turmas multisseriadas. Sua inclusão permitirá o monitoramento do seu direito à educação, além de impactar alocação de recursos e incentivos (como no caso do ICMS educacional, já que boa parte das avaliações estaduais replica a cobertura do Saeb).

O IQE se apresenta como uma alternativa promissora para informar a revisão do Ideb. O IQE não permite que melhorar em média, mas com o aumento de desigualdades educacionais, seja considerado um caso de sucesso. Sua penalização pelo Triplo I

garante que ele seja pautado na definição de grupos sociais, sensível à exclusão de grupos minoritários, bem como a desigualdades que afetem grupos intermediários – um avanço significativo em relação a uma análise puramente de proficiência. Tanto o Triplo I quanto o IQE são simples e auditáveis, e podem ser computados até mesmo a mão.

A medida binária de proficiência é, ao mesmo tempo, limitação e fortaleza do indicador. Por um lado, definir um recorte de sucesso é reducionista, comparado a trabalhar com uma medida contínua de proficiência; por outro lado, uma medida binária é muito mais simples e interpretável – o que pautou a opção do MEC e do Inep de quantificar o que significa uma criança alfabetizada ao final do 2º ano do ensino fundamental na escala do Saeb e de priorizar o indicador binário como medida de sucesso. Esse tipo de indicador é, em particular, muito mais facilmente compreensível do que indicadores como o atual Ideb. Como discutido, se é difícil entender o que significa um aumento de 0,5 ponto no Ideb, no IQE esse número remete ao aumento na porcentagem de alunos proficientes, uma vez penalizadas iniquidades interseccionais.

A correção de fluxo e cobertura utilizada no cômputo do IQE Ajustado é simples e transparente; em particular, não requer imputar a nota de alunos que não fizeram a avaliação. Isso porque é baseada na premissa de que todos aqueles que não fizeram a prova não atingiriam o patamar de proficiência. Essa premissa é provavelmente verdadeira na grande maioria dos casos, e gera incentivos corretos para que os municípios façam esforços para: i) garantir trajetórias regulares (Soares, Gonzaga e Fonseca, 2021), já que alunos em séries defasadas não são público-alvo da avaliação; ii) garantir que todos os estudantes matriculados na série avaliada estejam presentes no dia da prova; e iii) incluir na avaliação alunos de públicos tipicamente excluídos da cobertura da Saeb, como crianças com deficiências e turmas multisseriadas e da educação de jovens e adultos.

Uma limitação final – não só desse, mas de qualquer indicador de aprendizagem – é que ele é capaz de medir tão somente o que a avaliação subjacente captura. Um novo indicador que emerja da revisão do Ideb deverá ser baseado em uma medida do aprendizado dos estudantes que capte seu domínio das competências necessárias para suas vidas – aquelas que, de fato, caracterizam o atendimento do direito. O Saeb, hoje, avalia habilidades muito básicas e, ao mesmo tempo, não avalia adequadamente a capacidade de mobilização dessas habilidades para a solução dos problemas da vida, o que produz uma ilusão de avanço. Nos exames internacionais, com itens centrados na solução de problemas, o Brasil segue entre os últimos do *ranking*: os jovens brasileiros chegam aos 15 anos sem saber converter uma moeda ou encontrar o caminho mais curto para chegar até o seu destino.

Por fim, vale ressaltar que as possíveis aplicações do Triplo I vão muito além da metrificação de desigualdades de aprendizagem no ensino básico. O indicador pode ser utilizado para quantificar iniquidades interseccionais para qualquer desfecho binário (ou que possa ser discretizado em diferentes níveis, conforme feito neste artigo):

acesso a professores com formação adequada, acesso à internet para uso pedagógico, trajetória regular, conclusão do ensino médio, matrícula na educação profissional e tecnológica (EPT) articulada ao ensino médio ou acesso ao ensino superior. Essa ampla aplicabilidade do indicador, em última instância, permitiria que o Ideb e o Fundeb utilizassem o mesmo indicador para monitorar desigualdades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1. Edição Extra – C.

CRENSHAW, K. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory, and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, Chicago, n. 1, p. 139-167, 1989. Article 8.

ERNICA, M.; RODRIGUES, E. C.; SOARES, J. F. Desigualdades educacionais no Brasil contemporâneo: definição, medida e resultados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 68, n. 1, e20220109, [abr. 2025].

FARIA, E. M.; MAGGI, L. Ideb 2023 reforça necessidade de revisão. *Correio Braziliense*, Brasília, DF, 15 ago. 2024. Disponível: <https://www.correiobraziliense.com.br/opiniao/2024/08/6920651-ideb-2023-reforca-necessidade-de-revisao.html>. Acesso em: 6 dez. 2024.

INTERDISCIPLINARIDADE E EVIDÊNCIAS NO DEBATE EDUCACIONAL (IEDE). Propostas e reflexões para o novo Ideb. [S.l.]: Iede, 2022. Disponível em: <https://portaliede.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Propostas_Reflexoes_Novo_Ideb_Agosto2022-2.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Escalas de Proficiência do Saeb*. Brasília, DF: Inep, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/avaliacoes-e-exames-da-educacao-basica/escalas-de-proficiencia-do-saeb>. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica.* Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/saeb>. Acesso em: 16 ago. 2024.

JANUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil*. 5. ed. Campinas: Editora Alínea, 2012.

LIEBMAN, J. B.; KATZ, L. F.; KLING, J. R. Beyond treatment effects: Estimating the relationship between neighborhood poverty and individual outcomes in the MTO experiment. *Social Science Research Network,* [S.l.], 5 Feb 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.630803>. Acesso em: 12 dez. 2024.

LICHAND, G. et al. Intersectional Inequality Index (Triple I). *Social Science Research Network,* [S.l.], 10 Oct. 2024. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5051354>. Acesso em: 12 dez. 2024.

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

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G.; 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.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *The state of the world's children 2014: every child counts - revealing disparities, advancing children's rights.* New York: Unicef, 2014.

ONDE ESTÃO OS PROFESSORES? TRAJETÓRIAS OCUPACIONAIS DOS EGRESSOS DAS LICENCIATURAS

Luiz Carlos Zalaf Caseiro[I]

Alvana Maria Bof[II]

Fabiano Cavalcanti Mundim[III]

https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v10.6509

RESUMO

Sabe-se que há um déficit de professores com formação adequada para atuar na educação básica. Um estudo recente mostrou que o fluxo de egressos das licenciaturas que ingressam na carreira docente não é suficiente para suprir a falta de professores com formação adequada em várias áreas curriculares na maioria das unidades federativas. Este estudo busca investigar para onde vão, no mercado de trabalho, os licenciados que não atuam como professores da educação básica. O objetivo é, assim, identificar em quais ocupações estão os egressos dos cursos de licenciaturas (seja de formação específica, seja de Pedagogia) que não seguem a carreira do magistério. Para tanto, realizam-se análises de dados do Censo da Educação Superior, do Censo Escolar da Educação Básica e da Relação Anual de Informações Sociais.

[I] Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP).

[II] Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutora em Educação pela The George Washington University (Estados Unidos).

[III] Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

Os resultados evidenciam que há três perfis ocupacionais distintos, abarcando, cada um deles, cerca de um terço dos egressos das licenciaturas que não atuam como docentes. O primeiro perfil é de profissionais em ocupações que exigem escolarização de nível superior e que percebem remunerações médias mais elevadas em relação aos docentes da educação básica. O segundo é o de trabalhadores administrativos e de técnicos, ocupações que apresentam como requisito de escolarização a formação técnica de nível médio, mas que auferem remunerações similares à do magistério. Por fim, o terceiro perfil é o de trabalhadores dos serviços, da indústria e da agropecuária e do extrativismo, que apresentam remunerações inferiores às do magistério. Esses achados corroboram outras pesquisas que apontam a pouca valorização da carreira docente em relação a outras profissões de nível superior. A diversidade da atuação dos licenciados, por sua vez, está associada às origens socioeconômicas dos egressos, evidenciada por sua trajetória anterior no mercado de trabalho.

Palavras-chave: déficit de professores; mercado de trabalho; carreira do magistério da educação básica.

INTRODUÇÃO

O monitoramento da Meta 15 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), a qual trata da adequação da formação docente, aponta que o País ainda está distante de assegurar que todos os professores e professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior adequada às disciplinas que lecionam. Em 2023, cerca de 74,9% das docências[1] nos anos iniciais do ensino fundamental (EF), 60,4% nos anos finais do EF e 68,2% no ensino médio (EM) eram efetuadas por professores com formação superior adequada[2], percentuais ainda distantes das metas estabelecidas no PNE.

A insuficiência de professores para atuar em diversos componentes curriculares do EF e do EM tem sido registrada por estudos e reportagens que alertam para o fato de estarmos vivenciando no Brasil um *apagão* de professores (Ruiz; Ramos; Hingel, 2007; Bof; Caseiro; Mundim, 2023). Análises que comparam o quantitativo de concluintes nos cursos de licenciatura com a demanda de professores na educação básica apontam sérias dificuldades para superar esse apagão. Ao realizar o mapeamento da oferta

[1] As docências são definidas pelos vínculos entre docentes, turmas e disciplinas. Desse modo, um professor que dá aulas de Ciências para cinco turmas e de Biologia para três turmas tem oito docências.

[2] Entende-se por professores com formação adequada aqueles que ou possuem diploma de licenciatura específica da disciplina que lecionam ou de bacharelado na área específica e concluíram o respectivo curso de complementação pedagógica (Brasil. Inep, 2014).

e demanda por área de conhecimento e unidade da Federação (UF), Bof, Caseiro e Mundim (2023) mostram que o quantitativo de licenciados que vem sendo formado é insuficiente para suprir a falta de professores com formação adequada para diversas combinações de UF e disciplinas. Além disso, os autores apontam que, quando se considera o fluxo de egressos das licenciaturas de áreas de formação específica que efetivamente seguem a carreira docente, o cenário do déficit de professores para atuar nos anos finais do EF e no EM é sensivelmente agravado em todas as UF, afetando a maioria dos componentes curriculares.

O estudo aponta ainda que o problema não está na oferta de vagas, tendo em vista que a ociosidade de vagas iniciais nas licenciaturas aumentou em todos os segmentos e modalidades de ensino. Aparentemente, o problema reside na falta de atratividade da carreira docente, já apontada por múltiplos estudos (Gatti; Barretto, 2009; FVC; FCC, 2009; Tartuce; Nunes; Almeida, 2010; Pinto, 2014), o que faz com que a carreira do magistério não seja a primeira opção ocupacional de muitos jovens que ingressam no ensino superior, tampouco dos concluintes dos cursos de licenciatura.

Se somente cerca de um terço dos concluintes dos cursos das licenciaturas específicas seguem a carreira docente, para onde vão, no mercado de trabalho, os outros licenciados? Essa é a questão central que norteia este estudo, cujo objetivo é investigar onde estão, no mercado de trabalho, os egressos dos cursos de Pedagogia e de outras licenciaturas específicas que não seguem a carreira do magistério. Utilizando os dados do Censo da Educação Superior (Censup), do Censo da Educação Básica (Censo Escolar) e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), o estudo busca responder a três questões específicas:

1) Quem são os concluintes dos cursos de Pedagogia e licenciaturas de áreas específicas[3] no período de 2010 a 2022 e que cursos e instituições de ensino superior frequentaram?

2) Quem são os egressos de Pedagogia e licenciaturas de áreas específicas entre 2010 e 2022 que atuam como docentes na educação básica?

3) Onde estão, no mercado de trabalho, os egressos de Pedagogia e demais licenciaturas que não atuam como docentes na educação básica e que outras ocupações exercem?

[3] A denominação "licenciaturas de áreas específicas", por complementação ao curso de Pedagogia, segue a definição adotada pelo Censup na classificação Cine Brasil, adaptada de classificação internacional de cursos padronizada pela Unesco. Nela, os cursos de Pedagogia são classificados como "Formação de professores sem áreas específicas", enquanto as demais licenciaturas analisadas são classificadas como "Formação de professores de áreas específicas". Essa definição pode ser verificada por meio da variável NO_CINE_AREA_DETALHADA. Além das questões de nomenclatura, essa diferenciação é pertinente do ponto de vista analítico e da política pública, uma vez que os egressos da Pedagogia se constituem em potenciais professores para os anos iniciais do EF, enquanto os egressos das demais licenciaturas são potenciais professores dos anos finais do EF e do EM.

O trabalho está organizado da seguinte forma: após esta Introdução, apresentam-se dados e informações referentes aos concluintes dos cursos de Pedagogia e demais licenciaturas no período de 2010 a 2022; na sequência, investiga-se qual o percentual desses egressos que atuou como docente na educação básica, entre 2010 e 2022, por meio do cruzamento do Censup com o Censo Escolar; a seguir, realizam-se as análises dos egressos de Pedagogia e licenciaturas específicas que não são professores da educação básica, identificando as ocupações em que estão atuando, mediante junção da base de dados anterior com a Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Acrescenta-se ainda uma análise dos rendimentos dos egressos que são docentes e daqueles que exercem outras ocupações, bem como de suas trajetórias antes e após a conclusão do curso de graduação. Essa análise busca fornecer subsídios para elucidar os motivos por trás das diferentes trajetórias ocupacionais dos egressos das licenciaturas.

Espera-se que as informações levantadas por este estudo possam lançar luzes para uma melhor compreensão sobre a situação de carência de professores na educação básica vivenciada no País e sobre a formulação de políticas públicas necessárias para superar o déficit de docentes.

1 METODOLOGIA

Para responder às três perguntas deste estudo, foram constituídas três bases de dados, com complexidades progressivas. O primeiro passo foi a construção de uma base de dados dos concluintes dos cursos de licenciaturas em áreas de formação específica e de Pedagogia, utilizada para a descrição do perfil dos egressos desses cursos. Essa construção foi realizada com base nos microdados de alunos e de cursos do Censup, disponibilizados no servidor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)[4].

Nessa primeira etapa, foram selecionados todos os alunos concluintes das licenciaturas entre os anos de 2010 e 2022 com informação disponível do número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). A seleção dos concluintes é feita pelo filtro da variável IN_CONCLUINTE=1. A seleção de Pedagogia e demais licenciaturas foi realizada por meio da variável CO_CINE_ROTULO[5], mantendo apenas os cursos de graduação cuja conclusão é suficiente para uma formação adequada ao exercício da docência na educação básica. Esses cursos são as licenciaturas consideradas para o

[4] As bases de dados utilizadas neste estudo não são de acesso público e as análises aqui realizadas podem ser reproduzidas pelo Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Brasil. Inep, 2024d).

[5] A variável "CO_CINE_ROTULO" é importada da base de cursos para a base de alunos com a utilização da variável "CO_CURSO" como chave de ligação entre ambas as bases.

cálculo do indicador de adequação da formação docente, elencados na nota técnica que embasa a construção desse indicador (Brasil. Inep, 2024b).

A restrição aos concluintes que apresentavam informação do CPF foi necessária para a construção das próximas etapas da base de dados, quando foram agregadas as informações do Censo Escolar e da Rais, considerando o CPF como chave de ligação no nível individual. Essa restrição implicou a perda de um pequeno número de indivíduos, para os quais não seria possível identificar a trajetória ocupacional, pela ausência de informação na variável de ligação. Essa perda foi maior no ano de 2010 (1,37%) e ficou abaixo de 0,01% em todos os demais anos, alcançando o menor patamar no ano de 2019 (0,004% dos egressos dos cursos selecionados)[6].

Para a descrição do perfil dos egressos dos cursos de Pedagogia e demais licenciaturas foram utilizadas seis variáveis do Censup (2010-2022): i) ano de conclusão do curso; ii) idade; iii) sexo; iv) nome do curso; v) modalidade de ensino; e vi) categoria administrativa da instituição de ensino superior (IES).

A segunda base de dados compreendeu a junção da base de egressos com a base de docentes do Censo Escolar (2010-2023). Por meio desse cruzamento, foi possível computar o percentual dos egressos de Pedagogia e demais licenciaturas que atuavam como docentes da educação básica antes e depois da conclusão de seus cursos de graduação. Para tanto, foram construídas 15 variáveis indicadoras, referentes à presença dos egressos enquanto docentes em cada uma das edições do Censo Escolar de 2010 até 2023.

Por fim, na terceira etapa, juntaram-se à base resultante da segunda etapa as bases da Rais de 2009 até 2022, o que envolveu alguns desafios adicionais, uma vez que, para responder à pergunta da pesquisa (onde estão os egressos?), era necessário não apenas criar uma variável indicadora da presença nessas bases de dados, mas também reter a informação da ocupação e da remuneração de cada indivíduo. O desafio reside no fato de que a unidade de análise da Rais não é o indivíduo, mas sim o vínculo de emprego, e não é raro que um único indivíduo tenha múltiplos vínculos de emprego em um único ano, inclusive em ocupações diferentes.

Para mesclar a base de egressos com a Rais, sem a multiplicação dos indivíduos pelo número de vínculos de emprego, selecionou-se, então, a ocupação principal de cada indivíduo. Essa informação não está pronta na Rais e precisou ser construída a partir da agregação dos vínculos de emprego por ocupação e do cômputo da remuneração auferida em cada ocupação, por cada trabalhador, ao longo de cada edição da Rais. A ocupação principal do trabalhador em um determinado ano foi definida como sendo aquela que mais contribuiu para a remuneração total do trabalhador naquele

[6] O Censup começou a coletar o CPF dos alunos em 2009, mas esse ano foi excluído das análises por ser ainda um ano de adaptação das instituições de educação superior à nova forma de coleta, o que resultou em uma menor qualidade na informação dessa variável: 3,41% de dados ausentes, além de um percentual de indivíduos com informação equivocada do CPF, o que foi constatado após uma comparação das características dos indivíduos em diferentes edições do Censup.

ano. Desse modo, apenas uma informação de ocupação e de remuneração por ano foi retida para cada um dos egressos[7].

As análises descritivas da distribuição dos egressos por ocupação foram realizadas de modo a priorizar o vínculo de docente registrado no Censo Escolar em relação a eventuais outras ocupações encontradas na Rais. As diversas ocupações registradas na Rais, por sua vez, foram agrupadas em categorias mais abrangentes, seguindo a própria estrutura da Classificação Brasileira de Ocupações (Brasil. MTE, 2022).

2 PERFIL DOS EGRESSOS DOS CURSOS DE LICENCIATURA E DE PEDAGOGIA

O Gráfico 1 apresenta os quantitativos de concluintes dos cursos de Pedagogia e demais licenciaturas específicas em 2010 e 2022. Considerando as licenciaturas em geral, verifica-se que, com exceção de Artes, Ciências Sociais e Física, o número de concluintes diminuiu em 2022 em relação a 2010. Em Pedagogia, ao contrário, ocorre um aumento expressivo: cerca de 41% (44.146 concluintes).

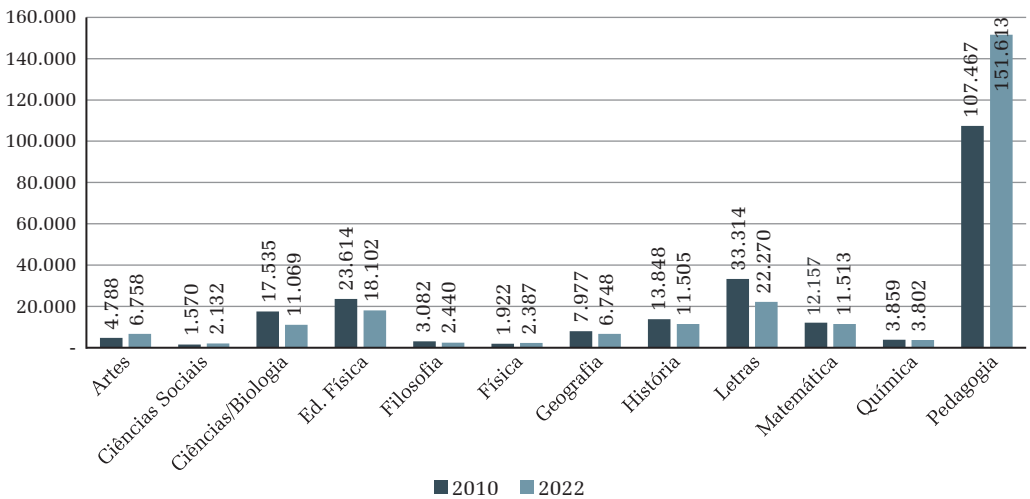


GRÁFICO 1

CONCLUINTES DOS CURSOS DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS ESPECÍFICAS POR ÁREA DE FORMAÇÃO – BRASIL – 2010/2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

[7] As variáveis referentes à Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e à remuneração dos trabalhadores aparecem com nomes distintos nas diversas edições da Rais presentes no servidor do Inep.

Em relação ao sexo dos concluintes (Gráfico 2), verifica-se que, em 2022, o percentual de mulheres graduadas é maior do que o de homens em quase todas as áreas, com exceção de Física, Filosofia, Educação Física e Matemática. Percebe-se ainda que houve uma diminuição nos percentuais de concluintes de sexo feminino se comparados a 2010, excetuando-se as áreas de Física e Química, que apresentaram aumento. Em Pedagogia, a grande maioria dos concluintes é mulher (cerca de 93%), como também ocorre em Letras (75%), Ciências/Biologia (68%) e Artes (64%) em 2022.

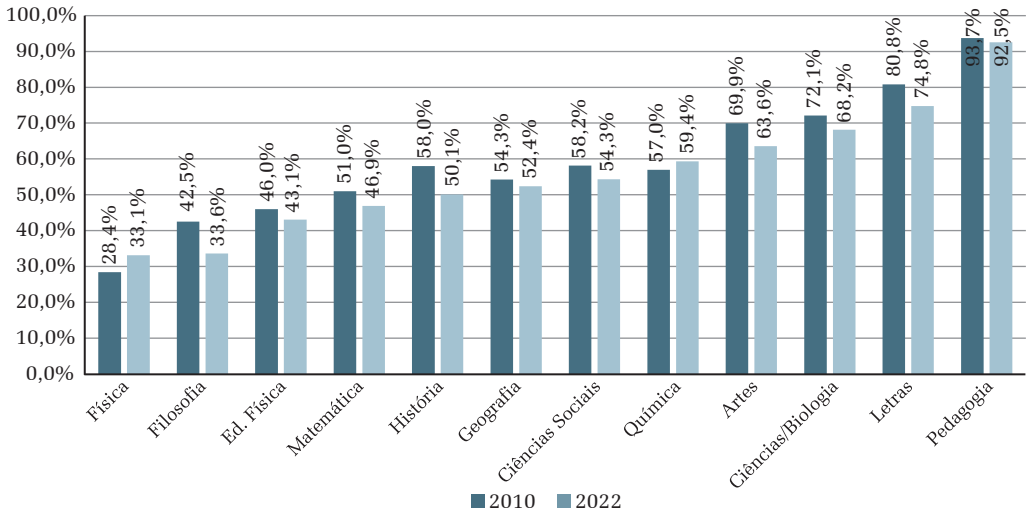


GRÁFICO 2

CONCLUINTES DE SEXO FEMININO DOS CURSOS DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS ESPECÍFICAS – BRASIL – 2010/2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

Considerando-se a idade dos concluintes de Pedagogia e das demais licenciaturas, nota-se que, tanto em 2010 quanto em 2022, uma parte significativa dos licenciados em Pedagogia – cerca de 60% – tem idade superior a 30 anos (Gráfico 3). Nas demais licenciaturas, ao contrário, a maioria tem menos de 30 anos, embora o percentual com mais de 30 anos tenha aumentado em 2022 (Gráfico 4).

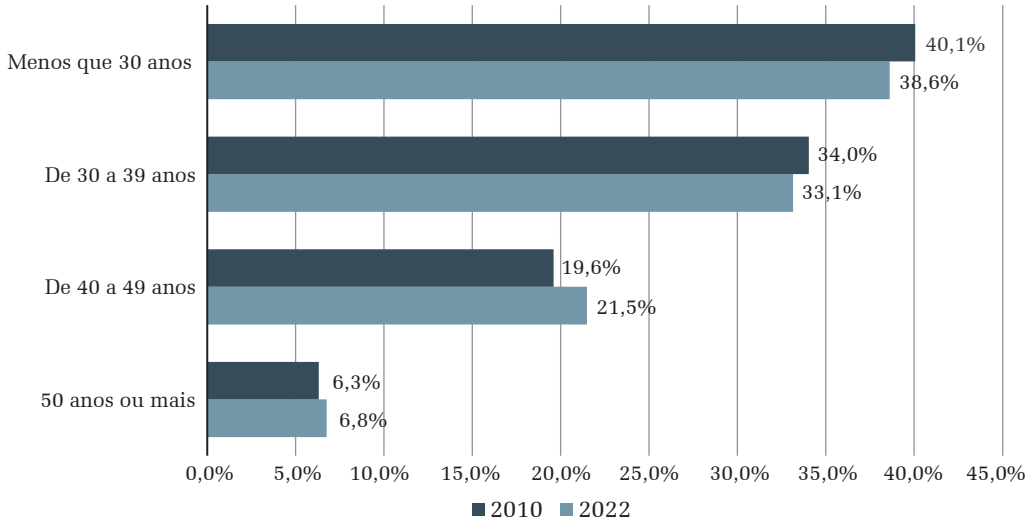
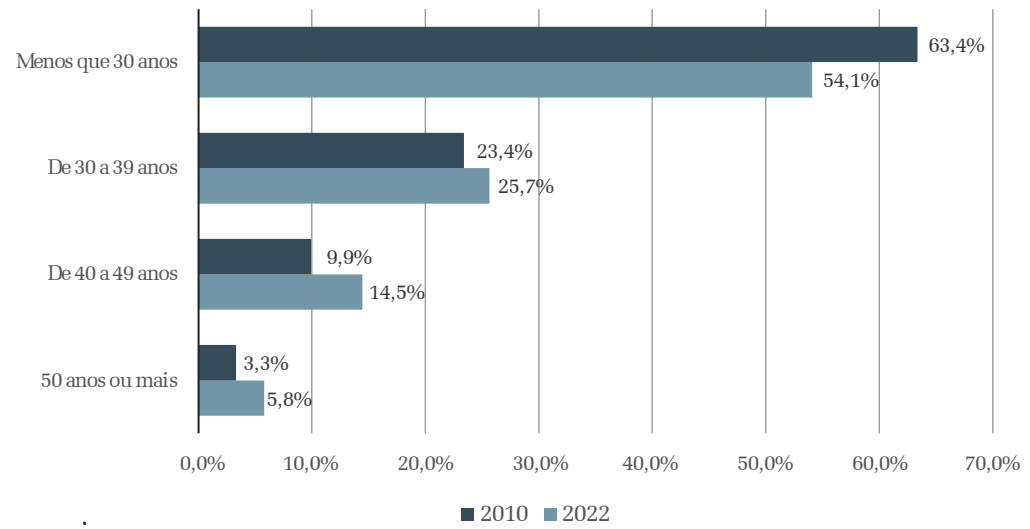


GRÁFICO 3

CONCLUINTES DO CURSO DE PEDAGOGIA, POR FAIXAS ETÁRIAS – BRASIL – 2010/2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).



.

GRÁFICO 4

CONCLUINTES DOS CURSOS DE LICENCIATURAS ESPECÍFICAS, POR FAIXAS ETÁRIAS – BRASIL – 2010/2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

O Gráfico 5 apresenta a distribuição dos egressos dos cursos de Pedagogia e das demais licenciaturas em 2022, por idade, exibindo o quantitativo de indivíduos para cada idade, em anos completos, em 31 de dezembro de 2022. Percebe-se que tanto a curva de idade dos concluintes de Pedagogia quanto das demais licenciaturas apresentam a moda (valor mais frequente) nos 23 anos. Entretanto, a curva de Pedagogia

apresenta uma saliência, indicativa de uma maior concentração de egressos, entre as idades de 26 e 40 anos, seguindo com uma proporção maior de concluintes com até 58 anos, ao passo que, nas licenciaturas específicas, a concentração mais significativa de concluintes se dá até os 30 anos.

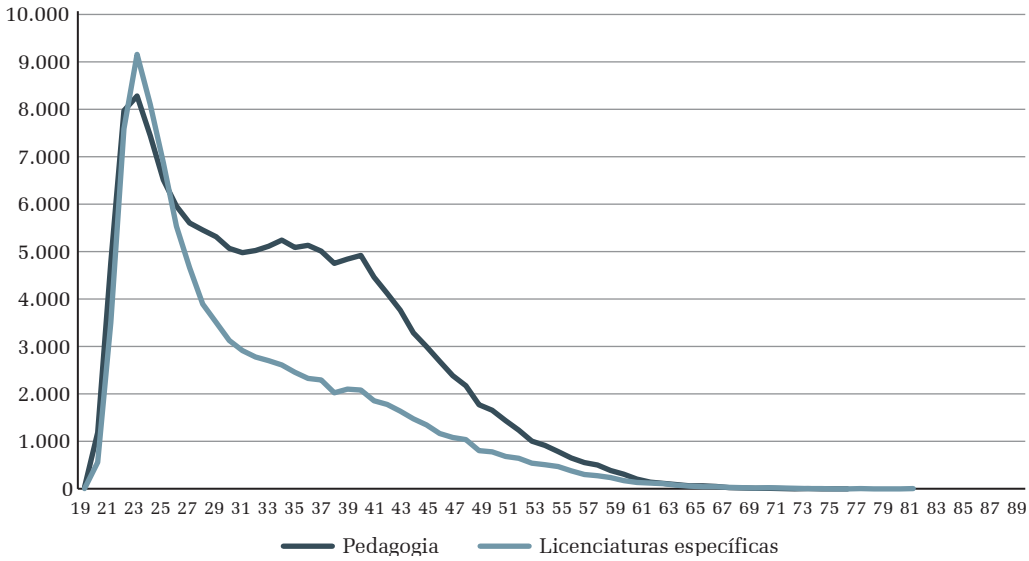


GRÁFICO 5

CONCLUINTES DOS CURSOS DE PEDAGOGIA E DE LICENCIATURAS ESPECÍFICAS POR IDADE – BRASIL – 2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

A análise da dependência administrativa das instituições superiores mostra que é o segmento privado o que mais forma egressos das licenciaturas, sendo responsável por três em cada quatro licenciados, tanto em 2010 quanto em 2022 (Gráfico 6). A análise por segmento, entretanto, esconde mudanças na composição do quantitativo de egressos entre as redes que compõem cada um deles. A rede privada com fins lucrativos apresenta, no período, o crescimento mais elevado: saltou de 70.252 em 2010 para 142.961 em 2022, isto é, mais do que dobrou. Percebe-se ainda que houve aumento dos concluintes na rede federal (cerca de 19%). Nas demais redes, houve redução no número de concluintes.

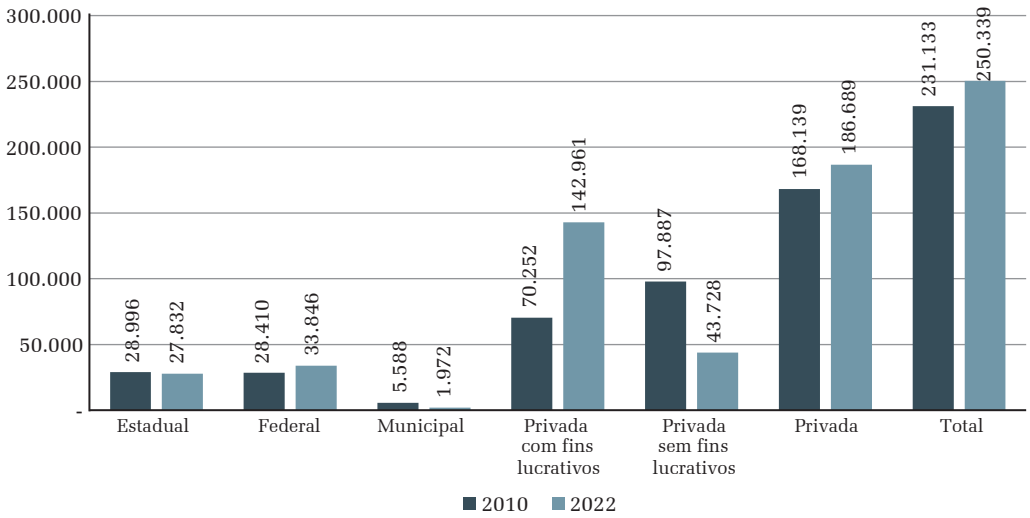


GRÁFICO 6

CONCLUINTES DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS ESPECÍFICAS, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DA INSTITUIÇÃO – BRASIL – 2010/2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

Verifica-se ainda um aumento no número de concluintes de cursos na modalidade de educação a distância (EaD), bem como uma redução em cursos presenciais (Gráficos 7 e 8). No curso de Pedagogia, o crescimento da modalidade de EaD foi mais expressivo, passando de 49.100 em 2010 para 114.652 em 2022, um aumento de 133,5% (65.552 concluintes), ao passo que os egressos de cursos presenciais diminuíram 36,7%. Nas demais licenciaturas, o número de egressos formados em cursos a distância foi de 22.117 em 2010 para 46.924 em 2022, um crescimento de 112,2% (24.807), enquanto os formados em cursos presenciais diminuíram 49,0%.

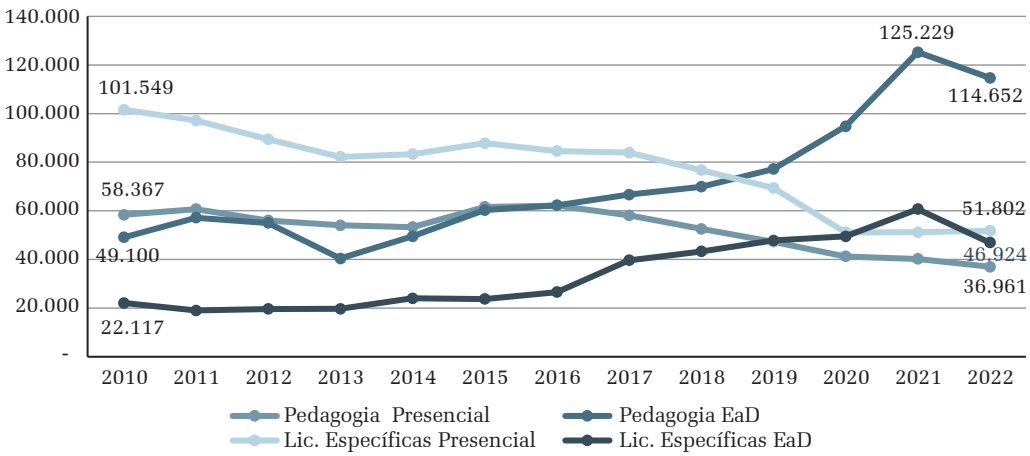


GRÁFICO 7

CONCLUINTES DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS ESPECÍFICAS, POR MODALIDADE DE ENSINO – BRASIL – 2010-2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

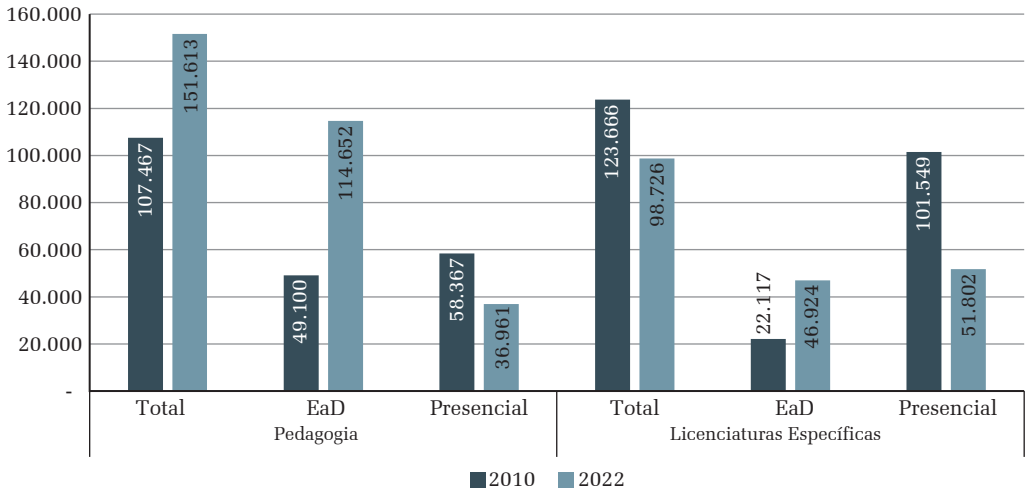


GRÁFICO 8

CONCLUINTES DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS ESPECÍFICAS, POR MODALIDADE DE ENSINO – BRASIL – 2010/2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

O crescimento da formação de licenciados na modalidade a distância ocorreu em quase todas as redes, com exceção da federal, onde se manteve estável, com uma redução marginal de 15,0% em 2010 para 14,5% em 2022 (Gráfico 9). O crescimento da modalidade a distância foi mais intenso na rede privada com fins lucrativos: de 52,2% em 2010 para 86,9% em 2022. Nesse último ano, quase metade dos egressos das licenciaturas se formou em cursos EaD de instituições privadas com fins lucrativos (49,6%).

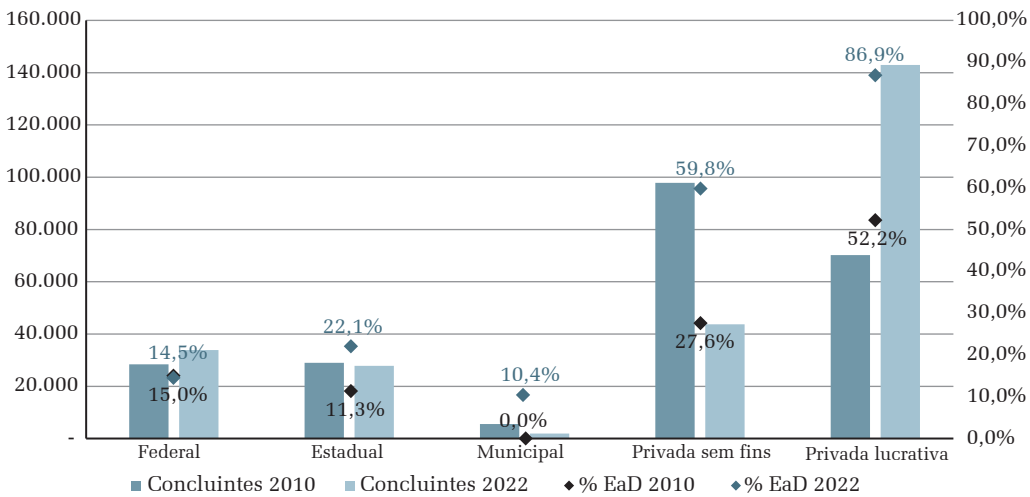


GRÁFICO 9

CONCLUINTES DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS ESPECÍFICAS, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DA INSTITUIÇÃO E MODALIDADE DE ENSINO – BRASIL – 2010/2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

3 EGRESSOS DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS QUE ATUAM COMO DOCENTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Esta seção apresenta análises relativas aos egressos dos cursos de Pedagogia e licenciaturas específicas que seguem a carreira docente na educação básica. O Gráfico 10 apresenta o percentual de concluintes desses cursos que atuavam como docentes na educação básica um ano após a conclusão da graduação, no período de 2010 a 2022. Verifica-se que tanto para as licenciaturas específicas quanto para a Pedagogia houve uma tendência de queda desse percentual de 2015 a 2019 (e 2020, em Pedagogia) e, posteriormente, de incremento após 2020 – ano marcado pela pandemia de covid-19 no Brasil. Nas licenciaturas específicas, o percentual de egressos que atuavam na docência no ano seguinte à conclusão do curso não chega a um terço em nenhum dos anos da série histórica. Percebe-se um crescimento desse percentual de 2010 a 2013, ano em que atinge a maior proporção (32,3%), e um decréscimo contínuo de 2014 a 2019, quando atinge o patamar mais baixo (22%). Após 2020, há um retorno ao crescimento, estabilizando-se em torno de 29% em 2022.

Em Pedagogia, a proporção de concluintes que atuavam na educação básica no ano seguinte à conclusão do curso é maior do que nas demais licenciaturas, observando-se os maiores percentuais entre 2010 e 2014 – em torno de 43%. Na sequência, há um decréscimo consistente até 2020 (ano pandêmico, em que se registra a menor proporção: 25%), voltando a crescer e se estabilizar em torno de um terço dos concluintes – 32% e 34%, respectivamente, em 2021 e 2022.

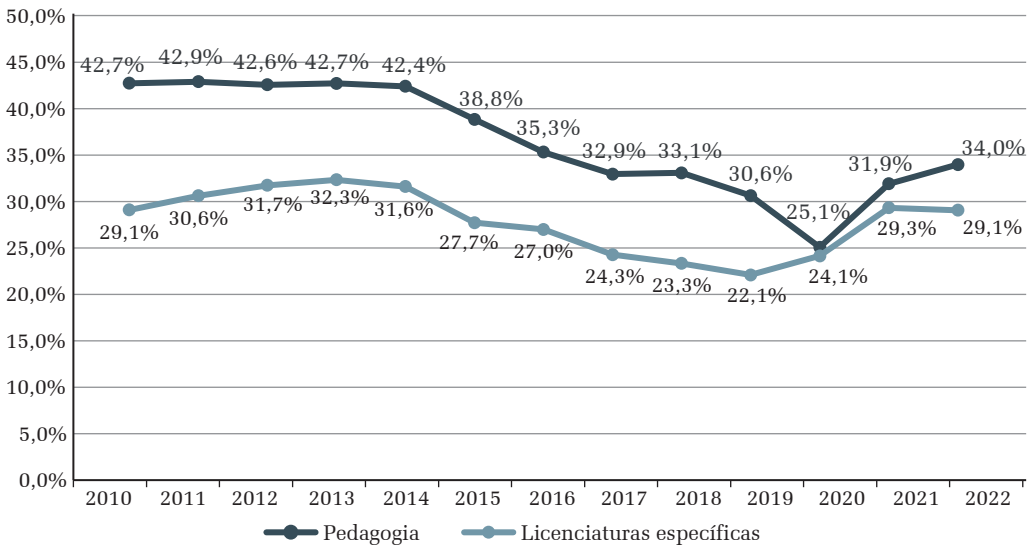


GRÁFICO 10

PERCENTUAL DE EGRESSOS DOS CURSOS DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS ESPECÍFICAS QUE ATUAM COMO DOCENTE NO ANO APÓS A CONCLUSÃO DA GRADUAÇÃO – BRASIL – 2010-2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a) e do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

As Tabelas 1 e 2 apresentam um quadro mais abrangente da atuação dos egressos das licenciaturas ao mostrar os percentuais que atuam como docentes na educação básica um ano antes, no ano da conclusão do curso e a cada ano após a graduação. A análise desses dados revela que há uma proporção significativa de egressos das licenciaturas específicas e de Pedagogia que são docentes no ano após a graduação e que já eram professores antes de concluírem o curso, como ilustram os Gráficos 11 e 12. Nas licenciaturas específicas, de 2013 a 2020, os percentuais dos que já eram professores no ano anterior à conclusão do curso correspondem a mais de 60% dos que são docentes um ano após a graduação, atingindo percentuais mais elevados em 2015 (74,6%) e 2020 (71,8%), e diminuindo para cerca de 57% e 49% nas coortes de concluintes docentes em 2021 e 2022, respectivamente.

Nos cursos de Pedagogia, até 2019, mais de 70% dos egressos que eram docentes na educação básica um ano após a conclusão do curso já eram professores no ano anterior à conclusão. Em 2019, esse percentual subiu para 80%, atingindo 96,3% no ano pandêmico de 2020. Essa proporção diminuiu em 2021 para 69,4% e, em 2022, para pouco mais da metade dos concluintes (51,4%).

TABELA 1

PERCENTUAL DE FORMADOS EM CURSOS DE LICENCIATURAS ESPECÍFICAS QUE ATUAM COMO DOCENTES NA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR ANO DE CONCLUSÃO DO CURSO (LINHAS) E ATUAÇÃO COMO PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA (COLUNAS) – BRASIL – 2010-2022

Ano conclusão do curso	Total de egressos	Percentual de egressos que atuam como docentes da educação básica														
		No ano anterior à conclusão	No ano de conclusão	1 ano após a conclusão	2 anos após a conclusão	3 anos após a conclusão	4 anos após a conclusão	5 anos após a conclusão	6 anos após a conclusão	7 anos após a conclusão	8 anos após a conclusão	9 anos após a conclusão	10 anos após a conclusão	11 anos após a conclusão	12 anos após a conclusão	13 anos após a conclusão
2010	122.966		20,8%	29,1%	34,2%	36,4%	37,4%	36,6%	36,7%	36,3%	36,1%	35,6%	34,9%	34,3%	34,6%	34,0%
2011	116.157	18,2%	21,7%	30,6%	35,1%	36,9%	36,6%	36,5%	36,1%	36,0%	35,6%	34,8%	34,4%	34,8%	34,3%	
2012	109.036	18,7%	22,8%	31,7%	35,7%	36,2%	36,6%	36,5%	36,6%	36,6%	35,7%	35,1%	35,7%	35,3%		
2013	101.897	19,6%	23,5%	32,3%	34,9%	36,0%	36,5%	36,9%	36,8%	36,1%	35,6%	36,6%	36,3%			
2014	107.362	22,2%	25,2%	31,6%	34,4%	35,8%	36,7%	36,9%	36,4%	36,1%	37,4%	37,3%				
2015	111.571	20,7%	21,9%	27,7%	31,6%	33,3%	34,4%	34,2%	34,2%	36,1%	36,2%					
2016	111.123	18,6%	19,4%	27,0%	30,2%	32,2%	33,0%	33,4%	35,7%	36,4%						
2017	123.626	15,7%	18,4%	24,3%	28,4%	29,8%	30,4%	33,6%	34,3%							
2018	120.048	14,7%	15,9%	23,3%	26,7%	28,3%	32,6%	33,7%								
2019	117.214	14,5%	16,2%	22,1%	25,5%	31,8%	33,9%									
2020	100.641	17,3%	19,0%	24,1%	33,4%	36,1%										
2021	111.872	16,6%	18,0%	29,3%	34,2%											
2022	98.726	14,2%	20,2%	29,1%												

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a) e do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

TABELA 2

PERCENTUAL DE FORMADOS EM CURSOS DE PEDAGOGIA QUE ATUAM COMO DOCENTES NA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR ANO DE CONCLUSÃO DO CURSO (LINHAS) E ATUAÇÃO COMO PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA (COLUNAS) – BRASIL – 2010-2022

Ano conclusão do curso	Total de egressos	Percentual de egressos que atuam como docentes da educação básica														
		No ano anterior à conclusão	No ano de conclusão	1 ano após a conclusão	2 anos após a conclusão	3 anos após a conclusão	4 anos após a conclusão	5 anos após a conclusão	6 anos após a conclusão	7 anos após a conclusão	8 anos após a conclusão	9 anos após a conclusão	10 anos após a conclusão	11 anos após a conclusão	12 anos após a conclusão	13 anos após a conclusão
2010	106.856		35,1%	42,7%	47,4%	49,6%	50,4%	49,7%	49,5%	49,2%	48,4%	47,2%	45,9%	44,0%	44,3%	43,7%
2011	117.849	31,8%	34,5%	42,9%	47,5%	49,2%	48,9%	48,7%	48,6%	48,1%	47,0%	45,9%	43,9%	44,4%	43,8%	
2012	111.027	30,5%	34,0%	42,6%	47,4%	47,9%	47,9%	48,2%	48,0%	47,0%	45,8%	43,6%	44,9%	44,8%		
2013	94.451	30,3%	33,0%	42,7%	45,9%	46,6%	47,2%	47,5%	46,9%	45,6%	43,4%	45,0%	44,8%			
2014	102.762	33,2%	35,6%	42,4%	45,5%	46,8%	47,4%	47,0%	45,8%	43,2%	45,2%	45,4%				
2015	121.902	31,1%	32,3%	38,8%	42,8%	44,3%	44,6%	44,0%	41,7%	44,4%	44,9%					
2016	124.392	27,3%	27,6%	35,3%	39,4%	40,8%	40,8%	38,6%	42,4%	43,6%						
2017	124.780	24,3%	26,0%	32,9%	37,4%	38,4%	36,5%	41,3%	43,0%							
2018	122.478	24,8%	25,9%	33,1%	36,6%	35,6%	41,2%	43,6%								
2019	124.409	24,5%	25,8%	30,6%	31,5%	39,7%	42,9%									
2020	136.033	24,1%	24,0%	25,1%	36,6%	41,0%										
2021	165.439	22,1%	20,0%	31,9%	38,6%											
2022	151.611	17,5%	24,0%	34,0%												

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a) e do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

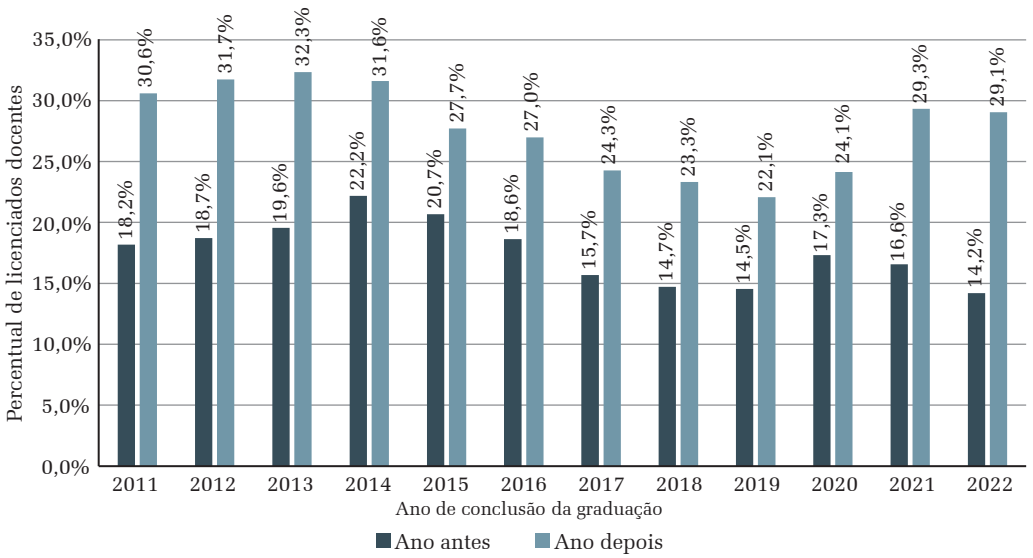


GRÁFICO 11

PERCENTUAL DE EGRESSOS DAS LICENCIATURAS ESPECÍFICAS QUE ATUAM COMO DOCENTE UM ANO ANTES E UM ANO DEPOIS DA GRADUAÇÃO – BRASIL – 2011-2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a) e do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

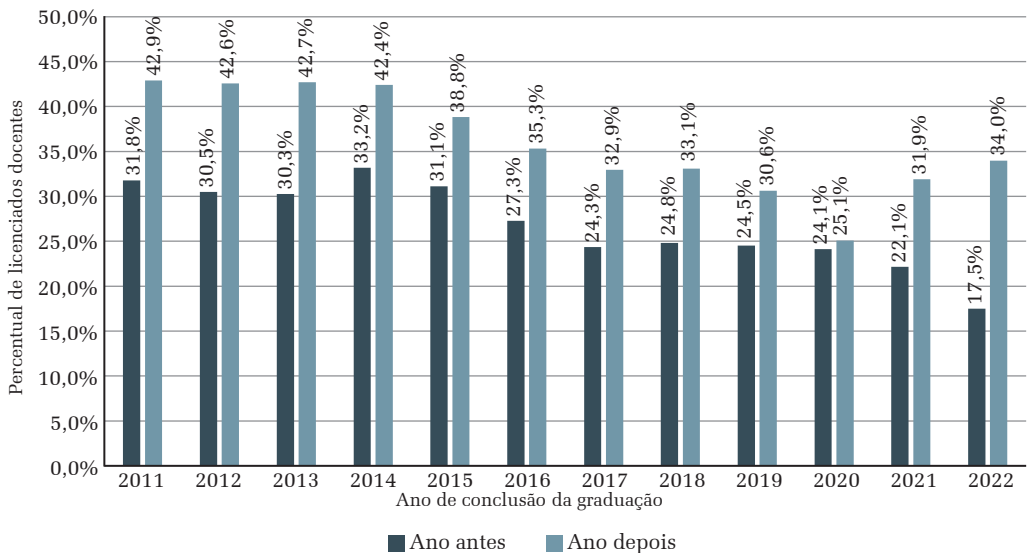


GRÁFICO 12

PERCENTUAL DE EGRESSOS DOS CURSOS DE PEDAGOGIA QUE ATUAM COMO DOCENTE UM ANO ANTES E UM ANO DEPOIS DA GRADUAÇÃO – BRASIL – 2011-2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a) e do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

Como já sinalizado em trabalho anterior (Bof; Caseiro; Mundim, 2023), esses dados indicam que a estimativa de que cerca de um terço dos concluintes das licenciaturas seguem a carreira docente não equivale a uma taxa de ingresso na carreira, uma vez que parte significativa desses concluintes já atuava anteriormente como docente. Comparando-se o quantitativo de egressos que são professores da educação básica um ano após a graduação àqueles que já atuavam como professores um ano antes da graduação, constata-se que seriam apenas cerca de 15% e 16% os concluintes das licenciaturas específicas e de Pedagogia, respectivamente, considerados novos docentes que ingressam na carreira do magistério.

Os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2 permitem observar ainda que os percentuais de egressos que são professores na educação básica se estabilizam a partir do terceiro ou quarto ano após a graduação nas coortes analisadas entre 2010 e 2022. Para as licenciaturas específicas, esse percentual corresponde a, aproximadamente, 35% dos egressos; para a Pedagogia, os percentuais são mais elevados – em torno de 45%, com algumas poucas exceções. Ressalte-se novamente, no entanto, que essas proporções de concluintes que atuam na carreira do magistério não equivalem ao ingresso de novos docentes na carreira, tendo em vista que um percentual considerável dos licenciados já era professor antes de se formar.

Analisando-se o perfil dos egressos de Pedagogia e das licenciaturas específicas que são docentes em relação à modalidade do curso que frequentaram, verifica-se que uma parte significativa desses professores foi formada em cursos na modalidade de educação a distância. Para os graduados em Pedagogia, os cursos a distância preponderam em toda a série histórica analisada, com exceção dos anos 2011 e 2013, ocorrendo, paralelamente, uma redução sensível da formação presencial a partir de 2014 (Gráfico 13). Verifica-se que mais de 50% dos egressos de Pedagogia que são docentes da educação básica, formados a partir de 2016, tiveram sua formação na modalidade de EaD. Em 2021 e 2022, esse percentual atinge mais de 76% dos docentes egressos de Pedagogia, ou seja, cerca de três quartos dos professores que atuam na educação básica e se formaram em Pedagogia em 2021 e 2022 obtiveram sua graduação em cursos a distância.

Considerando as licenciaturas específicas, também se observa um aumento no percentual de egressos que são professores da educação básica formados em cursos na modalidade de EaD. Em 2011, 21,5% dos docentes egressos das licenciaturas específicas tinham frequentado curso de graduação a distância, enquanto em 2021 e 2022 esse percentual quase triplicou, atingindo 60% e 57%, respectivamente. Na evolução histórica, verifica-se que, até 2015, preponderavam os docentes egressos de cursos de licenciaturas presenciais; porém, a partir de 2019, o percentual de docentes egressos de licenciaturas a distância (51,8%) superou o dos cursos presenciais, atingindo 64,3% em 2021 e diminuindo para 57% em 2022.

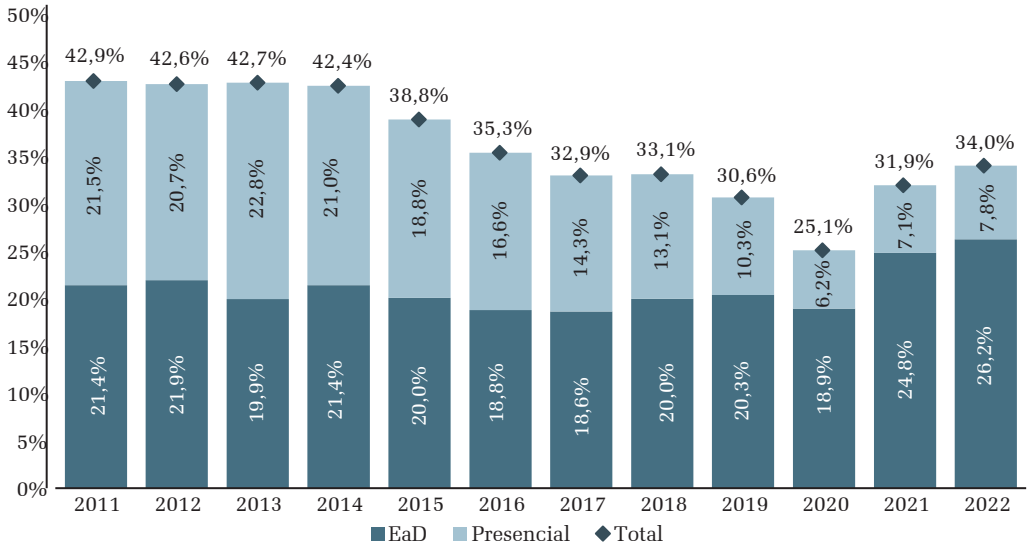


GRÁFICO 13

PERCENTUAL DE EGRESSOS DOS CURSOS DE PEDAGOGIA QUE ATUAVAM COMO DOCENTE UM ANO DEPOIS DA GRADUAÇÃO, POR MODALIDADE – BRASIL – 2011-2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a) e do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

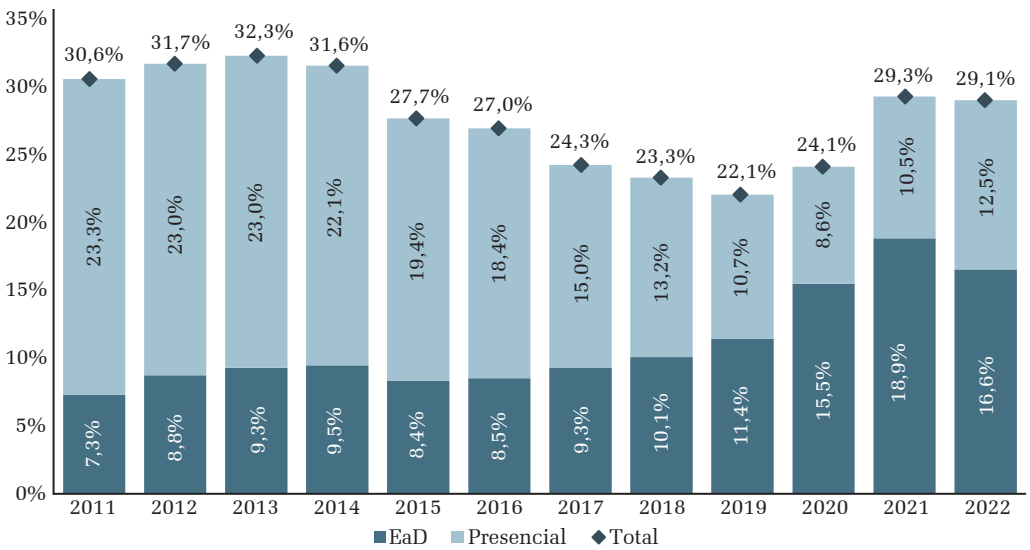


GRÁFICO 14

PERCENTUAL DE EGRESSOS DOS CURSOS DAS LICENCIATURAS ESPECÍFICAS QUE ATUAVAM COMO DOCENTE UM ANO DEPOIS DA GRADUAÇÃO, POR MODALIDADE – BRASIL – 2011-2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a) e do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b).

Em suma, esses resultados revelam que a maioria dos professores da educação básica licenciados entre 2019 e 2022 cursou a graduação na modalidade a distância. No caso de Pedagogia, os professores egressos em 2021 e 2022 que fizeram seu curso a distância representam mais de três quartos (77%) dos egressos docentes.

4 ONDE ESTÃO OS EGRESSOS DE PEDAGOGIA E DAS LICENCIATURAS ESPECÍFICAS QUE NÃO ATUAM COMO DOCENTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA?

Nesta seção, busca-se responder à questão central deste estudo, qual seja: para onde vão, no mercado de trabalho, os egressos dos cursos de licenciatura e de Pedagogia que não atuam como professores na educação básica?

A Tabela 3 contabiliza o número total de egressos das licenciaturas específicas e de Pedagogia no período de 2010 a 2020 e, entre esses, aqueles que foram encontrados na Rais em 2022 e no Censo Escolar em dois diferentes momentos, sendo o primeiro apenas em 2022 e o segundo entre 2021 e 2023. Analisa-se a ocupação, em 2022, dos formados até 2020, pois constata-se que são necessários cerca de três anos para que os egressos da educação superior se estabilizem em uma trajetória ocupacional (Caseiro, Maciente, 2023; Bof, Caseiro, Mundim, 2023).

TABELA 3

SITUAÇÃO DO VÍNCULO DE EMPREGO DOS EGRESSOS DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS ESPECÍFICAS 2010 A 2020, COMO PROFESSORES NO CENSO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (2021-2023) E TRABALHADORES NA RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (2022)

(continua)

	Tipo de vínculo	Quantitativo	%
A	Total de egressos de Pedagogia e licenciaturas específicas (2010-2020)	2.528.581	100,0%
B	Egressos que são trabalhadores formais na Rais (2022)	1.887.989	74,7%
C	Egressos que são professores no Censo Escolar (2022)	977.414	38,7%
D	Egressos que são professores no Censo Escolar (2021-2023)	1.207.791	47,8%
E	Egressos que não são professores no Censo Escolar (2022) e estão na Rais (2022)	942.594	37,3%
F	Egressos que não são professores no Censo Escolar (2021-2023) e estão na Rais (2022)	758.037	30,0%

TABELA 3

SITUAÇÃO DO VÍNCULO DE EMPREGO DOS EGRESSOS DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS ESPECÍFICAS 2010 A 2020, COMO PROFESSORES NO CENSO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (2021-2023) E TRABALHADORES NA RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (2022)

(conclusão)

	Tipo de vínculo	Quantitativo	%
G	Egressos que são professores da educação básica na RAIS (2022), mas não estão no Censo Escolar (2022)	206.121	8,2%
H	Egressos que são professores da educação básica na RAIS (2022), mas não estão no Censo Escolar (2021-2023)	93.866	3,7%
I	Egressos sem vínculos na Rais (2022) e no Censo Escolar (2022)	608.573	24,1%
J	Egressos sem vínculos na Rais (2022) e no Censo Escolar (2021-2023)	562.753	22,3%

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a), do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b) e da Rais (Brasil. MTE, 2022).

Entre os egressos de Pedagogia e demais licenciaturas entre 2010 e 2020, 74,7% são encontrados na Rais de 2022, ou seja, mantiveram algum vínculo formal de emprego naquele ano. Esse percentual é relativamente estável para todas as coortes de concluintes analisadas (2010-2020), como mostra o Gráfico 15, caindo para as duas coortes subsequentes (2021-2022), provavelmente, em função do mencionado período necessário para estabilização da trajetória ocupacional após a graduação. Pela mesma razão, observa-se uma elevação do percentual de egressos sem vínculos na Rais ou no Censo Escolar em 2021 e 2022.

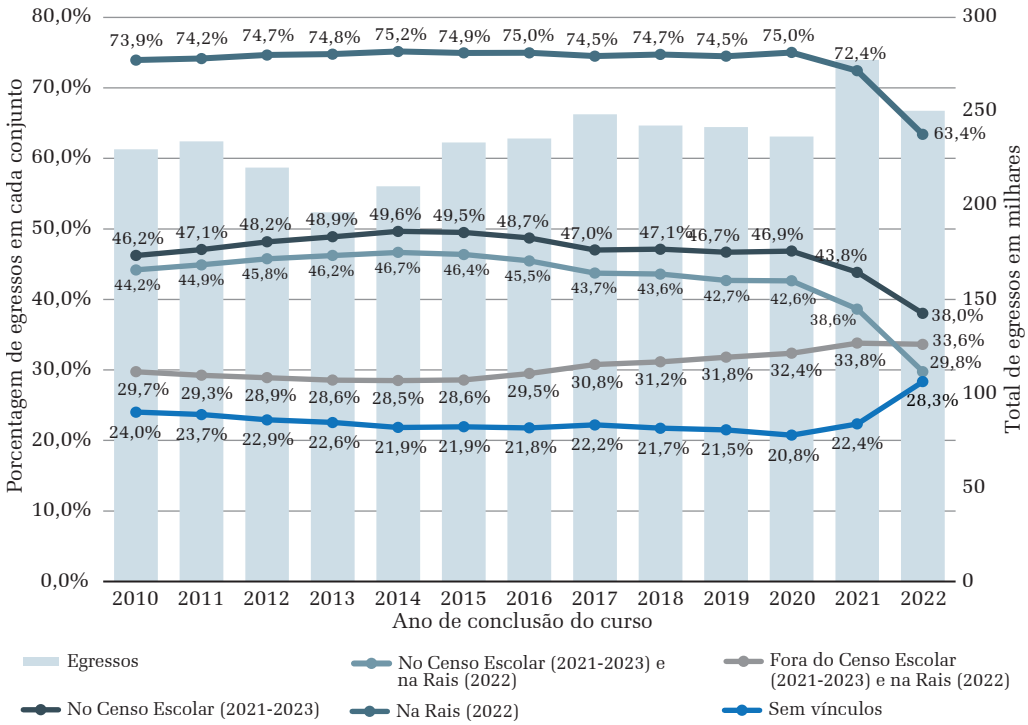


GRÁFICO 15

TIPOS DE VÍNCULOS DOS EGRESSOS DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS ESPECÍFICAS, POR ANO DE CONCLUSÃO DO CURSO – 2010-2022

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a), do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b) e da Rais (Brasil. MTE, 2022).

Nota-se ainda, na Tabela 3, que quase metade dos egressos (47,8%) dos cursos de Pedagogia e licenciaturas específicas estavam registrados como docentes no Censo Escolar em ao menos uma das edições de 2021 a 2023. Optou-se por trabalhar com mais de uma edição do Censo Escolar nas definições dos universos de docentes e de não docentes, pois constatou-se que um significativo percentual (8,2%) de egressos dos cursos de Pedagogia e licenciaturas específicas (2010-2020) estavam registrados com a ocupação de professor da educação básica na Rais de 2022, mas não constavam como professores no Censo Escolar daquele mesmo ano. Diversos motivos podem contribuir para explicar essa aparente discrepância, sendo o principal deles o fato de o Censo Escolar registrar apenas os professores que estão vinculados a alguma turma de alunos na última semana do mês de maio de cada ano[8]. Por outro lado, a Rais considera os vínculos de emprego durante todo o ano, independentemente de professor, de fato, estar na sala de aula durante a semana de referência do Censo Escolar. Ao se ampliar a análise daqueles que eram professores para três edições do

[8] Outros possíveis motivos incluem a existência de docentes em licença ou exercendo outras funções etc.

Censo Escolar (2021-2023), o percentual de egressos registrados como professores da educação básica na Rais 2022 que não constam no Censo Escolar cai de 8,2% para 3,7%[9].

A definição inicial do universo de análise das ocupações dos que não atuam como professores é dada, portanto, pelo conjunto de egressos dos cursos de Pedagogia e licenciaturas específicas, entre 2010 e 2020, que não estão no Censo Escolar realizado entre 2021 e 2023 e que estão na Rais em 2022, totalizando 758.037 pessoas. Entre esses, 93.866 (12,4%) estão registrados na Rais como professores na educação básica (Tabela 4). Por estarem cadastrados como professores da educação básica, esses docentes foram excluídos das próximas análises, que buscam identificar em quais ocupações estão os egressos de Pedagogia e demais licenciaturas que não são professores nesse nível de ensino.

TABELA 4

EGRESSOS DOS CURSOS DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS ESPECÍFICAS (2010-2020) QUE NÃO SÃO PROFESSORES NO CENSO ESCOLAR (2021-2023) E SÃO TRABALHADORES FORMAIS NA RAIS (2022)

Grupo Ocupacional	N	%
Trabalhadores dos serviços	201.675	26,6%
Agentes, assistentes e auxiliares administrativos	144.512	19,1%
Professores da educação básica	93.866	12,4%
Técnicos de nível médio	70.243	9,3%
Profissionais do ensino	65.842	8,7%
Outros profissionais de nível superior	65.011	8,6%
Dirigentes e gerentes	60.124	7,9%
Trabalhadores da indústria	28.445	3,8%
Militares	25.361	3,3%
Trabalhadores da agropecuária e do extrativismo	1.941	0,3%
Sem informação de ocupação	1.017	0,1%
Total	**758.037**	**100,0%**

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a), do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b) e da Rais (Brasil. MTE, 2022).

No Gráfico 16, apresentam-se os percentuais de egressos das licenciaturas (2010-2020) em categorias ocupacionais, excluindo-se os docentes da educação básica. Observa-se que a maior parte deles (30,4%) são trabalhadores em serviços – como operadores do comércio em lojas e mercados (5,5%); recepcionistas (2,5%);

[9] Cabe notar que tampouco todos os docentes da educação básica que constam no Censo Escolar (Brasil. Inep, 2024a) são encontrados na Rais. Esse fato já foi observado em trabalhos anteriores.

inspetores de alunos e afins (2,4%); trabalhadores em serviços de promoção e apoio à saúde (2,4%); manutenção de edificações (2,2%); caixas e bilheteiros (exceto de bancos) (1,9%); coleta de resíduos, limpeza e conservação de áreas públicas (1,5%); operadores de telemarketing e afins (1,3%); policiais, guardas-civis municipais e agentes de trânsito (1,3%); vigilantes e guardas de segurança (1,0%) etc.

Cerca de um quarto deles (21,8%) está na categoria de agentes, assistentes e auxiliares administrativos, incluindo, além desses profissionais (16,6%), ocupações como supervisores administrativos (1,8%), escriturários de serviços bancários (1,0%) etc. Há, ainda, uma parcela de 10,6% de egressos que ocupam posições de técnicos de nível médio, como técnicos e auxiliares de enfermagem (1,8%), especialistas em promoção de produtos e vendas (0,8%), agentes de saúde e do meio ambiente (0,7%) etc.

Outros 10% são profissionais do ensino (que não docentes da educação básica), como programadores, avaliadores e orientadores de ensino (5,6%), professores na área de formação pedagógica do ensino superior (1,3%), instrutores e professores de cursos livres (1,2%) etc.

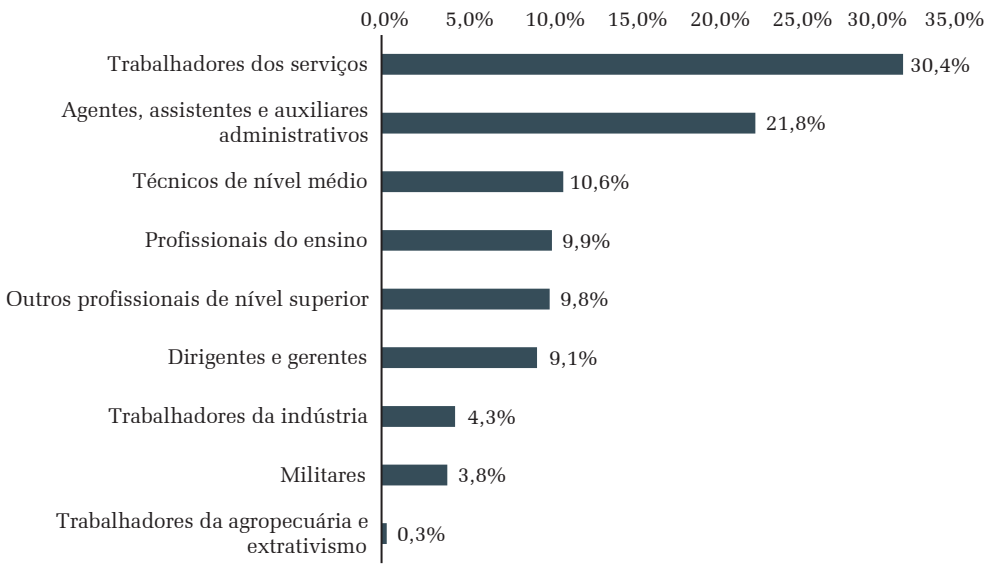


GRÁFICO 16

OCUPAÇÕES DOS EGRESSOS DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS ESPECÍFICAS QUE NÃO SÃO DOCENTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a), do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b) e da Rais (Brasil. MTE, 2022).

Na categoria de Outros profissionais de nível superior, encontram-se os profissionais cujo exercício da ocupação demanda um diploma de nível superior, com exceção dos profissionais do ensino. Eles respondem por 9,8% dos egressos das licenciaturas, sendo as principais ocupações as de: profissionais da educação física

(3,0%); secretária(o) executiva(o) e afins (1,0%); administradores (0,8%); analistas de tecnologia da informação (0,5%) etc.

Outros 9,1% dos egressos das licenciaturas, que não são docentes, atuam como dirigentes ou gerentes, sendo as principais ocupações desse grupo as de dirigentes do serviço público (3,3%); diretores e gerentes de instituição de serviços educacionais (1,6%); gerentes administrativos, financeiros, de riscos e afins (1,1%); gerentes de comercialização, marketing e comunicação (1,1%) etc. Os militares correspondem a 3,8% dos egressos não docentes, a maioria cabos e soldados da polícia militar (1,7%) e praças das forças armadas (0,8%). Os egressos que são trabalhadores da indústria somam 4,3% e os da agropecuária e do extrativismo, 0,3%.

Quando se considera a remuneração dos egressos (Tabela 5), observa-se que a remuneração média dos professores da educação básica é inferior à de diversos outros grupos ocupacionais, como militares, dirigentes e gerentes, outros profissionais de nível superior e outros profissionais do ensino que não são da educação básica. Esses grupos ocupacionais com maiores remunerações médias, em seu conjunto, respondem por 32,6% dos egressos de Pedagogia e demais licenciaturas que não são docentes da educação básica.

A remuneração média dos professores da educação básica situa-se entre a remuneração média dos técnicos de nível médio e dos agentes, assistentes e auxiliares administrativos, grupos ocupacionais cujo requisito de escolarização é o nível médio completo. Esses dois grupos agregam 32,4% do universo analisado de egressos não docentes.

Por sua vez, os trabalhadores dos serviços, categoria ocupacional que absorve o maior contingente de egressos dos cursos de formação de professores que não são docentes da educação básica (30,4%), obtêm os menores rendimentos médios. Também obtêm rendimentos médios inferiores, em relação aos docentes da educação básica, os trabalhadores da indústria e os da agropecuária e do extrativismo. Essas três categorias de trabalhadores congregam 35% dos egressos analisados.

Ou seja, pouco menos de um terço dos egressos de cursos de Pedagogia e outras licenciaturas consegue obter uma remuneração superior à de professor em outras ocupações de nível superior; além disso, pouco menos de um terço obtém uma remuneração similar em ocupações de nível médio; e pouco mais de um terço obtém remunerações inferiores às de professores como trabalhadores dos serviços, da indústria e da agropecuária e do extrativismo, em trabalhos com menores requisitos de escolarização.

TABELA 5

REMUNERAÇÃO MÉDIA MENSAL, EM 2022, DOS EGRESSOS DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS ESPECÍFICAS, ENTRE 2010 E 2020, POR GRUPO OCUPACIONAL

Grupo Ocupacional	Remuneração média mensal (R$)
Militares	7.720,2
Dirigentes e gerentes	5.441,0
Outros profissionais de nível superior	4.840,0
Profissionais do ensino	4.585,8
Técnicos de nível médio	4.188,1
Professores da educação básica	4.089,3
Agentes, assistentes e auxiliares administrativos	3.853,1
Trabalhadores da indústria	3.503,8
Trabalhadores da agropecuária e do extrativismo	2.673,1
Trabalhadores de serviços	2.531,2

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b) e da Rais (Brasil. MTE, 2022).

A desigualdade de remuneração, em 2022, entre os professores da educação básica e os outros profissionais de nível superior é evidente no Gráfico 17 e se reproduz para todas as coortes de egressos consideradas, em desfavor dos primeiros, ainda que com diferentes intensidades. O percentual indicado na linha do gráfico corresponde à razão[10] entre os rendimentos médios dos profissionais do magistério e dos demais profissionais com escolaridade de nível superior.

Para as coortes de egressos nas quais ocorreu uma maior aproximação dos rendimentos dessas duas categorias, a proximidade se deveu mais a uma menor remuneração dos egressos dos cursos de Pedagogia e licenciaturas específicas que se destinaram a outras ocupações de nível superior do que a um aumento da remuneração daqueles que seguiram a carreira de docentes da educação básica[11].

Esses dados reforçam a questão da desvalorização da remuneração da profissão docente em relação a outras de nível superior, já apontados em outros trabalhos (Maciente et al. 2015; Caseiro; Maciente, 2023). Embora a profissão docente tenha passado a requerer a formação superior em um curso de graduação desde a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, em termos salariais ela é ainda valorizada, em média, como se fosse uma ocupação de nível médio.

[10] Trata-se da relação entre os dois grupos de profissionais, que é posteriormente multiplicada por 100, para que se tenha o resultado como uma relação percentual entre as duas remunerações médias consideradas. Em uma situação de igualdade, a relação percentual seria igual a 100%.

[11] Tendência similar é observada no monitoramento da meta 17 do PNE (Brasil. Inep, 2024c).

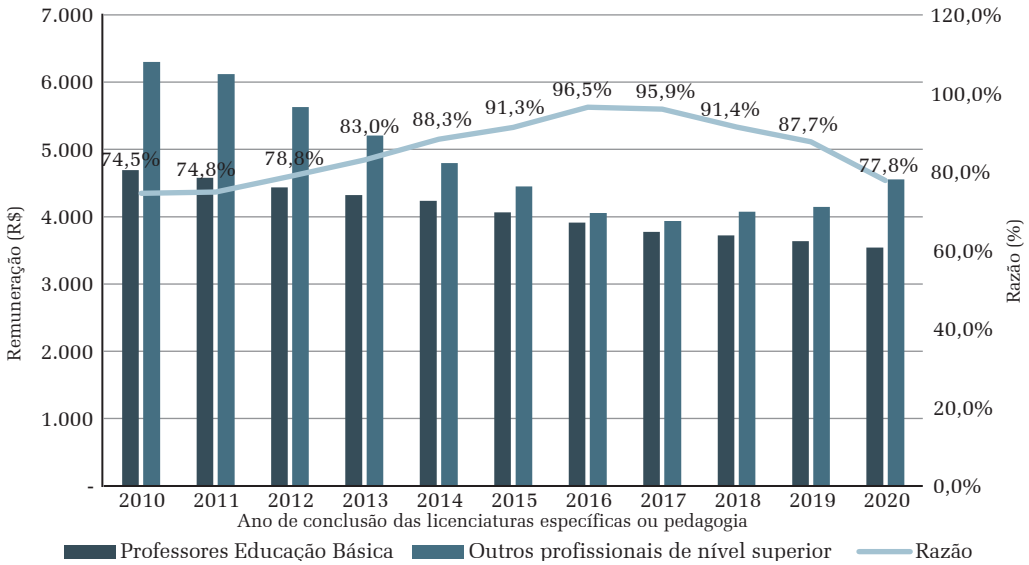


GRÁFICO 17

REMUNERAÇÃO MÉDIA MENSAL DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE OUTROS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR QUE CONCLUÍRAM CURSOS DE PEDAGOGIA E LICENCIATURAS ESPECÍFICAS, ENTRE 2010 E 2020, POR ANO DE CONCLUSÃO DO CURSO

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b) e da Rais (Brasil. MTE, 2022).

A diversidade da atuação ocupacional dos egressos das licenciaturas parece estar associada à própria origem socioeconômica desses egressos, evidenciada por meio da análise da trajetória anterior desses indivíduos no mercado de trabalho. A Tabela 6 mostra qual era a ocupação dos egressos dos cursos de licenciatura nos anos anteriores à formatura (origens ocupacionais, nas linhas) e nos anos posteriores (destinos ocupacionais, nas colunas). Essa tabela possibilita uma análise da mobilidade intrageracional (ou seja, para um mesmo indivíduo)[12] após a conclusão dos cursos de licenciatura.

Para a construção da Tabela 6, foi considerada como origem ocupacional a última ocupação principal registrada, no Censo Escolar ou na Rais, nos quatro anos anteriores à formatura. Desse modo, se um indivíduo concluiu a licenciatura em 2014, buscou-se recuperar qual foi sua ocupação principal entre os anos de 2010 e 2013; se ele concluiu a licenciatura em 2018, buscou-se identificar qual foi sua ocupação entre os anos de 2013 e 2017. Caso o indivíduo tenha diferentes ocupações principais ao longo do período analisado, a última ocupação principal foi considerada; já o destino

[12] Os estudos de mobilidade ocupacional podem analisar tanto a mobilidade intergeracional (dos filhos em relação aos pais) ou intrageracional (de um mesmo indivíduo ao longo do tempo).

ocupacional foi definido como sendo a última ocupação exercida por cada indivíduo entre os anos de 2019 e 2022. Foram selecionadas as coortes de concluintes entre 2014 e 2018, porque apenas essas coortes permitiam uma análise da ocupação dos egressos nos quatro anos antes e nos quatro anos depois da conclusão da licenciatura. Essas coortes totalizaram mais de um milhão de egressos das licenciaturas (1.170.044).

TABELA 6

ORIGENS E DESTINOS OCUPACIONAIS DOS EGRESSOS DE LICENCIATURAS – 2014-2018

Origens Ocupacionais (ocupação anterior à formatura)	Grupos ocupacionais		Docentes	Trabalhadores de serviços	Trabalhadores administrativos	Técnicos de nível médio	Trabalhadores da indústria	Dirigentes e gerentes	Profissionais de nível superior	Militares	Trabalhadores agrícolas	Sem vínculo	Totais das linhas (origens ocupacionais)	
													(N)	(%)
	Docentes		80,1%	4,0%	2,7%	1,0%	0,4%	2,2%	1,2%	0,2%	0,0%	8,1%	**410.854**	**35,1%**
	Trabalhadores de serviços		41,7%	30,8%	6,3%	2,7%	1,3%	2,6%	3,1%	0,4%	0,1%	11,1%	**221.113**	**18,9%**
	Trabalhadores administrativos		38,9%	8,7%	28,5%	3,2%	1,0%	4,1%	4,5%	0,5%	0,1%	10,6%	**124.544**	**10,6%**
	Técnicos de nível médio		35,3%	8,4%	6,2%	30,9%	1,3%	2,8%	4,8%	0,3%	0,1%	9,9%	**48.826**	**4,2%**
	Trabalhadores da indústria		37,6%	10,7%	5,5%	5,7%	21,7%	2,0%	3,8%	0,6%	0,3%	12,1%	**36.879**	**3,2%**
	Dirigentes e gerentes		40,3%	8,9%	8,1%	2,7%	0,9%	22,6%	3,4%	1,1%	0,1%	11,9%	**27.757**	**2,4%**
	Profissionais de nível superior		34,1%	5,7%	7,6%	3,4%	0,8%	5,0%	29,5%	0,3%	0,1%	13,6%	**19.286**	**1,6%**
	Militares		7,4%	3,3%	2,6%	1,3%	0,8%	1,9%	1,6%	73,8%	0,0%	7,3%	**10.729**	**0,9%**
	Trabalhadores agrícolas		37,3%	11,5%	6,5%	4,4%	5,5%	2,3%	2,5%	0,2%	17,6%	12,2%	**1.987**	**0,2%**
	Sem vínculo		45,2%	7,9%	4,9%	2,3%	0,9%	2,2%	3,5%	0,5%	0,1%	32,3%	**268.069**	**22,9%**
	Totais das colunas (destinos ocupacionais)	**(N)**	**641.282**	**128.714**	**82.935**	**39.326**	**17.447**	**35.354**	**37.598**	**12.086**	**1.207**	**174.095**	**1.170.044**	**100,0%**
		(%)	**54,8%**	**11,0%**	**7,1%**	**3,4%**	**1,5%**	**3,0%**	**3,2%**	**1,0%**	**0,1%**	**14,9%**	**100,0%**	

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a), do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b) e da Rais (Brasil. MTE, 2022).

Por meio da análise de mobilidade, notam-se duas grandes tendências. A primeira tendência é a da conversão em docentes, após a graduação, de pessoas que, antes da graduação, atuavam em outras ocupações. A segunda tendência é a da permanência, após a graduação, nos grupos ocupacionais de origem, ou seja, na mesma área que a pessoa atuava antes de se formar. Essas duas tendências abarcam, conjuntamente, a maior parte dos egressos de todos os grupos ocupacionais e, também, daqueles que não tinham vínculos de emprego durante o curso de licenciatura – isto é, aqueles que não estavam empregados durante a graduação apresentaram uma maior probabilidade de não estarem empregados após a graduação. Esses resultados mostram que o percentual de migração de uma categoria ocupacional para outra, que não seja a docência, é relativamente pequeno entre os egressos das licenciaturas. Evidencia-se, portanto, o peso da trajetória ocupacional anterior à conclusão do curso na trajetória ocupacional após a conclusão do curso.

Ao considerar o período de quatro anos antes da conclusão do curso, nota-se que 35,1% dos egressos das licenciaturas já atuavam como docentes nesse período (410.854 pessoas). Nos quatro anos após a conclusão da licenciatura, esse percentual aumentou para 54,8% do universo analisado (641.282 pessoas). A taxa de permanência na docência, ou seja, o percentual daqueles que já eram docentes antes da licenciatura e permaneceram na docência após a conclusão do curso foi de 80,1% (328.977 pessoas). A contrapartida da taxa de permanência é a taxa de evasão docente, isto é, 19,9% daqueles que eram docentes antes da conclusão do curso deixaram de sê-lo após a conclusão da licenciatura. A distribuição dessas pessoas que já eram docentes em outras situações de vínculo empregatício pode ser verificada na primeira linha da Tabela 6.

Para todos os outros grupos ocupacionais considerados, com exceção dos militares, o percentual de conversão em docentes foi superior a um terço (primeira coluna da Tabela 6) e maior do que o percentual de permanência na mesma ocupação (diagonal da Tabela 6). Ainda assim, o percentual de permanência na mesma ocupação foi significativo, sendo maior do que o percentual de conversão em qualquer outro grupo ocupacional específico diferente dos docentes.

A análise da mobilidade para cada uma das categorias ocupacionais foge ao escopo deste artigo. Ainda assim, cabe notar como a conclusão de um curso de licenciatura pode ser relevante para a mobilidade ocupacional de diversas categorias de trabalhadores. Por exemplo, percebe-se que os trabalhadores agrícolas que concluíram um curso de licenciatura tiveram a menor taxa de permanência no mesmo grupo ocupacional (17,6%), sendo que 37,3% deles se converteram em docentes após a conclusão do curso e 32,9% passaram a exercer outras ocupações, enquanto 12,2% deixaram de ter registro formal de emprego.

Os fluxos entre as categorias ocupacionais também podem ser observados de acordo com a perspectiva dos destinos ocupacionais. Nesse sentido, nota-se que, para o grupo dos que tiveram a docência como última ocupação principal entre

2019 e 2022, 51,3% já eram docentes antes da conclusão da licenciatura, 18,9% não tinham vínculo empregatício e 29,8% tinham outra ocupação que não a docência (Gráfico 18). Esses resultados convergem para a constatação de que um elevado percentual dos egressos da licenciatura que são docentes já atuavam nessa ocupação antes da conclusão do curso.

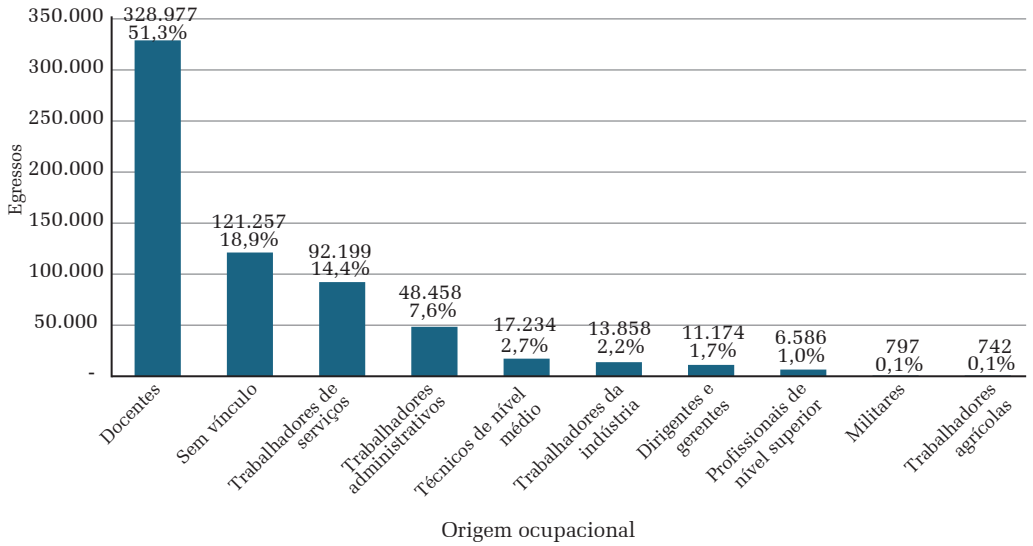


GRÁFICO 18

ORIGEM OCUPACIONAL DOS DOCENTES ENTRE 2019 E 2022 QUE CONCLUÍRAM OS CURSOS DE LICENCIATURAS – 2014-2018

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a), do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b) e da Rais (Brasil. MTE, 2022).

A alta taxa de atuação como docente antes da conclusão da licenciatura revela que o percentual de egressos que são docentes após a graduação não equivale a novos docentes. O cálculo de uma taxa líquida de conversão de licenciados em novos docentes precisa descontar os licenciados que já eram professores antes da graduação. A Tabela 7 apresenta essa taxa líquida de conversão para os egressos de 2014 a 2018 e apresenta algumas desagregações previamente analisadas em relação ao perfil dos concluintes. Percebe-se que, enquanto a taxa total de exercício da docência após a graduação pelos egressos das licenciaturas foi de 54,8%, a taxa de conversão líquida de licenciados em novos docentes foi de apenas 19,4%, uma vez que 35,1% dos egressos já atuavam como docentes antes de se formarem[13].

[13] Cabe salientar que esses resultados são um pouco maiores em relação aos analisados na seção 2. Enquanto na análise anterior considerava-se apenas um ano antes e um ano após a conclusão do curso, aqui são considerados quatro anos antes e quatro anos depois da conclusão do curso. Além disso, foram adicionados, nessa última análise, os registros de docentes na Rais em complementação aos registros do Censo Escolar.

Nota-se ainda que não há grandes variações no percentual total de egressos docentes entre os cursos presenciais e a distância. Entretanto, diferenças substantivas aparecem ao se analisar a taxa de conversão em novos docentes entre essas duas modalidades de ensino. O percentual de egressos que são docentes após a conclusão dos cursos a distância (60,9% para Pedagogia e 49,2% para as licenciaturas específicas) é bem similar ao dos cursos presenciais (63% e 46,7%), mas um percentual maior dos egressos dos cursos a distância já era docente antes da conclusão do curso (46,3% no caso de Pedagogia e 38,8% para as licenciaturas específicas) em comparação aos egressos dos cursos presenciais (36,6% para a Pedagogia e 24,4% para as licenciaturas específicas). Como resultante, a taxa líquida de conversão de licenciados em novos docentes foi significativamente maior entre os egressos dos cursos presenciais (26,5% para a Pedagogia e 22,3% para as licenciaturas específicas) do que nos cursos a distância (14,6% para a Pedagogia e 10,4% para as licenciaturas específicas).

TABELA 7

TAXAS DE CONVERSÃO DE LICENCIADOS EM DOCENTES, CONSIDERANDO O EXERCÍCIO DA DOCÊNCIA ENTRE 2019 E 2022 PELOS EGRESSOS – 2014-2018

(continua)

Características dos egressos	Egressos 2014-2018	Docentes quatro anos antes da conclusão do curso	Docentes após a conclusão (2019 a 2022)	Taxa líquida de conversão em novos docentes*	Taxa de Permanência Docente**	Taxa de conversão de não docentes em docentes		
						Com origem em outras ocupações***	Sem vínculo anterior de emprego ****	Total*****
Todas as licenciaturas	1.170.044	35,1%	54,8%	19,7%	80,1%	38,9%	45,2%	41,1%
Pedagogia	596.314	41,6%	61,9%	20,3%	81,4%	46,9%	50,7%	48,0%
IES Públicas	105.466	46,4%	66,9%	20,5%	83,4%	47,0%	60,3%	52,6%
IES Privadas	490.848	40,6%	60,9%	20,3%	81,0%	46,8%	47,9%	47,1%
Cursos presenciais	287.710	36,6%	63,0%	26,5%	80,1%	52,0%	55,4%	53,2%
Cursos EaD	308.604	46,3%	60,9%	14,6%	82,4%	41,9%	43,7%	42,4%
Conclusão do curso com menos de 30 anos	225.049	36,3%	64,2%	27,9%	79,7%	54,1%	58,1%	55,4%
Conclusão do curso com 30 anos ou mais	371.265	44,8%	60,6%	15,7%	82,3%	42,2%	44,8%	42,9%
Mulheres	559.015	41,9%	62,7%	20,9%	81,5%	48,2%	51,4%	49,2%
Homens	37.299	38,0%	50,2%	12,2%	80,3%	29,9%	38,3%	31,8%
Licenciaturas específicas	573.730	28,4%	47,4%	19,0%	78,0%	31,1%	41,7%	35,3%
IES Públicas	268.310	29,5%	52,4%	22,9%	80,0%	34,0%	47,0%	40,9%
IES Privadas	305.420	28,4%	48,0%	19,6%	76,1%	29,5%	33,3%	30,5%
Cursos presenciais	416.397	24,4%	46,7%	22,3%	75,9%	32,6%	43,1%	37,3%
Cursos EaD	157.333	38,8%	49,2%	10,4%	81,5%	27,5%	32,9%	28,8%

TABELA 7

TAXAS DE CONVERSÃO DE LICENCIADOS EM DOCENTES, CONSIDERANDO O EXERCÍCIO DA DOCÊNCIA ENTRE 2019 E 2022 PELOS EGRESSOS – 2014-2018

(conclusão)

Características dos egressos	Egressos 2014-2018	Docentes quatro anos antes da conclusão do curso	Docentes após a conclusão (2019 a 2022)	Taxa líquida de conversão em novos docentes*	Taxa de Permanência Docente**	Taxa de conversão de não docentes em docentes		
						Com origem em outras ocupações***	Sem vínculo anterior de emprego ****	Total*****
Conclusão do curso com menos de 30 anos	327.153	21,3%	46,4%	25,1%	71,5%	35,1%	44,7%	39,6%
Conclusão do curso com 30 anos ou mais	246.577	37,7%	48,7%	11,0%	82,9%	26,4%	32,6%	28,0%
Mulheres	337.945	31,7%	50,9%	19,1%	79,0%	34,0%	42,7%	37,8%
Homens	235.785	23,5%	42,4%	18,9%	76,1%	28,0%	40,0%	32,0%

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a), do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b) e da Rais (Brasil. MTE, 2022).

Notas: * Percentual dos licenciados que se tornam novos docentes, descontados os egressos que já eram docentes antes da graduação e continuaram docentes.

** Percentual dos licenciados que permanecem docentes, entre aqueles que já eram docentes antes da graduação.

*** Percentual dos licenciados que se tornam docentes, entre aqueles que tinham outras ocupações antes da conclusão do curso.

**** Percentual dos licenciados que se tornam docentes, entre aqueles que não tinham nenhum vínculo de emprego anterior à conclusão do curso.

***** Percentual dos licenciados que se tornam docentes, entre aqueles que não eram docentes.

Constata-se que essas diferenças entre os cursos presenciais e a distância são similares às diferenças observadas entre os egressos que tinham menos de 30 anos completos no ano de conclusão da licenciatura e aqueles que tinham 30 anos ou mais. Entretanto, a diferença das taxas de conversão líquida entre as modalidades de ensino não é explicada pela diferença entre as faixas etárias dos públicos das modalidades presencial e a distância, como pode ser verificado pela Tabela 8.

TABELA 8

TAXA LÍQUIDA DE CONVERSÃO DE LICENCIADOS EM NOVOS DOCENTES POR FAIXA ETÁRIA E MODALIDADE DE ENSINO

Curso e modalidade	Idade dos licenciados no ano de conclusão do curso	
	Menos de 30 anos	30 anos ou mais
Pedagogia		
Presencial	32,90%	20,10%
EaD	19,40%	12,90%
Licenciaturas específicas		
Presencial	27,00%	12,90%
EaD	14,30%	8,60%

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a), do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024b) e da Rais (Brasil. MTE, 2022).

Na tabela 8, nota-se que, ao controlar a taxa líquida de conversão de licenciados em novos docentes pela faixa etária, as diferenças de percentuais entre as modalidades de ensino não são anuladas. Em vez disso, há um efeito multiplicativo entre o componente idade e o componente modalidade de ensino, com os egressos mais jovens da modalidade presencial apresentando as maiores taxas de conversão de licenciados em novos docentes e com os egressos com 30 anos ou mais da modalidade de EaD apresentando as menores taxas de conversão líquida.

A Tabela 7 mostra ainda a taxa de conversão dos licenciados não docentes em docentes. Essa taxa considera como universo de análise apenas os egressos que não eram docentes antes da conclusão do curso (tinham outras ocupações ou não possuíam vínculos empregatícios) e verifica quais deles se tornaram docentes. Essa taxa foi de 41,1% para todos os egressos considerados e apresentou maiores percentuais para os egressos de cursos presenciais, de instituições públicas, para os egressos mais jovens (com menos de 30 anos) e para as mulheres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados deste estudo indicam que a maior parte das novas gerações de professores da educação básica é formada em cursos de licenciatura na modalidade de educação a distância. Em 2021 e 2022, mais de 76% dos egressos de Pedagogia que eram docentes na educação básica foram formados em cursos a distância. Nas licenciaturas específicas, o percentual de egressos que eram docentes formados na modalidade a distância quase triplicou no período entre 2010 e 2022, atingindo 60% em 2021 e 57% em 2022.

Os resultados mostram ainda que uma parte significativa dos concluintes dos cursos de Pedagogia e licenciaturas específicas que atuavam como docentes na educação básica um ano após a graduação já eram professores no ano anterior da conclusão do curso. Descontando os que já eram professores um ano antes da conclusão da licenciatura, apenas cerca de 16% dos formados ingressam como novos docentes da educação básica no ano seguinte à conclusão do curso. Ainda que se estenda o período de análise para quatro anos antes e quatro anos após a conclusão do curso, esse percentual não se altera substancialmente, atingindo cerca de 19%. Esses resultados agravam ainda mais a situação da falta de professores com formação adequada para atuar na educação básica. Cabe salientar, entretanto, que não são apenas os novos docentes que importam, pois a conclusão de uma licenciatura por um docente já em exercício pode contribuir para que ele tenha uma formação adequada à disciplina que leciona.

Quanto às ocupações exercidas pelos egressos dos cursos de licenciatura que não seguem o magistério e suas respectivas remunerações, identificam-se três grandes destinos ocupacionais. Mesmo após concluir um curso superior destinado à formação de professores para a educação básica, cerca de um terço (32,6%) dos concluintes que não seguiu na carreira docente pode obter uma maior remuneração média em outras ocupações de nível superior. Aproximadamente outro terço (32,4%) percebe remuneração semelhante à de professor em ocupações que demandam apenas a formação no nível médio, seja como técnicos ou como trabalhadores administrativos. Ademais, pouco mais do um terço restante (35%) está em ocupações de baixa exigência de qualificação que auferem remunerações inferiores à de docentes (trabalhadores de serviços, da indústria e da agropecuária e do extrativismo).

A diversidade da atuação dos licenciados está associada às suas origens socioeconômicas, como revela a análise de suas trajetórias anteriores no mercado de trabalho. Ao comparar a ocupação exercida pelos licenciados nos quatro anos antes e nos quatro anos após a conclusão do curso, constatam-se duas grandes tendências: a primeira é a da conversão em docentes, após a graduação, de pessoas que atuavam em outras ocupações antes da graduação; a segunda é a da permanência nos grupos ocupacionais de origem após a graduação. Evidencia-se, portanto, o peso da trajetória ocupacional prévia na trajetória ocupacional após a conclusão do curso.

Caberá a estudos futuros investigar os motivos pelos quais um percentual significativo de egressos não segue a carreira docente e, por vezes, segue carreiras com requisito de escolaridade e valorização salarial menores do que a docência. Tais estudos serão fundamentais para subsidiar uma resposta ao problema da falta de professores adequadamente habilitados para atuar na educação básica.

REFERÊNCIAS

BOF, A. M.; CASEIRO, L. Z.; MUNDIM, F. C. Carência de professores na educação básica. SENKEVICS, A. S.; BASSO, F. V.; RODRIGUES, C. G. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação II. Brasília, DF: Inep, 2023. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 9).

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Censo Escolar da Educação Básica 202*3. Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 4 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Censo da Educação Superior 2022*. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 4 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel de Monitoramento das Metas do PNE* Brasília, DF, 2024c. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTQ 1MmJjNW MtOTE1ZS00NmMxLTk5OGQtYjRlMTI4OWI5Y WM4IiwidCI6IjI2Zj czODk3LWM4YWMtNGIxZS05Nzhm LWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em: 4 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap*). Brasília, DF, 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/cibec/servico-de-acesso-a-dados-protegidos-sedap

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed). *Nota técnica nº 20, de 21 de novembro de 2014*. Indicador de adequação da formação do docente da educação básica. Brasília, DF: Inep, 2014. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/docente_formacao_legal/nota_tecnica_indicador_docente_formacao_legal.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED). Coordenadoria-Geral de Controle de Qualidade e de Tratamento da Informação (CGCQTI). *Nota Técnica nº 1, de 22 de fevereiro de 2021*. Atualização da metodologia de cálculo do Indicador de Adequação da Formação do Docente considerando a nova classificação de cursos superiores (Cine Brasil). Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/adequacao-da-formacao-docente>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED). Coordenadoria-Geral de Controle de Qualidade e de Tratamento da Informação (CGCQTI). *Nota Técnica nº 10, de 25 de junho de 2020*. A remuneração média dos docentes em exercício na educação básica: pareamento das bases de dados do Censo da Educação Básica e da RAIS – Processo SEI/Inep nº 23036.001334/2020-41. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/dados_abertos/indicadores_educacionais/nota_tecnica_remuneracao_media_docentes_educacao_basica.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Relação Anual de Informações Sociais (Rais): 2010-2022. Brasília, DF, 2022. Disponível no servidor do Inep, acessível por meio o Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap/Inep).

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Classificação Brasileira de Ocupações*. Brasília, DF, 31 out. 2023. Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/home.jsf>. Acesso em: 5 dez. 2024.

CASEIRO, L. C. Z.; MACIENTE, A. N. *Desigualdades de remuneração entre egressos dos cursos de graduação em ciências, tecnologias, engenharias e matemática (CTEM)*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023. (Texto para Discussão IPEA, nº 2947).

FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA (FVC); FUNDAÇÃO CARLOS CHAGA (FCC). *A atratividade da carreira docente no Brasil:* relatório final. São Paulo: FVC, 2009. (Estudos e Pesquisas Educacionais, v. 1).

GATTI, B. A.; BARRETTO, E. S. S. *Professores*: aspectos de sua profissionalização, formação e valorização social. Brasília, DF: Unesco, 2009. (Relatório de Pesquisa).

MACIENTE, A. N. et al. A inserção de recém-graduados em engenharias, medicina e licenciaturas no mercado de trabalho formal. *Radar*, Brasília, DF, v. 38, p. 7-22, abr. 2015.

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

RUIZ, A. I.; RAMOS, M. N.; HINGEL, M. *Escassez de professores no ensino médio*: propostas estruturais e emergenciais. Brasília, DF: MEC, 2007. Relatório produzido pela Comissão Especial instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio (CNE/CEB).

TARTUCE, G. L. B. P.; NUNES, M. M. R.; ALMEIDA, P. C. A. Alunos do ensino médio e atratividade da carreira docente no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 140, p. 445–477, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/172>. Acesso em: 10 dez. 2024.

ATENDIMENTO DO PISO DO MAGISTÉRIO NAS REDES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS DADOS DO CENSO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DA RAIS

Fabiana de Assis Alves[I]

Rachel Pereira Rabelo[II]

https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v10.6510

RESUMO

A Meta 17 do Plano Nacional de Educação (PNE) tem como objetivo valorizar a profissão docente e, para isso, estabelece como meta a equiparação salarial entre os profissionais do magistério e os demais profissionais com nível equivalente de escolaridade. Uma das estratégias para garantir o cumprimento dessa meta, a Lei nº 11.738/2008, conhecida como Lei do Piso, desempenha papel fundamental ao definir o valor mínimo nacional a ser pago aos profissionais do magistério público da educação básica. Este trabalho visa discutir o nível de atendimento à Lei do Piso na rede pública de ensino. Utilizando dados do Censo da Educação Básica e da Relação Anual de Informações Sociais, foram analisados os contratos típicos de docentes que

[I] Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); graduada e mestra em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); doutora em Economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

[II] Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); graduada em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU); mestra em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence); doutoranda em Políticas Públicas pelo Instituto Universitário de Lisboa (IUL-ISCTE).

atuavam nas redes estaduais e municipais em 2020. Os resultados mostram que 13 das 27 redes estaduais e distrital (48,1%) e 2.259 das 5.201 redes municipais avaliadas (43,4%) apresentaram remunerações médias iguais ou superiores ao Piso Salarial Profissional Nacional em mais de 90% dos seus contratos. No entanto, em sete redes estaduais e 1.856 redes municipais, o piso não foi atendido em mais de um quarto dos contratos analisados. Além disso, observou-se uma desvalorização da carreira docente por meio da adoção de contratos não efetivos. Enquanto o atendimento ao Piso foi verificado em mais de 90% dos contratos de professores efetivos, os contratos de docentes não efetivos apresentaram percentuais significativamente menores de atendimento. O estudo conclui que, mesmo após 15 anos da promulgação da lei, o atendimento ao Piso Salarial Profissional Nacional ainda enfrenta desafios importantes, evidenciando a necessidade de políticas públicas mais eficazes e maior investimento para valorizar a carreira docente e atingir a Meta 17do PNE.

Palavras-chave: valorização dos profissionais do magistério; Lei do Piso; PNE; políticas públicas.

INTRODUÇÃO

O período pós-redemocratização do Brasil é marcado pela descentralização das políticas sociais, com vistas a conceder maior autonomia para os governos locais na implementação de políticas e no atendimento às necessidades locais. A política de educação destaca-se entre as áreas sociais de maior descentralização e autonomia dos entes federados do País, o que permite aos governos locais definirem suas prioridades de agenda. No entanto, a legislação nacional estabelece um papel importante de articulação do sistema nacional de ensino à União, além de definir critérios mínimos de gastos dos entes direcionados às políticas educacionais.

O Plano Nacional de Educação (PNE), previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/1996, corresponde a um importante instrumento para a orientação de diretrizes, objetivos e metas para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Apesar do papel catalisador do PNE na orientação das prioridades educacionais, há ainda muitas dificuldades para a implementação de políticas nacionais, haja vista as disparidades no contexto subnacional, e para o estabelecimento de um Sistema Nacional Articulado de educação, conforme preconizado no documento final da Conferência Nacional de Educação (Conae, 2010).

O PNE 2014-2024 estabeleceu 20 metas gerais, entre as quais quatro são voltadas para valorização dos profissionais do magistério das redes públicas. A Meta 17 estabeleceu até o final do sexto ano de vigência do PNE, ou seja, o ano de 2020, a equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. Entre as estratégias para o alcance dessa meta, está previsto o acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

O Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) foi efetivamente estabelecido pela Lei nº 11.738 (Lei do Piso) apenas no ano de 2008 (após vinte anos de previsão na Constituição de 1988 e doze anos da LDB). Quinze anos após a promulgação do PSPN, muitos municípios e estados ainda não cumprem integralmente a legislação: cenário que se apresentou desde sua promulgação, quando houve uma sequência de questionamentos judiciais apresentados pelos entes federados, a começar pelo conjunto de governadores que recorreram ao Supremo Tribunal Federal (STF) para arguir artigos referentes ao conceito de PSPN e à composição da jornada de trabalho do professor.

A Lei do Piso representou um avanço significativo para a valorização dos profissionais da educação. No entanto, sua implementação efetiva ainda enfrenta grandes desafios, sendo o principal deles o critério de reajuste anual do piso, frequentemente acompanhado por alegações de insuficiência de recursos por parte dos entes públicos. Assim, a análise do atendimento a essa Lei, especialmente no contexto do monitoramento da Meta 17 do PNE, torna-se essencial para entender os obstáculos persistentes não apenas na aplicação do piso salarial, mas também na busca pela valorização dos profissionais do magistério nas redes públicas. Dessa forma, utilizando dados do Censo da Educação Básica e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), este estudo contribui para o debate sobre o cumprimento da Lei nº 11.738/2008, sobretudo no que tange ao pagamento da remuneração mínima estabelecida para os professores da rede pública.

Além desta introdução, o artigo é composto por cinco seções. As duas primeiras têm como objetivo contextualizar o trabalho, detalhando o PNE com foco na Meta 17 e na Lei do Piso (Brasil, 2008). A terceira seção aborda os aspectos metodológicos da pesquisa, descrevendo as bases de dados utilizadas, assim como a metodologia aplicada para a junção das bases e a verificação do cumprimento da Lei do Piso. A quarta seção apresenta os resultados da pesquisa, e a última contém as considerações finais.

1 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A META 17

A função de articulação do sistema nacional de ensino atribuída à União prevê o regime de colaboração entre os entes federados e determina a publicação decenal

do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual deve definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação de políticas para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, mediante ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Apesar de sua previsão desde a Constituição de 1988, o primeiro PNE foi elaborado apenas em 1996, para o período de 2001 a 2010, e o segundo foi aprovado com atraso de quatro anos, em 2014, pela Lei nº 13.005/2014, para vigência de 2014 a 2024. Ambos estabeleceram metas quantitativas com o intuito de orientar as políticas nacionais e subnacionais para patamares básicos de desenvolvimento do ensino.

O PNE 2014-2024 estabeleceu 20 metas gerais, entre as quais quatro são voltadas para valorização dos profissionais do magistério das redes públicas: as Metas 15 e 16, sobre a formação de docentes; e as Metas 17 e 18, sobre a remuneração e carreira docente, respectivamente.

A Meta 17, foco deste trabalho, estabeleceu o ano de 2020 (sexto ano de vigência do PNE) como prazo final para equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. Destacam-se as seguintes estratégias para o cumprimento dessa Meta:

> 17.1) constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
>
> 17.2) constituir como tarefa do fórum permanente o acompanhamento da evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, periodicamente divulgados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;
>
> 17.3) implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de Carreira para os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;
>
> 17.4) ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos (as) profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional. (Brasil, 2014).

Os resultados apresentados no *Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação* (Brasil. Inep, 2024a) mostram que a relação percentual entre a remuneração média dos profissionais do magistério e a dos demais profissionais com formação equivalente avançou 21,7 pontos percentuais, passando de 65,2% em 2012 para 86,9% em 2023. No entanto, apesar desse avanço no indicador

da Meta 17, a remuneração dos professores ainda permaneceu inferior à dos demais profissionais com formação similar, evidenciando que, em 2023, os professores das redes públicas ganhavam, em média, 86,9% do salário dos outros profissionais com a mesma qualificação[1].

No entanto, é importante destacar uma diferença acentuada nos resultados da Meta 17 entre as unidades da Federação (UFs): enquanto quatro das 27 UFs registraram rendimento médio dos professores abaixo de 80% do rendimento médio dos demais profissionais (Piauí, Paraíba, Espírito Santo e Distrito Federal), em outras oito UFs (Amazonas, Maranhão, Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás) essa relação percentual entre os rendimentos médios é maior ou igual a 100%, ou seja, ultrapassa a meta (Gráfico 1).

As diferentes realidades observadas entre as UFs reforçam a importância do papel do governo federal como promotor de um nível básico de desenvolvimento de ensino para todos. Conforme Arretche (2004), a concentração da autoridade fiscal no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, além de alcançar resultados redistributivos reduzindo desigualdades horizontais de capacidade do gasto.

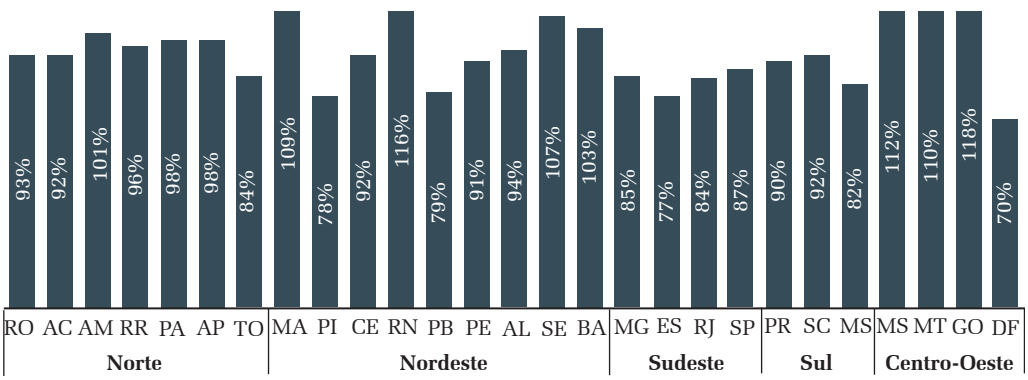


GRÁFICO 1

RELAÇÃO PERCENTUAL ENTRE O RENDIMENTO BRUTO MÉDIO MENSAL DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DAS REDES PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, COM NÍVEL SUPERIOR COMPLETO, E O RENDIMENTO BRUTO MÉDIO MENSAL DOS DEMAIS PROFISSIONAIS ASSALARIADOS, COM NÍVEL SUPERIOR – UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2023

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Painel de Monitoramento do PNE (Brasil. Inep, 2024b).

[1] Mais detalhes sobre a Meta 17 podem ser conferidos no *Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação*. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf>. Resultados do Indicador da Meta 17 podem ser acessados por meio do Painel de Monitoramento do PNE. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>.

Nesse sentido, dois importantes instrumentos da política nacional têm contribuído para atenuar os desequilíbrios regionais nos gastos com educação e na valorização da remuneração dos profissionais de educação: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN).

As características redistributivas do Fundeb têm papel relevante na promoção da equidade regional do gasto por aluno e na remuneração dos docentes. Originalmente, o Fundeb previa que pelo menos 60% de seus recursos fossem destinados ao pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública de ensino. Com o novo Fundeb, implementado a partir de 2021, esse percentual foi ampliado para 70%. Essa vinculação garante uma fonte de financiamento estável e previsível, assegurando que uma parcela significativa dos recursos seja destinada ao pagamento de salários, o que contribui diretamente para a valorização dos profissionais do magistério.

Além da vinculação dos recursos do Fundeb para a remuneração de docentes, a Lei Federal nº 11.738/2008, que será abordada na próxima seção e é o foco central deste trabalho, institui o PSPN, estabelecendo uma remuneração mínima para os professores da educação básica. Essas duas políticas desempenham uma função crucial no cumprimento da Meta 17 do PNE, como destacado nas estratégias do próprio Plano, ao garantir tanto o financiamento quanto a valorização salarial dos profissionais do magistério.

2 A LEI DO PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL (PSPN) E A VALORIZAÇÃO DA CARREIRA DOCENTE

As políticas da carreira docente no Brasil estiveram durante muito tempo vinculadas ao regramento geral do serviço público, sem uma regulamentação própria. Somente a partir da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB) é que foram estabelecidas as regras para a garantia do trabalho docente e efetivação dos princípios de valorização desses profissionais.

A Constituição, em seu artigo 206, estabeleceu o princípio da valorização dos profissionais do ensino, a ser garantido por meio de lei, para criação de plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

A LDB ampliou as determinações constitucionais, ao incluir novos elementos para os estatutos e planos de carreira. Entre eles, destacam-se: a formação de nível superior para atuação na educação básica; oportunidades de aprimoramento profissional; progressão na carreira com base na titulação e na avaliação de

desempenho; estabelecimento de carga horária com tempo dedicado a estudos, planejamento e avaliação; e fornecimento de condições de trabalho adequadas, como licença remunerada e garantia de piso salarial.

Embora exista a previsão do estabelecimento de um piso salarial para a carreira docente na Constituição e na LDB, apenas em 2008 foi promulgada a Lei nº 11.738, conhecida como Lei do Piso. Ela instituiu o "valor abaixo do qual todos os entes federados não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais" (Brasil, 2008).

O valor do piso é publicado anualmente pela União. O valor nominal estabelecido para o primeiro ano de vigência da lei foi de R$ 950,00 – equivalente a R$ 2.134,00 a preços correntes de 2023 (Gráfico 2).

A Lei do Piso Nacional define que os reajustes anuais sejam calculados com base na variação do valor do mínimo nacional por aluno/ano do Fundeb (dos anos iniciais do ensino fundamental urbano).

> Essa variação tende, desde a criação da lei, a superar, de um lado, a inflação, de outro, o próprio crescimento das receitas do Fundeb, já que o número de matrículas da educação básica usada no cálculo do valor-aluno-ano vem caindo ao longo dos anos devido à tendência demográfica. Portanto, a política salarial do magistério público no Brasil vem, desde 2008, representando ganhos reais aos profissionais da educação básica pública. Tais ganhos vão ao encontro da Meta 17 do Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê a equiparação, até o sexto ano do Plano, dos rendimentos médios dos profissionais do magistério público da educação básica aos dos demais profissionais com escolaridade equivalente. (Simões, 2021 p. 51).

O Gráfico 2 apresenta a evolução do valor real do piso do magistério e a sua relação com o salário mínimo entre 2009 e 2023. Em consonância com Simões (2021), desde a sua criação, em 2009, o valor do piso tem crescido em termos reais, com exceção dos anos de 2013 e 2021. Conforme observado no Gráfico 2, o piso manteve-se acima de dois salários mínimos durante toda a série histórica e, nos dois últimos anos, 2022 e 2023, ultrapassou a marca de três salários mínimos. Porém, essa melhoria não foi suficiente para equiparar o rendimento médio dos docentes ao dos demais profissionais com formação de nível superior.

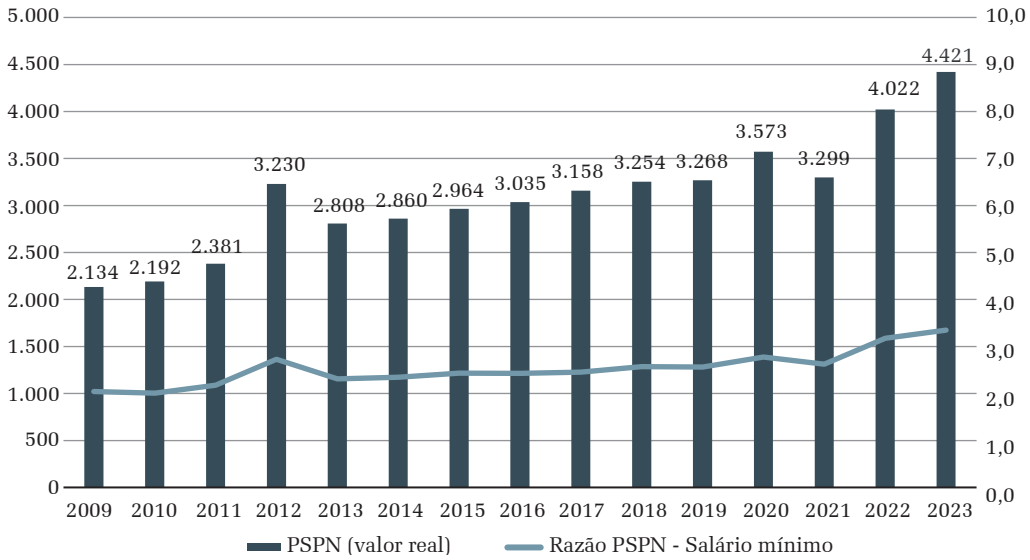


GRÁFICO 2

EVOLUÇÃO DO PSPN A PREÇOS DE 2023 – BRASIL – 2009-2023

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 11.738/2008 e portarias de reajuste publicadas anualmente.

Outra evidência que ilustra as limitações dos ganhos relacionados ao PSPN pode ser verificada no contexto internacional. Apesar de contribuir para a melhoria na remuneração docente, o valor do piso é ainda muito baixo se comparado com a média do salário no início da carreira docente nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Conforme o Gráfico 3, o Brasil ocupa a posição do quarto menor salário no início da carreira entre os países da OCDE e países parceiros.

O valor estatutário da remuneração no início da carreira, informado para o Brasil ($ 23.018), corresponde ao valor do PSPN de 2023 em dólares americanos (PPC – Paridade do Poder de Compra) e equivale a aproximadamente metade do valor referente à média dos países que compõem a OCDE ($ 43.384).

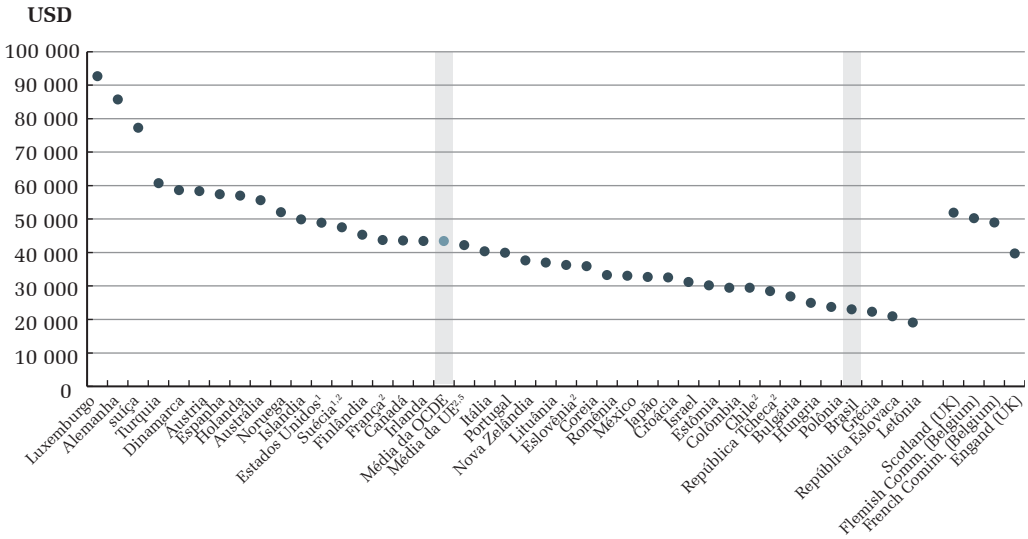


GRÁFICO 3

SALÁRIOS ESTATUTÁRIOS NO INÍCIO DA CARREIRA DE PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2023

Fonte: Adaptação da OCDE (2024).

Nota: Salários anuais de professores em instituições públicas, em dólares americanos equivalentes convertidos usando PPPs.

Além de estabelecer o piso salarial, o artigo 2º da Lei do Piso também determina:

> § 3º Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo.
>
> § 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. (Brasil, 2008).

Em 2021, de acordo com o *Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação* (Brasil. Inep, 2024a), 23 (85,2%) das 27 unidades federativas previam o limite de dois terços da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os alunos, e 19 (70,4%) UFs afirmaram atender ao piso salarial da Carreira do magistério público definido em lei estadual. Para as redes municipais, estes percentuais correspondem a 79,8% e 60,1%, respectivamente.

Há, contudo, que se destacar as limitações dos indicadores apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) nesse relatório, visto que correspondem às informações declaratórias coletadas pelos questionários das pesquisas Estadic e Munic, que são levantamentos de registros administrativos sobre as estruturas, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas estaduais e municipais.

Para averiguação da efetividade do pagamento do piso, a seguinte pergunta foi apresentada: *Todos(as) os(as) professores(as) com jornada de trabalho de 40 horas semanais possuem o vencimento básico inicial igual ou superior a R$ 2.886,24 mensais?*, com as opções de resposta: a) Sim; b) Não; e c) Não há professores com jornada de 40 horas semanais.

A Lei do Piso, em seu artigo 2º, § 1º, estabelece que:

> § 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, *no máximo, 40 (quarenta) horas semanais*. (Brasil, 2008, grifo nosso).

Apesar de a lei destacar a carga horária semanal de 40 horas como teto (valor máximo), o debate sobre o cumprimento do pagamento do piso salarial tem sido convencionado com base em contratos de 40 horas semanais. No entanto, a contratação de professores para jornadas de 20 horas semanais, ou inferiores a 40 horas, é muito comum em várias redes de ensino. Como exemplo, os estados do Acre, de Minas Gerais e de Mato Grosso afirmaram, no inquérito da Estadic 2021, não terem professores com carga horária de 40 horas, assim como 32% dos municípios informam o mesmo no inquérito da Munic 2021. Essa característica dificulta a averiguação da implementação da Lei do Piso nesses entes federativos.

Como alternativa aos dados declaratórios das pesquisas Estadic e Munic, este estudo busca fornecer insumos adicionais para avaliar em que medida a Lei do Piso é cumprida nas redes estaduais e municipais de ensino. A análise é realizada com base em informações laborais dos profissionais do magistério que atuam como docentes. Para isso, foram utilizadas duas fontes de dados: o Censo da Educação Básica, produzido pelo Inep, e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho. A próxima seção detalha a metodologia empregada neste estudo para identificar os professores, seus respectivos contratos de trabalho e os procedimentos adotados para verificação do cumprimento do piso do magistério.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Com o intuito de discutir a aplicação da Lei do Piso, destacada na Estratégia 17.4 da Meta 17 do PNE, este trabalho buscou verificar se a remuneração dos docentes que atuam na educação básica estava de acordo com o piso salarial nacional estabelecido para o ano de 2020. Essa análise foi realizada por meio do cruzamento de dados do Censo da Educação Básica e da Rais[2].

[2] A metodologia empregada neste trabalho para o pareamento das duas bases segue de perto o que foi adotado na Nota Técnica nº 10/2020/CGCQTI/DEED sobre: *A remuneração média dos docentes em exercício na educação básica*: pareamento das bases de dados do Censo da Educação Básica e da Rais. Disponível em: https://download.inep.gov.br/dados_abertos/indicadores_educacionais/nota_tecnica_remuneracao_media_docentes_educacao_basica.pdf

Para a identificação dos docentes, utilizou-se a base de dados do Censo da Educação Básica, divulgada anualmente pelo Inep. O Censo reúne informações detalhadas sobre o sistema educacional brasileiro, abrangendo diversos aspectos relacionados às instituições de ensino, aos alunos e aos profissionais da educação. Para este estudo, foram considerados os profissionais do magistério que atuavam como docentes nas redes municipais e estaduais de ensino e estavam alocados em turmas de escolarização no ano de 2020. Ao todo, foram identificados 641.091 professores atuando nas redes estaduais de ensino e 1.134.720 nas redes municipais[3].

Do Censo da Educação Básica foram extraídas informações que permitiram a identificação do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e do tipo de vínculo empregatício dos professores (efetivo, contrato temporário, terceirizado ou em regime celetista), bem como da rede de ensino em que atuavam. Além disso, para realizar o pareamento com a Rais, foi extraído o código do município para os docentes da rede municipal e o código da unidade da Federação (UF) para os professores que atuavam na rede estadual. Os códigos de município e da UF têm como referência a localização da instituição de ensino em que o docente atuava.

A remuneração dos docentes foi obtida a partir da base de dados da Rais, um levantamento obrigatório realizado pelo Ministério do Trabalho, que fornece dados detalhados sobre a força de trabalho no Brasil. A Rais é uma das principais fontes de informação sobre o mercado de trabalho formal brasileiro, abrangendo empresas públicas, privadas, órgãos governamentais e organizações de diversos setores. Dessa base, foram extraídas as informações sobre os contratos de trabalho dos docentes das redes estaduais e municipais de ensino.

A RAIS fornece informações detalhadas sobre os vínculos empregatícios, sendo que cada linha da base de dados corresponde a um contrato de trabalho individual. Para este estudo, foram extraídas as seguintes informações para o ano de 2020: o código da UF e do município de localização do estabelecimento; a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), instituída em 2002; a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae), versão 2.0; o número do CPF do trabalhador; a natureza jurídica da empresa na Comissão Nacional de Classificação (Concla) em 2002; a remuneração média anual em valores nominais; e a quantidade de horas contratuais por semana.

As informações sobre a CBO e a Cnae foram utilizadas para identificar os contratos relativos à profissão docente. A informação sobre a natureza jurídica do

[3] Do total de docentes que atuavam em turmas de escolarização identificados nas redes estaduais e municipais de ensino, apenas uma pequena parcela não pôde ser considerada por falta de identificação do CPF. Esse dado é essencial para o pareamento entre as bases do Censo e da Rais. Na rede estadual, foi possível identificar o CPF de 99,9% dos professores, enquanto na rede municipal a identificação foi de 99,8%. Outro detalhe a ser destacado é que os docentes que lecionavam em mais de uma rede de ensino são considerados em todas as redes em que aparecem; portanto, são contabilizados mais de uma vez.

estabelecimento foi utilizada para identificar a categoria administrativa do empregador (município ou estado)[4].

Se a natureza jurídica da Rais correspondia à dependência administrativa estadual, o CPF do docente e o código da UF eram utilizados como chave de ligação entre a base de docentes do Censo e a base de contratos da Rais. Quando a natureza jurídica da Rais correspondia à dependência administrativa municipal, o CPF e o código do município eram utilizados como chave para o pareamento entre as bases.

A remuneração média anual e a quantidade de horas contratuais por semana foram utilizadas para avaliar o pagamento do PSPN. Essa remuneração corresponde à média das remunerações mensais[5] informadas na Rais, referentes ao ano-base, devidas em cada mês, pagas ou não, computados os valores considerados rendimentos do trabalho. A remuneração média anual foi, então, dividida pela quantidade de horas contratuais semanais, obtendo-se a remuneração média por hora em cada contrato. Essa remuneração média por hora foi comparada ao valor do PSPN (R$ 2.886,15) dividido por 40 horas (R$ 72,15 por hora). Portanto, se a remuneração média por hora semanal fosse igual ou superior a R$ 72,15, o PSPN seria considerado atendido para aquele contrato.

A estratégia empírica adotada para a discussão dos resultados consiste em uma análise exploratória dos dados, visando identificar o percentual de contratos que atendem ao valor mínimo da remuneração estabelecido pelo piso do magistério nas redes públicas de ensino, tanto estaduais quanto municipais. Assim, neste estudo, o nível de atendimento ao piso considera todos os contratos em que a remuneração média foi igual ou superior ao valor da remuneração mínima estipulada para o piso em 2020. Além disso, são explorados de forma descritiva alguns aspectos que podem influenciar o atendimento ao piso, como o tipo de vínculo dos docentes e as condições socioeconômicas das redes.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção é dedicada à discussão dos resultados alcançados a partir da junção das bases do Censo da Educação Básica e da Rais. Na Tabela 1, temos os dados gerais sobre o total de professores e contratos em análise. Ao todo, foram identificados, no Censo, 641.091 professores nas redes estaduais e 1.134.720 nas redes municipais.

[4] Para obter os códigos da CBO e da Cnae relacionados à docência na educação básica, bem como a correspondência entre a natureza jurídica (Rais) e a dependência administrativa (Censo), recomenda-se a leitura da Nota Técnica nº 10/2020/CGCQTI/DEED (Brasil. Inep, 2020).

[5] Compõem as remunerações mensais: salários, ordenados, vencimentos, soldos, soldadas, honorários, vantagens, adicionais extraordinários, suplementações, representações, bonificações, gorjetas, gratificações, participações, produtividade, porcentagens, comissões e corretagens. O 13º salário é informado em campo separado e não é incluído nas remunerações mensais (Brasil. MTE, 2021).

Um número pequeno de professores foi eliminado da análise por não ter o CPF identificados no Censo. Entretanto, esses professores representam cerca de 0,15% do total de professores identificados. Após o pareamento entre as duas bases, alguns professores que apareciam no Censo e não apresentaram nenhum contrato típico de docente na Rais também foram excluídos da análise. No total, foram encontrados contratos de 628.752 (98,1%) professores da rede estadual e 1.058.276 (93,3%) da rede municipal.

TABELA 1

INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O NÚMERO DE PROFESSORES IDENTIFICADOS E SOBRE O NÚMERO DE CONTRATOS EM ANÁLISE DESAGREGADOS POR TIPO DE DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

	Rede		Total
	Estadual	Municipal	
Total de docentes	641.091	1.134.720	1.775.811
Total de docentes com CPF	640.132	1.132.916	1.773.048
Total de docentes identificados na Rais	628.752	1.058.276	1.687.028
Total de contratos	726.487	1.235.601	1.962.088
Total de contratos considerados	718.879	1.229.581	1.948.460

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).

A maioria dos professores está vinculada a apenas um contrato na Rais, porém há casos em que o docente possui mais de um contrato; portanto, o número de contratos em análise supera o número de professores. Inicialmente, a base completa após a junção contava com 726.487 contratos nas redes estaduais e 1.235.601 nas redes municipais. Alguns contratos, no entanto, foram eliminados por apresentarem remuneração por hora muito baixa (inferior a R$ 10,00), o que pode ter sido causado por erros nos dados da remuneração média ou na variável que registrou a quantidade de horas contratuais. Após esses ajustes, as análises apresentadas a seguir foram feitas com base em 718.879 contratos nas redes estaduais e 1.229.581 nas redes municipais.

A Tabela A.1 do Apêndice traz os dados gerais sobre o total de professores e contratos em análise para cada uma das redes estaduais. Observa-se que, para todas as redes estaduais, a cobertura foi bastante expressiva, sendo encontrados mais de 90% dos professores, exceto para o estado do Piauí (84,6%). A Tabela A.1 também reúne informações das redes municipais, agregadas por unidade da Federação. Ainda que, em média, os resultados de cobertura das redes municipais agregados por UF sejam, em geral, menores que das redes estaduais, a cobertura também é bastante expressiva para a maioria dos municípios brasileiros: para 4.727 (84,9%) municípios, a cobertura foi superior a 90%; para 474 (8,5%) redes municipais, a cobertura ficou entre 70% e 90%; para 182 (3,3%), entre 50% e 70%; e menos de 2% teve cobertura abaixo de 50%. Não foi encontrado nenhum docente em 88 dos 5.568 municípios (1,6%).

Conforme observado, o pareamento realizado entre as bases do Censo e da Rais foi bastante robusto, resultando na identificação de contratos típicos de professores para a maioria dos docentes cadastrados no Censo. As duas subseções apresentadas a seguir são dedicadas à análise do nível de atendimento do piso para as redes estaduais e municipais.

4.1 REDE ESTADUAL

Os resultados do estudo evidenciam que, em 2020, 82,5% dos contratos de docentes na rede estadual pagavam remuneração igual ou superior ao piso salarial. No entanto, dentro de uma mesma rede de ensino, é possível encontrar simultaneamente contratos que atendem e outros que não atendem ao piso.

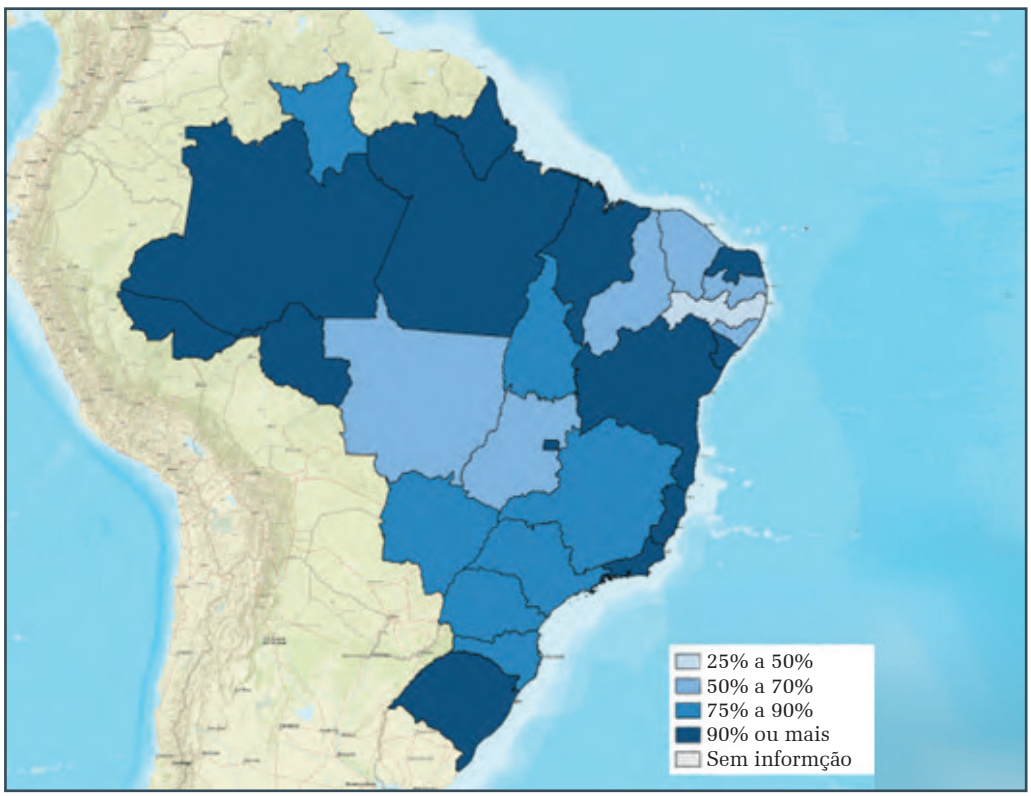


FIGURA 1

PERCENTUAL DE CONTRATOS VINCULADOS AOS DOCENTES QUE ATENDEM AO PSPN NAS REDES ESTADUAIS – 2020

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).

A Figura 1 apresenta um mapa com o percentual de contratos das redes estaduais que atendem ao piso do magistério em cada unidade da Federação. Nota-se que, em 13 das 27 redes estaduais/distrital, o valor da remuneração média de mais de 90% dos contratos equivale ou supera o valor do piso em 2020: cinco redes da região Norte (Pará, Rondônia, Amazonas, Amapá e Acre); quatro redes do Nordeste (Sergipe, Maranhão, Rio Grande do Norte e Bahia); duas redes do Sudeste (Rio de Janeiro e Espírito Santo); uma do Sul (Rio Grande do Sul) e uma do Centro-Oeste (Distrito Federal). Em uma faixa um pouco menor, entre 75% e 90% dos contratos atendendo ao piso, encontram-se sete redes estaduais: Paraná, Roraima, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Santa Catarina, Tocantins e São Paulo. Por sua vez, as redes estaduais da Paraíba, do Ceará, Mato Grosso, Goiás, Piauí e de Alagoas apresentaram percentuais entre 50% e 75%. A rede estadual com o menor percentual de contratos atendendo ao piso foi a de Pernambuco, com 42%. Detalhes adicionais sobre o percentual de contratos que atendem ao piso em cada uma das 27 redes estaduais podem ser encontrados na Tabela A.2, localizada no Apêndice.

Além dos resultados globais sobre o atendimento ao piso em cada rede estadual, buscou-se verificar se o percentual de docentes que recebem o piso varia entre professores com vínculo efetivo e aqueles com vínculo não efetivo (temporário, terceirizado ou em regime celetista). As informações sobre o tipo de vínculo dos docentes foram obtidas com base nos dados do Censo da Educação Básica. Embora a maioria dos professores tenha apenas um tipo de vínculo, há casos em que um docente possui mais de um vínculo. Com isso, os professores foram agrupados em três categorias: efetivos, não efetivos e docentes com ambos os vínculos. Os detalhes dessa análise estão apresentados na Tabela 2, que mostra o percentual de contratos por tipo de vínculo e o percentual de contratos que cumprem o piso em cada uma das três categorias de vínculo.

A Tabela 2 mostra que 16 das 27 redes estaduais apresentam, em sua maioria, contratos efetivos, sendo que no Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte o percentual de professores com contratos efetivos supera 90%. Outras redes estaduais que também apresentam forte concentração no grupo dos efetivos são: Sergipe, Amazonas, Pará e Piauí, com mais de 80% de seus contratos vinculados a professores efetivos. Já as redes estaduais que mais se destacam por apresentarem maior concentração de professores com vínculo não efetivos são: Ceará, Santa Caterina, Acre e Tocantins. Para essas redes, mais de 65% dos contratos eram de docentes que apareciam no Censo como professores não efetivos. Em geral, o percentual de contratos em que o professor possuía dois vínculos é bem baixo, sendo que o maior percentual de contratos advindos de professores com dois vínculos aparece no Mato Grosso do Sul, com cerca de 10% dos contratos.

TABELA 2

DISTRIBUIÇÃO DOS CONTRATOS DAS REDES ESTADUAIS POR TIPO DE VÍNCULO E PERCENTUAL DE CONTRATOS QUE ATENDEM AO PSPN EM CADA TIPO DE VÍNCULO

		% de contratos por vínculo			% de contratos que atendem ao PSPN		
UF	Contratos	Efetivo	Não efetivo	2 vínculos	Efetivo	Não efetivo	2 vínculos
RO	6.046	80,9%	14,2%	4,9%	99,0%	96,0%	95,7%
AC	5.372	26,1%	67,0%	7,0%	99,3%	91,0%	99,7%
AM	16.533	86,4%	11,9%	1,7%	95,1%	97,0%	98,6%
RR	4.069	45,6%	49,5%	4,9%	98,2%	78,1%	94,0%
PA	16.203	86,0%	8,1%	5,9%	99,5%	98,8%	99,5%
AP	6.081	79,4%	19,0%	1,6%	99,5%	74,7%	82,8%
TO	6.959	30,2%	66,5%	3,3%	86,7%	80,5%	91,3%
MA	17.288	68,1%	27,1%	4,8%	99,9%	98,4%	99,0%
PI	13.452	85,5%	10,2%	4,3%	59,9%	4,5%	7,9%
CE	25.585	22,6%	77,3%	0,1%	100,0%	59,4%	73,3%
RN	8.048	94,2%	3,8%	2,0%	99,1%	93,7%	93,3%
PB	12.214	52,7%	47,0%	0,2%	99,4%	41,8%	67,9%
PE	22.289	49,2%	49,7%	1,1%	80,0%	4,3%	45,1%
AL	7.091	42,6%	54,3%	3,1%	95,7%	23,1%	59,5%
SE	6.467	88,5%	8,7%	2,9%	99,9%	97,7%	98,9%
BA	26.233	74,1%	24,8%	1,2%	99,0%	65,6%	83,3%
MG	85.999	43,8%	52,9%	3,3%	96,1%	73,9%	91,3%
ES	16.135	47,0%	49,8%	3,2%	99,6%	95,0%	98,8%
RJ	45.334	98,7%	1,0%	0,2%	99,2%	71,8%	84,0%
SP	163.716	62,6%	33,9%	3,5%	95,4%	43,7%	62,9%
PR	53.658	64,8%	33,1%	2,1%	99,6%	70,6%	94,0%
SC	33.898	30,0%	68,6%	1,4%	96,2%	78,8%	87,6%
RS	43.739	57,9%	42,0%	0,1%	98,5%	92,0%	95,5%
MS	11.984	28,9%	60,9%	10,2%	97,5%	79,3%	85,8%
MT	25.855	37,1%	59,5%	3,4%	89,4%	36,9%	59,1%
GO	18.230	56,5%	43,4%	0,1%	99,5%	1,7%	39,1%
DF	20.401	52,0%	44,2%	3,8%	99,8%	99,3%	99,2%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).

Em relação ao atendimento do valor mínimo para remuneração estabelecido pelo piso do magistério por tipo de vínculo, nota-se que o percentual de contratos que atende ao piso no grupo dos efetivos é muito elevado, sendo superior a 95% para 23 das 27 redes estaduais. As redes estaduais com menor percentual de atendimento do piso entre os efetivos foram: Mato Grosso (89,4%), Tocantins (86,7%), Pernambuco (80,0%) e Piauí (59,9%). O percentual de contratos que atendem ao PSPN, em geral, é menor entre os professores que aparecem no Censo com vínculo não efetivo. Entre 27 estados, sete atendem ao piso em mais de 95% dos contratos; outras quatro redes estaduais ficaram abaixo deste percentual de 95%, porém cumprem o piso em mais de 80% dos contratos não efetivos. No entanto, nota-se que sete estados não atendem ao piso em mais de 50% dos contratos vinculados a professores não efetivos;

entre esses sete, as redes com piores resultados foram Goiás (1,7%), Pernambuco (4,3%), e Piauí (4,5%). Constata-se que a situação é mais desfavorável para as redes estaduais de Goiás e Pernambuco, pois, além de, em geral não cumprir o PSPN para os não efetivos, quase metade dos contratos da rede são vinculados a professores não efetivos.

Em relação ao terceiro grupo, que corresponde aos professores que apresentavam os dois vínculos no Censo, nota-se que esse é um grupo bem menor que os demais para todas as UFs: em média, corresponde a menos de 3% dos contratos. Nesse grupo, 19 das 27 UFs cumprem o piso em mais de 80% dos contratos e três UFs não cumprem o piso em mais da metade dos contratos, sendo que a situação mais desfavorável ocorre no Piauí, onde o piso é cumprido em apenas 7,9% desses contratos.

4.2 REDE MUNICIPAL

Para a rede municipal, os resultados mostram que 82,1% dos contratos pagavam remuneração igual ou superior ao PSPN estabelecido em 2020. Entre os municípios que tiveram pelo menos 70% de seus docentes com contratos na Rais (5.201 redes), cerca de 10% (526) atendem ao piso em todos os contratos identificados. Quando se desagrega esse resultado por regiões geográficas, verifica-se que aproximadamente 20% (239) dos municípios da região Sul atendem ao piso integralmente; na sequência, estão as regiões Sudeste, com 10,2% (169), e Centro-Oeste, com 8,1% (36). Para as regiões Norte e Nordeste, o percentual de municípios que atendem ao PSPN integralmente ficou em 5% (20) e 4% (62), respectivamente.

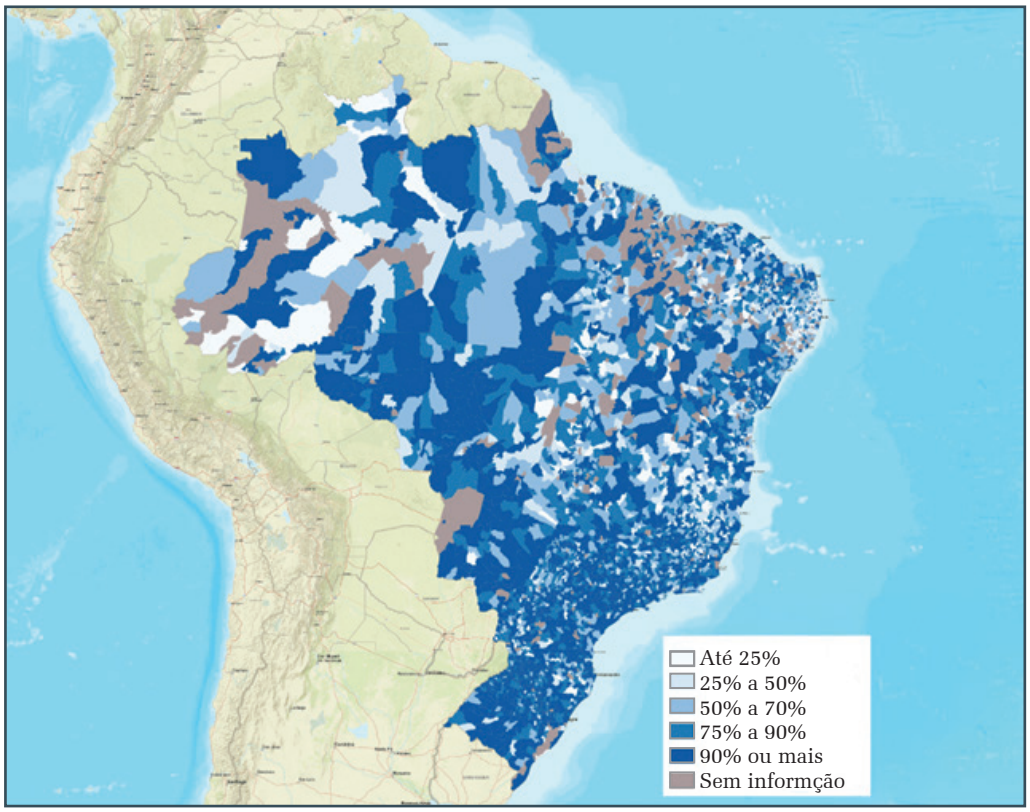


FIGURA 2

PERCENTUAL DE CONTRATOS VINCULADOS AOS DOCENTES QUE ATENDEM AO PSPN NAS REDES MUNICIPAIS – 2020

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).

Nota: Resultados para 5.201 redes municipais que apresentaram pelo menos 70% de seus docentes com contratos registrados na Rais

A Figura 2 traz o mapa da rede municipal com o percentual de contratos que atendem ao piso do magistério em cada município. Alguns municípios foram excluídos da análise por não apresentarem, na Rais, nenhum professor listado no Censo, totalizando aproximadamente 88 municípios. Além disso, outros 279 municípios foram excluídos por apresentarem menos de 70% dos professores registrados no Censo. Assim, o mapa apresentado na Figura 2 conta com a participação de 5.201 municípios (93,4%). Nota-se que as cores em tom azul mais escuro, que representa as redes com maior nível de atendimento ao piso, aparecem mais concentradas para os municípios das regiões Sul e Sudeste.

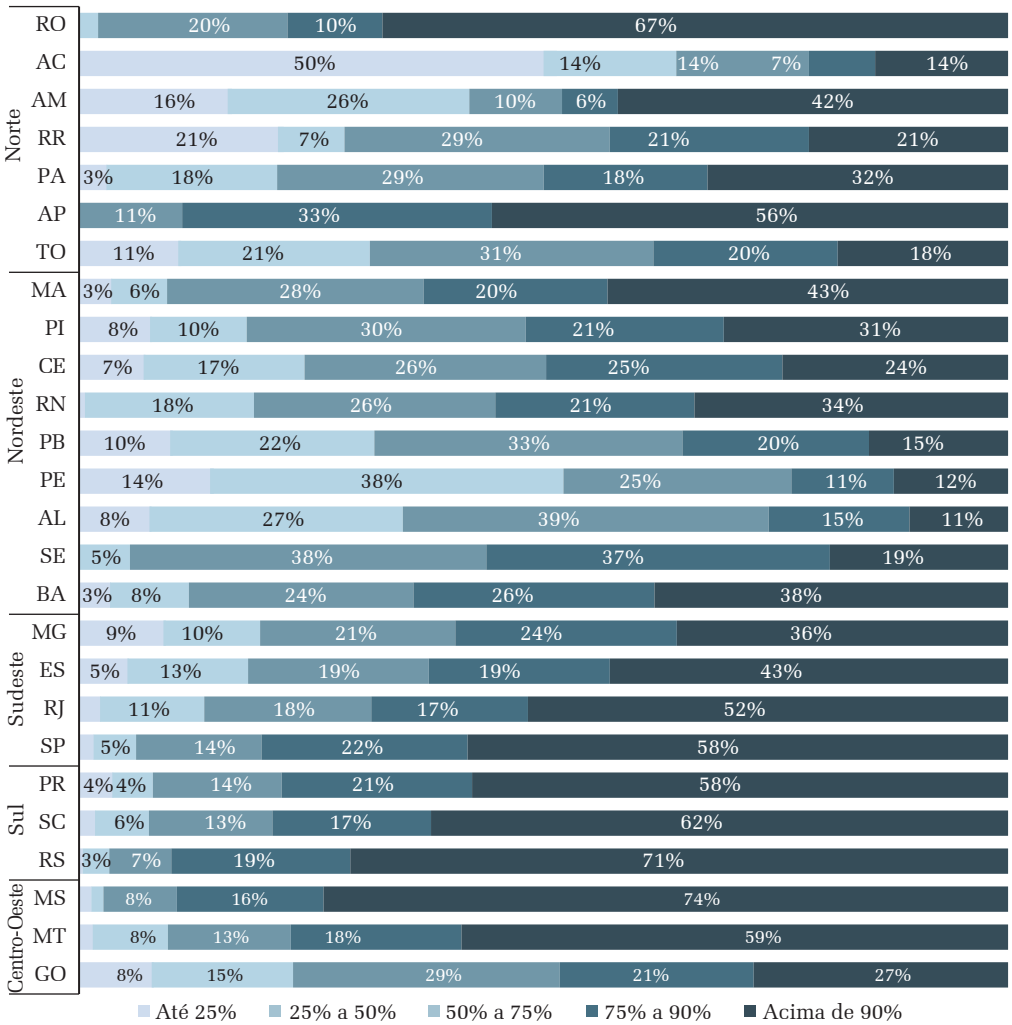


GRÁFICO 4

DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE REDES MUNICIPAIS SEGUNDO O NÍVEL DE ATENDIMENTO AO PSPN POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2020

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).
Nota: Resultados para 5.201 redes municipais que apresentaram pelo menos 70% de seus docentes com contratos registrados na Rais.

O Gráfico 4 apresenta o percentual de redes municipais desagregadas por UF segundo o nível de cumprimento do PSPN. Observa-se que mais de 60% dos municípios no Mato Grosso do Sul (74%), no Rio Grande do Sul (71%), em Rondônia (67%) e em Santa Catarina (62%) atendem ao piso em mais de 90% dos contratos. Por outro lado, os estados com maior concentração de redes municipais nos níveis mais baixos de cumprimento do piso foram Acre, Pernambuco e Amazonas. No Acre, nove das 14 redes municipais analisadas (64%) não cumprem o piso em mais de 50% dos contratos. Em Pernambuco, mais da metade dos 163 municípios analisados também descumpre o piso em pelo menos 50% dos contratos. De forma semelhante,

pouco mais de 40% dos municípios do Amazonas também não atendem ao PSPN em ao menos metade dos contratos.

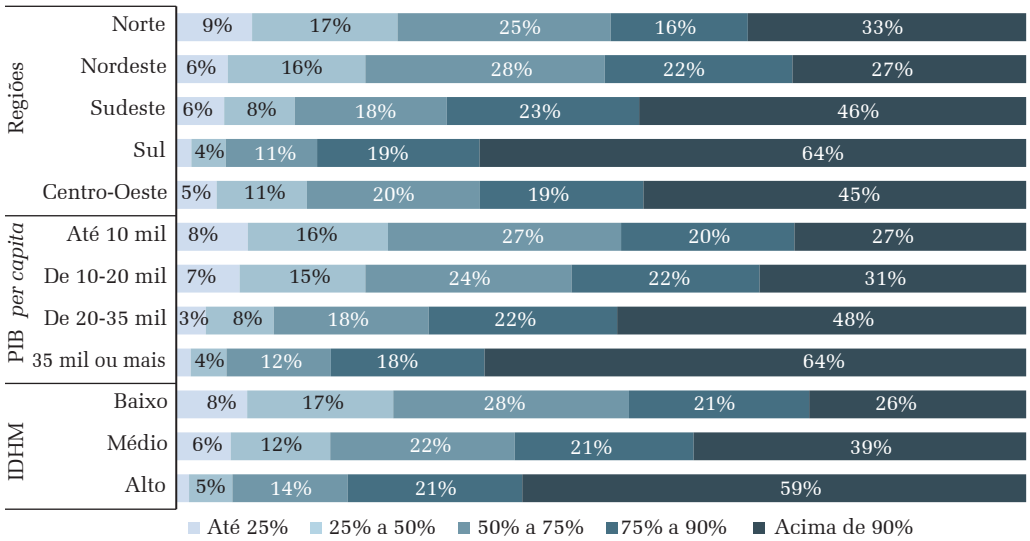


GRÁFICO 5

DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE REDES MUNICIPAIS SEGUNDO O NÍVEL DE ATENDIMENTO AO PSPN POR REGIÃO, POR PIB *PER CAPITA* E IDHM

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica, da Rais, do IBGE (2020) e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).

Nota: Resultados para 5.201 redes municipais que apresentaram pelo menos 70% de seus docentes com contratos registrados na Rais.

O Gráfico 5 apresenta a distribuição percentual das redes municipais segundo o nível de atendimento ao piso agregado por região, por categoria de produto interno bruto (PIB) *per capita* e pelo índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM). Como mencionado anteriormente, a região Sul se destaca pelo maior nível de atendimento ao PSPN, com quase 65% de suas redes municipais atendendo ao piso em mais de 90% dos contratos. Nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, cerca de 45% das redes municipais atendem ao PSPN em pelo menos 90% dos contratos. Em contrapartida, as regiões Norte e Nordeste apresentam percentuais significativamente menores, com apenas 33% e 27% das redes municipais, respectivamente, alcançando esse nível de atendimento.

Os municípios também foram agregados em quatro grupos de acordo com o seu valor de PIB *per capita*, conforme mostrado no Gráfico 5. Os resultados indicam que os municípios mais ricos tendem a se concentrar na faixa mais elevada de atendimento ao PSPN. Enquanto 64% dos municípios com PIB per capita acima de 35 mil pagam o piso em mais de 90% de seus contratos, apenas 27% dos municípios mais pobres estão nessa faixa de maior nível de atendimento ao PSPN. Situação similar ocorre quando

os municípios são agrupados de acordo com o seu valor de IDHM[6]: quase 60% dos municípios com IDHM alto (que inclui os municípios com IDHM alto e muito alto) se concentraram na faixa mais alta de atendimento ao piso; para o grupo de municípios com IDHM baixo (que inclui os municípios com IDHM baixo e muito baixo), esse percentual é de apenas 26%.

O nível de atendimento ao piso nos municípios também foi analisado de acordo com o tipo de vínculo dos docentes, assim como nas redes estaduais. O objetivo foi verificar se o percentual de professores que recebem o piso varia entre aqueles com vínculo efetivo e os com vínculo não efetivo (temporário, terceirizado ou em regime celetista). As informações sobre o vínculo dos professores foram extraídas da base de dados do Censo da Educação Básica. Tal como observado nas redes estaduais, a maioria dos docentes possui apenas um tipo de vínculo, mas há casos em que o professor possui dois vínculos. Por isso, foram estabelecidas três categorias para a análise: efetivos, não efetivos e docentes com ambos os vínculos. A Tabela 3 detalha essa análise, apresentando o percentual de contratos das redes municipais por tipo de vínculo, assim como o percentual de contratos que cumprem o piso em cada uma das três categorias, com dados agregados por UF.

A Tabela 3 mostra que a maior parte dos contratos das redes municipais é de professores com vínculo efetivo, representando quase 75% dos contratos. Contudo, há UFs em que a participação de contratos efetivos na rede municipal ficou próxima de 90%: Rondônia (90,3%), Paraná (90,4%), Rio Grande do Sul (88,2%), Amapá (87,9%), São Paulo (87,1%) e Rio de Janeiro (87,0%). Já o percentual de contratos vinculados a docentes não efetivos ficou em 23,6%; porém, há estados em que essa participação foi mais expressiva, superando 40%. Essa foi a situação das redes municipais do Mato Grosso do Sul (51,1%), do Espírito Santo (42,0%), do Pará (41,2%) e de Pernambuco (40,7%). Docentes com ambos os vínculos representam menos de 3% do total de contratos nas redes municipais, mas para alguns estados esse percentual é bem maior: Mato Grosso do Sul (10,9%), Espírito Santo (6,3%), Roraima (3,6%) Santa Catarina (4,2%) e Amazonas (4,0%).

[6] O IDHM, baseado no Censo Demográfico de 2010, foi elaborado pelo Pnud em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro (FJP).

		% de contratos por vínculo			% de contratos que atendem ao PSPN		
UF	Contratos	Efetivo	Não efetivo	2 vínculos	Efetivo	Não efetivo	2 vínculos
RO	7.809	90,3%	7,1%	2,6%	94,9%	33,6%	84,2%
AC	3.911	65,1%	31,9%	3,0%	61,7%	3,7%	23,3%
AM	30.115	59,6%	36,4%	4,0%	85,9%	43,3%	70,1%
RR	3.791	80,2%	16,2%	3,6%	90,2%	33,4%	93,3%
PA	61.522	57,7%	41,2%	1,1%	91,3%	50,0%	78,9%
AP	2.429	87,9%	10,2%	1,9%	97,3%	29,4%	91,5%
TO	10.412	60,2%	38,8%	1,0%	88,0%	31,4%	58,4%
MA	61.300	77,9%	19,3%	2,9%	92,1%	29,6%	74,2%
PI	25.226	82,5%	16,1%	1,4%	81,0%	32,0%	55,0%
CE	71.749	59,4%	38,3%	2,3%	90,5%	42,4%	63,5%
RN	19.461	74,8%	23,2%	2,0%	96,6%	27,8%	73,4%
PB	27.193	67,0%	31,7%	1,3%	79,2%	12,8%	38,5%
PE	47.130	57,9%	40,7%	1,3%	86,8%	15,9%	46,0%
AL	18.182	72,2%	25,7%	2,1%	86,1%	19,2%	65,0%
SE	12.573	72,0%	26,6%	1,4%	95,3%	10,8%	36,2%
BA	101.239	76,2%	22,0%	1,8%	92,4%	41,9%	71,3%
MG	116.357	68,9%	28,0%	3,2%	89,7%	62,3%	82,7%
ES	33.118	51,6%	42,0%	6,3%	96,4%	72,0%	85,8%
RJ	83.026	87,0%	10,4%	2,6%	88,8%	40,3%	83,2%
SP	210.515	87,1%	11,6%	1,4%	96,4%	79,5%	83,8%
PR	79.255	90,4%	8,3%	1,2%	91,8%	56,4%	84,0%
SC	51.232	56,4%	39,4%	4,2%	96,3%	77,0%	88,9%
RS	68.105	88,2%	9,0%	2,7%	96,6%	70,6%	91,2%
MS	29.600	38,0%	51,1%	10,9%	96,6%	68,1%	93,5%
MT	17.977	59,4%	38,9%	1,6%	96,4%	76,9%	95,2%
GO	36.354	82,0%	16,9%	1,1%	92,7%	40,4%	84,6%

TABELA 3

DISTRIBUIÇÃO DOS CONTRATOS DAS REDES MUNICIPAIS POR TIPO DE VÍNCULO E PERCENTUAL DE CONTRATOS QUE ATENDEM AO PSPN EM CADA TIPO DE VÍNCULO - UNIDADE DA FEDERAÇÃO - 2020

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).
Nota: Resultados consideram os 1.229.581 contratos vinculados aos professores que atuam na rede municipal de ensino.

Em relação ao atendimento ao piso do magistério nas redes municipais, considerando o tipo de vínculo e estado, observa-se que, entre os efetivos, o percentual de contratos das redes municipais que atende ao piso é bastante elevado, superando 90% na maioria dos estados. Apenas dois estados registraram um atendimento inferior a 80% entre os contratos de docentes efetivos: Paraíba (79,2%) e Acre (61,7%). Para os contratos de professores não efetivos, o atendimento ao piso é significativamente menor. Apenas em três estados se observa o atendimento ao piso em mais de 75% desses contratos: São Paulo (79,5%), Santa Catarina (77,0%) e Mato Grosso (76,9%). Em 17 estados, menos da metade dos contratos de docentes não efetivos atende ao piso. Quanto aos docentes com ambos os vínculos, que representam uma parcela menor

do total, o agregado das redes municipais do Acre, da Paraíba, de Pernambuco e de Sergipe não atendiam ao piso em mais de 50% desses contratos.

De modo geral, os resultados desta seção indicam que o atendimento à Lei do Piso do magistério ainda representa um desafio significativo para o sistema educacional brasileiro. Embora a lei estabeleça uma remuneração mínima para os professores da rede pública de ensino básico, cerca de 20% dos contratos ligados à função docente identificados na Rais possuem uma remuneração média inferior ao piso. Esse cenário é particularmente crítico em algumas UFs e, sobretudo, entre os professores com vínculos não efetivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo avaliar o atendimento ao PSPN estabelecido pela Lei nº 11.738/2008, a partir da verificação do pagamento da remuneração mínima estabelecida para os professores da rede pública. Para isso, foram utilizadas as bases de dados do Censo da Educação Básica/Inep e da Rais/Ministério do Trabalho. O Censo foi empregado para identificar os profissionais do magistério que atuavam como docentes em turmas de escolarização nas diversas etapas da educação básica no ano de 2020. A Rais, por sua vez, foi utilizada para obter informações sobre os contratos laborais desses professores identificados no Censo. Dessa forma, o universo desta pesquisa abrange todos os contratos de trabalho típicos da função docente registrados na Rais, vinculados aos professores cadastrados no Censo da Educação Básica que atuavam nas redes estaduais e municipais em 2020.

Ao todo, foram identificados quase 2 milhões de contratos relacionados à profissão docente, dos quais pouco mais de 80% apresentavam remuneração média igual ou superior à remuneração mínima estabelecida pela Lei do Piso. Entre as redes estaduais, nenhuma conseguiu atender ao Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) em todos os contratos. No entanto, 13 das 27 redes atenderam à remuneração mínima em mais de 90% dos contratos (representando 48,1% do total de redes). No caso das redes municipais, entre os 5.201 municípios analisados neste estudo, 526 atendem ao piso em todos os seus contratos (representando 10,1% do total de redes). Além disso, 43% das redes municipais[7]garantiram a remuneração mínima em mais de 90% dos contratos.

Ainda que haja muitas redes atendendo ao piso em mais de 90% dos contratos, não é desprezível a quantidade de redes de ensino em que o piso não foi cumprido para mais de 25% dos contratos analisados. Ao todo, foram sete redes estaduais (25,9%) e 1.856 redes municipais (35,7%) que não atenderam ao piso em pelo menos um quarto dos contratos.

Outro aspecto verificado neste estudo é a desvalorização da carreira docente por meio da adoção de contratos não efetivos. Enquanto o atendimento ao piso salarial foi verificado em mais de 90% dos contratos vinculados aos professores efetivos,

[7] Neste percentual estão incluídas as redes municipais que atendem ao Piso em 100% dos contratos.

tanto no agregado das redes municipais quanto das redes estaduais, esse percentual foi significativamente menor para os contratos de professores não efetivos. Entre os docentes não efetivos, quase metade dos contratos nas redes municipais e 40% nas redes estaduais não atendiam ao piso salarial. Isso evidencia que a precarização do vínculo de trabalho pode ser um fator que contribui para o não atendimento à Lei nº 11.738/2008, ainda que a legislação estabeleça a obrigatoriedade do pagamento do piso para todos os professores da rede pública de ensino básico.

Por fim, mesmo após 15 anos da promulgação da Lei nº 11.738/2008, o atendimento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) permanece como um desafio para o sistema educacional brasileiro. Embora este estudo tenha focado nos resultados de 2020, acredita-se que tal obstáculo persista, especialmente considerando o significativo aumento do valor do PSPN nos anos de 2022 (33,24%) e 2023 (14,95%), o que pressiona ainda mais as redes de ensino. Dessa forma, este trabalho aponta para a necessidade de políticas públicas mais eficazes e de uma maior alocação de recursos para garantir o pagamento do piso para todos os professores da rede pública. Assegurar o cumprimento da lei é um passo importante na valorização dos profissionais do magistério e pode contribuir para o alcance da Meta 17 do PNE.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.

ATLAS do Desenvolvimento Humano. [S.l.], 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/biblioteca>. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 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 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n° 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n°s 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 de jun. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Lei n.º 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei n.º 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. Edição Extra.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica n.º 10/2020/CGCQTI/DEED*. A remuneração média dos docentes em exercício na educação básica: pareamento das bases de dados do Censo da Educação Básica e da RAIS. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE 2024*. Brasília, DF: Inep, 2024a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel de monitoramento do PNE*. Brasília, DF: Inep, 2024b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Básica: microdados*. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em 30 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Relação Anual de Informações Sociais – Rais*. Brasília, DF: MTE, [s.d.]. Disponível em <http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>. Acesso em 30 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Manual de orientação da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): ano-base 2020*. Brasília, DF: MTE, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/rais/manualrais2020.pdf>. Acesso em 30 set. 2024.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Conae). Conferência Nacional de Educação 2010: construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf>. Acesso em: 30 de setembro de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Produto Interno Bruto dos municípios. Rio de Janeiro, 2021*. Disponível em: < https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=resultados>. Acesso em: 30 de setembro de 2024.

THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a glance 2024*: OECD indicators. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>. Acesso em 30 set. 2024.

SIMÕES, A. A experiência internacional sobre gastos mínimos necessários à educação básica: há uma armadilha legal cognitiva no Brasil? In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. *Custo Aluno Qualidade (CAQ):* contribuições conceituais e metodológicas. Brasília, DF: Inep, 2021.

APÊNDICE

TABELA A.1

INFORMAÇÕES SOBRE NÚMERO DE PROFESSORES E NÚMERO DE CONTRATOS PARA AS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS – UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2020

	Rede Estadual					Rede Municipal				
	Número de Docentes				Contratos	Número de Docentes				Contratos
UF	Censo	Com CPF	Censo x Rais	Cobertura	N	Censo	Com CPF	Censo x Rais	Cobertura	N
RO	5.985	5.977	5.808	97,0%	6.046	7.386	7.372	7.024	95,1%	7.809
AC	5.111	5.109	4.809	94,1%	5.372	4.496	4.487	3.333	74,1%	3.911
AM	15.004	14.959	14.069	93,8%	16.533	29.050	28.988	25.499	87,8%	30.115
RR	4.119	4.116	4.059	98,5%	4.069	3.401	3.394	3.321	97,6%	3.791
PA	15.719	15.711	15.689	99,8%	16.203	59.285	59.147	55.241	93,2%	61.522
AP	5.796	5.794	5.406	93,3%	6.081	3.549	3.542	2.387	67,3%	2.429
TO	6.854	6.837	6.822	99,5%	6.959	10.132	10.108	9.617	94,9%	10.412
MA	15.658	15.638	15.210	97,1%	17.288	75.903	75.731	53.547	70,5%	61.300
PI	12.547	12.531	10.609	84,6%	13.452	27.969	27.911	23.864	85,3%	25.226
CE	17.476	17.452	15.858	90,7%	25.585	63.066	62.985	59.541	94,4%	71.749
RN	7.707	7.698	7.093	92,0%	8.048	18.524	18.499	17.285	93,3%	19.461
PB	12.690	12.649	12.205	96,2%	12.214	25.621	25.575	24.320	94,9%	27.193
PE	19.830	19.806	19.575	98,7%	22.289	45.055	44.960	40.784	90,5%	47.130
AL	6.423	6.419	6.369	99,2%	7.091	21.554	21.521	16.298	75,6%	18.182
SE	5.881	5.877	5.871	99,8%	6.467	12.404	12.387	11.677	94,1%	12.573
BA	26.571	26.528	24.571	92,5%	26.233	100.759	100.606	92.583	91,9%	101.239
MG	86.133	86.033	85.570	99,3%	85.999	101.786	101.653	100.471	98,7%	116.357
ES	10.646	10.633	10.580	99,4%	16.135	27.183	27.144	26.813	98,6%	33.118
RJ	36.243	36.218	35.857	98,9%	45.334	72.267	72.216	70.353	97,4%	83.026
SP	149.550	149.228	149.059	99,7%	163.716	189.802	189.467	185.746	97,9%	210.515
PR	45.410	45.365	45.237	99,6%	53.658	66.895	66.828	64.521	96,5%	79.255
SC	25.211	25.183	25.148	99,8%	33.898	46.086	45.998	45.423	98,6%	51.232
RS	38.988	38.955	38.895	99,8%	43.739	56.933	56.891	55.571	97,6%	68.105
MS	9.676	9.661	9.582	99,0%	11.984	18.712	18.683	17.318	92,6%	29.600
MT	18.283	18.242	18.162	99,3%	25.855	17.254	17.202	16.845	97,6%	17.977
GO	17.886	17.846	17.574	98,3%	18.230	29.648	29.621	28.894	97,5%	36.354
DF	19.694	19.667	19.065	96,8%	20.401					

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).

TABELA A.2

NÚMERO E PERCENTUAL DE CONTRATOS DAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS QUE ATENDEM AO PSPN – UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2020

UF	Rede Estadual			Rede Municipal		
	Número de Contratos			Número de Contratos		
	Total	Paga PSPN	% Paga PSPN	Total	Paga PSPN	% Paga PSPN
RO	6.046	5.952	98,4%	7.809	7.054	90,3%
AC	5.372	5.037	93,8%	3.911	1.644	42,0%
AM	16.533	15.765	95,4%	30.115	21.000	69,7%
RR	4.069	3.582	88,0%	3.791	3.075	81,1%
PA	16.203	16.109	99,4%	61.522	45.620	74,2%
AP	6.081	5.749	94,5%	2.429	2.192	90,2%
TO	6.959	5.755	82,7%	10.412	6.841	65,7%
MA	17.288	17.192	99,4%	61.300	48.780	79,6%
PI	13.452	6.994	52,0%	25.226	18.350	72,7%
CE	25.585	17.542	68,6%	71.749	51.275	71,5%
RN	8.048	7.953	98,8%	19.461	15.600	80,2%
PB	12.214	8.824	72,2%	27.193	15.675	57,6%
PE	22.289	9.354	42,0%	47.130	27.045	57,4%
AL	7.091	3.912	55,2%	18.182	12.453	68,5%
SE	6.467	6.447	99,7%	12.573	9.047	72,0%
BA	26.233	23.749	90,5%	101.239	81.933	80,9%
MG	85.999	72.434	84,2%	116.357	95.230	81,8%
ES	16.135	15.697	97,3%	33.118	28.317	85,5%
RJ	45.334	44.828	98,9%	83.026	69.405	83,6%
SP	163.716	125.621	76,7%	210.515	198.471	94,3%
PR	53.658	48.253	89,9%	79.255	70.369	88,8%
SC	33.898	28.515	84,1%	51.232	45.271	88,4%
RS	43.739	41.891	95,8%	68.105	64.079	94,1%
MS	11.984	10.212	85,2%	29.600	24.186	81,7%
MT	25.855	14.777	57,2%	17.977	15.964	88,8%
GO	18.230	10.391	57,0%	36.354	30.465	83,8%
DF	20.401	20.311	99,6%			

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).

METODOLOGIA DE CÁLCULO DOS CUSTOS MÉDIOS DOS SEGMENTOS DO FUNDEB POR CAMADAS: UMA ANÁLISE SOBRE O NÚMERO DE ALUNOS POR TURMA DE TIPOLOGIAS SELECIONADAS

Marcelo Lopes de Souza[I]

Fabiana de Assis Alves[II]

https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v10.6511

RESUMO

Este artigo busca contribuir para um aspecto particular na construção da metodologia de apuração de custos médios dos segmentos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) por camadas (gasto com pessoal, operacional, infraestrutura, alimentação e transporte escolar). O foco foi no indicador oficial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), de Média de Alunos por Turma (ATU) de escolas. A primeira seção tratou da construção da metodologia de cálculo dos custos médios dos segmentos do Fundeb por camadas, centralizando a importância da ATU na dimensão do custo com a remuneração dos docentes. A segunda seção compara a

[I] Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

[II] Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); doutora em Economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

referência normativa existente para o tema e a realidade atual das escolas brasileiras. A referência do Conselho Nacional de Educação (CNE) é a normativa existente para o número de alunos por turma, sendo fruto do Parecer CNE 9/2009. Em todas as etapas, uma boa parte das escolas tem média de alunos por turma abaixo da referência máxima do CNE. Contudo, é muito elevado o percentual de escolas que estão fora desse padrão, conforme analisado para a creche, a pré-escola, os anos iniciais e finais do ensino fundamental e o ensino médio. Na etapa de referência, os anos iniciais do ensino fundamental, quase 30% das escolas públicas urbanas têm ATU acima de 25 alunos, referência máxima do CNE; para a creche e pré-escola, esses percentuais são maiores; para os anos finais são próximos; e para o ensino médio, menores. O trabalho visa reforçar, ainda, a necessidade de um ponderador diferenciado para as escolas rurais, talvez ainda maior do que os já existentes, pois nelas as turmas de alunos são muito menores do que as urbanas, tendo, assim, maiores pressões de custos.

Palavras-chave: custos educacionais; Fundeb; fatores de ponderação do Fundeb; média de alunos por turma.

INTRODUÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é a maior fonte de recursos da educação básica brasileira[1]. Seu funcionamento é regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 dezembro de 2020. Parte das decisões para sua operacionalização ocorre na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF) (Brasil, 2020, art. 17).

A CIF é composta por representantes indicados pelas três esferas de governo: Ministério da Educação (MEC), incluindo obrigatoriamente representantes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed); e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). No caso das secretarias estaduais e municipais de educação, a Lei garantiu, nas indicações, a representação das cinco regiões político-administrativas do Brasil.

O Inep deve produzir Notas Técnicas (NTs) para subsidiar grande parte das decisões. Entre elas, destacam-se as metodologias de cálculo do custo médio das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de

[1] Sobre o funcionamento e a importância do Fundeb, consultar Souza; Alves (2022).

ensino da educação básica, dos indicadores de nível socioeconômico dos educandos e dos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.
Sobre os custos médios dos segmentos do Fundeb, tema deste artigo, já foram produzidas e apresentadas as Notas Técnicas nº 18/2023 e nº 25/2023 (Brasil. Inep, 2023a, 2023b) e artigos nestes Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (Alves; Souza, 2022; Souza; Alves, 2023).

Neste artigo, o objetivo é continuar contribuindo com a construção da metodologia de cálculo dos custos médios dos segmentos do Fundeb. Realiza-se estudo inicial de uma das variáveis mais importante da dimensão dos custos com a remuneração dos docentes, a Média de Alunos por Turma (ATU) de tipologias selecionadas.

Além desta Introdução, o artigo conta com duas seções. A primeira trata da construção da metodologia de cálculo dos custos médios dos segmentos do Fundeb por camadas, destacando a importância da ATU na dimensão do custo com a remuneração dos docentes. Nesse caminho, evidenciaram-se os motivos de se tentar construir uma metodologia de custos por camadas, especialmente por não haver uma base de dados oficial robusta para o cálculo dos custos médios por segmentos do Fundeb do total de gastos. A metodologia por camadas tem a vantagem de necessitar de poucas camadas para esse levantamento e de contar com bases de dados mais robustas para esse objetivo. Em seguida, mostrou-se a importância da média de alunos por turma para a camada de custo com pessoal, especialmente para o custo com a remuneração dos docentes.

A segunda seção trata da ATU, incluindo o levantamento da referência legal do Conselho Nacional de Educação (CNE) para a ATU das etapas e modalidades importantes da educação básica e a comparação dessa referência legal com a realidade atual das redes de ensino. A referência do CNE é a normativa existente para o número de alunos por turma, sendo fruto do Parecer CNE/CEB nº 09/2009, construído por conselheiros do CNE e por audiências públicas, no bojo da construção das Diretrizes para os Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério. Pela grande diferença encontrada nas estatísticas e na literatura consultada, especialmente do Projeto SimCAQ (Simulador de Custo Aluno Qualidade), a comparação entre a ATU das escolas rurais e urbanas ganhará destaque. Por fim, apresentam-se as conclusões principais do artigo.

1 CONSTRUÇÃO DA METODOLOGIA DE CÁLCULO DOS CUSTOS MÉDIOS DOS SEGMENTOS DO FUNDEB

1.1 DEFINIÇÕES LEGAIS PARA A CONSTRUÇÃO DA METODOLOGIA

A construção da metodologia de custo deve partir das definições da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundeb. Anualmente, a CIF deve definir as diferenças e as ponderações das diferentes etapas, modalidades e tipos de duração da jornada de estabelecimento de ensino, considerados os seus respectivos custos médios (Brasil, 2020, art. 18, inciso I).

A CIF também deve aprovar a metodologia de cálculo do custo médio entre tais segmentos, a ser elaborada pelo Inep. Nessa metodologia, devem-se considerar as respectivas especificidades dos segmentos e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade (Brasil, 2020, art. 18, inciso III).

A Lei do Fundeb (Lei nº 11.494, de 20 junho de 2007) também define que as diferenças e as ponderações aplicáveis entre os segmentos, bem como os seus custos médios, devem considerar as condições adequadas de oferta e o Custo Aluno Qualidade (CAQ), quando este for regulamentado (Brasil, 2020, art. 49, § 2º).

Dessa forma, a proposta do Inep de metodologia de cálculo dos custos médios das tipologias do Fundeb deve considerar as especificidades dos segmentos, os insumos necessários para a garantia de sua qualidade (CAQ) e condições adequadas de oferta.

Desde o início do Fundeb, em 2007, já foram previstos ponderadores de custos. A evolução desses fatores ocorreu até a atualização da Lei do Fundeb, em 2020, sem grandes justificativas técnicas (Souza; Alves, 2023).

A nova lei de regulamentação do Fundeb, em 2020, fixou valores para os ponderadores de custos até 2023 (Brasil, 2020, art. 43, § 1º). A lei ainda condicionou, como mencionado, que as alterações dos ponderadores deveriam ser precedidas por estudos sobre os custos médios das etapas, modalidades e tipos de ensino.

1.2 PROPOSTA INICIAL DE METODOLOGIA DE CÁLCULO DOS CUSTOS MÉDIOS DOS SEGMENTOS DO FUNDEB

Conforme visto, cabe ao Inep a elaboração de proposta de metodologia de cálculo dos custos médios dos diversos segmentos do Fundeb. Essa proposta deve considerar, para os diversos segmentos, suas especificidades, os insumos necessários para a garantia de qualidade (CAQ) e condições adequadas de oferta.

Assim, apresentou-se à CIF, em 2023, por meio das NTs nº 18 e 25 (Brasil. Inep; 2023a, 2023b), uma proposta de metodologia de cálculo dos custos médios

dos segmentos do Fundeb considerando duas dimensões: i) dimensão diagnóstica – estimativas de gastos médios por segmentos; ii) dimensão meta – levantamentos de custo qualidade por segmentos. A metodologia proposta de definição dos Fatores de Ponderação (FP) dos segmentos do Fundeb incluía, ainda, uma terceira dimensão: iii) dimensão do impacto – efeitos redistributivos das alterações.

Além dessas notas técnicas, essa contribuição do Inep foi desenvolvida no artigo Souza e Alves (2023), que apresentou análise das principais contribuições já existentes sobre as propostas de fatores de ponderação de custos. Como não poderia ser diferente, a proposta do Inep estabelece um diálogo com outros estudos prévios.

Em termos conceituais, a dimensão diagnóstica seria uma estimativa dos gastos correntes dos entes subnacionais nos diversos segmentos de custos do Fundeb. A dimensão meta seria o levantamento de custos para que cada segmento possa ser ofertado com qualidade, representando a dimensão alvo.

A dimensão diagnóstica tentaria retratar os gastos nos segmentos de custos conforme eles já ocorrem; já a dimensão meta deveria estimar como esses gastos seriam, caso todos os segmentos fossem ofertados com qualidade.

Importante destacar que a dimensão diagnóstica não deveria ser utilizada como única referência para a definição dos ponderadores, pois poderia haver um desequilíbrio entre os segmentos, já que alguns segmentos poderiam estar sendo ofertados abaixo dos níveis ideais de qualidade; seria apenas uma dimensão de partida de como os gastos se dariam na realidade. Essa dimensão seria importante, pois não é aconselhável alterar os fatores de ponderação de maneira abrupta.

Para a operacionalização da dimensão diagnóstica, apresentou-se um levantamento dos estudos já existentes e um levantamento inédito dos gastos médios dos entes nas principais etapas, modalidades e duração da jornada, a partir de dados na base do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope/FNDE), base oficial do governo brasileiro para os investimentos públicos em educação.

Contudo, destacou-se a necessidade de aperfeiçoamento do Siope no levantamento dos gastos educacionais das redes nos diferentes segmentos do Fundeb. Uma alternativa levantada foi a utilização de outras fontes de dados, de maneira complementar.

A inclusão do Siope buscou propor uma estimativa oficial sobre os gastos das redes informados entre os diversos segmentos, com grande representatividade estatística e atualização periódica. Desse modo, na NT nº 18 (Brasil. Inep, 2023a) apresentaram-se as potencialidades dessa alternativa e os resultados principais dessa apuração; no entanto, reconheceu-se a impossibilidade da utilização de boa parte de suas estimativas para a consideração nessa ocasião.

A NT nº 18 mencionou outras possibilidades, além do Siope, como o estudo da Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho ([s.d.]), realizado a partir da remuneração dos professores entre os segmentos educacionais. Contudo, essa opção não é isenta de problemas, como o fato de utilizar a base de dados Pnad Contínua, do IBGE,

que não tem uma grande representatividade estatística para a definição dos salários dos professores nas diversas etapas e modalidades.

Já a dimensão meta, que trata dos levantamentos dos recursos necessários para que cada segmento possa ser ofertado com qualidade, representa a dimensão principal a ser considerada. Corresponde ao objetivo a ser buscado em cada segmento.

Conforme foi analisado, já há no Brasil uma longa tradição dos estudos em torno das chamadas propostas de CAQ. Eles incluem trabalhos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Carreira; Pinto, 2007; CNDE, 2018; Cara; Pellanda, 2021) e Estudos de Custos do Inep entre 2003/2004 (Farenzena, 2005; Vehine, 2006); SimCAQ (Silveira; Schneider; Alves, 2021) e Souza, Alves e Moraes (2021), entre outros.

Considerou-se que os levantamentos do SimCAQ (Silveira; Schneider; Alves, 2021), em particular, sua contribuição com o Padrão de Qualidade Referência (PQR) (SimCAQ, [s.d.]), representam uma alternativa com grande viabilidade de utilização. O PQR adota, como referência principal para a construção do padrão, as definições normativas brasileiras, como o número de alunos por turma e professor, salário de professores e demais profissionais, jornada etc. Além do SimCAQ, a proposta emergencial da Fineduca (2020) representa uma alternativa concreta de alterações dos FP que leve em consideração o custo qualidade. Embora essa proposta tenha sido provisória – no sentido de alterações pontuais no momento de aprovação do atual Fundeb (2020) –, elas já poderiam ser adotadas de maneira "emergencial", segundo seus proponentes.

A dimensão do impacto propõe uma metodologia de avaliação dos efeitos decorrentes das alterações dos FP nos valores recebidos pelas redes e nos valores de referência por alunos. Recomendou-se que a CIF considerasse o efeito redistributivo de todas as alterações nos FP, tendo em vista, como se mostrou na NT nº 18 (Brasil. Inep, 2023a), que elas podem gerar dificuldades de funcionamento para muitas redes e aumento da desigualdade do sistema.

Os entes mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico e de capacidade de financiamento parecem ter menor oferta dos segmentos de maior custo, como a educação integral. Assim, eles poderiam perder recursos com algumas das alterações propostas.

1.3 METODOLOGIA DE CÁLCULO DOS CUSTOS MÉDIOS DOS SEGMENTOS DO FUNDEB POR CAMADAS E IMPORTÂNCIA DA MÉDIA DE ALUNOS POR TURMA (ATU)

Em 2023, a CIF aprovou a proposta conceitual do Inep para a metodologia de custos médios. Contudo, não aprovou a operacionalização da proposta conceitual, destacadamente o uso do Siope como base para os cálculos da dimensão de gastos com a educação. Mesmo as NTs apresentadas não utilizavam o Siope como referência

única de cálculo e se reconheceram os limites dessa base de dados, ainda que apenas como fonte complementar.

Apesar de a metodologia não ter sido aprovada como um todo, registra-se que os estudos apresentados pelo Inep e pela Secretaria de Educação Básica (SEB), bem como as discussões realizadas com representantes da Undime, do Consed e demais membros do governo federal, possibilitaram a alteração, com bom embasamento, de alguns fatores de ponderação de custos congelados há muitos anos. O Quadro 1 mostra como eram os ponderadores de 2021 a 2023 e como ficaram os ponderadores para o exercício de 2024:

QUADRO 1

FATORES DE PONDERAÇÃO (FP) DE CUSTOS VAAF E VAAT – 2021 A 2023 E 2024

(continua)

Segmento	Desagregações	VAAF (2021 a 2023)	VAAF (2024)	VAAT (2021 a 2023)	VAAT (2024)
Creche em tempo integral	Conveniada	1,1	**1,2**	1,65	**1,5**
	Pública	1,3	**1,5**	1,95	**1,8**
Creche em tempo parcial	Conveniada	0,8	**1**	1,2	**1,1**
	Pública	1,2	**1,25**	1,8	**1,6**
Pré-escola em tempo integral*	Pública	1,3	**1,4**	1,95	**1,75**
Pré-escola em tempo parcial*	Pública	1,1	**1,15**	1,65	**1,5**
Ensino fundamental	Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1	1	1	1
	Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15	1,15	1,15	1,15
	Anos finais do ensino fundamental urbano	1,1	1,1	1,1	1,1
	Anos finais do ensino fundamental no campo	1,2	1,2	1,2	1,2
	Ensino fundamental em tempo integral	1,3	**1,4**	1,3	**1,4**
Ensino médio	Ensino médio urbano	1,25	1,25	1,25	1,25
	Ensino médio no campo	1,3	1,3	1,3	1,3
	Ensino médio articulado à educação profissional	1,3	1,3	1,3	1,3
	Formação técnica e profissional (itinerários)	1,3	1,3	1,3	1,3
	Ensino médio em tempo integral	1,3	**1,4**	1,3	**1,4**

QUADRO 1

FATORES DE PONDERAÇÃO (FP) DE CUSTOS VAAF E VAAT – 2021 A 2023 E 2024

(conclusão)

Segmento	Desagregações	VAAF (2021 a 2023)	VAAF (2024)	VAAT (2021 a 2023)	VAAT (2024)
Educação especial	Educação especial	1,2	**1,4**	1,2	**1,4**
Educação indígena e quilombola	Educação indígena e quilombola	1,2	**1,4**	1,2	**1,4**
EJA	Educação de jovens e adultos	0,8	**1**	0,8	**1**
	EJA integrada à educação profissional de nível médio	1,2	1,2	1,2	1,2

Fonte: Elaboração própria com base na Lei 14.113/2020 e Resolução nº 4, de 30 de outubro de 2023.

* Para 2024, o FP para a pré-escola integral conveniada ficou 1,2 e para a conveniada parcial o fator foi 1. Em 2020, o art. 43 não fez essa desagregação, embora o artigo 7º, previsse a transferência de recursos do Fundeb para essas instituições, desde que atendidas algumas condições.

Como é possível observar no Quadro 1, os anos iniciais do ensino fundamental se mantiveram com o fator 1,0 e são a etapa de referência (art. 7, § 1º da Lei 14.113/2020). No período de 2021 a 2023, os segmentos com o maior ponderador VAAF, 1,3, eram os segmentos integrais da creche e da pré-escola pública, do ensino fundamental e do ensino médio. Também tinham fator 1,3 o ensino médio do campo, o ensino médio articulado à educação profissional e de formação técnica e profissional, conforme inciso V do artigo 36 da Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/1996); já o menor ponderador, 0,8, era para a EJA e a creche em tempo parcial conveniada.

Das alterações principais nos FP de custos na distribuição VAAF, em 2024, que engloba a maior para os recursos do Fundeb, destaca-se a elevação do FP da creche pública integral, que passou de 1,3 para 1,5. Esse segmento passou a ter o maior ponderador dos segmentos de custos VAAF. Para a distribuição do Valor Anual por Aluno Total (Vaat), esse segmento também passou a ter o maior ponderador, 1,8.

No VAAF, todos os demais segmentos da educação integral tiveram a elevação dos FP de 1,3 para 1,4. Essa decisão incluiu a pré-escola pública, o ensino fundamental e o ensino médio. Em termos do reconhecimento de segmentos com maior histórico de exclusão, houve ampliação dos FP da educação especial e da educação indígena e quilombola de 1,2 para 1,4, além da EJA, que passou de 0,8 para 1,0. Todas essas alterações constam da Nota Técnica nº 56/2023/Dimam/SEB.

Alguns fatores ajudam a entender a complexidade desse tema e as dificuldades em se construir uma metodologia robusta: o elevado nível de detalhamento exigido para atender as especificidades de custos das diversas etapas e modalidades, da duração da jornada e de tipos de estabelecimento esperados para a proposta (só para a distribuição VAAF, o total de segmentos oficiais é próximo de 40); a ausência de base de dados oficial, com representatividade estatística e com atualização periódica, que atenda essa demanda para os diversos segmentos; elevado impacto financeiro das alterações nos fatores de ponderação para os orçamentos de estados e municípios e consequente disputa entre eles.

Contudo, a existência de diversos estudos sobre o assunto, a disponibilidade de bases de dados pouco exploradas e o próprio consenso obtido para se alterar, já em 2023, FP importantes, revelam que podem existir alguns caminhos.

Um desses caminhos é a construção de uma proposta de metodologia de custos médios dos segmentos do Fundeb por camadas. A ideia parte da constatação empírica de que algumas poucas categorias de custos são capazes de explicar a quase totalidade dos custos educacionais. Além disso, essas categorias, ou camadas, possuem fontes de dados com possibilidade de desagregação entre os principais segmentos de custos do Fundeb. A maior vantagem é que essas bases já existem e são públicas, confiáveis e atualizáveis.

Do total de despesas correntes em educação apuradas no Siope entre 2017 e 2019, constatou-se que pouco mais de 70% correspondiam às despesas com pessoal e encargos sociais (grupo de natureza da despesa = 1). De 2017 a 2019, os percentuais foram de 72,9%, 72,3% e 71,7%, respectivamente. Tal resultado é coerente com a literatura da área, em que a maior parte dos gastos em educação é com pessoal e em patamar superior a 70% (Souza; Alves, 2023).

A Nota Técnica (NT) da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), de dezembro de 2020, intitulada Fundeb: ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade!, que é um texto muito importante na perspectiva da tradição do CAQ sobre o assunto, aponta para percentuais ainda maiores.

O gasto com pessoal responderia por uma parcela que varia entre 80% e 90% do valor total. Com isso, três fatores explicariam, em grande parte, as diferenças no custo/aluno: jornada escolar – maior a jornada, são necessários mais professores e demais profissionais da educação; número de alunos por turma – menor a razão, mais professores. tamanho da escola – escolas menores, os custos/aluno com direção e funcionários pesam mais por falta de escala (Fineduca, 2020, p. 5).

Em estudo de campo recente, a Oppen Social e Itaú Educação e Trabalho (2022, p. 19) também constatou que, comparando as redes municipais e estaduais, "há certa uniformidade na proporção da divisão dos custos entre as categorias. Por exemplo, ambas apresentam a categoria Folha de Pagamento como o maior custo (superior a 70%)", e que esse resultado seria similar à literatura da área. Para as redes municipais, esse percentual do gasto corrente seria de 74,5% e, para as redes estaduais, de 76,2%.

As demais categorias de custos tiveram uma participação bem inferior, limitada a 10% do custo total. Um segundo maior custo seria o que se chamou de gasto operacional: seriam gastos com água, luz, telefone, internet, material pedagógico, material administrativo, aluguel, portaria e limpeza. Nas redes municipais, ele chegou a 10,6%; nas redes estaduais, esse segmento representou 5,5% (Oppen Social; Itaú Educação e Trabalho, 2022, p. 19).

O terceiro maior custo seria a alimentação, com valor em torno de 5,0% nas redes estaduais e municipais (4,8%, para as redes estaduais e 5,5%, para as redes municipais) (Oppen Social; Itaú Educação e Trabalho, 2022, p. 26). O gasto com transporte representou 4,3% para redes estaduais e 2,4% para redes municipais. Na categoria infraestrutura consideraram-se a manutenção de bens e de imóveis e a aquisição de bens, um custo que representou 2,5%, para as redes estaduais e 5,2%, para as redes municipais. Os outros custos não especificados representaram 1,3%, para as redes municipais e 7,6%, para as redes estaduais (Oppen Social; Itaú Educação e Trabalho, 2022).

Assim, o gasto com pessoal seria a categoria com maior gasto, acima de 70%, e, se considerarmos os gastos operacionais, alimentação, transporte e infraestrutura, teríamos acima de 90% dos custos. Importante também registrar que há programas federais de transferência de recursos para alimentação e transporte escolar e que esses programas já calculam valores *per capita* para diversos segmentos da educação básica.

Dessa maneira, o custo com pessoal deveria ser a primeira camada a ser estudada. Ele se subdivide entre os custos com os docentes e com os demais profissionais da educação. Para cada um desses dois grupos, deve-se considerar a existência de custos com a remuneração total desses profissionais, mas também outros custos, como treinamento inicial, formação continuada e outros, dependendo de como é feita a divisão entre os custos. Então, sem dúvidas, em uma agenda de pesquisa sobre o custo total com pessoal, o custo com a remuneração dos docentes é um das mais importantes.

Para se definir o custo com a remuneração dos docentes em cada segmento e por aluno, devem-se considerar três variáveis principais: o número de alunos por turma, o número de docentes por turma e a remuneração média de cada docente.

Em termos da legislação, a remuneração dos docentes em cada uma das etapas e modalidades pode ser considerada a mesma. Isso decorre da inexistência de justificativa legal para um tratamento diferente entre as etapas/modalidades. O PQR do SimCAQ também constrói seus parâmetros com esse entendimento (SimCAQ, [s.d.]).

O número de docentes por turma também tem referência legal no Parecer CNE nº 9/2009. Contudo, essa questão não será explorada neste artigo, mas faz parte da agenda de pesquisa da construção da metodologia de custos médios. Cabe registrar apenas que, no PQR do SimCAQ, é considerado um docente por turma, para todos os segmentos.

Assim, o número de alunos por turma tem uma importância fundamental, ainda mais quando se considera que a remuneração dos docentes, legalmente, não deve ser distinta entre as etapas e modalidades e que é possível considerar como referência um docente por turma, mesmo que essa hipótese possa vir a ser flexibilizada em outro momento. A jornada escolar tem grande impacto no custo, mas, do ponto de vista da diferença entre os segmentos, em princípio, não deve haver diferença, entre as etapas, de como se considerar as variações da jornada.

Mas, qual deve ser o número de alunos por turma a ser considerado como referência em cada um dos segmentos do Fundeb?

2 A MÉDIA DE ALUNOS POR TURMA (ATU) POR SEGMENTOS SELECIONADOS

2.1 A REFERÊNCIA NORMATIVA DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE)

Em maio de 2009, o Ministro da Educação homologou o Parecer nº 9/2009, do Conselho Nacional de Educação/Câmara da Educação Básica. O Parecer revisava a Resolução CNE/CEB nº 3/97, fixando Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Parecer foi produto de uma comissão especial criada no CNE, reunindo cinco conselheiros. Além deles, houve audiências com a participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), da Consed, da Undime, além de representantes dos conselhos municipais e estaduais de educação, prefeitos, vereadores e outros interessados (Brasil. CNE. CEB, 2009, p. 1)[2].

O tema da ATU foi tratado no tópico Organização dos tempos e espaços, currículo e Carreira do Magistério, que tem relação direta com condições de trabalho dos professores, pois foi apontado como um problema a ser equacionado a questão de turmas com superlotação. O total de alunos por docente, considerando todas as suas turmas, também foi uma preocupação do CNE (Brasil. CNE. CEB, 2009, p. 19).

Dessa forma, emergiu como resultado a necessidade de as redes de ensino aprovarem normas de seus conselhos ou mesmo leis, conforme o artigo 25 da LDB, com parâmetros adequados à composição das turmas, com o objetivo de garantir qualidade ao trabalho do professor. Essas normas ou leis deveriam tomar como base as seguintes referências:

> a) em cada escola, no máximo, uma média de estudantes por sala nos seguintes parâmetros: de 6 a 8 alunos por professor para turmas de educandos de 0 até 2 anos de idade; até 15 alunos por professor para turmas de educandos de 3 anos de idade; até 20 crianças por professor para turmas de educandos de 4 até 5 anos de idade; nos anos iniciais do Ensino Fundamental, até 25 alunos por sala; nos anos finais do Ensino Fundamental, até 30 alunos por sala, e no Ensino Médio até 35 alunos por sala; (Brasil. CNE. CEB, 2009, p. 19).

Nota-se, então, que seriam parâmetros a serem considerados pelas redes de ensino em suas próprias normativas ou leis. Outro aspecto importante é que, para

[2] A relatoria do Parecer foi da conselheira Maria Izabel Azevedo Noronha. O Parecer 9/2009 foi resultado ainda de audiências públicas nacionais realizadas pelo CNE, por meio da Comissão Especial constituída para reformular a Resolução CNE nº 3/97. A Comissão Especial foi presidida pelo Conselheiro César Callegari, com a relatoria de Maria Izabel Noronha, e integrada, ainda, pelos conselheiros Adeum Hilário Sauer, Clélia Brandão Alvarenga Craveiro e Raimundo Moacir Mendes Feitosa (Brasil. CNE. CEB, 2009, p. 1).

a educação infantil, os parâmetros já relacionavam o número de educandos por professor; para os ensinos fundamental e médio, especificava o número de alunos por turma. No caso dessas etapas, o parecer ainda apontou parâmetros para o número de alunos por professor e por técnico administrativo.

O parecer do CNE apontou ainda que estas recomendações não poderiam se transformar em norma geral a ser incluída na Resolução, embora reconhecessem como sua responsabilidade traçar os caminhos da política de qualificação do ensino e de revalorização profissional dos educadores.

2.2 COMPARAÇÃO DA ATU DO CNE DE 2009 COM A REALIDADE ATUAL DAS REDES DE ENSINO

Esta seção tem por objetivo comparar a referência do CNE e a realidade atual das escolas brasileiras. Quanto mais próximo dos dados atuais das escolas, melhor seria para a utilização da referência do CNE para a construção de uma das partes da metodologia de custos por camadas, embora mais estudos ainda precisassem ser feitos.

A questão do número de alunos por turma envolve vários desafios. Ao se definir um número máximo de alunos por turma, o CNE aponta que um número elevado de alunos dificulta o trabalho do professor[3].

Por outro lado, do ponto de vista do custo, a relação é inversa: um número muito baixo de alunos por turmas, aumenta a necessidade de mais professores e demais profissionais da educação, elevando o custo. Obviamente que ter custos maiores não significa necessariamente um problema, caso a rede tenha capacidade de absorver esse custo; de toda maneira, pode indicar um desequilíbrio no sistema educacional. Então, uma comparação deve considerar, além das turmas que estão no padrão CNE, também dois extremos, que podem indicar problemas de qualidade ou de custos.

O Inep já divulga um indicador oficial de Média de Alunos por Turma (ATU) para os níveis de Brasil, Regiões, UFs, municípios e escolas. Utilizou-se, para a análise desse estudo, o indicador ATU calculado para o nível de escolas. Do ponto de vista de custos, a escola é uma variável importante a se ter como base, embora no Brasil, por uma questão de dados, boa parte dos estudos foque nos municípios e governos estaduais[4]. A comparação será realizada entre as definições do CNE por segmentos e a distribuição da ATU das escolas por faixas.

A construção das faixas objetivou descrever idealmente o percentual de escolas com ATU de turmas pequenas, de turmas próximas da referência CNE e de turmas

[3] A questão da relação entre o número de alunos por turma e indicadores de qualidade não foi objeto deste trabalho em específico, mas a literatura sobre o tema é controversa (Matavelli; Menezes Filho, 2020).

[4] Os dados oficiais de financiamento da educação do Siope/FNDE são construídos e divulgados por municípios e governos estaduais.

acima da referência CNE. O Gráfico 1 ilustra a comparação realizada. A análise focará as idades de creche, pré-escola, anos iniciais e finais do ensino fundamental e ensino médio. Para cada uma dessas etapas, os recortes considerados são as matrículas nas redes públicas e privadas e as matrículas urbanas e rurais da rede pública. O ano do Censo Escolar considerado foi o último disponível, 2023.

O Gráfico 1 apresenta esses resultados para os anos iniciais do ensino fundamental, que é a etapa de referência do Fundeb. A referência do CNE é de até 25 alunos por sala. Na rede pública, a maior parte das escolas tem ATU abaixo da referência máxima do CNE: 79,7% das escolas têm ATU dos anos iniciais com menos de 25 alunos por sala; contudo, 20,3% das escolas têm ATU acima da referência máxima do CNE (para facilitar a visualização, os percentuais acima da referência CNE estão marcados em verde em todos os gráficos). Um percentual de 3,8% tem mais de 30 alunos e, certamente, são turmas mais desafiadoras para seus professores. Já 25,1% das escolas têm ATU com menos de 15 alunos, podendo indicar maiores desafios de custos, pois exigiriam mais professores e demais gastos, como outros profissionais da educação.

Para efeito de comparação, as escolas da rede privada têm turmas menores: apenas 6,9% delas têm ATU acima da referência máxima do CNE e, por outro lado, metade das escolas tem ATU de menos de 15 alunos. Essas escolas podem ter melhores condições de qualidade, sendo financiadas com mensalidades privadas, e não são objeto de análise neste artigo. O desenho do Brasil se parece mais com a rede pública, dada sua maior dimensão nas matrículas.

O resultado de que a maior parte das escolas da rede pública está dentro do intervalo máximo do CNE está, na verdade, escondendo parte da realidade, a rural. Na rede pública urbana, é mais elevado o número de escolas com média de alunos por turmas acima da referência do CNE: 29,2% das escolas têm ATU acima de 25 alunos. Uma boa notícia é que 41% têm ATU de 20 a 25 alunos, podendo ser um intervalo de equilíbrio entre turmas muito pequenas (pressão de custo) e turmas grandes (pressão de qualidade).

Já as escolas rurais têm um grande desafio de financiamento. Observa-se que 58,3% têm ATU de menos de 15 alunos; para as escolas das redes públicas urbanas, o percentual é de 7,3%. Certamente, essa grande diferença de custo entre o rural e urbano tem que ser considerada nos fatores de ponderação de custos. Embora a simulação desses fatores não seja objeto deste artigo, esse tema faz parte da agenda de trabalho.

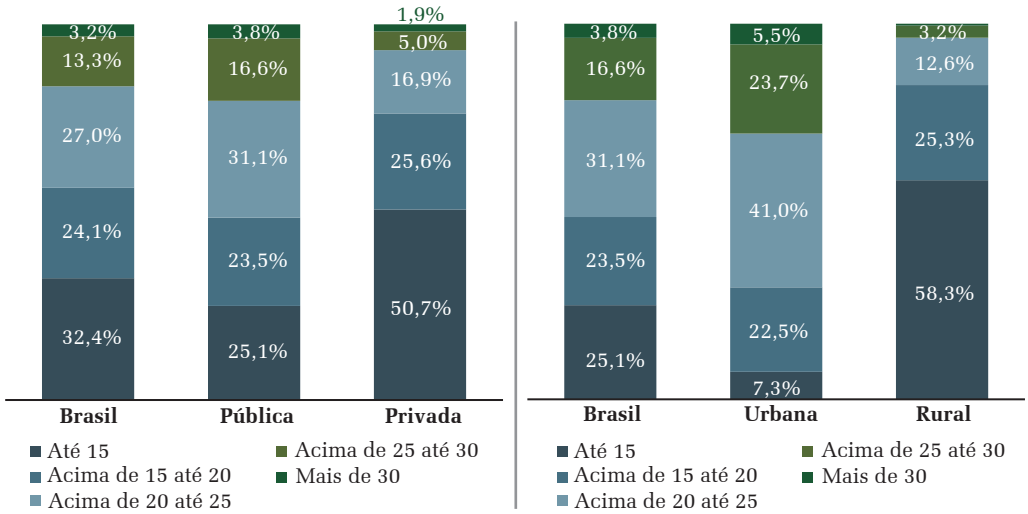


GRÁFICO 1

DISTRIBUIÇÃO DA MÉDIA DE ALUNOS POR TURMAS DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DE ESCOLAS QUE ATENDEM ESSA ETAPA – BRASIL, REDES, LOCALIZAÇÃO DAS REDES PÚBLICAS – 2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador de Média de Alunos por Turma (ATU), arquivo de escolas.
Referência CNE – Até 25 alunos por sala

Uma interpretação muito similar aos anos iniciais aplica-se aos anos finais do ensino fundamental (Gráfico 2). A referência do CNE é de até 30 alunos por sala: 76,1% das escolas públicas apresentam ATU dentro do intervalo máximo do CNE, mas 23,9% das escolas têm média de alunos por turma com mais de 30 alunos. Do ponto de vista do custo, também há preocupação, pois 15,9% das escolas têm até 15 alunos. Na rede privada, o percentual de escolas com mais de 30 alunos de ATU cai bastante, para 13,1%, indicando maior proximidade com a referência do CNE. Assim como nos anos iniciais, a média do Brasil se parece mais com a rede pública.

Na verdade, embora o percentual das escolas da rede pública acima da referência máxima do CNE seja de 23,9%, esse indicador é maior para as escolas públicas urbanas (32,6%). No caso das escolas rurais, elas ajudam a diminuir o percentual de escolas públicas abaixo da referência máxima do CNE, mas isso também ocorre com um desafio de custo grande. Um percentual de 41,7% das escolas tem ATU de até 15 alunos. Já o percentual de escolas que tem até 20 alunos é ainda mais elevado, 64,9%, indicando que a grande maioria das escolas rurais, nessa etapa, tem forte pressão de custos se comparada às escolas urbanas.

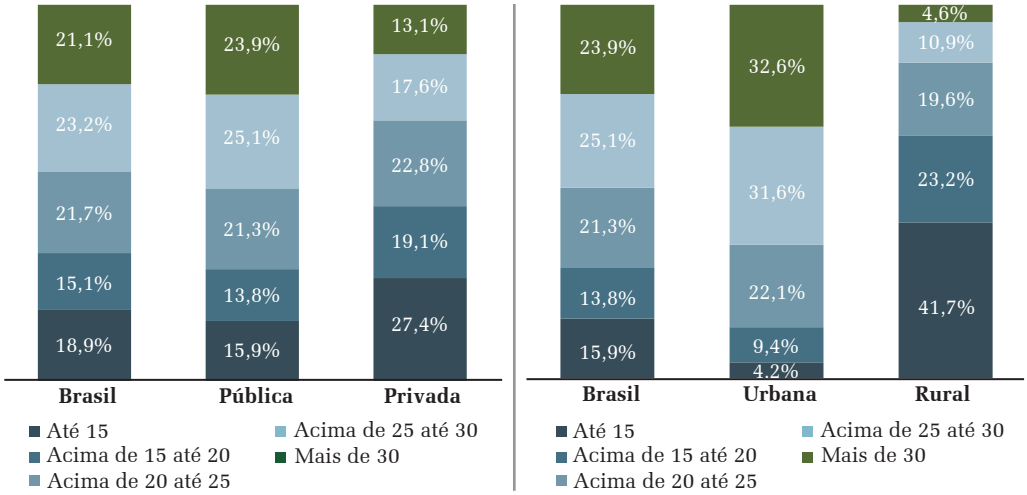


GRÁFICO 2

DISTRIBUIÇÃO DA MÉDIA DE ALUNOS POR TURMAS DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DE ESCOLAS QUE ATENDEM ESSA ETAPA – BRASIL, REDES, LOCALIZAÇÃO DAS REDES PÚBLICAS – 2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador de Média de Alunos por Turma (ATU), arquivo de escolas.
Referência CNE – Até 30 alunos por sala

O ensino médio público apresenta um percentual menor de escolas públicas com ATU acima da referência máxima do CNE (Gráfico 3), mas ainda preocupante. A referência do CNE é de até 35 alunos por sala. Um percentual de 14% dessas escolas tem ATU acima de 35 alunos, mantendo o sinal de alerta também para essa etapa. Na rede privada, o percentual de escolas com mais de 35 alunos é próximo da pública (15,1%).

No recorte urbano e rural das escolas públicas, segue-se o padrão das etapas anteriores. Entre as escolas públicas urbanas, 15,7% têm ATU acima de 35 alunos, sendo, portanto, um percentual ainda elevado. Um percentual de 39,1% das escolas públicas rurais tem ATU de até 15 alunos, indicando maior pressão de custos para um percentual elevado de escolas.

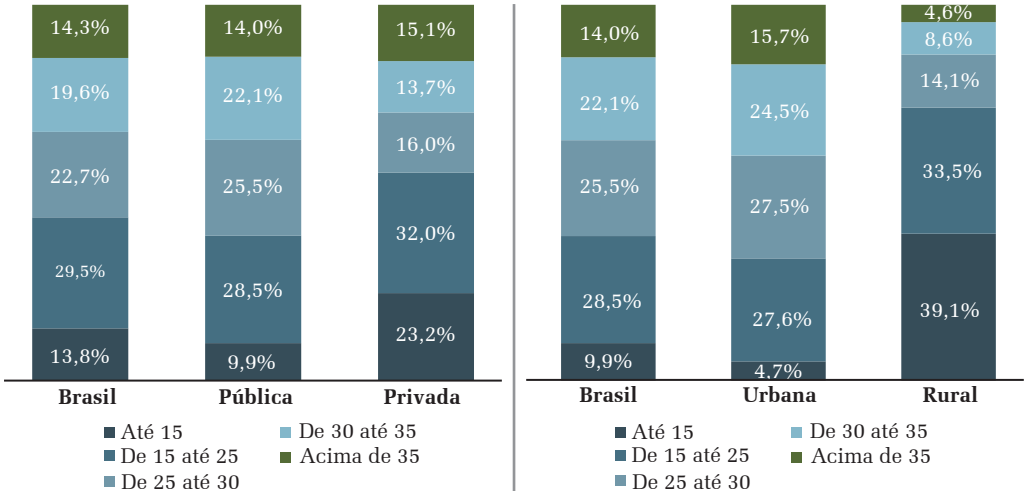


GRÁFICO 3

DISTRIBUIÇÃO DA MÉDIA DE ALUNOS POR TURMAS DO ENSINO MÉDIO DE ESCOLAS QUE ATENDEM ESSA ETAPA – BRASIL, REDES, LOCALIZAÇÃO DAS REDES PÚBLICAS – 2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador de Média de Alunos por Turma (ATU), arquivo de escolas.
Referência CNE – Até 35 alunos por sala

O Gráfico 4 apresenta o resultado para a pré-escola. Nesse caso, o percentual de escolas com ATU acima da referência máxima do CNE é ainda mais elevado que nas etapas anteriores: 32,2% das escolas da rede pública têm ATU acima da referência máxima do CNE, ainda sem considerar a pressão para baixo da ATU das escolas públicas rurais. Na rede privada, o percentual abaixo da referência máxima do CNE é de 87%.

Das escolas públicas urbanas, 43,7% têm ATU acima da referência CNE. Assim, para as pré-escolas urbanas, as escolas com ATU elevada pode ser um grande desafio de qualidade. Um aspecto atenuante é que as escolas com ATU acima da referência máxima da CNE concentram-se na faixa de 20 a 25 alunos (esse percentual de escolas é elevado, 34,9%), mas, de toda maneira, estão acima da referência máxima do CNE. Para a área rural, a questão dos custos elevados devido a turmas pequenas também permanece: um percentual de 27,4% das escolas tem ATU até 10 alunos.

Um fato que ainda precisa ser desenvolvido pela agenda de pesquisa é que a referência do CNE é de alunos por professor e o indicador analisado foi alunos por turma. Sobre isso, o SimCAQ, por exemplo, constrói seu PQR com turmas menores e com apenas um professor por turma, mesmo para a creche e pré-escola. Se for seguido esse entendimento, a ATU da pré-escola é, de fato, preocupante.

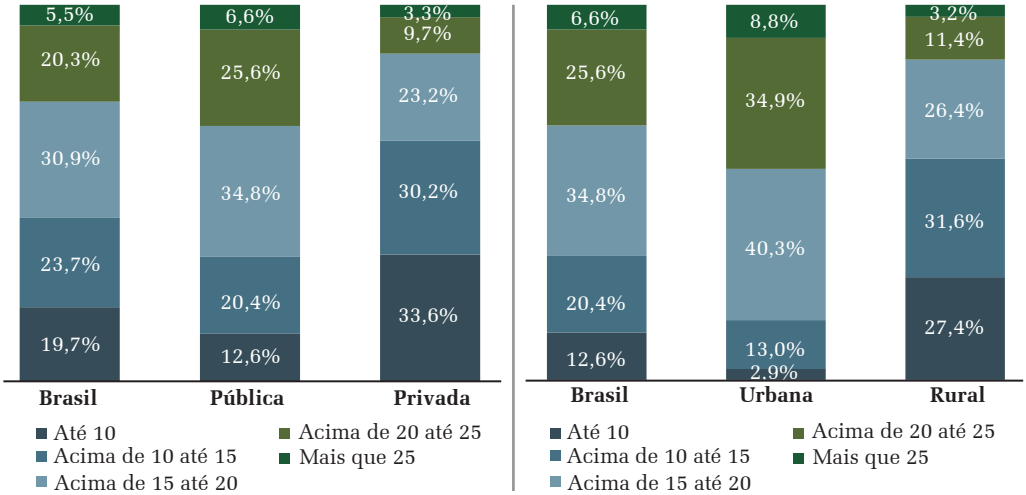


GRÁFICO 4

DISTRIBUIÇÃO DA MÉDIA DE ALUNOS POR TURMAS DA PRÉ-ESCOLA DE ESCOLAS QUE ATENDEM ESSA ETAPA – BRASIL, REDES, LOCALIZAÇÃO DAS REDES PÚBLICAS – 2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador de Média de Alunos por Turma (ATU), arquivo de escolas.
Referência CNE – até 20 crianças por professor

A análise da creche exige um pouco mais de cuidado, pois o indicador do Inep não é comparável diretamente com a referência do CNE e deveria ser complementado com o número de professores por turma. De toda maneira, é fácil perceber que a comparação da ATU dessa etapa com a referência do CNE, é a pior das etapas analisadas (Gráfico 5). O indicador de creche de ATU é calculado para as idades de até 3 anos, e a referência do CNE divide-se, adequadamente, em duas faixas etárias: 6 a 8 alunos por professor para turmas de crianças até 2 anos de idade e até 15 alunos por professor para turmas de educandos de 3 anos de idade (Parecer CNE 09/2009). Quanto mais nova a criança, obviamente, a relação professor/criança deve aumentar.

Um exercício possível é considerar que todas as crianças para o indicador do Inep teriam 3 anos de idade. O resultado real seria pior do que o visto, pois as turmas deveriam ser menores, já que ainda teriam crianças abaixo de 3 anos. Assim, na rede pública, observa-se que a maior parte das escolas tem média de alunos por turma acima de 15 crianças (53,9%); na rede privada, esse percentual é de 20,3%.

As creches públicas urbanas ainda têm um percentual maior do que a média pública geral, com 59,5% dessas escolas estão da referência máxima do CNE – o resultado para as idades menores deve ser muito pior. Em termos de custo, a análise é mais difícil de ser realizada, pois as creches rurais com turmas pequenas podem ser de crianças com menos de 3 anos de idade, em que a referência é de 6 a 8 crianças. Observa-se que apenas 9,3% das escolas têm ATU das creches de até 7 alunos. As demais escolas têm ATU acima de 7 alunos.

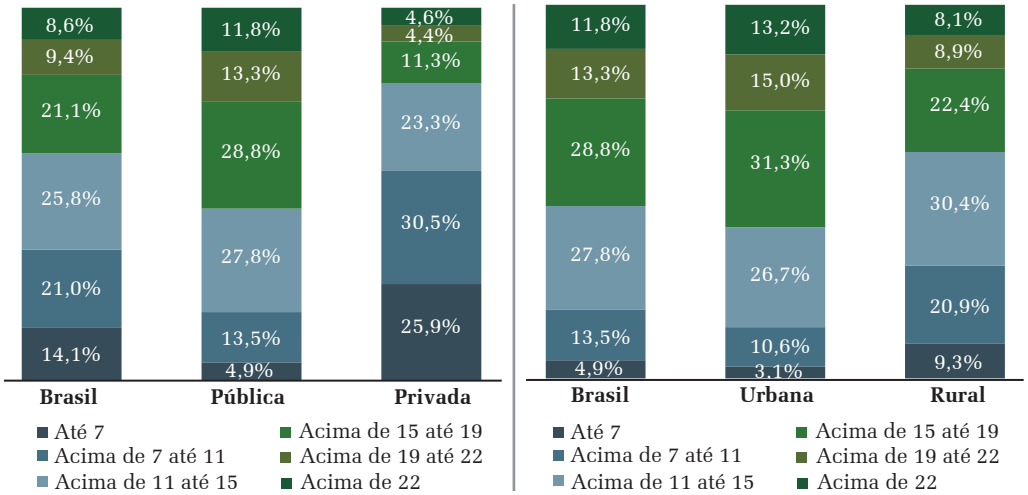


GRÁFICO 5

DISTRIBUIÇÃO DA MÉDIA DE ALUNOS POR TURMAS DA CRECHE EM ESCOLAS QUE ATENDEM ESSA ETAPA – BRASIL, REDES, LOCALIZAÇÃO DAS REDES PÚBLICAS – 2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador de Média de Alunos por Turma (ATU), arquivo de escolas.

Referência CNE – 6 a 8 alunos por professor para turmas de crianças até 2 anos de idade; até 15 alunos por professor para turmas de educandos de 3 anos de idade

Sintetizando os resultados desta seção, observou-se, em todas as etapas, que uma boa parte das escolas tem média de alunos por turma abaixo da referência máxima do CNE. Contudo, é muito elevado, também para todas as etapas analisadas, o percentual de escolas que estão fora desse padrão. Para as escolas públicas urbanas, o menor patamar é o do ensino médio, mas, mesmo assim, elevado (15,7%). Para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, esse patamar é ainda mais elevado, 30,0% (29,2%, para os anos iniciais e 32,6%, para os anos finais).

A pré-escola e creche apresentam patamares muito elevados, mas tivemos mais desafios interpretativos. Para a pré-escola, esse percentual é de 43,7%, e para compreender a gravidade dessa situação, ainda seria necessário analisar o número de professores por turma – de toda forma, não deixa de ser um sinal preocupante. Para a creche, os resultados devem ser analisados com ainda mais cuidado: o percentual de escolas seria de, pelo menos, 59,5%. Também nesse caso, ainda seria necessário investigar o número de professores por turma e a questão dos recortes por idade.

Outra contribuição deste trabalho foi sobre o percentual de escolas rurais com turmas pequenas. Com exceção da creche, que precisa de mais estudos, esse fato foi constatado para todas as demais etapas. No caso dos anos iniciais, etapa de referência, 58,3% das escolas públicas rurais têm ATU de menos de 15 alunos (a referência CNE é de até 25 alunos). Para as escolas da rede pública urbana, o percentual é de 7,3%. Essa diferença ilustra bem o desafio de custos colocado para as escolas rurais, pois uma grande parte delas tem turmas pequenas. Com essas turmas, o custo por aluno tende

a ser maior e, consequentemente, a necessidade de contratar mais professores ou de ter turmas com poucos alunos, além da necessidade de se ter mais funcionários etc.

No Apêndice, incluímos ainda os Gráficos para o período de 2017, 2019 e 2023, para as comparações realizadas nesta seção (Gráficos A.1 a A.5). Em termos gerais, os resultados para os anos anteriores, de todas as etapas, seguem o mesmo padrão analisado para 2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo visou contribuir com um aspecto para a perspectiva de construção de uma metodologia de apuração de custos médios dos segmentos do Fundeb por camadas. Essas camadas seriam o gasto com pessoal, operacional, alimentação, transporte escolar e infraestrutura. Especificamente, foi analisado o indicador oficial de Média de Alunos por Turma (ATU) de escolas, que tem um papel importante no levantamento de custos com a remuneração de professores.

Assim, este estudo mostrou que, utilizando o ATU por escolas, uma boa parte delas já funciona abaixo da referência máxima do CNE. Isso facilitaria a utilização dessa referência normativa para as estimativas de custos.

Contudo, é preciso ter em mente que muitas escolas estão funcionando fora desse padrão e é preciso conhecer essa realidade. Em princípio, isso não indica a necessidade de se mudar a referência, mas sim que muitas escolas estão funcionando abaixo dela e isso pode estar trazendo consequências em termos de condições de trabalho e qualidade educacional.

Outra contribuição deste trabalho é confirmar a necessidade de um ponderador diferenciado para as escolas rurais, pois, do ponto de vista da ATU, é muito evidente que as turmas de escolas rurais são menores, tendo maiores custos, e precisam, portanto, de ponderadores maiores.

Por fim, destaca-se a necessidade de novos estudos sobre esse tema. Na agenda de trabalho da metodologia de custos/gastos com pessoal dos segmentos do Fundeb, duas agendas complementares são possíveis.

Uma agenda de levantamento de custos em si poderia focar o refinamento dos padrões de número de alunos por turma e professor. Poderiam ser realizados estudos mais aprofundados sobre a realidade existente e sobre a relação entre indicadores de números de alunos por turma e professor e indicadores de qualidade. Uma vez que, pela legislação, não poderia haver distinção entre a remuneração dos profissionais por etapas, isso facilitaria a geração de estimativas.

Outros estudos de gastos, em si, poderiam focar nos microdados no nível de alunos, buscando a vinculação desses alunos com seus professores e, em uma

etapa posterior, com os demais profissionais da educação. Ao fazer essa vinculação, utilizando bases de remuneração, seria possível obter uma estimativa de gasto com pessoal por segmentos do Fundeb. De toda maneira, são pesquisas complementares.

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. p. 275-319. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 6).

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (Fineduca). *Fundeb*: ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade! São Paulo, 2020. Nota Técnica. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2020/12/09/fundeb-ponderar-com-mais-racionalidade-para-redistribuir-com-maisequidade/>. Acesso em: 17 nov. 2023.

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

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução n.º 3, de 8 de outubro de 1997. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 out. 1997. Seção 1, p. 22987.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer CNE/CEB nº 9, de 2 de abril de 2009*. Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 2009. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb009_09.pdf >. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica nº 18/2023/CGEE/DIRED*. Proposta de metodologia de cálculo do custo médio das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, dando cumprimento ao inciso III, do artigo 18, da Lei nº 14.113/2020. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/Nota_Tecnica_18_2023.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica nº 25/2023/CGEE/DIRED*. Esclarecimentos sobre a proposta de metodologia de cálculo do custo médio dos diferentes segmentos do Fundeb (Nota Técnica nº 18/2023/CGEE/DIRED). Brasília, DF, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/Nota_Tecnica_25_2023_Dired_Inep.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Média de Alunos por Turma (ATU)*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/media-de-alunos-por-turma>. Acesso em 31 de junho de 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Nota Técnica nº 56/2023/DIMAM/SEB/SEB*. Especificação das diferenças e ponderações para distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no exercício de 2024. Brasília, DF, 2023a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Resolução nº 4, de 30 de outubro de 2023. Especifica as diferenças e ponderações para distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o exercício de 2024. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 out. 2023b. Seção 1, p. 4.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (CNDE). *CAQi e o CAQ no PNE*: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo: CNDE, 2018.

CARA, D.; PELLANDA, A. Quanto custa a educação básica pública de qualidade: o sistema CAQi/CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. In: SOUZA, M. L; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (Org.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ)*: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 237-274.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo Aluno-Qualidade Inicial*: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: CNDE, 2007.

FARENZENA, N. (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas*: aportes de estudos regionais. Brasília, DF: Inep, 2005.

MATAVELLI, I. R.; MENEZES FILHO, N. Efeitos de tamanho da sala no desempenho dos alunos: evidências usando regressões descontínuas no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, São Paulo, v. 74, n. 3, p. 352-400, jul./set. 2020.

OPPEN SOCIAL. ITAÚ EDUCAÇÃO E TRABALHO. *Relatório 1*: custos das etapas e tipos de ensino da educação básica. [S. l., s.d.]. Disponível em: <https://www. itaueducacaoetrabalho.org.br/documents/ITAU-TPE-Custos-educacao. pdf >. Acesso em: 17 nov. 2023.

OPPEN SOCIAL. ITAÚ EDUCAÇÃO E TRABALHO. *Relatório 4*: custos das etapas e tipos de ensino da educação básica. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://observatorioept.org.br/conteudos/publicacoes>. Acesso em: 10 abr. 2023.

SILVEIRA, A. D.; SCHNEIDER, G.; ALVES, T. Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ). In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (Org.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ)*: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 275-314.

SIMCAQ. *Padrão de Qualidade de Referência (PQR)*: Apresentação. [s.d.]. Disponível em: <https://www.simcaq.c3sl.ufpr.br/pqr>. Acesso em: 10 abr. 2024.

SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (Org.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ)*: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília, DF: Inep, 2021.

SOUZA, M. L.; ALVES, F. A. Efeitos da pandemia nos recursos do Fundeb: análise da evolução no volume de recursos dos entes subnacionais. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; R. SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais*: impactos da pandemia. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 13-47. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 7).

SOUZA, M. L.; ALVES, F. A. Proposta metodológica de cálculo dos custos médios do Fundeb e o novo PNE. In: SENKEVICS, A. S.; BASSO, F. V.; RODRIGUES, C. G. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais*: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação II. Brasília, DF: Inep, 2023. p. 233-280. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 9).

VERHINE, R. E. *Custo-Aluno-Qualidade em escolas de educação básica*: 2ª etapa: relatório nacional da pesquisa. Brasília, DF: Inep, 2006.

APÊNDICE

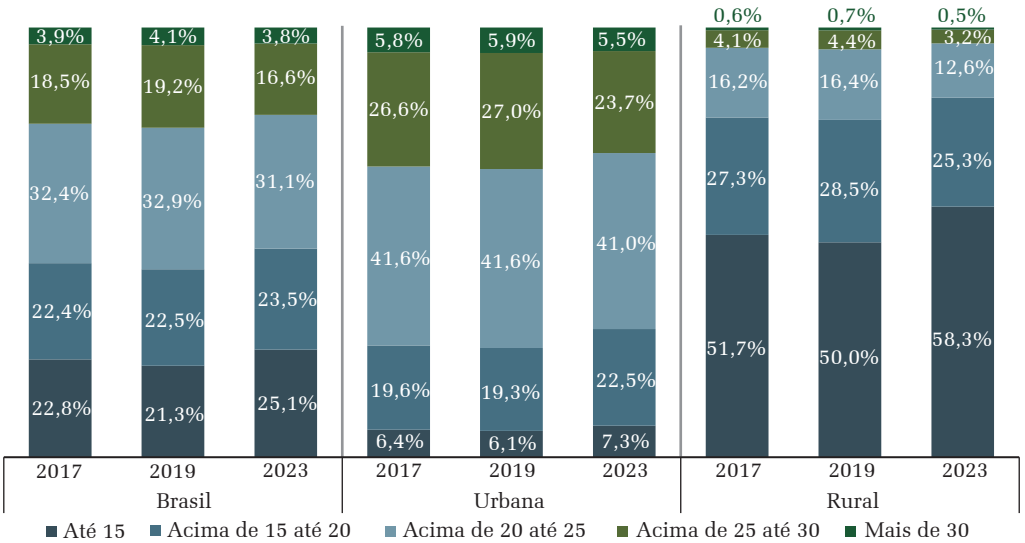


GRÁFICO A.1

DISTRIBUIÇÃO DA MÉDIA DE ALUNOS POR TURMAS DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DE ESCOLAS QUE ATENDEM ESSA ETAPA – REDES PÚBLICAS BRASIL E POR LOCALIZAÇÃO – 2017, 2019 E 2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador de Média de Alunos por Turma (ATU), arquivo de escolas.
Referência CNE – Até 25 alunos por sala

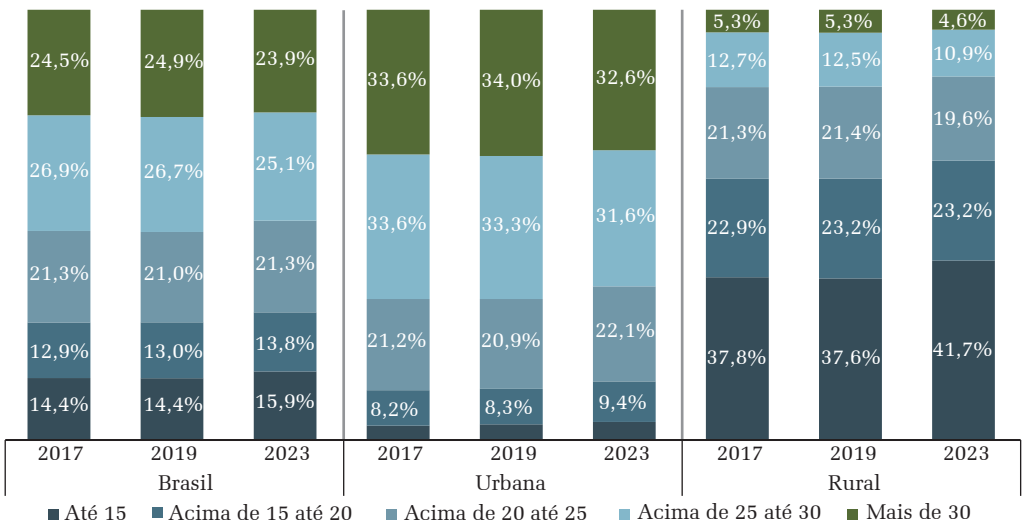


GRÁFICO A.2

DISTRIBUIÇÃO DA MÉDIA DE ALUNOS POR TURMAS DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DE ESCOLAS QUE ATENDEM ESSA ETAPA – REDES PÚBLICAS BRASIL E POR LOCALIZAÇÃO – 2017, 2019 E 2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador de Média de Alunos por Turma (ATU), arquivo de escolas.
Referência CNE – Até 30 alunos por sala

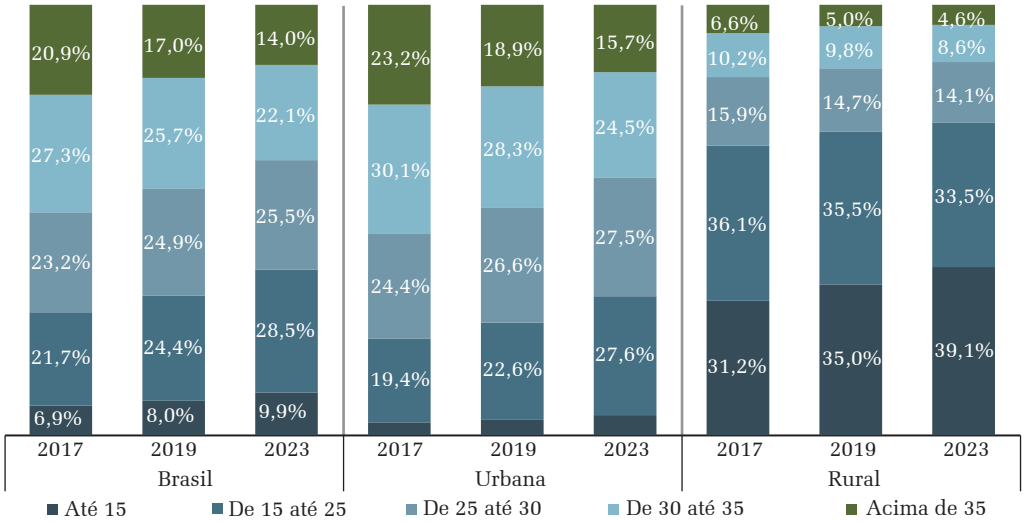


GRÁFICO A.3

DISTRIBUIÇÃO DA MÉDIA DE ALUNOS POR TURMAS DO ENSINO MÉDIO DE ESCOLAS QUE ATENDEM ESSA ETAPA – REDES PÚBLICAS BRASIL E POR LOCALIZAÇÃO 2017, 2019 E 2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador de Média de Alunos por Turma (ATU), arquivo de escolas.
Referência CNE – Até 35 alunos por sala

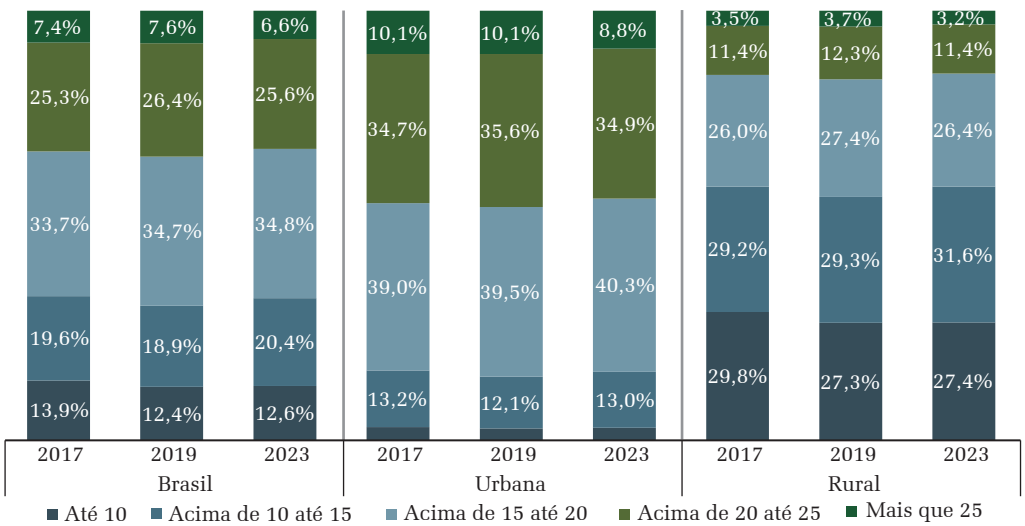


GRÁFICO A.4

DISTRIBUIÇÃO DA MÉDIA DE ALUNOS POR TURMAS DE PRÉ-ESCOLA DE ESCOLAS QUE ATENDEM ESSA ETAPA – REDES PÚBLICAS BRASIL E POR LOCALIZAÇÃO 2017, 2019 E 2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador de Média de Alunos por Turma (ATU), arquivo de escolas.
Referência CNE – Até 20 alunos por sala

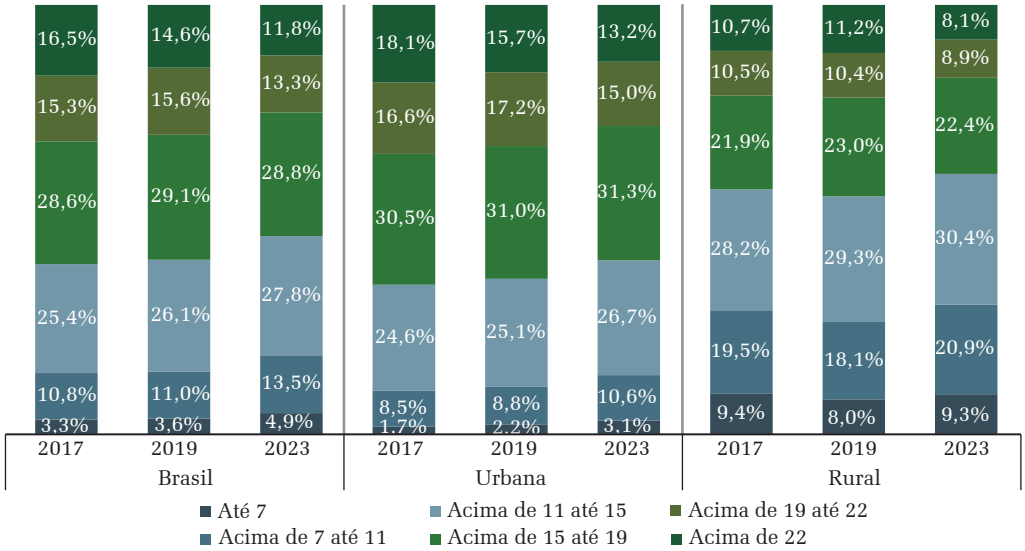
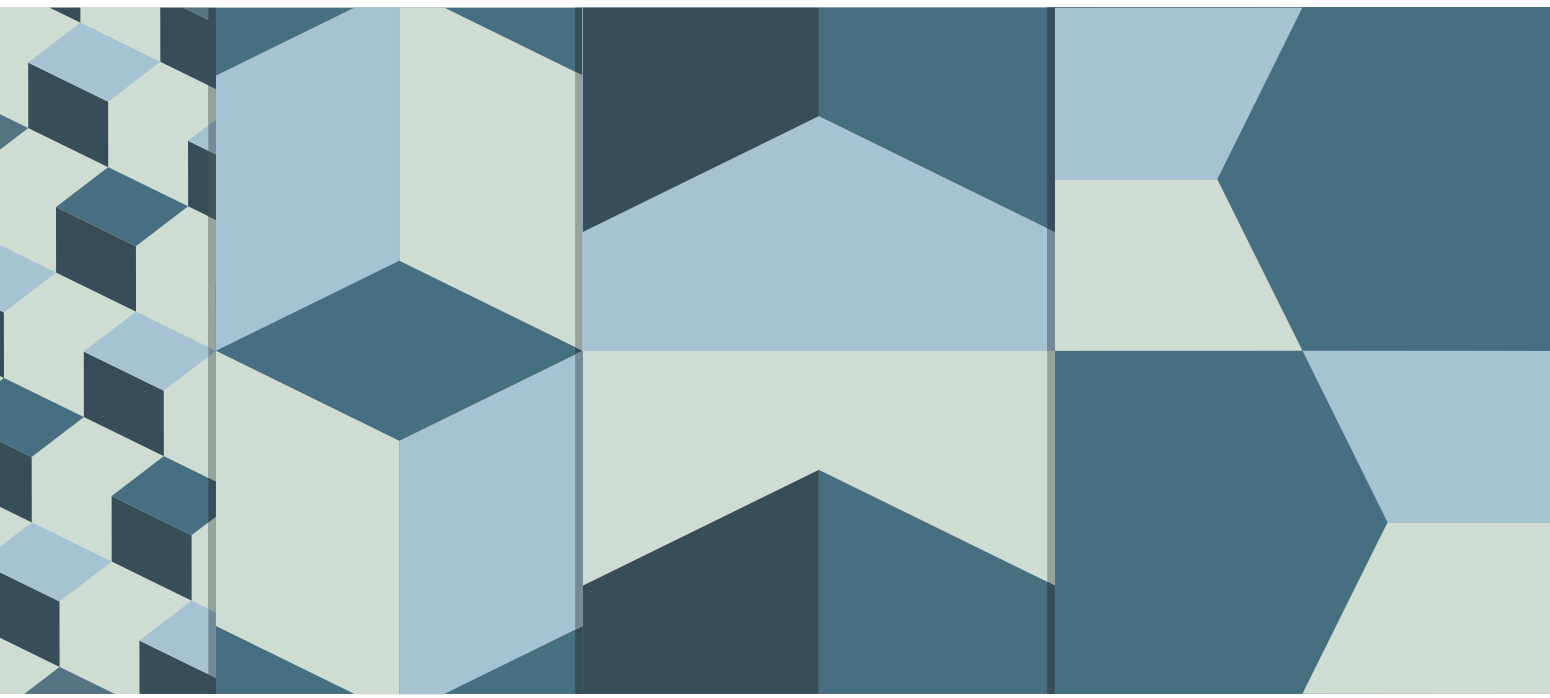


GRÁFICO A.5

DISTRIBUIÇÃO DA MÉDIA DE ALUNOS POR TURMAS DE CRECHE DE ESCOLAS QUE ATENDEM ESSA ETAPA – REDES PÚBLICAS BRASIL E POR LOCALIZAÇÃO 2017, 2019 E 2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador de Média de Alunos por Turma (ATU), arquivo de escolas.

Referência CNE – 6 a 8 alunos por professor para turmas de crianças até 2 anos de idade; até 15 alunos por professor para turmas de educandos de 3 anos de idade.



BY-NC
VENDA PROIBIDA

INEP MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO