PNE

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

DOCUMENTO DIAGNÓSTICO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

GOVERNO FEDERAL

BRASIL

UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

PNE

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO
Camilo Santana

SECRETÁRIO DE ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL
E COM OS SISTEMAS DE ENSINO, SUBSTITUTO
Armando Amorim Simões

VERSÃO PRELIMINAR

PNE

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

DOCUMENTO DIAGNÓSTICO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO

GOVERNO FEDERAL

BRASIL

UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

Editora Massangana, da Fundação Joaquim Nabuco
Fundação Joaquim Nabuco | www.fundaj.gov.br
Diretoria de Memória, Educação, Cultura e Arte (Dimeca)
Rua Henrique Dias, 609 – Ed. Ulysses Pernambucano – Derby
Recife–PE | CEP 52010-100 | Telefone (81) 3073.6767
Editora Massangana | Telefone (81) 3073.6321

Projeto Gráfico e Diagramação
Setor de Editoração
Editora Massangana
Fundação Joaquim Nabuco

LISTA DE ABREVIAÇÕES E SIGLAS

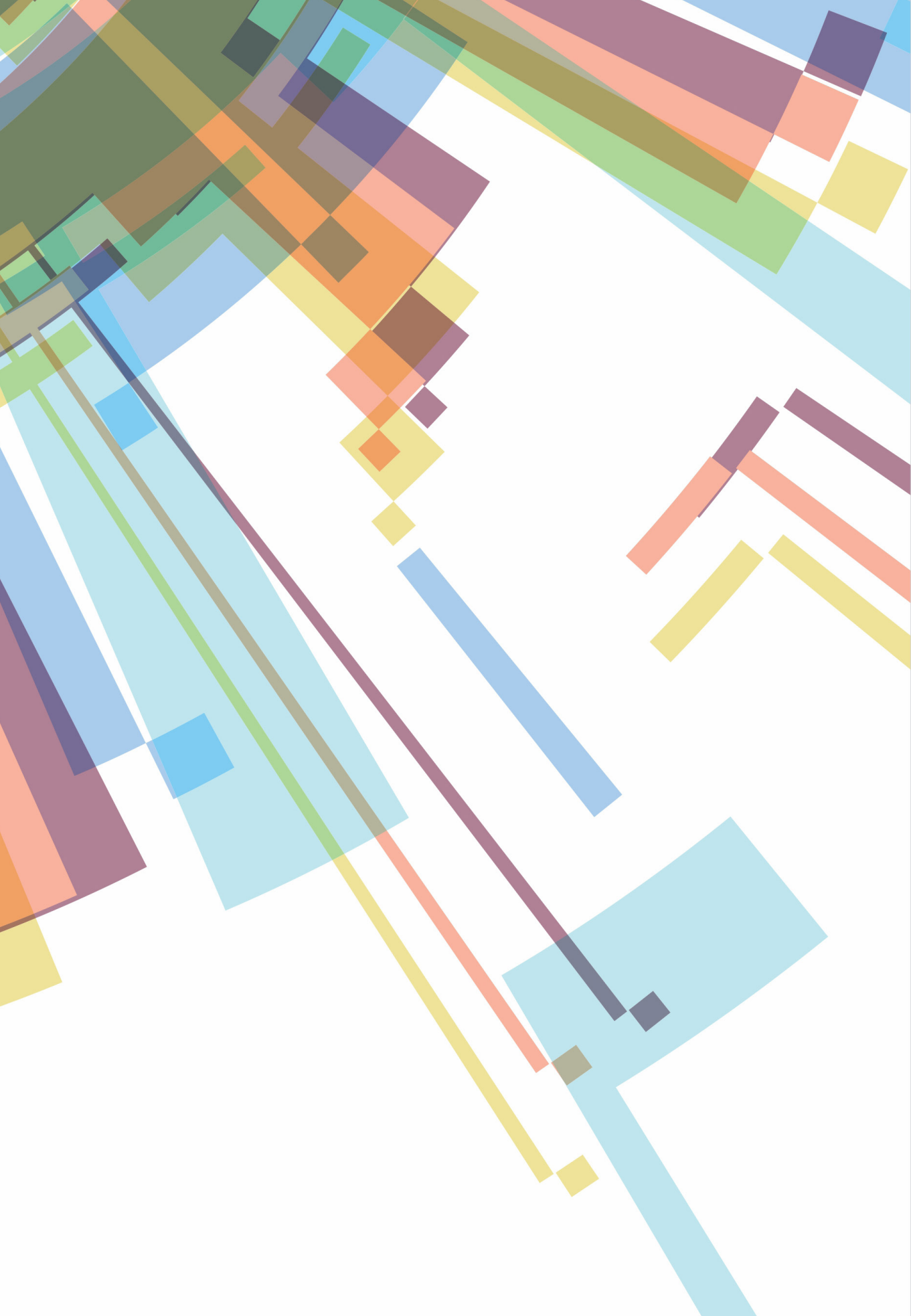
AEE	Atendimento educacional especializado
APM	Associação de Pais e Mestres
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
Cacs	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAQ	Custo-Aluno-Qualidade
CC	Conceito de Curso
CCNCPI	Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância
CEB/CNE	Câmara de Educação Básica/ Conselho Nacional de Educação
Censup	Censo da Educação Superior
CEU	Centro Educacional Unificado
CGAES	Coordenação-Geral de Atendimento Especializado
CGAM	Coordenação-Geral de Educação Ambiental para a Diversidade e Sustentabilidade
CI	Conceito institucional
CIEP	Centros Integrados de Educação Pública Darcy Ribeiro
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEBS	Comissão Nacional de Educação Bilíngue de Surdos
Covid-19	Doença do Corona Vírus 2019
CPA	Comissão Permanente de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar do Curso
Dipebs	Diretoria de Políticas de Educação Bilíngue de Surdos
DNCEEQ	Diretrizes Nacionais Curriculares da Educação Escolar Quilombola

EaD	Educação a distância
Eapi	Escala de Avaliação de Ambientes de Aprendizagens dedicados à Primeira Infância
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
Estadic	Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
ETI	Educação em Tempo Integral
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fórum Permanente de Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDD	Índice de Desempenho Discente
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEES	Instituições Estaduais de Educação Superior
IES	Instituição de Educação Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
Imes	Instituições Municipais de Educação Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
Lepes	Laboratório de Estudos e Pesquisas em Economia Social

Libras	Língua Brasileira de Sinais
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NSE	Nível Socioeconômico dos Estudantes
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Paebs	Público-alvo da educação bilíngue de surdos
PAEE	Público-alvo da educação especial
Pandesb	Programa Nacional de Avaliação do Desenvolvimento Escolar do Surdo Brasileiro
PAR	Plano de Ações Articuladas
Parfor	Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEI	Programa Ensino Integral
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnad-C	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
Peja	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação

PNEEPEI	Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNQEI	Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil
PPP	Projeto Político-Pedagógico
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Prouni	Programa Universidade Para Todos
Reuni	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica (do MEC)
Secadi	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão
SENAPPEN	Secretaria Nacional de Políticas Penais
Seps	Secretaria de Ensino de 1º. e 2º. graus
SES	Sistema de Ensino Superior
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sinpro-DF	Sindicato dos Professores do Distrito Federal
SISDEPEN	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional
Sisu	Sistema de Seleção Unificada
SRM	Salas de Recursos Multifuncionais
STF	Supremo Tribunal Federal
TCLPP	Teste de Competência de Leitura de Palavras e Pseudopalavras
TCLS	Teste de Compreensão de Leitura de Sentenças
TDIC	Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação
TEE	Territórios Etnoeducacionais
TGD	Transtorno Global do Desenvolvimento
TIL	Tradutor-intérprete de Libras

TRI	Teoria de Resposta ao Item
UAB	Universidade Aberta do Brasil
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
VAAF	Valor aluno-ano do Fundeb
VAAT	Valor aluno-ano total



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 13

INTRODUÇÃO | 15

1) ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL | 33

2) QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL | 45

3) ALFABETIZAÇÃO | 59

4) ACESSO, TRAJETÓRIA E CONCLUSÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO | 75

5) APRENDIZAGEM NO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO | 87

6) EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL | 107

7) CONECTIVIDADE, EDUCAÇÃO PARA AS TECNOLOGIAS E CIDADANIA DIGITAL | 117

8) EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA, EDUCAÇÃO DO CAMPO E EDUCAÇÃO ESCOLAR QUILOMBOLA | 123

9) EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA E EDUCAÇÃO BILÍNGUE DE SURDOS | 139

10) EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS | 159

11) ACESSO, PERMANÊNCIA E CONCLUSÃO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA | 167

12) QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA | 177

13) ACESSO, PERMANÊNCIA E CONCLUSÃO NA GRADUAÇÃO | 185

14) QUALIDADE DA GRADUAÇÃO | 211

15) PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* | 223

16) PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA | 245

17) PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA | 263

18) FINANCIAMENTO E INFRAESTRUTURA
DA EDUCAÇÃO BÁSICA | 275

APRESENTAÇÃO

Com muita honra, entregamos ao País o Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação – PNE (2024-2034). Trata-se do terceiro Plano Nacional a ser aprovado em lei no Brasil. Por determinação Constitucional, tais planos têm duração decenal.

A perspectiva de planejamento da educação foi apontada como uma questão nacional desde o início dos anos 30. O *Manifesto dos Pioneiros* de 1932 previa um Plano Nacional que permitisse a articulação entre o desenvolvimento integral das pessoas, o desenvolvimento de princípios científicos, nos quais se apoiasse um sistema de educação, e a transformação da educação pública, com base no que se considerava como os novos conceitos da educação e as necessidades nacionais.

As experiências recentes de discussão dos Planos Nacionais de Educação no Brasil se distinguem daquelas previstas na Constituição de 1934 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1961, por serem fixadas em lei com duração decenal. O Plano Decenal Educação para Todos, de 1993, não foi fixado em lei. Já o PNE aprovado em 2001, de duração decenal, foi consagrado em lei. Porém, é a partir da Emenda Constitucional n.º 59, de 2009, que se fixou no texto da Constituição o mandato para que os Planos Nacionais de Educação fossem aprovados em lei e tivessem duração decenal. Elevá-los ao *status* de mandato constitucional e lei representa, na história dos Planos de Educação, um marco relevante.

O Brasil tem construído experiências singulares no processo de formulação de seus Planos Nacionais de Educação em relação a outras democracias, na medida em que o planejamento da política educacional tem envolvido os entes federados, as representações dos parlamentos, bem como as diferentes representações da sociedade civil.

A tradição de participação da sociedade civil no debate dos rumos da educação guarda relação com o processo de redemocratização, quando ocorreram as Conferências Brasileiras de Educação (CBES), na década de 1980, e quando foi criado o Fórum em Defesa da Escola Pública, com o objetivo de apresentar propostas na Constituinte instalada em 1987.Tal experiência tem qualificado, a um só tempo, a cidadania, a educação como política pública e a democracia.

O PNE (2014-2024) constituiu-se como referência para o processo de definição de planos estaduais, distrital e municipais de educação. Trata-se de diretriz fundamental para os governos, para os parlamentos e para os órgãos de controle, não obstante todas as dificuldades e limitações para o cumprimento de suas metas.

As experiências de participação, discussão e formulação dos planos decenais, especialmente nas últimas duas décadas, têm contribuído para que o direito à edu-

cação seja defendido por parcelas cada vez maiores da sociedade brasileira, em sintonia com o princípio da gestão democrática, tal qual preconiza nossa Constituição e estabelece a LDB.

O projeto de lei do novo PNE, apresentado ao Congresso Nacional, foi elaborado com base nas proposições do documento da Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada nos dias 28, 29 e 30 de janeiro de 2024. A Conae foi precedida por conferências municipais, intermunicipais e estaduais. Tais conferências contribuíram para o fortalecimento dos fóruns municipais, distrital e estaduais de educação e para que diferentes setores pudessem voltar a debater as políticas públicas de educação em todo o País. Outras contribuições de magna relevância foram produzidas pelo Grupo de Trabalho (GT) do PNE, instituído pela Portaria MEC n.º 1.112/2023. O GT permitiu o aperfeiçoamento do processo metodológico de elaboração do Plano, na medida em que partiu da identificação dos principais problemas da educação nacional, analisou suas causas e construiu objetivos nacionais, metas e estratégias.

O novo PNE pretende contribuir para que todos os níveis, etapas e modalidades da educação nacional se desenvolvam a partir de princípios democráticos de gestão, de qualidade e de equidade, de modo a que o direito à educação seja garantido a todas as pessoas de todas as regiões, respeitando-se a diversidade da sociedade brasileira.

O direito à educação como meio de acesso ao conhecimento, à cultura, à ciência e à tecnologia é parte inseparável de um processo de desenvolvimento sustentável que preserva a vida, gera crescimento econômico, distribui renda, promove desenvolvimento social e cultural, fortalece a democracia, a cidadania e a soberania do Brasil.

Esse é o compromisso deste Ministério, que em plena consonância com os objetivos do governo democrático, tem por norte e por lema União e Reconstrução.

SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL E COM OS SISTEMAS DE ENSINO,
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal e o Plano Nacional de Educação

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu artigo 214, que o Plano Nacional de Educação (PNE) seja estabelecido em lei a cada decênio. O objetivo é articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação 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.

O PNE para o decênio 2014-2024, instituído pela Lei n.º 13.005/2014, definiu dez diretrizes para guiar a educação brasileira no período e estabeleceu 20 metas a serem cumpridas durante sua vigência. Ao se aproximar o término da vigência do PNE 2014-2024, cabe ao Poder Executivo da União, por meio do Ministério da Educação (MEC), de modo a cumprir a Constituição, apresentar ao Congresso Nacional um novo projeto de lei. Tal projeto deve, por um lado, apontar os principais desafios da educação nacional para o próximo decênio, e, por outro, estabelecer os objetivos nacionais para o período, as diretrizes para a formulação das políticas educacionais, as metas e as principais estratégias que devem orientar a ação dos governos federal, estaduais, distrital e municipais na área da educação.

O planejamento da educação nacional na forma do PNE se desdobrará, após sua aprovação pelo Congresso Nacional, em planos estaduais, distrital e municipais de educação. Tais planos, ao mesmo tempo em que expressam e dão concretude aos objetivos nacionais no âmbito de cada território, devem retratar os desafios da educação no seu contexto, apontando a direção a ser seguida na educação em cada unidade federativa no próximo decênio. Os planos estaduais, distrital e municipais submetidos pelo Poder Executivo de cada ente federativo ao respectivo Poder Legislativo, uma vez aprovados, devem se traduzir em políticas e programas educacionais capazes de dar materialidade às estratégias contidas nesses planos de educação.

Os planos de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios devem estar em consonância com o PNE aprovado pelo Congresso Nacional, que constitui o eixo em torno do qual o sistema nacional de educação deve se articular, em regime de colaboração. A concretização dos objetivos de mudança expressos no PNE e o alcance de suas metas exigem coordenação e integração em torno de pactos nacionais capazes de engajar os gestores da educação dos diversos níveis de governo na implementação de políticas e programas educacionais.

A Conae 2024 – o debate público

O debate público e democrático sobre os principais problemas da educação nacional, no contexto de cada região, estado e município, é parte fundamental do processo de elaboração dos novos planos decenais de educação. Nesse sentido, o MEC promoveu a realização, em caráter extraordinário, da Conferência Nacional de Educação (Conae 2024)[1], entre os dias 28 e 30 de janeiro de 2024[2]. O objetivo foi estimular a participação social e o debate democrático sobre os principais desafios da educação nacional. O conteúdo dos documentos submetidos ao debate foi proposto pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), conforme o Decreto de Convocação (Decreto n.º 11.697, de 11 de setembro de 2023). Os objetivos específicos da Conae 2024 incluíram, conforme art. 3º do Decreto n.º 11.697/2023:

> I - avaliar a execução do PNE vigente;
>
> II - subsidiar a elaboração do PNE, decênio 2024-2034;
>
> III - contribuir com a identificação dos problemas e das necessidades educacionais; e
>
> IV - produzir referências para orientar a formulação e a implementação dos planos de educação estaduais, distrital e municipais, articulados ao PNE, decênio 2024-2034, com vistas ao fortalecimento da cooperação federativa em educação e do regime de colaboração entre os sistemas.

A Conferência foi estruturada em torno dos seguintes eixos, conforme o documento de referência proposto pelo FNE:

> Eixo 1 – O PNE como articulador do Sistema Nacional de Educação, sua vinculação aos planos decenais estaduais, distrital e municipais de educação, em prol das ações integradas e intersetoriais, em regime de colaboração interfederativa;
>
> Eixo 2 – A garantia do direito de todas as pessoas à educação de qualidade, com acesso, permanência e conclusão, em todos os níveis, etapas e modalidades, nos diferentes contextos e territórios;
>
> Eixo 3 – Educação, Direitos Humanos, Inclusão e Diversidade – equidade e justiça social na garantia do direito à educação para todas as pessoas e o combate às diferentes e novas formas de desigualdade, de discriminação e de violência;
>
> Eixo 4 – Gestão democrática e educação de qualidade – regulamentação, monitoramento, avaliação, órgãos e mecanismos de controle e participação social nos processos e espaços de decisão;

[1] A Conae 2024 teve como tema "Plano Nacional de Educação 2024-2034: política de Estado para garantir a educação como um direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável".

[2] A Conae 2024 foi precedida de conferências municipais e/ou intermunicipais, realizadas no período de 23 a 29 de outubro de 2023, e de conferências estaduais e distrital, realizadas no período de 6 a 19 de novembro de 2023.

Eixo 5 – Valorização de profissionais da educação – garantia do direito à formação inicial e continuada de qualidade, ao piso salarial e carreira e a condições para o exercício da profissão de forma segura e saudável;

Eixo 6 – Financiamento público da educação pública, com controle social e garantia das condições adequadas para a qualidade social da educação, com vistas à democratização do acesso e da permanência; e

Eixo 7 – Educação comprometida com a justiça social, a proteção da biodiversidade, o desenvolvimento socioambiental sustentável para a garantia de uma vida com qualidade e o enfrentamento das desigualdades e da pobreza.

As conferências de educação são espaços de mobilização e participação social, com o intuito de contribuir para a definição da agenda de problemas da educação nacional, refletir sobre suas causas e apontar propostas de metas e estratégias para o novo PNE, que levem o Brasil a avançar na garantia do direito à educação de todas as pessoas. Do debate social sobre o novo PNE resultou o documento final da Conae, entregue pelo FNE ao MEC em 5 de março de 2024. Esse documento representou importante contribuição para o diagnóstico e as propostas do novo PNE.

A necessidade de um diagnóstico

Um plano estratégico de duração decenal, como o PNE, exige a compreensão de onde se parte e aonde se pretende chegar. A definição dos objetivos nacionais da educação que traçam as mudanças desejadas pela sociedade brasileira requer, além do debate público sobre o conteúdo do Plano, a análise diagnóstica, que permite dar consistência e robustez ao processo de planejamento público.

Em outra instância, durante o ano de 2023, o MEC empreendeu esforços para a elaboração de um diagnóstico da educação nacional, por meio de Grupo de Trabalho (GT-PNE), instituído pela Portaria n.º 1.112, de 13 de junho de 2023. O GT-PNE, de caráter consultivo e propositivo, encerrou suas atividades em 30 de dezembro de 2023 e teve como finalidade realizar a identificação, a descrição e a análise dos principais problemas da educação nacional e elaborar diagnóstico com propostas de diretrizes, objetivos, metas e estratégias para o novo PNE, relativo ao decênio 2024-2034.

Foram realizadas 11 reuniões técnicas e oficinas de trabalho envolvendo todas as secretarias do MEC, além da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); do Conselho Nacional de Educação (CNE); do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (Foncede); da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme); do Fórum Nacional de Educação (FNE); da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed); da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (CE/CD); e da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal (CE/SF). Ao todo, mais de 100 técnicos, especialistas, dirigentes

e representantes desses órgãos e dessas entidades participaram das discussões, levantaram problemas, realizaram análises e apontaram caminhos para o enfrentamento das questões apresentadas.

O diagnóstico apresentado para o novo PNE 2024-2034 incorpora análises resultantes do monitoramento do atual PNE, identifica os desafios ainda presentes, bem como os novos, que devem ser foco das estratégias futuras.

Uma metodologia para elaboração do diagnóstico

O diagnóstico apresentado utilizou a metodologia de análise de problemas públicos e percorreu várias etapas ao longo dos trabalhos desenvolvidos pelo GT-PNE. Partiu-se do levantamento inicial de problemas junto aos participantes do GT-PNE, sempre tornando claros os fundamentos da metodologia que orientou os trabalhos em reuniões e oficinas. Tal condução tornou possível maior precisão na identificação e atualização de problemas em face das mudanças ocorridas no campo educacional nos últimos dez anos.

O caminho metodológico seguiu com a análise e a descrição dos problemas da educação nacional identificados, sua extensão e severidade no território nacional, com base nos dados e nas informações disponíveis nos órgãos oficiais de estatística, nos relatórios de pesquisa e nos trabalhos acadêmicos. Em especial, destacam-se os estudos desenvolvidos pelo Inep que, ao longo da vigência do atual PNE, monitorou suas metas por meio de diversos indicadores educacionais e elaborou estudos a respeito das estratégias e metas do Plano.

A identificação dos problemas conduziu à formulação dos objetivos para o decênio. Tais objetivos expressam as mudanças que se pretende ver no cenário da educação nacional. Realizou-se, em seguida, a análise das principais causas dos problemas identificados e como elas interagem e se articulam para gerá-los. Para enfrentar estas causas, foram formuladas estratégias para o decênio, ou seja, a direção que se propõe seguir no processo de definição das políticas e dos programas educacionais. Por fim, surgiram as metas do futuro PNE, que expressam as referências qualitativas e quantitativas que permitem verificar se as mudanças expressas nos objetivos estão sendo alcançadas a partir da implementação de políticas educacionais pelos governos das diferentes esferas federativas ao longo do período de vigência do Plano.

Após a consolidação do documento final da Conae 2024, foram consideradas e incorporadas proposições e estratégias expressas como resultado do debate público da comunidade educacional do País.

Aqui são apresentados os 18 problemas identificados, suas descrições, as análises das principais causas e as referências utilizadas. A formulação dos objetivos, das metas e das estratégias compõe o anexo que acompanha o projeto de lei do novo PNE.

Espera-se, com este diagnóstico, oferecer ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira as bases para o debate sobre o novo Plano Nacional de Educação para a próxima década.

Uma síntese da situação atual da educação nacional

Acesso e qualidade na educação infantil

Ao longo das últimas décadas, a educação infantil deixou de ter um papel meramente assistencial para assumir uma função educativa primordial, com impactos significativos no desenvolvimento e na aprendizagem das crianças. Estudos recentes demonstram que uma educação de qualidade nessa fase está associada a operações cerebrais mais complexas, a um melhor desenvolvimento socioemocional e cognitivo, a melhores resultados acadêmicos futuros e a redução das desigualdades educacionais.

O acesso à educação infantil no Brasil avançou nos últimos 18 anos, período de vigência de dois Planos Nacionais de Educação. Para a faixa etária de 0 a 3 anos, a cobertura aumentou de 17%, em 2004[3], para 37%, em 2022[4]. Já para as crianças de 4 a 5 anos, de matrícula obrigatória a partir da Emenda Constitucional n.º 59/2009, a cobertura subiu de 72%, em 2004[5], para 93%, em 2022[6]. Contudo, a Meta 1 do PNE 2014-2024 não foi atingida e o desafio de ampliar o acesso para 50% das crianças de 0 a 3 anos e de universalizar o atendimento a crianças de 4 a 5 anos permanece. Do mesmo modo, permanece o desafio de redução das desigualdades entre grupos sociais e territórios. Trata-se de tarefa complexa e que demanda políticas efetivas, que priorizem a inclusão de crianças de grupos de menor renda e de regiões com menor cobertura.

O panorama da educação infantil no Brasil revela desafios para além da cobertura, com ênfase na qualidade estrutural e processual das instituições educacionais. Dados do Censo Escolar de 2022 indicam que uma parcela substancial de escolas públicas que oferecem educação infantil enfrenta deficiências infraestruturais, como falta de rede de esgoto, banheiros adequados à faixa etária das crianças e ausência de espaços e recursos pedagógicos essenciais. Além disso, a formação e a experiência dos profissionais da educação infantil são áreas de alerta, visto que apenas 62% dos professores possuíam formação adequada em 2022[7], existindo, ainda, grande disparidade entre unidades da Federação.

A análise também destaca a importância das interações e práticas pedagógicas para a promoção do desenvolvimento e da aprendizagem das crianças, com uma

[3] Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. 2. ed. Brasília, DF: Inep, 2019.

[4] 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, 2024.

[5] Vide nota 3.

[6] Vide nota 4.

[7] Fonte: Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep**). Painel de monitoramento do PNE**. Brasília, DF: Inep, 2023.Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne. Acesso em: 24 mar. 2024.

abordagem mais centrada na criança e na intencionalidade pedagógica. Embora haja esforços para melhorar sua qualidade, ainda há um longo caminho a percorrer para garantir que todas as crianças tenham acesso a uma educação de qualidade desde os primeiros anos de vida.

Alfabetização

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2019 e 2021 aponta para uma diminuição significativa na porcentagem de estudantes alfabetizados no 2º ano do ensino fundamental – de 60%, em 2019, para 44%, em 2021 –, o que sugere impactos adversos da pandemia de Covid-19 na educação. Esta tendência reflete uma necessidade urgente de intervenções para recuperar a aprendizagem perdida durante o período pandêmico.

Além disso, os dados desagregados por região, localização (urbana/rural), dependência administrativa das escolas e nível socioeconômico dos estudantes revelam desigualdades acentuadas na alfabetização. Essas desigualdades são ainda mais profundas quando consideradas as variáveis de raça/cor e o público-alvo da educação especial.

A existência de desigualdades educacionais significativas entre os estudantes brasileiros desde o início da escolarização, em especial na alfabetização, expõe os estudantes ao risco de baixo desempenho nos anos seguintes, provocando irregularidade em suas trajetórias escolares. A importância de políticas eficazes e direcionadas para mitigar essas disparidades e promover a alfabetização universal no estágio inicial da educação é fundamental.

Acesso e qualidade no ensino fundamental e médio

Em 2023, 99% da população de 6 a 14 anos[8] estava matriculada no ensino fundamental. Já para a faixa etária de 15 a 17 anos, a cobertura escolar, no mesmo ano, era de 94%. Contudo, o percentual de jovens na faixa de 15 a 17 anos, matriculados no ensino médio era de 75%, evidenciando que parte deles ainda estava no ensino fundamental.

Esses dados revelam uma questão crítica na educação brasileira: as trajetórias irregulares e a não conclusão das etapas educacionais na idade apropriada, especialmente entre grupos em situação de vulnerabilidade social. Apesar das altas taxas de cobertura educacional para crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos, há disparidades significativas relacionadas à renda, a recortes étnico-raciais e à localização geográfica. O acesso ao sistema educacional não garante a permanência e a conclusão dos estudos, apontando para a necessidade de políticas que promovam trajetórias escolares regulares e inclusivas.

[8] Fonte: Inep, segundo dados do IBGE da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2023 (segundo trimestre).

As trajetórias irregulares estão associadas ao baixo nível de aprendizagem no ensino fundamental, destacando-se a insuficiente alfabetização em Língua Portuguesa e Matemática até o final do 2º ano e o baixo percentual de alunos que alcançam o nível adequado de aprendizagem no 5º e 9º ano do ensino fundamental. Entre 2019 e 2021, por exemplo, houve redução de 61% para 56% na aprendizagem em Língua Portuguesa no 5º ano e diminuição de 41% para 40% na aprendizagem de Língua Portuguesa no 9º ano[9], resultado do impacto da pandemia de Covid-19.

O baixo nível de aprendizagem no ensino fundamental impacta o desempenho dos estudantes que conseguem chegar ao ensino médio. Em 2021, o percentual de estudantes com desempenho considerado adequado em Língua Portuguesa foi de 34% e de apenas 8% em Matemática no 3º ano do ensino médio[10].

Os desafios da aprendizagem são agravados entre estudantes de baixo nível socioeconômico e grupos em situação de vulnerabilidade, como populações negras, indígenas e quilombolas.

Este cenário exige atenção e medidas urgentes para melhorar a qualidade da educação e garantir a aprendizagem efetiva, especialmente para os mais vulneráveis, que apresentam defasagens ainda maiores em sua aprendizagem. A pandemia de Covid-19 agravou as desigualdades, o que torna essencial a implementação de políticas educacionais inclusivas e equitativas para enfrentar esses desafios.

Educação integral

As redes públicas brasileiras de ensino enfrentam desafios significativos para oferecer uma verdadeira experiência de educação integral em tempo integral. A começar pela jornada escolar no Brasil, que geralmente é inferior a cinco horas diárias, o que está abaixo da média de outros países em desenvolvimento e da América Latina.

Existem diferenças regionais significativas quanto à jornada escolar, com algumas redes de ensino oferecendo menos tempo escolar do que outras e uma variação notável entre escolas urbanas e rurais.

A meta do PNE 2014-2024 de alcançar 25% das matrículas da educação básica e 50% das escolas em jornada integral ainda não foi atingida. A oferta de educação em tempo integral tem enfrentado períodos de declínio desde a implementação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, especialmente nas regiões Norte e Nordeste e nas etapas de ensino fundamental[11].

Dados do Censo Escolar da Educação Básica (2022) mostram que a média de horas-aula diárias varia consideravelmente entre diferentes tipos de dependên-

[9] MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. de; SANTOS, Robson dos. **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais:** impactos da pandemia. Brasília, DF: Inep, 2022. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 7).

[10] Vide nota 9.

[11] Fonte: Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep**). Painel de monitoramento do PNE**. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne. Acesso em: 24 mar. 2024.

cia administrativa e localização, sendo, em geral, maior nas escolas privadas e menor nas públicas. A implementação de jornadas mais longas é particularmente desafiadora nas escolas que servem a estudantes de áreas indígenas, quilombolas e assentamentos.

As escolas, muitas vezes, carecem de infraestrutura e de recursos necessários para suportar uma jornada escolar estendida, especialmente em áreas rurais e para estudantes com deficiência. Estudantes de áreas menos desenvolvidas e estudantes indígenas têm acesso reduzido a essas oportunidades.

A expansão do tempo escolar não necessariamente se traduz em melhor qualidade educacional ou oportunidades de aprendizado. É necessário um foco maior na integração de abordagens pedagógicas de qualidade que realmente aproveitem o tempo adicional de maneira eficaz. Nesse sentido, um currículo escolar que ofereça ao estudante uma experiência de educação integral é fundamental.

O novo PNE deve promover o aumento do financiamento para a oferta de educação integral em tempo integral, melhorar as instalações escolares, especialmente em áreas rurais e em escolas que atendem populações vulneráveis, bem como desenvolver políticas que considerem as necessidades específicas de diferentes regiões, garantindo que todas as escolas tenham os recursos necessários para implementar programas de educação integral eficazes.

Isso requer um compromisso coordenado entre governos federal, estaduais e municipais, bem como a participação da sociedade civil e das comunidades educacionais, para assegurar que todo o estudante tenha acesso a uma educação de qualidade que promova o seu desenvolvimento integral.

Diversidade e inclusão

A diversidade étnico-racial, cultural, territorial e de condições especiais das populações, para as quais a educação é ofertada, exige que se considerem as necessidades específicas de cada população.

A educação escolar indígena enfrenta desafios críticos, como acesso insuficiente, baixa qualidade de oferta e dificuldades de permanência em todos os níveis educacionais. A escolarização de crianças e jovens indígenas está aquém das metas desejadas, com baixa conclusão dos ensinos fundamental e médio. A maioria dos estudantes indígenas não estuda em escolas especificamente indígenas, interculturais ou diferenciadas. Além disso, há uma carência significativa de professores indígenas qualificados e uma infraestrutura escolar precária, especialmente em áreas urbanas.

As populações do campo, por sua vez, concentradas majoritariamente nas regiões Norte e Nordeste, enfrentam problemas de acesso, de qualidade da oferta e de falta de professores qualificados. Cerca de 40% das escolas de educação básica são localizadas em áreas rurais e atendem essa população. São escolas que lidam com elevadas taxas de distorção idade-série e falta de infraestrutura básica, como água

potável, esgoto e energia elétrica. A situação é agravada pela baixa presença de tecnologia, com muitas escolas sem computadores ou acesso à internet.

A modalidade da educação escolar quilombola, reconhecida desde 2012, ainda sofre com a implementação insuficiente de suas diretrizes. As escolas quilombolas lidam com infraestrutura precária, falta de professores quilombolas e escassa oferta de ensino médio e técnico profissionalizante. Além disso, enfrentam barreiras significativas em termos de racismo, discriminação e falta de recursos adequados para atender às necessidades específicas das comunidades quilombolas.

Esses três segmentos compartilham desafios comuns, como a inadequação das infraestruturas escolares, a insuficiência de professores qualificados e a baixa implementação de políticas públicas que atendam às especificidades culturais e sociais de cada grupo. É crucial melhorar a regulamentação e a implementação das diretrizes educacionais específicas, investir em infraestrutura e ampliar o acesso a recursos tecnológicos. Além disso, os programas de formação de professores e a criação de materiais didáticos e currículos adaptados às realidades locais são essenciais para garantir uma educação de qualidade que respeite e valorize as diversidades culturais e sociais de cada comunidade.

A educação especial na perspectiva da educação inclusiva tem avançado em termos de acesso e inclusão, mas ainda enfrenta desafios significativos. Desde a publicação da *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*, em 2008, houve um aumento considerável nas matrículas de estudantes do público-alvo da educação especial (PAEE), com um crescimento de 219% entre 2008 e 2022. Apesar desses avanços, a oferta de Atendimento Educacional Especializado (AEE) ainda é insuficiente e, muitas vezes, não se adequa às necessidades específicas dos alunos, o que resulta em altas taxas de evasão e reprovação.

Os desafios incluem a necessidade de melhorar a infraestrutura das salas de recursos multifuncionais (SRM), combater a insuficiência de profissionais especializados e promover a adequação curricular. Além disso, a formação de professores é crítica, com menos de 10% dos docentes recebendo formação específica no período de 2014 a 2022. O desempenho acadêmico dos estudantes do PAEE continua a ser inferior ao dos alunos sem deficiência, o que indica a necessidade de estratégias pedagógicas mais eficazes e suporte adequado.

A expansão e melhoria das SRM, o aumento no número de professores especializados através de programas de formação continuada e a adaptação curricular para atender às necessidades específicas do PAEE são aspectos fundamentais a serem considerados no novo PNE.

A educação bilíngue de surdos, reconhecida como modalidade de oferta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que utiliza a Língua Brasileira de Sinais (Libras) como primeira língua e o português escrito como segunda língua, ainda é uma modalidade limitada, com apenas 65 escolas bilíngues de surdos em todo o Brasil em 2023. Há uma insuficiência de infraestrutura adequada e de

professores qualificados, o que contribui para o baixo desempenho acadêmico dos estudantes surdos e para as altas taxas de evasão escolar. Os materiais didáticos frequentemente são apenas adaptações dos usados por alunos ouvintes e não atendem às necessidades linguísticas e culturais dos surdos. A falta de dados precisos sobre o perfil e o número de crianças e jovens surdos dificulta o planejamento eficaz e a alocação de recursos.

Para a educação bilíngue de surdos, é essencial o aumento no número de escolas bilíngues, especialmente nas regiões Norte e Nordeste onde a oferta é praticamente inexistente. Também é crucial o desenvolvimento e a distribuição de materiais didáticos específicos em Libras, além da formação adequada de professores para atuar nesta modalidade de ensino.

Educação de jovens e adultos

A educação de jovens e adultos (EJA) é um desafio no Brasil. Em 2023, 68 milhões de pessoas com mais de 18 anos não haviam concluído a educação básica[12] – tais pessoas compõem a demanda potencial para a modalidade de EJA. Entre 18 e 29 anos, eram 8,9 milhões de jovens nessa condição. O Censo Demográfico de 2022 aponta que 9,5 milhões de pessoas com 15 anos ou mais são analfabetas e um contingente significativo de jovens, adultos e idosos trabalhadores, incluindo 684 mil pessoas privadas de liberdade, não tinham concluído a educação básica. Além disso, 11,9 milhões de pessoas do campo, das águas e das florestas, na mesma faixa etária, não haviam finalizado o ensino fundamental.

Os indicadores demonstram uma oferta muito aquém da necessária. Em 2018, havia 3.545.988 matrículas em EJA, com queda para 2.589.815 matrículas em 2023[13], face a uma demanda potencial muito maior. Parte do atendimento é feito a alunos que migram do ensino regular. Entre 2020 e 2021, aproximadamente 107,4 mil alunos dos anos finais do ensino fundamental e 90 mil do ensino médio migraram para a EJA. São alunos com histórico de retenção e que buscam meios para conclusão dos ensinos fundamental e médio.

Adicionalmente, 99% da oferta de EJA no ensino fundamental e 96% no ensino médio não são integradas à educação profissional e tecnológica (EPT), o que limita as oportunidades de formação e inserção no mercado de trabalho. A análise também revela uma significativa limitação na oferta da EJA no sistema prisional, com 103.953 matrículas, que atendem 15% da demanda potencial.

O novo PNE deve abordar essas questões por meio de políticas educacionais inclusivas e equitativas, que garantam a qualidade e a pertinência da oferta de EJA, reconhecendo os direitos educativos de jovens e adultos não alfabetizados ou com baixa escolaridade.

[12] Fonte; Inep, Censo Escolar 2023 – Divulgação dos resultados. Brasília, 22 de fevereiro de 2024.
[13] Vide nota 12.

O atendimento da diversidade exige políticas públicas inclusivas, eficazes e sustentáveis para garantir que todos os alunos, independentemente de suas características e necessidades, possam acessar uma educação de qualidade que respeite suas especificidades e promova plenamente o direito à educação.

Educação profissional e tecnológica

A EPT enfrenta desafios significativos no Brasil, particularmente no que diz respeito ao acesso e à permanência de grupos vulneráveis, incluindo populações negras, indígenas, quilombolas, residentes em áreas rurais ou de difícil acesso e pessoas com deficiência. Os dados revelam um crescimento insuficiente de matrículas nessa modalidade, bem abaixo das metas estabelecidas pelo PNE 2014-2024.

O aumento de 42% nas matrículas de EPT de nível médio entre 2013 e 2023 é insuficiente para atingir a meta do PNE 2014-2024 de triplicá-las até 2024. Contudo, da expansão observada no período, 50% se deu no setor público, suficiente para alcançar a metade de aumento neste segmento da oferta prevista no PNE[14].

Dessa forma, ainda é baixa a proporção de 11% de estudantes do ensino médio, com idade entre 15 e 19 anos, matriculados em programas profissionais[15]. A oferta de matrículas na EJA integrada à EPT era ainda mais restrita em 2023, alcançando parcos 4,7%[16].

Mais de 7 milhões de jovens brasileiros com idade entre 18 e 24 anos, em 2022, estavam fora do mundo do trabalho e da escola, representando 24% dos jovens, o que está acima da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 15%[17]. Cerca de 60% desse grupo são mulheres, a maioria com filhos pequenos, e cerca de 70% desses jovens são pretos e pardos[18].

Há baixa inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade social, como pessoas com deficiência, estudantes indígenas e residentes de áreas rurais matriculados na EPT, com cerca de 95% das matrículas de EPT localizadas em área urbana[19]. A oferta de matrículas de EPT é concentrada majoritariamente nas regiões Sudeste (43%) e Nordeste (30%). Já as regiões Norte (6,5%) e Centro-Oeste (4,8%) têm acesso limitado[20].

[14] 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, 2024.
[15] Vide nota 14
[16] Vide nota 14.
[17] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) **Education at a glance 2023:** OECD indicators. Paris: OECD, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1787/e13bef63-en. Acesso em: 3 set. 2023
[18] Vide nota 17.
[19] Vide nota 14.
[20] Vide nota 14.

Portanto, é urgente expandir e equilibrar o acesso à EPT, especialmente para grupos e regiões historicamente marginalizados, garantindo políticas inclusivas e adaptativas que respeitem a diversidade cultural e social. A infraestrutura das instituições de EPT precisa de melhorias significativas, especialmente em áreas rurais, para garantir o acesso a recursos educacionais e tecnológicos. Ampliar e promover a integração da EJA à EPT é vital para atender às necessidades de jovens e adultos que buscam retomar sua educação.

A EPT no Brasil enfrenta ainda um desafio quanto ao desalinhamento entre a oferta de formação e as demandas emergentes da sociedade, do mercado de trabalho e das necessidades específicas de diversas populações e territórios. Esse desalinhamento compromete a eficácia da EPT em promover a inclusão socioeconômica, a inovação produtiva e o desenvolvimento sustentável.

A adequação da oferta da EPT às necessidades contemporâneas é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico sustentável do Brasil. Superar os desafios da EPT irá requerer esforço coordenado entre governos, instituições educacionais, setor industrial e sociedade, de modo a maximizar o potencial da EPT como motor de inclusão, inovação e desenvolvimento.

Educação superior

Cerca de 20% da população brasileira acima de 25 anos concluiu a graduação[21], com marcadas discrepâncias entre diferentes grupos sociais e regiões do País. Nas regiões Norte e Nordeste, o percentual da população com graduação é significativamente menor em comparação com outras regiões. A representação de negros, quilombolas e indígenas na graduação é baixa, refletindo desigualdades históricas e sistemáticas no acesso à educação superior. Apenas 0,8% dos estudantes de ensino superior é de pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação[22].

A desigualdade de renda emerge como um obstáculo crítico no acesso, na permanência e na conclusão da graduação, com a maior parte dos estudantes de nível superior proveniente dos estratos de renda mais altos. A taxa líquida de escolarização de nível superior para os 20% mais ricos era de 59%, em 2022, enquanto, para os 20% mais pobres, era de apenas 8%[23]. Esta situação sublinha a importância de políticas públicas que promovam a inclusão e a diversidade no ensino superior, visando não apenas aumentar o acesso, mas, também, a permanência e a conclusão de estudantes de todas as origens sociais e econômicas.

É necessário implementar medidas estratégicas, incluindo a ampliação de programas de bolsas e financiamento estudantil, o fortalecimento de políticas de cotas e a criação de infraestruturas de apoio aos estudantes de grupos historicamente

[21] Fonte: IBGE da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2023 (segundo trimestre).
[22] Fonte: Inep, Censo da Educação Superior 2022: divulgação de resultados. Brasília, 10 de outubro de 2023.
[23] Fonte: Pnad Contínua/IBGE – anual consolidada para o 2º Trimestre (2016-2022).

marginalizados. É essencial também investir na qualidade e na relevância dos programas de graduação, assegurando que a educação superior esteja alinhada às demandas do mundo do trabalho e às necessidades sociais, de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e social do País.

A qualidade dos cursos de graduação nas Instituições de Educação Superior (IES) brasileiras é marcada por desafios significativos. Dentre eles, destaca-se a elevada relação aluno-professor, especialmente nas instituições privadas na modalidade de educação a distância (EaD). Outro ponto é a concentração da oferta de cursos com resultados medianos nas avaliações externas, o que indica baixa qualidade da oferta.

Há uma marcada concentração de matrículas em cursos de licenciatura oferecidos a distância por instituições privadas, que representam 84% do total[24]. Isso pode refletir em uma tendência de busca por formação de baixo custo, mas que pode não atender adequadamente às demandas por qualidade na formação de professores.

A tendência de expansão da educação superior no Brasil foi marcada por um crescimento substancial do segmento privado, especialmente das instituições com fins lucrativos. Em 2022, 88% das IES eram privadas, sendo 56% delas com fins lucrativos[25].

A oferta de cursos de graduação a distância tem sido amplamente adotada pelas instituições privadas. Esta modalidade de ensino tem se destacado pela sua alta atratividade devido a fatores como menor custo e flexibilidade.

É essencial o fortalecimento de mecanismos de avaliação, regulação e supervisão que considerem as especificidades da modalidade EaD, bem como a implementação de políticas que assegurem a formação qualificada dos profissionais de ensino superior, dentre eles os docentes.

A pós-graduação no Brasil também é marcada por desafios que incluem a baixa concentração de mestres e doutores, com apenas 11 doutores e 29 mestres por 100 mil habitantes em 2022[26]. Há, notadamente, variação significativa entre as regiões do País.

A oferta de programas de pós-graduação também é desigual, com concentração de programas de alta qualidade (notas 5, 6 e 7) nas capitais, o que limita o acesso e a interiorização da educação avançada[27].

As taxas de evasão nos cursos de Ciências Exatas, da Terra e Engenharias são preocupantes, com percentuais que chegam a 38% em mestrados profissionalizantes[28]. Há, também, desequilíbrio entre sexos, com a presença feminina diminuindo à medida que o nível de escolaridade e a carreira avançam[29].

---

[24] Vide nota 22.
[25] Vide nota 22.
[26] Fonte: Diretoria de Programas e Bolsas no País (DPB) – Capes, 2023.
[27] Fonte: Plataforma Sucupira – Capes, 2023.
[28] MAIOR, Alice Plakoudi Souto. **Trajetórias de mestrandos e doutorandos:** um estudo longitudinal dos fluxos de estudantes da pós-graduação stricto sensu brasileira. 2020. 264 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2020.
[29] Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Nota técnica sobre emprego de mestres e doutores. Junho/2023.

Outro desafio é a política de inclusão. A representatividade de minorias étnico-raciais é baixa, com apenas 23% dos ingressantes de 2015 a 2021 que se autodeclaram pretos, pardos ou indígenas[30].

A absorção de mestres e doutores pelo setor de indústria de transformação é baixa, o que representa apenas 4,3% do emprego formal para mestres e 1,6% para doutores em 2021[31].

Este cenário ressalta a necessidade de estratégias voltadas à ampliação e à democratização do acesso à pós-graduação no Brasil, visando não apenas ao aumento quantitativo de mestres e doutores, mas, também, à promoção da inclusão e da diversidade dentro dos programas de pós-graduação.

Valorização dos profissionais da educação básica

A crescente desprofissionalização e desvalorização do magistério público e dos demais profissionais da educação no Brasil é um problema que afeta a qualidade da educação e compromete o direito à aprendizagem. Este fenômeno é evidenciado por vários fatores.

Não obstante os relevantes progressos das duas décadas recentes, mais de um terço dos professores atua sem a formação adequada na área curricular em que lecionam. Os professores enfrentam também a perda de direitos e a precarização das condições de trabalho. A remuneração média dos professores é inferior à de profissionais com formação equivalente, tendo atingido apenas 87% do rendimento médio desses profissionais em 2023[32].

Há um baixo número de profissionais do magistério oriundos de grupos indígenas, quilombolas e do campo, bem como poucos educadores com habilitação para atuar na educação especial e na educação bilíngue de surdos. O preparo para atuação com populações em privação de liberdade também é um desafio. Isso evidencia uma lacuna na capacidade do sistema educacional de atender às necessidades de grupos específicos.

O vínculo efetivo, a garantia de um terço da jornada de trabalho para atividades extraclasse e do piso salarial nacional, bem como a efetivação de planos de carreira estão longe de ser uma realidade para todos os professores.

As condições de trabalho, incluindo a infraestrutura escolar, os recursos pedagógicos, o acesso limitado à internet e a tecnologias digitais, o volume de trabalho docente e os múltiplos vínculos de trabalho afetam negativamente o ambiente e as condições de trabalho dos educadores. Acrescente-se que a presença, no espaço escolar, de outros profissionais da educação essenciais ao desenvolvimento do trabalho pedagógico encontra fortes limitações com o crescente processo de terceirização, rotatividade e formação não adequada à atuação no campo educacional.

[30] Fonte: Plataforma Sucupira – Capes e Censo da Educação Superior (Inep 2021).
[31] Vide nota 29.
[32] 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, 2024.

A baixa atratividade da carreira docente, em face de sua desvalorização, coloca à educação brasileira sob risco de aumento da falta de professores de disciplinas específicas em um futuro próximo. Destaca-se que, o Censo Escolar de 2022 e 2023 já indicam que há cerca de 217 mil professores que lecionam em disciplinas sem a formação adequada e faltam cerca de 40 mil professores em disciplinas obrigatórias nos sistemas de ensino de estados e municípios.

Esse panorama indica que o processo de desprofissionalização do magistério e dos demais profissionais da educação é um desafio multifacetado, que requer ações integradas para valorizar esses profissionais, melhorar as condições de trabalho e garantir uma formação adequada. A implementação de políticas públicas eficazes e o investimento nesses profissionais são essenciais para reverter esse cenário e assegurar uma educação de qualidade para todos.

Participação social e gestão democrática do ensino público

O ensino público no Brasil enfrenta baixa e frágil representação social no planejamento e na gestão educacional. Isso se reflete em várias dimensões, incluindo a tomada de decisões estratégicas sem consultas sistemáticas aos representados, as limitações que sofrem os conselhos de educação para monitorar e avaliar os planos e a predominância da indicação política para o provimento de cargos de direção escolar, com 47% dos diretores sendo nomeados por essa forma de provisão do cargo[33].

Além disso, as decisões de gestão frequentemente não envolvem os conselhos de educação, muitas escolas ainda não instituíram conselhos escolares, e as populações marginalizadas – como as do campo, quilombolas, pessoas com deficiência, indígenas, pessoas surdas e pessoas negras – não estão adequadamente representadas nesses colegiados. Também foi observado que fóruns permanentes de educação e grêmios estudantis não foram estabelecidos em todos os municípios e escolas do Brasil[34].

A gestão democrática da educação pública, fundamentada na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, visa à inclusão de múltiplos atores e entidades educacionais na democratização da escola e do Estado. Apesar de avanços como a multiplicação de instituições e processos participativos, muitas dessas iniciativas ainda não alcançaram sua plena efetividade.

Os conselhos escolares, apesar de serem espaços importantes para a gestão democrática, enfrentam desafios, como baixa participação dos pais, falta de representatividade e concentração em deliberações administrativas em detrimento de questões pedagógicas. A eleição de diretores de escolas públicas, como método de consulta à comunidade, também é controversa.

[33] 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, 2024.

[34] Vide nota 33.

Grêmios estudantis e Associações de Pais e Mestres (APMs) são vistos como fundamentais para promover a gestão democrática e a formação cidadã, mas sua presença varia significativamente entre escolas e redes de ensino. A falta dessas instituições em algumas escolas aponta para um déficit participativo que requer atenção.

Os fóruns permanentes de educação e os conselhos de educação enfrentam desafios que incluem a falta de condições para seu funcionamento e de formação adequada de seus membros, o que compromete sua capacidade de influenciar efetivamente as políticas educacionais.

Para superar esses desafios, é necessário reforçar a legislação e as políticas públicas que promovem a gestão democrática, garantindo a formação e o apoio necessário às instâncias de participação social, além de assegurar a representação efetiva de grupos excluídos. A construção de uma escola verdadeiramente democrática, capaz de acolher e promover a diversidade, é crucial para a formação cidadã e para a qualidade da educação no País.

Condições de oferta e financiamento da educação básica

A educação básica no Brasil ainda enfrenta significativos desafios em termos de desigualdade das condições de oferta, de qualidade e de equidade entre as redes públicas de ensino. Isso impacta, principalmente, as populações em situação de maior vulnerabilidade social e as regiões menos desenvolvidas. Tais desafios estão intrinsecamente relacionados a limitações e desigualdades no financiamento, que impactam o acesso à infraestrutura adequada e a recursos humanos e técnicos qualificados, bem como a recursos educacionais tecnológicos. Esses últimos ganharam evidência especialmente durante a pandemia de Covid-19.

A desigualdade no financiamento da educação básica em termos de investimento por aluno entre redes públicas de ensino ainda persiste, não obstante o sucesso da política redistributiva possibilitada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Em consequência, há baixo nível de investimento em infraestrutura escolar em muitas redes, especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade socioeconômica. Esse quadro aponta para a necessidade de se avançar na pactuação dos padrões nacionais de qualidade e na definição do custo-aluno-qualidade (CAQ), conforme previsto no §7º, art. 211 da Constituição Federal.

Ao mesmo tempo, é necessário esforço nacional para ampliar o investimento por aluno da educação básica, com a adequada diferenciação, de acordo com as necessidades educacionais dos estudantes e as diferentes modalidades de oferta. O Brasil, segundo dados da OCDE de 2020, investe, por aluno, o equivalente a 20,7% do seu PIB *per capita*, estando, ainda, abaixo do esforço relativo à sua riqueza quando comparado à média dos países da OCDE, que é de 23,7%[35].

[35] Fonte: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) **Education at a glance 2023:** OECD indicators. Paris: OECD, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1787/e13bef63-en. Acesso em: 24 de março de 2024.

A ampliação da participação da União no novo Fundeb, aprovado pelo Congresso Nacional em 2020, por meio da Emenda Constitucional n.º 108, elevará o esforço da União até 2026, quando a sua complementação atingirá o equivalente a 23% do valor total do Fundeb, mais do que dobrando o patamar praticado até 2020, que era de 10%. Contudo, é preciso considerar o esforço conjunto dos entes federativos para que os recursos vinculados à educação básica possam significar maior capacidade de investimento por aluno ao longo do próximo decênio. Será necessário dar materialidade ao que prevê o artigo 75 da LDB, quando estabelece a ação supletiva e redistributiva conjunta da União e dos estados, que deve ser exercida de modo a corrigir as disparidades de acesso e a garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

O cenário de desigualdade nas condições de oferta educacional traz implicações sociais de longo prazo, como a reprodução intergeracional da pobreza e a manutenção ou o agravamento das desigualdades educacionais e socioeconômicas, além do baixo aproveitamento do potencial humano e profissional, o que impacta negativamente o desenvolvimento econômico, o bem-estar social e a cidadania.

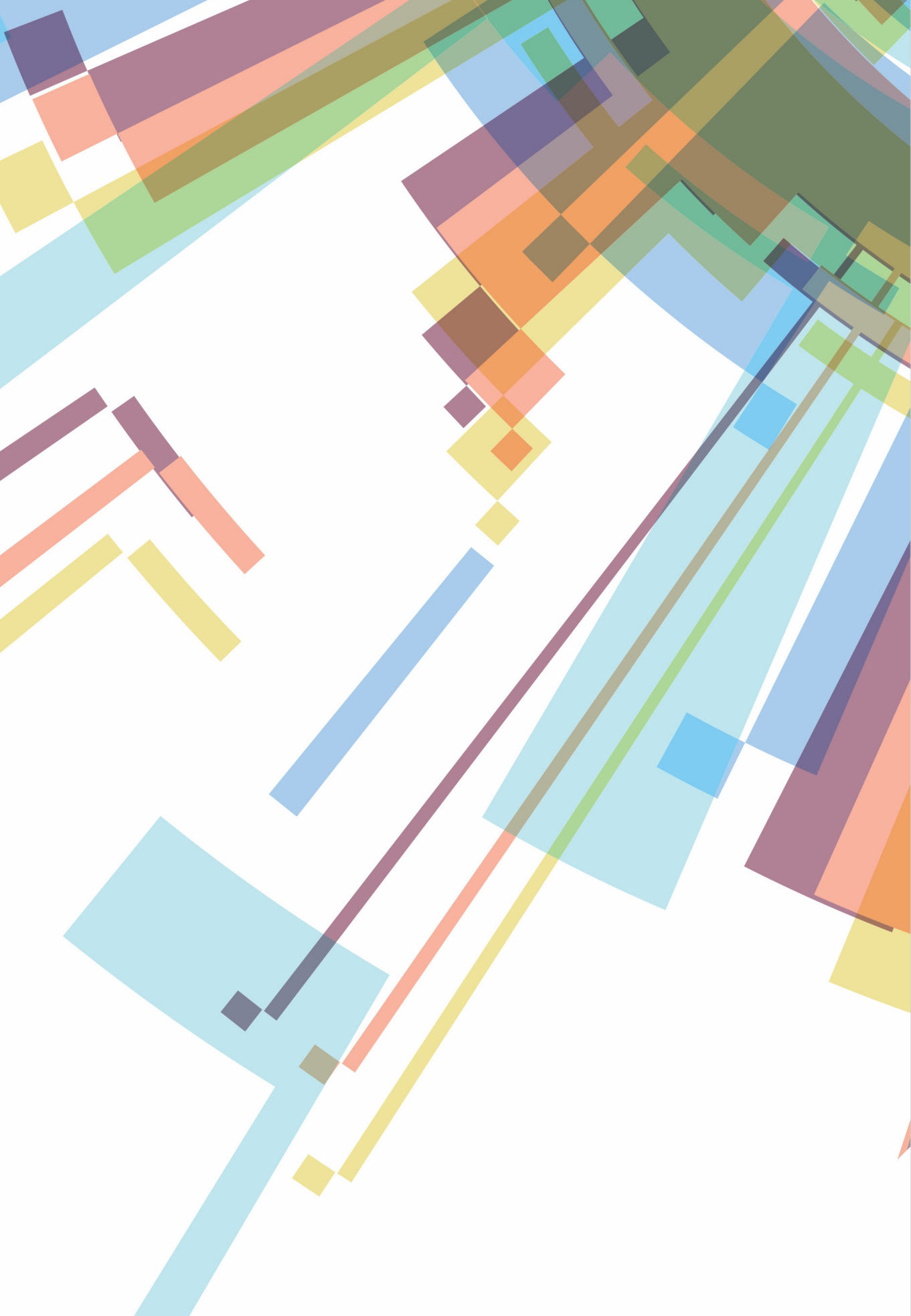
A superação das barreiras à qualidade e à equidade na educação básica requer compromisso robusto com o financiamento adequado, melhoria da infraestrutura escolar e democratização do acesso a recursos educacionais modernos. É essencial a implementação de padrões nacionais de qualidade e a realocação equitativa de recursos para atender às necessidades de todas as regiões e populações, garantindo, assim, o direito à educação de qualidade para todos.

O caminho à frente

Os avanços obtidos ao longo do PNE 2014-2024 expressam o esforço da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em promover a melhoria constante da educação nacional. Não obstante, dado o histórico atraso do País na agenda educacional, grandes desafios permanecem em pauta.

O novo Plano Nacional de Educação, expresso nas diretrizes, nos objetivos, nas metas e nas estratégias ora apresentadas ao Congresso Nacional, que irão vigorar no próximo decênio, busca equacionar os desafios da educação nacional aqui resumidos e detalhados nas próximas seções deste documento diagnóstico.

Espera-se que o novo PNE, com seus objetivos e suas metas, seja capaz de mobilizar a sociedade, articular os sistemas de ensino e orientar a elaboração dos planos decenais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de modo a estabelecer, no Brasil, por meio da educação, um caminho para o desenvolvimento humano, social e econômico.



1) ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL

PROBLEMA

O atendimento à demanda manifesta por creche e a universalização da pré-escola não se encontram assegurados.

ANÁLISE DESCRITIVA

O acesso à educação infantil constitui a primeira dimensão do direito à educação, com o ingresso de bebês e crianças pequenas em instituições de ensino, o que permite que elas iniciem sua trajetória educacional na primeira etapa da educação básica, na creche (crianças de zero a três anos) e na pré-escola (crianças de quatro e cinco anos). No entanto, para que esse acesso seja de fato um direito de todos à formação individual e cidadã, há que se prover transparência à sociedade de como ele está sendo garantido – ou seja, "[...] o direito inscrito precisa ser monitorado de modo a subsidiar a formulação de políticas públicas e permitir o controle social de seu cumprimento" (Couto; Sousa, 2022, p. 18).

A legislação construída no Brasil determina que os municípios devem ofertar vagas suficientes para atender à demanda da educação infantil, pois a criança é considerada como sujeito de direitos, independentemente de qualquer circunstância, como sexo, raça/etnia, religião, classe social, local de moradia ou de condição econômica. Cabe aos municípios:

> "[...] a oferta, a organização e a gestão de sua rede de instituições de Educação Infantil e, também, a regulamentação, o acompanhamento, a orientação e a fiscalização das demais, públicas e privadas, que existem em seu território geográfico" (Nunes; Corsino; Didonet, 2011, p. 52).

Com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 59/2009 (Brasil, 2009), a pré-escola passa a ser vista como direito subjetivo, ou seja, como educação obrigatória, com universalização prevista até 2016, referendada, posteriormente, pela aprovação da Lei n.º 12.796/2013 (Brasil, 2013). Tal como afirmam Nascimento e Cury (2020, p. 688), "um bem inalienável, legalmente confirmado e que garante ao interessado exigir seu cumprimento pelo poder público".

Em estudo sobre o acesso à creche no Brasil, Couto e Sousa (2022, p. 3) trazem como obstáculo ao planejamento da oferta do atendimento para as crianças pequenas "[...] a ausência de estatísticas regulares que detalhem a demanda de vagas em nível municipal". Segundo os autores, o interstício de dez anos do censo demográfi-

co, somado ao fato de que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C) fornece dados anuais do acesso apenas para as capitais, limita o monitoramento do acesso tanto pelos gestores quanto para os pesquisadores.

Entretanto, o suplemento anual de educação da Pnad-C coleta, desde 2019, além da informação da frequência de crianças de 0 a 3 anos à creche, identifica os principais motivos declarados pelos responsáveis para que suas crianças de 0 a 3 anos não frequentem a creche. Segundo o IBGE, em 2023, 39% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creche e 61% não frequentavam. A tabela a seguir apresenta a evolução no período 2016-2023.

Tabela 1 – Crianças de 0 a 3 anos de idade, por frequência à creche ou escola – Brasil – 2016-2023

Crianças de 0 a 3 anos de idade, por frequência à creche ou escola - Brasil 2016-2023													
	Brasil												
Frequência à creche ou escola	Ano												
	2016	(%)	2017	(%)	2018	(%)	2019	(%)	2022	(%)	2023		(%)
Total	11723	100,0%	11675	100,0%	11694	100,0%	11611	100,0%	11366	100,0%	11273		100,0%
Frequenta escola ou creche	3549	30,3%	3819	32,7%	3987	34,1%	4126	35,5%	4093	36,0%	4363		38,7%
Não frequenta escola ou creche	8174	69,7%	7857	67,3%	7706	65,9%	7486	64,5%	7274	64,0%	6910		61,3%

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – 2º trimestre.

Entre as cerca de 6,9 milhões de crianças que não frequentavam a creche em 2023, aproximadamente 4,2 milhões (61%) não frequentavam por opção dos pais. A tabela a seguir apresenta os principais motivos da não frequência à creche.

Tabela 2 – Crianças de 0 a 3 anos de idade que não frequentam creche ou escola, por principal motivo de não frequentar – Brasil – 2019-2023

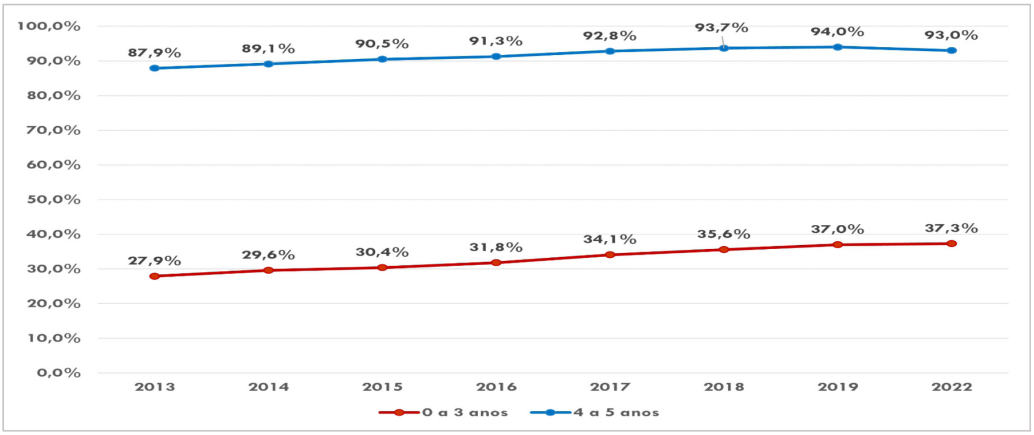
Crianças de de 0 a 3 anos de idade que não frequentam creche ou escola, por principal motivo de não frequentar						
Brasil 2019-2023						
Principal motivo de não frequentar creche ou escola	Ano x Grupo de Idade					
	2019		2022		2023	
	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)
Total	7486	100,0%	7274	100,0%	6910	100,0%
Não tem escola/creche na localidade, falta vaga ou a escola não aceita a criança por conta da idade	2388	31,9%	2530	34,8%	2315	33,5%
Por opção dos pais ou responsáveis	4639	62,2%	4151	57,1%	4194	60,7%
Outro motivo	440	5,9%	593	8,2%	401	5,8%

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – 2º trimestre.

Portanto, considerando-se o total de 11,3 milhões de crianças de 0 a 3 anos em 2023, têm-se que 37% delas não frequentavam a creche por opção dos pais, enquanto 63% representavam a demanda manifesta por creche em âmbito nacional. A Meta 1 do PNE 2014-2024 estabelece que 50% das crianças de 0 a 3 anos devem estar em creche até 2024, o que representa, atualmente, um percentual abaixo da demanda manifesta, segundo os dados da Pnad-C de 2023.

De acordo com o Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)[1], a Meta 1 do PNE 2014-2024 ainda não foi atingida nem em relação à pré-escola – que deveria ser universalizada em 2016, apresentando, em 2022, o alcance de 93% –, nem em relação à creche, que tem a previsão de 50% de atendimento, alcançando, em 2022, 37%[2].

Gráfico 1 – Percentual da população de 0 a 3 e de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche – Brasil – 2013-2022



Fonte: Brasil. Inep (2023, Meta 1).

O indicador de desigualdade de acesso à creche entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos da população de 0 a 3 anos alcançou, em 2022, 25 pontos percentuais (p.p.), bem acima do que estabelece a Estratégia 1.2 (10 p.p.) do atual PNE. As desigualdades regionais na cobertura da creche são marcantes, notadamente entre as regiões Norte, com cobertura, em 2022, de 20%, e Sudeste, que alcançou mais do que o dobro no mesmo ano (44%).

Quando observamos a pré-escola em relação às desigualdades regionais, a região Nordeste se destaca, ficando, em 2022, com a cobertura de 95%, enquanto a região Norte apresentou a menor cobertura (85%).

[1] Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne.

[2] A diferença entre as estimativas do IBGE e do Inep para a cobertura das crianças de 0 a 3 anos é devida à linha de corte da idade completa da criança utilizada para aferir a demanda em cada uma das metodologias adotadas por esses institutos.

Ainda segundo os registros de 2022, podem ser observadas outras desigualdades no acesso à creche, entre áreas rurais e urbanas e entre grupos étnico-raciais. Para as crianças de 0 a 3 anos das áreas rurais, a cobertura é de 20%, enquanto nas áreas urbanas essa cobertura é o dobro (40%). Entre os brancos, a cobertura de creche supera 40% e, entre os indígenas, fica em torno de 25%.

O quadro atual do acesso à educação infantil, contudo, se colocado em perspectiva histórica, aponta para um claro avanço nos últimos 18 anos. Para a faixa etária de 0 a 3 anos, a cobertura aumentou de 17%, em 2004 (Brasil. Inep, 2019), para 37%, em 2022 (Brasil. Inep, 2022). Já para as crianças de 4 a 5 anos, de matrícula obrigatória a partir da Emenda Constitucional n.º 59/2009, a cobertura subiu de 72%, em 2004, para 93%, em 2022 (Brasil. Inep, 2019).

Contudo, o desafio de ampliar o acesso para 50% das crianças de 0 a 3 anos e de universalizar o atendimento a crianças de 4 a 5 anos permanece. Do mesmo modo, permanece o desafio de redução das desigualdades entre grupos sociais e territórios. Trata-se de tarefa complexa e que demanda políticas efetivas, que priorizem a inclusão de crianças de grupos de menor renda e de regiões com menor cobertura.

ANÁLISE CAUSAL

Após a aprovação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), o acesso à educação infantil aparece como meta no primeiro Plano Nacional de Educação aprovado em lei (Brasil, 2001) – o PNE 2001-2010. Esse Plano estabelecia 26 objetivos e metas para a educação infantil, assegurando que, em relação ao financiamento, os 10% dos recursos não vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), além de outros recursos, fossem aplicados prioritariamente na educação infantil (Meta 21). Contudo, para efeito da distribuição dos recursos do Fundef, não eram contabilizadas nem as matrículas de educação infantil nem as do ensino médio, uma vez que o Fundef havia sido criado pela Emenda Constitucional n.º 14 de 1996 com foco apenas no ensino fundamental.

A partir da Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (Brasil, 2007). No Fundeb, todas as matrículas em estabelecimentos de educação infantil das redes municipais, inclusive dos estabelecimentos privados sem fins lucrativos, conveniados com o poder público, passaram a contar com a distribuição de recursos do Fundeb. A parte das receitas de impostos vinculada ao Fundo passou de 15% para 20% com a criação do Fundeb. Além disso, a complementação da União ficou fixada em, no mínimo, 10% do valor total das receitas do Fundo, o que passou a impactar positivamente a distribuição de recursos, de modo a reduzir as desigualdades na capacidade de financiamento das redes públicas de ensino.

O Fundeb foi criado para um período de 14 anos, com término de vigência em 2020. Em 26 de agosto daquele ano, foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 108 (Brasil, 2020). O "novo Fundeb" prevê que, até 2026, o governo federal aumente a complementação ao Fundo a cada ano, de modo a atingir 23% do equivalente ao total das receitas do Fundeb.

Salienta-se que a Emenda Constitucional n.º 108/2020, ao criar a parcela de complementação Vaat da União, vinculou 50% dos recursos totais dessa parcela ao investimento em educação infantil pelos municípios beneficiários. Em valores de receitas do Fundeb estimados para 2024, isso representa cerca de 9 bilhões de reais de recursos transferidos pela União aos municípios que devem, obrigatoriamente, ser investidos em educação infantil. O impacto dessa vinculação na expansão da educação infantil ainda será avaliado, mas representa um novo aporte de recursos expressivo para induzir a expansão da oferta, principalmente para as crianças de 0 a 3 anos.

Vê-se, portanto, que a educação infantil ficou durante muito tempo no Brasil sem uma clara definição de recursos, visto que a prioridade dada pelo Fundef foi ao ensino fundamental, e que somente em 2020 uma subvinculação das transferências da União ao Fundeb foi estabelecida para a educação infantil, cujo montante atingirá o total somente em 2026. Isso permite dizer que uma das causas do não alcance da meta de ampliação do acesso à creche e de universalização da pré-escola é o **baixo investimento nessa etapa da educação básica no nível municipal**.

Associado a isso, a Estratégia 1.15 do PNE 2014-2024, que prevê a busca ativa por crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 anos, não foi acompanhada de levantamentos oficiais da demanda manifesta por creches, sobretudo ajustados às faixas etárias no âmbito municipal. Entretanto, como já apontado, a Pnad-C, desde 2019, coleta informação sobre a busca por creche no País, mas sem representatividade municipal.

Apesar do consignado na Lei do PNE, o Congresso Nacional está atento a essa falta de informação, visto que, recentemente, foi aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei n.º 2.228 de 2020, que obriga os municípios e o Distrito Federal a realizarem levantamento e a divulgarem a demanda por vagas na creche, com o objetivo de ajudar na cooperação entre os entes federados e na priorização de repasses do governo federal para a expansão da rede de ensino. Pelo projeto de lei os municípios contarão com o apoio dos estados e da União para o levantamento, que poderá cruzar informações de sistemas das áreas de saúde e de assistência social, de cartórios e de outros bancos de dados controlados pela administração pública federal. De acordo com o texto, o levantamento da demanda deve ser realizado anualmente pelos municípios e pelo Distrito Federal (esferas responsáveis pela educação infantil), com o apoio dos estados e da União. Com base nesses dados, os municípios e o

DF devem organizar listas de espera, com critérios de atendimento e acesso público aos nomes dos responsáveis legais pelas crianças.

A aprovação desse projeto de lei indica claramente que a agenda da primeira infância e o planejamento do acesso à educação infantil não são articuladas intersetorialmente nos municípios e entre os entes federativos, o que faz com que ainda haja a necessidade de uma lei específica para buscar a implementação dessa ação, sobretudo nos municípios.

Oliveira, Silva e Marchetti (2018, p. 664), em artigo sobre a relação do Judiciário com o Executivo na política de educação infantil, também apontam que a única saída para criar vagas em creches seria a construção de novas unidades, o que faz com que as prefeituras lidem:

> [...] com o orçamento escasso e com a indisponibilidade de terrenos para a construção de novas unidades". Tais desafios "são exemplares para a compreensão do processo de municipalização, bem como sugerem importantes ajustes para que a relação política de cooperação entre os entes federados se dê de forma menos burocratizada e mais equânime e transparente" (Nunes; Santos; Ricci, p. 31).

Nesse sentido, podemos inferir que há **disponibilidade limitada de terrenos em cidades de médio e de grande porte para a construção de creches** nos estados da Federação.

Tais desafios também se relacionam à pré-escola, pois, mesmo com índices mais próximos da meta, esse segmento não está universalizado. Ademais, dados indicam que a expansão de vagas na pré-escola foi feita a partir do compartilhamento dos espaços em escolas do ensino fundamental, muitas vezes inadequados ao padrão de qualidade preconizado pelos documentos oficiais[3]. Assim, também é possível concluir que a **disponibilidade limitada de terrenos em cidades de médio e grande porte para a construção de novas unidades para atendimento pré-escolar** se apresenta como desafio.

No caso do atendimento nas escolas do campo, definido por características próprias e diversidades culturais, é importante observar que a existência de áreas com baixa densidade demográfica e grandes extensões territoriais no âmbito municipal cria desafios específicos para a oferta de educação infantil em creches ou pré-escolas. Isso explica, em parte, a **desigualdade nas condições de acesso entre áreas urbanas e rurais**. Atender crianças na educação infantil em unidades distantes do local de residência acarreta riscos à sua proteção e dificuldades de acesso aos pais. Ao mesmo tempo, a oferta próxima da residência em regiões de baixa densidade populacional gera custos elevados e oferta em classes multisseriadas ou multietapas.

[3] Documentos publicados pelo Ministério da Educação: (i) Indicadores da qualidade na Educação Infantil (Brasil. MEC, 2009) (ii) Parâmetros nacionais de qualidade para a Educação Infantil (Brasil. MEC, 2006); (iii) Monitoramento do uso dos indicadores da qualidade na Educação Infantil: resumo executivo (Brasil. MEC; Ação Educativa; Unicef, 2011).

Benigno e Franco (2019) mencionam que uma grande parte das escolas do campo oferece atendimento em salas multisseriadas, geralmente localizadas em áreas de difícil acesso e distantes das sedes municipais, em turmas compostas por crianças de diferentes idades e estágios de desenvolvimento. Assim, outro desafio à oferta de educação infantil no campo **está associado à oferta em turmas multietapas ou multisseriadas**, sendo essa uma modalidade de oferta ainda pouco considerada nas políticas pedagógicas e de financiamento. As escolas com turmas multisseriadas, em geral, concentram-se em municípios que atendem crianças mais pobres, o que demonstra a **desigualdade nas condições de acesso entre diferentes segmentos sociais** (Lichand et al., 2023).

Com a consolidação da educação infantil como a primeira etapa da educação básica no Brasil e com a responsabilidade principal do atendimento destinada aos municípios, levantam-se, também, aspectos estruturais da oferta que remetem à disponibilização de instalações físicas, materiais didáticos, equipamentos e meios de realização das atividades. Quanto aos profissionais que atuam na educação infantil, aspectos relacionados à forma de ingresso, à contratação, à remuneração e à carreira também impactam nas condições de oferta e de acesso à educação infantil.

Observando, em especial, as condições precárias de trabalho, Locatelli e Vieira (2019, p. 268) identificam no professor da educação infantil "um forte sentimento de lacuna entre as expectativas e a realidade do ofício a ser desenvolvido, ocasionando situações ambivalentes em que ao mesmo tempo se sente gratificado e vivencia situações de mal-estar docente no exercício da profissão". Sobre os aspectos estruturais das condições de trabalho, o estudo de Vieira e Oliveira (2013) mostra:

> [...] que mais da metade das professoras de Educação Infantil entrevistadas avaliaram como regulares ou ruins fatores ambientes como ventilação e ruídos na unidade educacional" (Vieira; Oliveira, 2013 apud Locatelli; Vieira, 2019, p. 269).

A **carência de professores e de demais profissionais da educação infantil em determinas áreas e modalidades** também é um fator crítico da oferta. A pouca oferta de cursos de formação inicial e continuada voltados para os professores e demais profissionais das creches e pré-escolas apresenta-se como um desafio a ser superado para a expansão da oferta com qualidade. Dourado (2005) aponta uma série de diretrizes que balizam esse processo, entre as quais destaca-se a formação inicial e continuada, que deve ter sólida articulação entre teoria e prática.

Barreto (2015), com dados do Censo da Educação Superior de 2011, afirma que, do total de cursos de graduação registrados, 26% eram de formação de professores para a educação básica, com a maior oferta para os cursos de pedagogia. Esclarece, ainda, que a expansão dos cursos de pedagogia acontece principalmente no segmento privado da oferta e pela modalidade de educação a distância (EaD), o que gera duas preocupações. A primeira em razão da transformação de instituições privadas em grandes empresas com interesses de mercado, com multiplicações de

seus campi e matrículas em vários estados e regiões do País, sem desenvolvimento efetivo da capacidade de produção de novos conhecimentos por meio da pesquisa, bem como sem zelo em relação às atividades de ensino. A segunda está relacionada à rápida expansão de cursos EaD de baixa qualidade – com projetos pedagógicos improvisados e falta de infraestrutura de apoio e de acompanhamento dos estudantes –, o que provoca elevada evasão nesses cursos.

Na realidade urbana brasileira, a violência é sempre muito presente, o que prejudica, em muitas comunidades, a mobilidade da população e impacta, sobremaneira, toda a educação, incluindo a educação infantil. De acordo com Santos (2011, p. 12), em geral, os territórios da violência:

> [...] são áreas periferizadas e consequentemente desvalorizadas onde a população é desprovida de segurança e infraestruturas urbanas e onde a violência urbana apresentam dados exorbitantes.

Essa realidade deixa as escolas de áreas consideradas violentas em constante clima de tensão, o que acarreta no fechamento de escolas e deixa grande contingente de crianças fora do ambiente escolar por muitos dias durante o ano letivo.

Importante questão que afeta as crianças, suas famílias e os docentes diz respeito à localização da unidade escolar. Estudos sobre a localização e otimização espacial das escolas, especialmente nas grandes áreas urbanas e em suas regiões metropolitanas, são necessários para a construção e a adequação de novas unidades. Segundo Vieira e Falciano (2020), a partir dos dados do Censo Escolar (2019), 27% da força de trabalho da educação básica no Brasil atua em creches e pré-escolas, das quais 95% são mulheres. Os autores destacam que as "[...] prefeituras municipais são o principal empregador: 72,6% têm vínculo de trabalho com órgãos públicos dos municípios, em geral da educação". Minimizar a distância entre unidades escolares e moradia dos profissionais da educação infantil é um aspecto que deve ser levado em conta pela administração escolar, aliado a outras medidas pedagógicas que contribuam para atenuar problemas de desigualdades nas redes escolares.

CAUSAS CRÍTICAS

- Recursos insuficientes para a construção de creches e pré-escolas nos municípios.
- Carência de professores e demais profissionais da educação infantil em determinas áreas e modalidades.
- Parte do público-alvo da educação infantil está alocada em turmas multietapas ou multisseriadas, em especial na área rural.
- Desigualdade nas condições de acesso entre áreas urbanas e rurais e entre crianças de diferentes segmentos sociais.
- Disponibilidade limitada de terrenos em cidades de médio e de grande porte para a construção de creches e pré-escolas.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Políticas de formação docente para a educação básica no Brasil: embates contemporâneos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 62, jul./set. 2015.

BENIGNO, B. l.; FRANCO, Z. G. E. Educação infantil em turma multisseriada. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 6., 2019, Fortaleza. **Anais**. Campina Grande: Realize, 2019.

BENIGNO, Beatriz Lima; VASCONCELOS, Simone Maria Oriente; FRANCO, Zilda Gláucia Elias. Educação infantil do campo: docência em turmas multisseriadas no interior do Amazonas. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 43, n. 119, p.109-118, jan./abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

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, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7.

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

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

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 ago. 2020. Seção 1, p. 5.

Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. 2. ed. Brasília, DF: Inep, 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). **Painel de monitoramento do PNE**. Brasília, DF: Inep, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne. Acesso em: 30 maio 2024.

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

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Indicadores da qualidade na Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC); FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF); AÇÃO EDUCATIVA. **Monitoramento do uso dos indicadores da qualidade na Educação Infantil:** resumo executivo. São Paulo, 2011.

COUTO. André Augusto Anjos; SOUSA Sandra Zákia. Acesso à creche nos municípios do brasil: possibilidades para o monitoramento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 52, e09025, 2022.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Elaboração de políticas e estratégias para a prevenção do fracasso escolar**. Brasília, DF: MEC/SEF, 2005.

FALCIANO, Bruno Tovar; NUNES, Maria Fernanda Rezende. Obrigatoriedade da pré-escola em perspectiva: avaliação do atendimento no estado do Rio de Janeiro. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, v. 10, n. 1, p. 1047-1063, jan./jun. 2020.

LICHAND, Guilherme F.; SCHWEICKARDT, Kátia H. C.; SANTOS, Gabriel C. G.; SIMÕES, Armando A. Turmas multisseriadas no ensino básico brasileiro: o que (não) sabemos e uma agenda para o novo Plano Nacional de Educação. In: MORAES; Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. de; BOF, Alvana Maria. **Cadernos de estudos e pesquisas educacionais:** contribuições ao novo Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Inep, 2023. p. 183-244. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 8).

LOCATELLI, Arinalda Silva; VIEIRA, Lívia Fraga. Condições de trabalho na Educação Infantil no Brasil: os desafios da profissionalização e da valorização docente. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 35, n. 78, p. 263-281, nov./dez. 2019.

NASCIMENTO, José Almir do; CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação no horizonte da proteção integral infanto-adolescente. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 679-697, jul./set. 2020.

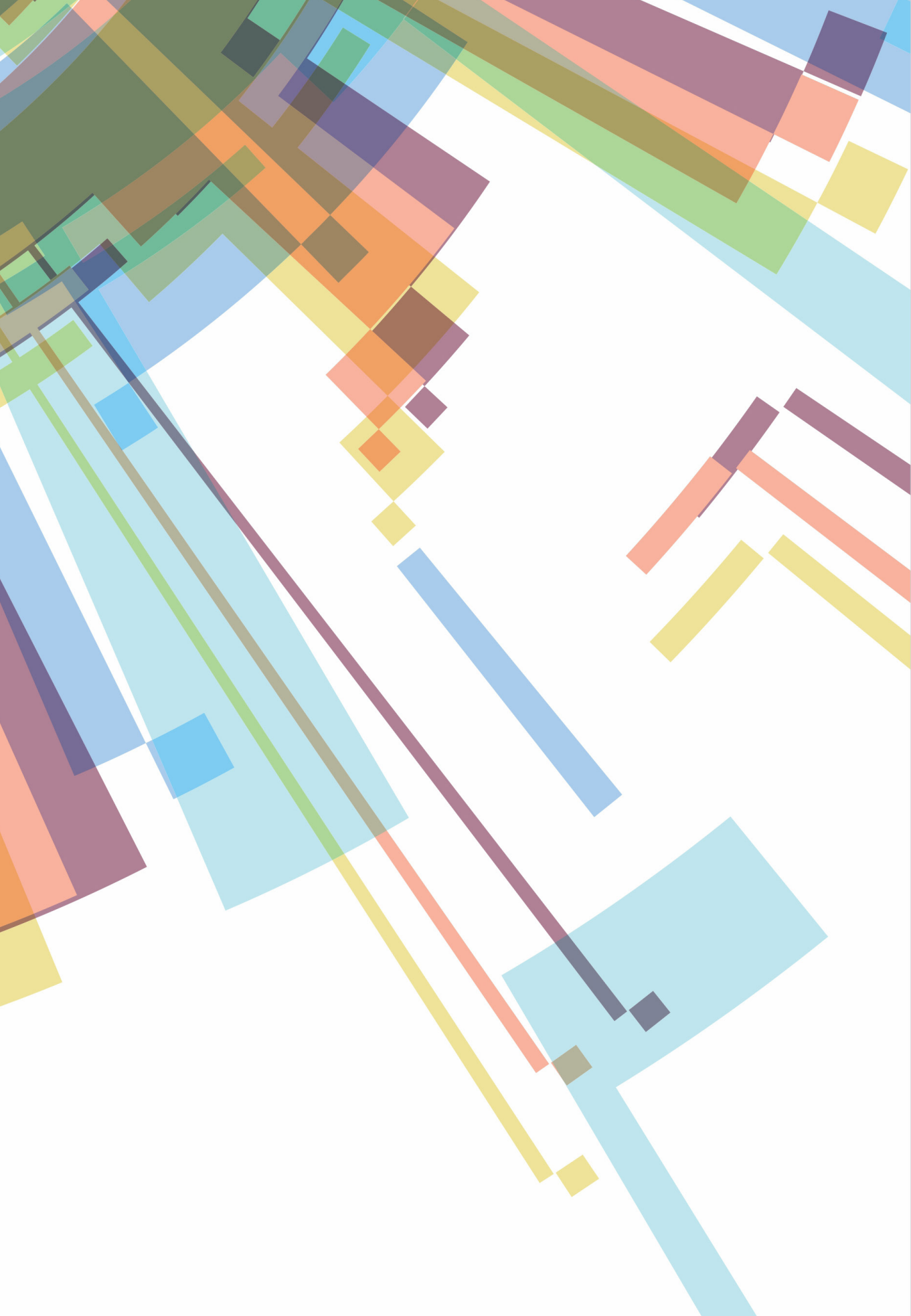
NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia; DIDONET, Vital. Educação Infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica. Brasília, DF: Unesco; MEC; Fundação Orsa, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Lívia Fraga. O trabalho na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Victor. Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. Educação e Sociedade, Campinas, v. 39, n. 144, p. 652-670, jul./set., 2018.

SANTOS, Denise Cassiano dos. Representação da violência gerada pelo tráfico de drogas em uma escola no bairro Engenho Velho da Federação. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação, Salvador, 2011.

VIEIRA, Lívia Maria Fraga; FALCIANO, Bruno Tovar. Docência na educação infantil durante a pandemia: percepções de professoras e professores. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 14, n. 30, p. 788-805, set./dez. 2020.



2) QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL

PROBLEMA

Baixa qualidade da oferta de educação infantil.

ANÁLISE DESCRITIVA

Há algum tempo, a principal função da educação infantil era proporcionar às famílias um lugar seguro para as crianças enquanto os pais trabalhavam. Essa função assistencial, inclusive por viabilizar o aumento da renda familiar, ampliar o acesso aos serviços de saúde e de assistência social, ainda é importante em países com altas desigualdades sociais como o Brasil. Hoje, no entanto, já é consenso que a principal função da educação infantil é educativa. Todavia, em razão das especificidades dessa etapa, em que se trabalha com bebês e crianças pequenas e muito pequenas, o cuidar e o educar devem ser compreendidos como funções indissociáveis nos marcos das determinações da Lei n.º 8.069, de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990).

Evidências científicas do século 21 apontam que a educação infantil proporciona uma base importante que prepara as crianças para a aprendizagem e resulta em ganhos de proficiência futura e menores chances de repetência (Pinto; Santos; Souza, 2011; Campos *et al.*, 2011). Várias pesquisas identificaram que uma educação de qualidade está associada a maiores níveis de aprendizagem ao longo do processo educativo formal e à redução das desigualdades educacionais (Sylva *et al.*,2010; Chetty; Friedman; Rockoff, 2014a). Os resultados de uma educação de qualidade têm impactos positivos sobre a renda da vida adulta (Chetty; Friedman; Rockoff, 2014b). Ou seja, além das questões de oferta de creche e pré-escola, aquelas relacionadas à qualidade do processo pedagógico têm ganhado cada vez mais destaque.

Contudo, para que o desenvolvimento e a aprendizagem sejam potencializados na primeira infância, é essencial garantir que as crianças tenham contato com interações de qualidade e com ambientes ricos e estimulantes para suas descobertas. Estudos mostram forte relação entre intencionalidade pedagógica, práticas centradas nas crianças, riqueza de materiais, brinquedos, livros, objetos e infraestrutura de qualidade, melhor desenvolvimento e maior aprendizagem por parte das crianças (Ferraz, 2018; Campbell *et al.*, 2001).

Uma unidade de educação infantil pode ter sua qualidade avaliada em duas dimensões (Berlinsky; Shady, 2016). A primeira é a dimensão estrutural da qualidade, que inclui aspectos relacionados à infraestrutura, à saúde, às condições

sanitárias e de segurança, às características dos profissionais da educação (formação inicial e continuada, experiência e remuneração) e às características do grupo de crianças sob sua responsabilidade (tamanho da turma e proporção de profissionais da educação por criança). A segunda envolve vários aspectos de processo da qualidade que exercem impacto direto sobre o desenvolvimento pleno e a aprendizagem, tais como currículo, qualidade das interações entre profissionais da educação e crianças, entre as crianças e seus pares e entre os profissionais da educação e os pais. Pesquisas sobre as condições de oferta dessa etapa da educação em países da América Latina indicam que há predomínio da baixa qualidade da oferta (Berlinsky; Shady, 2016).

Os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil – PNQEI (Brasil. MEC, 2018), publicados pelo Ministério da Educação (MEC), fazem as seguintes recomendações: 1) gestão dos sistemas e redes de ensino; 2) formação, carreira e remuneração dos professores e demais profissionais da educação infantil; 3) gestão das instituições de educação infantil; 4) currículos, interações e práticas pedagógicas; 5) interação com a família e com a comunidade; 6) intersetorialidade; 7) espaços, materiais e mobiliários; e 8) infraestrutura.

Em relação à dimensão estrutural da qualidade, três aspectos merecem destaque, a saber: infraestrutura, formação e experiência dos profissionais da educação infantil e proporção de profissionais da educação por criança.

Em relação à infraestrutura, com base em microdados do Censo Escolar da Educação Básica de 2022, a Tabela 1 apresenta o percentual de escolas públicas e de crianças da educação infantil sem acesso a espaços e recursos básicos.

Tabela 1 – Infraestrutura das escolas públicas da educação infantil

Espaços Escolares	% de escolas	% de crianças
Rede de esgoto	59%	34%
Banheiros adequados à faixa etária	55%	27%
Refeitório	53%	31%
Abastecimento público de água	36%	12%
Coleta de lixo	31%	6%
Quadra de esportes	80%	78%
Biblioteca e/ou sala de leitura	69%	61%
Parques infantis	64%	40%
Material pedagógico infantil	37%	18%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2022.

Os dados da Tabela 1 indicam que há significativa ausência de serviços básicos de infraestrutura na educação infantil. A ausência dessas infraestruturas básicas prejudica a realização de importantes atividades pedagógicas, que podem comprometer o desenvolvimento motor, cognitivo e social das crianças. O desenvolvimento da oralidade de crianças – ganho de vocabulário, compreensão da leitura oral e desenvolvimento da consciência fonológica, entre outros aspectos –, por exemplo, é prejudicado pela ausência de espaços e recursos pedagógicos que in-

dicam a baixa presença de atividades como a leitura em voz alta de livros literários pelos professores.

Especificamente em relação à infraestrutura escolar, destaca-se a metodologia desenvolvida por Neto *et al.* (2013), que, a partir da ferramenta da Teoria da Resposta ao Item (TRI), propõe uma escala interpretável de quatro categorias (elementar, básica, adequada e avançada) com base em itens presentes no Censo Escolar da Educação Básica. Embora as creches e pré-escolas disponham de poucos itens específicos no Censo Escolar para uma apreciação mais profunda de sua qualidade em termos de infraestrutura escolar, é possível avaliar a situação das escolas municipais com base nessa escala.

Tabela 2 – Número e percentual de creches e pré-escola, por nível da escala de infraestrutura escolar

		Elementar	Básica	Adequada	Avançada
Creche	Número de creches	25.567	18.012	2.088	97
	Porcentagem de creches	55,9	39,4	4,6	0,2
Pré-escola	Número de pré-escola	41.586	24.470	5.391	327
	Porcentagem de escolas	57,9	34,1	7,5	0,5

Fonte: Neto *et al.* (2013) atualizado com os dados do Censo Escolar 2022.

O segundo aspecto refere-se à formação e à experiência dos profissionais da educação infantil. Inicialmente, é preciso destacar a exigência legal quanto aos requisitos mínimos de graduação no ensino superior, Pedagogia ou Normal Superior, ou no ensino médio na modalidade magistério. Embora sejam exigências relacionadas à formação inicial, comparativamente com os professores de outros níveis, aqueles que atuam na educação infantil possuem menor escolaridade, são menos experientes, recebem salários menores e cumprem jornadas de trabalho mais extensas (Abuchaim, 2018).

Já em países ricos, praticamente todos os profissionais que atuam na educação infantil têm formação em nível superior (Ruhm, 2011). No Brasil, de acordo com o *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2022*, o percentual de professores com a formação adequada na educação infantil era de 60,7% em 2021. O assistente ou auxiliar de educação infantil, profissional que apoia os professores nas creches e pré-escolas, usualmente não tem formação em nível superior.

O terceiro aspecto refere-se à proporção de profissionais da educação por criança. O MEC, por meio do PNQEI de 2018, em razão da variedade de realidades socioeconômicas, culturais e geográficas, assim como da dificuldade de se estabelecer um único padrão que se aplique uniformemente a todas as regiões do Brasil, não fez nenhuma recomendação em relação ao número de crianças por turma na educação infantil. O PNQEI de 2006, com base no Parecer CNE/CEB n.º 22/1998 (Brasil. CNE, 1998), recomendava um professor para: a) 6 a 8 bebês de 0 a 2 anos; b) cada

15 crianças de 3 anos; e c) cada 20 crianças de 4 a 6 anos. Tais indicações, embora tenham alto impacto no custo da oferta da educação infantil, têm reflexos importantes na saúde e nas interações e práticas pedagógicas nos espaços escolares.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) disponibilizou, em 2021, questionários eletrônicos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb (Brasil. Inep, 2023) para professores da educação infantil, diretores escolares e dirigentes municipais de educação. Este levantamento permite explorar outros aspectos relacionados ao contexto, aos recursos e aos processos presentes nas unidades de educação infantil.

A Tabela 3 apresenta o percentual de escolas que possuem espaços considerados necessários à boa oferta do serviço de educação infantil.

Tabela 3 – Distribuição da existência de espaços específicos, na escola, para atender a educação infantil – Brasil – Saeb 2021

	Em branco/NA		Sim		Não		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Bebedouro ao alcance das crianças	5.473	1,1	467.218	90,3	44.784	8,7	517.475	100,0
Chuveiro para as crianças	5.488	1,1	410.815	79,4	101.172	19,6	517.475	100,0
Tanque de areia	14.730	2,8	175.775	34,0	326.970	63,2	517.475	100,0
Gira-gira	17.415	3,4	192.586	37,2	307.475	59,4	517.475	100,0
Gangorra	18.716	3,6	230.642	44,6	268.118	51,8	517.475	100,0
Escorregador	18.140	3,5	385.099	74,4	114.236	22,1	517.475	100,0
Casinha	19.140	3,7	305.828	59,1	192.507	37,2	517.475	100,0
Balanço	19.795	3,8	292.537	56,5	205.144	39,6	517.475	100,0
Brinquedo para escalar	19.607	3,8	242.023	46,8	255.845	49,4	517.475	100,0
Espaço destinado à amamentação	20.482	4,0	99.806	19,3	396.052	76,7	516.340	100,0
Condições para armazenamento de leite materno	20.557	4,0	114.938	22,3	380.845	73,8	516.340	100,0
Banheiro infantil	20.978	4,1	440.190	85,3	55.171	10,7	516.340	100,0

Fonte: Elaborada por Daeb/ Inep com base em dados do Saeb 2021 (Brasil. Inep, 2022a).

O Saeb 2021 também identifica que grande parte dos professores de pré-escola atuam sozinhos e menos da metade dos profissionais que atuam em creche contam com apoio.

Tabela 4 – Existência de outro profissional permanente na sala de educação infantil, além do(a) professor(a), por creche e pré-escola – Brasil – Saeb 2021

	Creche		Pré-escola	
	N	%	N	%
Em branco/ NA	21.911	26,2	6.603	18,4
Fico sozinho em sala	12.110	14,5	23.413	65,3
Existe mais um profissional	32.266	38,5	5.298	14,8
Há dois profissional além de mim	12.778	15,3	275	0,8
Há três ou mais profissionais em sala	4.666	5,6	268	0,7
Total	**83.730**	**100,0**	**35.857**	**100,0**

Fonte: Elaborada por Daeb/ Inep com base em dados do Saeb 2021 (Brasil. Inep, 2022a).

Em relação à dimensão processual da qualidade, é preciso destacar aqueles estudos que apontam a fragilidade do processo de desenvolvimento e aprendizagem na educação infantil. A boa qualidade das interações entre professor e

crianças permite a construção de vínculos sólidos entre eles. Já aquelas práticas pedagógicas empreendidas pelo professor em que se verifica maior qualidade da intencionalidade resultam em melhor desenvolvimento e melhor aprendizagem de bebês e crianças.

Exemplos de descritores da qualidade das interações e das práticas pedagógicas são (Ferraz, 2018): atendimento das necessidades das crianças, em especial da proteção; reconhecimento das singularidades das crianças; efetiva condução e mediação do desenvolvimento e da aprendizagem das crianças; efetiva escuta das crianças, inclusive quando estas expressam seus sentimentos e pensamentos; exercício e construção da autonomia pela criança, inclusive de sua identidade, sem deixar de levar em conta o seu nível de desenvolvimento; planejamento e organização intencional das brincadeiras e atividades; alternância de brincadeiras e atividades livres com direcionadas, agitadas com calmas e individuais com coletivas; intencionalidade pedagógica voltada a diferentes aprendizagens; intervenções pedagógicas, tendo em vista as necessidades e possibilidades das crianças e os seus direitos de aprendizagem; estímulo diário ao movimento em espaços amplos, seguros e desafiadores; leitura diária compartilhada e dialógica de livros; reconhecimento e proibição de determinadas atitudes; identificação e resolução de conflitos, que promovem o desenvolvimento de competências interpessoais; atualização da documentação pedagógica das crianças por meio de portfólio de instrumentos e registros que evidenciem os seus progressos; e monitoramento do desenvolvimento das crianças, inclusive criando estratégias específicas para cada criança em face da concretização de suas aprendizagens.

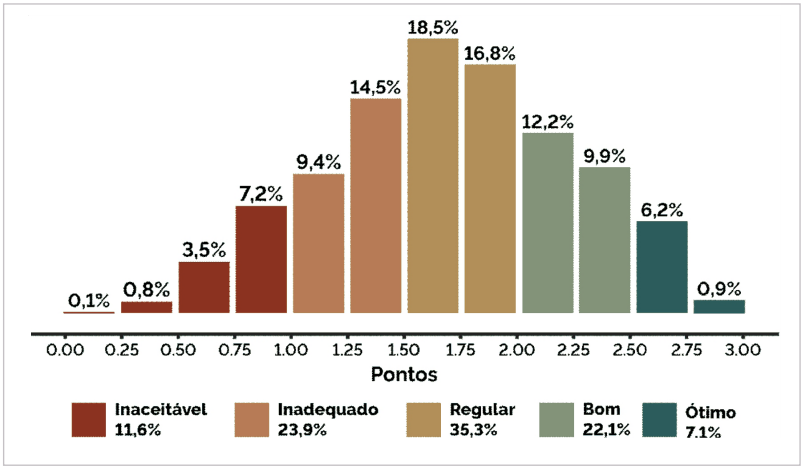
Berlinsky e Shady (2016), a partir da análise de centenas de estudos, identificaram que a forma como a criança utiliza seu tempo na escola a partir de atividades e brincadeiras conduzidas e mediadas pelo professor prediz mais sobre uma aprendizagem mais forte do que sobre aspectos relativos à qualidade da infraestrutura escolar. As pesquisas indicam que o apoio emocional às crianças – relação professor-criança sólida, clima da sala positivo, sensibilidade e consideração do professor e da escola pelas perspectivas das crianças –, a organização do espaço de aprendizagem – gestão positiva dos comportamentos e do tempo – e o apoio à aprendizagem – interação de qualidade, intencionalidade pedagógica robusta, promoção de atividades de análise, raciocínio e linguagem – influenciam positivamente o desenvolvimento da linguagem, das competências sociais e cognitivas (Aguiar; Mata, 2021).

Pesquisa amostral de turmas da educação infantil, realizada em 12 grandes municípios das cinco regiões geográficas sobre a qualidade da educação infantil, avaliou seis dimensões da oferta em 3.467 turmas, sendo 1.683 de creche e 1.784 de pré-escola, em 1.807 unidades educacionais. Usando a metodologia Escala de Avaliação de Ambientes de Aprendizagens dedicados à Primeira Infância (Eapi), a pesquisa avaliou a qualidade da educação infantil em relação à infraestrutura; ao

currículo, às interações e às práticas pedagógicas; às diversidades; à alimentação; à equipe e à gestão; e à segurança.

Na dimensão de "currículo, interações e práticas pedagógicas", foi identificado que 11,6% das turmas estão na faixa de qualidade considerada inaceitável e 23,9% estão na faixa inadequada (Gráfico 1). Ou seja, em 35,5% das turmas há riscos para o desenvolvimento das crianças ou ausência de aspectos básicos de qualidade. As condições de desenvolvimento e aprendizagem das crianças dessas turmas estão seriamente prejudicadas.

Gráfico 1 – Distribuição do total de turmas, por pontuação da dimensão "currículo, interações e práticas pedagógicas"

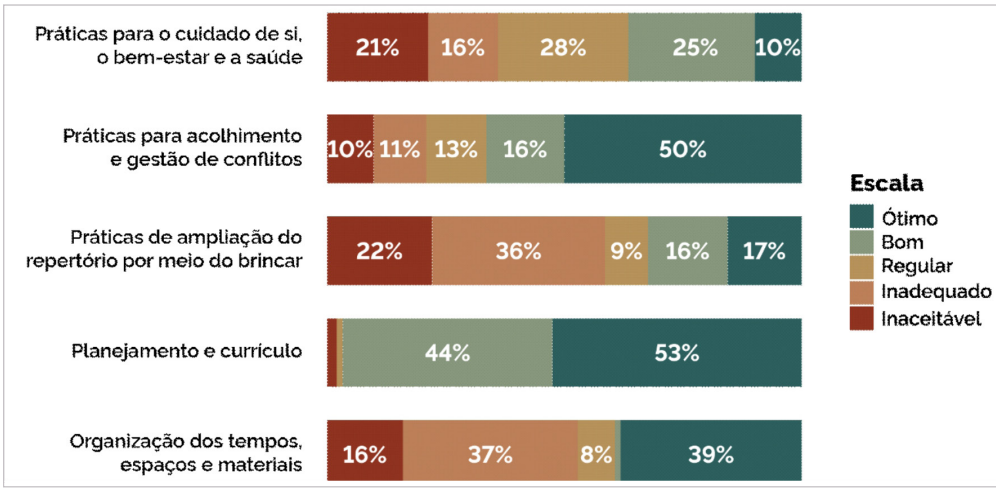


Fonte: Lepes (2022, p. 51).

Dentro da faixa "inaceitável", podem estar caracterizadas situações de violação de direitos, tais como: as crianças não podem ir ao banheiro ou tomar água quando demonstram necessidade; submissão das crianças a interações verbais negativas; os ritmos das crianças não são respeitados ao longo da rotina na unidade educacional; as atividades com as crianças não são planejadas nem registradas. Já na faixa "inadequado" observa-se que aquilo que está sendo ofertado às crianças ainda não corresponde ao que é esperado como atendimento de qualidade. Nessa faixa, observam-se: a desconsideração da criança como protagonista; a desconsideração do brincar como forma de aprendizagem; e a falta de tempo aproveitado nas áreas externas pelas crianças (Lepes, 2022).

A dimensão "currículo, interações e práticas pedagógicas" da Eapi é composta por cinco seções, a saber: práticas para o cuidado de si, para o bem-estar e para a saúde; práticas para acolhimento e gestão de conflitos; práticas de ampliação do repertório por meio do brincar; planejamento e currículo; e organização dos tempos, dos espaços e dos materiais. O Gráfico 2 mostra a distribuição das turmas avaliadas entre os níveis da escala que varia do "inaceitável" ao "ótimo".

Gráfico 2 – Distribuição do percentual de turmas entre as seções da dimensão "currículo, interações e práticas pedagógicas"



Fonte: Lepes (2022, p. 52).

Ainda na dimensão "currículo, interações e práticas pedagógicas" da Eapi, temos que 35,3% das turmas estão na faixa "regular" de qualidade (Gráfico 1). Isso indica que, em relação às práticas pedagógicas, por mais que sejam realizadas e baseadas em conceitos da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), não são articuladas de forma a utilizar estratégias pedagógicas lúdicas que favoreçam o protagonismo da criança – por exemplo, quando o acesso das crianças aos materiais só é fornecido por intermédio do professor ou quando sempre precisam pedir a permissão do adulto para tomar água. Nessa faixa, até se observa a existência de momentos de brincadeira livre e práticas de oralidade, porém sem que a interação com o professor amplie as aprendizagens possíveis nesses momentos. Já nas práticas de cuidado de si, bem-estar e saúde, o cuidado é priorizado, mas dissociado da intencionalidade pedagógica.

A pesquisa também revelou que há condições de oferta consideradas boas ou ótimas em turmas, escolas e municípios específicos, o que demostra que o Brasil pode, e já oferece, educação infantil de qualidade em contextos locais específicos.

Os dados já disponíveis quanto à qualidade da educação infantil mostram que o desafio enfrentado pelo Brasil de ampliação do acesso à creche e pré-escola também é acompanhado de desafios significativos em termos de qualidade. Embora tenha havido progresso em termos de cobertura, com aumentos substanciais nas taxas de matrícula ao longo das últimas décadas, a qualidade do ensino e das infraestruturas ainda varia consideravelmente. Muitas instituições, especialmente em regiões menos desenvolvidas, enfrentam problemas, como falta de recursos, instalações inadequadas e falta de materiais didáticos e brinquedos educativos, que são essenciais para o desenvolvimento na primeira infância.

Além disso, a formação e a qualificação dos profissionais que atuam nesse segmento ainda são pontos críticos. A necessidade de uma formação mais sólida e

contínua para educadores e cuidadores é evidente, visando melhorar as práticas pedagógicas e a interação com as crianças. Há uma deficiência no preparo desses profissionais para atender às necessidades específicas da educação infantil, que demanda alto grau de especialização, sensibilidade e adaptabilidade.

Para assegurar que a educação infantil no Brasil possa cumprir seu papel fundamental para o desenvolvimento cognitivo, emocional e social das crianças, as dimensões de qualidade da oferta devem estar no foco de atenção das políticas públicas de educação.

ANÁLISE CAUSAL

A análise descritiva acima apresenta os principais dados que evidenciam a presença da baixa qualidade da oferta de educação infantil. As características da oferta dessa etapa da educação básica, tanto em relação aos aspectos estruturais quanto aos aspectos processuais, explicam por que o desenvolvimento e a aprendizagem nessa etapa estão longe do desejável e por que as diferenças entre unidades escolares podem acentuar as desigualdades logo no início do processo educativo formal (Koslinski; Bartholo, 2020).

O primeiro grupo de causas da baixa qualidade da oferta de educação infantil está associado à estrutura escolar. A **estrutura escolar de grande parte das creches e pré-escolas públicas é insuficiente ou inadequada**, o que prejudica a concretização dos direitos de aprendizagem das crianças, conforme já apresentado na análise descritiva. A falta de estrutura escolar se manifesta de diversas formas. Uma delas é a precariedade da infraestrutura das unidades escolares que ofertam educação infantil em creches e pré-escolas. Outra é a **carência de recursos pedagógicos na maioria das escolas**, essenciais para o trabalho com crianças nessa etapa. Ambas as causas têm impacto considerável sobre o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças (Koslinski; Bartholo, 2020). A oferta conjunta de educação infantil e ensino fundamental na mesma unidade escolar, por exemplo, parece estar associada a um menor desenvolvimento e aprendizagem em linguagem e matemática (Koslinski; Bartholo, 2020).

Um outro aspecto da falta de estrutura escolar é o **grande número de professores sem formação superior em Pedagogia que atuam nessa etapa da educação**. A formação docente é sempre pesquisada como um fator associado a ganhos de aprendizagem na educação básica (Nye; Konstantopoulos; Hedges, 2004). Também a carência de profissionais de apoio aos professores regentes nessa etapa de ensino – auxiliares ou assistentes–, algo necessário para quem atua em turmas com crianças em idade de creche ou pré-escola, pode afetar negativamente a qualidade da oferta. A União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) divulgou que muitos profissionais de apoio, na ausência de professores regentes, acabam sendo responsáveis pelas turmas em que atuam (Undime, 2018).

Outro reflexo comum da falta de estrutura escolar na educação infantil tem sido observado por meio da redução da jornada escolar de pré-escolas, com vistas a atender a demanda crescente por creche. A ampliação do acesso, nesse caso, ocorre pela prática de reduzir o tempo de permanência da criança na escola, não dando aos pais a opção de jornada integral para seus filhos.

As principais causas que explicam a falta de estrutura escolar em suas diversas formas são **as dificuldades de financiamento de grande parte dos municípios brasileiros** (Bassi, 2011), a baixa capacidade técnica de parte dos órgãos dirigentes municipais de educação e a existência de outras prioridades no âmbito dos governos municipais. Outra causa é o caráter meramente orientador dos Parâmetros Nacionais da Qualidade da Educação Infantil (PQNEI), documento que não encontra amparo em resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE) ou em lei. A ausência de uma interpretação pedagógica para a avaliação da educação infantil do Inep, conforme preconizado pela Estratégia 1.6 do PNE, dificulta a indução de ações de qualificação da estrutura escolar da educação infantil pelas autoridades municipais.

O segundo grande grupo de causas está associado ao número significativo de turmas em que se observa a baixa qualidade processual da educação infantil. Destaca-se, inicialmente, que a divergência sobre os objetivos dessa educação torna pouco claro o que se espera das crianças, em termos de desenvolvimento e aprendizagem. Sem clareza de objetivos, observa-se ambiguidade entre o cuidar e o educar na creche e dúvidas em relação à aprendizagem esperada na pré-escola, que podem levar a uma desconexão forte entre essa etapa final da educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental (Instituto Natura; Universidade Diego Portales, 2020).

A baixa qualidade em relação ao currículo, às interações e às práticas pedagógicas em turmas de unidades de educação infantil é explicada por múltiplas causas. Uma delas é que, essa etapa da educação, principalmente no período de creche, ainda é entendida como espaço de assistência social, e não como espaço educacional. O reflexo disso é um cuidar desconectado do educar, que acaba por empobrecer o processo educativo das crianças. Esse olhar sobre a educação infantil é potencializado pelo percentual significativo de profissionais que exerce a docência sem formação inicial adequada (Brasil, 2022). Uma vez que o exercício da docência envolve práticas com intencionalidade pedagógica, o **grande número de profissionais do magistério da educação infantil sem formação adequada reduz a qualidade das interações entre professor e crianças**.

A baixa qualidade de parte dos cursos de Pedagogia, em especial da oferta de ensino a distância (EaD), também é uma das causas da baixa qualidade das interações e das práticas pedagógicas (Soares, 2014). Nos cursos de Pedagogia, a ênfase em conteúdos teóricos desconectados da prática, em detrimento dos conhecimentos

a serem ensinados e da didática, resulta em profissionais pouco preparados para o processo de ensino e aprendizagem (Gatti; Nunes, 2009). Magda Soares (2014, p. 149) aponta que os cursos de Pedagogia têm formado "[...] especialistas em educação, mas não professores de sala de aula preparados para trabalhar nas séries iniciais e na educação infantil".

Por fim, pode-se destacar um grupo de causas ligadas ao processo pedagógico coletivo na escola. O diretor escolar é o responsável por liderar a gestão pedagógica na escola (Grissom; Egalite; Lindsay, 2021). A literatura aponta que, em escolas nas quais os diretores escolares exercem a coordenação pedagógica, há resultados melhores em termos de aprendizagem (Oliveira; Carvalho, 2018). Esse é um dado importante, uma vez que grande parte dos diretores escolares dedica mais tempo a processos burocráticos do que a processos de ensino e aprendizagem.

O resultado disso é uma **coordenação insuficiente da gestão pedagógica na escola**, com professores que atuam de forma descoordenada nas turmas em que lecionam (Leithwood; Schumacker, 2020). Nesse cenário, observa-se frágil interação entre os profissionais do magistério na escola. Sem coordenação pedagógica efetiva, o projeto pedagógico da escola torna-se pouco coerente ou meramente ilustrativo. Em situações em que não se observa o exercício adequado da coordenação pedagógica na escola, mesmo que a rede municipal garanta 1/3 de hora-atividade aos profissionais do magistério, o planejamento das atividades se mostra insuficiente, bem como a falta de registros, desconsiderando a análise da situação dos alunos e os desafios dos professores. Os momentos de planejamento e diagnóstico pedagógico coletivo muitas vezes inexistem ou são pouco produtivos. A falta de orientação e suporte pedagógico das secretarias de educação às escolas concorre, também, para a situação de pouca eficácia da coordenação pedagógica.

CAUSAS CRÍTICAS

- Infraestrutura física insuficiente e inadequada na maioria das creches e pré-escolas.
- Recursos pedagógicos insuficientes na maioria das creches e pré-escolas.
- Profissionais sem formação inicial adequada que exercem a docência na educação infantil.
- Dificuldades de financiamento de grande parte dos municípios brasileiros.
- Formações inicial e continuada que não atendem às especificidades da educação infantil.
- Coordenação insuficiente do processo de gestão pedagógica na maioria das escolas e dos sistemas educacionais.

REFERÊNCIAS

ABUCHAIM, B. O. **Panorama das políticas de educação infantil no Brasil**. Brasília: Unesco, 2018.

AGUIAR, Cecília; MATA, Lourdes. Literacia emergente no jardim de infância. *In:* ALVES, R. A.; LEITE, I. (Org.). **Alfabetização baseada na Ciência**: manual do curso ABC. Brasília: MEC, 2021.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 142, jan./abr. 2011.

BERLINSKY, Samuel; SHADY, Norbert. **Os primeiros anos**: o bem-estar infantil e o papel das políticas públicas. Washington, D.C.: BID, 2016.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13563.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Parecer CNE/CEB 022/1998**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF: CNE/CEB, 1998.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados do Saeb 2021: Educação Infantil**. Brasília: Inep, 2022a. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/saeb. Acesso em: 16 set. 2022.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório de resultados do Saeb 2021:** volume 1: contexto educacional e resultados em língua portuguesa e matemática para o 5º e 9º anos do ensino fundamental e séries finais do ensino médio. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2021/resultados/relatorio_de_resultados_do_saeb_2021_volume_1.pdf. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados do Censo Escolar da Educação Básica 2022**. Brasília, DF: Inep, 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Parâmetros nacionais de qualidade da Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC; Unesco, 2018.

CAMPBELL, France A. *et al.* The Development of cognitive and academic abilities: growth curves from an early childhood educational experiment. **Developmental Psychology**, v. 37, n. 2, p. 231-42, mar. 2001.

CAMPOS, Maria Malta *et al*. A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 15-33, 2011.

CHETTY, Raj; FRIEDMAN, John. N.; ROCKOFF, Jonah. E. Measuring the impacts of teachers I: evaluating bias in teacher value-added estimates. **American Economic Review**, v. 104, n. 9, p. 2593-2632, 2014a.

CHETTY, Raj; FRIEDMAN, John. N.; ROCKOFF, Jonah. Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added and student out comes in adulthood. **American Economic Review**, v. 104, n. 9, 2633-2679, 2014b.

FERRAZ, Beatriz. **Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil**: apoiando contextos de interações, brincadeiras e linguagens promotores das aprendizagens e desenvolvimento das crianças de 0 a 5 anos. São Paulo: Movimento Pela Base; Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; Undime, 2018.

GATTI, Bernadete A.; NUNES; Maria Muniz Rossa (Org.). **Formação de professores para o ensino fundamental**: estudo de currículos das licenciaturas em pedagogia, língua português, matemática e ciências biológicas. São Paulo: FCC, 2009. (Coleção Textos FCC; v. 29).

GRISSOM, Jason A.; EGALITE, Ana J.; LINDSAY, Constane A. **How principals affect students and schools**: a systematic synthesis of two decades of research. New York: The Wallace Foundation, 2021.

INSTITUTO NATURA; UNIVERSIDADE DIEGO PORTALES. **Estudo comparativo sobre as políticas de letramento no Brasil e Chile – 2020**. São Paulo, Santiago. 2020.

KOSLINSKI, Mariane; BARTHOLO, Tiago. Desigualdades de oportunidades educacionais no início da trajetória escolar no contexto brasileiro. **Lua Nova**, São Paulo, v. 110, p. 215-245, maio/ago.2020.

LEITHWOOD, Kenneth; SUN, Jingping; SCHUMACKER, Randall. How school leadership influences student learning: a test of "The Four Paths Model". **Educational Administration Quarterly**, [S.l.], v. 56, n. 4, p. 570-599, Oct. 2020.

LABORATÓRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ECONOMIA SOCIAL (LEPES). **Estudo sobre qualidade da educação infantil:** relatório final. Ribeirão Preto: Fundação Maria Cecília Vidigal; Itaú Social; Movimento Bem Maior, 2022. Disponível em: https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/estudo-nacional-qualidade-educacao-infantil-2022. Acesso em: 19 abr. 2024.

NETO, Joaquim et al. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Estudos em Avaliação Educação**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

NYE, Barbara; KONSTANTOPOULOS, Spyros; HEDGES, Larry V. How large are teacher effects? **Educational evaluation and policy analysis**, [S.l.], v. 26, n. 3, p. 237-257, Sept. 2004.

OLIVEIRA, Ana Cristina Prado; CARVALHO, Cynthia Paes de. Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, e230015, 2018.

PINTO, Cristine; SANTOS, Daniel; SOUZA, André Portela. **Direct and indirect impacts of pre-school on student proficiency**. [S.l.: s.n.], 2011. Disponível em: https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/sbe_Julho2011.pdf. Acesso em: 18 dez. 2023.

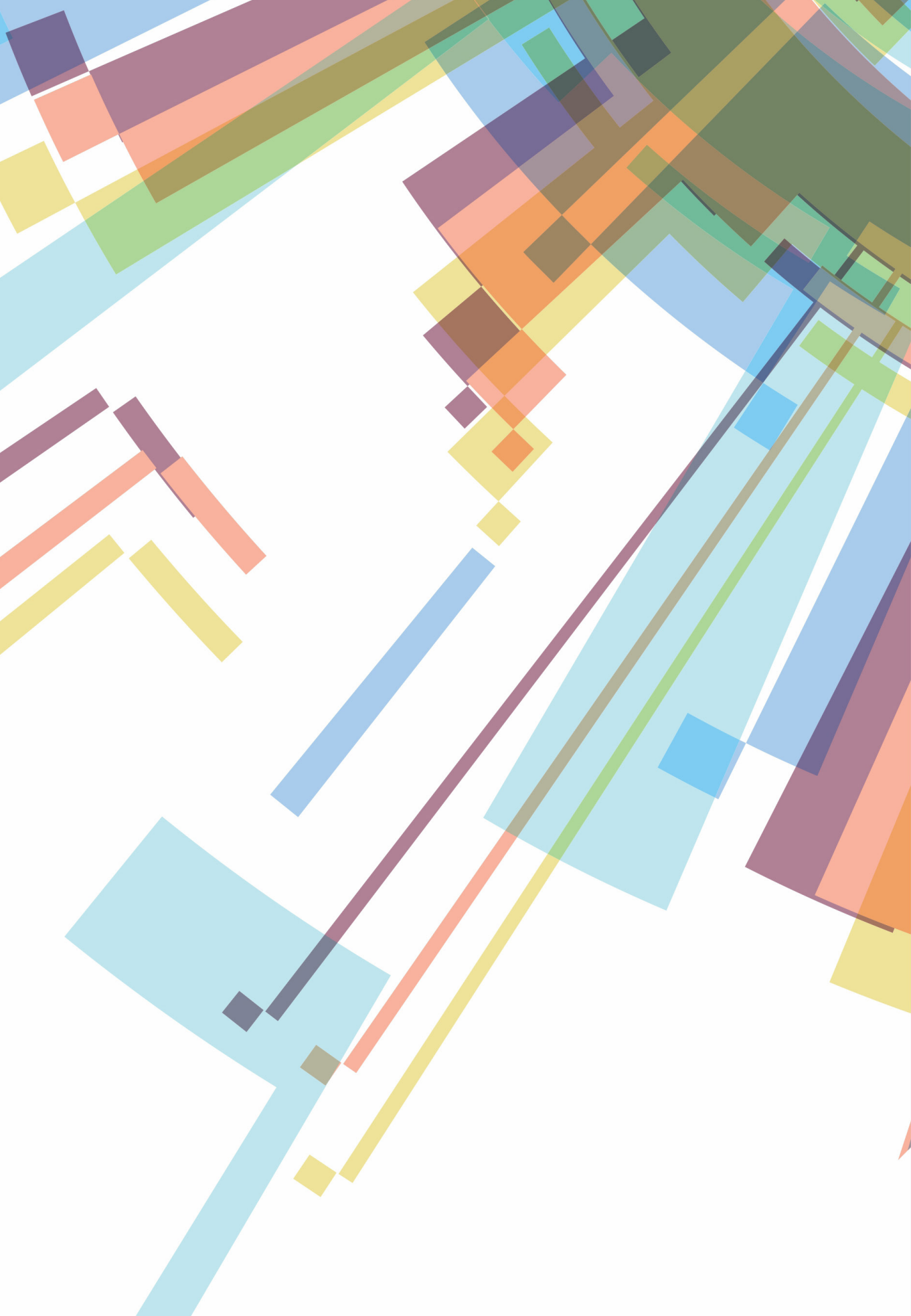
RUHM, Christopher J. Policies to assist parents with young children. **The Future of Children**, [S.l.], v. 21, n. 2, p. 37-68, 2011.

SOARES, Magda. Formação de rede: uma alternativa de desenvolvimento profissional de alfabetizadores/as. **Cadernos Cenpec**. São Paulo, v. 4, n. 2, p. 146-173, dez. 2014.

SYLVA, Kathy et al. **Early childhood matters**: evidence from the effective pre-school and primary education project. London: Routledge, 2010.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Microdados disponibilizados**. Ano: 2023.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Contratadas como auxiliares de educação infantil, profissionais exercem função de docente**. Brasília, DF: Undime, 2018. Disponível em: https://undime.org.br/noticia/19-02-2018-16-10-contratadas-como-auxiliares-de-educacao-infantil-profissionais-exercem-funcao-de-docente. Acesso em: 18 dez. 2023.



3) ALFABETIZAÇÃO

PROBLEMA

Crianças do 2º ano do ensino fundamental não estão alfabetizadas, comprometendo o desenvolvimento dos estudantes nos anos subsequentes de escolarização e a trajetória regular, havendo persistentes desigualdades entre as populações de baixo nível socioeconômico e as em situação de vulnerabilidade social, como populações negras, indígenas, quilombolas, pessoas surdas, com deficiência, povos do campo, das águas e das florestas.

ANÁLISE DESCRITIVA

A alfabetização é uma fase crucial do ensino fundamental. Nela, a criança aprende a ler e a escrever com autonomia, para utilizar a leitura e a escrita para se apropriar de conhecimentos nos demais anos e séries da educação básica. Quando a criança é alfabetizada com sucesso, ela consegue ler e escrever de forma autônoma, sem a intervenção de um mediador. Estudos mostram que o fracasso em alfabetizar na idade esperada aumenta o risco de fracasso escolar e compromete a aprendizagem ao longo da educação básica (Snow; Burns; Griffin, 1998; National Reading Panel, 2000; National Early Literacy Panel, 2009).

Estudo recente publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) revela que os efeitos da pandemia de Covid-19 foram mais acentuados na fase da alfabetização, observando-se um declínio mais forte no desempenho/aprendizado dos estudantes na avaliação do 2º ano do ensino fundamental (Bof; Basso; Santos, 2022).

1. Alfabetização de crianças[1]

O panorama da situação da alfabetização no País apresentado a seguir foi elaborado com base nos resultados da avaliação do Saeb para o 2º ano do ensino fundamental em 2019 e 2021. Comparam-se os resultados dessas duas edições, tendo em vista os impactos da pandemia de Covid-19, que afetou o desempenho dos estudantes, conforme demonstrado por vários estudos (Bof; Basso; Santos, 2022; Senkevics; Bof, 2022; Unesco; Unicef; World Bank, 2021).

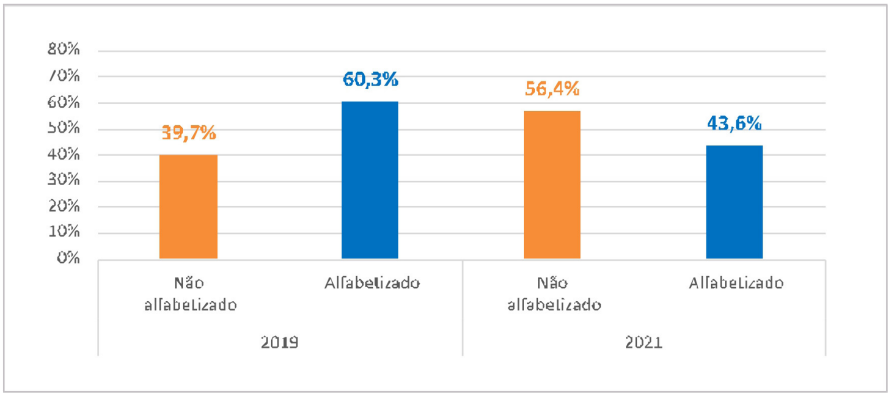
[1] Esta seção apresenta partes do estudo de Basso e Rodrigues (2023) publicado nos Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 8, do Inep, e de estudo em andamento das mesmas pesquisadoras.

A partir da publicação, em 2017, da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), é previsto que "nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização" (Brasil. MEC, [2018a], p. 56). Desse modo, a avaliação externa da alfabetização realizada pelo Inep, que era aplicada aos alunos do 3º ano do ensino fundamental até 2016, passou a ser aplicada aos alunos do 2º ano no âmbito do Saeb.

A pesquisa *Alfabetiza Brasil* (2023), promovida pelo Inep, levou à definição de um padrão associado a habilidades básicas de leitura e de escrita desenvolvidas por um estudante alfabetizado, próximo do que é, hoje, estabelecido pelos sistemas de avaliação de estados e municípios.[2]

O Gráfico 1 apresenta os resultados para o Brasil e mostra que, em 2019, 60,3% dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental estavam alfabetizados, percentual que decresceu em 2021 para 43,6%, indicando possíveis impactos da pandemia de Covid-19 para essa etapa de ensino.

Gráfico 1 – Percentual de estudantes do 2º ano do ensino fundamental alfabetizados – Brasil – 2019 e 2021

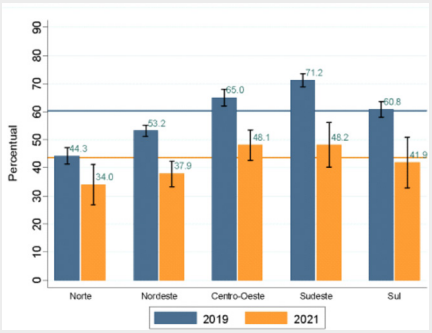


Fonte: Saeb/Inep 2019 e 2021.

Além dos resultados do total Brasil, apresentam-se a seguir, em diferentes desagregações, os dados da alfabetização de crianças, considerando o novo padrão de desempenho.

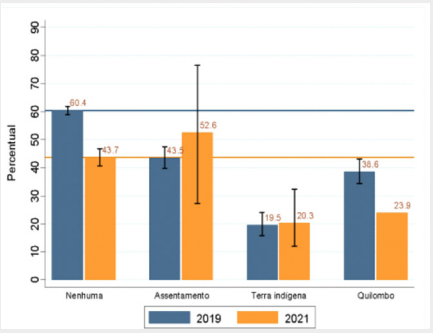
[2] Segundo a pesquisa, o ponto de corte na escala de proficiência que determina o estudante alfabetizado é a pontuação 743, ponto em que os estudantes estão alfabéticos. Leem pequenos textos formados por períodos curtos e localizam informações na superfície textual. Produzem inferências básicas com base na articulação entre texto verbal e não verbal, como em tirinhas e histórias em quadrinhos. Escrevem, ainda, com desvios ortográficos, textos que circulam na vida cotidiana para fins de uma comunicação simples: convidar, lembrar algo, por exemplo. Os estudantes são leitores/escritores iniciantes, que interagem de forma mais autônoma, principalmente com textos que circulam na vida cotidiana e no campo artístico literário, em práticas de leitura e de escrita, características do letramento escolar.

Gráfico 2 – Percentual de crianças do 2º ano do ensino fundamental alfabetizadas, por região – Brasil – 2019 e 2021



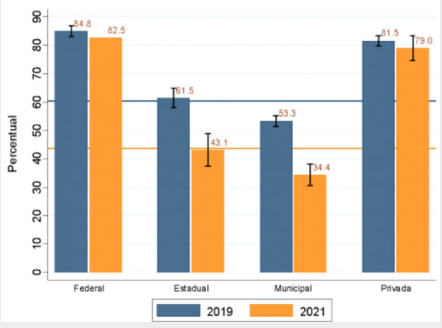
Fonte: Inep, Saeb 2019 e 2021. In: Basso; Rodrigues (2023). Desigualdades educacionais no início da trajetória escolar: resultados da alfabetização das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental (estudo em andamento).

Gráfico 3 – Percentual de crianças do 2º ano do ensino fundamental alfabetizadas, por localização diferenciada – Brasil – 2019 e 2021



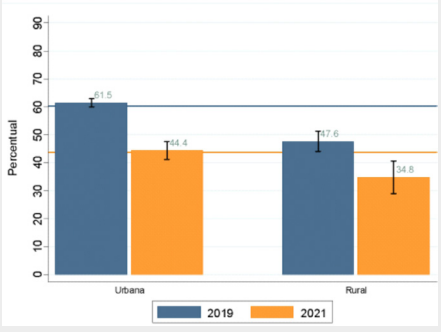
Fonte: Inep, Saeb 2019 e 2021. In: Basso; Rodrigues (2023). Desigualdades educacionais no início da trajetória escolar: resultados da alfabetização das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental (estudo em andamento).

Gráfico 4 – Percentual de crianças do 2º ano do ensino fundamental alfabetizadas, por dependência administrativa – Brasil/2019 e 2021



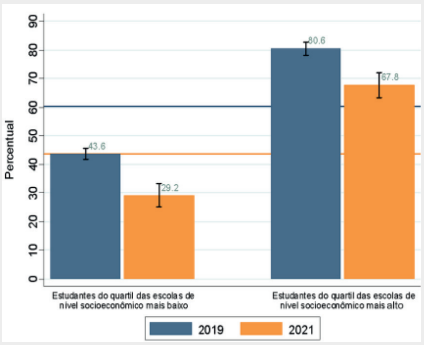
Fonte: Inep, Saeb, 2019 e 2021. In: Basso; Rodrigues (2023). Desigualdades educacionais no início da trajetória escolar: resultados da alfabetização das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental (estudo em andamento).

Gráfico 5 – Percentual de crianças do 2º ano do ensino fundamental alfabetizadas, por zonas urbana e rural – Brasil – 2019 e 2021



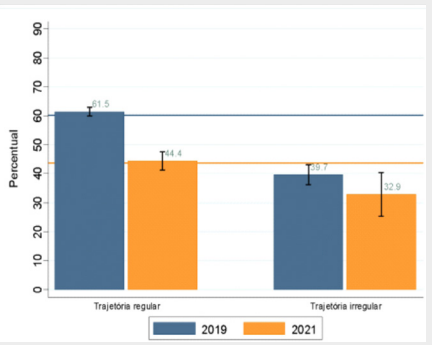
Fonte: Inep, Saeb, 2019 e 2021. In: Basso; Rodrigues (2023). Desigualdades educacionais no início da trajetória escolar: resultados da alfabetização das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental (estudo em andamento).

Gráfico 6 – Percentual de crianças do 2º ano do ensino fundamental alfabetizadas, por nível socioeconômico das escolas – Brasil – 2019 e 2021



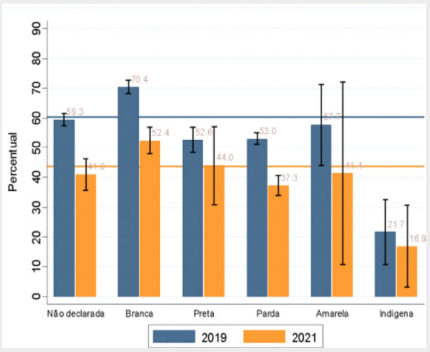
Fonte: Inep, Saeb 2019 e 2021. In: Basso; Rodrigues (2023). Desigualdades educacionais no início da trajetória escolar: resultados da alfabetização das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental (estudo em andamento).

Gráfico 7 – Percentual de crianças do 2º ano do Ensino fundamental alfabetizadas, por regularidade na trajetória escolar – Brasil – 2019 e 2021



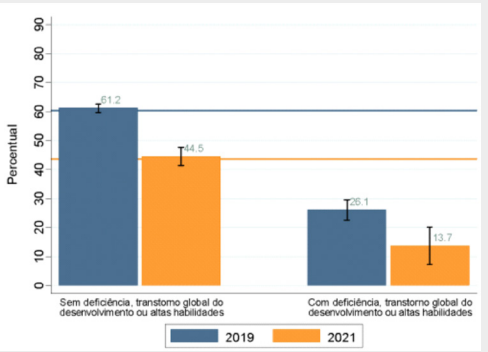
Fonte: Inep, Saeb 2019 e 2021. In: Basso; Rodrigues (2023). Desigualdades educacionais no início da trajetória escolar: resultados da alfabetização das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental (estudo em andamento).

Gráfico 8 – Percentual de crianças do 2º ano do ensino fundamental alfabetizadas, por raça/cor[3] – Brasil – 2019 e 2021



Fonte: Inep, Saeb 2019 e 2021. In: Basso; Rodrigues (2023). Desigualdades educacionais no início da trajetória escolar: resultados da alfabetização das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental (estudo em andamento).

Gráfico 9 – Percentual de crianças do 2º ano do Ensino fundamental alfabetizadas, educação especial[4] – Brasil – 2019 e 2021

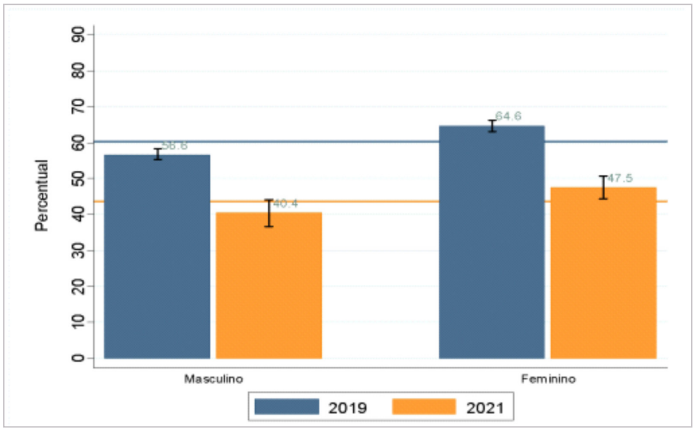


Fonte: Inep, Saeb 2019 e 2021. In: Basso; Rodrigues (2023). Desigualdades educacionais no início da trajetória escolar: resultados da alfabetização das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental (estudo em andamento).

[3] As escolas indígenas que não ministram a língua portuguesa como primeira língua não fazem parte do público-alvo do Saeb. No caso daquelas que ministram, cabe às secretarias estaduais e aos órgãos dirigentes municipais de educação optarem pela participação ou não no Saeb.

[4] As classes, escolas ou serviços especializados de educação especial não integrantes do ensino regular não fazem parte da população de referência do Saeb. Assim, os estudantes com necessidades especiais participantes do Saeb são aqueles matriculados em escolas de ensino regular que fazem parte da população de referência do Saeb.

Gráfico 10 – Percentual de crianças do 2º ano do ensino fundamental alfabetizadas, por sexo – Brasil – 2019 e 2021



Fonte: Inep, Saeb 2019 e 2021. In: Basso; Rodrigues (2023). Desigualdades educacionais no início da trajetória escolar: resultados da alfabetização das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental (estudo em andamento).

As informações mais recentes do Saeb 2021 reafirmam as desigualdades sociais e educacionais dos estudantes desde o início da escolarização básica, situação agravada pela pandemia de Covid-19. Em 2021, mais da metade dos estudantes avaliados não estava alfabetizada. Ao desagregar esse percentual, verifica-se que as desigualdades se acentuam entre as diferentes regiões, os níveis socioeconômicos e a cor/raça. O estudo evidencia um cenário de urgente necessidade de recuperação de aprendizagem desses estudantes.

2. Alfabetização de crianças surdas

O processo de alfabetização de crianças ouvintes é totalmente diferente do de crianças surdas, devido às distintas modalidades da Língua Portuguesa e da Língua Brasileira de Sinais (Libras). A Língua Portuguesa é de modalidade oral-auditiva, baseada nos sons da fala e da audição, em que as palavras são constituídas por fonemas. A Libras é de modalidade viso-gestual, ligada aos movimentos das mãos, expressões corporais e expressões não manuais cujos itens lexicais são constituídos por parâmetros mínimos – configuração de mão, orientação de mão, movimento, localização ou pontos de articulação e expressão não manual (Brito, 1995; Quadros; Karnopp, 2004).

Há diferenciação nos modos de produção e recepção das informações por crianças surdas e por crianças ouvintes. Os bebês ouvintes escutam a voz da mãe desde a gestação. São inseridos no mundo da linguagem de forma precoce. As relações no ambiente familiar em que todos compartilham a mesma língua ajudam essas crianças pequenas a desenvolverem a linguagem de forma espontânea, as crianças entram na escola já com aquisição linguística e linguagem bem desenvolvidas.

Processo similar acontece com crianças surdas de pais surdos, que nascem e crescem em um ambiente linguístico em que todos se comunicam em Libras. Essas crianças, expostas à língua de sinais precocemente, adquirem essa língua de forma espontânea, sem ser ensinadas. Têm mais eficiência no processo gramatical da Libras e consciência linguística sobre o uso da gramática, com referências de uso do corpo, das expressões e dos espaços.

Já as crianças surdas de pais ouvintes não têm essa experiência visual e consciência linguística. Entre as famílias ouvintes 95% "[...] não sabem a língua de sinais ou não aceitam" (Skliar, 1997, p. 132). Essas crianças têm atrasos no desenvolvimento linguístico, cognitivo, social, cultural e afetivo.

No fluxograma das *Diretrizes de atenção da triagem auditiva neonatal* (Brasil. Ministério da Saúde, 2012) do Ministério de Saúde, quando é feito o teste da orelhinha e o resultado é positivo para diagnóstico da surdez, o protocolo de encaminhamento é para o uso de aparelhos auditivos ou implante coclear, com acompanhamento fonoaudiológico para estimulação de fala e linguagem. Não há encaminhamento para aquisição da língua de sinais. Tradicionalmente, os sujeitos surdos são vistos em sua anormalidade, com encaminhamento para correções e "cura" por meio de recursos tecnológicos e reabilitação clínica.

Desse modo, a maioria das crianças surdas chega à escola sem linguagem e bagagem linguística, cultural e identitária, com limitado conhecimento de mundo. Sua inserção em sala de aula para alfabetização, sem ter aquisição da Libras, não é simples. A mera presença do intérprete de Libras não será suficiente e adequada para as crianças surdas em sala de ouvintes.

De acordo com Quadros (2005), deve-se garantir a troca linguística efetiva em espaços compartilhados com outros surdos, seja na casa da criança, seja em creches, em escolas bilíngues de surdos, em escolas-polos bilíngues de surdos, em classes bilíngues de surdos ou em associações. A troca linguística por meio da Libras estimula o desenvolvimento da linguagem.

Segundo Capovilla (2020), tendo em vista a plasticidade neural de crianças surdas, deve-se propor o acesso precoce à Libras antes dos 5 anos. O período crítico do desenvolvimento da criança surda é na primeira infância (0 a 6 anos) e, quanto mais cedo houver estímulo e suporte adequado, maior será o benefício ao longo da vida dessa criança.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei n.º 9.394/1996), em seus artigos 60-A e 60-B (incluídos por meio da Lei n.º 14.191/2021), garante a educação bilíngue de surdos como modalidade de ensino de 0 a 17 anos de idade. A Lei n.º 10.436/2002 reconheceu a Libras como meio legal de comunicação e expressão das pessoas surdas. A escola, portanto, deve proporcionar o acesso pleno desse público à Libras e ter, em sala de aula, instrução em Libras, comunicação, interação e agrupamento com pares surdos. A educação bilíngue de surdos envolve a convivência entre pares surdos e professor bilíngue, a Libras como língua de instrução, comunicação e interações, considerando as especificidades linguísticas, o currículo

cultural, a experiência visual, os materiais didáticos em Libras, a metodologia de ensino e o currículo de Libras como primeira língua e de Língua Portuguesa escrita como segunda língua, as atividades em Libras, a avaliação bilíngue, entre outras.

É preciso diferenciar o currículo de Libras como primeira língua do processo de aquisição para desenvolvimento da língua de sinais em crianças surdas de pais surdos, crianças surdas de pais ouvintes, crianças surdas com implante coclear, crianças surdas com outras deficiências associadas. Currículo, metodologia, ensino, didática e planejamento pedagógico são diferentes para ensinar cada público-alvo da educação bilíngue de surdos devido à diferenciação no processo de aquisição da linguagem.

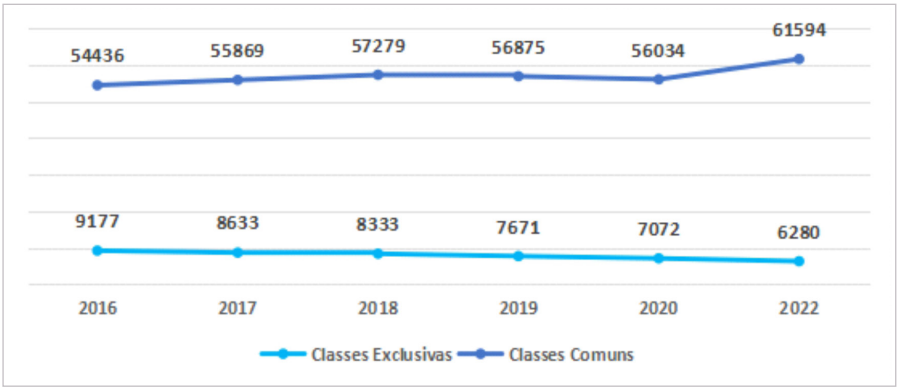
Para trabalhar na educação bilíngue de surdos é preciso ter formação em graduação específica. Conforme o Decreto n.º 5.626/2005, a formação deve ser realizada em nível superior, em curso de graduação de licenciatura plena em Letras Libras ou em Letras Libras/Língua Portuguesa como Segunda Língua. A formação para a alfabetização bilíngue de crianças surdas na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental I deve ser ocorrer em curso de Pedagogia Bilíngue.

No Brasil, segundo o Censo da Educação Básica (Brasil. Inep, 2023a), há 65 escolas bilíngues de surdos, todas em zona urbana, sendo: uma escola federal, 16 estaduais, 24 municipais e 24 privadas. Entre as privadas, uma é particular e as demais são filantrópicas/conveniadas, sendo 19 com parceria com o poder público.

Metade dos estados não tem nenhuma escola, escola-polo ou classe bilíngue de surdos. Esses estados que não ofertam educação bilíngue de surdos estão concentrados na região Norte, com 3% das escolas bilíngues do País; no Centro-Oeste, com 6%; e no Nordeste, com 13%.

O Gráfico 11 mostra o número de matrículas dos estudantes público-alvo da educação bilíngue de surdos (Paebs)[5] em classes exclusivas, isto é, em classes bilíngues de surdos e em classes comuns não bilíngues.

Gráfico 11 – Número de matrículas do Paebs em turmas comuns e turmas exclusivas – Brasil – 2016 a 2022



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2016 a 2022, Inep/MEC.

[5] Inclui estudantes surdos, surdo-cegos, com deficiência auditiva sinalizantes, surdos com altas habilidades ou superdotação ou com outras deficiências associadas.

Segundo dados do Gráfico 11, houve queda de 31,5% nas matrículas do Paebs em escolas bilíngues de surdos entre 2016 e 2022, e aumento de 11,6% nas matrículas em escolas inclusivas. Isso levou ao fechamento de escolas bilíngues de surdos.

Nem todas as escolas bilíngues de surdos asseguram a oferta de ensino em todas as etapas da educação básica aos estudantes Paebs. A maioria dessas escolas oferta somente o ensino fundamental. É essencial garantir o acesso e a permanência na educação bilíngue de surdos aos estudantes Paebs, sem interrupção durante o processo de alfabetização/escolarização.

ANÁLISE CAUSAL

1.1. Análise causal da alfabetização das crianças ouvintes

A análise descritiva acima apresenta os principais dados que evidenciam o problema da alfabetização no Brasil. O primeiro grupo de causas da não alfabetização das crianças ouvintes até o final do 2º ano do ensino fundamental está associado à precariedade da **infraestrutura escolar e dos recursos pedagógicos de grande parte das escolas públicas que ofertam os anos iniciais do ensino fundamental**. Utilizando a metodologia de Neto *et al.* (2013) para os dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep 2022), observa-se que somente 9,9% das escolas públicas que ofertam os anos iniciais do ensino fundamental apresentavam nível adequado ou avançado de infraestrutura em 2022.

Uma segunda causa crítica que explica a baixa proficiência média no Saeb 2º ano do ensino fundamental é a **baixa qualidade das interações e práticas pedagógicas entre professores, estudantes, demais profissionais da escola e comunidade escolar, em especial os pais ou responsáveis**. Várias são as causas que incidem sobre essa causa crítica. A primeira, relacionada à transição entre a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental, é a descontinuidade dos processos de ensino e aprendizagem entre as duas etapas (Dockett; Perry, 2007; Bera, 2016). Uma vez que há evidências de que o grau de desenvolvimento alcançado pelas crianças egressas da pré-escola impacta no sucesso da aprendizagem no ensino fundamental (National Reading Panel, 2000), é preciso que os responsáveis pela política educacional planejem uma transição eficaz entre a pré-escola e os anos iniciais do ensino fundamental.

Outras causas da baixa qualidade das interações e práticas pedagógicas referem-se ao **grande número de professores sem formação adequada ao componente curricular que lecionam** (Brasil. Inep, 2023) e a **baixa qualidade da formação inicial docente**, que pouco prepara a maioria dos professores para atuarem em sala de aula (Soares, 2017).

Outras causas do alto percentual de crianças não alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental estão relacionadas às **dificuldades de coordenação do processo pedagógico na escola**. Os diretores escolares têm dificuldade de reali-

zar atividades, como reuniões pedagógicas para elaboração e acompanhamento do projeto pedagógico da escola, e análises de situações pedagógicas que envolvem os professores sob sua coordenação, bem como aquelas que envolvem as dificuldades e potencialidades dos estudantes. Grande parte dos diretores escolares dedica mais tempo a processos administrativos do que a processos de ensino e aprendizagem. Estudos apontam que, naquelas escolas em que os diretores escolares exercem a coordenação pedagógica, observam-se resultados melhores em termos de aprendizagem (Leithwood; Schumacker, 2020; Grissom, Egalite; Lindsay, 2021).

Outra causa se refere a como **muitas secretarias de educação não exercem adequadamente suas funções de orientação e suporte pedagógico às escolas e, como consequência, o diretor escolar tem dificuldade em exercer, de forma efetiva, a coordenação pedagógica da instituição escolar**, o que torna difícil a reversão de uma situação marcada pelo grande número de crianças não alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental.

1.2. Análise causal da alfabetização de crianças surdas

Para que a alfabetização bilíngue (Libras/português escrito) ocorra de forma efetiva, é crucial que a criança surda tenha acesso, inicialmente, à língua de sinais, que será a sua primeira língua. Entretanto, a maioria das crianças surdas são de famílias ouvintes, o que inviabiliza o acesso e o desenvolvimento linguístico pleno antes de ingressar na escola.

Uma das causas críticas identificadas para o insucesso da alfabetização de de crianças surdas é que **muitas famílias ouvintes de crianças surdas não aceitam a Libras por terem uma visão clínica que entende a surdez como uma deficiência limitadora**. Essa visão é, geralmente, reforçada pelo profissional de saúde que fornece as primeiras orientações à família da criança. Assim, o ensino de Libras não é uma opção oferecida às famílias**.**

Os profissionais da saúde responsáveis pelo diagnóstico clínico da surdez infantil desconhecem os desafios pedagógicos que as crianças surdas enfrentam nos primeiros anos de vida, o que resulta em prejuízos ao processo de aprendizagem deste público-alvo. É preciso que haja orientação a profissionais da saúde e a familiares para o encaminhamento bilíngue de crianças surdas à aquisição precoce da Libras. Isso ajudaria a diminuir o capacitismo e o preconceito estrutural com relação à comunidade surda. É preciso mostrar que a surdez pode ser entendida não como uma patologia, mas como um modo diferente de se comunicar e de perceber o mundo.

Outras causas relacionadas ao problema da alfabetização de crianças surdas referem-se **à ausência de uma política de alfabetização bilíngue que considere a Libras como primeira língua e o Português escrito como segunda língua.** Além dos recursos orçamentários insuficientes, percebe-se despreparo e, muitas vezes, a falta de interesse político de entes federados em promover políticas educacionais

para a educação bilíngue de surdos. A demanda existe, mas não há escolas suficientes: há apenas 65 escolas bilíngues no País, muitas com infraestrutura física e pedagógica inadequada e precária.

Outra questão relacionada é a oferta insuficiente de transporte escolar (municipal e intermunicipal) para atender às crianças surdas matriculadas nas séries iniciais em etapa de alfabetização nas escolas bilíngues de surdos, escolas-polos bilíngues de surdos e classes bilíngues de surdos, que garanta a qualidade de ensino e aprendizagem. Muitas vezes, essas instituições de ensino são muito distantes da moradia desses alunos. Pela falta de transporte escolar, eles são matriculados em escola que não tem perspectiva bilíngue, apenas por ser a mais próxima de sua casa. Essa é a prática recorrente das próprias secretarias de educação: encaminhar os alunos a escolas próximas de suas residências. Não há orientação aos familiares, por parte dos gestores de educação, para o encaminhamento de crianças surdas para escolas bilíngues.

Outra causa identificada é a ausência de diretrizes nacionais para a alfabetização bilíngue de crianças surdas. Com relação a esse ponto, estão sendo elaboradas as Diretrizes Nacionais de Educação Bilíngue de Surdos – documento que pretende propor base comum para a promoção de currículos, formação e práticas pedagógicas bilíngues de alunos surdos. Observa-se que os currículos não preveem a aquisição da Libras para a alfabetização bilíngue de surdos. A própria **Base Nacional Comum Curricular (BNCC) não considera as especificidades linguísticas, identitárias e culturais das crianças surdas**, pois não leva em conta a modalidade de educação bilíngue de surdos.

Assim, ainda se observa a prática comum nas escolas de alfabetização com base na oralidade, o que não é adequado às crianças surdas. Visto que a Libras é uma língua visual-espacial, é preciso uma metodologia de alfabetização própria para essa modalidade.

Outro problema comum nas escolas é não considerar o nível linguístico de seus alunos no processo de alfabetização bilíngue. Como já explanado, muitas crianças surdas vêm de famílias ouvintes e chegam à escola sem ter adquirido a língua de sinais; outras, no entanto, já sabem a Libras. Portanto, é preciso que haja consideração dessas diferenças linguísticas no processo de alfabetização em Libras para que se possa efetivar o desenvolvimento das crianças surdas na leitura e escrita da Língua Portuguesa.

Os materiais didáticos existentes no Plano Nacional do Livro Didático (PNLD) não são adequados para a alfabetização de crianças surdas, pois não consideram suas especificidades linguísticas, identitárias e culturais, havendo apenas a tradução do intérprete de Libras.

No que se refere aos projetos pedagógicos das escolas, geralmente, esses documentos não consideram as especificidades linguísticas, identitárias e culturais dos alunos surdos.

Ademais, não há referenciais de avaliação da aprendizagem para criança surda na leitura e na escrita. O **Saeb é inadequado para medir a alfabetização dessas crianças, pois não considera as especificidades linguísticas da criança surda**. Assim, não sabemos, de fato, qual é o desempenho das crianças surdas no processo de alfabetização, o que dificulta o desenho de uma política específica para este fim.

Por fim, há baixa oferta de formação específica para professores atuarem na alfabetização bilíngue de crianças surdas. Atualmente, segundo e-MEC (Brasil. MEC, 2023c), há apenas dois cursos superiores: graduação/licenciatura de pedagogos para atuarem na educação bilíngue de surdos. Observa-se como prioridade formar intérpretes de Libras, e não pedagogos bilíngues. Assim, há **carência de professores com formação em pedagogia bilíngue (Libras/português) para atuar na alfabetização de crianças surdas.**

Há aparente desinteresse das Instituições de Ensino Superior (IES) em ofertar esse curso, além de desinteresse dos egressos do ensino médio em cursar pedagogia bilíngue, devido à desvalorização e desprofissionalização do magistério da educação básica na área de educação bilíngue de surdos.

CAUSAS CRÍTICAS

1.1. Causas críticas – alfabetização das crianças ouvintes

- Precariedade da infraestrutura escolar e dos recursos pedagógicos de grande parte das escolas públicas que ofertam os anos iniciais do ensino fundamental.
- Baixa qualidade das interações e práticas pedagógicas entre professores, estudantes, demais profissionais da escola e da comunidade escolar, em especial dos pais ou responsáveis.
- Grande número de professores sem formação adequada ao componente curricular que lecionam e baixa qualidade da formação inicial docente.
- Dificuldades de coordenação do processo pedagógico na escola.
- Muitas secretarias de educação não exercem adequadamente suas funções de orientação e suporte pedagógico às escolas e, como consequência, o diretor escolar tem dificuldade em exercer, de forma efetiva, a coordenação pedagógica da instituição escolar.

1.2. Causas críticas – alfabetização de crianças surdas

- Muitas famílias ouvintes de crianças surdas não aceitam a Libras por terem uma visão clínica que entende a surdez como uma deficiência limitadora.
- Os profissionais da saúde responsáveis pelo diagnóstico clínico da surdez infantil desconhecem os desafios pedagógicos que as crianças surdas enfrentam nos primeiros anos de vida.
- Ausência de uma política de alfabetização bilíngue que considere a Libras como primeira língua e o Português escrito como segunda língua.

- A BNCC não considera as especificidades linguísticas, identitárias e culturais das crianças surdas.
- O Saeb é inadequado para medir a alfabetização dessas crianças, pois não considera as especificidades linguísticas da criança surda.
- Carência de professores com formação em pedagogia bilíngue (Libras/português) para atuar na alfabetização de crianças surdas.

REFERÊNCIAS

BASSO, Flávia Viana; RODRIGUES, Clarissa Guimarães. Avaliação da alfabetização: contribuições para o novo Plano Nacional de Educação. In: MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. de; BOF, Alvana Maria. **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais:** contribuições ao novo Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Inep, 2023. p. 45-80. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 8)

BERA, Saradind. P. Problems faced by children during transitions from pre-school to primary school. **Journal of Research in Education**, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 33-53, Dec. 2016.

BOF, Alvana Maria; BASSO, Flavia Viana; SANTOS, Robson dos. Impactos da pandemia na alfabetização das crianças brasileiras. In: MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. de; SANTOS, Robson dos. **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais:** impactos da pandemia. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 241-275. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 7).

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 set. 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 10.436, de 24 de abril de 2002. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – Libras e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2002. Seção 1, p. 23.

BRASIL. Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei n° 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – Libras, e o art. 18 da Lei n° 10.098, de 19 de dezembro de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 2005. Seção 1, p. 28.

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. Lei nº 14.191, de 3 de agosto de 2021.Altera a Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a modalidade de educação bilíngue de surdos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 ago. 2021. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Escalas de proficiência do Saeb**. Brasília, DF: Inep, 2020. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/escalas_de_proficiencia_do_saeb.pdf. Acesso em: 2 jan. 2022.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo Escolar da Educação Básica 2022:** notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2023a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica**. Brasília, DF: Inep, 2023b.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Base Nacional Comum Curricular:** educação é a base. Brasília, DF: MEC, [2018].

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Cadastro nacional de cursos e Instituições de Educação Superior:** cadastro e-MEC. Brasília, DF, 2023c. Disponível em: https://emec.mec.gov.br. Acesso em: 3 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretrizes de atenção da triagem auditiva neonatal**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2012.

BRITO, L. F. **Por uma gramática de Línguas de Sinais**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1995.

CAMPOS, M. L. I. L. **Cultura Surda**: possível sobrevivência no campo da inclusão escolar? 2008. 233 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências e Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CAPOVILLA, F. C. Por um Plano Nacional de Alfabetização (PNA) capaz de respeitar diferenças de língua e constituição biológica. **Revista Psicopedagogia**, São Paulo, v. 37, n. 113, p. 208-224, maio/ago. 2020.

COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. **O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem**. São Paulo: Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, 2014. (Série Estudos do Comitê Científico – NCPI; 1). Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/crianca_feliz/Treinamento_Multiplicadores_ Coordenadores/IMPACTO_DESENVOLVIMENTO_PRIMEIRA%20INFaNCIA_SOBRE_APRENDIZAGEM.pdf. Acesso em: 3 ago. 2023.

DECLARAÇÃO Universal de Direitos Linguísticos, 1996. PEN clube português. Barcelona, jun. 1996. Disponível em: http://www.penclubeportugues.org/comites/declaracao-universal-dos-direitos-linguisticos/.Acesso em: ago. 2023.

DOCKETT, Sue; PERRY, Bob. **Transitions to school**: perceptions, expectations, experiences. Australia: UNSW Press, 2007.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (Unicef). **Situação da infância brasileira 2006:** crianças de até 6 anos: o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento. Brasília, DF: Unicef, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

GRISSOM, J. A.; EGALITE, A.; LINDSAY, C. **How principals affect students and schools**: a systematic synthesis of two decades of research. New York: The Wallace Foundation. 2021.

LEITHWOOD, K.; Sun, J; SCHUMACKER, R. How school leadership influences student learning: a test of "The Four Paths Model". **Educational Administration Quarterly**, v. 56, n. 4, p. 570-599, Oct. 2020.

NATIONAL EARLY LITERACY PANEL. **Developing early literacy**: report of the national early literacy panel: a scientific synthesis of early literacy development and implications for intervention. Washington: National Institute for Literacy, 2009.

NATIONAL READING PANEL. **Teaching children to read**: an evidence-based assessment of the scientific research literature on reading and its implications for reading instruction. Washington: National Institute of Child Health and Human Development, 2000.

NETO, Joaquim José Soares; JESUS, Girlene Ribeiro de; KARINO, Camila Akemi; ANDRADE, Dalto Francisco de. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). **Declaração de Salamanca sobre princípios, política e práticas na área das necessidades educativas especiais, 1994**. Brasília, DF: Unesco, 1998.

QUADROS, Ronice Muller de. **Desenvolvimento linguístico e educação do surdo**: 3º semestre. Santa Maria, RS: UFSM, 2005.

QUADROS, Ronice Muller de; KARNOPP, L. B. **Língua Brasileira de Sinais**: estudos linguísticos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

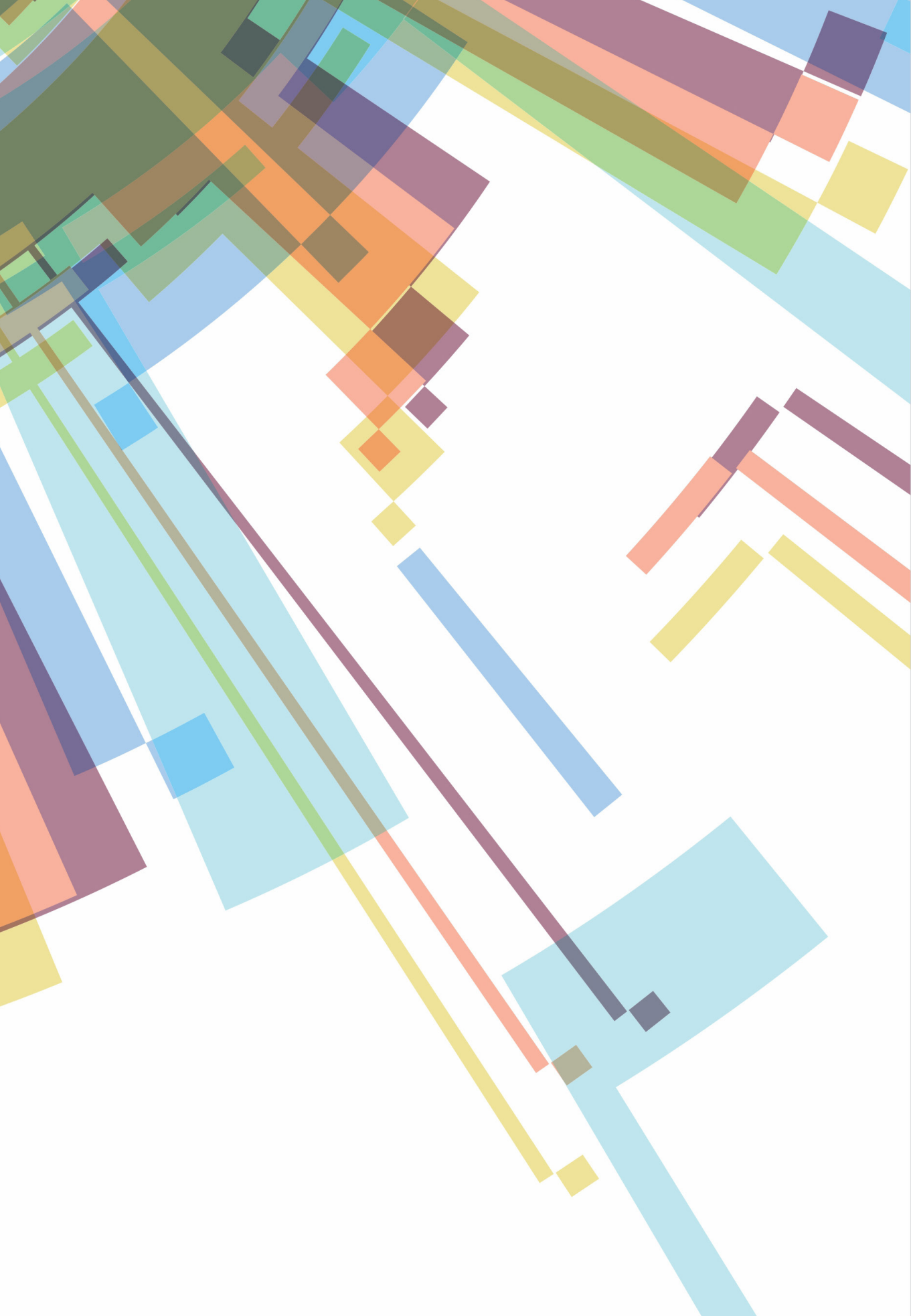
SENKEVICS, Adriano Souza; BOF, Alvana Maria. Desigualdades educacionais na pandemia: análise das respostas das escolas brasileiras à suspensão das atividades presenciais em 2020.In: MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. de; SANTOS, Robson dos. **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais:** impactos da pandemia. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 173-209. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 7).

SKLIAR, C. (Org.). **Educação e exclusão**: abordagem socio-antropológica em educação especial. Porto Alegre: Mediação, 1997.

SOARES, Magda. **Alfabetização**: a questão dos métodos. São Paulo: Contexto, 2017.

SNOW, C. E.; BURNS, S. M.; GRIFFIN, P. **Preventing reading difficulties in young children**. Washington, DC: National Academy Press, 1998.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (Unesco); UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (Unicef); WORLD BANK. **The state of the global education crisis:** a path to recovery. Washington, D.C: Unesco, Unicef, World Bank, 2021. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/416991638768297704/pdf/The-State-of-the-Global-Education-Crisis-A-Path-to-Recovery.pdf. Acesso em: 18 abr. 2024.



4) ACESSO, TRAJETÓRIA E CONCLUSÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO

PROBLEMA

Grande número de crianças, adolescentes e jovens em idade escolar obrigatória possuem trajetórias escolares irregulares e não concluem os ensinos fundamental e médio na idade adequada, número que se torna maior entre as populações em situação de vulnerabilidade social, como populações negras, indígenas, quilombolas, pessoas surdas, pessoas com deficiência e povos do campo, das águas e das florestas.

ANÁLISE DESCRITIVA

A grande maioria das crianças em idade escolar obrigatória no Brasil acessa a escola na idade própria. Contudo, parte dos estudantes possui trajetórias escolares irregulares e acabam por não concluir o ensino fundamental ou o ensino médio na idade recomendada, ou mesmo se evadem do sistema de ensino antes de concluir a educação básica.

Quando se fala em acesso, presume-se que está sendo considerado o fato de o indivíduo conseguir acessar o sistema de ensino, o que é garantido efetivamente pelo seu registro de matrícula em uma escola a partir dos marcos legais A trajetória escolar diz respeito ao que ocorre com o estudante durante os anos de frequência à escola – se este é retido no mesmo ano escolar, se progride, se abandona a escola em algum momento, se retorna posteriormente ou não etc. A conclusão escolar, por sua vez, corresponde ao término de uma etapa da educação básica e deve ser acompanhada das aprendizagens esperadas, conforme a orientação curricular em vigor.

Portanto, "acesso", "trajetória" e "conclusão" são conceitos distintos, mas relacionados, que requerem medidas próprias para o seu monitoramento.

Os resultados mais recentes, divulgados no Painel de Monitoramento do PNE de 2023 (Brasil. Inep, 2023), conforme Tabela 1, mostram que o acesso ao ensino fundamental está praticamente universalizado, tendo alcançado 96,3% das crianças de 6 a 14 anos em 2022. Grupos de estudantes dos diversos recortes analíticos convergem para uma taxa de escolarização líquida no ensino fundamental próxima a 100%.

Tabela 1 – Taxa de escolarização líquida no ensino fundamental, por grupos analíticos – Brasil – 2012 a 2022

Recortes analíticos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Brasil	96,7	96,9	97,2	97,4	97,3	97,7	98,0	97,8	98,0	95,9	96,3
Norte	95,7	95,8	96,3	96,6	96,7	97,3	97,3	97,0	97,4	95,1	95,4
Nordeste	96,1	96,1	96,7	97,1	97,3	97,5	97,7	97,6	97,8	95,2	95,9
Sudeste	97,2	97,5	97,5	97,6	97,5	97,8	98,3	98,0	98,4	96,7	96,9
Sul	97,7	97,9	98,0	98,0	97,7	98,1	98,3	98,1	97,6	96,3	96,6
Centro-Oeste	96,6	96,9	97,2	97,6	96,9	97,7	97,7	97,9	97,6	95,5	95,5
Urbana	96,9	97,0	97,3	97,4	97,3	97,7	98,1	97,8	98,0	95,9	96,3
Rural	96,2	96,4	96,7	97,2	97,3	97,5	97,5	97,8	97,8	96,1	96,1
Brancos	97,3	97,4	97,6	97,7	97,5	98,0	98,3	97,8	98,0	96,2	96,8
Negros	96,3	96,6	96,9	97,2	97,2	97,5	97,8	97,8	97,9	95,8	96,0
Masculino	96,6	96,8	97,0	97,1	97,2	97,6	97,8	97,7	97,8	95,4	96,3
Feminino	96,9	97,0	97,4	97,7	97,4	97,8	98,1	97,9	98,1	96,5	96,3
25% mais pobres	96,1	96,0	96,5	96,7	96,9	97,3	97,6	97,4	-	-	95,5
25% mais ricos	98,5	98,8	98,8	98,8	98,2	98,2	98,9	98,7	-	-	97,8

Fonte: Inep, Painel de Monitoramento do PNE, 2023 e Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – 2018 (Dados de 2012 a 2015 para os quartis de renda).

Nota 1: Taxa de escolarização líquida corresponde ao % da população de 6 a 14 anos, faixa etária legalmente determinada para o Ensino Fundamental, que efetivamente frequenta ou já concluiu essa etapa de ensino.

A série histórica apresentada na Tabela 2 mostra que os resultados da taxa de escolarização líquida no ensino médio ainda são muito baixos, o que reflete problemas como a repetência e a evasão escolar. No Brasil, em 2022, aproximadamente 77% da população em idade de frequentar o ensino médio, 15 a 17 anos, estava frequentando ou havia concluído essa etapa de ensino.

Tabela 2 – Taxa de escolarização líquida no ensino médio, por grupos analíticos – Brasil – 2012 a 2022

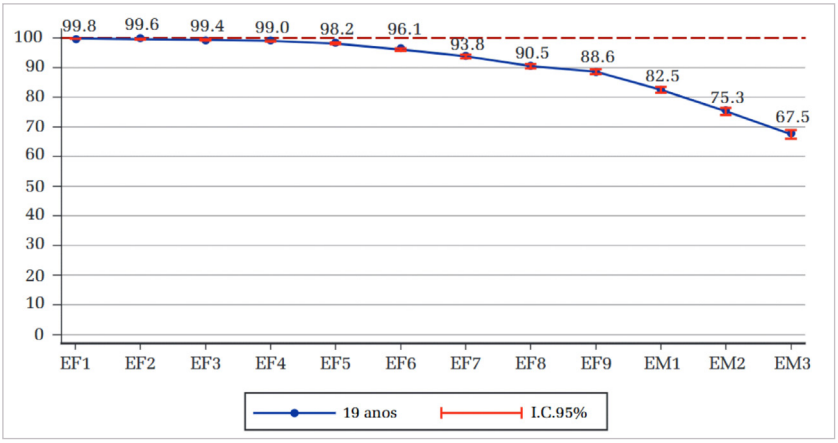
Recordes analíticos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Brasil	63,5	64,8	66,7	67,5	69,4	69,6	70,5	72,7	76,6	74,5	76,7
Norte	52,0	54,8	57,2	58,1	59,9	61,1	63,7	64,0	67,5	65,9	69,7
Nordeste	53,0	53,9	56,5	58,4	60,1	61,8	62,5	64,6	68,8	68,2	70,8
Sudeste	72,4	73,0	74,9	75,6	77,8	77,2	77,0	80,4	83,9	80,6	82,7
Sul	67,1	70,1	71,5	71,5	70,7	71,1	73,6	74,4	79,3	77,8	77,7
Centro-Oeste	67,4	69,4	69,1	68,1	71,7	71,3	72,8	75,4	79,1	76,3	78,7
Urbana	66,6	67,9	69,7	70,4	72,0	71,8	72,8	75,0	78,7	76,3	78,7
Rural	48,3	50,5	51,9	54,0	56,3	58,4	58,7	61,3	66,5	64,9	66,4
Brancos	73,0	74,4	76,2	76,1	77,1	77,6	77,3	80,6	82,5	80,3	82,1
Pretos	52,8	55,2	56,2	62,8	62,2	63,7	64,8	66,7	72,5	71,1	72,3
Masculino	57,4	58,8	61,6	62,8	64,7	64,9	65,8	68,3	72,1	70,2	72,4
Feminino	69,7	70,8	72,1	72,5	74,3	74,5	75,4	77,3	81,4	79,1	81,2
25% mais pobres	47,3	48,5	52,0	53,3	56,3	57,1	57,0	60,3	-	-	66,7
25% mais ricos	84,3	86,7	86,3	88,4	89,9	90,6	90,1	91,1	-	-	90,4

Fonte: Inep, Painel de Monitoramento do PNE, 2023e Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – 2018 (Dados de 2012 a 2015 para os quartis de renda).

Nota 1: Taxa de escolarização líquida corresponde ao % da população de 15 a 17 anos, faixa etária legalmente determinada para o Ensino Médio, que efetivamente frequenta ou já concluiu essa etapa do ensino.

Uma vez que a taxa de escolarização líquida do ensino fundamental se manteve relativamente constante e próxima a 100% nos últimos dez anos, a baixa taxa líquida no ensino médio mostra que há um gargalo na transição do estudante entre essas duas etapas de ensino. Assim, a baixa participação no ensino médio não é consequência do não acesso à escola, mas sim da retenção no ensino fundamental ou da saída precoce do estudante do sistema de ensino. O Gráfico 1 ilustra bem essa afirmação, quando mostra que 100% da coorte de 19 anos, em 2017, esteve matriculada na escola em algum momento do tempo, especialmente quando crianças, com idade para frequentarem o primeiro ciclo do ensino fundamental (Simões, 2019). Entretanto, por diversos motivos, muitos entram em atraso escolar por sucessivas repetências e não alcançam os anos escolares superiores ou, ainda, não permanecem no sistema de ensino, o que configura a queda na curva de acesso mostrada no Gráfico 1. Em consequência, naquele ano analisado, apenas 67,5% do total da coorte de 19 anos havia alcançado o 3º ano do ensino médio.

Gráfico 1 – Curva de acesso dos jovens de 19 anos – Brasil – 2017



Fonte: Simões (2019, p. 30).

Portanto, não se trata apenas de garantir vagas em escolas e acesso ao ensino, mas possibilitar que este ensino seja ofertado com qualidade e resulte em aprendizagem, de forma que o estudante tenha condições necessárias para permanecer na escola e finalizar com sucesso a educação básica.

O grande problema atual não é o acesso, mas a permanência desse estudante no sistema de ensino, a progressão com sucesso (o que significa aprovação ao final de cada ano letivo e promoção para o ano escolar subsequente) ao longo de sua trajetória na educação básica, e a conclusão das etapas de ensino nas idades adequadas, conforme prevê a legislação educacional. A irregularidade nas trajetórias escolares dos estudantes ainda se constitui um grande desafio para que seja assegurada uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade. Assim, a garantia da permanência

dos estudantes na escola com trajetória regular e aprendizagem no nível adequado deve ser um dos objetivos centrais da educação nacional.

Atualmente, o Inep produz dados longitudinais que podem ser utilizados para captar a trajetória do estudante, o que requer medidas no tempo ou medidas de fluxo escolar. Milhões de estudantes são acompanhados desde o ano de 2007, quando o Censo Escolar da Educação Básica passou a ser captado de forma individualizada para cada aluno matriculado. São dados atualizados anualmente e abarcam os estudantes de todas as escolas da educação básica brasileira.

Soares, Alves e Fonseca (2021) propõem um indicador de trajetórias educacionais de uma população com base nos dados longitudinais do Censo Escolar da Educação Básica. Este indicador evidencia a profunda disfuncionalidade do sistema educacional brasileiro. Foram analisadas, ao longo de nove anos – entre 2007 e 2015 –, as trajetórias escolares de mais de 3 milhões de estudantes pertencentes a uma coorte de nascidos entre 1º de julho de 1999 e 30 de junho de 2000. Os resultados mostram que apenas 53% dessa população conseguiu concluir o ensino fundamental com trajetória regular.

Fonseca *et al*. (2023) realizaram estudo similar, em que foi proposto indicador de regularidade das trajetórias educacionais, com resultados para mais de 15 milhões de estudantes nascidos entre 2000 e 2005. Os estudantes foram acompanhados ao longo de 2007 a 2019, e os resultados corroboram o estudo anterior: aproximadamente metade dos jovens brasileiros (52%) tem trajetórias regulares no tempo em que deveriam concluir o ensino fundamental e cerca de 41% têm trajetórias regulares no tempo em que deveriam concluir o ensino médio.

Uma atualização do estudo de Fonseca *et al.* (2023) foi elaborada pelo Inep com o intuito de fornecer subsídios para a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE 2024-2034). Foram consideradas três coortes de nascimento com tempo teórico para atravessarem e concluírem a educação básica, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Descrição analítica da população

Coorte	Coorte 1	Coorte 2	Coorte 3
Nascidos entre 01/07 e 30/06 de, respectivamente:	2000 e 2001	2001 e 2002	2002 e 2003
Ano previsto de ingresso no EF	2007	2008	2009
Ano previsto de conclusão do EF	2015	2016	2017
Ano previsto de conclusão do EM	2018	2019	2020
N. coorte total	3.349.740	3.273.315	3.184.354

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Inep, Painel Longitudinal do Censo Escolar, 2007 a 2020.

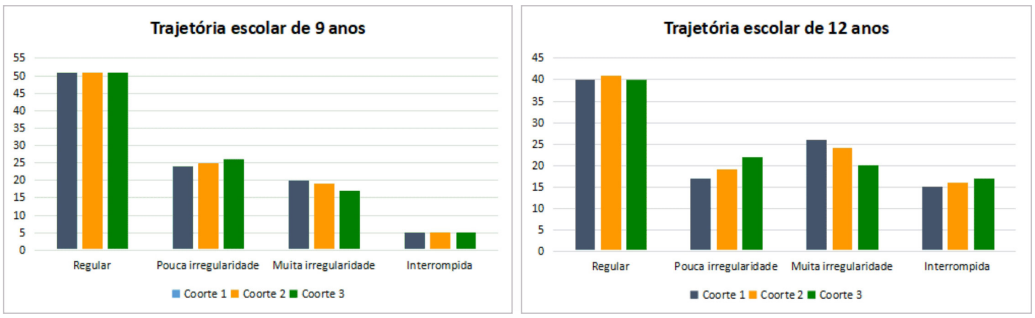
Nota: Em cada coorte, excluímos os estudantes com registro de falecimento, assim como os estudantes com trajetórias improváveis (decorrentes de possíveis erros de registro).

A trajetória escolar de cada estudante é descrita em quatro categorias, seguindo a metodologia desenvolvida por Fonseca *et al.* (2023). A primeira delas é a trajetória regular, obtida por aqueles estudantes que entram no 1º ano do ensino fundamen-

tal na idade correta e concluem o ensino médio na idade correta. A segunda categoria diz sobre a trajetória com pouca irregularidade, que são aqueles estudantes que apresentam de uma a duas intercorrências ao longo de sua passagem pela educação básica (podem ser estudantes que entraram tardiamente na escola ou possuem algum registro de repetência ou abandono). A terceira categoria informa sobre os estudantes com muita irregularidade, que são aqueles que apresentam três ou mais intercorrências ao longo de seu trajeto pela educação básica (podem ser estudantes que entraram tardiamente na escola ou possuem múltiplos registros de repetência ou abandono). Por último, tem-se a categoria da trajetória interrompida, que agrega os estudantes que, em algum momento, estiveram matriculados na escola, mas que deixaram de frequentá-la e não retornaram ao sistema de ensino. Esta última categoria configura o pior resultado educacional de um estudante brasileiro.

Ao analisar os resultados dos indicadores entre as três coortes, observa-se uma destacada estagnação no percentual de adolescentes e jovens que chega ao fim do ensino fundamental e ensino médio com trajetória educacional regular. No Gráfico 2, que sintetiza esses resultados para todo o País, observa-se que 52% dos estudantes, pouco mais da metade de cada coorte, conseguiram finalizar o ensino fundamental com trajetória regular de nove anos (portanto, concluíram na idade adequada). Os resultados são ainda piores para o ensino médio, quando observamos que apenas 41% dos estudantes de cada uma das três coortes analisadas conseguiram finalizar a educação básica com trajetória regular.

Gráfico 2 – Percentual de estudantes, por categoria de trajetória escolar, coortes 1 a 3, trajetórias de 9 e 12 anos – Brasil



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Inep, Painel Longitudinal do Censo Escolar, 2007 a 2020.

Estar na escola é condição fundamental para uma criança, um adolescente ou um jovem aprender e se desenvolver. Assim, a trajetória interrompida pode ser entendida como o pior resultado educacional, pois ela representa a saída do estudante do sistema de ensino antes de sua conclusão e, com isso, cria-se um grande obstáculo para seu desenvolvimento pleno, para o exercício de sua cidadania, para sua progressão no trabalho ou em estudos posteriores, com impactos significativos na qualidade de vida, na produtividade, na renda, no estado geral de saúde e para o desenvolvimento

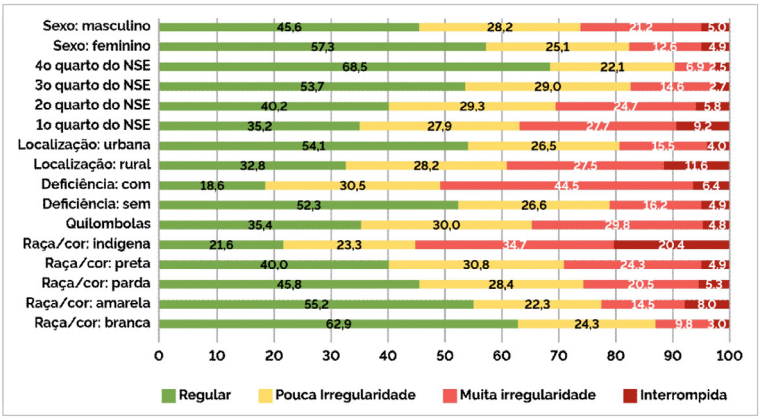
do País. Os resultados do acompanhamento das três coortes indicam que, aproximadamente, 5% dos indivíduos interrompem seus estudos antes de concluírem os nove anos do ensino fundamental. No ensino médio, esse percentual chega a 16%.

Os resultados das trajetórias escolares também foram gerados para os recortes analíticos de interesse das políticas públicas que buscam a redução das desigualdades marcadas pelas diferenças de sexo, étnico-raciais, territoriais e socioeconômicas. A trajetória regular na educação básica é mais difícil para grupos em situação de vulnerabilidade social, em particular as populações de baixa renda, populações negras, indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência e as populações do campo. Portanto, atenção especial deve ser dada a esses grupos sociais. Os Gráficos 3 e 4 apresentam os resultados para esses grupos minoritários e evidencia as desigualdades.

De modo geral, o alcance educacional dos estudantes medido pela trajetória escolar é baixo no Brasil, como mostra o Gráfico 3. Por exemplo, apenas 63% dos estudantes brancos e 68% dos estudantes matriculados em escolas com nível socioeconômico mais elevado finalizam o ensino fundamental em trajetória regular. Porém, há grupos sociodemográficos ainda em pior situação. Somente 22% dos estudantes indígenas possuem trajetórias regulares no ensino fundamental. Entre a população preta e quilombola, esse valor é de 40% e 35%, respectivamente.

Um dado importante e expressivo do Gráfico 3 refere-se às trajetórias interrompidas. A situação das populações rurais e indígenas são as mais graves, pois verifica-se que cerca de 1/5 da população indígena (20%) evade da escola antes de completar o ensino fundamental; na população rural, esse índice é de 12%.

Gráfico 3 – Percentual de estudantes, por categoria de trajetória escolar e grupos, coorte 3, trajetória de nove anos – Brasil



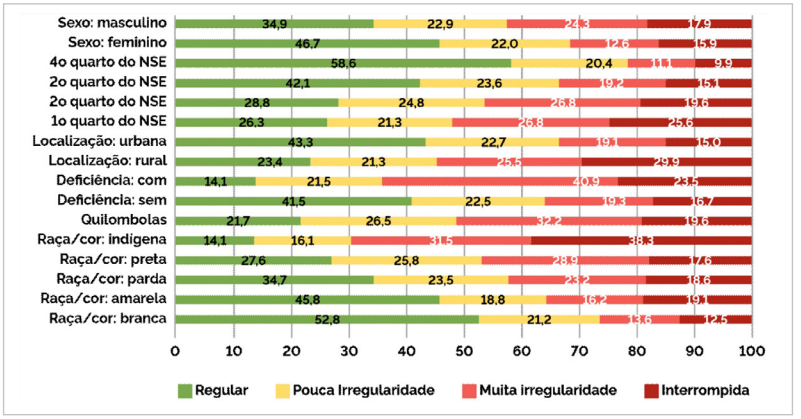
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Inep, Painel Longitudinal do Censo Escolar, 2007 a 2020.

Nota: * A coorte 3 representa toda a população nascida entre 1º de junho de 2002 e 30 de junho de 2003, com previsão de entrada no 1º ano do Ensino Fundamental em 2009 e conclusão do 9º ano dessa etapa em 2017 (trajetória escolar de 9 anos).

** Resultados preliminares elaborados pelo Inep para esse diagnóstico.

As desigualdades observadas no ensino fundamental são refletidas e aprofundadas no ensino médio, conforme mostra o Gráfico 4. Em todos os grupos sociodemográficos, há redução no percentual dos estudantes com trajetória regular. Paralelamente, há crescimento no percentual de estudantes com trajetórias irregulares e trajetórias interrompidas, o que mostra a dificuldade dos estudantes em permanecer na escola nos anos finais da educação básica, especialmente entre os grupos minoritários e mais vulneráveis da população. Por exemplo, cerca de 25% dos estudantes de escolas com nível socioeconômico mais baixo (1º quarto do NSE) tinham evadido do sistema de ensino até 2020, antes de finalizar a educação básica. Entre a população indígena esse valor chega a 38%; na população rural, 30%; e entre os quilombolas, aproximadamente 20%.

Gráfico 4 – Percentual de estudantes, por categoria de trajetória escolar e grupos, coorte 3, trajetória de 12 anos – Brasil



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Inep, Painel Longitudinal do Censo Escolar, 2007 a 2020.

Nota: * A coorte 3 representa toda a população nascida entre 1º de junho de 2002 e 30 de junho de 2003, com previsão de entrada no 1º ano do ensino fundamental em 2009 e conclusão da educação básica em 2020 (trajetória escolar de 12 anos).

** Resultados preliminares elaborados pelo Inep para esse diagnóstico.

O PNE 2014-2024 trouxe, em seu desenho das Metas 2 e 3, a necessidade de monitorar a universalização do acesso aos ensinos fundamental e médio, respectivamente, para a população de 6 a 17 anos. Apresentamos evidências para confirmar que o acesso já está universalizado nessa população. Isso significa que, em algum momento, entre os 6 e 17 anos de idade, com maior probabilidade no início desse intervalo etário, o indivíduo tem o seu registro de matrícula na escola.

Como já apontado, acessar não é o mesmo que permanecer na escola e concluir as etapas de ensino com sucesso. Apenas 52% da população nascida entre 2000 e 2003 conseguiu concluir o ensino fundamental na idade adequada e apenas 41% finalizaram o ensino médio na idade esperada. Ainda, cerca de 5% dos estudantes

dessa população evadiram do sistema de ensino antes de completar o ensino fundamental e 16% evadiram antes de completar o ensino médio.

Monitorar a trajetória escolar de todos os estudantes permitirá avaliar melhor a efetividade dos sistemas de ensino em conduzir os estudantes à conclusão da educação básica, garantindo, assim, melhor avaliação do cumprimento do direito universal à educação e à aprendizagem.

ANÁLISE CAUSAL

A análise descritiva acima apresenta os principais dados que evidenciam os problemas do acesso, trajetória e conclusão nos ensinos fundamental e médio. As causas das lacunas de acesso e trajetória podem ser explicadas a partir de quatro causas principais.

A primeira causa crítica é a **condição inadequada de oferta dos ensinos fundamental e médio**. As condições de oferta, analisadas em termos de infraestrutura, inclusive mobiliários, recursos pedagógicos, entre outros insumos, mostram que o percentual de escolas em condições adequadas ou avançadas de oferta, em termos de infraestrutura, totaliza, nos anos iniciais do ensino fundamental e nos anos finais dos ensinos fundamental e médio, respectivamente, 9,9%, 15,9% e 27,4%. As estatísticas na tabela a seguir mostram o nível de precariedade escolar que afeta a permanência e a conclusão dos estudantes nos ensinos fundamental e médio.

Tabela 4 – Número e percentual de escolas, por nível da escala de infraestrutura escolar

		Elementar	Básica	Adequada	Avançada
Anos iniciais do ensino fundamental	Número de escolas	45813	27831	7564	479
	Porcentagem de escolas	56,1	34,1	9,3	0,6
Anos finais do ensino fundamental	Número de escolas	17207	22676	7132	365
	Porcentagem de escolas	36,3	47,9	15,1	0,8
Ensino médio	Número de escolas	468	2125	949	27
	Porcentagem de escolas	13,1	59,5	26,6	0,8

Fonte: Neto *et al*., 2013 (atualizado para 2022).

A inadequação das condições de oferta também é constatada por outros fatores, tais como: a dificuldade de acesso dos estudantes à escola devido a longas distâncias de suas residências, em especial nas zonas rurais, causada pela concentração de unidades escolares em locais mais densamente populosos, associada aos problemas relacionados à oferta de transporte escolar. A insuficiência, ou baixa atratividade dos espaços escolares para a aprendizagem, também é afetada pela precariedade da infraestrutura escolar. O grande percentual de professores cuja formação inicial encontra-se inadequada aos componentes curriculares que

lecionam é outra causa da inadequação da oferta dos anos finais dos ensinos fundamental e médio.

Uma segunda causa crítica está relacionada a questões curriculares. Vários são os fatores associados à **descontextualização curricular** que incidem no abandono e na evasão escolar, assim como em uma trajetória irregular provocada por situações de repetência. Um primeiro fator é a baixa qualidade da formação inicial docente que resulta em interações e práticas pedagógicas ineficazes em sala de aula. O baixo conhecimento dos conteúdos curriculares e uma didática ineficaz dos professores tornam a aula pouco atrativa e pouco efetiva do ponto de vista da aprendizagem. A ausência de política de formação continuada de qualidade não reverte as lacunas observadas na formação inicial docente. A literatura é bastante vasta em relação ao impacto que um docente efetivo exerce sobre a aprendizagem dos estudantes ao longo da educação básica. Assim, a inadequação da formação docente resulta em um grande contingente de estudantes que apresentam baixos níveis de aprendizagem e, consequentemente, em maiores níveis de repetência, abandono e evasão escolar. O aumento da repetência, do abandono e da evasão escolar é observado, principalmente, nos anos finais dos ensinos fundamental e médio.

Aliado à baixa qualidade da formação docente, a inadequação das transições entre educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, por exemplo, resultam em um grande contingente de estudantes que não são alfabetizados na idade esperada (final do segundo ano do ensino fundamental). Os problemas da alfabetização repercutem na trajetória escolar do estudante, o que provoca aumento da reprovação e repetência, refletindo-se no 5º ano do ensino fundamental na forma de distorção idade-série. Na transição entre os anos iniciais e os anos finais do ensino fundamental, observa-se o crescimento da reprovação escolar, que, somada ao abandono escolar, resulta em uma distorção idade-série crescente entre os 6º e 9º anos do ensino fundamental. A transição entre os ensinos fundamental e médio, por sua vez, aumenta essa tendência, de modo que, ao final da educação básica, somente 41% dos estudantes brasileiros concluem o ensino médio na idade esperada (Fonseca *et al.*, 2023).

A baixa atratividade do currículo para um grande contingente de estudantes, em especial nos anos finais dos ensinos fundamental e médio, gera maior desinteresse dos adolescentes pela escola. Esse fator, combinado com o baixo desempenho escolar acumulado ao longo dos anos, potencializa o processo de abandono e evasão escolar. Outros fatores, como violência sistemática contra estudantes – *bullying* –, além de preconceitos de todo tipo observados no interior da escola, também potencializam a trajetória irregular do estudante.

Uma terceira causa crítica é a **incapacidade das redes de ensino em sanar as defasagens de aprendizagem observadas ao longo da educação básica**. Dado o caráter processual da educação, em que as aprendizagens apresentam caráter progressivo e acumulativo, eventuais lacunas de aprendizagem observadas

deveriam ser revertidas por meio de ações intempestivas de professores, gestores escolares e secretarias de educação. O que se observa, no entanto, é uma ausência de processos e políticas institucionalizadas capazes de reverter situações de defasagens de aprendizagem. O reflexo disso é o aumento da repetência, do abandono e da evasão escolar.

Por fim, mas não menos relevante, uma quarta causa crítica é **o grande número de estudantes cujas necessidades do seu contexto sociofamiliar os levam a trabalhar** durante a etapa de ensino obrigatório. A dificuldade de conciliar o trabalho com os estudos agrava a situação do baixo rendimento, da reprovação, do abandono e da evasão escolar.

CAUSAS CRÍTICAS

- Condições de oferta inadequada nos ensinos fundamental e médio.
- Defasagens de aprendizagem não sanadas desde o início da escolarização dificultam a trajetória escolar regular nos ensinos fundamental e médio.
- Currículos descontextualizados.
- Grande contingente de estudantes que não concluíram os ensinos fundamental e médio porque tiveram que trabalhar.

REFERÊNCIAS

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

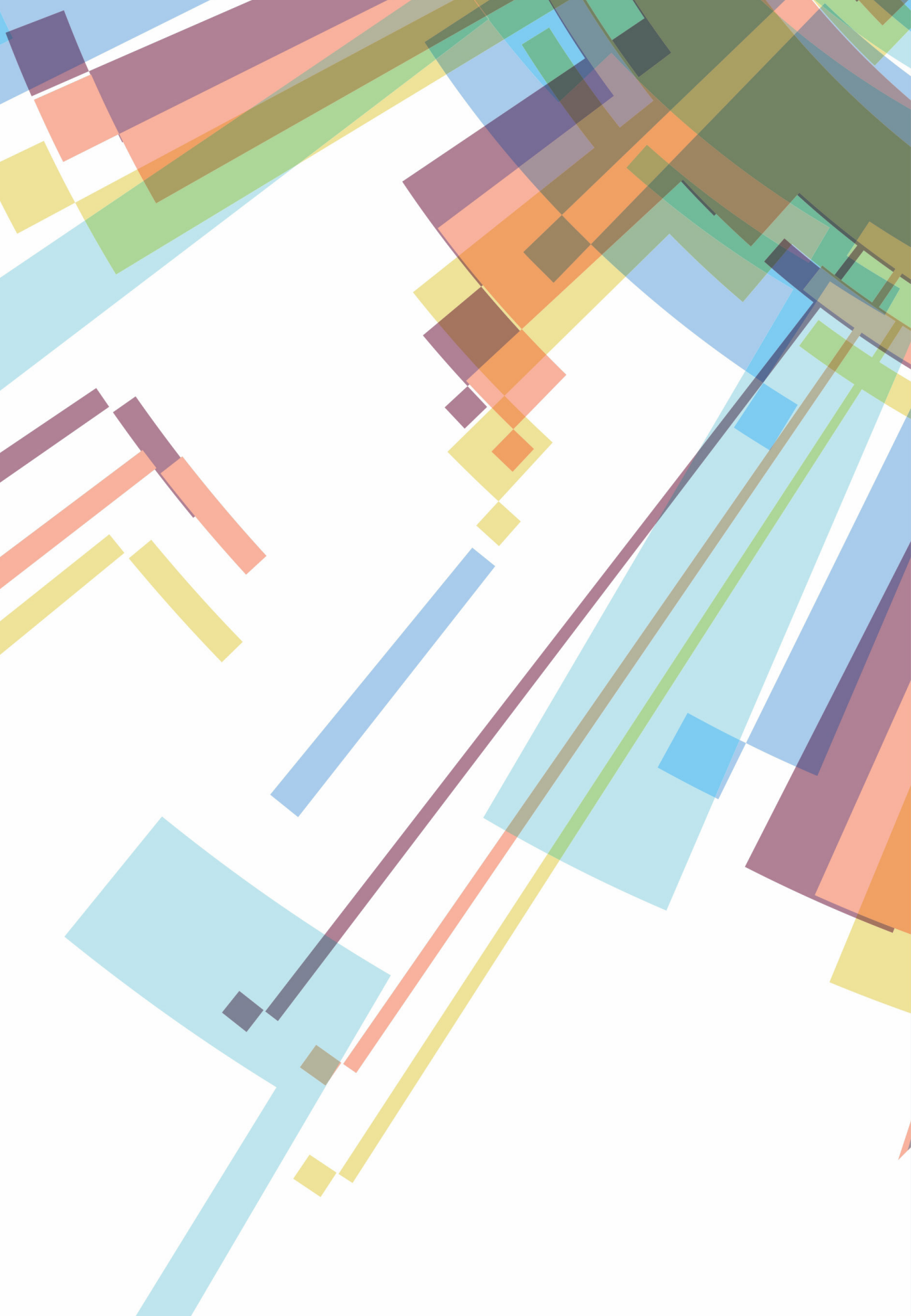
BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Painel de monitoramento do PNE.** Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne. Acesso em: 24 mar. 2024.

FONSECA, Izabel da Costa; RODRIGUES, Clarissa Guimarães; ALVES, Maria Teresa Gonzaga; MACANA, Esmeralda Correa; SOARES, José Francisco **Monitoramento da permanência na educação básica com o indicador de regularidade de trajetórias educacionais**. 2023. [Versão preprint]. Disponível em: https://osf.io/k2mb9/. Acesso em: 11 dez. 2023.

NETO, Joaquim José Soares; JESUS, Girlene Ribeiro de; KARINO, Camila Akemi; ANDRADE, Dalto Francisco de. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga; FONSECA, José Aguinaldo. Trajetórias educacionais como evidência da qualidade da educação básica brasileira. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 38, e0167, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbepop/a/9ZRM8LBTqQMHMDQNJDwjQZQ/#. Acesso em: 10 dez. 2023.

SIMÕES, Armando Amorim. Acesso à educação básica e sua universalização: missão ainda a ser cumprida. In: MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. (Org.) **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais:** 5 anos de Plano Nacional de Educação**.** Brasília, DF: Inep, 2019. p. 17-72. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 2). Disponível em: https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/3974.,



5) APRENDIZAGEM NO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO

PROBLEMA

Estudantes do ensino fundamental e do ensino médio não alcançam o nível adequado de aprendizado em relação ao seu ano de estudo, havendo persistentes desigualdades entre as populações de baixo nível socioeconômico e as em situação de vulnerabilidade social, como populações negras, indígenas, quilombolas, pessoas surdas, com deficiência, povos do campo, das águas e das florestas.

ANÁLISE DESCRITIVA

A qualidade da educação básica e da aprendizagem dos estudantes brasileiros têm estado na linha de frente das discussões e das políticas educacionais do Brasil nas últimas décadas. Estudos mostram que o direito à educação de qualidade e ao aprendizado não está sendo assegurado a todos os estudantes no sistema educacional brasileiro, em especial aqueles cujas famílias apresentam nível socioeconômico mais baixo, os de cor/raça preta, os que frequentam escolas em áreas rurais etc. (Alves; Ferrão, 2019; Alves; Soares; Xavier, 2016; Ferrão *et al.*, 2018; Soares; Delgado, 2016).

Os estudos que subsidiam o monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) produzidos pelo Inep e por outros que analisam o desempenho dos estudantes brasileiros do ensino fundamental e do ensino médio apontam os baixos níveis de aprendizado e as expressivas desigualdades entre os estudantes, considerando as regiões, as unidades federativas, a localização da escola e os grupos sociodemográficos definidos por cor/raça, nível socioeconômico etc., bem como a persistência dessas desigualdades ao longo do tempo (Brasil. Inep, 2022; Aves; Ferrão, 2019; Bof; Alves, 2023). Os baixos índices de aprendizagem também refletem no baixo percentual de estudantes que possuem trajetória regular no ensino fundamental (52%) e médio (41%) (Fonseca *et al.*, 2023).

Além disso, estudos recentes revelam os efeitos nefastos da pandemia de Covid-19 na educação brasileira. Vários autores apontam o declínio no aprendizado dos estudantes do ensino fundamental e do ensino médio (Bartholo *et al.*, 2023; Bof; Moraes, 2022; Cavalcante; Komatsu; Menezes Filho, 2020; Bartholo *et al.*, 2023; Bof; Basso; Santos, 2022; Unesco; Unicef, World Bank, 2021) e uma possível ampliação das desigualdades educacionais no País (Bartholo *et al.*, 2023; Cavalcante; Komatsu; Menezes Filho, 2020; Costa; Brandão, 2022).

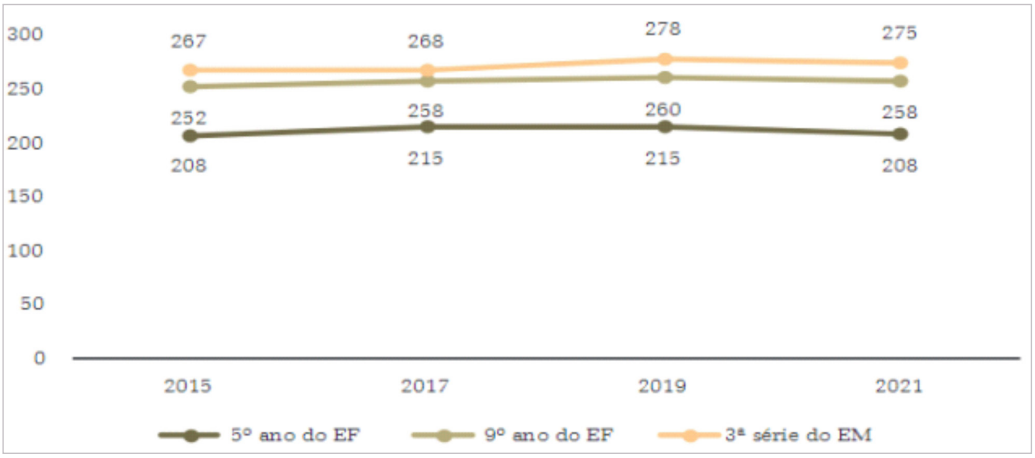
1. O aprendizado dos estudantes brasileiros na educação básica

O relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE produzido pelo Inep aponta, na análise da evolução da Meta 7, que, em que pese a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos anos iniciais do ensino fundamental, os resultados das avaliações do Saeb de 2017 (Brasil. Inep, 2019) mostram particularmente que, em relação às desigualdades no aprendizado dos estudantes dos 5º e 9º anos do ensino fundamental, há percentual significativo de estudantes nos níveis inferiores das escalas de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática.

Bof e Moraes (2022), considerando a perspectiva de atender à determinação do Plano de que todos os alunos dos ensinos fundamental e médio alcancem níveis suficientes de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, analisam os níveis de aprendizado alcançados pelos estudantes do 5º ano e do 9º ano do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio no período pré e pós-pandemia de Covid-19 – 2019 e 2021.

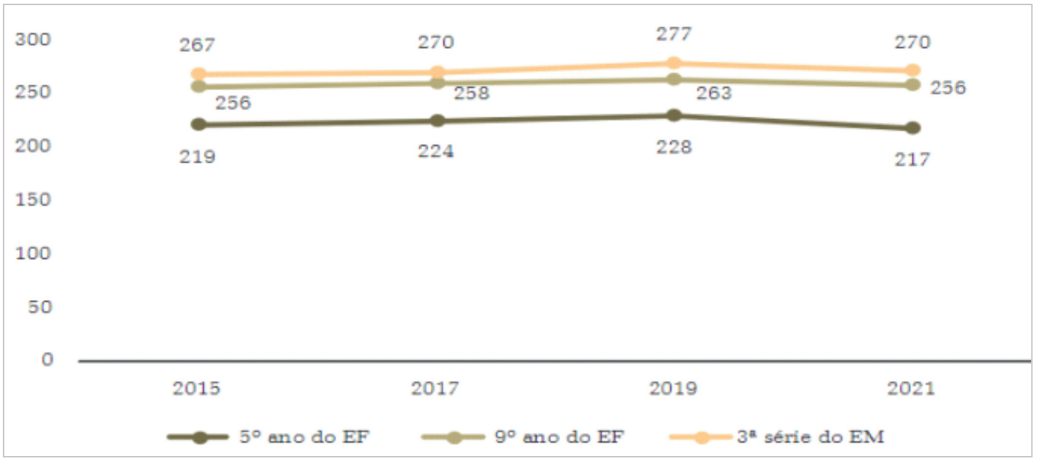
Os resultados do Saeb permitem que se acompanhe o desempenho dos alunos do ensino fundamental e médio no período pré (até 2019) e pós-pandemia (2021), ano da primeira edição da avaliação após a suspensão das aulas presenciais em 2020. As médias de desempenho dos estudantes dos 5º e 9º anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, em Língua Portuguesa e Matemática, no período de 2015 a 2021, demonstram que a tendência geral de aumento das médias de desempenho observada até 2019 é rompida em 2021, quando houve decréscimo da proficiência média dos estudantes brasileiros tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática (Gráficos 1 e 2).

Gráfico 1 – Média de proficiência dos alunos do 5º e 9º ano do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio em Língua Portuguesa – Brasil – 2013-2021



Fonte: Bof e Moraes (2022, p. 280).

Gráfico 2 – Média de proficiência dos alunos do 5º e 9º ano do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio em Matemática – Brasil – 2013-2021



Fonte: Bof e Moraes (2022, p. 281).

Apresentam-se, a seguir, análises descritivas que possibilitam formar diagnóstico da situação da aprendizagem alcançada pelos estudantes do ensino fundamental e do ensino médio no País, considerando os anos de 2019 e 2021.Para fins de análise, utiliza-se como parâmetro as definições do nível "adequado" de aprendizado em cada área e ano/série avaliados conceituadas por Soares (2009).

Tabela 1 – Proficiência mínima do nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática para os 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio

Nível de aprendizado	Proficiência em Língua Portuguesa			Proficiência em Matemática		
	5º ano EF	9º ano EF	3ª série EM	5º ano EF	9º ano EF	3ª série EM
Adequado	≥ 200	≥ 275	≥ 300	≥ 225	≥ 300	≥ 350

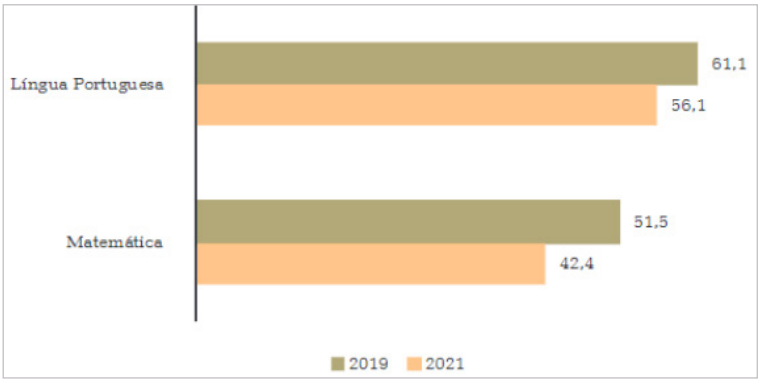
Fonte: Bof e Moraes (2022, p. 282).

1.1. Resultados do aprendizado dos estudantes do 5º ano do ensino fundamental

O Gráfico 3 apresenta os resultados da avaliação do Saeb para os estudantes do 5º ano do ensino fundamental em Língua Portuguesa e Matemática, respectivamente, nos anos de 2019 (pré-pandemia) e 2021 (primeira avaliação após a pandemia). Percebe-se, nesses dois gráficos, que tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática houve redução do percentual de alunos do 5º ano com proficiência situada no nível adequado de aprendizado ou acima, em 2021. Em Língua Portuguesa, a redução foi de 5 pontos percentuais (p.p)., atingindo a marca de 56,1% em 2021. Em Matemática, a redução foi de aproximadamente 9 p.p., diminuindo para 42,4%

em 2021. Esses dados revelam que, enquanto 43,9% dos estudantes do 5º ano não atingiram nível adequado em Língua Portuguesa, em 2021, mais da metade dos estudantes (57,6%) não alcançou o nível adequado de aprendizado em Matemática.

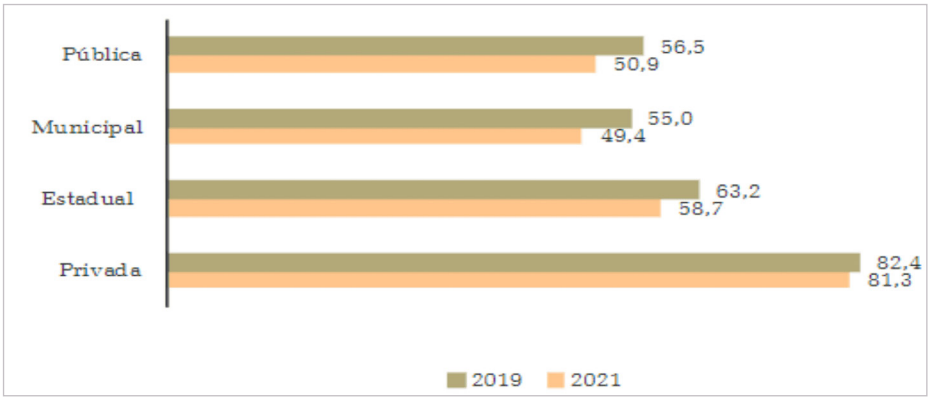
Gráfico 3 – Percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado ou acima em Língua Portuguesa e Matemática no Saeb – Brasil – 2019 e 2021



Fonte: Bof e Moraes (2022, p. 284).

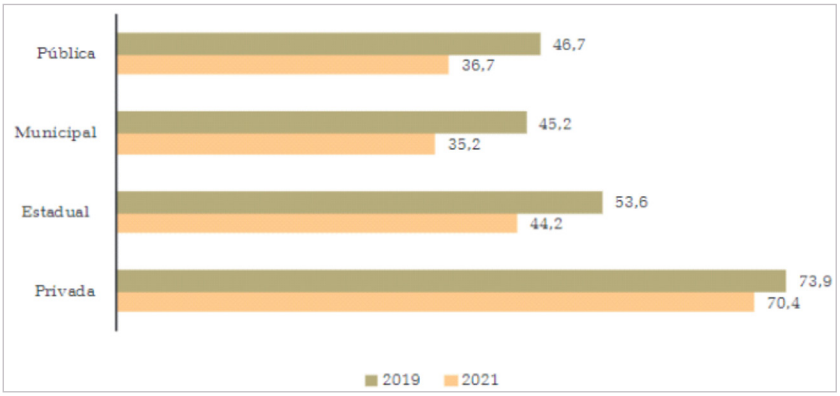
Analisando os resultados por rede de ensino (Gráficos 4 e 5), verifica-se que a diminuição no percentual de alunos com proficiência situada no nível adequado de aprendizado, em 2021, ocorreu mais incisivamente nas redes municipal e estadual, em comparação com a rede privada. A rede municipal é a que parece ter sofrido maior impacto negativo do período pandêmico, apresentando, no referido ano, os menores percentuais de alunos do 5º ano no nível adequado de aprendizagem ou acima, tanto em Língua Portuguesa (49,4%) quanto em Matemática (35,2%). Em relação à rede privada, verifica-se que 70,4% dos estudantes atingiram tal nível.

Gráfico 4 – Percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa no Saeb, por rede de ensino – Brasil – 2019 e 2021



Fonte: Bof e Moraes (2022, p. 285).

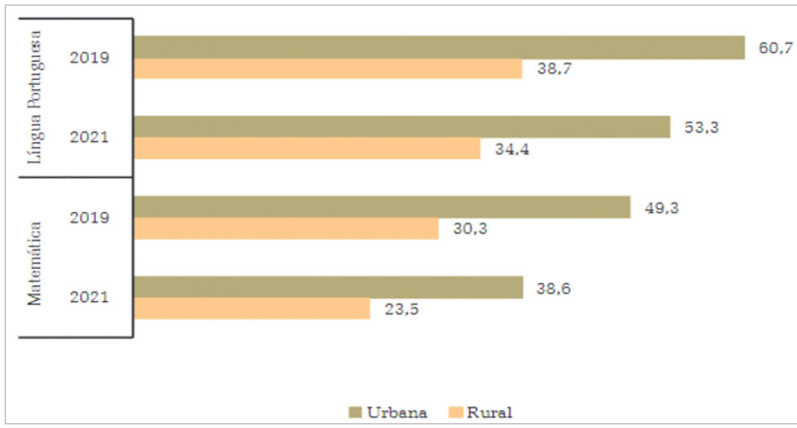
Gráfico 5 – Percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado em Matemática no Saeb, por rede de ensino – Brasil – 2019 e 2021



Fonte: Bof e Moraes (2022, p. 286).

Os resultados referentes aos alunos do 5º ano do ensino fundamental das escolas públicas registram a desigualdade existente entre as escolas das zonas urbana e rural, tanto em 2019 quanto em 2021, nas duas áreas do conhecimento (Gráfico 6). Em 2019, em Língua Portuguesa, enquanto 60,7% dos alunos do 5º ano das escolas urbanas estavam no nível adequado de aprendizado, na zona rural eram 38,7%, uma diferença de 22 p.p.; em Matemática, na zona urbana, eram 49,3% e, na zona rural, eram 30,3% (diferença de 19 p.p.). Da mesma forma, em 2021, as diferenças permaneceram expressivas, tendo ainda o cenário piorado devido às reduções dos percentuais de alunos que alcançam o nível adequado de aprendizado nas duas zonas. Em 2021, em Língua Portuguesa, 53,3% dos estudantes atingiram nível adequado na zona urbana (redução de 7,4 p.p. em relação a 2019) e 34,4% na rural

Gráfico 6 – Percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática no Saeb, por localização da escola – Brasil – 2019-2021

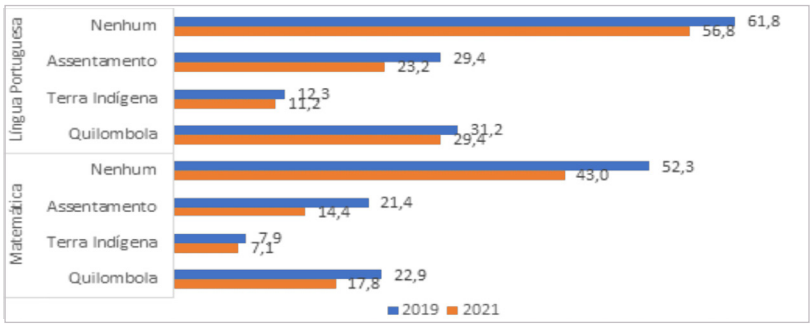


Fonte: Bof e Moraes (2022, p. 287).

(redução de 4,2 p.p.), estabelecendo uma diferença entre as duas zonas de 18,9 p.p.; em Matemática, 38,6% dos estudantes atingiram o nível adequado na zona urbana (redução de 10,8 p.p.) e 23,5% na rural (redução de 6,8 p.p.), o que contabiliza uma diferença de 15,1 p.p. entre essas escolas.

Observe-se, por meio do Gráfico 7, que há menores proporções de alunos do 5º ano que atingem o nível adequado nas escolas de assentamento, quilombolas e terras indígenas, quando comparadas às demais.

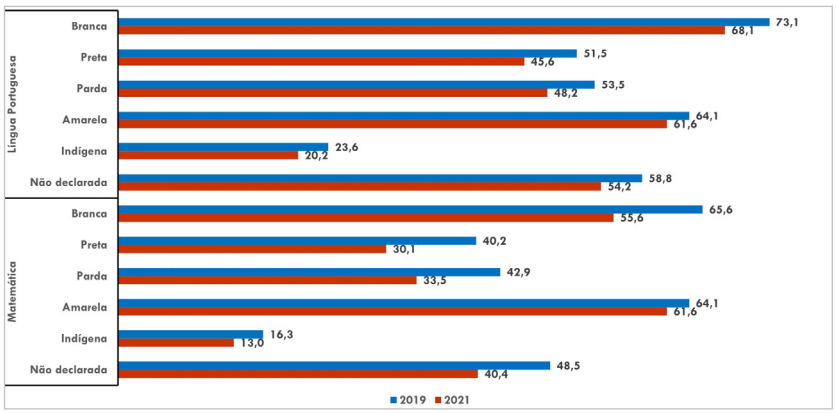
Gráfico 7 – Percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática no Saeb, por escola de localização diferenciada – Brasil – 2019 e 2021



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb e Censo Escolar/Inep (2019/2021).

A análise dos resultados, considerando a cor/raça dos estudantes, demonstra que os percentuais de estudantes do 5º ano brancos com nível adequado de aprendizado são expressivamente maiores do que os dos alunos autodeclarados pretos e pardos (Gráfico 8).

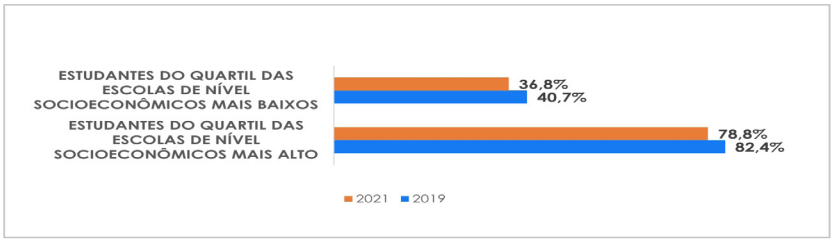
Gráfico 8 – Percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática no Saeb, por cor/raça – Brasil – 2019 e 2021



Fonte: elaboração própria com base em dados do Saeb e Censo Escolar/Inep (2019/2021).

Os resultados dos percentuais de alunos do 5º ano no nível adequado de aprendizado, considerado o nível socioeconômico da escola, torna evidente a desigualdade entre os estudantes de menor e maior nível socioeconômico (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa no Saeb, por nível socioeconômico da escola – Brasil – 2019 e 2021

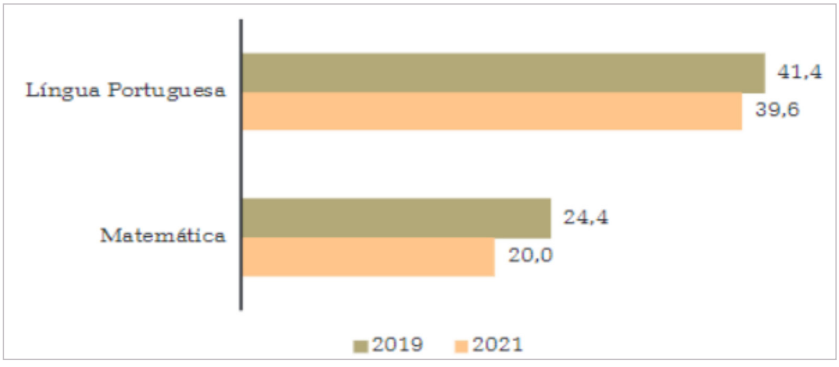


Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb e Censo Escolar/Inep (2019/2021).

1.2. Resultados do aprendizado dos estudantes do 9º ano do ensino fundamental

Os resultados do Saeb concernentes aos níveis de aprendizagem alcançados pelos estudantes do 9º ano do ensino fundamental para Língua Portuguesa e Matemática, apresentados no Gráfico 10, evidenciam que, em 2021, houve redução desse percentual nas duas áreas do conhecimento avaliadas. Verifica-se que a redução no percentual de alunos situados no nível adequado e acima foi maior em Matemática (4 p.p.) do que em Língua Portuguesa (1,8 p.p), com destaque para a pequena proporção de alunos que alcançou o nível adequado em 2021: 39,6% em Língua Portuguesa e apenas 20% em Matemática. Isso significa que seis a cada dez estudantes não atingem nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e que apenas um a cada cinco alcançou esse nível em Matemática. Em termos históricos, a pande-

Gráfico 10 – Percentual dos alunos do 9º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática no Saeb – Brasil – 2019 e 2021

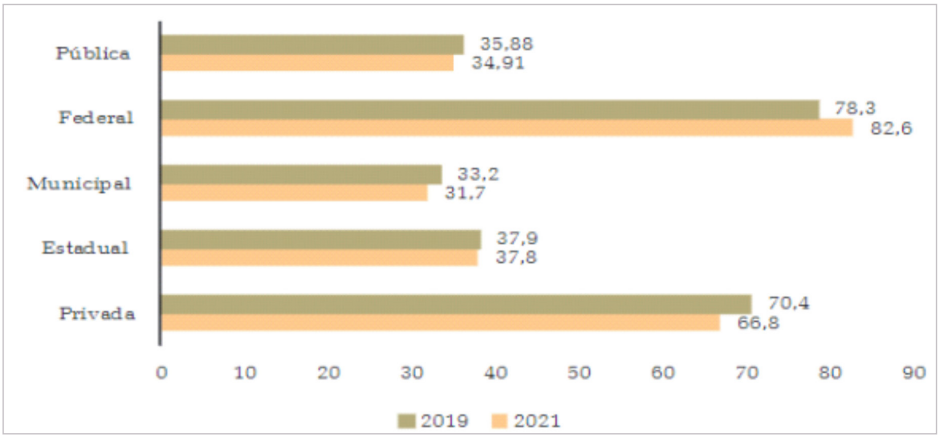


Fonte: Bof e Moraes (2022, p. 291).

mia levou os índices para o mesmo patamar de 2017: 39,5% em Língua Portuguesa e 21,5% em Matemática.

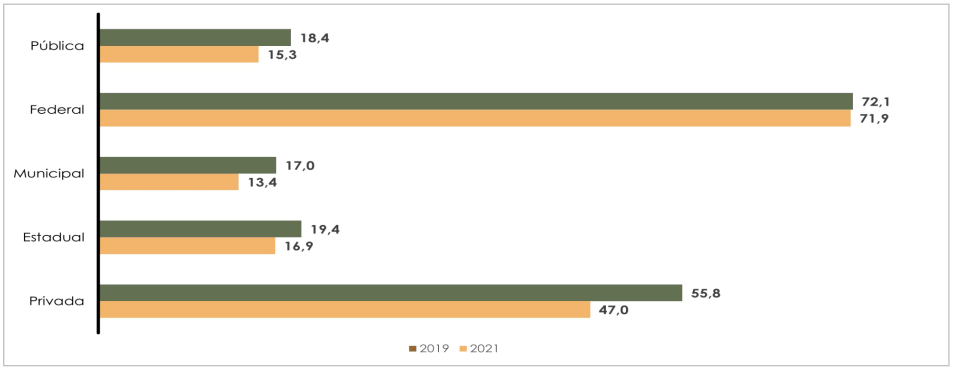
De modo geral, observa-se redução do percentual de alunos no nível adequado de aprendizado em 2021 em todas as redes de ensino, com exceção da rede federal, em Língua Portuguesa. Embora os decréscimos sejam mais amenos do que os observados para o 5º ano do ensino fundamental, observou-se, em Língua Portuguesa, que 31,7% e 37,8% dos estudantes do 9º ano dessas das redes municipais e estaduais, respectivamente, apresentavam proficiência no nível adequado de aprendizagem (Gráfico 11). Em Matemática, apenas 13,4% e 16,9% dos estudantes das redes municipais e estaduais, respectivamente, estavam no nível adequado de aprendizagem (Gráfico 12).

Gráfico 11 – Percentual dos alunos do 9º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa no Saeb, por rede de ensino – Brasil – 2019 e 2021



Fonte: Bof e Moraes (2022, p. 292).

Gráfico 12 – Percentual dos alunos do 9º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado em Matemática no Saeb, por rede de ensino – Brasil – 2019 e 2021

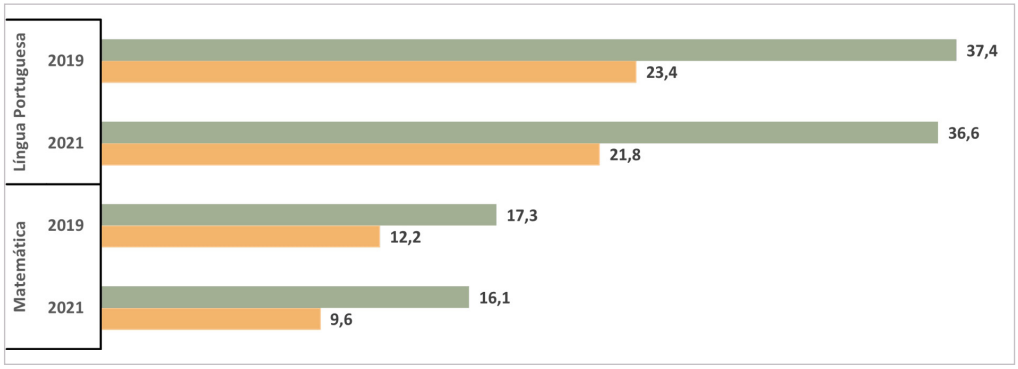


Fonte: Bof e Moraes (2022, p. 292).

A análise dos níveis de aprendizado alcançados pelos alunos do 9º ano do ensino fundamental, por localização da escola pública (urbana ou rural), aponta que permanece considerável a desigualdade no aprendizado dos estudantes entre as zonas rural e urbana. Tanto em 2019 quanto em 2021, o percentual de alunos que atingiram o nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática é menor nas escolas públicas da zona rural do que nas da zona urbana (Gráfico 13). Nota-se que houve, de 2019 para 2021, diminuição do percentual de alunos com proficiência situada no nível adequado de aprendizado nas duas zonas, sendo a redução maior nas escolas públicas da zona rural: em Língua Portuguesa, -1,6 p.p., comparado a -0,7 p.p. na zona urbana; em Matemática, -2,7 p.p, comparado a -1,2 p.p. na urbana. Com essa movimentação, em 2021, apenas 21,8% dos estudantes da zona rural atingiram nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e menos de 10% (9,56%) o fizeram em Matemática.

Verifica-se, ainda, que aumentou, em 2021, a desigualdade entre as duas zonas: enquanto em 2019 a diferença entre os percentuais de alunos do 9º ano situados no nível adequado de aprendizagem em Língua Portuguesa, entre as escolas públicas urbanas e rurais, era de 14 p.p., em 2021 cresceu para cerca de 15 p.p.; em Matemática, o aumento da diferença foi maior: cerca de 5 p.p. em 2019, para 6,5 p.p. em 2021. Depreende-se disso que a pandemia aprofundou as desigualdades existentes entre a educação das zonas urbana e rural.

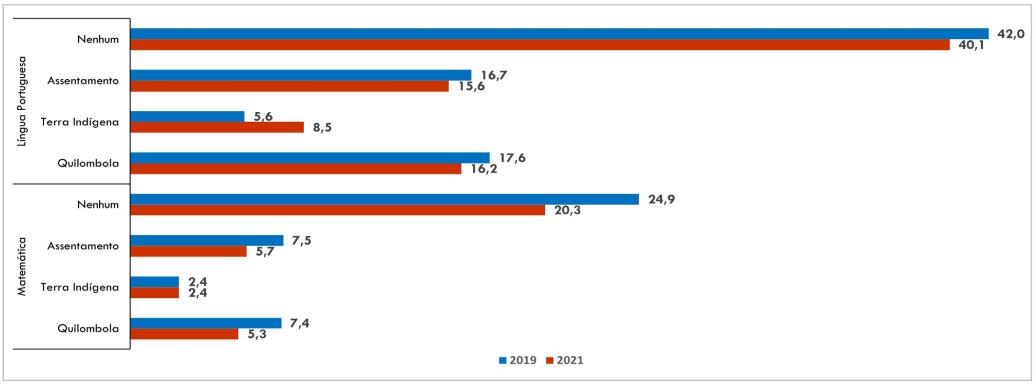
Gráfico 13 – Percentual dos alunos do 9º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática no Saeb, por localização da escola – Brasil – 2019 e 2021



Fonte: Bof e Moraes (2022, p. 293).

O Gráfico 14 apresenta os resultados das escolas de localização diferenciada em contraposição às demais escolas, mostrando as desigualdades no aprendizado dos estudantes dessas instituições.

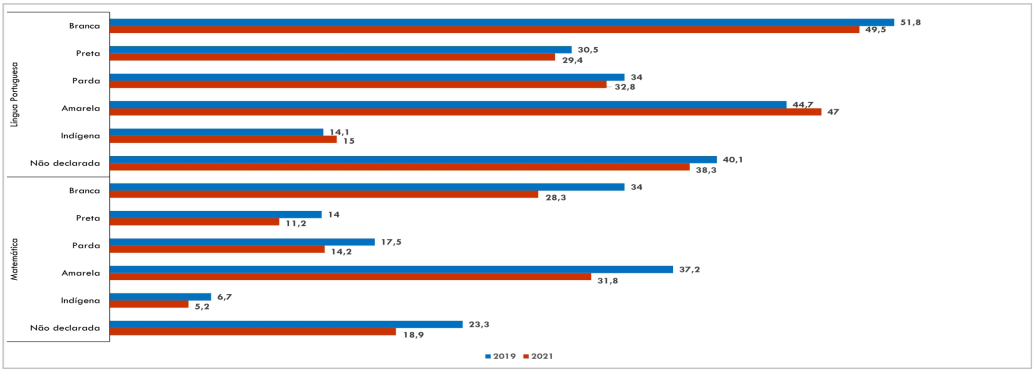
Gráfico 14 – Percentual dos alunos do 9º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática no Saeb, por escola de localização diferenciada – Brasil – 2019 e 2021



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar e Saeb/Inep.

A análise dos resultados do aprendizado do 9º ano pela cor/raça dos estudantes (Gráfico 15) reafirma as desigualdades já constatadas no 5º ano. Alunos de cor preta estão em menor proporção no nível adequado de aprendizado.

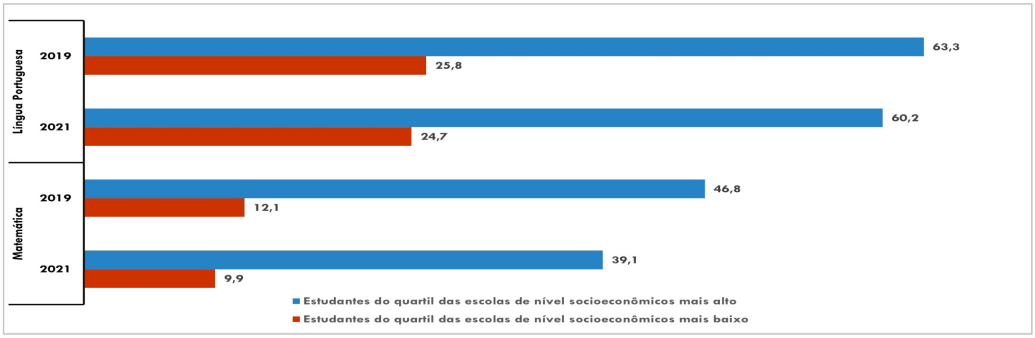
Gráfico 15 – Percentual dos alunos do 9º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática no Saeb, por cor/raça – Brasil/2019 e 2021



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar e Saeb/Inep.

Quando a análise é realizada com base no nível socioeconômico (NSE) das escolas, pode-se, novamente, verificar a desvantagem dos estudantes mais pobres (Gráfico 16). A proporção de alunos do 9º ano do ensino fundamental das escolas de NSE mais baixo que estavam no nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa era menos da metade da dos alunos das escolas de NSE mais alto.

Gráfico 16 – Percentual dos alunos do 9º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática no Saeb, por nível socioeconômico da escola – Brasil – 2019 e 2021

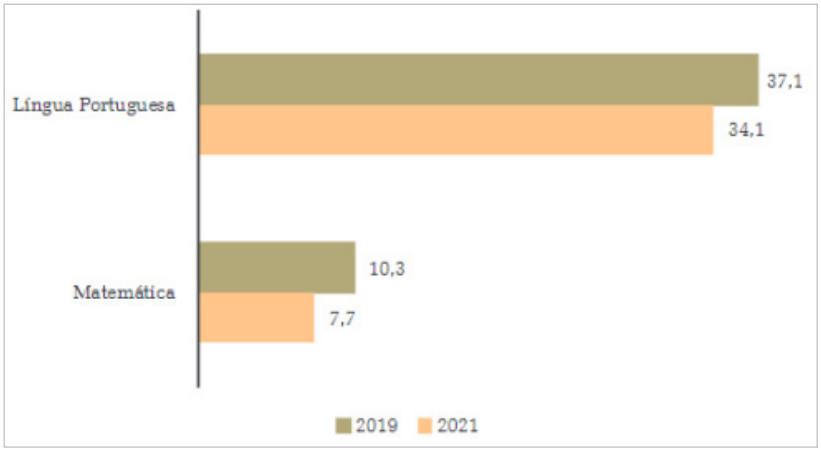


Fonte: elaboração própria com base em dados do Censo Escolar e Saeb/Inep.

1.3. Resultados do aprendizado dos estudantes da 3ª série do ensino médio

Os resultados do Saeb concernentes aos níveis de aprendizagem alcançados pelos estudantes da 3ª série do ensino médio para Língua Portuguesa e Matemática, apresentados no Gráfico 17, evidenciam que, em 2021, houve redução desse percentual nas duas áreas do conhecimento avaliadas. Verifica-se uma redução no percentual de alunos situados no nível adequado e acima em Língua Portuguesa (3 p.p.) e em Matemática (2,6 p.p.), com destaque para a pequena proporção dos alunos que alcançou o nível adequado em 2021: 34,1% em Língua Portuguesa e apenas 7,7% em Matemática. Isso significa que quase 2/3 dos estudantes não atingem nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e que menos de um a cada dez estudantes alcançou esse nível em Matemática.

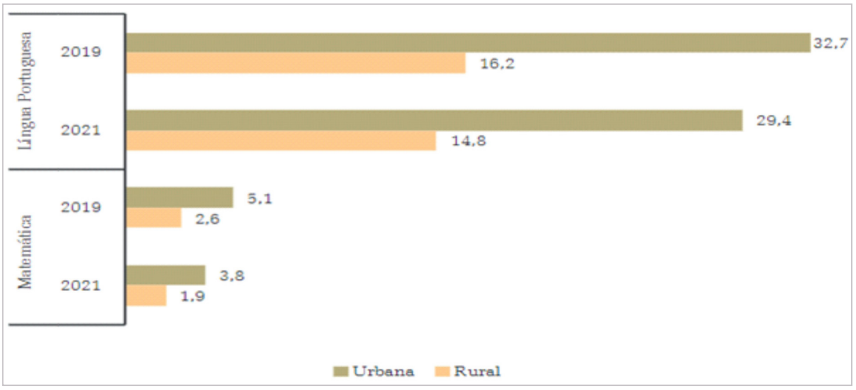
Gráfico 17 – Percentual dos alunos da 3ª série do ensino médio no nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática no Saeb – Brasil – 2019 e 2021



Fonte: Bof e Moraes (2022, p. 297).

A análise dos níveis de aprendizado alcançados pelos alunos da 3ª série do ensino médio, por localização da escola pública (urbana ou rural), aponta uma disparidade considerável entre o aprendizado dos estudantes nas zonas rural e urbana. O percentual de alunos que atingiram o nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática é menor nas escolas públicas da zona rural do que nas da zona urbana (Gráfico 18). Nota-se que houve, de 2019 para 2021, diminuição do percentual de alunos com proficiência situada no nível adequado de aprendizado nas duas zonas, sendo a redução maior nas escolas públicas da zona urbana: em Língua Portuguesa, -3,3 p.p., comparado a -1,4 p.p. na zona rural; em Matemática, -1,3 p.p, comparado a -0,7 p.p. na zona rural.

Gráfico 18 – Percentual dos alunos da 3ª série do ensino médio no nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática no Saeb, por localização da escola – Brasil – 2019 e 2021



Fonte: Bof e Moraes (2022, p.300).

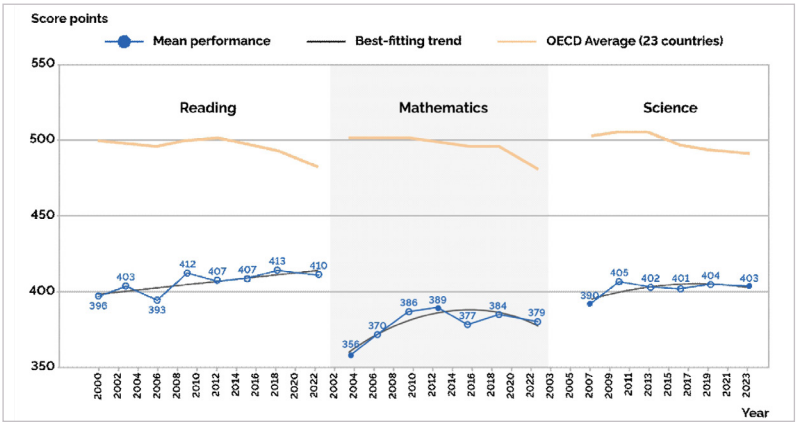
1.4. O Brasil nas avaliações internacionais

O Brasil, com o objetivo de obter dados sobre a realidade nacional em comparação com aquela presenciada em outros países, é signatário de várias avaliações internacionais, entre as quais o Pisa (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – *Programme for International Student Assessment*) e o Pirls (Estudo Internacional de Progresso em Leitura – *Progress in International Reading Literacy Study*).

O Pirls é um estudo que avalia as tendências internacionais de compreensão leitora de estudantes do 4º ano de escolarização, com objetivo de aferir a consolidação esperada do aprendizado em Leitura, que permite a transição com êxito do aprender a ler para o ler para aprender. A edição de 2021, a primeira que contou com a participação do Brasil, mostrou que 38% dos estudantes brasileiros do 4º ano do ensino fundamental não dominam as habilidades mais básicas de leitura (em 21 países, esse percentual não passa de 5%) e apenas 13% dos estudantes brasileiros podem ser considerados proficientes em compreensão leitora no 4º ano (Brasil. Inep, 2023c).

Já o Pisa avalia o conhecimento e as habilidades dos estudantes na faixa etária dos 15 anos em Leitura, Matemática e Ciências, explorando a capacidade dos estudantes de resolver problemas complexos, pensar criticamente e se comunicar de forma eficaz (Brasil. Inep, 2023b). O Brasil, que participou do estudo pela 8ª vez em 2022, tem mostrado uma estagnação nos últimos anos – Gráfico 19 (OECD, 2023).

Gráfico 19 – Tendências de desempenho em Matemática, Leitura e Ciência



Fonte: OECD (2023).

A análise da série histórica dos resultados do Brasil no Pisa mostra, em todas as três disciplinas depois de 2009, flutuações pequenas e, em geral, não significativas. O relatório da OCDE também mostra que o percentual de estudantes brasileiro nos dois níveis mais baixos em Matemática, Leitura e Ciência é, respectivamente, de 73%, 50% e 55% (OECD, 2023, p. 101).

ANÁLISE CAUSAL

A análise descritiva acima apresenta os principais dados que evidenciam a baixa aprendizagem no ensino fundamental e no ensino médio. As características da oferta dessas etapas da educação básica, tanto em relação aos aspectos estruturais quanto aos aspectos processuais da aprendizagem, explicam por que a proficiência está longe do desejável e por que as diferenças entre unidades escolares que atendem públicos em situação de maior vulnerabilidade social acentuam as desigualdades da aprendizagem.

O primeiro grupo de causas da baixa qualidade da oferta do ensino fundamental e do ensino médio está associado à estrutura escolar. A **infraestrutura escolar e os recursos pedagógicos de grande parte das escolas públicas que ofertam o ensino fundamental e médio é inadequada**. A falta de estrutura escolar se manifesta de diversas formas. Uma delas é a precariedade da infraestrutura das unidades escolares do ensino fundamental (Neto *et al.*, 2013). Utilizando a metodologia de Neto *et al.* (2013), apenas 9,9% e 22% das escolas públicas que ofertam, res-

pectivamente, ensino fundamental e ensino médio apresentavam nível adequado ou avançado de infraestrutura em 2022. As principais causas para a precariedade da infraestrutura escolar e dos recursos pedagógicos de grande parte das escolas públicas que ofertam essas etapas da educação básica diz respeito à insuficiência orçamentária, à falta de priorização da educação por parte de alguns gestores públicos e, ainda, ao não estabelecimento de colaboração efetiva entre a maioria dos estados e respectivos municípios.

Uma segunda causa crítica que explica o motivo da baixa proficiência média no Saeb do ensino fundamental e do ensino médio, assim como em avaliações internacionais como o Pirls e o Pisa, é a **baixa qualidade das interações e práticas pedagógicas entre professores, estudantes, demais profissionais da escola e da comunidade escolar**, em especial dos pais ou responsáveis. Várias são as questões que incidem sobre essa causa crítica. A primeira, relacionada à transição entre a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental, é a descontinuidade dos processos de ensino e aprendizagem entre as duas etapas (Dockett; Perry, 2007; Bera, 2016). Uma vez que há evidências de que o grau de desenvolvimento alcançado pelas crianças egressas da pré-escola impacta no sucesso da aprendizagem no ensino fundamental (National Reading Panel, 2000), a descontinuidade entre os processos de ensino e aprendizagem também são observados entre os anos iniciais e finais do ensino fundamental e entre os anos finais do ensino fundamental e ensino médio.

Outras causas da baixa qualidade das interações e práticas pedagógicas estão relacionadas ao grande número de professores sem formação adequada ao componente curricular que lecionam (Brasil. Inep, 2022) e a **baixa qualidade da formação inicial docente, que pouco prepara a maioria dos professores para atuarem em sala de aula** (Soares, 2017), situação agravada pela **ausência de políticas sistemáticas e permanentes de formação continuada**.

Também concorrem para a baixa aprendizagem na educação básica as condições de trabalho inadequadas dos professores (baixos salários, excesso de contratos temporários, carga horária elevada, atuação em múltiplas escolas, número elevado de turmas e número excessivo de alunos) e a não realização de concurso público, o que compromete a estabilidade e a qualidade do trabalho, circunstâncias agravadas pelo número insuficiente e pela baixa valorização dos funcionários administrativos nas unidades escolares.

Especificamente em relação à etapa final da educação básica, foi identificado como causa crítica o fato de **o currículo do ensino médio não atender às necessidades e possibilidades de estudantes com diferentes perfis**. Ligada a essa causa, foi identificada a dificuldade de as unidades federativas estruturarem o trabalho pedagógico junto aos estudantes de forma a atender aos padrões de qualidade em termos de infraestrutura, de profissionais do magistério, especialmente professores concursados, e de necessidade de ampliação da jornada escolar.

Outras causas da baixa aprendizagem no ensino fundamental e no ensino médio estão relacionadas a um grupo de situações afetas às **condições de realização da coordenação do processo pedagógico na escola**. Os diretores escolares, responsáveis pela coordenação da escola, por razões diversas, que envolvem desde decisões institucionais a práticas consolidadas, têm dificuldades de acompanhamento do processo pedagógico e dedicam, por vezes, mais tempo a processos administrativos do que a processos de ensino e aprendizagem.

A coordenação ou o acompanhamento de atividades, como reuniões pedagógicas para elaboração, análise e acompanhamento do projeto pedagógico, são imprescindíveis para que as finalidades da escola e da educação sejam alcançadas. Estudos apontam que, naquelas escolas em que os diretores escolares acompanham o processo pedagógico, são observados resultados melhores em termos de aprendizagem (Oliveira; Carvalho, 2018; Leithwood; Schumacker, 2020; Grissom; Egalite; Lindsay, 2021).

Diferentes situações demonstram uma frágil interação entre os profissionais do magistério na escola. Sem orientações que favoreçam a coordenação pedagógica efetiva, o projeto pedagógico da escola torna-se pouco coerente ou meramente ilustrativo. Em situações em que o trabalho integrado e articulado dos professores não é devidamente valorizado ou incentivado, o tempo de 1/3 de hora-atividade é pouco aproveitado, o que prejudica o planejamento escolar. Uma gestão das secretarias de educação com pouco foco na aprendizagem e nos processos pedagógicos das escolas resulta em falta de orientação e suporte pedagógico às escolas e agravamento de situações de pouca coordenação pedagógica, que, por sua vez, afetam a qualidade das interações entre professores, estudantes, demais profissionais da escola e da comunidade escolar, em especial pais ou responsáveis.

A **dificuldade de reverter o baixo nível de aprendizagem de grupos em situação de vulnerabilidade social, populações indígena, quilombola, do campo, surda e público-alvo da educação especial** decorre tanto de questões já apontadas quanto da falta de identificação e de análise das dificuldades e das possibilidades dos estudantes para o estabelecimento de ações pedagógicas que trabalhem as suas necessidades específicas.

Por fim, outra causa crítica que merece atenção diz respeito ao **ambiente e ao clima escolar que, muitas vezes, não favorecem o desenvolvimento das aprendizagens**. Em relação a essa causa, destacam-se a dificuldade da superação dos conflitos sem o uso de violência e os episódios de discriminação que violam os direitos humanos.

CAUSAS CRÍTICAS

- Infraestrutura escolar e recursos pedagógicos de grande parte das escolas públicas que ofertam o ensino fundamental e médio são inadequados.

- Baixa qualidade das interações e práticas pedagógicas entre professores, estudantes, demais profissionais da escola e da comunidade escolar.
- Baixa qualidade da formação inicial e insuficiência dos processos de formação continuada voltados aos professores.
- O currículo do ensino médio não atende às necessidades e possibilidades de estudantes com diferentes perfis.
- Dificuldades de elaboração e coordenação do processo pedagógico na escola.
- Dificuldade de reverter o baixo nível de aprendizagem de grupos em situação de vulnerabilidade social, populações indígena, quilombola, do campo, surda e público-alvo da educação especial.
- Ambiente e clima escolar, muitas vezes, não favorecem o desenvolvimento das aprendizagens.

REFERÊNCIAS

ALVES, Mara Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. **Revista Brasileira de Sociologia**, São Cristóvão, SE, v. 4, n. 7, p. 49-81, jan./jun. 2016.

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

BARTHOLO, Thiago Lisboa; KOSLINSKI, Mariane Campelo; TYMMS, Peter; CASTRO, Daniel Lopes.Learning loss and learning inequality during the Covid-19 pandemic. **Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 31, n. 119, e 0223776, abr./jun. 2023.

BERA, Saradind. P. Problems faced by children during transitions from pre-school to primary school. **Journal of Research in Education**, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 33-53, Dec. 2016.

BOF, Alvana Maria; ALVES, Maria Tereza Gonzaga. Aprendizado no ensino fundamental: diagnóstico das desigualdades e "escolas invisíveis.SENKEVICS, Adriano Souza; BASSO, Flavia Viana; RODRIGUES, Clarissa Guimarães. **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais:** contribuições ao novo Plano Nacional de Educação II.Brasília, DF: Inep, 2023. p. 191-232. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 9).

BOF, Alvana Maria; BASSO, Flavia Viana; SANTOS, Robson dos. Impactos da pandemia na alfabetização das crianças brasileiras. In: MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. de; SANTOS, Robson dos. **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais:**impactos da pandemia. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 241-275. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 7).

BOF, Alvana Maria; MORAES, Gustavo Henrique. Impactos da pandemia no aprendizado dos estudantes brasileiros: desigualdades e desafios. In:MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M.; SANTOS, Robson dos (Org.). **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais**: impactos da pandemia. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 277-306. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 7)

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Brasil no PISA 2018**. Brasília, DF: Inep, 2020.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório de resultados do Saeb 2021:** volume 1: contexto educacional e resultados em língua portuguesa e matemática para o 5º e 9º anos do ensino fundamental e séries finais do ensino médio. Brasília, DF: Inep, 2023a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2021/resultados/relatorio_de_resultados_do_saeb_2021_volume_1.pdf. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Notas sobre o Brasil no Pisa 2022**. Brasília, DF: Inep, 2023b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2022/pisa_2022_brazil_prt.pdf. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Brasil no PIRLS 2021**: análise dos resultados da compreensão leitora dos estudantes do 4º ano do ensino fundamental. Brasília, DF: Inep, 2023c. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_nacional_pirls_2021.pdf. Acesso em: 18 abr. 2024.

CAVALCANTE, Vitor; KOMATSU, Bruno Kawaoka; MENEZES FILHO, Naercio. Desigualdades educacionais durante a pandemia.**Policy Papers,** São Paulo, n. 51, dez. 2020. Disponível em:https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/12/Policy_Paper_n51.pdf. Acesso em: 18 abr. 2024.

COSTA, Lazzarotti Diniz Costa; BRANDÃO, Lucas. A resposta educacional dos municípios à covid-19: diversidade, trajetória e desigualdades. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 27, n. 87, e86203, ago. 2022. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/86203/81685. Acesso em: 18 abr. 2024.

DOCKETT, Sue; PERRY, Bob. **Transitions to school**: perceptions, expectations, experiences. Australia: UNSW Press, 2007.

FERRÃO, Maria Eugênia; BARROS, Gabriela Thamara de Freitas; BOF, Alvana Maria; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Estudo longitudinal sobre eficácia educacional no Brasil: comparação entre resultados contextualizados e valor acrescentado. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 61, n. 4, p. 265-300, out./dez. 2018.

FONSECA, Izabel da Costa; RODRIGUES, Clarissa Guimarães; ALVES, Maria Teresa Gonzaga; MACANA, Esmeralda Correa; SOARES, José Francisco **Monitoramento da permanência na educação básica com o indicador de regularidade de trajetórias educacionais**. 2023. [Versão preprint]. Disponível em: https://osf.io/k2mb9/. Acesso em: 11 dez. 2023.

GRISSOM, J. A.; EGALITE, A.; LINDSAY, C. **How principals affect students and schools**: a systematic synthesis of two decades of research. New York: The Wallace Foundation, 2021.

LEITHWOOD, K.; Sun, J; SCHUMACKER, R. How school leadership influences student learning: a test of "The Four Paths Model". **Educational Administration Quarterly**, [S.l.], v. 56, n. 4, p. 570-599, Oct. 2020.

NATIONAL READING PANEL. **Teaching children to read**: an evidence-based assessment of the scientific research literature on reading and its implications for reading instruction. Washington: National Institute of Child Health and Human Development, 2000.

NETO, Joaquim José Soares; JESUS, Girlene Ribeiro de; KARINO, Camila Akemi; ANDRADE, Dalto Francisco de. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)**How well did 15-year-old students in Brazil do on the test?:**trends in mathematics, reading and science performance. Paris: OECD, 2023. Disponível em: https://www.oecd.org/publication/pisa-2022-results/country-notes/brazil-61690648/#chapter-d1e11. Acesso em: 19 abr. 2024.

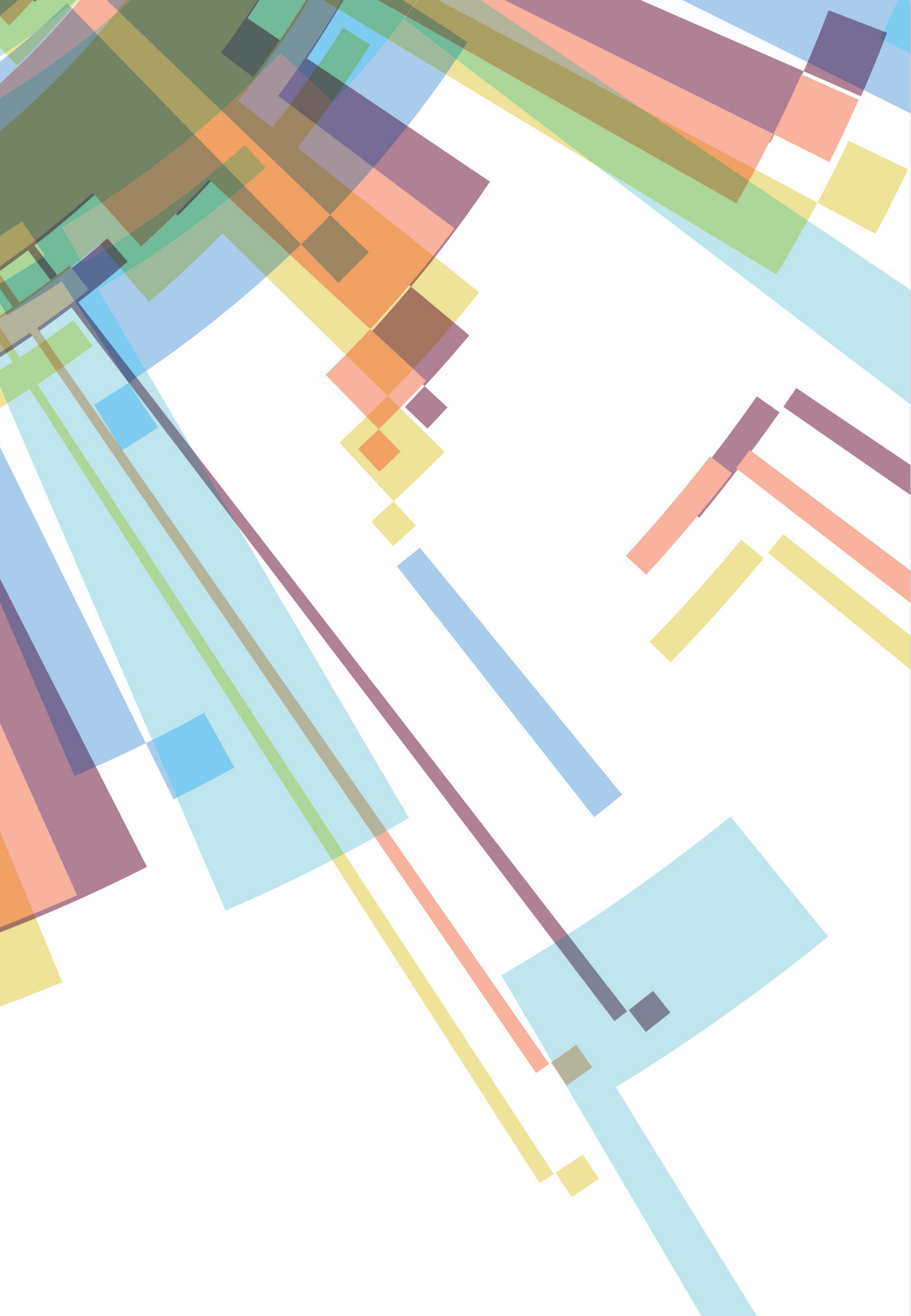
OLIVEIRA, Ana Cristina Prado; CARVALHO, Cynthia Paes. Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro,v. 23, e230015, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/jshd86G9PYQYGJLpJZqpJdC/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 18 abr. 2024.

SOARES, José Francisco. 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, José Francisco; DELGADO, Victor Maia Sena. Medida das desigualdades de aprendizado entre estudantes de ensino fundamental. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 754-780, set./dez. 2016.

SOARES, Magda. **Alfabetização**: a questão dos métodos. São Paulo: Contexto, 2017.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (Unesco); UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (Unicef); WORLD BANK. **The state of the global education crisis:** a path to recovery. Washington, D.C: Unesco, Unicef, World Bank, 2021. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/416991638768297704/pdf/The-State-of-the-Global-Education-Crisis-A-Path-to-Recovery.pdf. Acesso em: 18 abr. 2024.



6) EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL

PROBLEMA

As redes públicas de ensino, em grande parte, não oferecem experiência de educação integral em tempo integral.

ANÁLISE DESCRITIVA

A implementação do ensino em tempo integral, na perspectiva de uma educação integral nas redes públicas de educação básica, enfrenta uma série de desafios. Embora a universalização do acesso à matrícula no ensino fundamental esteja praticamente consolidada no Brasil, a oferta educacional em jornada integral continua sendo um desafio nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino. Quando se consideram tanto o chamado tempo escolar do relógio quanto a própria perspectiva pedagógica e curricular de uma educação integral, os desafios aumentam significativamente.

Primeiramente, há o desafio infraestrutural e de recursos humanos. Escolas precisam de espaços adequados e recursos suficientes para operar em tempo integral, incluindo salas de aula adequadas, laboratórios, bibliotecas, áreas de lazer e refeitórios. A expansão do horário escolar também requer um aumento correspondente na disponibilidade de professores e funcionários, bem como em suas formações continuadas para lidar com as demandas de um currículo mais abrangente.

O segundo grande desafio está relacionado ao desenvolvimento e à implementação de um currículo que realmente atenda às múltiplas necessidades dos estudantes na perspectiva da educação integral. Isso implica integrar não apenas as disciplinas básicas, mas também atividades de extensão curricular e de organização de saberes que são essenciais para o desenvolvimento integral dos estudantes. O currículo deve ser flexível, adaptável e reconhecer espaço às diversidades regionais e individuais dos estudantes.

Além disso, há desafios relacionados ao financiamento. A educação em tempo integral exige investimentos significativos para cobrir custos adicionais com pessoal, manutenção, alimentação e materiais didáticos. O financiamento adequado é crucial para garantir a qualidade e a sustentabilidade desses programas ao longo do tempo.

Por fim, enfrenta-se o desafio da aceitação e do envolvimento da comunidade. Famílias e comunidades precisam reconhecer o valor da educação em tempo integral e apoiar a participação dos estudantes nesse formato. Isso envolve mudanças culturais e adaptação a uma nova rotina, o que pode ser uma barreira, especialmente em áreas

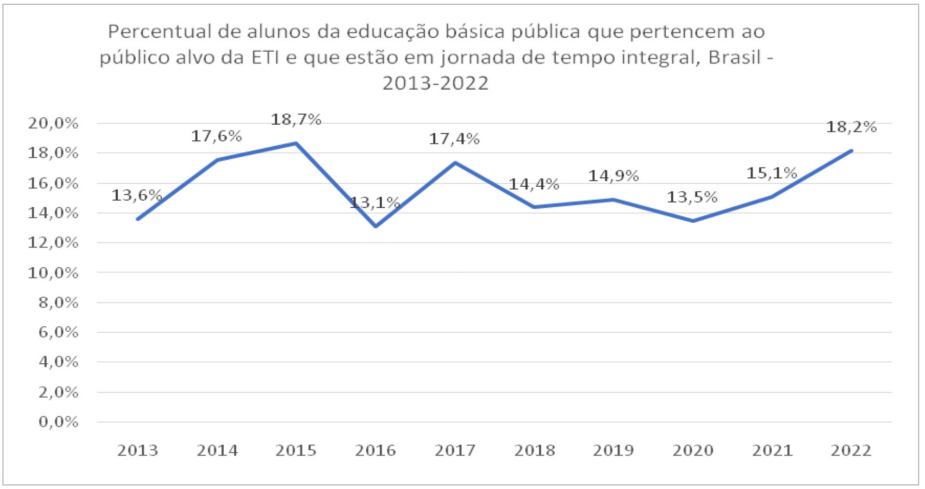
onde as tradições educacionais estão adaptadas à escola de tempo parcial ou onde os pais contam com os filhos para contribuir economicamente desde cedo.

Portanto, para que a educação em tempo integral seja efetivamente implementada e gere resultados positivos, é crucial que esses desafios sejam reconhecidos e abordados de forma estratégica pelos gestores educacionais e tomadores de decisão.

No Brasil, a jornada escolar é inferior a cinco horas diárias[1], com alta variabilidade entre as regiões, as etapas e as modalidades – média inferior à da América Latina e de outros países em desenvolvimento. Na perspectiva de mudar este cenário, o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024 (PNE-2014-2024), em sua Meta 6, estabeleceu que, até 2024, 25% das matrículas da educação básica e 50% das escolas estariam em regime escolar de tempo integral.

Os dados do monitoramento do PNE 2014-2024 indicam que a Meta 6, quanto ao percentual de matrículas de educação básica em tempo integral, ainda não foi cumprida, alcançando 18% em 2022, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Percentual de alunos da educação básica que pertencem ao público-alvo da ETI e que estão em jornada de tempo integral – Brasil – 2013-2022

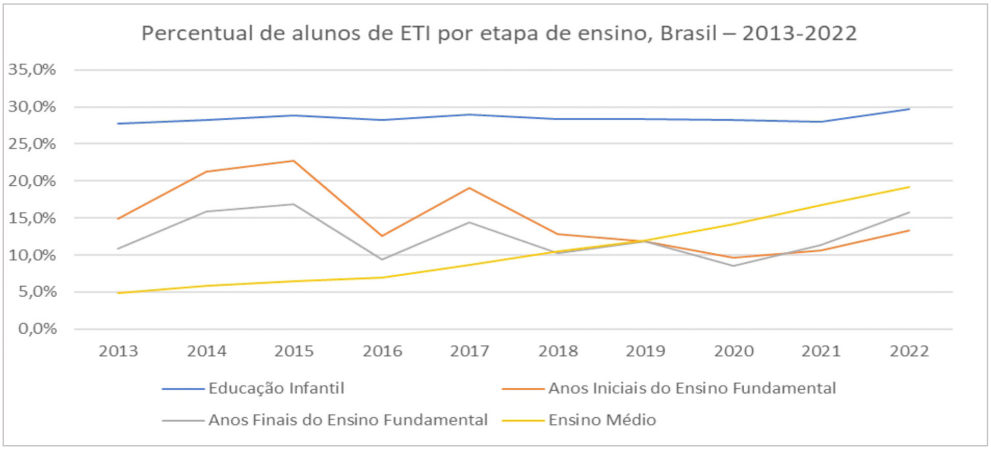


Fonte: Brasil. Inep (2023).

Há diferenças significativas entre as etapas de ensino. Na educação infantil o percentual de matrículas em tempo integral se manteve praticamente estável no período do PNE, chegando a 30% em 2022. No ensino fundamental houve oscilação no indicador do percentual de matrículas, com visível tendência de queda até 2020. Já no ensino médio observa-se uma trajetória de crescimento contínua no indicador de matrículas, variando de 5% em 2013 para 19% em 2022.

[1] À exceção das creches, cuja média nacional, considerando todas as regiões e unidades da rede pública e da rede privada, é de 7,5 horas (Brasil. Inep, 2022). O cálculo médio contempla, inclusive, o Atendimento Educacional Especializado (AEE), que beneficia crianças e estudantes com deficiência no contraturno escolar.

Gráfico 2 – Percentual de alunos de ETI, por etapa de ensino – Brasil – 2013-2022

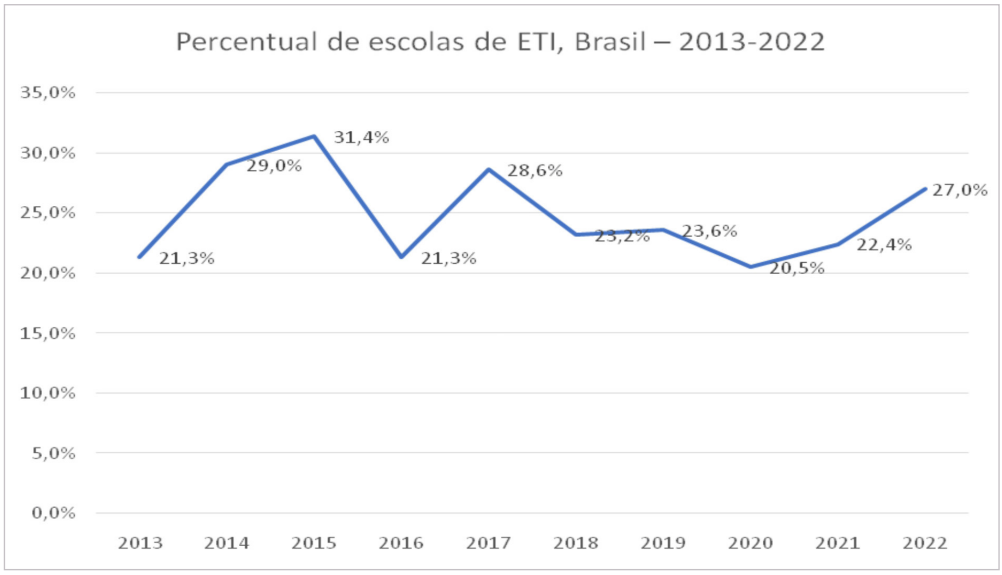


Fonte: Brasil. Inep (2023).

Entre as regiões, há diferenças expressivas. O Nordeste atingiu 23% de matrículas em tempo integral em 2022, enquanto o Norte apresentou apenas 8,4% de suas matrículas em jornada integral.

Também a meta em relação ao percentual de escolas em tempo integral não foi alcançada, segundo os dados mais recentes disponíveis no Inep. Em 2022, o Brasil tinha 27% de escolas com pelo menos 25% das matrículas em tempo integral, como mostra o gráfico 3 a seguir.

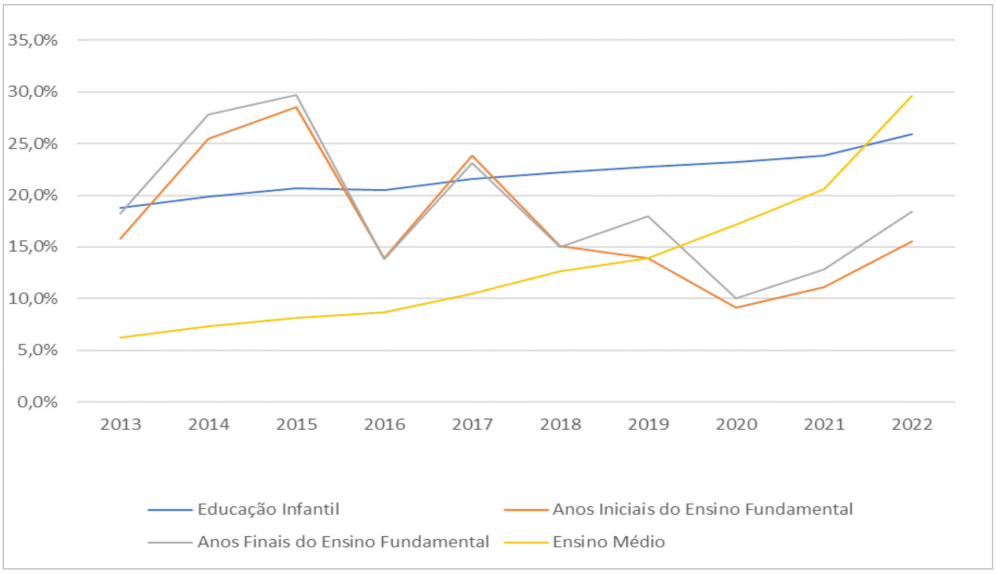
Gráfico 3 – Percentual de escolas de ETI – Brasil – 2013-2022



Fonte: Brasil. Inep (2023).

Entre as etapas de ensino também se observam diferenças no indicador de escolas em tempo integral. Houve expressivo crescimento do indicador para o ensino médio em tempo integral, variando de 6% das escolas, em 2013, para 30%, em 2022. Na educação infantil também se observou o crescimento constante do indicador durante o período do PNE 2014-2024, variando de 19%, em 2013, para 26%, em 2022. Já no ensino fundamental o indicador oscilou, ficando praticamente inalterado durante o período do PNE avaliado até 2022, com cerca de 15% nos anos iniciais e 18% nos anos finais.

Gráfico 4 – Percentual de escolas de ETI, por etapa de ensino – Brasil – 2013-2022



Fonte: Brasil. Inep (2023).

Há, ainda, expressiva desigualdade entre as escolas do campo e as localizadas em áreas urbanas, com as últimas chegando a um terço de unidades em regime de tempo integral para, pelo menos, 25% de seus alunos em 2022, enquanto as escolas do campo alcançaram apenas 16% de unidades em tempo integral.

Entre as regiões, o indicador de escolas de tempo integral também apresenta desigualdades. O Sudeste alcançou 34%, em 2022, enquanto o Norte alcançou apenas 9% de suas escolas em regime integral no mesmo ano.

Ainda em relação às iniquidades de acesso à escola de tempo integral, o percentual de matrículas em jornada integral é significativamente menor em terras indígenas, especialmente nas regiões Sul e Norte. Em relação às escolas em áreas de assentamentos, nas regiões Sudeste e Nordeste, há mais de 20% de matrículas em tempo integral, percentual que cai expressivamente nas regiões Sul (6%), Centro-Oeste (6%) e Norte (7,2%).

Quadro 1 – Percentual de matrículas, por localização diferenciada e região do País

Tipo de localização	Área de assentamento		Terra indígena		Área remanescente de quilombos	
Jornada	P	I	P	I	P	I
BRASIL	84.9	15.1	96.2	3.8	84.6	15.4
Centro-Oeste	93.9	6.1	94.2	5.8	89.4	10.6
Nordeste	76.3	23.7	95.3	4.7	82.7	17.3
Norte	92.8	7.2	97.7	2.3	93.0	7.0
Sudeste	79.7	20.3	83.6	16.4	86.8	13.2
Sul	94.0	6.0	97.8	2.2	75.5	24.5

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do Inep (Brasil. Inep, 2022).

Legenda: P diz respeito ao tempo parcial; I, à jornada integral em que estudantes permanecem na escola por, no mínimo, sete horas.

Nota: a relação não inclui matrículas de turmas exclusivas de Atividade Complementar e/ou Atendimento Educacional Especializado (AEE).

Por fim, em relação ao acesso de estudantes com deficiência, dados do Censo de 2022 indicam que 30% das matrículas de educação especial são de tempo integral. Ao mesmo tempo, a inclusão em escolas regulares e a garantia da acessibilidade à escola em tempo integral para todos os estudantes também são uma realidade distante. Mesmo com a normatividade legal para que os espaços escolares sejam equipados com aparatos de acessibilidade, muitas instituições não dispõem de estruturas física e pedagógica necessárias ao atendimento integral desses estudantes, o que reitera a importância da intersecção entre as metas dos planos educacionais.

ANÁLISE CAUSAL

Para compreender a importância e os desafios da ampliação da jornada escolar e da oferta de educação integral nas escolas brasileiras é preciso considerar que, para lidar com a demanda e com a subsequente pressão por escolarização de todos – principalmente a partir da década de 1970 e 1980 –, os sistemas de ensino lançaram mão da estratégia de dividir a jornada educativa em turnos mais curtos, aproveitando o mesmo edifício escolar para acomodar maior número de estudantes. Turnos mais curtos permitiram aos estados e municípios menor pressão para a construção de escolas, ao mesmo tempo que ampliaram as matrículas. Contudo, essa estratégia limitou as possibilidades de ação da escola – especialmente no que tange à atenção integral às crianças, aos adolescentes e aos jovens.

Ao longo das últimas décadas, existiram experiências de ampliação do tempo escolar que abrigaram diferentes perspectivas sobre um currículo integral, desde a Escola-Classe e a Escola-Parque, concebida por Anísio Teixeira, até os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), idealizados por Darcy Ribeiro, e os Centros Educacionais Unificados (CEU) de São Paulo. Experiências como o Mais Educação,

iniciadas pelo governo federal, possibilitaram às escolas a busca de ampliação das perspectivas curriculares e a territorialização da política de educação integral, considerando as necessidades e as características de cada localidade (Leclerc; Moll, 2012; Matteus, 2019; Campos; Grava, 2019). A descontinuidade do programa, contudo, dificultou o aperfeiçoamento do trabalho pedagógico que visava à educação integral, bem como o próprio cumprimento da meta estabelecida no PNE 2014-2024 (Silva *et al.*, 2021), principalmente no caso dos municípios.

São várias as causas que têm imposto obstáculos às redes públicas de ensino a oferecer uma boa experiência de educação integral em tempo integral. Entre as causas críticas, destaca-se a baixa capacidade de financiamento para implementar a educação integral em tempo integral. **A falta de capacidade de financiamento das redes de ensino dificulta que seja assegurado infraestrutura adequada, profissionais da educação, recursos tecnológicos e insumos materiais que fortaleçam a implementação de um currículo integral em tempo ampliado aos estudantes da educação básica**.

De acordo com Murillo e Román (2011), as condições das escolas e o clima escolar desempenham papel crucial na proficiência dos alunos. Unidades educacionais com infraestrutura e equipamentos adequados proporcionam ambiente propício para a aprendizagem. São necessários laboratórios, bibliotecas, quadras esportivas e salas de aula confortáveis, que permitem o usufruto em diferentes condições climáticas. Além de espaços adequados para as refeições.

A transição de regimes parciais para integrais envolve processos complexos, especialmente no que se refere às condições de contratação, de remuneração e de trabalho dos profissionais da educação. Parte significativa das redes, em especial as municipais, tem limitações orçamentárias e depende quase exclusivamente das verbas do Fundeb. Muitas, inclusive, estão impedidas de realizar novas contratações, pois já atingiram o limite da responsabilidade fiscal.

Além da falta de capacidade de financiamento, outra causa crítica que dificulta a implementação de políticas efetivas no tema é **a ausência de diretrizes, referenciais e padrões de qualidade que orientem as redes de ensino na implementação de uma educação integral em tempo integral, especialmente em relação às necessidades e possibilidades pedagógicas e curriculares**. Sem essas orientações, as redes de ensino e as escolas têm dificuldade de proporcionar uma experiência de educação integral de qualidade aos estudantes da educação básica.

A forma pela qual o currículo é implementado pelas redes de ensino é outra causa crítica da baixa qualidade da experiência de educação integral em tempo integral nas redes de ensino. Embora apresentada como orientação geral na Base Nacional Comum Curricular, a concepção da educação integral ainda não se concretiza na maior parte das escolas da educação básica. **Os currículos das redes de ensino não preveem adequadamente a educação integral em tempo integral, verificando-se a sedimentação de práticas pedagógicas em dois turnos não articu-**

lados, o que dificulta a consideração da multidimensionalidade dos sujeitos e seu pleno desenvolvimento.

Por fim, entre as causas críticas mapeadas destaca-se que **os profissionais do magistério, desde a formação inicial** – seja em Pedagogia, seja nos cursos de licenciatura –, **têm pouco contato com as abordagens teóricas, metodológicas e didáticas sobre educação integral**. Para que a abordagem dos currículos seja integral na escola de tempo integral, a formação dos professores deve ser ampla e envolver diferentes campos de conhecimento (Alexander, 2015; Colares; Cardozo; Arruda, 2021; Alves; Fialho; Lima, 2018). Além disso, há necessidade de formação de professores e de equipes de gestão, bem como o envolvimento e a participação da comunidade. É preciso destacar também a necessidade de políticas intersetoriais, que permitam aos gestores e profissionais da educação das instituições educacionais lidar com fatores ligados à demanda e ao contexto cultural e social das comunidades, uma vez que muitos estudantes têm responsabilidades além da escola, como trabalho e incumbências familiares.

Dados internacionais e nacionais indicam que a ampliação da jornada escolar está positivamente correlacionada à diminuição do trabalho infantil, especialmente doméstico – uma vez que a criança, ao ficar mais tempo na escola, tem seu direito protegido. Contudo, pesquisas indicam, também, que a atenção a essa criança – que normalmente está em faixas de alta vulnerabilidade – depende da atenção integral à sua família, por meio de políticas públicas, especialmente as de assistência social e de saúde (Observatório de Favelas, 2014a; 2014b; Castro; Lopes, 2011).

Em resumo, a oferta de ensino em tempo integral enfrenta obstáculos profundos e multifacetados de diferentes naturezas que se consubstanciam em questões relativas ao financiamento, à infraestrutura, aos profissionais do magistério, aos processos pedagógicos, à politicas intersetoriais Superar essas barreiras exigirá esforço coordenado de todas as esferas de governo, das comunidades de cada unidade educacional, das instâncias de participação e controle social, e dos órgãos reguladores, para alcançar uma educação integral de qualidade, que assegure equidade e desenvolvimento integral de todos os estudantes brasileiros.

CAUSAS CRÍTICAS

- A falta de capacidade de financiamento das redes de ensino dificulta que seja assegurado infraestrutura adequada, profissionais da educação, recursos tecnológicos e insumos materiais que fortaleçam a implementação de um currículo integral em tempo ampliado aos estudantes da educação básica.
- A ausência de diretrizes, referenciais e padrões de qualidade que orientem as redes de ensino na implementação de uma educação integral em tempo integral, especialmente em relação às necessidades e possibilidades pedagógicas e curriculares.

- Os currículos das redes de ensino não preveem adequadamente a educação integral em tempo integral, verificando-se a sedimentação de práticas pedagógicas em dois turnos não articulados.
- Os sistemas, as escolas e os profissionais do magistério, desde a formação inicial, têm pouco contato com as abordagens teóricas, metodológicas e didáticas sobre educação integral e ainda, sobre orientações que permitam à compreensão sobre a realidade social e cultural das comunidades educacionais.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Robin J. Teaching and learning for all? The quality imperative revisited. **International Journal of Educational Development**, [S.l.], v. 40, p. 250-258, Jan. 2015.

ALVES, Francione Charapa; FIALHO, Lia Machado Fiuza; LIMA, Maria Socorro Lucena. Formação em pesquisa para professores da educação básica. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, São Cristóvão, v. 11, n. 27, p. 285-300, out./dez. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Painel de monitoramento do PNE**. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne. Acesso em: 24 mar. 2024.

CAMPOS, Elisabete Ferreira Esteves; GRAVA, Andreia de Souza. Políticas de educação integral em tempo integral: análises e reflexões sobre seus propósitos. In: GUILHERME, Willian Douglas (Org.). **A educação no âmbito político e suas tramas 3**. Ponta Grossa, PR: Atena, 2019. p. 272-285.

CASTRO, Adriana de; LOPES, Roseli Esquerdo. A escola de tempo integral: desafios e possibilidades. **Ensaio:** Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 259-282, jun. 2011.

COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa; CARDOZO, Maria José Pires Barros; ARRUDA, Elenise Pinto de. Educação integral e formação docente: questões conceituais e legais. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, SP, v. 16, n. 3, p. 1529-1546, jun. 2021.

LECLERC, Gesuína de Fátima Elias; MOLL, Jaqueline. Programa Mais Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da educação integral e em tempo integral. **Educar em Revista**, Curitiba, p. 91-110, jul./set. 2012.

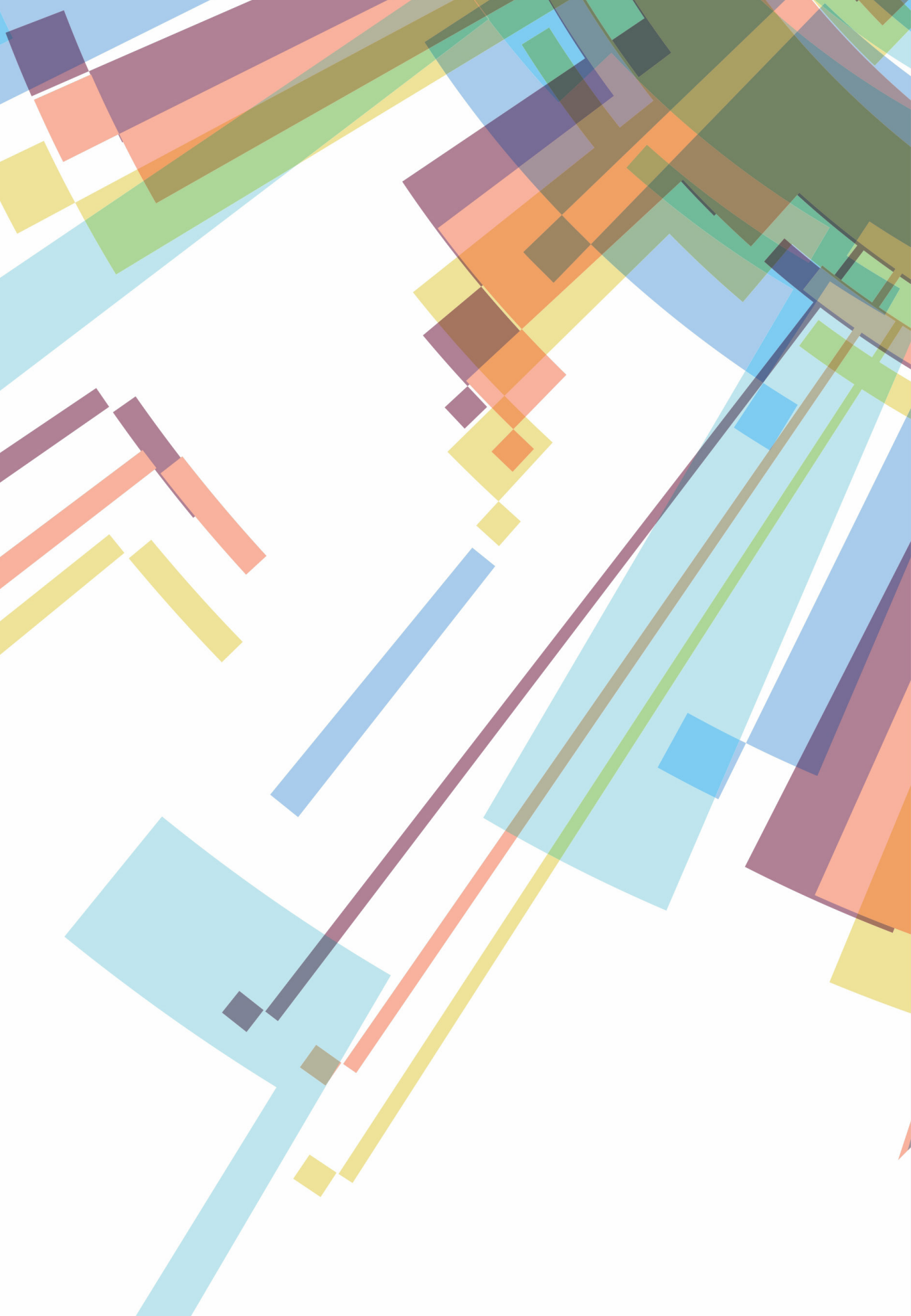
MATTEUS, Everaldo Dias. Breves considerações sobre a educação integral e o programa Mais Educação: espaços, tempos e saberes. In: GUILHERME, Willian Douglas (Org.). **A educação no âmbito político e suas tramas 4**. Ponta Grossa, PR: Atena, 2019. p. 60-68.

MURILLO, F. Javier; ROMÁN, Marcela. School infrastructure and resources do matter: analysis of the incidence of school resources on the performance of Latin American students. **International Journal of Research, Policy and Practice**, v. 22, n. 1, p. 29-50, Mar. 2011.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. **Diagnóstico quantitativo da distribuição territorial das crianças entre 6 e 14 de idade, residentes no Município do Rio de Janeiro, que não estão frequentando a escola:** v. 1. Rio de Janeiro: Aluno Presente, 2014a.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. **Diagnóstico quantitativo da distribuição territorial das crianças entre 6 e 14 de idade, residentes no Município do Rio de Janeiro, que não estão frequentando a escola:** v. 2. Rio de Janeiro: Aluno Presente, 2014b.

SILVA, Edna Alves Pereira da *et al.* Os desafios financeiros para a garantia de uma educação pública e integral. **Seminário Nacional e Seminário Internacional Políticas Públicas, Gestão e Práxis Educacional**, v. 8, n. 8, 2021.



7) CONECTIVIDADE, EDUCAÇÃO PARA AS TECNOLOGIAS E CIDADANIA DIGITAL

PROBLEMA

Limitação de acesso de qualidade à rede mundial de computadores (internet) para uso pedagógico e desenvolvimento de capacidades para o exercício da cidadania digital.

ANÁLISE DESCRITIVA

A necessidade de conexão dos alunos à internet durante a pandemia de Covid-19 demonstrou mais uma face da desigualdade social. Muitas escolas ainda apresentam dificuldades em ofertar uma conexão segura e capaz de colaborar com as práticas pedagógicas envolvidas no processo de ensino-aprendizagem.

Em 2023, a educação digital foi incorporada à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/1996), em seu artigo 4º, inciso XII. Esse artigo estabelece os deveres do Estado com a educação escolar pública, incluindo a garantia de:

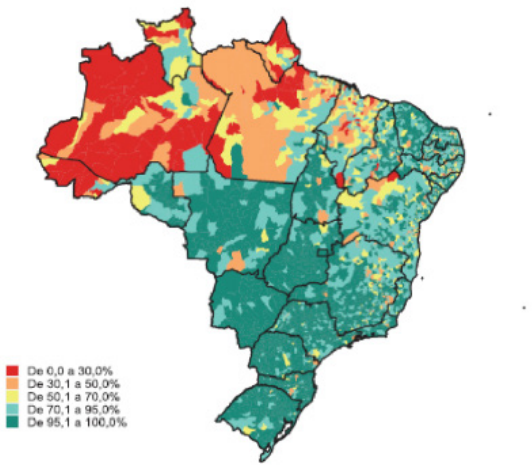
> XII - educação digital, com a garantia de conectividade de todas as instituições públicas de educação básica e superior à internet em alta velocidade, adequada para o uso pedagógico, com o desenvolvimento de competências voltadas ao letramento digital de jovens e adultos, criação de conteúdos digitais, comunicação e colaboração, segurança e resolução de problemas.
>
> Parágrafo único. Para efeitos do disposto no inciso XII do caput deste artigo, as relações entre o ensino e a aprendizagem digital deverão prever técnicas, ferramentas e recursos digitais que fortaleçam os papéis de docência e aprendizagem do professor e do aluno e que criem espaços coletivos de mútuo desenvolvimento. (Brasil, 1996)

Quando se trata de conectividade, a questão geográfica prevalece como um critério central para as escolhas de tecnologias de comunicação e informação a serem usadas nas escolas. Os diferentes meios (satélites, fibras, rádios, cabos etc.) são usados conforme as configurações dos territórios e a localização dos pontos de conexão, cujos custos de implantação variam conforme essas escolhas. Além disso, as distâncias e os meios de transmissão usados afetam diversamente esses custos, a depender das regiões, e a mobilidade afeta a regularidade da manutenção dos equipamentos, o que novamente afeta os custos.

O Censo Escolar da Educação Básica 2022, ao avaliar a disponibilidade de internet nas escolas da educação básica, mostra que esse recurso é pouco presente (proporção geral inferior a 60%) nos estados do Acre, do Amazonas, do Pará, de

Roraima e do Amapá (Inep, 2023). Ao todo, 5.234 escolas não têm acesso à internet na região Norte (Anatel, 2024).

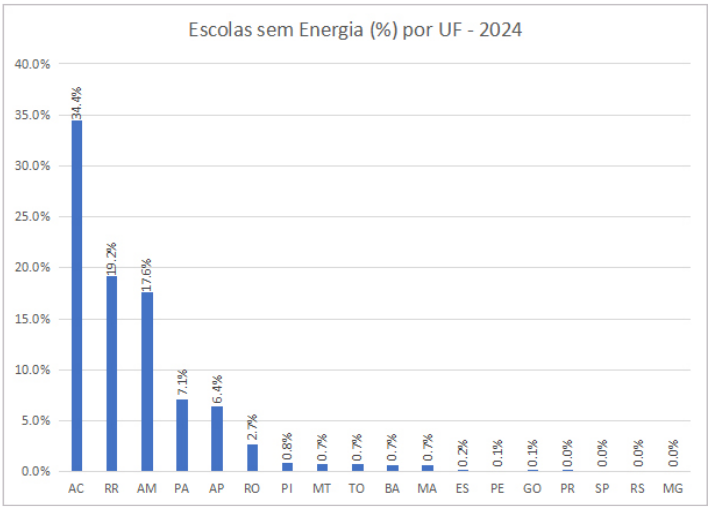
Figura 1 – Percentual de escolas da educação básica com acesso à internet, por município – Brasil – 2022



Fonte: Brasil. Inep (2023, p. 52).

A ausência de eletrificação em escolas da região Norte pode explicar, em parte, o déficit na disponibilidade de internet. Dados da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) de 2024 apontam que 2.340 escolas estão sem eletricidade na região. Esse número corresponde a cerca de 90% das escolas sem eletricidade no Brasil. Os estados do Acre, de Roraima, do Amazonas, do Pará e do Amapá se destacam pelo alto percentual de escolas sem eletricidade.

Gráfico 1 – Escolas sem energia, percentual por UF – Brasil – 2024



Fonte: Anatel (2024).

Os estados do Amazonas e do Pará concentram 1.581 escolas sem eletrificação, 67% do total das escolas nessa condição na região Norte. Os dados apontam para uma estratégia de política pública regionalizada e localizada nesses dois estados em um primeiro momento.

As demais regiões concentram poucas escolas sem eletrificação, totalizando 232 escolas. Contudo, 2.578 escolas nessas regiões também não possuem acesso à internet.

Portanto, temos o fator "eletrificação", que explica o impedimento da universalização da conectividade das escolas, pois 1,9% delas (total de 2.572 escolas) não têm eletricidade. Outras 6.813 escolas têm eletricidade de forma precária, sem que haja rede pública ou privada de fornecimento. Assim, são 9.385 escolas que não têm qualquer tipo de eletricidade ou estão nessa situação de precariedade, notadamente na região Norte.

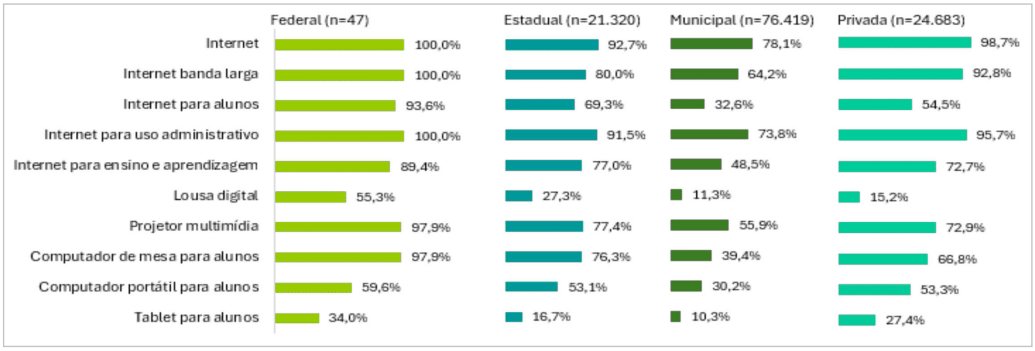
Quando se analisa a disponibilidade de infraestrutura tecnológica para o ensino nas escolas, por etapa da educação básica, outros fatores além da conectividade emergem.

Nas escolas de educação infantil das redes municipais, a internet está presente em 79% delas e o acesso à banda larga em 66% (Brasil. Inep, 2023, p. 53).

No caso do ensino fundamental, o problema da conectividade e do acesso a recursos tecnológicos também são notáveis na região Norte, com apenas 40% das escolas com acesso à internet de banda larga, enquanto na região Sudeste esse percentual é de 91% (Brasil. Inep, 2023).

Em termos de oferta de conectividade no ensino fundamental, por esfera administrativa, a presença de internet banda larga é de 100% na rede federal, 80% na rede estadual e 64% na rede municipal (Brasil. Inep, 2023). O acesso a outros recursos tecnológicos também difere por rede de ensino.

Gráfico 2 – Recursos tecnológicos disponíveis nas escolas de ensino fundamental, segundo a dependência administrativa – Brasil – 2022



Fonte: Brasil. Inep (2023, p. 56).

Observa-se que, na rede municipal, 78,1% das escolas de ensino fundamental possuem acesso à internet, todavia, apenas 64,2% contam com banda larga. Para uso dos alunos, apenas 32,6% das escolas oferecem esse recurso. Em todos os recursos tecnológicos avaliados, a rede pública municipal encontra desvantagem em relação às demais redes de ensino.

No caso do ensino médio, o acesso a recursos tecnológicos também é bastante desigual entre as escolas de diferentes regiões, embora alcance maior percentual nessas escolas do que nas de ensino fundamental. A região Norte também é a menos atendida, com a internet de banda larga alcançando 64% das escolas de nível médio, enquanto no Sudeste esse percentual chega a 97%. Cabe destacar que, no ensino médio, a disponibilidade de recursos tecnológicos é maior do que no ensino fundamental, como aponta o resumo técnico do Censo Escolar da Educação Básica 2022 (Brasil. Inep, 2023, p. 59).

ANÁLISE CAUSAL

Não há conectividade quando não existe fornecimento de energia elétrica. Quando se observa os dados por recorte regional, 90% das escolas sem eletricidade no Brasil estão na região Norte, o que exige uma estratégia apropriada para a região, cuja logística para cidades remotas é extremamente custosa.

A região possui três das maiores usinas hidrelétricas do País: Santo Antônio, no Rio Madeira; Belo Monte, no rio Xingu; e Tucuruí, no rio Tocantins, porém, **dado as conformações do território amazônico, a distribuição de energia elétrica na região Norte não tem capilaridade para as pequenas comunidades e os povoados isolados onde estão as escolas rurais e ribeirinhas**. Essa é uma das causas críticas do problema da limitação de acesso de qualidade à internet para fins pedagógicos. A eletrificação, por meio do uso de geradores para esses lugares remotos, é de altíssimo custo, pois depende do transporte de combustíveis até a localidade da escola.

Os dados mostram que a conectividade é um problema notadamente amazônico, mas também nordestino, em menor escala e dificuldade, pois o Nordeste tem mais facilidades logísticas se comparado com a região Amazônica, onde a fibra ótica é praticamente inexistente em relação a outras regiões.

No caso da região Norte, as alternativas de conectividade de banda larga de alta velocidade se restringem à comunicação de satélite ou rádio. **As soluções de conectividade via satélite, embora adequadas devido a questões geográficas, precisam de manutenção e conhecimento técnico, o que inviabiliza o funcionamento das transmissões no médio prazo, se não houver uma retaguarda técnica qualificada**. As dificuldades operacionais da solução de comunicação via satélite representam uma segunda causa crítica ao problema da falta de conectividade nas escolas da região Norte.

Uma questão importante é que os problemas das escolas sem eletricidade e sem internet são considerados problemas de infraestrutura e, portanto, dadas as rigorosas normas técnicas na legislação do setor elétrico e das telecomunicações, suas resoluções, principalmente, sua execução, passam necessariamente pelos Ministérios das Minas e Energia e das Comunicações, o que demanda ações intersetoriais estruturadas. Mesmo sendo um problema de infraestrutura, historicamente coube ao Ministério da Educação (MEC), em programas similares, apenas contribuir com o seu financiamento na situação em que o foco é a escola. Geralmente são financiamentos por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Há, ainda, que se separar a causa crítica "falta de conectividade" da causa crítica "ausência de banda larga de alta velocidade". Esta última é essencial para viabilizar a educação digital e o uso de ferramentas pedagógicas que utilizam a internet nas escolas. Mesmo em situações em que há conectividade, **a falta de banda larga de alta velocidade inviabiliza a educação digital e o uso de ferramentas que tornam adequadas as práticas pedagógicas que utilizam a internet nas escolas**. O caso da alta velocidade é de atualização tecnológica, cuja operação está a cargo das operadoras do sistema.

CAUSAS CRÍTICAS

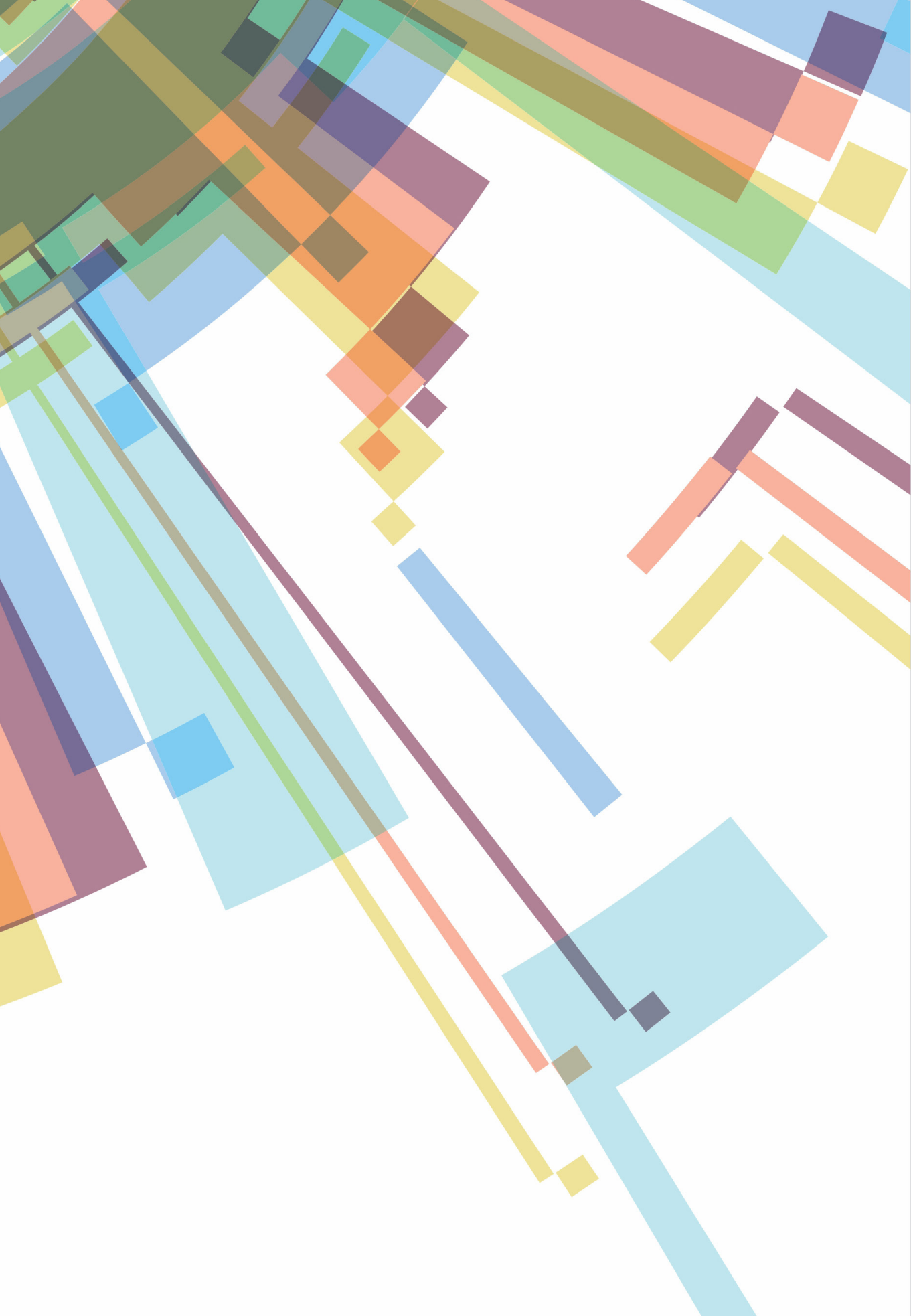
- Dadas as conformações do território amazônico, a distribuição de energia na região Norte não tem capilaridade para as pequenas comunidades e povoados isolados onde estão as escolas amazônicas.
- Soluções de conectividade via satélite, embora adequadas devido a questões geográficas, precisam de manutenção e conhecimento técnico, o que inviabiliza o funcionamento das transmissões no médio prazo, se não houver uma retaguarda técnica qualificada.
- A falta de banda larga de alta velocidade inviabiliza a educação digital e o uso de ferramentas que tornem adequadas as práticas pedagógicas que utilizam a internet nas escolas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Anatel). **Painéis de dados:** infraestrutura: conectividade nas escolas. Brasília, DF: Anatel, 2024. Disponível em: https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/infraestrutura/conectividade-nas-escolas. Acesso em: 10 jun. 2024.

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. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) **Censo Escolar da Educação Básica 2022**: resumo técnico. Brasília, DF: Inep, 2023. p. 52.



8) EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA, EDUCAÇÃO DO CAMPO E EDUCAÇÃO ESCOLAR QUILOMBOLA

PROBLEMA

O acesso, a qualidade da oferta e a permanência, em todos os níveis, etapas e modalidades da educação escolar indígena, educação do campo e educação escolar quilombola não estão assegurados.

ANÁLISE DESCRITIVA

1. Educação escolar indígena

A população indígena do País chegou a 1.693.535 pessoas, segundo o Censo Demográfico, o que representa 0,83% do total de habitantes. Porém, apenas 65,6% dos jovens indígenas com 16 anos completaram o ensino fundamental, e apenas 58,4% dos jovens indígenas, entre 15 e 17 anos, frequentam ou já completaram o ensino médio (IBGE, 2023).

Entre a população indígena, 622,1 mil (36,73%) residiam em terras indígenas e 1,1 milhão (63,27%) fora delas. Três estados responderam por quase metade (46,46%) das pessoas indígenas vivendo em terras indígenas: Amazonas (149 mil), Roraima (71,4 mil) e Mato Grosso do Sul (68,5 mil) (IBGE, 2023).

A população indígena matriculada nas 3.454 escolas indígenas é de 267.966 estudantes. Destes, 177.972 estão matriculados no ensino fundamental (66,41%) e 30.642, no ensino médio (11,43%). Os estudantes do ensino fundamental estão matriculados em 3.239 escolas, sendo 3.201 localizadas em terras indígenas e 38 em áreas urbanas (Brasil. Inep, 2022a). Apenas 528 das escolas indígenas ofertam ensino médio (15,28%) e somente 30.642 estudantes (11,43%) estão matriculados nessa etapa de ensino. Das 177.972 matrículas no ensino fundamental, apenas 73.396 são referentes aos anos finais dessa etapa da educação básica (41,24%) (Brasil. Inep, 2022a).

Como existem pouquíssimas escolas indígenas localizadas em áreas urbanas, a grande maioria da população indígena, que é residente em áreas urbanas e que acessa a educação escolar, tem frequentado escolas urbanas que são majoritariamente não específicas, não interculturais e não diferenciadas.

Em relação ao ensino superior, dos 8,9 milhões de estudantes, apenas 0,5% se autodeclarou indígena (46.252). Apesar disso, entre 2011 e 2021, a quantidade de alunos autodeclarados indígenas no ensino superior aumentou 374%. A rede privada respondeu pela maioria dessas matrículas – 63,7% (Brasil. Inep, 2022b).

Assim como na educação básica, a maior parte dos estudantes indígenas do ensino superior tem frequentado instituições não específicas, não interculturais e não diferenciadas.

Segundo o Painel de Monitoramento PNE 2022 (Brasil. Inep, 2023), a taxa bruta de alunos indígenas na graduação é de 28,9%. A taxa líquida de escolarização no ensino superior é de 35,2% para brancos; 17,8% para negros; e 17,9% para indígenas.

Em relação à valorização e à formação de docentes que atuam na modalidade da educação escolar indígena, observam-se problemas como baixa escolaridade, carência de planos de carreira específicos para profissionais do magistério indígena e oferta insuficiente de formação inicial e continuada, específica e intercultural.

Existem 23.885 professores que atuam em escolas indígenas. Destes, 931 possuem formação em ensino fundamental; 12.271, em ensino médio (51,37%); e 10.638, em formação superior – 44,53% (Brasil. Inep, 2022a).

Com relação à situação funcional dos professores que atuam em escolas indígenas, 4.396 são concursados efetivos; 19.406 possuem contratos temporários; 68 possuem contratos de terceirizados; e 350 possuem contratos com carteira de trabalho (Brasil. Inep, 2022a). A oferta de formação específica inicial e continuada para professores indígenas é reduzida. Os cursos de Licenciatura Intercultural Indígena e os cursos da Ação Saberes Indígenas na Escola, ofertados pelas instituições federais de ensino superior, são insuficientes para atender a demanda.

Em relação à infraestrutura escolar, observa-se uma situação de extrema precariedade das escolas indígenas. A Tabela 1 apresenta a situação da infraestrutura escolar das escolas indígenas em relação à existência de prédios escolares com equipamentos, à alimentação escolar, ao acesso à energia elétrica, à internet e ao transporte escolar.

Tabela 1 – Infraestrutura das escolas públicas indígenas diferenciadas

Escolas indígenas	Dependência administrativa	Prédio escolar	Água potável	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário	Energia elétrica	Alimentação escolar	Biblioteca	Laboratório de Ciências	Laboratório de Inform.	Quadra de esportes	Internet
3454	Municipais e estaduais	74%	70,17%	10,71%	2,31%	54,92%	99,97%	8,88%	0,75%	6,13%	4,31%	31,73%
adequado	SIM	2.556	2.424	370	80	1.897	3.453	307	26	212	149	1.096
	NÃO	898	1.030	3.084	3.374	1.557	1	3.147	3.428	3.242	3.305	2.358

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Básica 2022 (Brasil. Inep, 2022a).

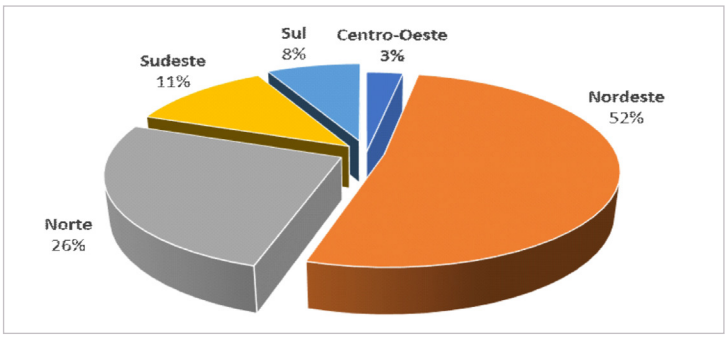
Entre as 3.454 escolas indígenas, aproximadamente 26% não tem condições prediais adequadas, 89% não têm abastecimento de água, 98% não têm rede de esgoto, 45% não têm energia elétrica e 91% não têm biblioteca (Brasil. Inep, 2022).

2. Educação escolar do campo

No Brasil, há 138.314 escolas públicas de educação básica, sendo que 62% delas, o equivalente a 86.202 escolas, concentram-se em áreas urbanas e 38% estão em

áreas rurais[1], o equivalente a 52.112 escolas. A região Nordeste concentra a maioria das escolas de educação básica localizadas em áreas rurais, com 27.000 unidades, seguida pela região Norte, com 13.426 (Brasil. Inep, 2022a).

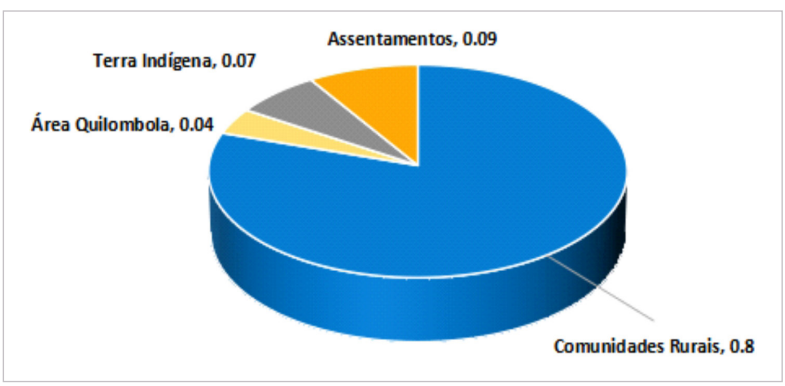
Gráfico 1 – Escolas localizadas em áreas rurais por regiões do Brasil



Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Básica 2022 (Brasil. Inep, 2022a).

Entre as escolas no campo que ofertam educação básica, 41.731 são de comunidades rurais e 10.427 são classificadas pelo Censo Escolar como "escolas em localização diferenciada", a saber: 4.542 escolas em assentamentos de reforma agrária; 3.353 em terras indígenas; e 2.349 em territórios quilombolas. Vale destacar, ainda, a existência de 48 escolas em áreas indígenas urbanas e de 196 escolas urbanas ativas em áreas quilombolas (Brasil. Inep, 2022a).

Gráfico 2 – Escolas localizadas em áreas rurais



Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Básica 2022 (Brasil. Inep, 2022a).

[1] O uso de "escolas localizadas em áreas rurais", neste documento, faz referência ao termo técnico aplicado como indicador na metodologia do Censo Escolar.

As escolas localizadas em áreas rurais atenderam 5.253.939 estudantes em 2022, 14% do total de matrículas na educação básica em âmbito nacional. Ao se observar o critério de localização diferenciada, as escolas em área de assentamentos de reforma agrária atenderam a 422.891 estudantes; as escolas em terras indígenas, 264.867; e as escolas em territórios quilombolas, 219.510 (Brasil. Inep, 2022a). Quando observado o número de matrículas, entre as 5.253.939 matrículas em escolas de área rural, a grande maioria se concentrou no ensino fundamental. Foram 3.473.727 matrículas de estudantes nesse nível de ensino, 954.769 em educação infantil, 485.143 na educação de jovens e adultos (EJA) e 417.643 no ensino médio.

A Meta 1 do PNE estabelece que a universalização da pré-escola e o atendimento de 50% para creches deveriam ocorrer até 2016; todavia, o Censo Escolar de 2022 mostrou que apenas 20,4% das crianças de 0 a 3 anos encontravam-se matriculadas em escolas localizadas em áreas rurais. No que se refere às crianças de 4 a 5 anos, 91,57% estavam matriculadas nessas escolas. Dessa forma, ainda é preciso avançar no processo de universalização da oferta e na melhoria das condições de oferta e permanência, visto que um percentual significativo dessas crianças está em turmas de anos iniciais do ensino fundamental, descumprindo a legislação quanto à organização da educação infantil em turmas específicas.

Em 2021, considerando-se a relação entre matrículas e ano de estudo em idade certa, constatou-se que, nos anos iniciais do ensino fundamental, o índice de distorção era de 12%, subindo para 33,9% nos anos finais. Em relação aos estudantes matriculados nas escolas de ensino médio em áreas rurais, observou-se que 37,7% estavam em situação de distorção quando considerado o ano de estudo na idade certa, ou seja, de cada 100 estudantes do campo matriculados, cerca de 38 poderão concluir a educação básica com, pelo menos, dois anos ou mais além da idade adequada (Brasil. Inep, 2021). Essa situação está associada, principalmente, à falta de oferta e à dificuldade de acesso às escolas de ensino médio nas áreas rurais, o que impacta diretamente e de forma negativa a Meta 3 do PNE 2014-2024, que propôs universalizar o atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos até 2016, além de elevar a taxa média de matrícula para 85% até o ano final de execução do Plano.

Em relação à infraestrutura, verifica-se que 3.351 escolas públicas de educação básica, localizadas em áreas rurais, não possuem prédio próprio e atendem em prédios cedidos, alugados, provisórios etc. Constata-se, ainda, que as escolas localizadas em áreas rurais, em sua maioria, são pequenas e médias, 46% delas atendem até 50 estudantes (24.219 escolas), 33% atendem de 51 a 150 estudantes (17.100 escolas) e apenas 21% das escolas rurais (10.766 escolas) atendem acima de 150 estudantes na educação básica (Brasil. Inep, 2022a).

Tabela 2 – Estudantes de escolas públicas ativas, por localização diferenciada

Escolas	Total	Comunidade Rural	Área de Assentamento	Terra Indígena	Área de Quilombolas
Sem estudantes	27	26	1	0	0
Entre 1 e 50 estudantes	24.219	18.949	2.081	2.101	1.088
Entre 51 e 100 estudantes	10.998	8.748	1.068	635	547
Entre 101 e 150 estudantes	6.102	4.956	562	305	279
Acima de 150 estudantes	10.766	9.052	831	448	435
Total Geral	**52.112**	**41.731**	**4.543**	**3.489**	**2.349**

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Básica 2022 (Brasil. Inep, 2022a).

Na oferta da educação escolar em áreas rurais, predominam escolas com apenas uma sala de aula em que, na maioria das vezes, são desenvolvidas atividades pedagógicas com organização multisseriada e/ou multietapas de ensino.

A Tabela 3 apresenta uma série de informações sobre infraestrutura escolar das escolas rurais. Entre os 5.253.939 estudantes das 52.112 escolas de educação básica localizadas em áreas rurais, 8,2% não têm água potável, 6,3% não têm rede de esgoto, 2% não têm energia elétrica e 71,1% não têm biblioteca (Brasil. Inep, 2022). Por concentrarem o maior número de matrículas e de escolas localizadas em áreas rurais, as regiões Nordeste e Norte também concentram indicadores críticos em infraestrutura escolar e condições tecnológicas. Com 2.901.649 estudantes matriculados em escolas localizadas em áreas rurais do Nordeste, 71,1% não têm acesso à biblioteca escolar. Na região Norte, com 1.167.147 estudantes matriculados em escolas localizadas em áreas ruais, 17,7% não têm acesso à água potável e 80,1% à biblioteca na escola (Brasil. Inep, 2022a).

Tabela 3 – Infraestrutura das escolas em áreas rurais

		Sem água potável		Sem esgoto		Sem energia		Sem biblioteca	
	Total Geral	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total Brasil	**5.253.939**	**429.306**	**8,2%**	**333.112**	**6,3%**	**105.298**	**2,0%**	**3.736.288**	**71,1%**
Centro-Oeste	230.107	3.264	1,4%	10.942	4,8%	1.239	0,5%	123.555	53,7%
Nordeste	2.901.649	190.225	6,6%	139.840	4,8%	4.410	0,2%	2.209.278	76,1%
Norte	1.167.147	206.039	17,7%	169.029	14,5%	99.534	8,5%	934.711	80,1%
Sudeste	582.921	17.838	3,1%	10.299	1,8%	81	0,0%	328.135	56,3%
Sul	372.115	11.940	3,2%	3.002	0,8%	34	0,0%	140.609	37,8%

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Básica 2022 (Inep).

A Tabela 4 apresenta uma série de informações sobre condições tecnológicas das escolas em áreas rurais. No que tange às condições tecnológicas, nacionalmente, 25,1% dos estudantes de escolas localizadas em áreas rurais não têm acesso a computador, 17,9% não têm acesso à internet e, entre as escolas que possuem conexão, 37,9% dos estudantes não têm acesso à internet banda larga. Na região Norte, 41,8% não têm acesso a computador e 57,8% à internet banda larga. No Nordeste, 25,7% não têm acesso a computador e 34,2% à internet banda larga (Brasil. Inep, 2022a).

Tabela 4 – Estudantes atingidos pelas baixas condições tecnológicas das escolas em áreas rurais

		Sem computador		Sem internet		Sem internet banda larga	
	Total geral	Total	%	Total	%	Total	%
Total Brasil	**5.253.939**	**1.318.670**	**25,1%**	**938.469**	**17,9%**	**1.990.679**	**37,9%**
Centro-Oeste	230.107	14.200	6,2%	7.727	3,4%	86.750	37,7%
Nordeste	2.901.649	744.358	25,7%	409.857	14,1%	993.126	34,2%
Norte	1.167.147	487.338	41,8%	459.287	39,4%	674.339	57,8%
Sudeste	582.921	58.529	10,0%	52.700	9,0%	121.670	20,9%
Sul	372.115	14.245	3,8%	8.898	2,4%	114.794	30,8%

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Básica 2022 (Inep).

No que diz respeito à formação inicial e continuada dos educadores do campo, de acordo com o Censo Escolar de 2021, 20% dos professores tinham apenas o ensino médio, e 491 professores, 0,15%, ainda não haviam concluído sequer o ensino fundamental.

Tabela 5 – Nível de escolaridade de professores de educação básica que atuam nas escolas em áreas rurais

Nível de Formação	**Qtd.**	**%**
Ensino fundamental	491	0,15%
Ensino médio	64.448	19,77%
Graduação	12.3410	37,87%
Especialização	13.2062	40,52%
Mestrado	4.774	1,46%
Doutorado	726	0,22%
Total de professores	**325.911**	**100,00%**

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Básica 2021 (Inep).

Os custos dos investimentos em infraestrutura necessária à promoção da oferta da educação básica em área rural podem estar associados à opção pela nucleação das escolas, com os custos de se deslocar crianças e jovens estudantes para escolas maiores, distantes de suas casas, localizadas no próprio território rural ou nas áreas urbanas dos municípios. A consequência dessa opção pode ser observada no crescente número de escolas fechadas em área rural e na queda contínua do número de matrículas. Nas duas últimas décadas, nacionalmente, foram fechadas 104.385 escolas no campo e, em 2020, o número de matriculados em escolas no campo foi de 4.380.607, sendo 39% a menos que os 7.252.188 estudantes matriculados em 2000. Em relação a essa queda dos índices, em 2021, o Censo Escolar registrou que 1.144 municípios não tiveram matrícula em escolas em áreas rurais (Brasil. Inep, 2021).

Destaca-se a necessidade de regulamentação das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica do Campo (Resolução-CNE/CEB n.º 1/2002), bem como de apoiar as secretarias de educação quanto à estruturação de seus setores de gestão, às ações de formação continuada específica de professores de escolas em áreas rurais e à reelaboração de projetos político-pedagógicos que considerem os princípios da educação do campo; bem como a necessidade de se buscar formas organizativas que levem em conta as peculiaridades das comunidades, para constituição de processos que ajudem a superar a oferta de educação escolar urbanocêntrica, etnocêntrica e sociocêntrica (Whitaker; Antuniassi, 1992).

Do mesmo modo, deve-se considerar os pressupostos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/1996 – em especial, os arts. 5º, 23, 26-A, 28, 78 e 79) e do Decreto Presidencial n.º 7.352/2010 (art. 1º, § 1º, incisos I e II), que estabelece os princípios da educação do campo (art. 2º) e as responsabilidades da União:

> Art. 3º Caberá à União criar e implementar mecanismos que garantam a manutenção e o desenvolvimento da educação do campo nas políticas públicas educacionais, com o objetivo de superar as defasagens históricas de acesso à educação escolar pelas populações do campo. (Brasil, 2010).

Várias ações voltadas à formação inicial e continuada dos professores do campo foram desenvolvidas, entre elas a criação do curso de Licenciatura em Educação do Campo e a política de formação continuada de professores por meio do programa Escola da Terra.

3. Educação escolar quilombola

A partir de 2012, a Educação Escolar Quilombola (EEQ) foi reconhecida como modalidade por meio da Resolução-CNE/CEB n.º 8/2012, que preconizou o ensino ministrado com fundamentação nas seguintes dimensões: a) memória coletiva; b) línguas reminiscentes; c) marcos civilizatórios; d) práticas culturais; e) tecnologias e formas de produção do trabalho; f) acervos e repertórios orais; g) festejos, usos, tradições e demais elementos que conformam o patrimônio cultural das comunidades quilombolas de todo o País; e h) territorialidade.

A Resolução considera que a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação do campo, educação especial, educação profissional técnica de nível médio, educação de jovens e adultos e a educação a distância) deverá atender às populações quilombolas rurais e urbanas, de modo a considerar as diversidades de ocupação territorial, regional, cultural, social, política e econômica. Considera, também, o fato de que estabelecimentos educacionais fora dos quilombos atendem estudantes dessas comunidades.

Apesar do avanço normativo, as causas críticas para implementação da EEQ englobam parte significativa do exposto acerca da educação escolar indígena e do campo. Elas não se dissociam do racismo e da desigualdade social, considerando que, após dois anos da aprovação das Diretrizes Nacionais Curriculares da Educação Escolar Quilombola (DNCEEQ), em 2014, foi promulgado o Plano Nacional de Educação, que contemplou, na Meta 7 – qualidade de educação básica –, as Estratégias de 7.25 a 7.27, relacionadas à EEQ que não foram implementadas em sua totalidade.

O Censo Escolar incorporou escolas quilombolas em seus levantamentos nos últimos anos. Contudo, a qualidade e a presença de informações sobre as escolas quilombolas sofreram uma diminuição que pode ser atestada. Conforme Nota Estatística do Censo 2016, existem 2.369 escolas quilombolas na educação básica e 241.925 matrículas em área quilombola. A Nota Estatística de 2017, por sua vez, traz apenas a informação da quantidade de matrículas em área quilombola, que foi de 254.352. As notas sobre o Censo 2018 e 2019, contudo, não trazem informação sobre tais escolas. Mesmo havendo a coleta, o dado não foi disponibilizado e visibilizado em relatórios oficiais, apenas em artigos específicos que compõem cadernos do Inep e teses de doutorado, o que reforça a necessidade de produção de dados sobre essa população e a educação escolar quilombola.

ANÁLISE CAUSAL

1. Educação escolar indígena

A análise descritiva apresenta um cenário em que o acesso, a qualidade da oferta e a permanência na educação escolar indígena não são adequados. A primeira causa crítica que podemos destacar em relação a esse problema é a **precariedade da infraestrutura escolar de grande parte das escolas que atendem os estudantes indígenas**. A maior parte das escolas indígenas não possui abastecimento de água e ligação com a rede de esgoto. Ambientes escolares mais associados com o processo de ensino e aprendizagem, como bibliotecas e laboratórios de Ciências, estão presentes em menos de 10% das escolas indígenas. A principal causa que explica a precariedade de infraestrutura escolar está associada ao financiamento insuficiente de escolas com localização diferenciada.

Uma segunda causa crítica é a **carência de professores indígenas com formação adequada para lecionar nos diversos componentes curriculares**, em

especial no ensino médio. Como há um gargalo de acesso de estudantes indígenas ao ensino médio, grande parte daqueles que poderiam ser professores indígenas não tem a escolaridade mínima exigida para lecionar nas escolas indígenas. Soma-se a isso a baixa oferta e o baixo acesso de indígenas às licenciaturas interculturais que atendem as especificidades identitárias e culturais das comunidades indígenas. Um dos maiores desafios, atualmente, é garantir a permanência dos estudantes indígenas no ensino superior. Muitos desistem devido à falta de estímulo, à distância da família, a não identificação com o curso, às dificuldades financeiras, entre outros fatores.

A **carência de professores alfabetizadores bilíngues e multilíngues** é outra causa crítica que impacta negativamente a alfabetização das crianças indígenas e prejudica a trajetória e a aprendizagem destas ao longo de toda a educação básica.

Uma quarta causa crítica é a **inadequação dos materiais didáticos e dos recursos pedagógicos** para a modalidade da educação escolar indígena. A dificuldade de ofertar materiais didáticos de qualidade esbarra, inicialmente, na ausência de matrizes curriculares que direcionem a produção de recursos pedagógicos interculturais adequados às especificidades indígenas. Os projetos pedagógicos das escolas indígenas, sem uma matriz curricular clara, tornam-se pouco eficazes em orientar a prática docente em direção à garantia dos direitos de aprendizagem dos estudantes indígenas.

Esse problema é agravado pela **inobservância e** pela **não regulamentação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica (Resolução-CNE/CEB n.º 5/2012) pelos sistemas de ensino**. Essa Resolução normatiza os princípios e as regras para organização da educação escolar indígena quanto à elaboração de seus projetos pedagógicos, organização curricular, formação e profissionalização dos professores.

Outra causa crítica que prejudica a melhoria da qualidade da oferta da educação escolar indígena é a **ausência de dados de aprendizagem dos estudantes indígenas**. Os dados de aprendizagem dos estudantes indígenas, quando existem, são agregados aos demais estudantes da zona rural. Ou seja, não há indicador específico para essa população. Além disso, o Saeb, inclusive por ser opcional para as escolas dessa modalidade, não é aplicado na maior parte das escolas indígenas (turmas multisseriadas e escolas com menos de dez alunos não participam do Saeb). A falta de dados educacionais indígenas prejudica a formulação de políticas educacionais de acesso, de qualidade da oferta e de permanência na educação escolar indígena.

Por fim, destaca-se a **dificuldade de institucionalizar Territórios Etnoeducacionais (TEEs) que efetivem um regime de colaboração adequado para comunidades indígenas, cujo território ultrapassa a fronteira de um município ou de uma unidade federativa**. Diante da dificuldade de articulação entre diferentes governos subnacionais, os TEEs são uma alternativa mais eficaz para promover políticas efetivas de acesso, de qualidade da oferta e de permanência

na educação escolar indígena. Criada pelo Decreto n.º 6.861/2009 e reconhecida pelo Plano Nacional de Educação 2014-2024, a política de TEE pactuou 25 dos 41 territórios projetados.

2. Educação do campo

A análise descritiva apresenta um cenário em que o acesso, a qualidade da oferta e a permanência na educação do campo não são adequados. A primeira causa crítica que podemos destacar em relação a esse problema é a **precariedade da infraestrutura escolar de parte das escolas que atendem os estudantes do campo**. Em relação à infraestrutura básica, 11% não têm água potável, 12% não têm rede de esgoto e 6% não têm energia elétrica. Ambientes escolares mais associados com o processo de ensino e aprendizagem, como bibliotecas, estão presentes em menos de 15% das escolas do campo. A principal causa que explica a precariedade de infraestrutura escolar está associada ao financiamento insuficiente de escolas com localização diferenciada.

Uma segunda causa crítica é a **carência de professores com formação adequada para atuar na modalidade do campo**. Destaca-se, inicialmente, que o baixo acesso de estudantes do campo ao ensino superior reduz o número potencial de professores com a escolaridade mínima exigida para atuar na área rural. O baixo interesse de professores, com formação adequada ao componente curricular que leciona, em atuarem em escolas com localização diferenciada, na zona rural, prejudica a oferta de qualidade na modalidade da educação no campo. Por fim, outra causa identificada é a baixa institucionalização de licenciaturas de educação no campo.

Uma terceira causa crítica é a **inobservância e falta de regulamentação dos normativos orientadores da educação do campo na educação básica**. Essas diretrizes foram criadas para orientar a elaboração e a implementação de propostas pedagógicas específicas para as escolas localizadas no campo, com o objetivo de promover uma educação que considere os princípios da educação no campo, bem como a necessidade de se buscar formas organizativas que considerem as peculiaridades dessas comunidades.

Por fim, a última causa crítica identificada para o problema do acesso, da qualidade e da permanência na modalidade da educação do campo é **concentração de vagas de ensino médio em áreas urbanas e a baixa oferta de ensino técnico profissionalizante para estudantes do campo** reduz o interesse pela continuidade dos estudos e aumenta as taxas de reprovação, de evasão e de abandono escolar.

3. Educação escolar quilombola

A garantia do direito à educação para a população quilombola no Brasil enfrenta uma série de desafios intrincados que refletem não apenas questões socioeconômicas, mas, também, estruturais e culturais. Apesar dos esforços para promover a inclusão educacional, a realidade das comunidades quilombolas revela uma dis-

paridade significativa no acesso e na qualidade da educação. As principais causas que explicam essa dificuldade abrangem desde fatores históricos e geográficos até questões contemporâneas relacionadas às políticas públicas e à discriminação.

A história das comunidades quilombolas no Brasil está intrinsecamente ligada à luta contra a escravidão e a busca por liberdade e reconhecimento. No entanto, essa trajetória foi marcada por séculos de exclusão e marginalização, que ainda reverberam nas condições atuais. A falta de acesso à terra, por exemplo, limita não apenas as oportunidades econômicas, mas também o acesso a serviços básicos, incluindo a educação. Muitas comunidades quilombolas estão localizadas em áreas remotas, de difícil acesso, o que agrava ainda mais o problema.

A primeira causa crítica identificada para o problema do acesso, da qualidade e da permanência na modalidade da educação escolar quilombola é a **localização geográfica das comunidades quilombolas, geralmente em áreas remotas, isoladas, de difícil acesso e sem infraestrutura básica**. A falta de estradas pavimentadas e transporte público adequado, impede que muitas crianças e jovens frequentem a escola regularmente. Além disso, a carência de escolas nas próprias comunidades obriga muitos alunos a percorrerem longas distâncias para estudar, o que aumenta o risco de evasão escolar. Quando a escola é localizada na comunidade, o difícil acesso impacta no recebimento dos recursos básicos para o seu funcionamento, desde a alimentação escolar até a frequência regular do professor que, muitas vezes, por não pertencer à comunidade quilombola, enfrenta dificuldades de acesso à escola também.

A **falta de professores quilombolas com formação adequada para lecionar nas comunidades** deriva-se, em parte, da baixa institucionalização de oferta de licenciatura na área de educação quilombola[2]. Associado a isso, o pequeno número de quilombolas que logram acessar o ensino superior e a dificuldade de permanência na graduação resultam na escassez de professores mais capacitados para compreender e lidar com as questões culturais, como a língua e as tradições específicas das comunidades quilombolas, que nem sempre são devidamente consideradas no processo educacional.

Apesar dos avanços legais e sociais, o racismo estrutural persiste no Brasil e afeta negativamente as comunidades quilombolas em diversos aspectos, incluindo a educação. Estereótipos negativos e preconceitos raciais muitas vezes se traduzem em discriminação dentro do sistema educacional, o que prejudica o desempenho acadêmico e a autoestima dos estudantes quilombolas. Professores e funcionários escolares podem não estar adequadamente preparados para lidar com as especificidades culturais e históricas dessas comunidades, o que contribui para um ambiente educacional hostil e pouco acolhedor.

[2] Até janeiro de 2022, o MEC havia reconhecido e aprovado apenas um curso de licenciatura em educação quilombola no Brasil. Esse curso foi ofertado pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), sendo o primeiro do País a ter esse enfoque específico.

A implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola pelos estados e pelos municípios mostra-se insuficiente para a promoção da educação quilombola. Essas diretrizes foram criadas para orientar a elaboração e a implementação de propostas pedagógicas específicas para as escolas localizadas em comunidades quilombolas, com o objetivo de promover uma educação que respeite e valorize a cultura, a história e as tradições dessas comunidades. Em consequência, a **pouca valorização dos saberes locais como conhecimento produzido e cultivado por mestres e mestras populares acaba por não ser compartilhado e utilizado no contexto dos projetos e das práticas pedagógicas escolares**.

A **falta de investimentos educacionais nessas comunidades** resulta em carências estruturais, como falta de oferta de etapas de ensino, produção e distribuição de material didático adequado, poucos profissionais capacitados efetivos e ausência de programas que valorizem a cultura e a história quilombola.

A **baixa representatividade e participação das comunidades quilombolas nas esferas de decisão sobre as políticas públicas**, como órgãos de governo, Poder Legislativo e conselhos de educação, dificulta que as políticas expressem os problemas enfrentados pelas comunidades quilombolas e se traduzam ações relevantes para a garantia do direito à educação nessas comunidades.

Fatores socioeconômicos, como pobreza, desemprego e falta de acesso a serviços básicos de saúde, também impactam diretamente a educação nas comunidades quilombolas. Muitas famílias enfrentam dificuldades financeiras que as obrigam a priorizar outras necessidades em detrimento da educação de seus filhos.

A garantia do direito à educação para a população quilombola no Brasil enfrenta uma série de desafios complexos, que vão desde questões históricas e geográficas até problemas contemporâneos de discriminação e falta de políticas adequadas. Superar esses desafios requer um compromisso coletivo de governos, instituições educacionais, sociedade civil e comunidades quilombolas para promover uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade, que respeite e valorize a diversidade cultural e histórica do País.

CAUSAS CRÍTICAS

1. Educação escolar indígena:

- Infraestrutura escolar precária de grande parte das escolas que atendem os estudantes indígenas.
- Carência de professores indígenas com formação adequada para lecionar nos diversos componentes curriculares.
- Carência de professores alfabetizadores bilíngues e multilíngues.
- Inadequação dos materiais didáticos e dos recursos pedagógicos.
- Inobservância e falta de regulamentação das Diretrizes Curriculares Nacionais

para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica (Resolução-CNE/CEB n.º 5/2012) pelos sistemas de ensino.
- Ausência de dados de aprendizagem dos estudantes indígenas.
- Dificuldade de institucionalizar territórios etnoeducacionais que efetivem um regime de colaboração adequado para comunidades indígenas, cujo território ultrapassa a fronteira de um município ou de uma unidade federativa.

2. Educação do campo

- Precariedade da infraestrutura escolar de parte das escolas que atendem os estudantes do campo
- Baixo número de professores com formação específica para trabalhar com educação do campo.
- Inobservância e falta de regulamentação dos normativos da educação do campo para orientar estados e municípios na educação básica.
- Pouca oferta de ensino médio e técnico profissionalizante para os estudantes do campo.

3. Educação escolar quilombola

- Localização geográfica das comunidades quilombolas em áreas remotas e isoladas, de difícil acesso, associada à falta de infraestrutura básica.
- Falta de professores quilombolas com formação adequada para lecionar nas comunidades.
- Implementação insuficiente das Diretrizes Nacionais de Educação Escolar Quilombola nos estados e municípios.
- Pouca valorização dos saberes locais e dos mestres populares como conhecimento produzido a ser compartilhado com as comunidades escolares.
- O financiamento insuficiente nas escolas que atendem às comunidades quilombolas não permite a provisão dos meios de oferta adequados às suas especificidades.
- Baixa representatividade e participação das comunidades quilombolas nas esferas de decisão sobre as políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 dez. 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. Decreto nº 6.861, de 27 de maio de 2009. Dispõe sobre a Educação Escolar Indígena, define sua organização em territórios etnoeducacionais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2009. Seção 1, p. 23.

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. Conselho Nacional de Educação (CNE). Resolução CNE/CEB 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). Resolução CNE/CP nº 1, de 17 de junho de 2004. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2004. Seção 1, p. 11.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Resolução nº 8, de 20 de novembro de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 2012. Seção 1, p. 26.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Microdados: Censo Escolar da Educação Básica. Brasília, DF: Inep, 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados**: Censo Escolar da Educação Básica. Brasília, DF: Inep, 2022a.

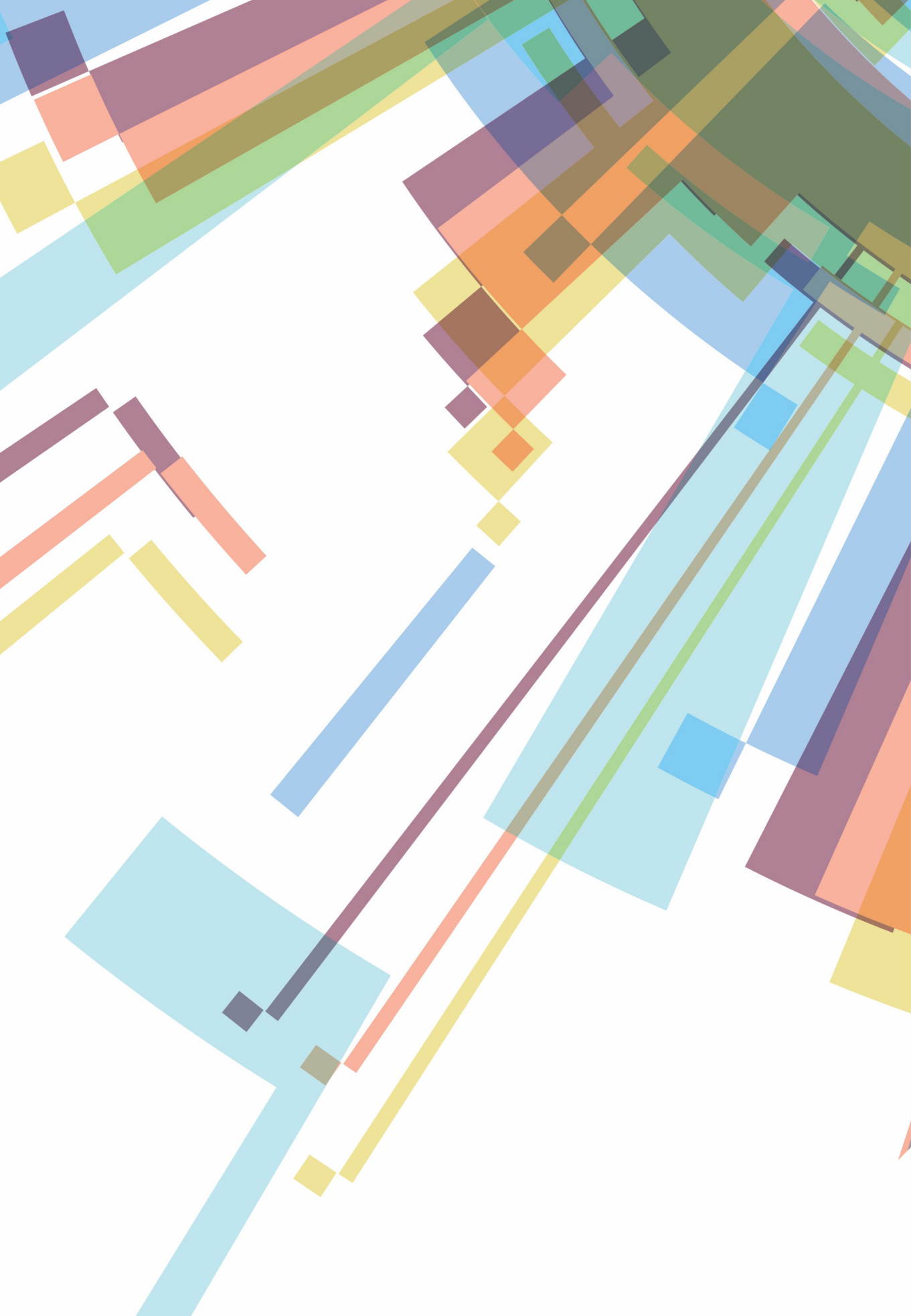
BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados**: Censo Escolar da Educação Superior. Brasília, DF: Inep, 2022b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Painel de monitoramento do PNE**. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne. Acesso em: 24 mar. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Microdados**: PNAD Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html. Acesso em: 16 abr. 2024.

WHITAKER, D. C. A.; ANTUNIASSI, M. H. R. Escola pública localizada na zona rural: contribuições para a sua estruturação. **Cadernos Cedes**, Campinas, n. 33, p. 9-42, 1992.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais**. Genebra, jun. 1989.



9) EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA E EDUCAÇÃO BILÍNGUE DE SURDOS

PROBLEMA

O acesso, a permanência, a oferta de atendimento educacional especializado e a aprendizagem dos estudantes público-alvo da educação especial (PAEE) e dos estudantes público-alvo da educação bilíngue de surdos são insuficientes e desiguais em todos os níveis, as etapas e as modalidades de ensino.

ANÁLISE DESCRITIVA

1. Educação especial

1.1. Marcos legais, acesso e permanência dos estudantes do PAEE na educação básica

O compromisso com políticas educacionais inclusivas foi assegurado por dispositivos legais, como o artigo 208 da Constituição Federal (Brasil, 1988) e o artigo 54 da Lei n.º 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), ambos sobre atendimento educacional especializado preferencialmente na rede regular de ensino. A partir da década de 1990, o País assumiu, em acordos internacionais[1], seu compromisso com a construção e a manutenção de um sistema educacional inclusivo.

Em 2008, o Ministério da Educação (MEC) publicou o texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva – PNEEPEI (Brasil. MEC, 2008), que definiu qual seria o público-alvo da educação especial (PAEE) e reafirmou que o atendimento educacional especializado deveria acontecer no contraturno das aulas do aluno na escola, para não comprometer sua participação na classe comum, além de ser ofertado nas salas de recursos multifuncionais (SRM) ou nos centros de atendimento educacional especializado (Brasil. MEC, 2008).

A Resolução-MEC/CNE[2] n.º 4/2009 e o Decreto n.º 7.611/2011 estabelecem diretrizes operacionais para a oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE) na educação básica. Ele deve ser realizado, prioritariamente, nas SRM da própria escola ou em outra escola de ensino regular, no turno inverso da escolarização, não sendo substitutivo às classes comuns, e podendo ser realizado também em centro de atendimento educacional especializado da rede pública ou de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com os estados, o Dis-

[1] Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) e Declaração de Salamanca sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais (1994).
[2] CNE – Conselho Nacional de Educação.

trito Federal ou os municípios.

A Portaria Normativa MEC n.º 13/ 2007 instituiu as SRM, com a disponibilização de um conjunto de equipamentos, mobiliários e materiais pedagógicos para garantir a acessibilidade do estudante PAEE. O Programa SRM foi criado para estimular as escolas a implementarem essas salas, com o envio de kits de equipamentos pelo MEC. De 2013 a 2019, o programa foi interrompido. A partir de 2020, foi instituído o Programa Dinheiro Direto na Escola – Salas de Recursos Multifuncionais (PDDE-SRM). De acordo com o programa, os recursos financeiros são enviados para as escolas e os gestores decidem o que comprar dentre uma lista de equipamentos e materiais disponíveis. O PDDE-SRM tem priorizado as escolas estaduais e municipais com maior número de matrículas do PAEE. Tais marcos legais contribuíram significativamente para mudança nos padrões de atendimento da educação especial e de promoção da inclusão.

Em 2003, o País atingiu o total de 445.661 matrículas do PAEE na educação básica, dentre as quais 71% em escolas e classes especiais. Os demais, cerca de um terço, estudavam em classes comuns de escolas regulares. A partir de 2003, observou-se uma política mais contundente do MEC direcionada à educação especial na perspectiva da educação inclusiva, com ênfase na escolarização em classes comuns de escolas regulares[3]. Novos dispositivos legais vieram reforçar a política de inclusão escolar[4].

De 2003 a 2022, o número total de matrículas praticamente triplicou, passando de 445.661 para 1.527.794 estudantes do PAEE, dos quais 90% estavam em classes comuns.

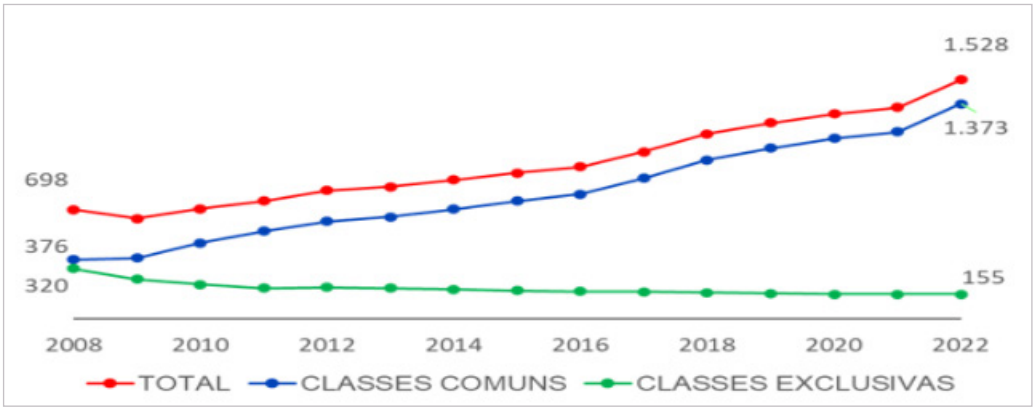
De 2008 a 2022, as matrículas do PAEE aumentaram 219%, como mostra o Gráfico 1 na página seguinte. As matrículas em classes comuns quase quadruplicaram e as matrículas em classes exclusivas caíram para menos da metade.

Do total de 1.527.794 matrículas de estudantes PAEE em 2022, 1.372.985 eram

[3] Houve influências internacionais, com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ambos de 2006) e a "Declaração de Incheon e Marco de Ação, rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa, assim como a educação ao longo da vida para todos" (2015).

[4] Art. 24 do Decreto Legislativo n.º 186/2008 e o Decreto n.º 6.949/2009 aprovam a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Art. 4º da Lei n.º 12.764/2012 (Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista – TEA). Arts. 27 e 28 da Lei n.º 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência).

Gráfico 1 – Evolução do número de matrículas de estudantes do PAEE em classes comuns e exclusivas – 2008-2022 (em milhares)



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar da Educação Básica Inep 2022.

em classes comuns (89,9%) e 154.809 em classes exclusivas (10,1%). O número de matrículas dos estudantes PAEE aumentou em todas as regiões do Brasil, o que revela a importância das políticas educacionais como indutoras de um novo perfil de escolarização. Entretanto, estima-se que o acesso à escola do PAEE ainda não esteja universalizado no País.

O Censo Escolar de 2022 indica que houve aumento significativo (63,5%) no número de estudantes PAEE em classes comuns na educação infantil, de 2021 para 2022, passando de 106.853 para 174.771 matrículas.

De 2010 a 2022, o número de matrículas do PAEE em classes comuns no ensino fundamental cresceu 240,6% e houve queda das matrículas em classes/escolas especiais. No ensino médio, a mudança foi ainda mais acentuada. Enquanto as matrículas do PAEE em classes especiais se mantiveram praticamente estáveis, a quantidade de alunos escolarizados em classes comuns aumentou de 27.695, em 2010, para 203.138, em 2022 – um salto de 733,48%.

Pode-se considerar que a implementação de políticas públicas voltadas à educação inclusiva (Rebelo; Kassar, 2017); a capacitação de professores para atender às necessidades dos alunos com deficiência (Pletsch, 2009); o suporte adequado aos alunos (Neves, Rahme; Ferreira, 2019); e a mudança progressiva da mentalidade social, com crítica às atitudes capacitistas, combate à discriminação e promoção da aceitação e da diversidade (Bezerra, 2023) estão entre as razões fundamentais que concorreram para a mudança dos padrões de atendimento.

Os avanços são importantes, mas permanece o desafio de garantir que os alunos com deficiência recebam suporte adequado, com acesso a recursos e adaptações essenciais para que a inclusão seja eficaz e significativa, tendo como base as determinações legais estabelecidas.

1.2. Acesso e permanência dos estudantes do PAEE na educação básica

Destaque-se o que apontam Salvini *et al.* (2019) sobre o perfil do PAEE que tem maior probabilidade de acesso ao AEE: ser branco; ter acesso ao transporte escolar público e à escola pública; e residir em zona urbana. Os autores também enfatizam que, apesar da tendência de defasagem idade-série do público atendido pelo AEE, o atendimento é relevante por permitir maior participação dos estudantes e acompanhamento das atividades desenvolvidas na classe regular.

Os grandes desafios do AEE incluem: não adequação das atividades desenvolvidas no atendimento às especificidades educacionais; necessidade de flexibilização do currículo sem prejuízo da aprendizagem dos alunos (Mendes; Silva; Pletsch, 2011); carência de profissionais especializados para o atendimento ao PAEE, que decorre, muitas vezes, do não funcionamento das SRM em muitos municípios (Milanez; Oliveira, 2013) que, por vezes, são superlotadas e sem acessibilidade arquitetônica; e precariedade no atendimento às escolas com menor número de matrículas, o que prejudica cidades pequenas e escolas do campo, indígenas e quilombolas.

Consideradas tais questões, a política de ampliação de escolas de tempo integral da Secretaria de Educação Básica do MEC se constitui em grande desafio, posto que a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI) prescreve que o AEE deve complementar ou suplementar a oferta, no contraturno da frequência do estudante. Entretanto, escolas de tempo integral não têm contraturno. Ademais, a questão do financiamento deve se constituir objeto de atenção nas escolas de tempo integral, pois, por não terem direito ao duplo cômputo da matrícula do PAEE (na classe comum e no AEE), pode ocorrer desestímulo à adesão ao tempo integral ou à matrícula de estudantes PAEE.

A despeito das dificuldades, em 2022, um terço das matrículas do PAEE no País estavam em escolas de tempo integral.

1.3. Proficiência e desempenho de aprendizagem do PAEE

De acordo com os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica de 2021, a média geral de desempenho do PAEE em Língua Portuguesa, em âmbito nacional, foi de 174,71 para o 5º ano do ensino fundamental (correspondente ao nível 2 da escala de proficiência)[5]. Os estudantes sem deficiência tiveram desempenho de 206,38 (nível 4 na escala de proficiência).

Em Matemática, a média de desempenho do PAEE no Saeb 2021 foi de 188,17 para o 5º ano do ensino fundamental (proficiência nível 3). Os estudantes sem deficiência tiveram um desempenho de 214,59 (nível 4).

[5] A escala de proficiência tem oito níveis. O primeiro nível é o de menor proficiência e o oitavo nível é o de maior proficiência.

Os resultados de desempenho no 9º ano do ensino fundamental, para os estudantes da educação especial, apresentaram pontuações de 217,28 em Língua Portuguesa e 217,52 em Matemática. Os estudantes sem deficiência alcançaram médias de 255,66 em Língua Portuguesa e 253,23 em Matemática.

Finalmente, os estudantes do PAEE do ensino médio, no 3º e 4º ano, tiveram pontuações de 234,53 e 230,40 em Língua Portuguesa e Matemática, respectivamente. Enquanto isso, os estudantes sem deficiência apresentaram desempenho de 274,16 em Língua Portuguesa e 267,59 em Matemática.

Os dados indicam que os estudantes sem deficiência tendem a apresentar desempenho superior em Língua Portuguesa e Matemática em comparação com o PAEE em todos os níveis de ensino que participam das provas do Saeb. As diferenças entre as médias de desempenho variam, mas a discrepância é notável, o que sugere a necessidade de maior investigação, no âmbito das escolas e sistemas educacionais, sobre as possibilidades e dificuldades experimentadas pelos estudantes, de modo a subsidiar o planejamento e as ações pedagógicas que possam contribuir para melhorar o desenvolvimento dos estudantes PAEE, levando-se em conta possibilidades, tempos e ritmos, de modo a ampliar suas oportunidades de permanência e de acesso aos níveis mais elevados de ensino.

Cabe registrar que entre os entraves que podem interferir na permanência do PAEE estão os fatos de que 68% das escolas com matrículas de estudantes desse público não têm SRM para ofertar AEE e que 82% das escolas não receberam recursos entre 2020 e 2022 (Brasil. Inep, 2021; Brasil. Simec [s.d.]).

Estudos sobre a trajetória escolar do PAEE evidenciam alta taxa de evasão e retenção e drástica redução no número de matrículas nos níveis mais elevados de ensino. Dados de 2021 mostram que, enquanto no ensino fundamental havia aproximadamente 103 mil alunos por ano/série, no ensino médio eram aproximadamente 58 mil por ano/série escolar. Em 2020, havia aproximadamente 148 mil matrículas de alunos do PAEE no ensino médio e apenas 59 mil na educação superior (Brasil. Inep, 2020).

No que diz respeito aos profissionais da educação que trabalham com o PAEE, incluindo professores de sala comum, especialistas em AEE e gestores escolares, cerca de 1,4 milhão não possui formação específica na área (Brasil. Inep, 2022). A formação de professores proposta e realizada pelo MEC, via Rede Nacional de Formação de Professores (Renafor), entre 2014 e 2022, concentrou esforços na formação de professores do AEE. Nesse período, foram formados 55.775 professores nos diferentes estados brasileiros, número que não chega a 10% do total de docentes com estudantes PAEE em suas turmas (Brasil. Inep, 2022).

Segundo o Censo Escolar de 2022, há 48.617 professores do AEE, 106.622 gestores de escolas e 1.257.697 professores do ensino comum de escolas públicas (municipais, estaduais e federais) com matrícula do PAEE.

1.4. O acesso dos estudantes PAEE à educação profissional

A educação profissional pode ocorrer articuladamente ao ensino médio, seja de modo integrado, concomitante ou subsequente. O Parecer-CNE/CEB n.º 11/2012 propõe que a educação profissional para o PAEE deve atender às normas e diretrizes das modalidades específicas conforme estabelece a PNEEPEI.

Segundo o Censo Escolar de 2022, 0,57% das matrículas do PAEE está na modalidade de educação profissional e quase todas essas matrículas (99,9%) são em classes comuns. Quanto à etapa, das 25.194 matrículas do PAEE na educação profissional, 23.0094 são no ensino médio.

Segundo Oliveira e Angelucci (2018), tem havido ações governamentais de incentivo à educação profissional do PAEE desde 2003, quando foram publicadas indicações para a interface entre educação profissional e educação especial. Entretanto, essas ações não foram suficientes para garantir entrada e permanência. Segundo as autoras, não há programas interligados que permitam a formação de profissionais da educação, o financiamento e a implementação de recursos e materiais que garantam a acessibilidade.

1.5. O acesso dos estudantes PAEE ao ensino superior

A expansão de matrículas do público em geral ao ensino superior ocorreu apenas no fim do século 20, conservando o caráter elitista e capacitista desta etapa da educação (Morosini, 2009). Foi só na segunda década do século 21, a partir das ações afirmativas nas universidades públicas federais, que se observou uma ampliação de ingresso e permanência de estudantes com deficiência no ensino superior (Borges; Bernardino-Costa, 2022). A reserva de vagas para pessoas pretas, pardas e indígenas que cursaram o ensino médio em escolas públicas foi garantida em 2012 (Lei n.º 12.711), enquanto a reserva para pessoas com deficiência foi garantida apenas em 2016 (Brasil, 2012a; Brasil, 2016).

Tal iniciativa, ainda que afeta apenas às universidades públicas federais, gerou efeitos significativos. Em 2011, o País registrava 22.367 estudantes do PAEE no ensino superior. Em 2021, foram registradas 63.404 matrículas. Em 2021, houve 24.062 ingressantes e não havia diferença significativa entre sexos.

2. Educação bilíngue de surdos

A análise descritiva, bem como as demais seções deste documento para a educação bilíngue de surdos, é tratada de maneira específica por se tratar de uma modalidade com particularidades que demandam atenção especial.

A educação bilíngue de surdos é uma modalidade de ensino que oferece a Língua Brasileira de Sinais (Libras) como primeira língua e o português escrito como segunda língua, em todas as etapas da escolarização dos surdos. Libras é a língua de instrução, interação, comunicação e ensino. Essa modalidade de ensino deve ser ofertada em escolas bilíngues de surdos, classes bilíngues de surdos e escolas-polo

de educação bilíngue de surdos para educandos surdos, surdo-cegos, com deficiência auditiva sinalizante, surdos com altas habilidades, surdos com superdotação ou com outras deficiências associadas, optantes pela modalidade de educação bilíngue de surdos. Emprega-se a sigla Paebs (público-alvo da educação bilíngue de surdos) para referência a esses educandos.

A educação bilíngue de surdos foi incluída na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n.º 9.394/1996), mais especificamente nos artigos 60-A e 60-B, por meio da Lei n.º 14.191/2021, passando a ser uma modalidade de ensino independente da educação especial.

A educação bilíngue de surdos vai além da questão puramente linguística, pois abrange aspectos sociais, culturais e de identidade. Tal modalidade pode ser estruturada em diferentes espaços, como determina a LDB: escolas bilíngues de surdos; escolas-polo bilíngues de surdos; e classes bilíngues de surdos.

Pesquisa realizada por Capovilla *et al.* (2011) com 9.200 alunos surdos de todo o País apontou que os melhores resultados na alfabetização do estudante surdo são alcançados em escolas bilíngues. Alunos surdos que nascem em lares ouvintes cujos pais desconhecem a Libras necessitam de escolas bilíngues para que possam aprender a língua. É importante que essa aquisição seja precoce. Estudos de plasticidade neural sugerem que quanto mais cedo ocorrer o acesso à Língua de Sinais, melhor será o desempenho escolar da criança (Capovilla *et al.,* 2011).

É necessária uma série de esforços para que a educação bilíngue de surdos seja ofertada com qualidade ao Paebs, tanto em termos de infraestrutura física quanto pedagógica, uma vez que o desempenho dos estudantes surdos ainda está aquém do desempenho considerado satisfatório, conforme se observa nos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): apenas 30,7% apresentam desempenho em redação considerado dentro da média; 84% atingem a média na área de linguagens e códigos; e 11,4% apresentam média na área de Matemática.

No ano de 2023, havia apenas 65 escolas bilíngues de surdos no Brasil e metade dos estados não possuía nenhuma escola, escola-polo ou classe bilíngue de surdos. A maioria dos estados que não têm oferta está nas regiões Norte e Nordeste. Não havia escolas na zona rural.

Não constam no Censo Escolar do Inep os números de escolas-polo e classes bilíngues de surdos, o que seria necessário para o mapeamento e monitoramento do acesso do Paebs à modalidade de ensino da educação bilíngue de surdos em todas as etapas da educação básica. O Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não coleta todas as informações necessárias sobre as pessoas surdas para proporcionar estimativas do Paebs fora da escola.

De acordo com o Censo Demográfico IBGE 2010, havia, aproximadamente, 4,6 milhões de pessoas no Brasil com deficiência auditiva e 1,1 milhão delas é surda. Embora as estatísticas sobre surdos no Brasil sejam escassas, o Censo Escolar de 2016 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) apontava a existência de 22 mil estudantes surdos na educação básica. Ou-

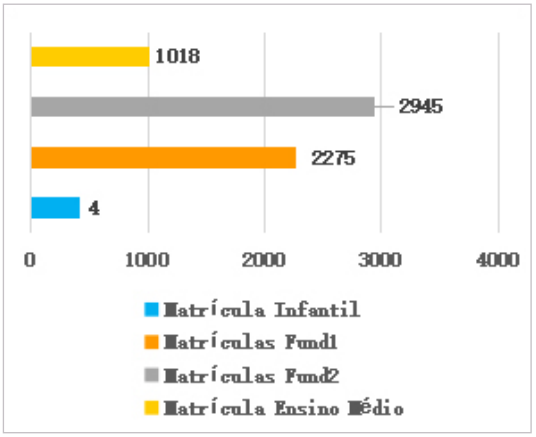
tros 32,1 mil apresentavam alguma deficiência auditiva e 328 eram surdo-cegos. O estudo da trajetória das populações surdas na educação básica, no ensino técnico e tecnológico e no ensino superior, requer indicadores mais precisos.

Um dos desafios da educação bilíngue de surdos é o transporte. Muitas vezes a escola não fica na cidade de residência do estudante. Por isso, o estudante acaba por se matricular em cidades vizinhas. A falta de transporte pode conduzir à evasão e esta, se acentuada, ao fechamento das escolas.

Observou-se queda de 31,5% de matrículas do Paebs nas escolas bilíngues de surdos entre 2016 e 2022 o que levou ao fechamento de escolas. De 2021 a 2023, foram fechadas quatro escolas bilíngues de surdos, todas mantidas por organizações filantrópicas conveniadas.

Nem todas as escolas bilíngues de surdos asseguram a oferta de ensino de todas as etapas da educação básica ao Paebs. A maioria oferta somente o ensino fundamental.

Gráfico 2 – Número de matrículas do Paebs, por etapa de ensino



Fonte: Elaborada pela Dipebs/MEC com dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2022).

É necessário diminuir também a evasão escolar desencadeada pelo baixo desempenho do desenvolvimento de ensino-aprendizagem, o que gera, muitas vezes, desmotivação, falta de perspectivas e desânimo diante da falta de estrutura, de planejamento, investigação e metodologias pedagógicas que atendam necessidades e promovam o desenvolvimento dos estudantes e de professores preparados.

Não há dados de qualidade sobre os professores que atuam na educação bilíngue de surdos no Saeb, somente sobre os profissionais que atuam no AEE (Brasil. Inep, 2023), mas observa-se que os diretores de escolas consideram a quantidade de profissionais para atuar com o Paebs insuficiente (Brasil. Inep, 2023). Isso indica a falta da oferta de curso de formação adequada para atuar com o Paebs: educação bilíngue de surdos, cursos de licenciatura de pedagogia bilíngue, licenciatura de formação pedagógica em educação bilíngue de surdos para a formação inicial, cur-

sos de aperfeiçoamento com temáticas de alfabetização, metodologias/avaliação e estratégias de ensino, currículo bilíngue e outros.

Os materiais didáticos empregados atualmente nas escolas bilíngues são adaptações de materiais dos estudantes ouvintes, o que é inadequado. É necessário material específico em Libras, que contemple as especificidades linguísticas, identitárias e culturais dos estudantes, com conteúdo, textos e literatura que aborde histórias e cultura da comunidade surda. As Diretrizes Nacionais de Educação Bilíngue de Surdos estão em fase de elaboração em conjunto com representantes dessas populações, com especialistas, acadêmicos e instituições de várias regiões do País. Também participa a Comissão Nacional de Educação Bilíngue de Surdos, instituída pelo MEC por meio da Portaria n.º 933/2023.

ANÁLISE CAUSAL

1. Educação especial

A literatura acadêmica nacional e internacional (Hunt, 1966; Barton, 2008; Lanna Júnior, 2010; Maior, 2017; Calderón-Almendros; Echeita-Sarrionandia, 2022) aponta problemas quanto à efetivação de direitos das pessoas com deficiência, altas habilidades/superdotação e transtornos globais do desenvolvimento. Tanto é que a Organização das Nações Unidas (ONU), em 2006, promulgou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, acrescida de protocolo facultativo. O Brasil assinou a Convenção e seu protocolo facultativo em 2007, dando *status* de Emenda Constitucional à Convenção em 2009.

Além disso, o Plano Viver sem Limites, lançado em 2011 (Brasil. Presidência da República, 2011), expressou a necessidade de articulação intersetorial para produzir avanços consistentes e permanentes no campo dos direitos das pessoas com deficiência. Em 2023, o Plano ganhou nova versão, no entendimento de que os desafios devem ser tratados em conjunto, de forma organizada e sistemática, pelas diferentes políticas públicas, entre elas a educação, em um esforço cooperativo por parte dos entes federados e em intenso diálogo com a sociedade civil.

O problema quanto ao acesso, à permanência e à aprendizagem das pessoas com deficiência, altas habilidades/superdotação e transtornos globais do desenvolvimento na educação básica apresenta múltiplas causas. A primeira causa crítica é **a insuficiência e a desigualdade da capacidade de financiamento da oferta de AEE pelos entes federativos**. O efeito disso é que o AAE não é garantido igualmente para estudantes de todas as etapas e modalidades. Se considerarmos as diferenças culturais, regionais, de porte escolar, bem como de setor da população atendida, o AEE é menos presente nas escolas indígenas, quilombolas e do campo.

Apenas cerca de 32% das escolas públicas brasileiras têm SRM, atendendo 56,4% das matrículas do PAEE (Brasil. Inep, 2022). Nem todas as ofertas do AEE acontecem no setor estatal, e a carência de SRM em escolas públicas tende a ampliar

a terceirização do serviço para os centros de atendimento educacional especializados, não necessariamente públicos. O financiamento das SRM é responsabilidade de todos os entes federados. O governo federal dispõe do PDDE-SRM, que, até 2022, estava presente em 20.812 escolas, com prioridade para aquelas com maior número de matrículas do PAEE (Brasil. Simec, [s.d.]).

A insuficiência da oferta de AEE nos municípios de pequeno porte é marcada pela ausência de SRM em escolas regulares e pelo conveniamento com instituições filantrópicas que, em geral, trabalham com educação segregada para oferta de AEE. Há déficit de equipamentos e recursos atualizados, pois muitas escolas não são beneficiadas pelo PDDE (Brasil. Inep, 2022; Brasil. Simec, [s.d.]).

Outra causa crítica que prejudica aquelas crianças que demandam o AEE deriva do fato de o atendimento em creche não ser universal – a educação escolar obrigatória iniciar-se aos quatro anos de idade[6]. As crianças não atendidas em creches, em especial aquelas de baixo nível socioeconômico, têm maiores dificuldades de receber um diagnóstico inicial quanto à deficiência, a transtornos globais do desenvolvimento[7] e a altas habilidades/superdotação. Uma vez que **o acesso à creche, em geral, é insuficiente para atender todas as crianças PAEE de 0 a 3 anos**, muitas crianças deixam de receber um primeiro diagnóstico por parte dos profissionais da educação das escolas ou das secretarias de educação. Prevista pela PNEEPEI, a oferta de programas e ações de intervenção precoce (ou atenção precoce, como vem sendo nomeada na literatura contemporânea) se mostra insuficiente conforme abordada no Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Brasil, 2011). Quando existem, os serviços dirigidos à primeira infância comumente são ofertados no âmbito da reabilitação, sem caráter educacional.

Outra causa crítica do problema é observada em escolas ou redes de ensino em que há a oferta de AEE, muitas vezes ela ocorre em condições inadequadas ao PAEE. Esse é o caso do AEE em escolas de tempo integral. O fato de os sistemas de ensino terem organizado a oferta de AEE, principalmente no contraturno, implica dificuldades para o PAEE. **A organização da oferta de AEE no contraturno não se adequa à realidade das escolas de tempo integral e as diferentes demandas regionais, das modalidades e das etapas de ensino.** Essa causa crítica implica na necessidade de buscar novas estratégias de oferta do AEE em escolas de tempo integral.

Conforme apontado anteriormente, o financiamento para a educação especial, na perspectiva da educação inclusiva, é insuficiente. A situação do atendimento do PAEE é agravada porque os **gestores públicos, muitas vezes, não possuem**

[6] A Lei n.º 14.880/2024, que institui a Política Nacional de Atendimento Educacional Especializado a Crianças de Zero a Três Anos (Atenção Precoce), determina prioridade de atendimento em programas de visitas domiciliares a crianças da educação infantil apoiadas pela educação especial e a crianças da educação infantil com sinais de alerta para o desenvolvimento. Entretanto, sua eficácia depende de regulamentação (Brasil, 2024).

[7] Os alunos com transtornos globais do desenvolvimento são aqueles que apresentam alterações qualitativas das interações sociais recíprocas e na comunicação, um repertório de interesses e atividades restrito, estereotipado e repetitivo. Incluem-se nesse grupo alunos com autismo, síndromes do espectro do autismo e psicose infantil (Brasil, 2008).

conhecimento acerca da legislação, das normativas e da política de financiamento da educação especial. Outra causa crítica que prejudica o acesso do PAEE à educação básica diz respeito **às limitações do transporte escolar acessível para o PAEE**. De acordo com Kraemer e Thoma (2018), o transporte escolar é fundamental para garantia de acessibilidade e permanência.

Outra causa crítica que impacta o acesso ao AEE ocorre na forma de identificação de estudantes do PAEE. Por se tratar de tema educacional escolar, entende-se que a identificação de estudantes que venham a se beneficiar dos recursos ofertados pelo AEE também deva ser realizada com base em avaliação pedagógica (Brasil, 2010). Entretanto, **muitos sistemas de ensino, que trabalham a partir do modelo biomédico de deficiência, exigem apresentação de laudo diagnóstico em saúde como informação necessária e suficiente para o reconhecimento do estudante como PAEE** (Fontoura; Sardagna, 2021).

Por fim, uma última causa crítica identificada para o problema do acesso, da permanência e da aprendizagem do PAEE é **a fragilidade de políticas de formação – incluindo professores regentes de classe comum que atendem o PAEE e gestores educacionais – em temas pertinentes da educação especial, que acabam impulsionando o capacitismo[8] como forma de relacionamento entre estudantes e profissionais e gestores da educação**. Soma-se a isso uma formação dos professores do AEE ainda fundamentada no modelo puramente biomédico de deficiência. É fundamental desenvolver políticas dirigidas aos profissionais do apoio escolar, que complementam o suporte ao PAEE quanto à alimentação, à higiene e à mobilidade. Atualmente, a política de formação voltada a esses profissionais, bem como orientações e normatização, são procedimentos raros. Cultura escolar colaborativa, planejamento e gestão articulados na proposta pedagógica de cada unidade: tanto pela organização do trabalho – que se dá prioritariamente com oferta de AEE no contraturno – quanto pela organização geral da vida escolar, o diálogo entre professores do AEE e professores regentes de classe comum permanece exíguo, o que compromete a investigação sobre o desenvolvimento dos estudantes, o planejamento e a execução de um trabalho integrado e colaborativo (Mendes; Vilaronga; Zerbato, 2014).

2. Educação bilíngue de surdos

As limitações do acesso, da permanência e da aprendizagem do público-alvo da educação bilíngue de surdos apresentam diversas causas interrelacionadas. Uma das causas estruturais é a impossibilidade de definir, de maneira embasada, o tamanho e a natureza do problema, pois os dados existentes são insuficientes para a construção e o monitoramento de políticas públicas para as pessoas surdas.

Outra causa estrutural é a visão estigmatizada sobre a comunidade surda, mais especificamente o Paebs. A associação da surdez com uma deficiência limitadora,

[8] Capacitismo é entendido como uma postura preconceituosa que hierarquiza pessoas em prejuízo daquelas com deficiência. É uma forma de preconceito pela qual as pessoas com deficiência são tratadas, de modo generalizado, como incapazes. (MELLO, 2014).

uma patologia que deve, necessariamente, ser medicalizada e curada para o desenvolvimento de uma vida normal, ainda é comum entre os que não têm contato com pessoas surdas. Essa visão estigmatizada leva a acreditar que, ao conviver somente com os seus pares, o Paebs esteja sendo segregado.

Essa visão clínica da surdez está presente em larga medida entre os profissionais de saúde, o que leva à terceira causa estrutural: a maior parte da comunidade médica e dos profissionais da saúde não reconhece a Libras como primeira língua dos surdos. Como entendem a surdez como algo patológico, dizem aos pais de crianças surdas que as únicas soluções possíveis para o desenvolvimento de crianças e jovens é o uso de prótese auditiva ou cirurgia de implante coclear. Tais condutas têm dificultado o acesso à Língua de Sinais e ao pleno desenvolvimento linguístico e cultural. A surdez não deve ser entendida como uma patologia, mas como uma forma diferente de perceber o mundo e de se comunicar.

Além das três causas estruturais descritas acima, foram observadas diversas outras. A primeira delas é **a falta de entendimento por parte das escolas e dos gestores públicos de que o Paebs se agrupa em torno de questões linguísticas, identitárias e culturais**. Ao se desconsiderar as necessidades específicas deste público, a forma de organizar o acesso e de assegurar a permanência e a aprendizagem na educação básica mostram-se pouco eficazes. Outra causa crítica que prejudica o planejamento das formas de acesso e dos processos de ensino e aprendizagem é **a ausência de diretrizes e normativas nacionais para a educação bilíngue de surdos**. As secretarias de educação, muitas das quais apresentam baixa capacidade estatal, acabam implementando políticas educacionais pouco eficazes para os Paebs. A consequência dessa situação é o não reconhecimento da educação bilíngue de surdos como modalidade de ensino.

Consciente das especificidades do Paebs, é aconselhável que o ensino se dê em escolas bilíngues, escolas-polo bilíngues ou classes bilíngues de surdos. A **má distribuição territorial das escolas bilíngues, escolas-polo bilíngues e classes bilíngues de surdos no território nacional**, no entanto, é uma das principais causas críticas que não asseguram ao Paebs uma educação bilíngue de surdos de qualidade. Além disso, em muitas dessas escolas bilíngues, as infraestruturas física e pedagógica, bem como o AEE bilíngue, são inadequados.

Vinculada a essa questão, temos como causa crítica a **falta de transporte escolar (municipal e intermunicipal) para garantir o acesso do Paebs a escolas bilíngues, escolas-polo bilíngue e classes bilíngues de surdo**. Muitas vezes, a secretaria municipal ou estadual não faz o encaminhamento de matrículas de surdos para as escolas bilíngues, seja por desconhecimento dos direitos de escolha, seja por falta de orientação.

Tabela 1 – Número de matrículas do Paebs, por tipo de turma da educação básica – 2022

Tipo de Classe	Surdez	Deficiência Auditiva	Surdocegueira	TOTAL
Classes Comuns	17.141	37.625	548	55.314
Classes Exclusivas	3.558	2.642	80	6.280
TOTAL	20.699	40.267	628	61.594

Fonte: Elaborada pela Dipebs/MEC com dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2022).

As causas dos problemas do acesso, da permanência e da aprendizagem do Paebs também estão relacionados à formação de professores. **Há um número reduzido de docentes com formação em educação bilíngue de surdos** decorrente do baixo número de cursos de formação de professores para atuar na educação bilíngue de surdos. Atualmente, existem apenas dois cursos superiores que formam pedagogos para atuar nas séries iniciais do ensino fundamental (Brasil. MEC, c2023). Destaca-se, também, a ausência de formação inicial e continuada para profissionais que atuam na escola bilíngue de surdos (Brasil. MEC, c2023; Brasil. MEC, [s.d.]). Por vezes até existe a oferta de formação continuada, mas muitos profissionais das escolas bilíngues de surdos não aderem às iniciativas de formação oferecidas por falta de incentivo e condições profissionais.

Outra causa identificada diz respeito a materiais didáticos, diretrizes pedagógicas e curriculares: **não há material específico, no caso de Libras, para o Paebs que considere as particularidades linguísticas e culturais desses estudantes**. O que se tem são adaptações de materiais de estudantes ouvintes, que ora são substituídos por "janela" de intérprete de Libras, ora são utilizados por meio de *app* e/ou avatar. Outro ponto é a dificuldade do Paebs para complementar os seus estudos, visto que textos, artigos e outras leituras que não fazem parte do material didático em geral não possuem acessibilidade linguística para dar aos estudantes independência nos estudos e no acesso ao conhecimento.

Por fim, destaca-se que não há programa de avaliação de acompanhamento de desempenho linguístico do Paebs em Libras. **As avaliações de aprendizagem aplicadas para o Paebs com o objetivo identificar o desempenho da leitura e escrita ao longo da educação básica não é considerada adequada**.

CAUSAS CRÍTICAS

1. Educação especial

- A insuficiência e a desigualdade da capacidade de financiamento da oferta de AEE pelos entes federativos.

- O acesso à creche, em geral, ainda é insuficiente para atender todas as crianças PAEE de 0 a 3 anos.
- A organização da oferta de AEE no contraturno não se adequa à realidade das escolas de tempo integral e as diferentes demandas regionais, das modalidades e das etapas de ensino.
- As limitações do transporte escolar acessível para o PAEE.
- Gestores públicos, muitas vezes, não possuem conhecimento acerca da legislação, das normativas e da política de financiamento da educação especial.
- Muitos sistemas de ensino, que trabalham a partir do modelo biomédico de deficiência, exigem apresentação de laudo diagnóstico em saúde como informação necessária e suficiente para o reconhecimento do estudante como PAEE.
- A fragilidade de políticas de formação – incluindo professores regentes de classe comum que atendem o PAEE e gestores públicos da educação – em temas pertinentes da educação especial impulsionam o capacitismo como forma de relacionamento entre estudantes e profissionais e gestores da educação.

2. Educação bilíngue de surdos

- A falta de entendimento por parte das escolas e dos gestores públicos de que o Paebs se agrupa em torno de questões linguísticas, identitárias e culturais.
- Ausência de diretrizes e normativas nacionais para a educação bilíngue de surdos.
- Má distribuição territorial das escolas bilíngues, escolas-polo bilíngues e classes bilíngues de surdos no território nacional.
- Falta de transporte escolar (municipal e intermunicipal) para garantir o acesso do Paebs a escolas bilíngues, escolas-polo bilíngue e classes bilíngues de surdo.
- Insuficiência de professores e profissionais da educação bilíngue para o Paebs em todas as etapas da educação.
- Não há material específico, no caso de Libras, para o Paebs que considere as particularidades linguísticas e culturais desses estudantes.
- As avaliações de aprendizagem aplicadas para o Paebs com o objetivo identificar o desempenho da leitura e escrita ao longo da educação básica não é considerada adequada.

REFERÊNCIAS

BARTON, L. (Coord.). **Superar las barreras de la discapacidad**: 18 años de "disability and society". Madrid: Ediciones Morata, 2008.

BEZERRA, E. N. **Capacitismo e anticapacitismo**: compreendendo os desdobramentos do preconceito contra as pessoas com deficiência e a importância da visibilização da luta anticapacitista brasileira nos tempos atuais. Orientador: Roberto Marinho Alves da Silva. 2023. 81 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

BORGES, A; Bernardino-Costa, J. Dessenhorizar a universidade: 10 anos da lei 12.711, ação afirmativa e outras experiências. **MANA**, Rio de Janeiro, RJ, v. 28, n. 3, e2830400, p. 1-20, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13563.

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

BRASIL. Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – Libras e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2002. Seção 1, p. 23.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2008. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Secretaria de Educação Especial. **Plano Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva - PNEEPEI/MEC** Brasília: Secretaria de Educação Especial, 2008.

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 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 ago. 2012a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 dez. 2012b. Seção 1, p. 2.

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. Lei nº 14.191, de 3 de agosto de 2021. Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a modalidade de educação bilíngue de surdos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 ago. 2021. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 14.880, de 4 de junho de 2024. Altera a Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância), para instituir a Política Nacional de Atendimento Educacional Especializado a Crianças de Zero a Três Anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 2024. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 2009, Seção 1, p. 17.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2022:** notas estatísticas. Brasília, DF, Inep: 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados do Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: Inep, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar. Acesso em: 23 set. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Sinopses Estatísticas do Enem 2022**. Brasília, DF, Inep: 2024. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/enem. Acesso em: set. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Matrizes de referência de língua portuguesa e matemática do Saeb**: documento de referência do ano de 2021. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/matrizes-e-escalas. Acesso em: 23 ser. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Cadastro nacional de cursos e Instituições de Educação Superior:** cadastro e-MEC. Brasília, DF, c2023. Disponível em: https://emec.mec.gov.br. Acesso em: 3 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Brasília, DF**: MEC/SEESP, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 13, de 11 de maio de 2016. Dispõe sobre a indução de Ações Afirmativas na Pós-Graduação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 maio 2016. Seção 1, p. 47.

BRASIL Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 993, de 23 de maio de 2023. Institui a Comissão Nacional de Educação Bilíngue de Surdos - CNEBS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 maio 2023. Seção 1, p. 308.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **SIMEC**: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle. Brasília, DF: MEC, [s.d.]. Disponível em: simec.gov.br. Acesso em: set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Viver sem Limites**. Brasília, DF: SDH/PR, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/turismo-acessivel/Cartilha_Plano_Viver_sem_Limite.pdf. Acesso em: 19 set. 2023.

CALDERÓN-ALMENDROS, I.; ECHEITA-SARRIONANDIA, G. Inclusive education as a human right. **Oxford Research Encyclopedia of Education**, [S.l.], 2022.

CAPOVILLA, F. C. et al. Políticas de educação regular e especial no Brasil: sobre os perigos de tratar as crianças ouvintes como se fossem surdas, e as surdas, como se fossem ouvintes. In: ARAÚJO, A. P. de (Coord.) **Aprendizagem infantil**: uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2011. p. 190-2011.

CARVALHO, W. F.; VASQUES, C. K. Marino: litorais entre a socioeducação e a educação especial. **Revista eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 15, e5580045, jan./dez. 2021.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS LINGUÍSTICOS. A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). **Declaração Universal dos Direitos Linguísticos**. Barcelona, jun. 1996.

FONTOURA, G. P; SARDAGNA, H. V. Concepções acerca do laudo médico no processo de escolarização. **Revista Educação Especial**, Santa Maria, v. 34, e44, 2021. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/3131/313165836045/html/. Acesso em: 28 dez. 2023.

GURSKI, R.; PEREIRA, M. R. **Quando a psicanálise escuta a socioeducação**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2019.

HUNT, P. A critical condition. In: HUNT, P. (Ed.). **Stigma**: the experience of disability. London: Geoffrey Chapman, 1966. p. 145-59.

KRAEMER, G. M.; THOMA, A. S. Acessibilidade como condição de acesso, participação, desenvolvimento e aprendizagem de alunos com deficiência. **Psicologia**: Ciência e Profissão, Brasília, DF, v. 38, n. 3, p. 554-563, jul./set. 2018.

LANNA JÚNIOR, M. C. M. (Org.). **História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil**. Brasília, DF: SDH, 2010.

MAIOR, Izabel Maria Madeira de Loureiro. Movimento político das pessoas com deficiência: reflexões sobre a conquista de direitos. **Inclusão Social**, Brasília, DF, v. 10 n. 2, p. 28-36, jan./jun. 2017. Disponível em: http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/4029. Acesso em: 30 maio 2021.

MELLO, A. G. DE. **Gênero, deficiência, cuidado e capacitismo: uma análise antropológica de experiências, narrativas e observações sobre violências contra mulheres com deficiência**. Florianópolis. 2014. 262 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Florianópolis, 2014.

MENDES, G. M. L.; SILVA, F. C. T.; PLETSCH, M. D. Atendimento educacional especializado: por entre políticas, práticas e currículo, um espaço-tempo de inclusão? In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO ESPECIAL, 6., 2011, Nova Almeida, ES. **Anais...** Vitória; Porto Alegre; S. Carlos: UFES/UFRGS/UFSCAR, 2011. (CD-ROM).

MENDES. E. G.; VILARONGA, C. A. R.; ZERBATO, A. P. **Ensino colaborativo como apoio à inclusão escolar:** unindo esforços entre educação comum e especial. São Carlos, SP: EDUFSCar, 2014.

MILANEZ, S. G. C.; OLIVEIRA, A. A. S. O atendimento educacional especializado para alunos com deficiência intelectual: a política, as concepções e a avaliação. In: MILANEZ, S. G. C.;

MOROSINI, M. C. Pós-graduação no Brasil: formação e desafios. **RAES**: Revista Argentina de Educación Superior, v. 1, n, 1, nov. 2009.

NEVES, L. R.; RAHME, M. M. F.; FERREIRA, C. M. R. J. Política de educação especial e os desafios de uma perspectiva inclusiva. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, RS, v. 44, n. 1, e84853, 2019.

OLIVEIRA, A. A. S. MISQUIATTI, A. R. N. (Org.). **Atendimento educacional especializado para alunos com deficiência intelectual e transtornos globais do desenvolvimento**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2013. p. 13-24.

OLIVEIRA, F. C.; ANGELUCCI, C. B. Educação profissional de pessoas com deficiência no Brasil: marcos legais e reflexões ético-políticas. **Revista Triângulo**. Uberaba, MG, v. 11, n. 3, p. 19-40, set./dez, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência.** Nova York: ONU, 2006. Disponível em: https://social.desa.un.org/issues/disability/crpd/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-crpd. Acesso em: 21 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília, DF: Unesco,1998 Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf. Acesso em: set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). **Declaração de Salamanca sobre princípios, política e práticas na área das necessidades educativas especiais, 1994**. Brasília, DF: Unesco, 1998.

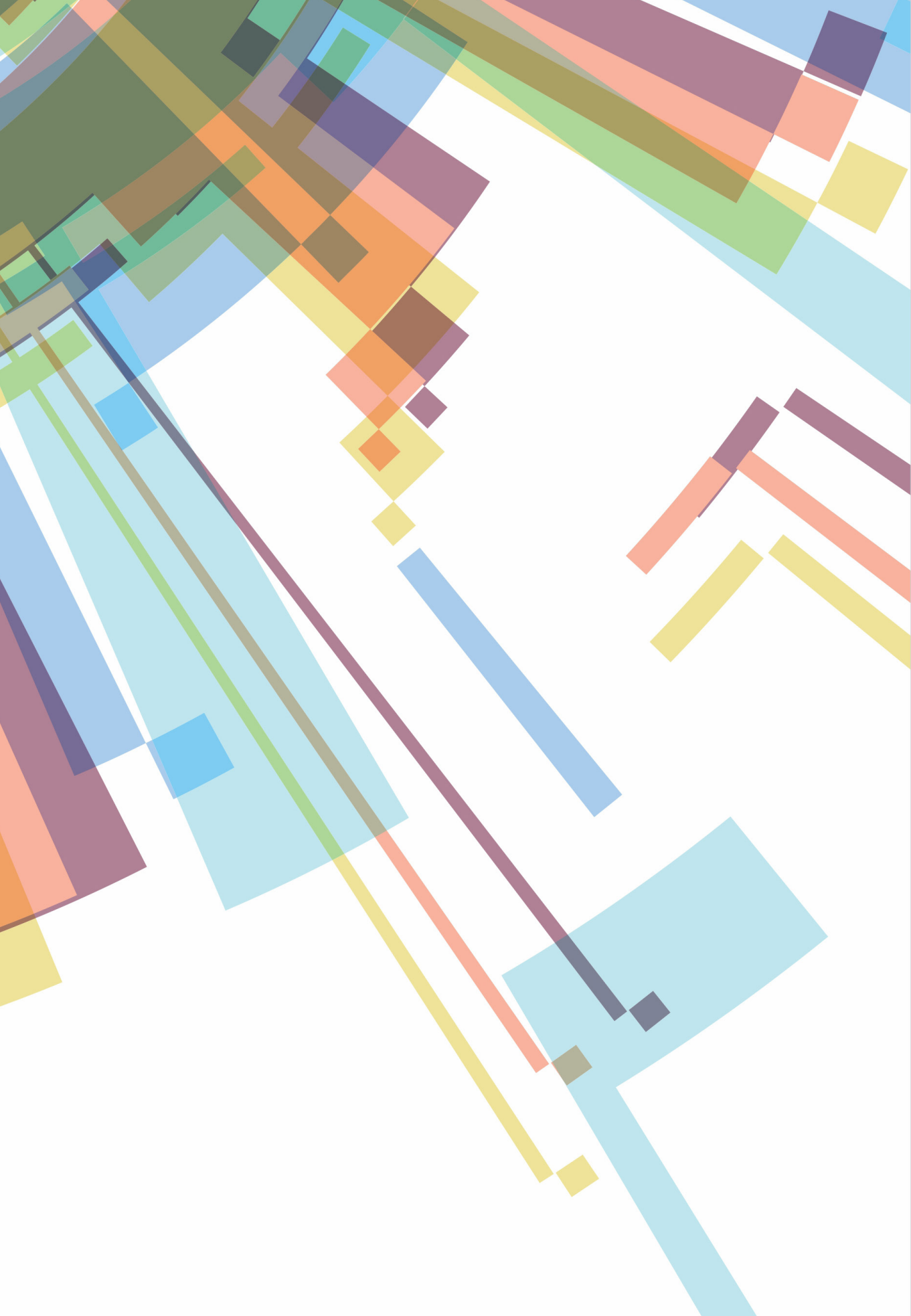
PLETSCH, Márcia Denise. A formação de professores para a educação inclusiva: legislação, diretrizes políticas e resultados de pesquisas. **Educar em Revista**, Curitiba, PR, v. 33, p. 143-156, 2009.

REBELO, Andressa Santos; KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Escolarização dos alunos da educação especial na política de educação inclusiva no Brasil. **Inclusão Social**, Brasília, DF, v. 11, n. 1, p. 56-66, jul./dez. 2017.

SALDANHA, Gilda Maria Maia Martins; SIMÕES, Regina Rovigati. Educação escolar hospitalar: o que mostram as pesquisas?. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, SP, v. 19, n. 3, p. 447-464, jul./set. 2013.

SALVINI, Roberta Rodrigues; PONTES, Raquel Pereira; RODRIGUES, Cristiana Tristão; SILVA, Maria Micheliana da Costa. Avaliação do Impacto do Atendimento Educacional Especializado (AEE) sobre a defasagem escolar dos alunos da educação especial. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 49, n. 3, p. 539-568, jul./set. 2019.

VIDA, Cindy Passeti da Costa. **Participação ativa da família na intervenção na Baixada Santista**: concepções de mães e profissionais. 2020. 218 f. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de São Paulo: Campus Baixada Santista, São Paulo, 2020.



10) EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

PROBLEMA

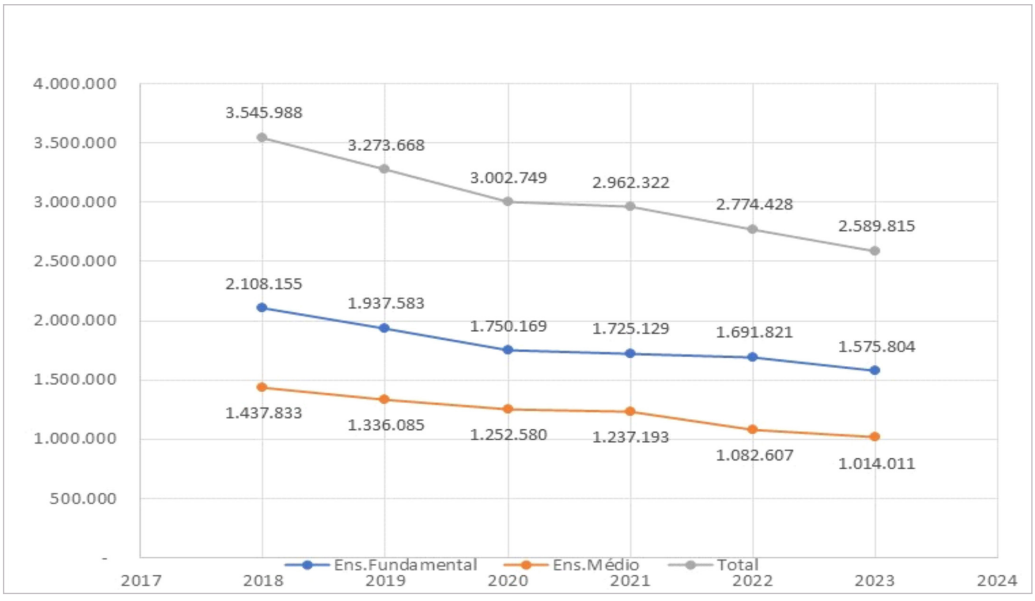
Grande contingente de pessoas fora da idade escolar obrigatória não está alfabetizado, não concluiu o ensino fundamental ou o ensino médio.

ANÁLISE DESCRITIVA

O conjunto compreendido pelas 9,3 milhões de pessoas com 15 anos ou mais que são analfabetas e os 70 milhões de jovens, adultos e idosos trabalhadores com 18 anos ou mais que não concluíram a educação básica conforma a demanda potencial pela educação de jovens e adultos (EJA), modalidade da educação básica estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (arts. 37 e 38).

No entanto, em 2023, as matrículas nessa modalidade totalizaram 2.589.815, sendo 1.575.804 no ensino fundamental e 1.014.011 no ensino médio, com tendência decrescente ao longo dos últimos anos, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Evolução das matrículas na educação de jovens e adultos – Brasil – 2018-2023

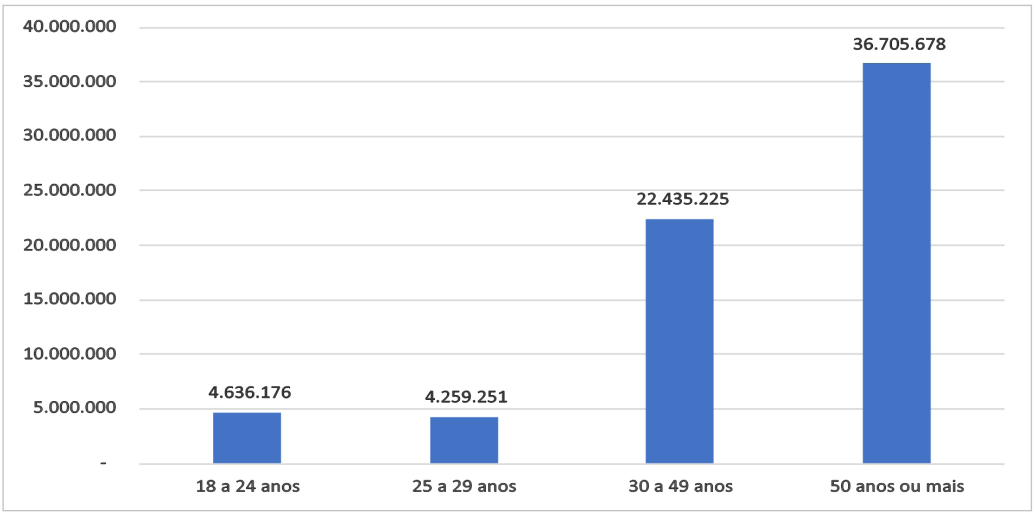


Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar da Educação Básica 2018-2023, Inep/MEC.

O grande número de pessoas com 18 anos ou mais no Brasil sem educação básica concluída, associado à baixa oferta de educação de jovens e adultos, faz persistir o problema do analfabetismo adulto e da baixa escolarização média da população brasileira.

A prevalência da baixa conclusão da educação básica difere de modo significativo entre grupos etários da população, como mostra o Gráfico 2.

Gráfico 2 – População de 18 anos ou mais que não frequenta a escola e não concluiu a educação básica – Brasil – 2023



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar da Educação Básica 2023 (Brasil. Inep. [2024]).

Na faixa etária de 18 a 29 anos, concentram-se 13% dessa população, o que representa cerca de 9 milhões de jovens. Mais da metade (54%) das pessoas sem educação básica concluída está na faixa acima de 50 anos, sendo um terço (33%) entre 30 e 49 anos. Nota-se que a oferta de cerca de 2,6 milhões de matrículas de EJA em 2023 está muito aquém da demanda, mesmo ao se considerar o público mais jovem, de 18 a 29 anos, que não frequenta a escola e não concluiu a educação básica.

Embora o maior número de pessoas sem educação básica concluída esteja nas faixas etárias mais elevadas, o fluxo de alunos do ensino regular para a EJA é expressivo. Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (2023), de 2020 a 2021, a EJA recebeu cerca de 107 mil alunos dos anos finais do ensino fundamental e 90 mil alunos do ensino médio regular. Esse fluxo reflete, em parte, a dificuldade do sistema educacional em lidar com as características dos jovens e com suas dificuldades de aprendizagem. A trajetória escolar desses estudantes encontra, na migração para a EJA, um último recurso de sobrevivência na vida escolar.

As altas taxas de reprovação e abandono escolar nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio contribuem para o aumento da distorção série-idade e para a evasão do sistema de ensino antes da conclusão da educação básica. Há, portanto, um processo de exclusão escolar que ocorre também pelo acúmulo de repetências e gera um público potencial para a EJA.

O público da EJA encontra-se geralmente no mercado de trabalho, ainda que em ocupações de baixa qualificação e na informalidade. Na concorrência entre a escola e o mundo do trabalho, vence o trabalho, em função da necessidade de gerar renda e de sobreviver. A volta à escola para essa população é, em si, um grande desafio. Um modelo de oferta que não leve isso e as características específicas dos estudantes em consideração é mais suscetível ao fracasso.

Além do reduzido estímulo para que jovens, adultos e idosos voltem a frequentar a escola, diferentes estudos apontam a inadequação da oferta, caracterizada por horários e formatos inflexíveis que inviabilizam a conciliação entre trabalho e estudos; pela impossibilidade da matrícula de ingresso a qualquer tempo do período letivo; pelo descompasso entre o local da oferta e o da moradia ou do trabalho dos potenciais estudantes; além de currículos e práticas pedagógicas que não atendem as necessidades dos estudantes jovens e adultos.

Considerando apenas as possibilidades de horários disponíveis na oferta dos cursos de EJA, verifica-se uma concentração no período noturno, que registra 75% das matrículas do ensino fundamental e 67% do ensino médio. A rigidez do horário e a falta de opções de turnos inviabilizam o acesso e a permanência de muitos grupos, destacadamente dos trabalhadores do mercado informal, dos profissionais que trabalham à noite, das mães e dos avós de crianças pequenas, dentre outros. A indisponibilidade de formatos flexíveis desconsidera as condições de vida dos potenciais educandos, marcada pelas condições de vulnerabilidade socioeconômica associada a precárias condições de vida e trabalho.

Por outro lado, o currículo de EJA não integra, na maioria dos casos, formação para o mundo do trabalho, o que representa um baixo atrativo para a volta à escola. Segundo o Painel de Monitoramento do PNE (2022), apenas 3,5% das matrículas de EJA são integradas à educação profissional, sendo 5,8% no ensino médio e 2,1% no ensino fundamental. Sem o vínculo com o mundo do trabalho, a EJA perde atratividade para os estudantes jovens e adultos.

Por fim, destaca-se o fato de não haver o reconhecimento social e político das pessoas não alfabetizadas e com baixa escolaridade como sujeitos de direitos, situação evidenciada pela ausência de iniciativas que integrem a EJA a outras políticas públicas, a exemplo da reduzida e precária oferta da EJA nos espaços de privação de liberdade. Observe-se que as condições de analfabetismo dos cidadãos comprometem o desenvolvimento de toda a sociedade em todos os campos.

ANÁLISE CAUSAL

A violação dos direitos educativos da população jovem, adulta e idosa, com reduzida ou nenhuma escolaridade, é ocasionada por dimensões relativas à pouca oferta de EJA, às precárias condições de acesso e permanência, além da baixa qualidade social dos cursos e sua capacidade de atender às necessidades e às possibilidades dessa população em face de sua realidade.

Entre as 122.469 escolas que ofertam educação básica, apenas 30.188 (24,6%) ofertam a modalidade EJA. A reduzida disponibilidade é justificada por gestores pela ausência de demanda, supostamente evidenciada pela queda do número de matrículas, que é observada desde o final da primeira década do milênio. As matrículas dessa modalidade no ensino fundamental caíram de 2,1 milhões em 2018 para 1,6 milhão em 2023, enquanto a EJA no ensino médio caiu de 1,4 milhão para 1 milhão no mesmo período. Essas matrículas são, em grande parte, de pessoas pretas e pardas (74%), e, especialmente na EJA no ensino fundamental, há número considerável de matrículas na zona rural (36%).

No entanto, diferentes estudos apontam que tanto a evasão quanto a baixa procura pela EJA estão relacionadas a múltiplas causas.

A possibilidade de a EJA fazer parte do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (Lei n.º 11.494/2007) foi reconhecida como uma realização importante, porém reafirmou a discriminação da modalidade, por ser relegada ao menor fator de ponderação (0,8), e contribuiu para o baixo investimento dos entes federados. Somente em 2023 esse fator de ponderação foi nivelado com o dos demais alunos do ensino fundamental urbano nos anos iniciais (1,0). É preciso que a oferta ocorra com base no princípio de igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, inclusive para os que foram excluídos do sistema. Nesse sentido, não se justificava a existência de valores anuais menores por aluno do Fundeb para a EJA. Considerando o reduzido número de escolas que ofertam a modalidade e o expressivo número de municípios que não a ofertam, o acesso à EJA fica comprometido para parte significativa dos potenciais educandos. Na mesma direção, em relação ao público da EJA, sobretudo os mais velhos, diferentes estudos apontam que as históricas condições de vulnerabilidade fazem com que essas pessoas não sejam reconhecidas e não se reconheçam como sujeitos de direitos educativos. A culpabilização por não terem frequentado a escola na infância e na adolescência e a gratidão com os professores, por se colocarem na condição de receptores de um favor pessoal, estão entre as condutas desses estudantes.

Nesse sentido, a demanda espontânea por EJA depende de ações de sensibilização do público, com o objetivo de informar a própria existência do direito educativo, além de como e onde acessá-lo. **A não realização da chamada pública e do registro da demanda e as reduzidas, pontuais e discricionárias ações de busca ativa pelas redes de ensino, assim como as poucas ações interse-**

toriais voltadas a esses estudantes, contribuem significativamente para escassa demanda.

Além dos desafios relacionados à disponibilidade e ao acesso, existem aqueles vinculados à permanência dos estudantes na EJA. Conforme apontado em diferentes estudos, as principais causas dos elevados índices de evasão e intermitência na frequência dos estudantes na EJA são: **as condições de vulnerabilidade social que exige que o educando sustente ou contribua financeiramente com a renda da família**; **o currículo da rede de ensino para a EJA não articula a dimensão propedêutica e profissional, além de não contemplar a nova configuração do mundo do trabalho; e o projeto político pedagógico da unidade escolar e as práticas pedagógicas docentes orientadas por conteúdos se mostram distantes dos interesses e das necessidades desses estudantes.** Por fim, merece destaque como causa crítica o fato de que **grande parte das políticas de combate ao analfabetismo desconsidera as especificidades da alfabetização de jovens, de adultos e de idosos e como isso impede, por parte desses, o exercício dos direitos de cidadania cuja concretização depende do domínio da leitura e da escrita**.

Outras causas importantes, que impõem obstáculos ao acesso e permanência na EJA, estão associadas à dificuldade de aprendizagem que esses jovens sempre enfrentaram antes de evadirem do ensino regular e o desinteresse de várias redes de ensino em ofertar essa modalidade da educação.

Outra causa crítica associada a projetos e práticas pedagógicas distantes do interesse dos estudantes é a **ausência, ou reduzida oferta, de programas de formação inicial e continuada para docentes e gestores educacionais que considere as experiências de vida que os educandos da EJA carregam para o interior da sala de aula**, situação que contraria o disposto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (Parecer n.º 11/2000 – CEB/CNE). Os tempos, os métodos, a proposição didática dos conteúdos e das práticas devem estar adequados aos estudantes, sendo central o preparo dos docentes em torno de uma perspectiva interdisciplinar dos componentes curriculares para que se estabeleça conexão com o universo de vida dos educandos.

À ausência da formação específica somam-se os reduzidos investimentos na produção e distribuição de materiais didáticos adequados ao perfil e à diversidade dos estudantes. O ingresso da modalidade no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD-EJA) aconteceu tardiamente, apenas em 2009. Ainda assim, a última rodada de distribuição do material aconteceu em 2014; portanto, há quase uma década, as escolas não recebem o material.

Destacam-se, ainda, **as dificuldades de coordenação pedagógica, que visam tanto a elaboração dos planos escolares quanto a gestão da proposta que envolve o trabalho integrado dos professores para a investigação sobre as necessidades dos alunos**. **Nesses casos de dificuldade de coordenação pedagógica na escola, é indispensável o apoio técnico das secretarias de educação**.

Por fim, é preciso considerar que o regime de colaboração e o pacto federativo devem prever que todos os entes federados contem com estruturas e suporte técnico e financeiro para a oferta da EJA, condição inexistente para inúmeros estados e municípios.

CAUSAS CRÍTICAS

- A não realização da chamada pública e do registro da demanda e as reduzidas, pontuais e discricionárias ações de busca ativa pelas redes de ensino, assim como as poucas ações intersetoriais voltadas a esses estudantes, contribuem significativamente para escassa demanda pela EJA.
- Necessidade do educando de sustentar e contribuir financeiramente com a renda da família.
- O currículo da rede de ensino para a EJA, o projeto político pedagógico da unidade escolar e as práticas pedagógicas docentes orientadas por conteúdos que se mostram distantes dos interesses e das necessidades desses estudantes.
- A ausência, ou reduzida oferta, de programas de formação inicial e continuada para docentes e gestores educacionais que considere as experiências de vida que os educandos da EJA carregam para o interior da sala de aula.
- Não há integração entre a dimensão propedêutica e profissional no currículo da EJA integrada, além de não contemplar a nova configuração do mundo do trabalho.
- Grande parte das políticas de combate ao analfabetismo desconsidera as especificidades da alfabetização de jovens, de adultos e de idosos e como isso impede, por parte desses, o exercício dos direitos de cidadania cuja concretização depende do domínio da leitura e da escrita.
- Coordenação, muitas vezes, insuficiente do planejamento e da gestão do trabalho pedagógico nas unidades educacionais.
- Apoio técnico e orientações pedagógicas, muitas vezes, insuficientes por parte das secretarias de educação.

REFERÊNCIAS

ARROYO, M.G. **Passageiros da noite**: do trabalho para a EJA. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017. p. 123-153.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 dez. 2023.

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 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7.

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

(Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Parecer CNE/CEB nº 11/2000, de 10 de maio de 2000**. Brasília, DF: CNE/CEB, 2000. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PCB11_2000.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados do Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: Inep, 2024.

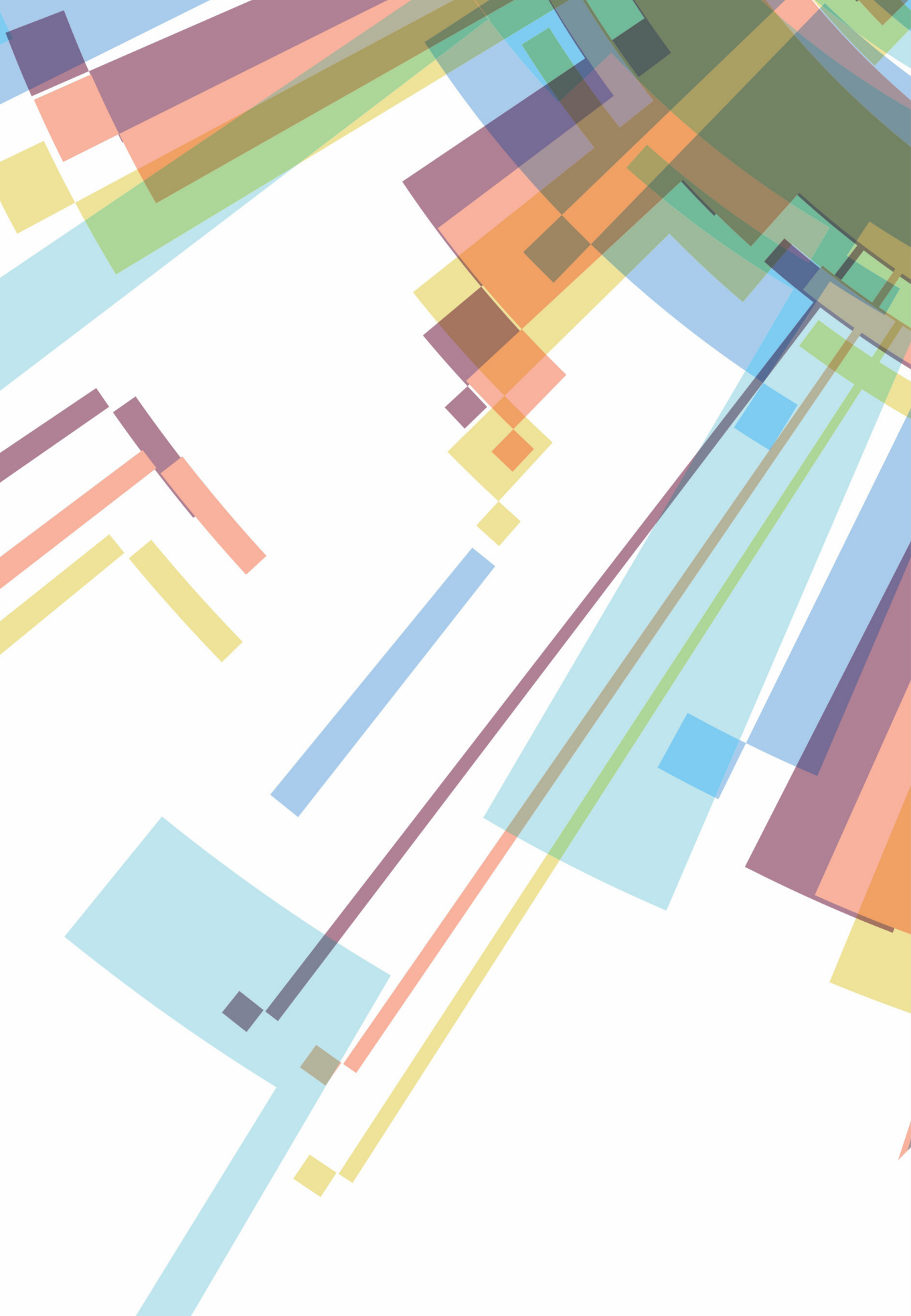
GALVÃO, Ana Maria de Oliveira; DI PIERRO, Maria Clara. O debate teórico: podem as pesquisas auxiliar a superar o preconceito contra o analfabeto? In GALVÃO, Ana Maria de Oliveira; DI PIERRO, Maria Clara. **Preconceito contra o analfabeto**. São Paulo: Cortez, 2007. p. 71-95. (Preconceitos; v. 2)

IRELAND, Timothy. Educação de jovens e adultos como política pública no Brasil (2004-2010): os desafios da desigualdade e da diversidade. **Rizoma Freireano,** Xàtiva, Espanha, n. 13, 2012.

PEDRALLI, Rosângela; CERUTTI-RIZZATTI, Mary Elizabeth. Evasão escolar na educação de jovens e adultos: problematizando o fenômeno com enfoque na cultura escrita. **Revista Brasileira de Linguística Aplicada**, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 771-788, set. 2013.

PINTO, José Marcelino de Rezende. As esperanças perdidas da educação de jovens e adultos com o Fundeb. **FINEDUCA**: Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 11, n. 14, 2021.

SOARES, Leôncio; PEDROSO, Ana Paula Ferreira. Formação de educadores na Educação de Jovens e Adultos (EJA): alinhavando contextos e tecendo possibilidades. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 251-268, out./dez. 2016.



11) ACESSO, PERMANÊNCIA E CONCLUSÃO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

PROBLEMA

Acesso e permanência desiguais e insuficientes na educação profissional e tecnológica (EPT), especialmente entre as populações em situação de vulnerabilidade social, negras, indígenas, quilombolas, do campo, das águas e das florestas, de pessoas surdas e de pessoas com deficiência e transtornos globais de desenvolvimento.

ANÁLISE DESCRITIVA

O acesso à educação profissional e tecnológica (EPT) no Brasil tem evoluído ao longo dos anos, mas ainda enfrenta desafios significativos que impactam sua efetividade e abrangência. A educação técnica e tecnológica é oferecida em diversos níveis, incluindo cursos técnicos subsequentes ao ensino médio, cursos técnicos integrados e concomitantes ao ensino médio, bem como cursos de tecnologia em nível superior.

Um dos problemas relacionados ao acesso à EPT é o desequilíbrio entre o perfil esperado no mercado e a oferta de cursos de EPT. Segundo o Mapa do Trabalho Industrial (Agência de Notícias da Indústria, 2023), até 2025, o Brasil precisará qualificar 9,6 milhões de pessoas em ocupações industriais, das quais 2 milhões em formação inicial, para repor inativos e preencher novas vagas; e 7,6 milhões em formação continuada, para trabalhadores que precisam se atualizar. Isso significa que é fundamental que a EPT prepare os jovens para as novas tecnologias e habilidades necessárias para a Indústria 4.0.

A pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNI) também destaca a importância da formação técnica para a redução do desemprego e da informalidade no Brasil, garantindo que jovens tenham acesso a empregos formais e com salários mais altos.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o quantitativo de jovens brasileiros com idade entre 18 e 24 anos é de, aproximadamente, 30 milhões. Desse total, 24,4% não estudam nem trabalham, conforme dados apresentados pelo relatório *Education at a Glance 2023* (OECD, 2023). A existência de mais de 7 milhões de jovens fora do mundo do trabalho e da escola indica uma exclusão socioeconômica preocupante. Muitos desses jovens podem enfrentar barreiras significativas para acessar oportunidades educacionais e de emprego de qualidade.

O fato de cerca de 60% desse grupo ser composto por mulheres, a maioria delas com filhos pequenos, sugere que as mulheres jovens enfrentam desafios adicionais, como conciliar responsabilidades familiares com oportunidades de educação e emprego. Isso ressalta a importância de políticas de apoio à maternidade e à igualdade de gênero. A alta proporção de jovens pretos e pardos (68%) entre aqueles que estão fora do mundo do trabalho e da escola revela as desigualdades raciais persistentes no Brasil.

Nas últimas décadas, houve uma expansão no número de instituições que oferecem EPT no Brasil, especialmente com o fortalecimento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), que inclui os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Quando o Plano Nacional de Educação (PNE) foi elaborado, em 2014, a expansão dos novos *campi* da rede federal estava em andamento. O cenário econômico e as perspectivas para a expansão de investimentos para a ampliação da oferta na educação profissional e tecnológica eram favoráveis, considerando o histórico de uma década de avanços. No período de 2005 a 2014, foram construídas mais de 400 novas unidades, três vezes mais que nos 95 anos anteriores. No entanto, a grave crise política e econômica decorrente da drástica redução do preço do barril de petróleo no mercado de *commodities*, a pandemia e a redução de investimentos contribuíram para a descontinuidade de ampliação de vagas.

Após esse período de expansão, a RFEPCT passou a estar presente em quase 700 municípios brasileiros, muitos *campi* localizados no interior do País. Além disso, muitos deles estão localizados em regiões de baixo desenvolvimento socioeconômico, o que proporciona oportunidades educacionais de alta qualidade para populações historicamente marginalizadas, portanto, são centrais na oferta de cursos técnicos e tecnológicos e contribuem para a qualificação da mão de obra e para o desenvolvimento regional.

Os institutos federais, que formam a espinha dorsal da rede federal de EPT, são reconhecidos pela alta qualidade de ensino, pela infraestrutura de ponta e pelo corpo docente qualificado. Eles estabelecem um padrão de excelência que serve de referência para outras instituições de ensino técnico e tecnológico no País. Os institutos federais frequentemente colaboram com o setor industrial e outras instituições acadêmicas em projetos de pesquisa e desenvolvimento que têm impactos diretos na economia local e nacional. As redes estaduais de ensino, por sua vez, representam o maior aporte da oferta de EPT de nível técnico no Brasil. Elas permitem uma maior capilaridade da oferta de educação profissional, visto que alcançam áreas que podem não ser suficientemente cobertas pela rede federal. Isso é particularmente importante em um País de dimensões continentais como o Brasil, onde muitas regiões remotas ou menos desenvolvidas dependem das escolas estaduais para fornecer esse tipo de educação. Ademais, as redes estaduais frequentemente estabelecem parcerias com empresas e setores industriais locais, o que pode facili-

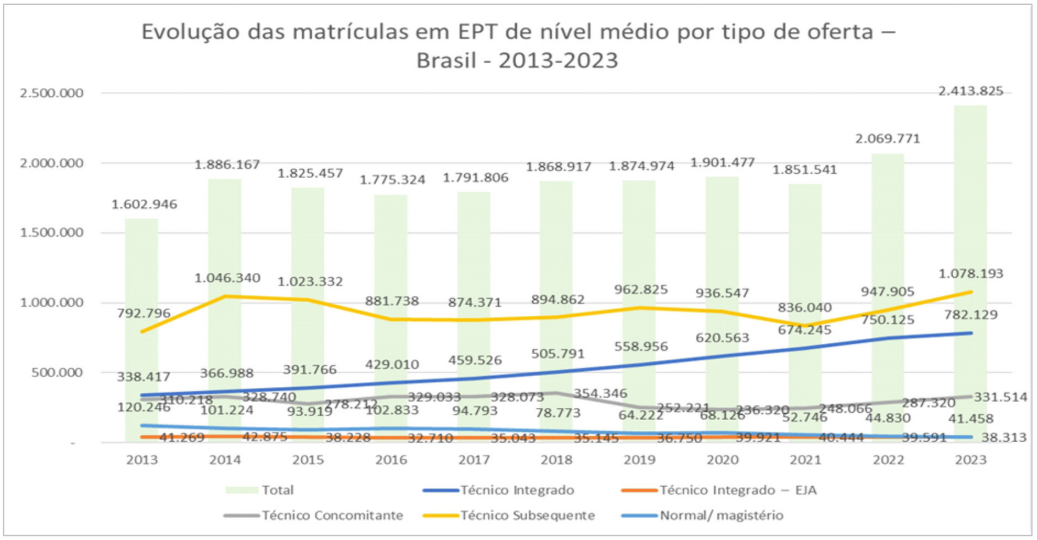
tar estágios, treinamentos práticos e, eventualmente, empregos para os estudantes. Essas parcerias também ajudam a garantir que os cursos permaneçam relevantes e atualizados com as tecnologias e práticas mais recentes.

Apesar dos avanços da oferta nos últimos anos, o acesso à EPT ainda é limitado por fatores como a concentração geográfica de cursos em áreas urbanas, a falta de alinhamento entre os cursos oferecidos e as necessidades do mercado de trabalho local, bem como a persistente visão de que a educação técnica é menos prestigiosa que a educação básica de caráter propedêutico – o ensino superior de caráter acadêmico tradicional.

A necessidade de ampliação da oferta de educação profissional técnica de nível médio levou ao estabelecimento da Meta 11 do PNE 2014-2024 de triplicar as matrículas dessa modalidade de oferta, assegurando que, pelo menos, 50% da expansão se desse no setor público. Contudo, o crescimento das matrículas na educação profissional técnica de nível médio foi de apenas 51% entre 2013 e 2023, muito inferior à Meta 11 do PNE 2014-2024 (Brasil. Inep, 2022).

O Gráfico 1 mostra a evolução das matrículas de educação profissional técnica de nível médio entre 2013 e 2023, por tipo de oferta. Observa-se que, ao longo do período do PNE, três modalidades de oferta cresceram: o ensino técnico integrado (131%), o técnico subsequente (36%) e o técnico concomitante (7%). Em duas modalidades de oferta houve redução de matrículas: o normal/magistério (-66%) e o técnico integrado à EJA (-7%). Há uma clara tendência de crescimento consistente do ensino técnico integrado no período 2013-2023, embora a oferta de cursos técnicos subsequentes ainda apresente maior número de matrículas.

Gráfico 1 – Matrículas na EPT – Brasil – 2013-2023

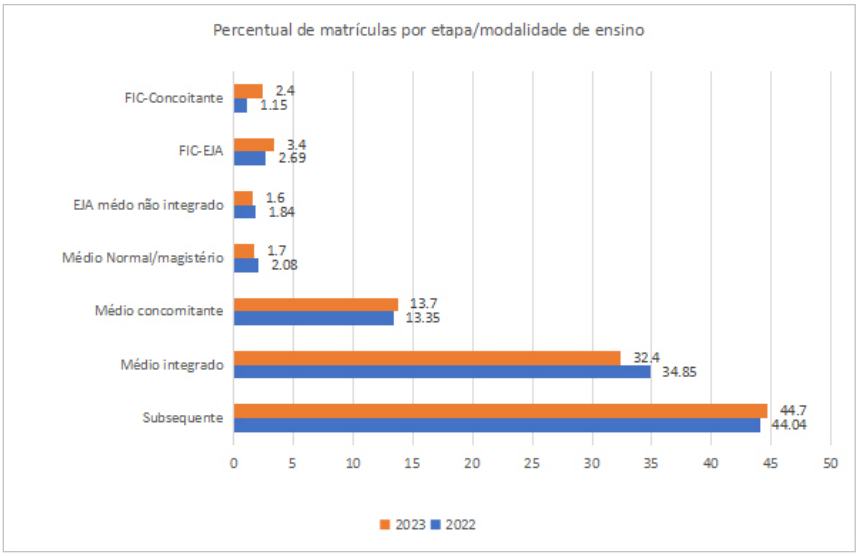


Fonte: Elaboração própria com base no Painel de Monitoramento do PNE e Censo Escolar 2023.

Do total de 2.413.825 matrículas ofertadas em 2023, 1.071.844 são da rede privada (44%) e 1.341.981 (56%) são da rede pública. Nota-se um aumento do percentual da rede privada na participação da oferta relativa, que era de 42% em 2022. Sendo cursos pagos, tal crescimento não aumenta a oferta para as populações em situação de vulnerabilidade.

O Gráfico 2 mostra que os cursos com maior oferta relativa, em 2023, foram: subsequente ao médio (44,7%), ensino técnico integrado ao ensino médio (32,4%) e ensino médio concomitante (13,7%). Os cursos de ensino médio – magistério, EJA integrado ao ensino médio, EJA com formação inicial continuada (EJA-FIC) e FIC-concomitante foram responsáveis, respectivamente, por 1,7%; 1,6%; 3,4% e 2,4% das matrículas.

Gráfico 2 – Percentual das matrículas de EPT, em 2022 e 2023, por etapa/modalidade



Fonte: Elaboração própria com base no Painel de Monitoramento do PNE e Censo Escolar 2022 e 2023

Considerando toda a oferta de EPT pela esfera pública, a distribuição das matrículas pelas esferas administrativas, segundo o Censo Escolar de 2023, mostra que 69% das matrículas estão localizadas nas redes estaduais, 25% na rede federal e 7% na rede municipal.

Nota-se, durante todo o período de monitoramento do PNE, uma oferta insuficiente de matrículas de educação de jovens e adultos integrada à educação profissional em face da Meta 10 do PNE. Esta meta, fixada em 25% das matrículas na forma integrada à EPT, a ser alcançada até 2024, sempre representou um grande desafio. Em 2022, apenas 3,5% das matrículas de EJA eram integradas à EPT, sendo de 5,8% no ensino médio e 2,1% no ensino fundamental (Brasil. Inep, 2023a).

Um dado importante que ilustra a demanda potencial para a EJA integrada à EPT é que, de acordo com o Inep (Brasil. Inep, 2023a), há 70 milhões de brasileiros que não concluíram o ensino médio e que poderiam realizar cursos na modalidade da educação de jovens e adultos. Em 2022, o número de matrículas na EJA foi da ordem de 2,77 milhões, dos quais 2,58 milhões foram na rede pública e 189,4 mil na rede privada. A maior parte das matrículas foi de EJA – ensino fundamental (1,69 milhão). A baixa oferta de EJA e o baixo percentual das matrículas de EJA integrada à EPT não respondem, de modo satisfatório, à demanda potencial existente no Brasil.

A EPT no Brasil é caracterizada por uma oferta diversificada e estratégica, administrada, principalmente, por meio de redes federais, estaduais e privadas. Apesar dos avanços, a EPT ainda enfrenta desafios, como a necessidade de maior investimento, a superação de estigmas sociais e a melhoria na articulação com o ensino médio. Contudo, a EPT é reconhecida como um vetor crucial para a inclusão social e o desenvolvimento econômico, o que facilita o acesso a oportunidades educacionais para populações em áreas menos desenvolvidas e promove a capacitação técnica necessária para a modernização da economia brasileira.

ANÁLISE CAUSAL

A análise descritiva mostrou que ainda há grande desafio no acesso à EPT, em particular no acesso à formação técnica de nível médio. O crescimento das matrículas na EPT de nível médio tem sido insuficiente para o alcance da Meta 11 do PNE (2014-2024), o que compromete o acesso e aponta para a necessidade de políticas públicas mais efetivas para ampliar o acesso e garantir a permanência dos estudantes na escola.

O baixo acesso à EPT pode ser atribuído a diversas causas, que incluem questões estruturais, sociais e políticas. Entre elas destacam-se **a falta de investimentos adequados em educação profissional e tecnológica** (BRASIL, 2022), que limita ou prejudica a expansão e a manutenção de infraestruturas adequadas, a atualização tecnológica necessária para manter cursos alinhados com as demandas do mercado de trabalho e a formação de professores qualificados para atuar no ensino técnico.

Outra causa crítica que explica, do lado da demanda, a baixa procura por cursos da EPT, é **a percepção social que historicamente coloca a educação profissional em um patamar inferior em comparação com a educação básica de caráter propedêutico e com o ensino superior tradicional de caráter acadêmico**. Essa visão pode desencorajar estudantes e suas famílias a optarem por essa modalidade de ensino.

Outra causa crítica associada ao acesso limitado à EPT é que **muitos cursos oferecidos não estão adequadamente alinhados com as necessidades locais e regionais do mercado de trabalho, o que reduz o interesse dos estudantes pelos cursos disponíveis (**MAGALHÃES; CASTIONI, 2019**)** ou diminui suas perspectivas de empregabilidade após a conclusão do curso. A pouca interlocução entre institutos

públicos ofertantes e potenciais empregadores também acaba promovendo a desarticulação entre o currículo da EPT e as necessidades dos setores primário, secundário e terciário da economia. A oferta privada excessivamente concentrada em alguns cursos, geralmente aqueles de baixo custo de implantação, também foi identificado como uma das causas relacionadas ao acesso limitado de estudantes à EPT.

Embora o número de matrículas no ensino técnico concomitante, integrado e subsequente tenha aumentado aproximadamente 50% entre 2013 e 2023, a **concentração de instituições de educação profissional em áreas urbanas e mais desenvolvidas** (BRASIL, 2024) limita o acesso de estudantes provenientes de áreas rurais ou de regiões menos desenvolvidas economicamente.

Não obstante o crescimento no último decênio, a **pouca integração da EPT com o ensino médio** (MORAES *et al*, 2022; OECD, 2023) é uma das causas críticas do baixo acesso à EPT em relação à média dos países da OCDE. A oferta integrada coloca desafios à organização curricular e à composição do corpo docente, de modo a atender às especificidades da EPT. A insuficiência de professores com formação adequada para atuar na EPT é uma das causas que dificultam a integração entre a EPT e o ensino médio. Já em relação à demanda por parte dos jovens no ensino médio, **a falta de informação adequada sobre as opções de educação profissional e tecnológica disponíveis e sobre as carreiras que podem ser seguidas após a conclusão desses cursos também é um obstáculo** (WATTS, 2008; HUGHES; KARP, 2004).

As desigualdades socioeconômicas são obstáculos para a continuidade e a conclusão dos cursos de EPT. A exigência de carga horária em tempo integral, por exemplo, restringe a possibilidade de participação de jovens em situação de vulnerabilidade social. **A falta de políticas de apoio ao estudante em situação de vulnerabilidade reduz o acesso e eleva o risco de evasão em cursos da modalidade EPT** é outra causa crítica que decorre das desigualdades socioeconômicas e que tem impacto negativo no acesso, na continuidade e na conclusão de cursos de EPT.

Para muitos potenciais estudantes, todas essas causas contribuem para um cenário em que, ou não consideram a educação profissional e tecnológica como uma opção viável ou enfrentam barreiras significativas para acessá-la.

CAUSAS CRÍTICAS

- Baixo investimentos em educação profissional e tecnológica limita a expansão e a manutenção dessa modalidade de oferta.
- Baixa valorização social da educação profissional que desencoraja estudantes e suas famílias a optarem por essa modalidade de ensino.
- Desalinhamento da oferta de EPT com as necessidades locais e regionais do mercado de trabalho, o que reduz o interesse dos estudantes pelos cursos disponíveis.
- Distribuição desigual da oferta de cursos de educação profissional no território, com concentração da oferta em áreas urbanas e mais desenvolvidas.

- Pouca integração da oferta de EPT com o ensino médio.
- Falta de informação e orientação profissional, já que, muitas vezes, os potenciais estudantes da EPT, especialmente aqueles de grupos em situação de vulnerabilidade, não têm acesso à orientação adequada sobre as opções disponíveis, o que pode prejudicar suas escolhas.
- A falta de políticas de apoio ao estudante em situação de vulnerabilidade reduz o acesso e eleva o risco de evasão em cursos da modalidade EPT.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA INDÚSTRIA. Profissões ligadas à tecnologia terão alto crescimento até 2023, aponta SENAI. **Notícias**, 12 ago. 2019. Disponível em: https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/educacao/profissoes-ligadas-a-tecnologia-terao-alto-crescimento-ate-2023-aponta-senai/. Acesso em: 1º dez. 2023.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA INDÚSTRIA. Ensino técnico é o ponto mais forte da educação brasileira, afirma 1 em cada 3 empresários. **Notícias,** 26 jul. 2023. Disponível em: https://imprensa.portaldaindustria.com.br/releases/ensino-tecnico-e-o-ponto-mais-forte-da-educacao-brasileira-afirma-1-em-cada-3-empresarios/. Acesso em: 1º dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório de análise dos indicadores da Rede Federal de EPCT 2021**. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb-1/pdf/Relatorio_analise_dos_indicadores_da_Rede_Federal_EPCT_2021_REV_RENATA_27dez.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

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

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Painel de monitoramento do PNE.** Brasília, DF: Inep, 2023s. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Educação profissional cresce em 2019 e alcança 1,9 milhão de matriculados; mulheres são maioria**. Brasília, DF, 31 out. 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/educacao-profissional-cresce-em-2019-e-alcanca-19-milhao-de-matriculados-mulheres-sao-maioria. Acesso em: 1 dez. 2023.

HUGHES, Katherine L; KARP, Melinda Mechur. **School-Based Career Development: A Synthesis of the Literature**. Institute on Education and the Economy Teachers College, Columbia University. Columbia, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). PNAD Educação 2019: mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio. **Agência IBGE Notícias,** 15 jul. 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.

br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio. Acesso em: 1º dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua:** painel: tema: mercado de trabalho. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://painel.ibge.gov.br/pnadc/. Acesso em: 1 dez. 2023.

MAGALHÃES, G. L. DE; CASTIONI, R. Educação Profissional no Brasil – expansão para quem? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 27, n. 105, p. 732–754, dez. 2019.

MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M.; SANTOS, Robson; SILVA, Susiane de S. Moreira O. **Como expandir as matrículas em cursos técnicos?** Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: Estratégias do Plano Nacional de Educação II. Vol. 6. Brasília, 2022. Disponível em: https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/5379/4090. Acesso em: 1 dez. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Education at a glance 2022**. Paris: OECD, 2022. Available in: https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2022_3197152b-en.html. Access in: 3 de set. 2023.

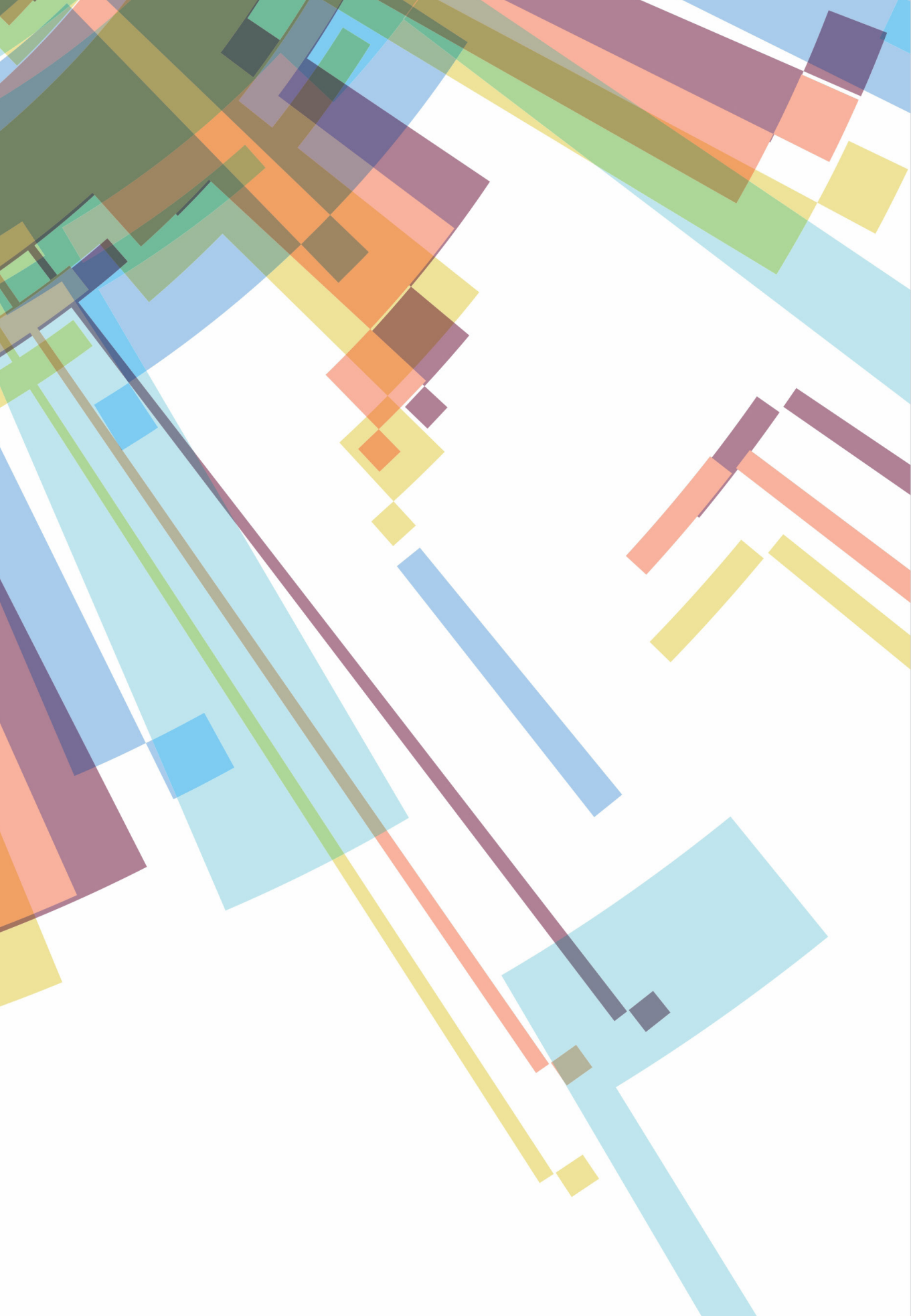
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Education at a glance 2023**. Paris: OECD, 2023. Available in: https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2023_e13bef63-en.html Access in: 3 set. 2023.

PORTAL DA INDÚSTRIA. **Indústria de A - Z:** educação profissional. [S. l.]: CNI, [s. d.] Disponível em: https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/educacao-profissional/. Acesso em: 1 dez. 2023.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Observatório do Plano Nacional de Educação:** educação em números. [*S. l.: s. n.*], [2020a]. Disponível em: https://observatoriodopne.org.br/indicadores-de-contexto/?accordion=%5B%7B%22idx%22%3A0%2C%22toggledList%22%3A%5B0%5D%2C%22id%22%3A%22accordion-0-0%22%7D%5D. Acesso em: 1º dez. 2023.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Meta 11: educação profissional**. [*S. l.: s. n.*], [2020b]. Disponível em: https://www.observatoriodopne.org.br/meta/educacao-profissional?tab=goals. Acesso em: 1 dez. 2023.

WATTS, A. G. **The Relationship of Career Guidance to VET**. National Institute for Careers Education and Counselling. Cambridge, UK, 2008.



12) QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

PROBLEMA

A educação profissional e tecnológica enfrenta desafios quanto à qualidade nas condições de ofertas e quanto à aprendizagem dos saberes adequados ao mundo do trabalho em rápida transformação.

ANÁLISE DESCRITIVA

A Educação Profissional e Tecnológica (EPT) no Brasil desempenha um papel crucial no desenvolvimento econômico e social, visto que prepara os jovens para o mundo do trabalho através de uma formação técnica alinhada com as necessidades industriais e comerciais. Contudo, apesar de sua importância estratégica, a EPT enfrenta desafios significativos em termos de qualidade e alinhamento com a demanda do mercado de trabalho.

A qualidade da EPT é influenciada por diversos fatores, que incluem a infraestrutura das instituições, a qualificação dos professores, a relevância dos currículos e a metodologia de ensino. Instituições como os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia são exemplos de excelência, visto que oferecem cursos bem equipados e corpo docente altamente qualificado. Estes institutos não apenas proporcionam uma educação robusta, mas, também, incentivam a pesquisa aplicada e a inovação, criando um ambiente rico para o desenvolvimento de habilidades práticas e teóricas.

No entanto, essa qualidade nem sempre é uniforme em todas as regiões do País. Algumas áreas, especialmente as mais afastadas dos grandes centros urbanos, ainda sofrem com a falta de recursos, o que se reflete na infraestrutura física e tecnológica inadequada, bem como na escassez de professores especializados. Além disso, a descontinuidade das políticas públicas e a insuficiência de financiamento comprometem a sustentabilidade e a expansão da qualidade na EPT em todo o território nacional.

O alinhamento entre os cursos oferecidos pela EPT e as demandas do mundo do trabalho é fundamental para a eficácia desse tipo de educação. Idealmente, os cursos devem ser planejados com base em estudos de mercado e em parcerias com o setor produtivo, a fim de garantir que os currículos estejam atualizados com as tecnologias emergentes e as novas práticas de mercado.

Contudo, há um descompasso frequente entre as habilidades ensinadas e as necessidades reais das indústrias e dos serviços locais. Em muitos casos, os cursos

oferecidos são baseados em modelos ultrapassados ou não levam em consideração as particularidades econômicas das regiões onde as instituições estão inseridas. Esse desalinhamento pode ser atribuído à falta de comunicação efetiva entre as escolas técnicas e as empresas locais, bem como à rigidez dos currículos, que dificulta a rápida adaptação às mudanças do mercado.

Para melhorar a qualidade e o alinhamento da EPT com o mercado de trabalho, é essencial que haja um investimento contínuo na modernização das instalações e na formação de professores, além da implementação de políticas públicas que fomentem a integração entre as instituições de ensino e o setor produtivo. Programas de estágio e treinamento prático devem ser expandidos, e os currículos precisam ser constantemente revisados e atualizados.

Além disso, a promoção de uma maior valorização da EPT é fundamental para atrair mais estudantes e mudar a percepção pública sobre a educação técnica. Através de campanhas informativas e mostras de sucesso profissional dos egressos da EPT, pode-se fortalecer o reconhecimento de sua importância e eficácia.

A EPT no Brasil tem um potencial significativo para contribuir para o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais. Entretanto, para que esse potencial seja plenamente realizado, é necessário enfrentar os desafios de qualidade e alinhamento entre a oferta e a demanda, garantindo que a educação oferecida esteja à altura das expectativas dos estudantes e das necessidades do mundo do trabalho.

A avaliação da qualidade da oferta, por exemplo, requer que se avance nos instrumentos e sistemas de avaliação para as diversas dimensões dessa oferta, incluindo as instituições e seus recursos, com base em parâmetros de qualidade pactuados no âmbito do sistema de oferta de educação profissional e tecnológica, bem como a adequação da formação dos egressos às necessidades do mundo do trabalho.

A situação atual é que existem informações dispersas e iniciativas isoladas, sem sistema de avaliação da qualidade adequado às características específicas do aprendizado na educação profissional. Há, por exemplo, situações em que podemos ter ofertas de baixa qualidade, que poderíamos corrigir, ou ofertas de alta qualidade que poderiam ser usadas como referência. Todavia, sem uma base nacional de referência para a avaliação da EPT para se mapear essas situações, à semelhança do que existe hoje para a avaliação da educação básica, esta tarefa é dificultada.

Por exemplo, os indicadores disponíveis hoje apenas avaliam parcialmente a EPT. As principais fontes de dados são o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec)[1] e a Plataforma Nilo Peçanha (PNP)[2], além

[1] A finalidade do Sistec é servir como mecanismo de registro e divulgação dos dados da educação profissional e tecnológica e de validação de diplomas de cursos de educação profissional técnica de nível médio. Já a PNP foi iniciada em 2017 pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC), e destina-se à coleta, ao tratamento e à publicização de dados oficiais da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal).

[2] A plataforma PNP representa importante referencial de avaliação educacional da EPT, pois reúne categorias e métodos próprios para a realização de uma contagem censitária adequada às especificidades da EPT. Porém, seus resultados estão circunscritos à realidade da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, não contemplando os demais ofertantes da EPT nacional.

do Saeb/Censo Escolar e do Sinaes/Censo da Educação Superior. Essas ferramentas, no seu conjunto, podem gerar resultados divergentes devido a diferenças metodológicas. Consequentemente, a junção das estatísticas e das dimensões analisadas ainda não são suficientes para avaliar a realidade da educação profissional, fazendo-o apenas parcialmente.

Além disso, a definição de parâmetros de qualidade específicos para as condições da oferta de EPT, dos cursos, das instituições, dos docentes e dos resultados de aprendizagem dos egressos deve fazer parte da estratégia nacional para fazer avançar a qualidade da oferta de EPT no Brasil.

De outro lado, o engajamento e o apoio do setor produtivo é chave para uma avaliação eficaz da EPT. O rápido desenvolvimento tecnológico e as mudanças nas demandas do mercado de trabalho exigem que os currículos sejam constantemente atualizados. Avaliar como as instituições respondem a essas mudanças é complexo, mas essencial para garantir a relevância e a eficácia da formação oferecida. Isso requer uma colaboração contínua entre as escolas de formação técnica e as empresas, o que nem sempre é fácil de alcançar devido a interesses divergentes ou falta de comunicação efetiva.

Considerando a interface entre educação e trabalho, o desalinhamento entre oferta e demanda de EPT em um determinado território, por sua vez, também pode comprometer a percepção da própria qualidade da EPT antes ou após a inserção dos egressos no mundo do trabalho.

O atual quadro de desalinhamento entre oferta e demanda de EPT mostra que somente 30% de matrículas nos cursos técnicos da área industrial atendem às demandas do mundo do trabalho nas áreas da Indústria 4.0, caracterizada pela integração de tecnologias digitais avançadas nos processos industriais. Esse é um cenário em que há oferta de trabalho, mas não há pessoas com perfis profissionais adequados para atender ao crescente uso empresarial de novas tecnologias.

Essa informação vai ao encontro de uma pesquisa recente, publicada pela InfoJobs (2022), que mostrou que 84% das empresas têm dificuldade para contratar profissionais em decorrência de falta de qualificação, o que pode ser interpretado, também, como qualificação inadequada, por quem oferta, e/ou dificuldade de acesso, por quem demanda.

Uma questão estruturante do desalinhamento entre a demanda e a oferta da educação profissional é o número limitado de vagas na rede pública de ensino. Cerca de 50% delas são ofertas que se concentram em dois eixos – saúde e gestão. Ademais, a maioria dos cursos oferecidos se concentra nos eixos tecnológicos de Ambiente e Saúde e Gestão e Negócios (53%).

A questão do desalinhamento entre oferta e demanda de EPT se relaciona, ainda, à velocidade de mudança no mundo do trabalho. Essas mudanças estão ocorrendo em um ritmo sem precedentes, impulsionadas, principalmente, por avanços tecnológicos e transformações econômicas globais. A revolução digital, que inclui tecnologias como inteligência artificial, automação, robótica e comunicação instantânea, está no

coração dessa transformação. Essas tecnologias estão não apenas modificando as formas como o trabalho é realizado, mas, também, e de modo mais significativo, eliminando alguns empregos enquanto criam outros. De acordo com o Relatório sobre o Futuro do Trabalho, publicado pelo Fórum Mundial (World Economic Forum, 2023), há expectativa de que, aproximadamente, 23% dos empregos mudem até 2027, com 69 milhões de novos empregos criados e 83 milhões eliminados.

Os empregos de crescimento mais rápido são os de especialistas em inteligência artificial (IA) e aprendizado de máquina, especialistas em sustentabilidade, analistas de inteligência de negócios e especialistas em segurança da informação. Setores como o de energia renovável, tecnologias limpas e biotecnologia também estão emergindo como campos importantes para o emprego, o que reflete uma maior conscientização global sobre questões ambientais e de sustentabilidade. Isso implica o fenômeno do desalinhamento entre oferta e demanda de EPT, que segue *pari passu* com o acelerado desenvolvimento tecnológico e as mudanças globais a que ofertantes e demandantes precisam estar atentos.

Diante dessas rápidas mudanças, a necessidade de educação contínua e de requalificação profissional torna-se crucial. Trabalhadores de todas as idades estão descobrindo que precisam adaptar suas habilidades mais frequentemente para se manterem no mercado de trabalho. Assim, a capacidade de aprender continuamente e de se adaptar a novas tecnologias e ambientes de trabalho é, possivelmente, a habilidade mais importante na economia atual.

ANÁLISE CAUSAL

A EPT no Brasil enfrenta diversos desafios que comprometem sua qualidade e o alinhamento com as necessidades do mundo do trabalho. Várias causas contribuem para o cenário atual.

A primeira das causas críticas é **a inexistência de padrões de qualidade da oferta pactuados e integradores do sistema de educação profissional e tecnológica que gerem os referenciais para a avaliação e o aperfeiçoamento contínuo do sistema de oferta pública e privada**. Soma-se a isso a insuficiência dos sistemas de informação e a inexistência de um sistema de avaliação da EPT que sejam capazes de produzir um claro mapeamento da qualidade da oferta em suas diversas formas e níveis de ensino. A aprovação da Lei n.º 14.645, de 2 de agosto de 2023, que altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu art. 9º, incluindo como atribuição da União "[...] assegurar, em colaboração com os sistemas de ensino, processo nacional de avaliação das instituições e dos cursos de educação profissional técnica e tecnológica", demonstra a tarefa ainda a ser cumprida.

Outra causa crítica é **a infraestrutura inadequada e insuficiente na rede de oferta, com muitas instituições de EPT sem instalações modernas e equipamentos atualizados**, o que é crucial para uma educação técnica de qualidade. Em geral, as instalações para a oferta de EPT são de custo elevado, ao mesmo tempo

que tendem à obsolescência rápida em contexto de constante mudança como o que existe hoje no mundo do trabalho. Rever estratégias nesse campo e aproximar escola e empresa na tarefa de ofertar equipamentos e instalações adequados pode ser um caminho a ser seguido.

A qualificação dos professores, muitas vezes, não acompanha as demandas tecnológicas e metodológicas contemporâneas, especialmente em áreas tecnologicamente avançadas. Esta é uma das principais causas críticas da baixa qualidade daqueles cursos cuja aceleração das mudanças tecnológicas produz rápida obsolescência dos conhecimentos demandado pelo mercado de trabalho. A forma de contratação na área de formação profissional, nesse caso, pode exigir modelos mais flexíveis, em que a oferta de ensino pode acompanhar melhor as dinâmicas de transformação do mundo do trabalho. Os próprios docentes que atuam na formação técnica e tecnológica necessitam estar atualizados sobre o que ocorre na sua área de atuação profissional. Nesse ponto, o estreitamento do diálogo entre empresa e escola também se coloca como fundamental.

O nível de financiamento da educação profissional e tecnológica também pode ser um fator restritivo ao desenvolvimento da oferta e de sua qualidade. A falta de recursos financeiros consistentes limita a capacidade das instituições de melhorar sua infraestrutura, investir em tecnologia e treinar seu corpo docente. No nível da educação de nível técnico, apenas recentemente, com a nova Lei do Fundeb (Lei n.º 14.113/2020), as matrículas de educação profissional puderam ser consideradas de forma específica para efeito da distribuição de recursos do Fundeb aos sistemas de ensino ofertantes do ensino médio técnico. No nível superior, os investimentos públicos na expansão das redes estaduais e federal e os investimentos privados devem se somar dentro de um plano estratégico de médio/longo prazo para ampliar e qualificar a oferta de EPT.

Nessa modalidade, frequentemente observa-se cursos com currículos estáticos e desatualizados que comprometem tanto a qualidade quanto o alinhamento entre oferta e demanda na EPT. Existem três causas críticas associadas a esse problema. A primeira é **a falta de diálogo e de integração da EPT com o setor produtivo**. O pouco diálogo entre as instituições que ofertam EPT e os setores econômicos primário, secundário e terciário é um obstáculo que precisa ser enfrentado para promover o desenvolvimento econômico brasileiro. Uma oferta que não abra oportunidades reais aos jovens que cursam a EPT não alcança sua finalidade. A comunicação e a colaboração entre as instituições de EPT e o setor produtivo potencializam a adequação dos programas educacionais às necessidades reais do mundo do trabalho, dinamizam a oferta e possibilitam melhor aproveitamento dos egressos nas oportunidades de emprego. Um fator associado a essa causa crítica é o desconhecimento das tendências de mercado pelas instituições de EPT. Elas podem não ter acesso a informações detalhadas sobre as tendências de mercado ou podem não interpretar corretamente essas informações para ajustar seus currículos e criar oportunidades de formação.

A segunda é que **os currículos no âmbito da EPT são elaborados exclusivamente pelos profissionais das instituições de ensino, sem o diálogo com os atores do mundo do trabalho**, o que aumenta a probabilidade de desconexão entre as expectativas dos ofertantes de cursos e dos empregadores. A consequência disso é que os currículos, frequentemente, não acompanham as rápidas mudanças tecnológicas e práticas do mundo do trabalho, o que resulta em uma educação que não reflete as competências atuais necessárias. Diretrizes curriculares nacionais de caráter geral e flexibilidade no desenho institucional dos currículos no campo de ofertas da EPT podem aproximar o ensino da necessidade de formação, de modo a permitir adaptações mais céleres do desenho curricular nas instituições de ensino.

A terceira causa crítica associada a currículos estáticos e desatualizados no ensino técnico é **a tendência de se concentrar a oferta de EPT em alguns cursos de baixo custo, o que limita as escolhas dos estudantes e prejudica a correspondência entre oferta e demanda em determinado território**. Isso se reflete na dificuldade de grande parte das empresas brasileiras conseguirem preencher vagas de trabalho com profissionais com a formação demandada.

Por fim, cabe destacar como causa crítica **a resistência à mudança em um mundo onde ela é a tônica, o que coloca as instituições de ensino e o setor produtivo em dissonância com as transformações do mundo corporativo e do trabalho**. Tanto instituições de ensino quanto empresas podem ser resistentes a inovações e mudanças nos modelos tradicionais de negócios, de educação e formação para o trabalho. O foco na visão de curto prazo, por exemplo, com empresas e instituições de ensino, com atenção apenas nas necessidades imediatas de emprego e treinamento, ignorando a importância de habilidades fundamentais e adaptativas que serão valiosas no longo prazo, pode dificultar ganhos sociais e econômicos no médio e no longo prazo.

Abordar essas questões de forma abrangente permitirá ao Brasil melhorar significativamente a qualidade e a relevância da sua oferta de educação profissional e tecnológica.

CAUSAS CRÍTICAS

- A inexistência de padrões de qualidade da oferta pactuados e integradores do sistema de educação profissional e tecnológica que gerem os referenciais para a avaliação e o aperfeiçoamento contínuo do sistema de oferta pública e privada.
- Infraestrutura inadequada e insuficiente na rede de oferta de EPT, com muitas instituições de ensino sem instalações modernas e equipamentos atualizados.
- A tendência de se concentrar a oferta de EPT em alguns cursos de baixo custo, o que limita as escolhas dos estudantes e prejudica a correspondência entre oferta e demanda em determinado território.
- A qualificação dos professores, muitas vezes, não acompanha as demandas tecnológicas e metodológicas contemporâneas, especialmente em áreas tecnologicamente avançadas.

- A falta de diálogo e de integração da EPT com o setor produtivo.
- Os currículos no âmbito da EPT são elaborados exclusivamente pelos profissionais das instituições de ensino, sem o diálogo com os atores do mundo do trabalho.
- A tendência de se concentrar a oferta de EPT em alguns cursos de baixo custo, o que limita as escolhas dos estudantes e prejudica a correspondência entre oferta e demanda em determinado território.
- A resistência à mudança em um mundo onde ela é a tônica, o que coloca as instituições de ensino e o setor produtivo em dissonância com as transformações do mundo corporativo e do trabalho.

REFERÊNCIAS

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, 25dez. 2020. Seção 1, p. 1, Edição Extra - C.

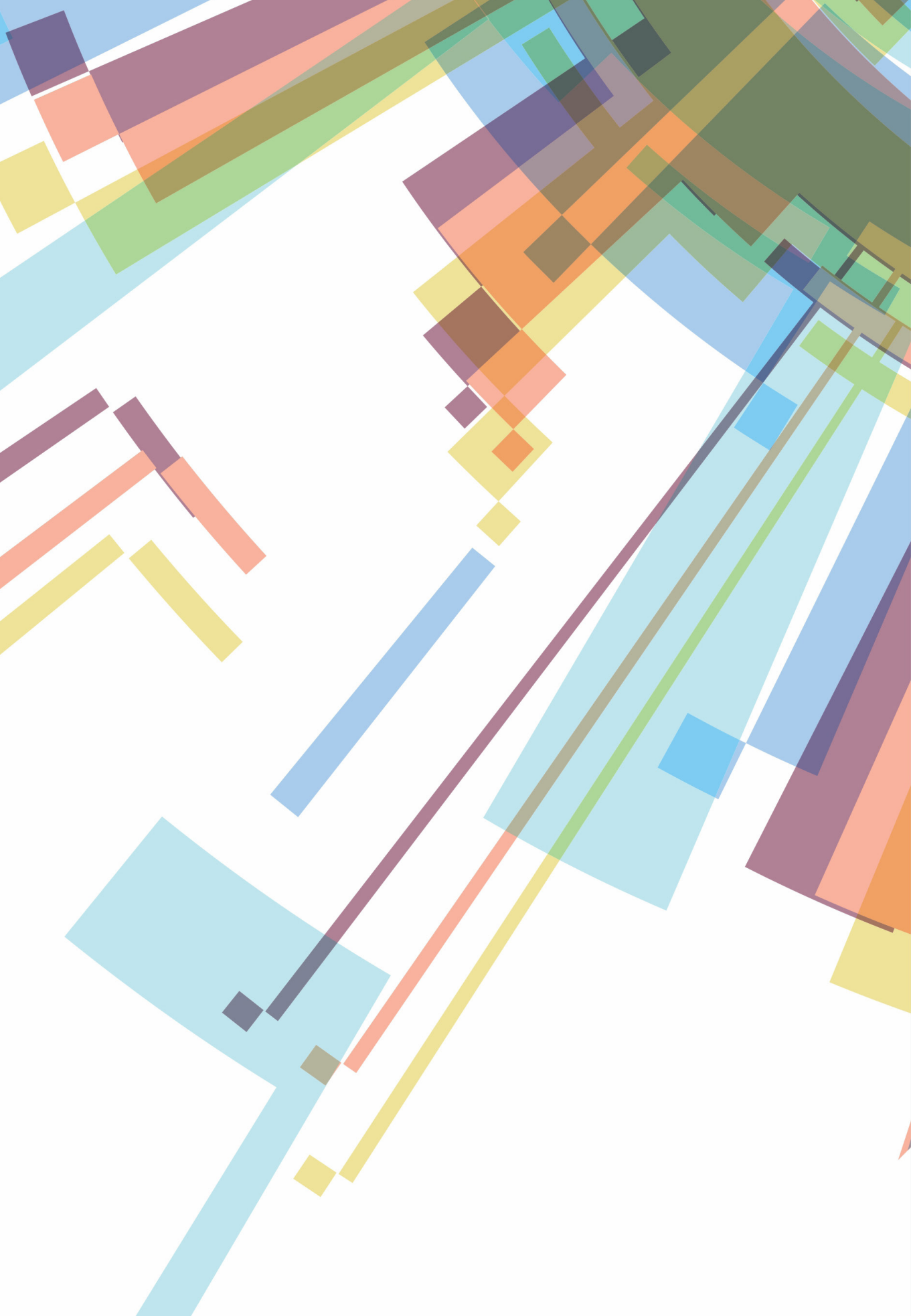
BRASIL. Lei nº 14.645, de 2 de agosto de 2023. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a educação profissional e tecnológica e articular a educação profissional técnica de nível médio com programas de aprendizagem profissional, 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. Ministério da Educação (MEC). **Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica – SISTEC**. Brasília, DF: MEC, c2024. Disponível em: https://sistec.mec.gov.br/login/login. Acesso em: 1 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Plataforma Nilo Peçanha**. Brasília, DF: MEC, [s. d.]. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZDhkNGNiYzgtMjQ0My00OGVlLWJjNzYtZWQwYjI2OThhYWM1IiwidCI6IjllNjgyMzU5LWQxMjgtNGVkYi1iYjU4LTgyYjJhMTUzNDBmZiJ9. Acesso em: 1 set. 2023.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Future of Jobs Report 2023**. Geneva: World Economic Forum, 2023. Available in: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2023.pdf. Access in: 1 set. 2023.

GLOBO (2022). 84% das empresas têm dificuldade para contratar profissionais, diz pesquisa. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/trabalho-e-carreira/noticia/2022/12/11/84percent-das-empresas-tem-dificuldade-para-contratar-profissionais--diz-pesquisa.ghtml>. Acesso em: 25 ago. 2023.



13) ACESSO, PERMANÊNCIA E CONCLUSÃO NA GRADUAÇÃO

PROBLEMA

Baixo percentual da população com graduação completa, com ênfase nas elevadas desigualdades regionais, sociais, étnico-raciais, de sexo, linguísticas, situações de deficiência e suas interseccionalidades no acesso, na permanência e na conclusão da graduação.

ANÁLISE DESCRITIVA

A ampliação da escolarização de nível superior tem importante papel para o desenvolvimento socioeconômico dos países, para o aumento da qualidade de vida da população e para a redução das diversas formas de desigualdades existentes nas sociedades. A conclusão com êxito (diplomação) em cursos de graduação qualifica e habilita os indivíduos para o exercício de ocupações de maior prestígio e remuneração. Dispor de indivíduos qualificados para o exercício de profissões complexas nos mais diversos campos de atuação da sociedade – como educação, saúde, tecnologias, entre outros – faz parte das estratégias de desenvolvimento social e econômico de diversos países do mundo.

Além da inegável relevância das instituições de educação superior para formação de profissionais qualificados para o desenvolvimento do País, elas também são importantes centros de produção cultural, científica e tecnológica, de reflexão crítica, bem como de possibilidades para uma formação cidadã, democrática e sustentável. Todos esses aspectos tornam a ampliação do acesso às instituições de educação superior uma dimensão central da reconstrução democrática do Brasil e do fortalecimento das instituições do País perante os desafios existentes no mundo atual.

Pensar o acesso à graduação em uma perspectiva mais ampla, para além do ingresso, é essencial. O acesso à graduação não está garantido apenas com o ingresso e a matrícula dos estudantes nos cursos, mas, também, efetiva-se mediante a conclusão nesse nível de ensino.

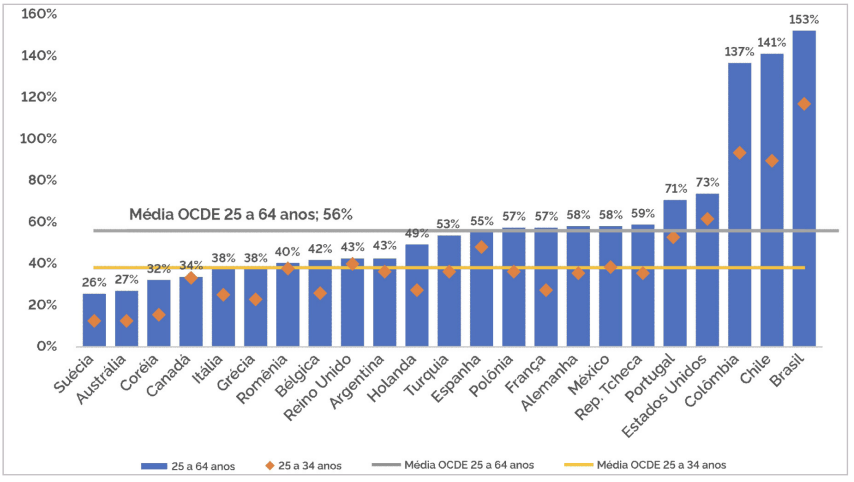
São constatadas elevadas taxas de desistência dos cursos de graduação. Estas já eram apontadas por diversos estudos (Andifes; Abruem; Sesu/MEC, 1996; Rosa, 1977), mas se tornaram mais amplamente conhecidas a partir da divulgação dos indicadores de fluxo da educação superior pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (Brasil. Inep, 2017). Esses indicadores revelaram que uma parcela significativa dos estudantes que se encontram matriculados não chegará a concluir seus cursos. A análise de quantos estudantes

conseguem, de fato, permanecer em seus cursos até a formatura é fundamental, e somente é possível a partir da identificação dos concluintes.

A conclusão de um curso de graduação encontra-se associada à ampliação das possibilidades de mobilidade social em diversos países do mundo. Ou seja, após a conclusão de cursos superiores, pessoas de origem social mais desfavorecida ampliam suas possibilidades de exercerem profissões de maior reconhecimento social e remuneração. Há, inclusive, evidências de que a conclusão de um curso de graduação é capaz de reduzir substancialmente, ou até mesmo anular, o efeito da origem social – medido pela ocupação, pela renda ou pela escolaridade dos pais – sobre as desigualdades ocupacionais e de remuneração do trabalho alcançadas pelos filhos na vida adulta (Caseiro; Maciente, 2023; Hout, 1988; Torche, 2011).

Em uma sociedade com grandes desigualdades, como a do Brasil, a conclusão de um curso de graduação parece ser mais importante para a ascensão social do que em parte dos demais países. Entre os países que disponibilizam dados para a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil figura como aquele que apresenta a maior remuneração relativa para as pessoas que concluíram o ensino superior, em comparação com as pessoas que pararam de estudar ao fim do ensino médio (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Remuneração média relativa das pessoas que completaram o nível superior, em comparação com as pessoas que completaram o ensino médio, por país



Fonte: OECD (2023a).

No Brasil, aqueles que possuem diploma de nível superior apresentam remuneração média 153% maior do que aqueles que possuem ensino médio, enquanto na média dos países da OCDE o impacto relativo da educação superior sobre a remuneração é de 56%. Quando consideramos uma faixa etária mais restrita e mais jovem, de 25 a 34 anos, nota-se tendência de diminuição da remuneração

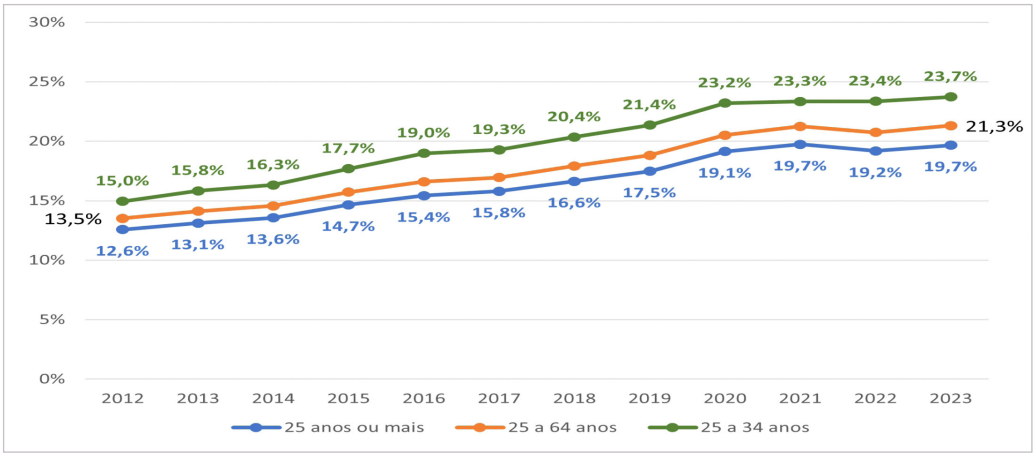
relativa da educação superior em quase todos os países. Entretanto, o Brasil continua sendo o país onde ela é maior, com as pessoas de 25 a 34 anos que possuem nível superior ganhando 117% mais do que aquelas que possuem ensino médio, ao passo que, na média dos países da OCDE, a diferença salarial para quem possui o nível superior é de 38%.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente ao segundo trimestre de 2023, apenas 19,7% da população brasileira com mais de 25 anos completou, ao menos, um curso de graduação.

O Gráfico 2 apresenta a evolução desse indicador de 2012 a 2023 para três faixas etárias: a primeira de 25 anos de idade ou mais; a segunda de 25 a 64 anos de idade; e a terceira se restringe à população de 25 a 34 anos de idade. As duas últimas faixas etárias são apresentadas também porque são utilizadas nas estatísticas internacionais (e.g. Unesco e OCDE) e permitem, desse modo, comparar a escolarização do Brasil com a de outros países, o que auxilia na compreensão do porquê é necessário elevar a escolaridade de nível superior da população brasileira.

Entre pessoas com mais de 25 anos, apenas 12,6% tinham completado curso de graduação em 2012. Esse percentual cresceu de maneira gradual e constante até 2021, chegando ao patamar de 19,7%. Entre 2021 e 2023, essa taxa permaneceu estagnada (Gráfico 2). Na faixa etária mais jovem, de 25 a 34 anos, o percentual daqueles que possuem educação superior completa é maior, partindo de 15,0%, em 2012, e atingindo 23,7%, em 2023. Entretanto, para essa faixa etária mais jovem, observa-se tendência de estagnação no crescimento da escolarização de nível superior desde o ano de 2020, quando atingiu 23,2%.

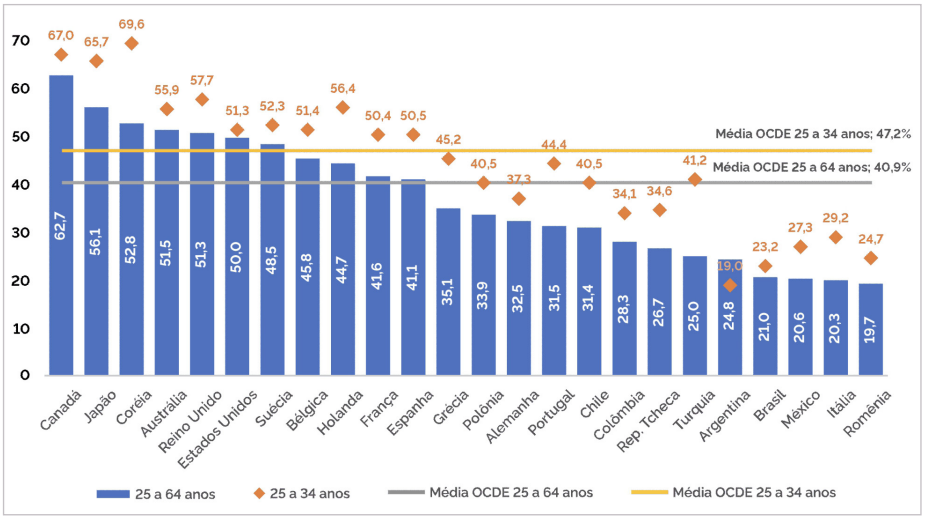
Gráfico 2 – Percentual da população que tem nível superior completo, por faixas etárias – Brasil – 2012-2023



Fonte: Pnad Contínua/IBGE – 2º Trimestre (2012-2023).

Se, por um lado, o Brasil apresenta o maior diferencial de remuneração para aqueles que concluíram a educação superior em relação a quem concluiu o ensino médio, em comparação com os demais países que fornecem dados à OCDE, por outro lado, quando se considera o percentual da população que possui ensino superior completo, a posição do Brasil, na comparação internacional, praticamente se inverte, figurando na parte inferior da distribuição (Gráfico 3). Na faixa etária de 25 a 64 anos, 21% da população brasileira tinha nível superior completo em 2022, enquanto a média da OCDE era de 40,4%. Já para a faixa etária mais jovem, de 25 a 34 anos, 23,2% dos brasileiros tinham nível superior completo, diante de 47,2% da média da OCDE.

Gráfico 3 – Percentual da população com mais de 25 anos que tem nível superior completo, por país – 2022



Fonte: OCDE (2023b).

Mesmo quando se compara o Brasil com outros países da América Latina, cuja população é superior a 10 milhões de habitantes, o percentual de pessoas com nível superior completo é relativamente baixo. Na faixa etária de 25 a 64 anos, estamos atrás do Chile, da Colômbia e da Argentina. Já na faixa etária mais jovem, de 25 a 34 anos, estamos atrás do Chile, da Colômbia e do México. Nota-se que a Argentina é o único país em que o percentual da população mais jovem que concluiu cursos de graduação é inferior ao da faixa etária mais ampla. No Brasil, por sua vez, a distância entre esses dois percentuais é relativamente pequena (3.2 p.p.), seja comparada à média da OCDE (6.8 p.p.), seja comparada a outros países da parte inferior da distribuição do indicador.

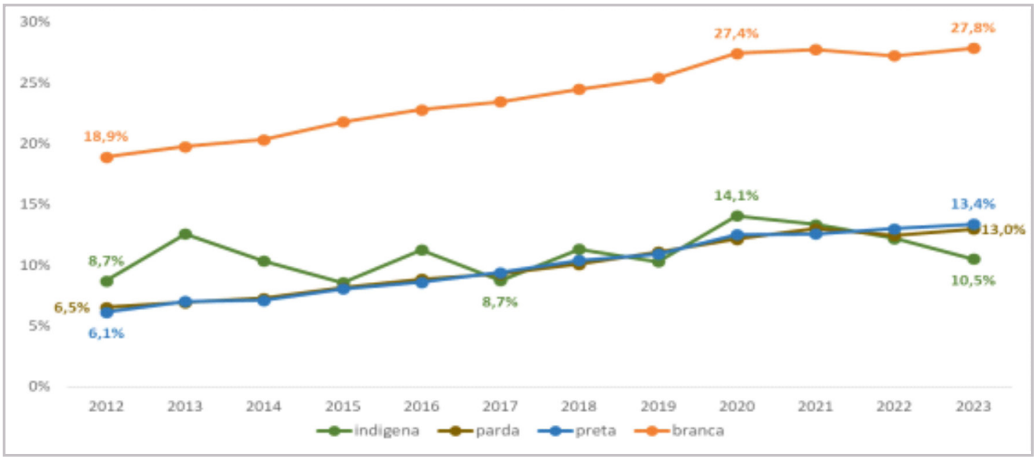
À medida que ocorre a expansão e a democratização da escolarização de nível superior, espera-se que diminuam as desigualdades de renda entre aqueles que possuem e os que não possuem nível superior completo. Essa tendência, observada no Brasil desde a década de 1980, não ocorreu de modo uniforme em outras sociedades. Em alguns países que passaram por profunda transformação na estrutura ocupacional, como Estados Unidos da América e Inglaterra, os diferenciais de remuneração entre aqueles que possuem e não possuem educação superior completa se mantiveram elevados durante a expansão desse nível de ensino (Valletta, 2018; Walker; Zhu, 2008).

Em qualquer um dos dois cenários – transformação ou conservação da estrutura ocupacional –, a conclusão da educação superior é fator-chave na conformação das desigualdades de oportunidades entre os indivíduos, uma vez que as ocupações de maior prestígio costumam ser restritas às pessoas com educação superior completa (Ribeiro, 2007; Shavit; Blossfeld, 1993). Essa é uma das razões pelas quais é fundamental analisar as diversas formas de desigualdade no acesso, na permanência e na conclusão nesse nível de ensino que ocorrem no Brasil.

Apesar da expansão e da democratização da educação superior ocorridas nas últimas décadas (Caseiro, 2016; Senkevics, 2021) e, em especial, após a Lei de Cotas (Senkevics; Mello, 2019), ainda persistem desigualdades étnico-raciais no acesso e na conclusão dos cursos de graduação. Nos Gráficos 4 e 5, vê-se o percentual da população com graduação completa, por grupo étnico-racial, para a faixa etária de 25 anos de idade ou mais (Gráfico 4) e para a faixa etária de 25 a 34 anos (Gráfico 5)[1]. Esses dados são calculados a partir da PnadC.

[1] Nas comparações internacionais, realizadas na seção anterior, foram analisadas duas faixas etárias disponíveis nas bases da OCDE (25 a 34 anos e 25 a 64 anos). No macroproblema da educação superior, definido no GT do PNE, entretanto, não foi estabelecido limite superior de idade. Por essa razão, nas desagregações dos dados brasileiros, apresenta-se o indicador em questão (percentual da população com graduação completa) para as faixas etárias "mais de 25 anos" e "de 25 a 34 anos", em que os resultados da primeira se assemelham muito ao da faixa etária de 25 a 64 anos, utilizada também pela OCDE.

Gráfico 4 – Percentual da população brasileira com mais de 25 anos que tem curso de graduação completo, por cor/raça – Brasil – 2012-2023[2]

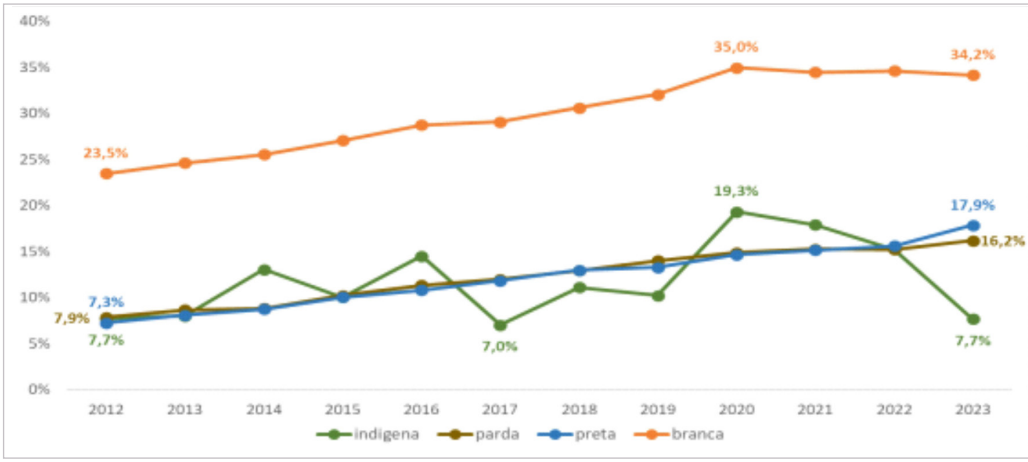


Fonte: Pnad Contínua/IBGE – 2º Trimestre (2012-2023).

Em ambos os grupos etários analisados, nota-se que as pessoas brancas concluem a educação superior em maior proporção do que as pessoas pretas, pardas ou indígenas. O percentual de pessoas com nível superior completo entre os brancos é praticamente o dobro do percentual entre as pessoas pretas e pardas. Ou seja, a probabilidade de uma pessoa preta ou parda ter nível superior completo é metade da probabilidade de uma pessoa branca. Na faixa etária acima de 25 anos, 27,8% dos brancos tinham nível superior completo, diante de 13,4% dos pretos e 13,0% dos pardos. Já na faixa etária de 25 a 34 anos, 34,2% dos brancos têm curso de graduação completo, diante de 17,9% dos pretos e 16,2% dos pardos (Gráfico 5).

[2] As categorias brancos e amarelos são apresentadas conjuntamente nesse e em outros dados com desagregações étnico-raciais. A escolha por representar essas duas categorias conjuntamente se deve a dois fatores: (i) as estimativas dos amarelos variam muito ao longo dos anos, em função do pequeno número de pessoas que se identifica desse modo, o que indica a baixa confiabilidade da PnadC para as estimativas desse grupo; (ii) não se trata de um grupo desprivilegiado no acesso à educação, tendo em vista que seus percentuais de acesso e conclusão são superiores ao dos brancos. Por fim, ressalta-se que esse é um procedimento comum em outras publicações que enfatizam as desigualdades entre os grupos étnico-raciais mais privilegiados (classificados como brancos) e os pretos, pardos e indígenas (Brasil. Inep, 2022; Medeiros; Oliveira, 2013).

Gráfico 5 – Percentual da população brasileira de 25 anos a 34 anos que tem curso de graduação completo, por cor/raça – Brasil – 2012-2023



Fonte: Pnad Contínua/IBGE – 2º Trimestre (2012-2023).

Analisando-se a evolução histórica do indicador por grupos de cor/raça, nota-se que, embora a taxa de participação relativa dos pretos e pardos entre a população com nível superior completo tenha crescido em velocidade superior à dos brancos, as diferenças absolutas na escolarização de nível superior se mantiveram constantes. Em 2012, apenas 6,1% dos pretos e 6,5% dos pardos tinham educação superior completa. Esses percentuais passaram para, respectivamente, 13,4% e 13,0% em 2023 (Gráfico 4). Ou seja, a participação de pretos e pardos na educação superior dobrou em apenas 12 anos. Já entre os brancos, o percentual de pessoas com mais de 25 anos que tinham nível superior completo passou de 18,9% para 27,8%, um aumento de 47%. Entretanto, uma vez que a conclusão de cursos de graduação era bem maior entre os brancos, a magnitude da desigualdade entre os grupos étnico-raciais se manteve mais ou menos constante, em torno de 14 p.p.

Já entre os indígenas a situação é mais complexa. Observa-se tendência geral de aumento no percentual de indígenas com mais de 25 anos que possuem nível superior completo. No entanto, esse percentual apresenta grandes oscilações ao longo dos anos. O percentual de indígenas com educação superior completa salta de 8,7%, em 2017, para 14,1%, em 2020 e, em seguida, cai para 10,5%, em 2023. Essas variações indicam que, provavelmente, o desenho amostral da PnadC não é adequado para mensurar a escolarização dos povos indígenas, mesmo quando se considera uma faixa etária bem ampla, como a de mais de 25 anos de idade. A inadequação da PnadC para mensurar a escolarização dos povos indígenas torna-se ainda mais clara quando se observa uma faixa etária mais restrita, como a de 25 a 34 anos. Nesse caso, as oscilações anuais do indicador tornam-se ainda maiores, passando de 7%, em 2017, para 19,3%, em 2020, e retornando para 7,7%, em 2023.

Se, por um lado, a PnadC não é apropriada para acompanhar a evolução da escolarização da população indígena, por outro lado, o Censo da Educação Superior (Censup) tampouco o é, em virtude do elevado percentual de estudantes sem informações étnico-raciais declaradas (Tabela 1). Ressalta-se que o percentual de estudantes sem informações étnico-raciais declaradas no Censup tem caído ao longo dos anos, especialmente entre os concluintes, mas ainda continua elevado. Nesse sentido, observa-se aumento da participação de todos os grupos étnico-raciais entre os concluintes ao longo do tempo, mas não é possível saber se esse aumento da participação se deve à ampliação real da participação ou apenas a uma progressiva melhora da coleta dos dados étnico-raciais.

Tabela 1 – Participação, por grupo étnico-racial, entre os concluintes dos cursos de graduação – Brasil – 2009-2021

Ano	Ausente	Branca	Indígena	Parda	Preta
2009	75,9%	17,2%	0,1%	5,5%	1,3%
2010	71,2%	20,1%	0,1%	6,8%	1,8%
2011	69,4%	21,0%	0,1%	7,7%	1,9%
2012	64,8%	24,0%	0,1%	8,9%	2,2%
2013	58,8%	27,6%	0,2%	11,0%	2,5%
2014	49,9%	31,6%	0,3%	15,2%	3,0%
2015	38,5%	38,2%	0,3%	18,7%	4,2%
2016	33,4%	40,5%	0,4%	20,6%	5,0%
2017	29,5%	42,1%	0,4%	22,6%	5,4%
2018	23,4%	44,7%	0,5%	25,1%	6,3%
2019	17,9%	47,0%	0,5%	28,1%	6,5%
2020	15,4%	47,7%	0,7%	29,7%	6,6%
2021	13,6%	47,8%	0,7%	31,1%	6,9%

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior – 2009-2021 (Brasil, 2022b).

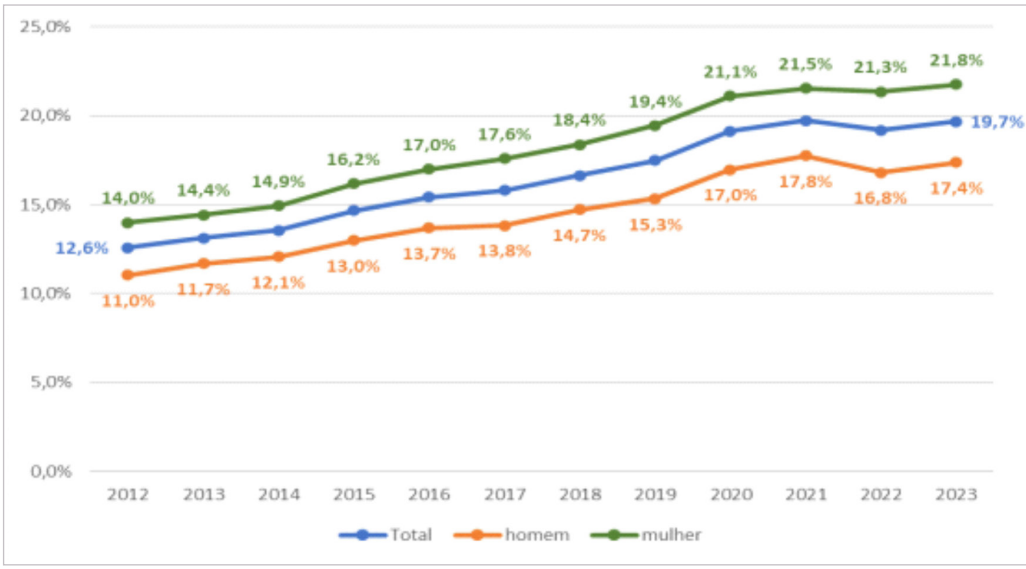
Se o monitoramento anual da participação dos povos indígenas na educação superior é difícil, no caso dos quilombolas ele é praticamente impossível, uma vez que não existe informação a respeito de estudantes de comunidades quilombolas nem na PnadC nem no Censup. Uma avaliação confiável do nível de escolarização dessas populações será possível a partir do Censo Demográfico de 2022. Pela primeira vez, o Censo Demográfico coletou informações a respeito da população quilombola como grupo étnico. Nas divulgações preliminares, o IBGE informou que esse grupo

apresenta mais de 1,3 milhão de pessoas, o que corresponde a 0,65% da população brasileira. O censo demográfico, entretanto, tem periodicidade decenal e não permite o monitoramento contínuo do acesso ao ensino superior dessas populações.

Por essa razão, recomenda-se o aprimoramento dos instrumentos de coleta do IBGE e do Inep, de modo a permitir a visibilidade dos povos indígenas e das comunidades quilombolas nas estatísticas educacionais oficiais.

Outra desigualdade de acesso que vale ser mencionada é referente à conclusão da educação superior entre homens e mulheres (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Percentual da população brasileira com mais de 25 anos que completou a graduação, por sexo (mulheres e homens) – Brasil – 2012-2023

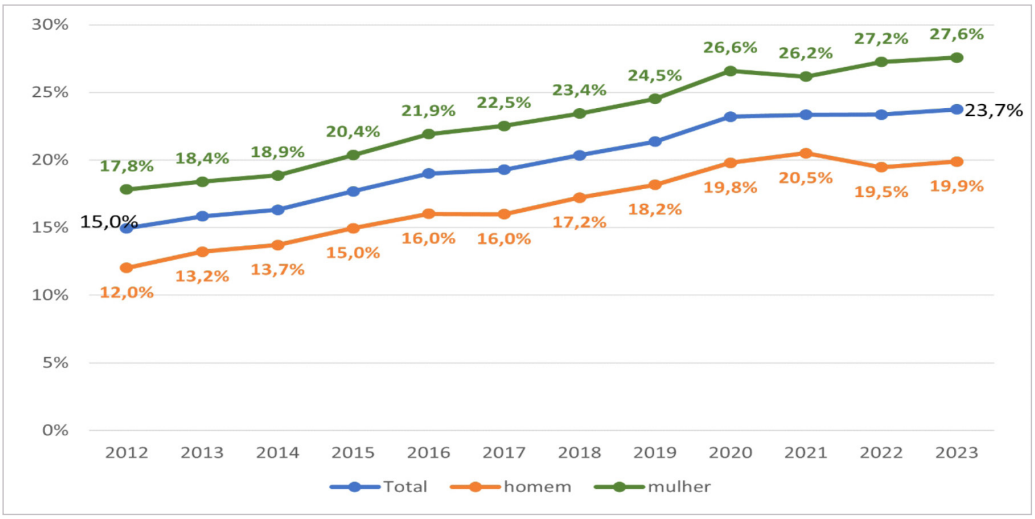


Fonte: Pnad Contínua/IBGE – 2º Trimestre (2012-2023).

Nota-se que as mulheres apresentam maiores percentuais de escolarização em nível superior do que os homens, para a faixa etária acima de 25 anos, e essa desigualdade permaneceu relativamente estável, com pequena tendência de crescimento ao longo dos anos (Gráfico 6). Em 2012, o percentual dos homens com nível superior completo era de 11,0%, enquanto o das mulheres era de 14,0% (diferença de 3 p.p.). Em 2023, a escolarização de nível superior entre as mulheres chegou a 21,8% e entre os homens a 17,4% (diferença de 4,4 p.p.).

Quando consideramos a faixa etária mais jovem, de 25 a 34 anos, notamos que as desigualdades entre mulheres e homens se ampliam (Gráfico 7). Em 2012, 17,8% das mulheres dessa faixa etária já tinham completado ao menos a graduação, e apenas 12% dos homens estavam nessa condição (diferença de 5,8 p.p.). Em 2023, esse percentual chegou a 27,6% para as mulheres e a 19,9% para os homens (diferença de 7,7 p.p.).

Gráfico 7 – Percentual da população brasileira entre 25 e 34 anos que tem curso de graduação completo, por sexo (mulheres e homens) – Brasil – 2012-2023



Fonte: Pnad Contínua/IBGE – 2º Trimestre (2012-2023).

A desigualdade de sexo na educação superior é um fato bem conhecido, mas não deixa de chamar atenção, principalmente porque se sabe que a escolarização de nível superior está associada à remuneração do trabalho e porque as mulheres recebem remunerações médias inferiores à dos homens. Parte da explicação desse problema encontra-se na concentração desigual de mulheres e homens por área de formação. Diversas pesquisas já identificaram que carreiras tipicamente femininas tendem a ter menor remuneração (Beltrão; Teixeira, 2004; Ribeiro; Schlegel, 2015). Atualmente, as mulheres são maioria em quase todas as áreas do conhecimento, exceto em duas: Engenharia e Computação, nas quais representam, respectivamente, 36,0% e 14,8% dos concluintes (Tabela 2). Nota-se, em especial, que as mulheres já são quase 60% das concluintes dos cursos de Medicina, área com maior remuneração média para egressos (Carvalhaes; Ribeiro, 2019). O predomínio das mulheres na Medicina foi algo que ocorreu nas últimas décadas. Em 1970, 90% dos médicos no Brasil eram homens (Beltrão; Teixeira, 2004).

Entretanto, a concentração desigual por área de conhecimento explica apenas parte do problema. Outras pesquisas mostram que, mesmo quando se considera a formação em uma mesma área do conhecimento, com trajetórias acadêmicas semelhantes (Caseiro; Maciente, 2023), ou quando se considera o mesmo tipo de inserção ocupacional (Soares, 2000), ainda assim as mulheres recebem, em média, menos do que os homens. Ou seja, parte importante dessa desigualdade econômica encontra-se fora do campo da educação, tendo origem nos mecanismos de discriminação de sexo no mercado de trabalho.

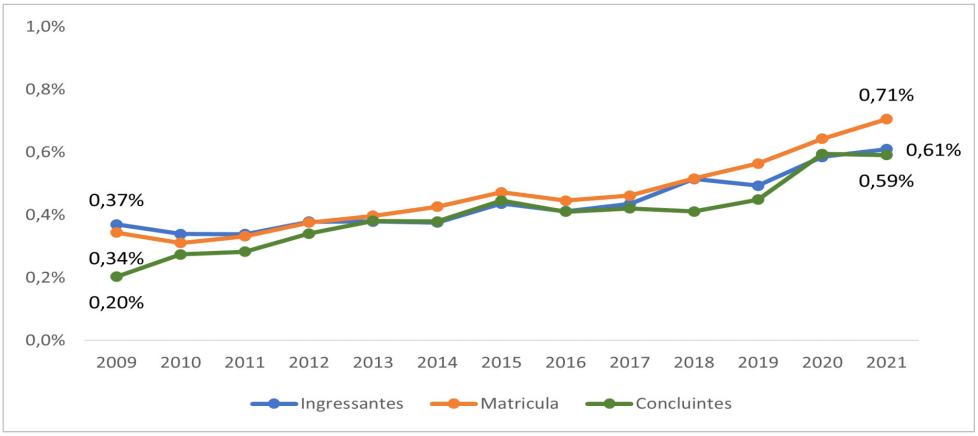
Tabela 2 – Concluintes, por sexo e área de formação – Brasil – 2021

Áreas de formação	Mulheres	Homens
Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária	51,8%	48,2%
Artes e humanidades	56,7%	43,3%
Ciências Naturais, Matemática e Estatística	53,7%	46,3%
Ciências Sociais, Comunicação e informação	72,0%	28,0%
Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação	14,8%	85,2%
Educação	77,9%	22,1%
Engenharia, Produção e Construção	36,0%	64,0%
Negócios, Administração e Direito	56,8%	43,2%
Saúde e bem-estar	73,3%	26,7%
Medicina	59,4%	40,6%
Serviços	54,8%	45,2%

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior – 2009-2021 (Brasil, 2022b).

De acordo com os dados do Censup 2021, apenas 0,7% dos alunos matriculados em cursos de graduação era de pessoas com deficiência, transtorno global de desenvolvimento (TGD), altas habilidades ou superdotação (Gráfico 8). Nota-se que, entre 2009 e 2021 (série histórica disponível), o percentual de estudantes matriculados desse grupo dobrou de 0,34% para 0,71%. Entre os concluintes, o percentual quase triplicou, partindo de 0,20%, em 2009, para 0,59%. Apesar desse crescimento, esses percentuais são muito baixos se comparados às estatísticas populacionais para as pessoas pertencentes a esses grupos.

Gráfico 8 – Percentual de estudantes com deficiência, TGD, altas habilidades ou superdotação entre matriculados, ingressantes e concluintes na educação superior – Brasil – 2009-2021



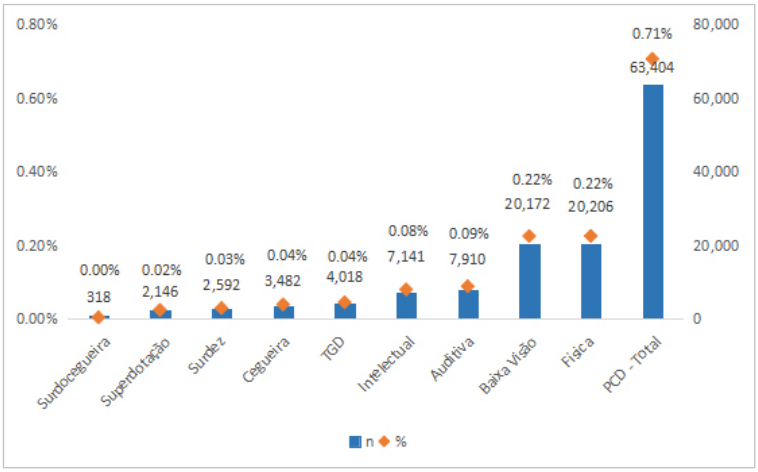
Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior – 2009-2021 (Brasil, 2022b).

Nesse sentido, a PnadC do terceiro trimestre de 2022 contou com um suplemento em seu questionário para fornecer um panorama sobre as pessoas com deficiência no Brasil. De acordo com os resultados dessa pesquisa, estima-se que 8,9% da população brasileira com mais de 2 anos, ou seja 18,6 milhões de pessoas, sejam pessoas com deficiência (Brasil. MDHC, 2023). A pesquisa também permitiu estimar a escolaridade dessa população para diferentes faixas etárias. Nesse sentido, quando consideramos a população que frequenta a graduação, as pessoas com deficiência representam 2,6% dessa população (Brasil. MDHC, 2023).

Há que se considerar que ambas as pesquisas (Censup e PnadC) adotam metodologias diferentes para a identificação das pessoas com deficiência, TGD, altas habilidades e superdotação. No Censup, a informação sobre alunos nesses grupos é preenchida por um trabalhador da instituição de ensino superior (IES), e a qualidade dessa informação pode variar de acordo com a forma pela qual ela é coletada por cada IES. Já na PnadC a informação é declarada pelo respondente da pesquisa e baseada no grau de dificuldade que a pessoa tem para realizar atividades cotidianas em relação à maioria das pessoas. Quando a pessoa tem um grau de dificuldade muito alto ou não consegue realizar a atividade, ela é considerada pessoa com deficiência. Nesse sentido, outra diferença existente entre as pesquisas é que a PnadC não considera as pessoas com altas habilidades e superdotação.

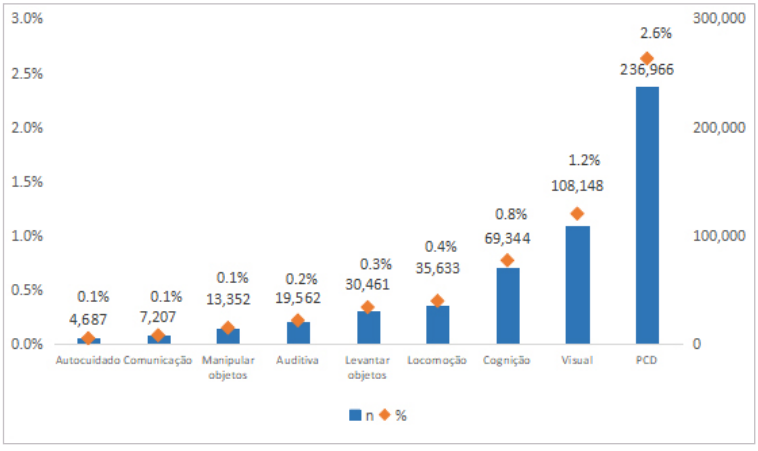
As categorias de deficiência, TGD, altas habilidades ou superdotação consideradas no Censup e a frequência de cada uma delas, absoluta e relativa, entre os alunos matriculados no ano de 2021 são apresentadas no Gráfico 9. Já as categorias de deficiência consideradas pela PnadC e a respectiva frequência de cada uma delas entre os alunos que frequentam a graduação são apresentadas no Gráfico 10. É preciso considerar, também, que a data de referência do último dado disponível do Censup é dezembro de 2021, enquanto a data de referência do único dado disponível da PnadC é o terceiro trimestre de 2022.

Gráfico 9 – Percentual e total de estudantes com deficiência, TGD, altas habilidades ou superdotação entre matriculados na educação superior – Brasil – 2021



Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior – 2009-2021 (Brasil, 2022b).

Gráfico 10 – Percentual e total de estudantes com deficiência que frequentam a graduação – Brasil – 2022



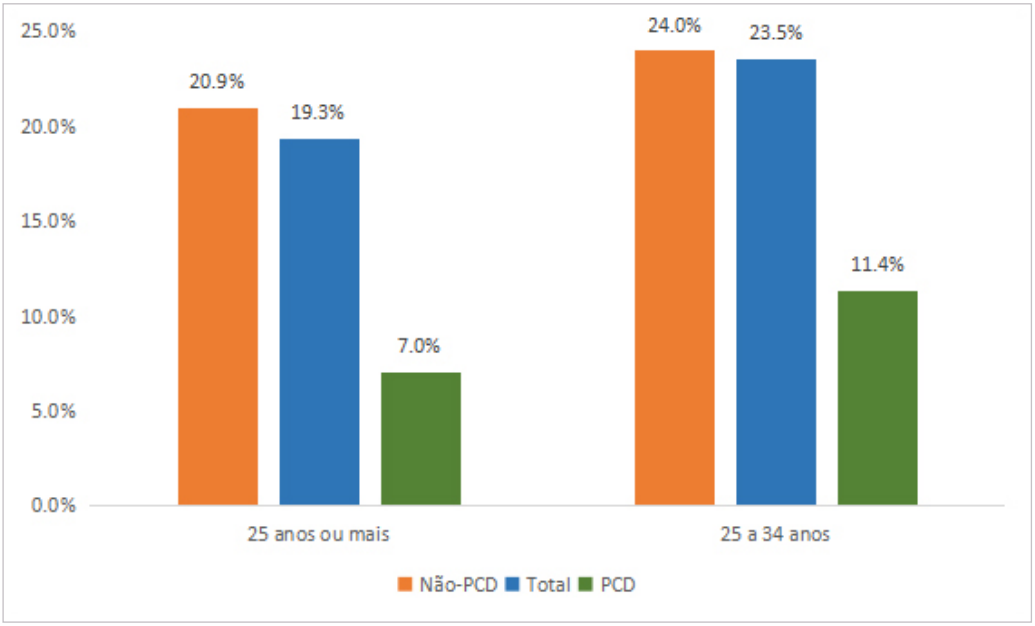
Fonte: Pnad Contínua/IBGE – 3º Trimestre (2022).

Apesar das diferenças metodológicas mencionadas entre as duas pesquisas, destacam-se as disparidades nos números totais de pessoas dos grupos considerados nos cursos de graduação. Segundo a PnadC, seriam quase 237 mil estudantes; segundo o Censup, apenas cerca de 63 mil. Essas disparidades nos resultados colocam em evidência a necessidade de maior cuidado e de aprimoramento na coleta de dados a respeito dos alunos com deficiência, incluindo, possivelmente, melhor padronização das categorias medidas.

Os dados da PnadC permitem, ainda, calcular, para o terceiro trimestre do ano de 2022, o percentual da população com 25 anos ou mais que tem graduação completa entre as pessoas com deficiência. Esse resultado é apresentado no Gráfico 11. Nota-se que os percentuais de graduação completa para as pessoas com deficiência são substantivamente menores em relação às pessoas sem deficiência. Para a faixa etária de 25 anos ou mais, apenas 7,0% das pessoas com deficiência tinham concluído um curso de graduação, enquanto esse percentual era de 20,9% entre as pessoas sem deficiência. Para a faixa etária de 25 a 34 anos, 11,4% das pessoas com deficiência tinham graduação completa, enquanto esse percentual era de 24,0% para as pessoas sem deficiência.

Embora as desigualdades e as desvantagens de oportunidades das pessoas com deficiência ainda sejam expressivas, a menor desigualdade na faixa etária mais jovem, segundo os dados da PnadC, concomitantemente com a evidência de participação crescente das pessoas com deficiência entre as matrículas do Censup, indica que parece haver uma tendência de maior participação das pessoas com deficiência, possivelmente em decorrência da inclusão delas nas políticas de cotas no ensino superior (Brasil, 2016).

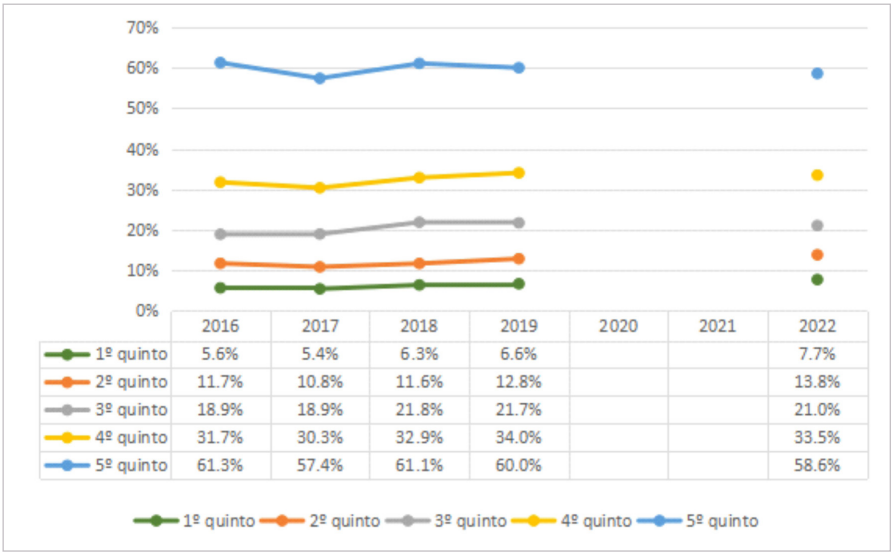
Gráfico 11 – Percentual da população brasileira que completou a graduação e das pessoas com e sem deficiência, por faixa etária – Brasil – 2022



Fonte: Pnad Contínua/IBGE – 3º Trimestre (2022).

A renda domiciliar *per capita* é historicamente uma das maiores determinantes do desempenho escolar e também das chances de acesso à educação superior (Caseiro, 2016; Brasil. Inep, 2016; Senkevics, 2021). Considerando-se a população de 18 a 24 anos, nota-se que o quinto superior de renda da população (20% de maior renda) apresenta taxa de acesso à graduação próxima aos 60%, quase o dobro da meta do atual PNE (33%). Já entre os mais pobres, o acesso à educação superior tem crescido incrementalmente, ano após ano, com algumas exceções, mas ainda se situa em patamares de acesso bem inferiores (Gráfico 12). Nesse sentido, no ano de 2022, apenas 7,7% do quinto mais pobre da população de 18 a 24 anos teve acesso à educação superior.

Gráfico 12 – Taxa líquida de escolarização de nível superior para a população entre 18 e 24 anos, por quintos de remuneração – Brasil – 2016-2019 e 2022[3]



	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1º quinto	5.6%	5.4%	6.3%	6.6%			7.7%
2º quinto	11.7%	10.8%	11.6%	12.8%			13.8%
3º quinto	18.9%	18.9%	21.8%	21.7%			21.0%
4º quinto	31.7%	30.3%	32.9%	34.0%			33.5%
5º quinto	61.3%	57.4%	61.1%	60.0%			58.6%

Fonte: Pnad Contínua/IBGE – 2º Trimestre (2016-2022).

Nas análises sobre as pessoas que têm educação superior completa, é preciso levar em consideração três fatores. O primeiro é que a maioria dos estudantes de educação superior já trabalha e esse quantitativo amplia-se ainda mais após a conclusão dos cursos (Comin; Barbosa, 2011). Em segundo lugar, a conclusão do curso de graduação costuma elevar a renda do trabalho dos egressos (Caseiro; Maciente, 2023). Em terceiro lugar, quanto mais velhas as pessoas, menor a probabilidade que elas morem com seus pais. A resultante desses três fatores é que quanto maior for a idade do concluinte, maior a probabilidade de que sua renda seja mais um efeito da conclusão do curso de graduação do que a causa dessa conclusão.

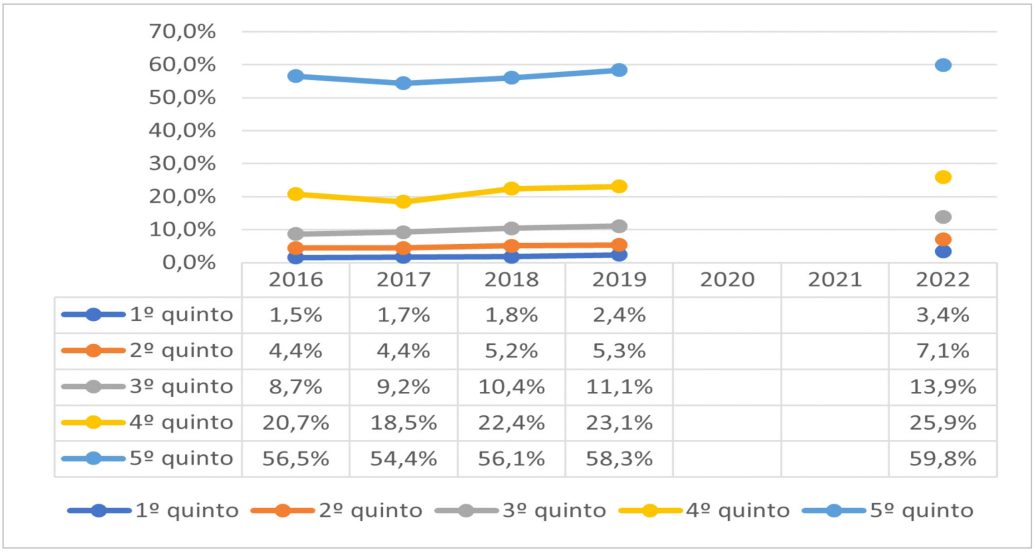
[3] Devido aos impactos da pandemia, o IBGE não conseguiu computar a renda domiciliar *per capita* para os anos de 2020 e 2021.

É fato bem conhecido que há relação de mão dupla entre renda e escolarização. Pessoas de maior renda familiar tendem a ser mais escolarizadas, e pessoas mais escolarizadas tendem a ter maior renda. Justamente para romper com esse ciclo, que perpetua as desigualdades intergeracionais, é que se torna necessário democratizar o acesso, a permanência e a conclusão dos cursos de graduação.

Apresenta-se, a seguir, o percentual da população com graduação completa por quintos de remuneração (Gráfico 13). Nota-se que, entre as pessoas de 25 a 34 anos que estão entre os 20% de maior remuneração, 60% possuem graduação completa. Quando se considera o extremo oposto da distribuição de renda, os 20% de menor remuneração domiciliar *per capita*, apenas 3,4% possuem educação superior.

É importante ter em mente que as desigualdades observadas refletem a relação de mão dupla e que, quanto maior for a idade das pessoas, maior a probabilidade de que sua remuneração domiciliar *per capita* seja mais um efeito do que uma causa de sua escolarização. Por um lado, tendo em vista que as desigualdades no acesso são também determinadas pela renda, temos um retrato da perpetuação das desigualdades que ocorrem em torno da relação entre renda e escolarização. Por outro lado, evidencia-se, uma vez mais, a importância que o diploma de nível superior tem na estruturação das desigualdades sociais.

Gráfico 13 – Percentual da população entre 25 e 34 anos que tem curso de graduação completo, por quintos de remuneração – Brasil – 2016-2019 e 2022

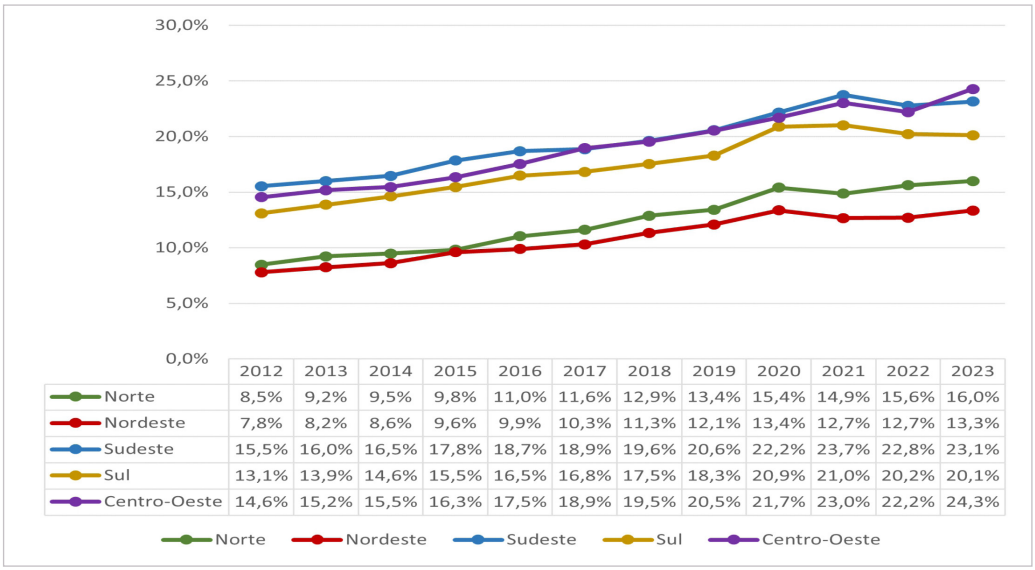


	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1º quinto	1,5%	1,7%	1,8%	2,4%			3,4%
2º quinto	4,4%	4,4%	5,2%	5,3%			7,1%
3º quinto	8,7%	9,2%	10,4%	11,1%			13,9%
4º quinto	20,7%	18,5%	22,4%	23,1%			25,9%
5º quinto	56,5%	54,4%	56,1%	58,3%			59,8%

Fonte: Pnad Contínua/IBGE – 2º Trimestre (2016-2022).

As desigualdades regionais são marcantes em praticamente todos os indicadores sociais e educacionais. No caso do percentual da população com graduação completa, não é diferente. Na região Nordeste, apenas 13,3% da população com mais de 25 anos tinha completado a graduação em 2023. Esse percentual foi de 16,0%, para a região Norte, de 20,1%, para a região Sul, de 23,1%, para a região Sudeste, e de 24,3% para a região Centro-Oeste (Gráfico 14).

Gráfico 14 – Percentual da população com mais de 25 anos que tem curso de graduação completo, por macrorregião – Brasil – 2012-2023



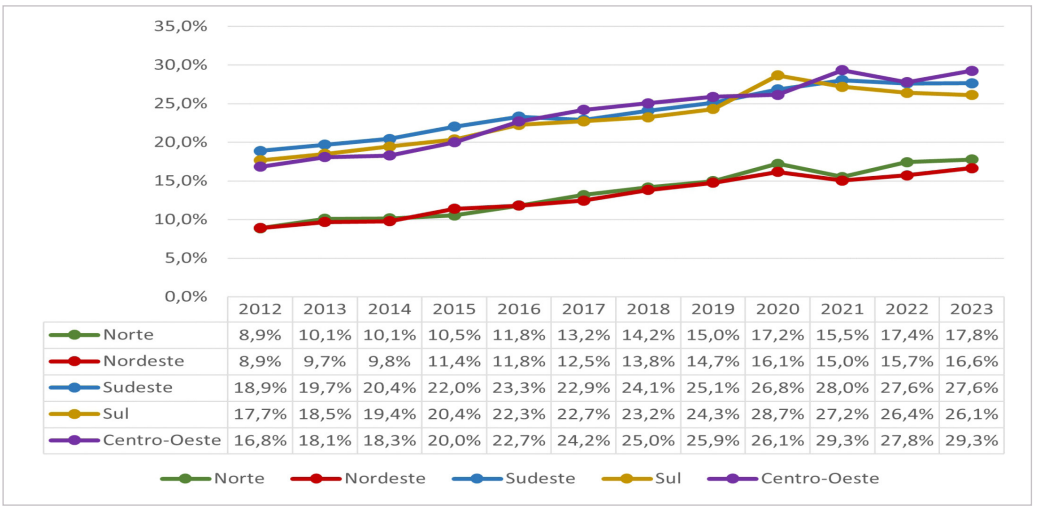
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Norte	8,5%	9,2%	9,5%	9,8%	11,0%	11,6%	12,9%	13,4%	15,4%	14,9%	15,6%	16,0%
Nordeste	7,8%	8,2%	8,6%	9,6%	9,9%	10,3%	11,3%	12,1%	13,4%	12,7%	12,7%	13,3%
Sudeste	15,5%	16,0%	16,5%	17,8%	18,7%	18,9%	19,6%	20,6%	22,2%	23,7%	22,8%	23,1%
Sul	13,1%	13,9%	14,6%	15,5%	16,5%	16,8%	17,5%	18,3%	20,9%	21,0%	20,2%	20,1%
Centro-Oeste	14,6%	15,2%	15,5%	16,3%	17,5%	18,9%	19,5%	20,5%	21,7%	23,0%	22,2%	24,3%

Fonte: Pnad Contínua/IBGE – 2º Trimestre (2012-2023).

Nota-se, ainda, que a tendência de estagnação na evolução do indicador a partir de 2020, já observada anteriormente, foi mais intensa nas regiões Sul e Nordeste. Em ambas, o valor mais recente do indicador encontra-se em patamar inferior ao observado em 2020.

Ao considerar uma faixa etária mais restrita, de 25 a 34 anos, notam-se desigualdades ainda maiores entre as regiões Norte e Nordeste e as demais regiões (Gráfico 15). As tendências gerais permanecem as mesmas. Nessa faixa etária mais jovem, o percentual da população com graduação completa é maior em todas as regiões em relação à faixa etária mais ampliada. Entretanto, o crescimento do indicador é maior nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, indicando que nessas regiões um maior percentual de pessoas consegue concluir a graduação antes dos 34 anos, em comparação com as regiões Norte e Nordeste.

Gráfico 15 – Percentual da população entre 25 e 34 anos que tem curso de graduação completo, por macrorregião – Brasil – 2012-2023

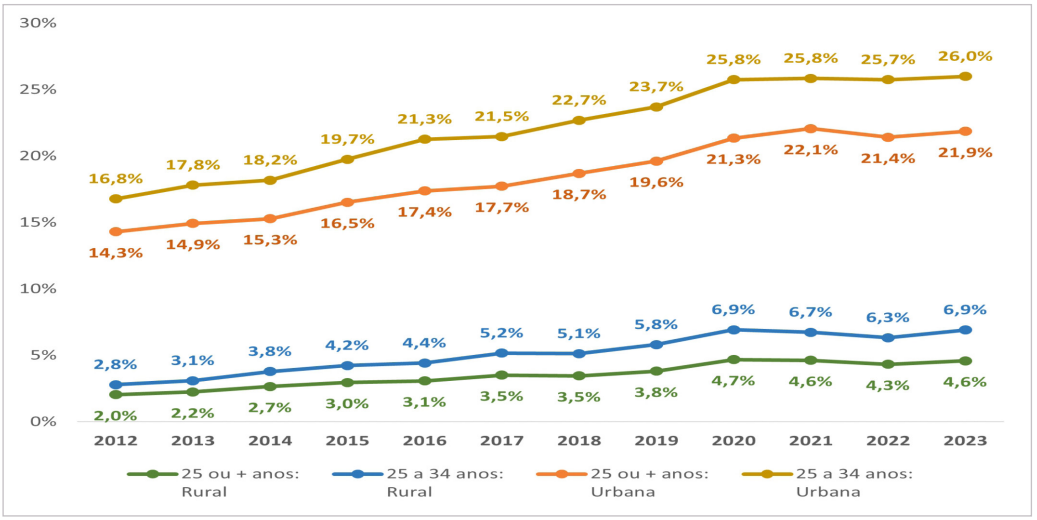


	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Norte	8,9%	10,1%	10,1%	10,5%	11,8%	13,2%	14,2%	15,0%	17,2%	15,5%	17,4%	17,8%
Nordeste	8,9%	9,7%	9,8%	11,4%	11,8%	12,5%	13,8%	14,7%	16,1%	15,0%	15,7%	16,6%
Sudeste	18,9%	19,7%	20,4%	22,0%	23,3%	22,9%	24,1%	25,1%	26,8%	28,0%	27,6%	27,6%
Sul	17,7%	18,5%	19,4%	20,4%	22,3%	22,7%	23,2%	24,3%	28,7%	27,2%	26,4%	26,1%
Centro-Oeste	16,8%	18,1%	18,3%	20,0%	22,7%	24,2%	25,0%	25,9%	26,1%	29,3%	27,8%	29,3%

Fonte: Pnad Contínua/IBGE – 2º Trimestre (2012-2023).

Por fim, observam-se elevadas desigualdades no percentual da população com graduação completa por situação de domicílio: urbana ou rural. No Gráfico 16, essas desigualdades são apresentadas para ambas as faixas etárias analisadas. O percentual da população rural com graduação completa é de apenas 4,6% para a faixa etária de 25 anos ou mais e de 6,9% para a faixa etária de 25 a 34 anos. Entre a população urbana, esses percentuais são, respectivamente, de 21,9% e 26%.

Gráfico 16 – Percentual da população com mais de 25 anos que tem curso de graduação completo, por situação de domicílio – Brasil – 2012-2023



Fonte: Pnad Contínua/IBGE – 2º Trimestre (2012-2023).

ANÁLISE CAUSAL

A baixa participação dos jovens de 18 a 24 anos no ensino superior e a proporção da população de 25 anos ou mais com graduação completa se relacionam a diversos fatores. Uma das causas críticas identificada são **as barreiras para a conclusão da educação básica que impedem o acesso à educação superior**. Uma parte significativa dos jovens deixa a escola antes de concluir a educação básica, embora o ingresso na idade certa esteja praticamente universalizado no Brasil. As trajetórias irregulares e a não conclusão de etapas na idade apropriada, especialmente entre grupos mais vulneráveis da população, são alguns dos fatores que explicam a baixa taxa de concluintes na educação básica e, consequentemente, o baixo número de jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior (Brasil, 2022a).

As trajetórias irregulares derivam do insucesso dos alunos (reprovação e abandono), que se acumula nos anos finais do ensino fundamental, quando já há significativa evasão do sistema de ensino, e durante o ensino médio, ao qual muitos nem sequer conseguem chegar. A defasagem idade-série cresce entre as etapas da educação básica, o que leva a altas taxas de evasão nos anos finais do ensino fundamental, na transição e durante o ensino médio. Alunos da educação básica em condições de vulnerabilidade social estão mais sujeitos ao insucesso e à evasão escolar, o que explica o baixo acesso desses grupos ao ensino superior de graduação.

A elevada evasão dos estudantes dos cursos de graduação explica, em parte, o baixo percentual de graduados em nível superior no Brasil (Caseiro; Azevedo, 2019). São duas as principais causas críticas ligadas à evasão de estudantes do ensino superior. A primeira está relacionada a fatores socioeconômicos dos estudantes e de suas famílias. É o caso dos **estudantes que, por necessidade de ingresso no mercado de trabalho, têm dificuldade de acompanhar, com rendimento satisfatório, os cursos e paralisam os estudos até chegarem à evasão**. Nesses casos, a possibilidade de não trabalhar e não contribuir com o orçamento familiar é impossível sem políticas de assistência estudantil.

As defasagens de aprendizagem com que os alunos ingressam no ensino superior é uma segunda causa crítica que explica a alta evasão existente no ensino superior. Nota-se, nesse caso, que a evasão decorre ou das dificuldades de estudantes que acumularam defasagens de aprendizagem ao longo da educação básica, ou em adaptarem-se à rotina de estudos e à postura científica exigida na graduação – o que, frequentemente, compromete o seu rendimento acadêmico – ou ainda da incapacidade em lidar com as mudanças exigidas na graduação em relação ao que era exigido no ensino médio, no que se refere à autonomia, à iniciativa, entre outras (Schwarz; Dias; Camargo, 2021).

Políticas de permanência que possam lidar, de um lado, com as dificuldades materiais dos estudantes (Teixeira, 2011) – assistência estudantil como alimentação, alojamento e programas de auxílio e bolsas –, e, de outro, com a oferta de orienta-

ção e apoio pedagógico aos ingressantes (Schwarz; Dias; Camargo, 2021), podem ajudar a mitigar o problema da evasão.

O cenário de exclusão do acesso ao ensino superior se agrava quando o foco são as populações negra, indígena e quilombola, as pessoas com deficiência e os demais grupos em desvantagem social. As causas vão desde a insuficiente oferta nos territórios dos povos tradicionais até a pouca qualificação e infraestrutura institucional para trabalhar com as especificidades dessas populações.

A oferta desigual de vagas no território nacional também explica, em parte, a baixa participação no ensino superior (Brasil, 2022a). Não obstante os avanços possibilitados pelo Sistema de Seleção Unificada (Sisu) e pela expansão da rede de Institutos Federais e de *campi* universitários, a concentração da oferta em algumas regiões do País ainda concorre para a menor cobertura da população de jovens no interior e em regiões menos desenvolvidas. A coordenação da oferta, com as universidades estaduais e a oferta privada, pode ajudar a equacionar o problema distributivo da oferta no território. A política de interiorização e de ampliação da oferta pública, ao mesmo tempo que orienta a oferta privada com base no planejamento territorial, pode contribuir positivamente para melhorar o equilíbrio da oferta do ensino superior no País.

A oferta de ensino superior, predominantemente feita pelo setor privado com fins lucrativos, também vem concorrendo para limitar o acesso de parte dos jovens brasileiros que dependem de bolsas ou de crédito educativo subsidiado para investir nos estudos em nível de graduação. As políticas de ampliação de programas de bolsas e financiamento estudantil, o fortalecimento de políticas de cotas, a ampliação da oferta pública e a criação de infraestruturas de apoio aos estudantes de grupos historicamente marginalizados são necessárias para atender a população majoritariamente de baixa renda.

O baixo percentual de egressos em relação aos ingressantes no ensino superior, por fim, aponta para a causa crítica: "**baixa eficiência do sistema de educação superior"** (Caseiro; Azevedo, 2019). Essa causa demanda políticas voltadas a um melhor aproveitamento das capacidades instaladas e um melhor uso dos recursos.

As estratégias do novo PNE devem buscar equacionar essas causas e fazer avançar a cobertura do ensino superior no Brasil e, assim, favorecer a mobilidade social e o desenvolvimento social e econômico.

CAUSAS CRÍTICAS

- As barreiras para a conclusão da educação básica que impedem o acesso à educação superior.
- Estudantes, por necessidade de ingresso no mercado de trabalho, têm dificuldade de acompanhar, com rendimento satisfatório, os cursos e paralisam os estudos até chegarem à evasão.
- As defasagens de aprendizagem com que os alunos ingressam no ensino superior.

- A oferta desigual de vagas de ensino superior no território nacional.
- A baixa eficiência do sistema de educação superior.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES); ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS E MUNICIPAIS (ABRUEM); SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (SeSu/MEC). Diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas: resumo do relatório apresentado a ANDIFES, ABRUEM e SESu/MEC pela Comissão Especial de Avaliação. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, Sorocaba, SP, v. 1, n. 2, 1996.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; TEIXEIRA, Moema de Poli. **O vermelho e o negro**: raça e gênero na universidade brasileira: uma análise da seletividade das carreiras a partir dos censos demográficos de 1960 a 2000. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2004. (Série Texto para Discussão; n. 1052).

BRASIL. Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2016. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **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). **Metodologia de cálculo dos indicadores de fluxo da educação superior**. Brasília, DF: Inep, 2017. Disponível em: https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2017/metodologia_indicadores_trajetoria_curso.pdf. Acesso em: 30 jan. 2023.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados do Censo da Educação Superior.** Brasília, DF: Inep, 2022b. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.121, de 15 de junho de 2023. Altera a Portaria nº 565, de 28 de julho de 2021, que modifica a composição do Comitê de Governança Digital do Ministério da Educação - MEC. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 19 jun. 2023. Seção 1, p. 70.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA (MDHC). **Brasil tem 18,6 milhões de pessoas com deficiência, indica pesquisa divulgada pelo IBGE e MDHC**. Brasília, DF, 8 set. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/brasil-tem-18-6-milhoes-de-pessoas-com-deficiencia-indica-pesquisa-divulgada-pelo-ibge-e-mdhc. Acesso em: 14 set. 2023.

CARVALHAES, Flavio; RIBEIRO, Carlos Antônio Costa. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. **Tempo Social**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 195-233, jan./abr. 2019.

CASEIRO, Luiz. **Desigualdade de acesso à educação superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Inep, 2016. (Série PNE em Movimento).

CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf; AZEVEDO, Alexandre Ramos. Eficiência e potencial de expansão da educação superior pública. *In*: MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais:** cenário do direito à educação. Brasília, DF: Inep, 2019. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 2).

CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf; MACIENTE, Aguinaldo Nogueira. **Desigualdades de remuneração entre egressos dos cursos de graduação em ciências, tecnologias, engenharias e matemática.** Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2023. (Série Texto para Discussão; n. 2947).

COMIN, Alvaro A.; BARBOSA, Rogério Jerônimo. Trabalhar para estudar: sobre a pertinência da noção de transição escola-trabalho no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 91, p. 75-95, nov. 2011.

HOUT, Michael. More universalism, less structural mobility: the American occupational structure in the 1980s. **American Journal of Sociology**, Chicago, IL, v. 93, n. 6, p. 1358-1400, May 1988.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Microdados**: Pnad Contínua: 2º trimestre (2012-2023). Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=microdados. Acesso em: 16 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Microdados**: Pnad Contínua: 2º trimestre (2016-2022). Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=microdados. Acesso em: 16 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Microdados**: Pnad Contínua: 3º trimestre (2022). Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html?caminho=Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Microdados/2022. Acesso em: 16 abr. 2024.

MEDEIROS, Marcelo; OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de. **Potencial de convergência regional em educação no Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2013. (Série Texto para Discussão; n. 1888).

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Education at a glance 2022:** OECD indicators. Paris: OECD, 2022. Available in: https://doi.org/10.1787/3197152b-en. Access in: 7 dez. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Relative earnings:** dataset: Education and earnings. [*S.l: s.n.*], 2023a. Available in: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EAG_EARNINGS. Access in: 19 set. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Educational attainment:** dataset: educational attainment and labour-force status. [*S.l: s.n.*], 2023b. Available in: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EAG_NEAC. Access in: 19 set. 2023.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. Estrutura de classe e mobilidade social no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 194-197, 2007.

RIBEIRO, Carlos Antônio Costa; SCHLEGEL, Rogerio. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In: ARRETCHE, Marta. (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Ed. Unesp, 2015. p. 133-62.

ROSA, Edwarde. **A evasão no ensino superior**: um estudo de caso sobre a Universidade Federal de Goiás. 1977. 165 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. O perfil discente das universidades federais mudou pós-lei de cotas? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 49, n. 172, p. 184-208, abr./jun. 2019.

SENKEVICS, Adriano Souza. A expansão recente do ensino superior. In: MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais:** cenário do direito à educação. Brasília, DF: Inep, 2021. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 4).

SHAVIT, Yossi; BLOSSFELD, Hans-Peter. **Persistent inequality**: changing educational attainment in thirteen countries. New York: Avalon Publishing, 1993. (Social Inequality Series).

SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Perfil da discriminação no mercado de trabalho**: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. Brasília, DF: Ipea, 2000. (Série Texto para Discussão; n. 769).

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 31, n. 3, p. 891-982, set./dez. 2016.

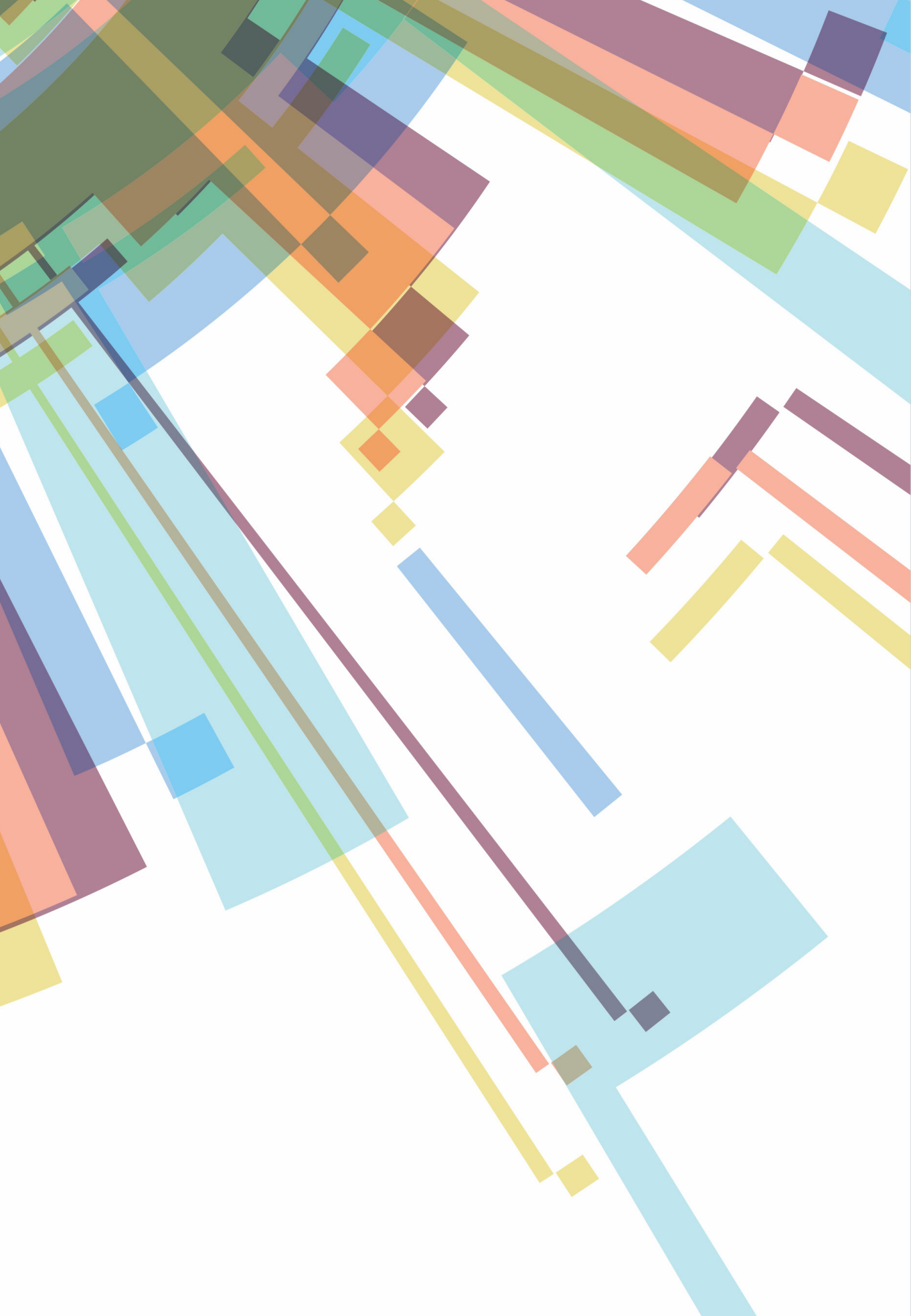
SCHWARZ, Juliana Corrêa; DIAS, Maria Sara de Lima; CAMARGO; Denise de. Dificuldades encontradas por estudantes no ensino superior e práticas institucionais adotadas para superá-las: uma revisão de literatura. **Quaestio: Revista de Estudos em Educação**. Vol. 23, n. 3, Nov. 2021.

TEIXEIRA, Ana Maria Freitas. Entre a Escola Pública e a Universidade: longa travessia para jovens de origem popular. In: SAMPAIO, Sônia Maria Rocha (Org.). **Observatório da vida estudantil: primeiros estudos**. Salvador: EDUFBA, 2011.

TORCHE, Florencia. Is a college degree still the great equalizer?: intergenerational mobility across levels of schooling in the United States. **American Journal of Sociology**, Chicago, IL, v. 117, n. 3, p. 763-807, Nov. 2011.

VALLETTA, Robert G. Recent flattening in the higher education wage premium: Polarization, skill downgrading, or both? In: HULTEN, Charles R.; RAMEY, Valerie A. **Education, skills, and technical change**: implications for future US GDP growth. Chicago: University of Chicago Press, 2018. p. 313-342.

WALKER, Ian; ZHU, Yu. The college wage premium and the expansion of higher education in the UK. **The Scandinavian Journal of Economics**, [S. l.], v. 110, n. 4, p. 695-709, Dec. 2008.



14) QUALIDADE DA GRADUAÇÃO

PROBLEMA

Baixa qualidade de parte dos cursos e de instituições da educação superior (IES) na graduação.

ANÁLISE DESCRITIVA

A baixa qualidade de parte dos cursos de graduação no Brasil é um problema que afeta, individualmente, elevado número de estudantes matriculados nesses cursos e, em perspectiva mais ampla, toda a sociedade.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, aprovado pela Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, traçou quatro metas para a educação superior, duas das quais são as Metas 12 e 13, voltadas especificamente para a expansão de matrículas, a democratização do acesso e o fortalecimento do segmento público, alterando o padrão vigente de crescimento desse nível educacional pelo setor privado a partir da década de 1990.

Entretanto, apesar do esforço de crescimento de IES públicas, empreendido notadamente até 2016, o aumento de número de vagas nesse segmento confirmou-se pela tendência observada historicamente de expansão pelo setor privado no cenário da educação superior brasileira. Os resultados do Censo da Educação Superior de 2021 (Brasil. Inep, 2022) mostram que, do total de 2.574 IES, 88% pertencem à categoria privada, com predomínio, entre estas, das instituições privadas com fins lucrativos (53,8%), como apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Número de instituições de ensino superior, por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa – Brasil – 2021

Categoria administrativa	Nº	%
Pública federal	119	4,6
Pública estadual	134	5,2
Pública municipal	36	1,4
Privada com fins lucrativos	1.385	53,8
Privada sem fins lucrativos	876	34,0
Especial	24	0,9
Total	**2.574**	**100,0**

Fonte: Elaborado por Deed/Inep baseada em dados do Censo da Educação Superior (Brasil, 2022).

Segundo a organização acadêmica (Tabela 2), as instituições privadas com fins lucrativos concentram-se no tipo faculdade. As faculdades não gozam da mesma autonomia para abertura de cursos e ampliação de vagas como as universidades e os centros universitários. De fato, a literatura brasileira enfatiza a complexidade de nosso sistema, marcado pela variedade de tipos institucionais, pela heterogeneidade da qualidade e do prestígio das instituições e pela convivência entre uma ampla gama de faculdades de pequeno porte e grupos educacionais empresariais (Neves; Martins, 2016).

Tabela 2 – Número de instituições de ensino superior, por categoria administrativa, segundo a organização acadêmica – Brasil – 2021

Categoria administrativa	Organização acadêmica					
	Universidade	Centro Universitário	Faculdade	IF	CEFET	Total
Pública federal	68	1	9	39	2	119
Pública estadual	40	2	92	0	0	134
Pública municipal	5	5	26	0	0	36
Privada com fins lucrativos	23	197	1.165	0	0	1.385
Privada sem fins lucrativos	68	141	667	0	0	876
Especial	0	4	20	0	0	24
Total	204	350	1.979	39	2	2.574

Fonte Elaborado por Deed/Inep baseada em dados do Censo da Educação Superior (Brasil, 2022).

Com relação à modalidade de oferta dos cursos de graduação, se presencial ou a distância, conforme a categoria administrativa da instituição de ensino superior (Tabela 3), as instituições privadas fazem ampla utilização da modalidade a distância. No grupo das instituições privadas, as que possuem fins lucrativos também são as que concentram o quantitativo mais alto de matrículas em cursos ofertados na modalidade a distância. Dessa forma, verifica-se que o setor privado vem substituindo a oferta de cursos na modalidade presencial por cursos na modalidade a distância, o que causa relevantes efeitos na configuração do processo de expansão da educação superior.

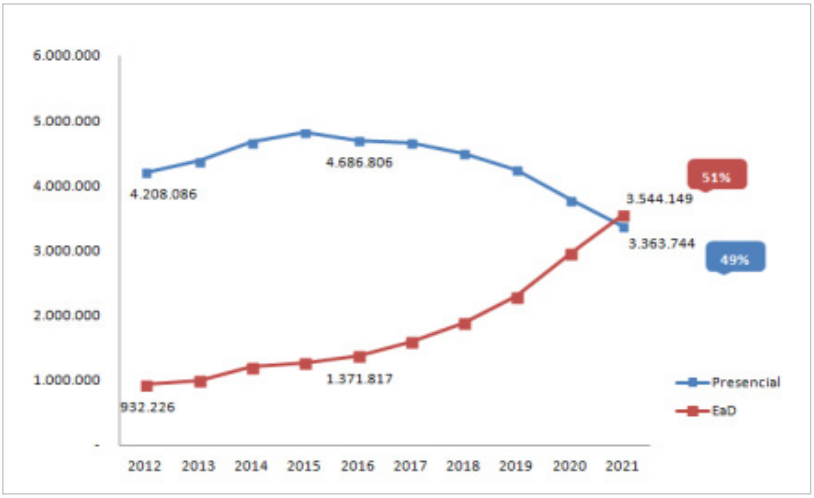
Tabela 3 – Quantidade de cursos, por modalidade de ensino, segundo a categoria administrativa da instituição de ensino superior – Brasil – 2021

Categoria administrativa	Modalidade de ensino	Total	Vagas novas	Vagas remanescentes	Vagas programas especiais
Total	Total geral	22.677.486	16.884.427	5.707.208	85.851
	Presencial	5.940.636	3.931.806	1.953.328	55.502
	A distância	16.736.850	12.952.621	3.753.880	30.349
Pública	Total pública	827.045	646.844	173.649	6.552
	Presencial	712.768	540.786	167.283	4.699
	A distância	114.277	106.058	6.366	1.853
Privada	Total privada	21.850.441	16.237.583	5.533.559	79.299
	Presencial	5.227.868	3.391.020	1.786.045	50.803
	A distância	16.622.573	12.846.563	3.747.514	28.496

Fonte: Elaborado por Deed/Inep baseada em dados do Censo da Educação Superior (Brasil, 2022).

Constata-se que, em decorrência de mudanças no arcabouço legal e de políticas implementadas, especialmente em 2017, o processo de expansão da educação superior vem ocorrendo em razão da massiva concentração da oferta de cursos de graduação na modalidade a distância pelas instituições privadas com fins lucrativos, o que define novos delineamentos nos modelos institucionais. No setor privado, ocorre o fenômeno de substituição da oferta de cursos presenciais por cursos de ensino a distância (EaD): o número de matrículas dos cursos presenciais privados tem diminuído, enquanto os cursos EaD respondem por 51% dos estudantes (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Matrícula em cursos presenciais e EaD na rede privada



Fonte: Elaborado por Deed/Inep baseada em dados do Censo da Educação Superior (Brasil, 2022).

No bojo desse processo de expansão, Carvalho (2013) analisa as mudanças que ocorreram no arcabouço legal após a promulgação da Lei n.º 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) em 1996, que introduziu o modelo institucional de estabelecimentos educacionais lucrativos.

Hoje um grupo reduzido de instituições concentra o maior número de matrículas. Segundo Carvalhaes, Medeiros e Tagliari (2023), a EaD privada foi o principal fator explicativo para que a expansão de matrículas de nosso Sistema de Ensino Superior (SES) ocorresse de forma altamente concentrada em poucas instituições entre 2002 e 2016.

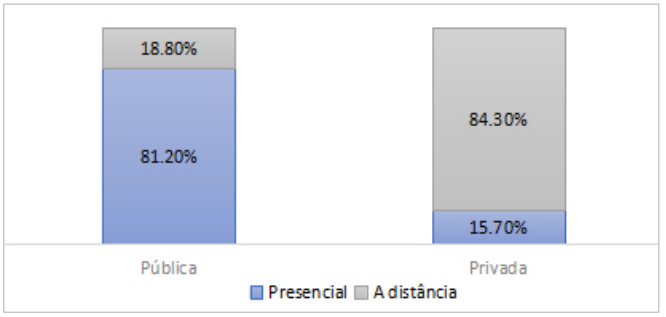
Esse processo de expansão impacta diretamente na caracterização e na qualidade da oferta de cursos de graduação. O número de docentes em atuação nas instituições privadas caiu significativamente em uma década: em 2011, havia 182,6 mil docentes em atuação nas instituições privadas; em 2021, esse quantitativo foi de 149,7 mil, considerando que o número de matrículas cresceu nessas instituições no mesmo período.

Ademais, outros requisitos vistos como essenciais na qualidade dos cursos têm apresentado como características:

a) estruturação do projeto pedagógico de curso com baixa diversificação de atividades acadêmicas além do ensino;
b) produção de material didático próprio por IES de grande porte, que permite a ampla e repetitiva reprodução; e
c) infraestrutura dos polos com fragilidades para a finalidade de apoio à realização de atividades presenciais, como estágios supervisionados e extensão.

O quantitativo de ingressantes nesses cursos é mais elevado, especialmente em algumas áreas, que também são de custo mais baixo de oferta, como a formação de professores. Entre os desafios da Meta 12 do PNE 2014-2024, destaca-se a estratégia de fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita, prioritariamente, para a formação de docentes para a educação básica.

Gráfico 2 – Percentual do número de matrícula em cursos de licenciatura, por categoria administrativa e modalidade de ensino



Fonte: Elaborado por Deed/Inep baseada em dados do Censo da Educação Superior (Brasil, 2022).

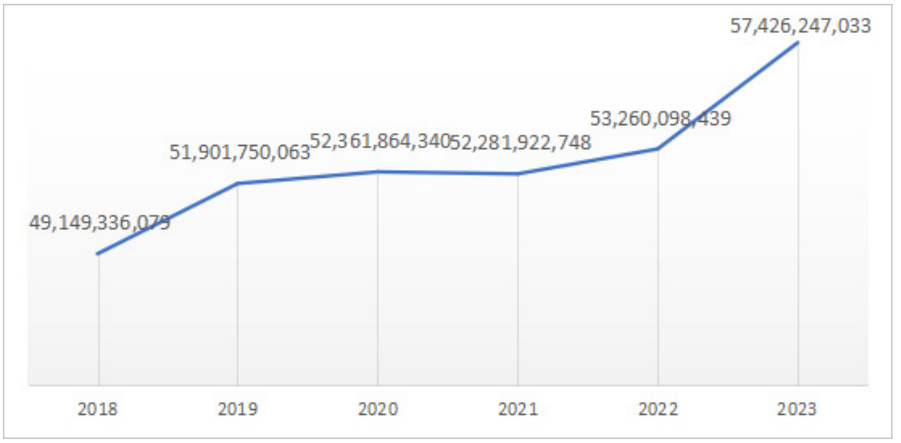
Pode-se afirmar que a formação de docentes para a educação básica no Brasil é realizada majoritariamente por instituições privadas com fins lucrativos na modalidade a distância. Esse fator alerta para a necessidade de aperfeiçoar mecanismos de avaliação e regulação das instituições de ensino superior, como previsto entre as estratégias das Metas 12 e 13 do PNE 2014-2024, visando à elevação da qualidade da educação superior no Brasil.

ANÁLISE CAUSAL

Os pontos críticos que levam aos problemas observados na qualidade dos cursos estão relacionados às políticas e às ações estruturais que interferem na organização e nas dinâmicas de funcionamento da educação superior com foco na qualidade. Entre as causas críticas, destaca-se **a estagnação ou retração de investimentos no segmento público, em especial nas instituições federais e estaduais**.

Com relação às instituições federais, observam-se as maiores restrições nas dotações orçamentárias no período de 2018 a 2022 (Gráfico 3). Em relação a 2019, o acréscimo, em 2020, foi de 0,89% no orçamento das instituições federais; em 2021, esse valor foi ainda mais reduzido (-0,15%). Em 2023, houve recuperação na dotação orçamentária, acrescida em 7,83%, considerando valores até setembro do corrente ano.

Gráfico 3 – Dotação orçamentária das instituições públicas federais – Brasil – 2018-2023

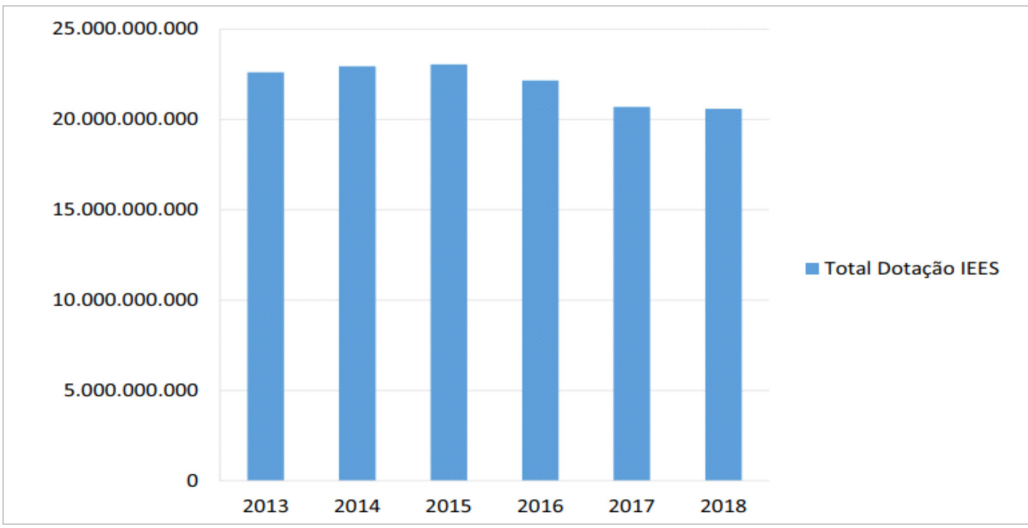


Fonte: Brasil. MEC (2021).

Assim como nas instituições federais, a principal fonte de financiamento das instituições estaduais de educação superior (IEES) está nos recursos vinculados constitucionalmente. Entretanto, no financiamento das instituições públicas estaduais, podem ser verificadas maiores assimetrias, tendo em vista que as subvinculações destinadas à educação variam em relação ao mínimo constitucional de 25%, conforme a Constituição Estadual (Canziani, 2018; Carvalho; Amaral, 2020; Santos;

Carvalho, 2023). Ainda com as diferenças entre estados, os valores aplicados nas instituições públicas estaduais são significativos, mas ficam submetidos a retrações ao longo do tempo.

Gráfico 4 – Total da dotação orçamentária das universidades estaduais – 2013-2018 (R$ atualizados pelo IPCA 2017)

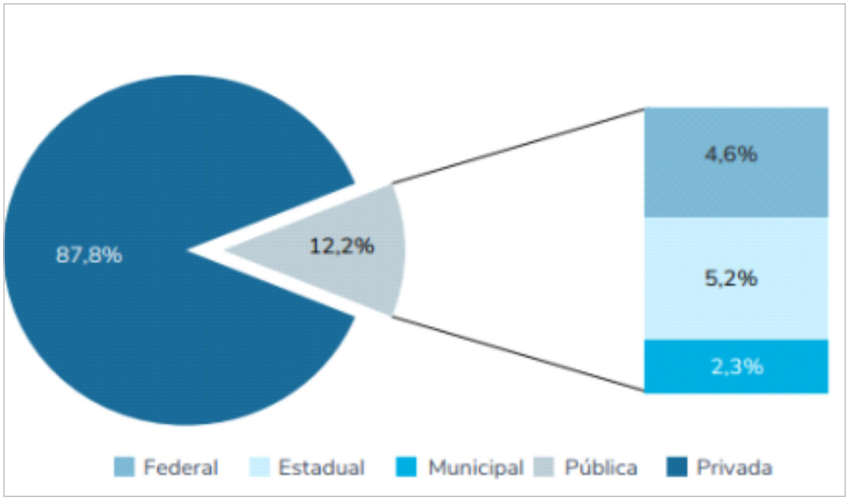


Fonte: Canziani (2018).

As instituições de ensino superior municipais (Imes) integram a rede pública, mas possuem um sistema considerado mais vulnerável em termos de financiamento público, haja vista que apenas 55 dos municípios que possuem instituições de ensino superior definem as subvinculações para essa finalidade nas respectivas leis orgânicas. Há, ainda, diversas formas de financiamento suplementar para as Imes, segundo estudo de Carvalho, Campos e Ferreira (2023).

Em síntese, verifica-se que os problemas orçamentários colocam maiores desafios para a expansão da oferta pela rede pública para atingir o percentual estabelecido no PNE 2014-2024. Tem-se, assim, a configuração dos atuais 87,8% das IES concentradas na rede privada (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Percentual do número de instituições de educação superior, por categoria administrativa – 2021



Fonte: Brasil. Inep (2022).

Particularmente no que se refere à educação a distância, a análise da legislação brasileira permite indicar três grandes etapas na evolução do marco regulatório e na abordagem dada à questão da qualidade no arcabouço normativo.

A primeira etapa, de 1996 a 2004, inicia com a promulgação da LDB e vai até a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e do sistema de informação sobre avaliação de instituições e cursos. Essa primeira etapa tratou da estruturação de um sistema regulatório, com marcos normativos, procedimentos e competências para avaliação. Com relação à qualidade, ressalta-se a instituição do Sinaes, que, em sua estrutura, englobou como mecanismos de verificação a avaliação institucional (*in loco*), a avaliação dos cursos de graduação (*in loco*) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que substituiu o Provão. A avaliação institucional inclui a autoavaliação feita pela própria IES por meio da Comissão Própria de Avaliação (CPA), bem como a avaliação externa, realizada por comissões designadas pelo Inep. O Enade, realizado em ciclos de três anos por área do conhecimento, fornece indicadores de desempenhos dos estudantes e sua percepção sobre as condições de funcionamento dos respectivos cursos de graduação.

Com base no histórico da educação superior brasileira, verificam-se que **os critérios e indicadores adotados pelo Sinaes nos mecanismos de avaliação institucional e de cursos tratam, predominantemente, dos padrões da oferta pela modalidade presencial**, **com foco mais voltado para a capacidade de oferta do que para a sua qualidade, desconsiderando as especificidades da graduação EaD**. Essa segunda causa crítica torna necessária a discussão e a inclusão de parâmetros relativos à capacidade e à qualidade da oferta de cursos de graduação na modalidade a distância.

A segunda etapa compreende o período de 2005 a 2016, com avanços no sistema multirregulado da educação superior a distância. A publicação do Decreto n.º 5.622/2005 é um marco na compreensão de educação a distância, ao tratá-la como modalidade educacional, bem como nas competências para a regulação, supervisão e avaliação, com o avanço na definição de responsabilidades do Ministério da Educação (atos autorizativos), do Inep (avaliação) e do Conselho Nacional de Educação (diretrizes curriculares nacionais).

Em termos de qualidade de oferta de cursos superiores a distância, o Decreto n.º 5.622/2005 estabeleceu a necessidade de elaboração dos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância. Em 2007, a então Secretaria de Educação a Distância, do Ministério da Educação, apresentou documento com os Referenciais de Qualidade da Educação Superior a Distância, desenvolvido por comissão específica sob sua coordenação. Entretanto, não foram localizadas vinculações entre esses referenciais e os atos normativos publicados a partir de sua elaboração, o que mantém a compreensão de qualidade pelos mecanismos de avaliação implementados pelo Inep no âmbito do Sinaes. Sem força de lei, os referenciais de qualidade não foram revogados. Observa-se que os critérios de qualidade nele contidos, apesar de muito bem estruturados e descritos, tomaram como referência os padrões tecnológicos e de infraestrutura das instituições e dos cursos à época de sua elaboração. Uma nova compreensão foi necessária, devido às mudanças ocorridas nos padrões de oferta, em especial sua expansão diversificada, aos avanços com a utilização das novas Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDIC) na educação, às possibilidades apontadas pela utilização da inteligência artificial nos processos de ensino-aprendizagem, à experiência acumulada com o ensino remoto e à virtualização dos processos de gestão das instituições e dos cursos, durante o período do isolamento social como medida necessária ao controle da pandemia de Covid-19.

A terceira etapa da regulação de cursos na modalidade EaD tem início em 2017 com a publicação do Decreto n.º 9.057. É um período de flexibilização de regras e procedimentos que integram o marco regulatório (Lima; Alonso; Haas, 2019). Houve impactos que favoreceram o crescimento de cursos, vagas e matrículas para a modalidade EaD, o que aprofundou a heterogeneidade e a complexidade interna que caracterizam a educação superior brasileira. Esse **processo intensificado de substituição da oferta de graduação na modalidade presencial pela modalidade EaD na rede privada** foi identificado com uma das causas críticas da baixa qualidade de parte dos cursos das IES.

Se, por um lado, o Decreto n.º 9.057/2017 avançou na compreensão de educação a distância como modalidade educacional mediada por tecnologias de informação e comunicação, por outro lado, substituiu o professor por "pessoal qualificado" (sem esclarecer as características necessárias) e "profissionais da educação" (Quadro 1).

Quadro 1 – Conceito de educação a distância nos marcos normativos – Brasil – 1996-2017

LDB – Lei n.º 9.394/1996 – Art. 80 regulamentado pelo Decreto n.º 5.622/2005 (Revogado)	Decreto n.º 5.622/2005 (Revogado)	Decreto n.º 9.057/2017 (Em vigor)
Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. § 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.	Art. 1º. Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.	Art. 1º. Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei n.º 9.394/1996, no Decreto n.º 5.622/2005 e no Decreto n.º 9.057/2017.

Posteriormente à publicação do Decreto n.º 9.057/2017, o Decreto n.º 9.235/2017, que trata das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES, e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação *lato sensu*, nas modalidades presencial e a distância no sistema federal de ensino, explicita a constituição do corpo docente como critério nos atos autorizativos, determinando que ele deve ser formado por professores e tutores, sem, porém, especificar proporções em relação ao número de alunos.

O Decreto n.º 9.235/2017 também dispõe sobre as funções e a definição de indicadores de avaliação a serem aplicados pelo Sinaes. Porém, dada a configuração atual do funcionamento da educação superior, **os critérios mormente utilizados são insuficientes para avaliar a qualidade dos cursos de graduação**. Os indicadores utilizados para aferição da qualidade mostram a necessidade de maior alinhamento entre as orientações legais, os mecanismos e os parâmetros de regulação, de supervisão e de avaliação com base em diretrizes de qualidade comuns.

Desse retrato é possível inferir importante relação entre a configuração institucional, o financiamento e o planejamento da oferta, que implica outro ponto crítico para a expansão da educação superior com qualidade.

A qualidade dessa oferta, após sua implementação, é verificada nos indicadores de qualidade da educação superior publicados pelo Inep: conceito Enade, IDD, CPC e IGC. No conceito Enade, observa-se que, recorrentemente, a faixa predominante é mediana, a exemplo dos resultados de 2021: 37,3 % dos cursos avaliados receberam conceito 3 e apenas 5,4% dos cursos atingiram conceito 5. Considerando a

categoria administrativa das instituições, 57% dos cursos com nota 5 pertencem a instituições públicas federais.

Ressaltam-se, por fim, a necessidade de estratégias e recursos que considerem características específicas para oferta que atenda ao modelo de alternância dos cursos interculturais, o que garante sua institucionalização; e o direito ao acesso de populações não tradicionais, como indígenas e quilombolas, na educação superior.

CAUSAS CRÍTICAS

- A estagnação ou retração de investimentos no segmento público, em especial nas instituições federais e estaduais da educação superior.
- Processo intensificado de substituição da oferta de graduação na modalidade presencial pela modalidade EaD na rede privada.
- Os critérios e indicadores adotados pelo Sinaes nos mecanismos de avaliação institucional e de cursos tratam, predominantemente, dos padrões da oferta pela modalidade presencial, com foco mais voltado para a capacidade de oferta do que para a sua qualidade, desconsiderando as especificidades da graduação EaD.
- Os atuais critérios utilizados no Sinaes são insuficientes para avaliar a qualidade dos cursos de graduação.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2005. Seção 1, p. 1.

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

BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 maio 2017a. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2017b. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Plataforma Universidade 360:** Observatório da Educação Superior. Brasília, DF: MEC, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/universidade360/painel-universidade-360. Acesso em: 1 dez. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2021**: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Sinopses Estatísticas**. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/inep/

pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao. Acesso em: 16 abr. 2024.

CANZIANI, A. (Rel.). **Financiamento da educação superior no Brasil**: impasses e perspectivas. Brasília: Edições Câmara, 2018. (Série Estudos Estratégicos; n. 11). Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Financiamento_da_Educacao_Superior_no_Brasil_-_Impasses_e_perspectivas.pdf. Acesso em: 16 abr. 2024.

CARVALHAES, Flávio; MEDEIROS, Marcelo; TAGLIARI, Clarissa. Higher education expansion and diversification: privatization, distance learning, and market concentration in Brazil, 2002-2016. **Higher Education Policy**, [S. l.], v. 36, p. 578-598, 2023.

CARVALHO, C. H. A. de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, RH, v. 18, n. 54, p. 761-776, jul./set. 2013.

CARVALHO, C. H. A. de; CAMPOS, I. M. B. M.; FERREIRA, S. M. L. Instituições de Educação Superior Municipais (IMES): mapeamento, vinculação de recursos e disponibilidade orçamentária. **Fineduca:** Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, RS, v. 13, n. 15, 2023.

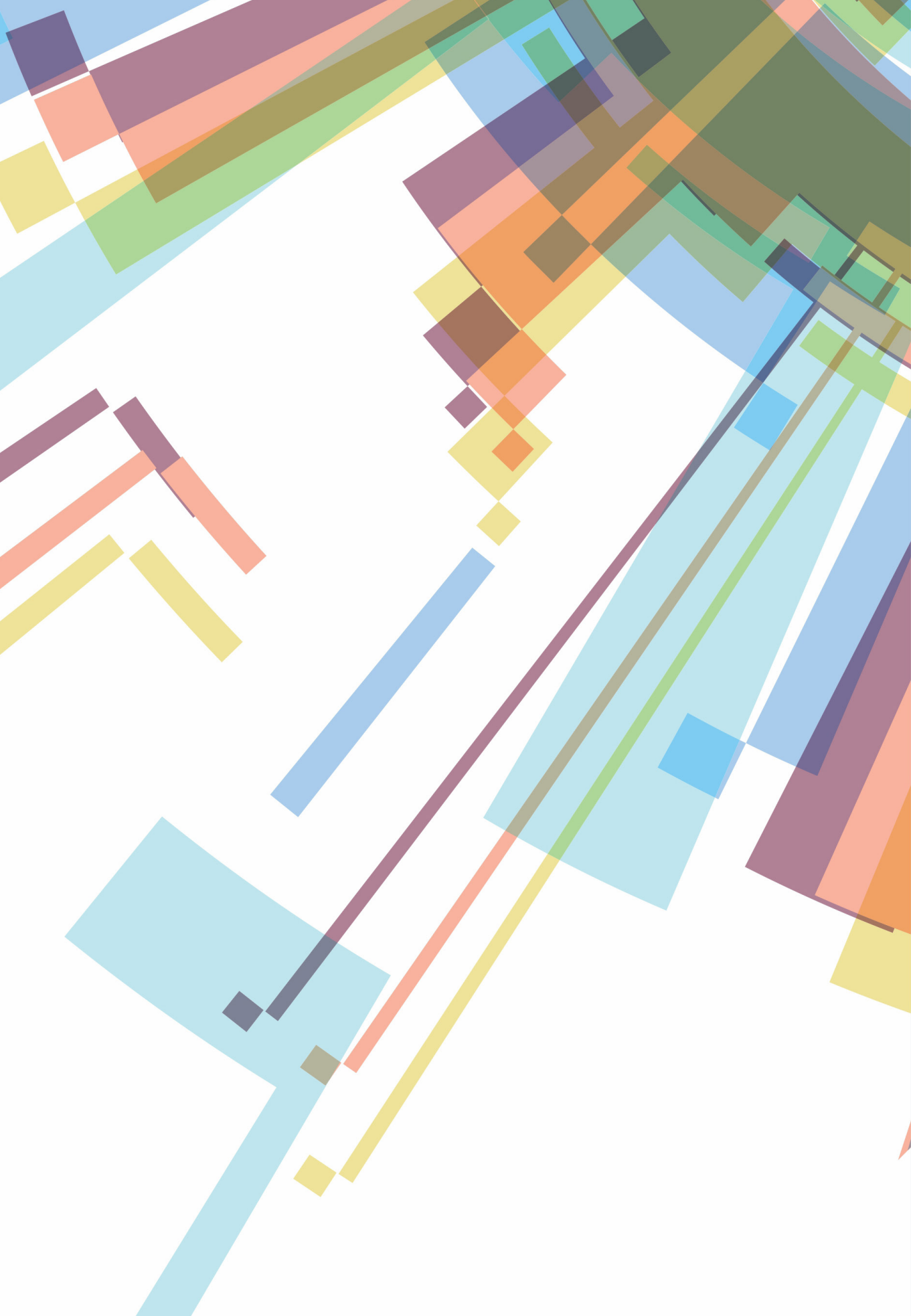
CARVALHO, Renata Ramos da Silva; AMARAL, Nelson Cardoso. Universidades estaduais brasileiras: financiamento, desigualdades regionais e o PNE (2014-2024). **Revista Inter-Ação**, Goiânia, v. 45, n. 2, p. 240-259, maio/ago. 2020.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva; OLIVEIRA, João Ferreira de. Expansão e qualidade da educação superior: um balanço das metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba, SP, v. 27, n. 2, p. 227-247, jul. 2022.

NEVES, C. E. B.; MARTINS, C. B. Ensino Superior no Brasil: uma visão abrangente. In: DWYER, T. et al. Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira. Brasília, DF: Ipea; Pequim: SSAP, 2016. p. 95-124.

LIMA, D. C. B. P.; Daniela; ALONSO, K. M.; HAAS, C. M. Qualidade da Educação e Educação de Qualidade. **EccoS Revista Científica**, São Paulo, n. 51, e16272, out./dez. 2019.

LOPREATO, F. L. C.; CARVALHO, C. H. A. de. Finanças Públicas, Renúncia Fiscal e o ProUni no Governo Lula. **Impulso,** Piracicaba, SP, v. 16, n. 40, p. 93-104, 2005.



15) PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*

PROBLEMA

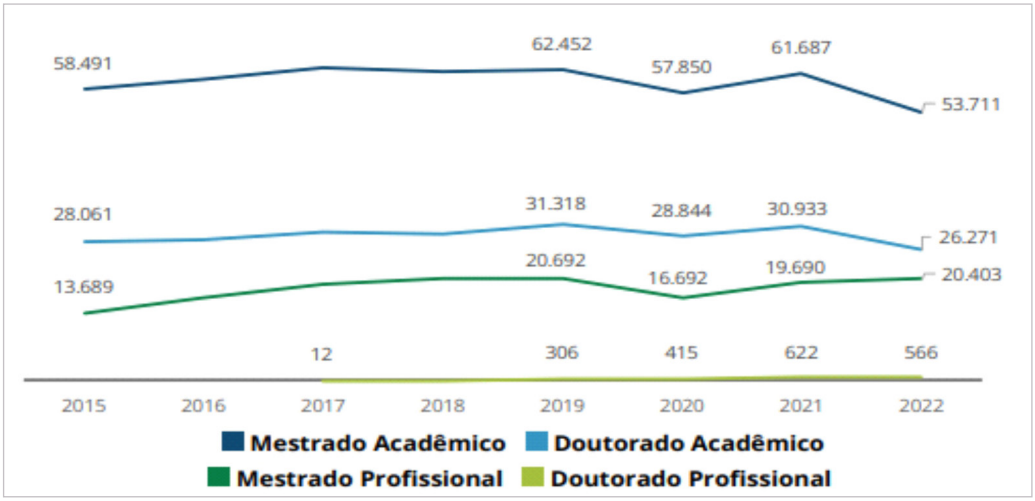
Baixo percentual de mestres e doutores na população, com desigualdades regionais, sociais, étnico-raciais, linguísticas e de sexo no acesso, na permanência e na conclusão da pós-graduação *stricto sensu*.

ANÁLISE DESCRITIVA

O parâmetro mais relevante para qualificar a evolução do acesso à pós-graduação é aquele estabelecido pela Meta 14 do atual Plano Nacional de Educação (PNE), que previu elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores até 2024.

Segundo dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), de 2015 a 2021, o crescimento dos ingressos na pós-graduação *stricto sensu* mostrou-se constante ao longo dos primeiros cinco anos, atingindo seu pico em 2019 (com exceção do doutorado profissional). Houve, contudo, quebra nesse padrão em 2020, quando se registrou importante queda no volume de ingressantes, retomando-se o crescimento em 2021, como se pode observar na Gráfico 1.

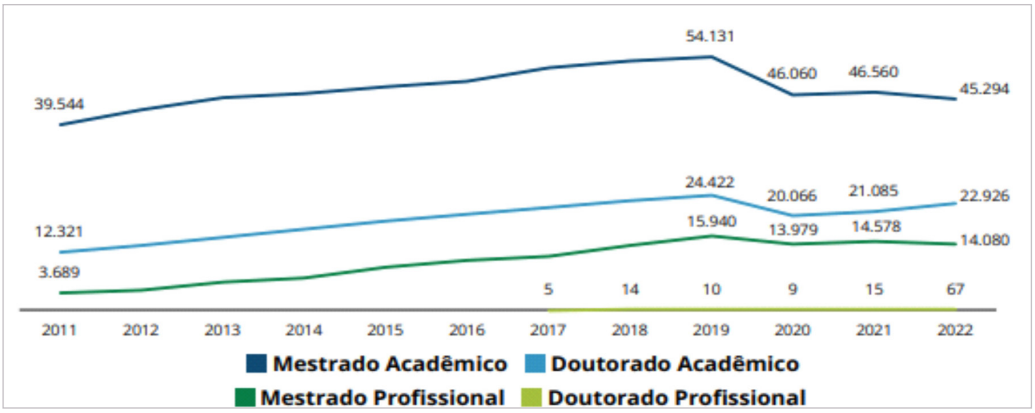
Gráfico 1 – Evolução do número de ingressantes da pós-graduação stricto sensu, por ano de matrícula e nível e modalidade de formação, Brasil, 2015-2022.



Fonte: Brasil. Capes ([2024], p. 50).

Comportamento correspondente pode ser observado em relação aos concluintes, visto que foi registrada queda expressiva no volume de titulados a partir de 2020. A recuperação, porém, não foi tão rápida e homogênea como no caso dos ingressantes, mantendo-se a queda em 2021 e 2022 no mestrado (acadêmico e profissional), e a retomada do crescimento para a modalidade de doutorado acadêmico, como se percebe no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Evolução dos títulos concedidos por nível e modalidade de formação da pós-graduação stricto sensu – Brasil – 2011-2022



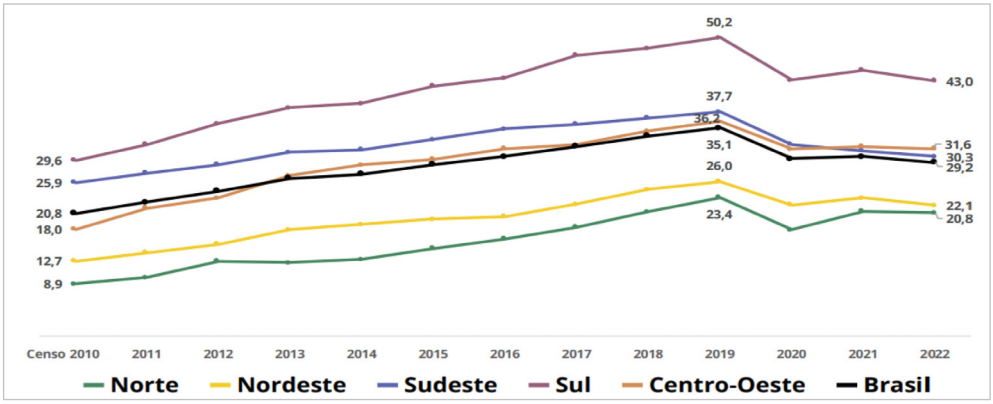
Fonte: Brasil. Capes ([2024], p. 51).

Segundo o relatório *Education at a Glance* (OECD, 2019a), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), enquanto o Brasil tem apenas 0,8% das pessoas de 25 a 64 anos com mestrado, a média dos países que integram a organização é de 13%.

A tendência atual não indica a superação desse quadro. Pelo contrário, a Capes registrou queda no número de titulados em mestrado a partir de 2020, que persiste em 2022: em 2019, o Brasil apresentou taxa de 35 mestres/100 mil habitantes e, em 2022, taxa de 29 mestres/100 mil habitantes, distanciando-se da expectativa de retomada positiva da titulação a partir daquele ano, conforme o Gráfico 2.

Quando analisado por região geográfica do País, apenas a região Norte apresenta, em 2022, uma retomada, ainda tímida, do indicador "mestres por 100 mil habitantes".

Gráfico 3 – Evolução do número anual de mestres titulados a cada 100 mil habitantes por região e Brasil– 2010-2022

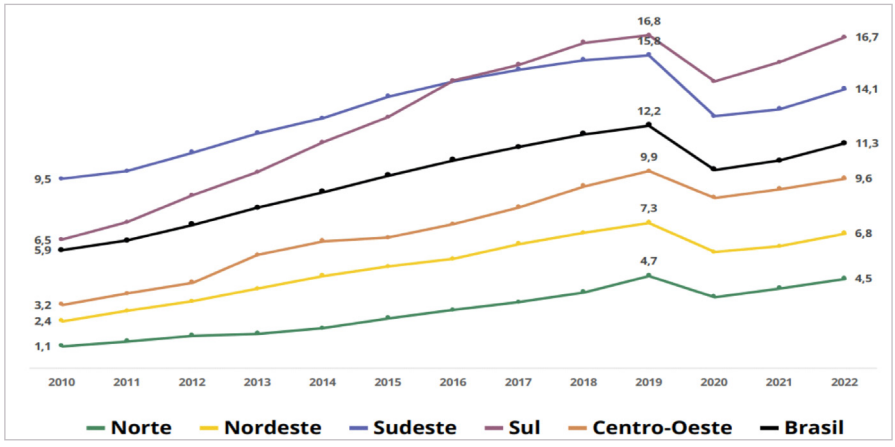


Fonte: Brasil. Capes ([2024], p. 52).

Já no doutorado, a disparidade é mais intensa. De acordo com o mesmo estudo, *Education at a Glance* (OECD, 2019a), dos 35 países com dados disponíveis sobre o tema, o Brasil tem a quarta menor taxa de pessoas entre 25 e 64 anos que possuem doutorado. Enquanto no País esse índice é de 0,2% da população, a média das nações que compõem a organização é quase seis vezes maior, alcançando 1,1%.

Porém, diferentemente da tendência no mestrado, os resultados de titulação no doutorado apresentam retomada a partir de 2021, o que indica uma resiliência do sistema nacional de pós-graduação em relação a essa etapa da educação. De acordo com o Gráfico 3, em 2019, o Brasil alcançou o índice de 12 doutores/100 mil habitantes, caindo para 10, em 2020, e subindo para 11 doutores/100 mil habitantes em 2022.

Gráfico 4 – Evolução do número anual de doutores titulados a cada 100 mil habitantes por região e Brasil – 2010-2022



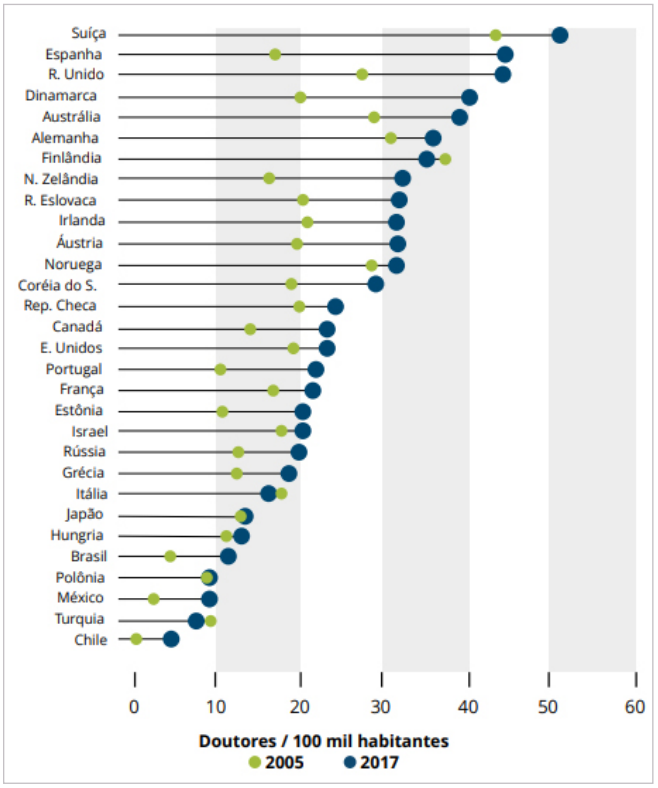
Fonte: Brasil. Capes ([2024], p. 52).

Importante destacar que, para ambas as formações, a participação de mestres e doutores na população difere expressivamente entre as regiões geográficas, o que evidencia as assimetrias no País e a necessidade de se pensar em estratégias para reduzi-las.

Segundo o estudo *Mestres e Doutores 2019,* realizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), esses valores colocam o Brasil em posição desfavorável no cenário internacional (CGEE, 2019). Em 2017, titularam-se no Brasil 10 doutores por 100 mil habitantes, mais do que em países como México, Turquia e Chile, mas apenas um pouco menos da metade do observado nos Estados Unidos da América e cerca de quatro ou cinco vezes menos do que no Reino Unido, na Espanha e na Suíça, conforme dados disponibilizados pela OCDE (2019b), no *Education Database: Graduates by field*.

O CGEE pontuou, também, que o crescimento do número de doutores de 2005 a 2017 foi de aproximadamente 115%. Ainda assim, o levantamento concluiu que a melhoria da posição relativa do Brasil nesses indicadores exigirá a retomada do crescimento do número de ingressantes e titulados em ritmo superior à média dos demais países, conforme indica a Gráfico 5.

Gráfico 5 – Número de doutores a cada 100 mil habitantes, por país, em 2005 e 2017



Fonte: Brasil. Capes ([2024], p. 53).

A explicação mais evidente para o fenômeno de interrupção do ciclo virtuoso de crescimento do número de ingressantes e titulados é o evento da pandemia de Covid-19, que suspendeu atividades presenciais, interrompeu processos seletivos e retardou o ingresso de novos estudantes, além de afetar o andamento de pesquisas em curso, em especial aquelas que dependiam de experimentos presenciais de campo e laboratórios.

No sentido inverso, o movimento de queda das matrículas presenciais durante a pandemia parece ser contrabalançado pela expansão de outro setor da pós-graduação: as especializações *lato sensu*, na modalidade de ensino a distância, cujo volume de matrículas cresceu cerca de 288% entre 2020 e 2021, segundo dados da Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (Instituto Semesp, 2021).

A crise sanitária, contudo, não é a única causa para o comportamento observado nos dados. Há outros elementos anteriores e não diretamente relacionados à pandemia que podem ter contribuído para a queda no número de ingressantes e titulados, como fatores estruturais relacionados à economia e à atratividade por área.

O estudo *Mestres e Doutores 2019*, do CGEE, indica que, apesar do crescimento expressivo do número de títulos de mestrado e doutorado concedidos a cada ano, as mais baixas taxas de crescimento ocorreram em 2010, ano seguinte àquele no qual o Brasil sofreu o maior impacto da crise econômica internacional iniciada no final de 2008, fenômeno que pode ter se repetido na crise recente.

Além disso, quando olhamos a distribuição dos estudantes por área, nota-se que as Ciências da Saúde, as Engenharias, as Ciências Agrárias e as Ciências Biológicas foram particularmente afetadas – as duas últimas já experimentavam declínio significativo desde 2018, dois anos antes da pandemia, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Evolução do número de ingressantes na pós-graduação stricto sensu, por grande área do conhecimento, Brasil, 2015 – 2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total 2015-2022	Cresc. 2015-2019	Cresc. 2015-2022
AGRÁRIAS	9.457	9.377	9.614	9.326	9.250	7.928	8.189	7.314	70.455	-2%	-23%
BIOLÓGICAS	6.294	5.883	6.641	6.546	6.002	6.028	5.175	5.417	47.986	-5%	-14%
SAÚDE	14.973	15.462	16.831	16.855	16.893	16.588	16.546	14.923	129.071	13%	0%
HUMANAS	15.896	17.027	17.734	18.372	19.380	17.525	20.352	18.826	145.112	22%	18%
SOCIAIS APLICADAS	13.780	15.131	16.404	16.160	17.433	16.236	18.496	16.129	129.769	27%	17%
LINGUÍSTICA, LETRAS E ARTES	6.681	6.475	6.736	7.147	7.375	6.085	8.435	6.845	55.779	10%	2%
EXATAS E DA TERRA	9.974	10.587	10.839	10.965	10.738	8.856	9.237	8.796	79.992	8%	-12%
ENGENHARIAS	12.551	13.422	14.196	13.164	12.885	11.084	10.942	9.090	97.334	3%	-28%
MULTIDISCIPLINAR	13.454	14.448	16.313	17.107	18.229	15.534	19.195	16.722	131.002	35%	24%
Total	**103.060**	**107.812**	**115.308**	**115.642**	**118.185**	**105.864**	**116.567**	**104.062**	**886.500**	**15%**	**1%**

Fonte: Brasil. Capes ([2024], p. 55).

Já na distribuição dos ingressantes, segundo a nota de avaliação do programa de pós-graduação, observa-se, na Tabela 2, que o declínio nas matrículas já vinha ocorrendo antes de 2019, sendo os programas com notas mais altas (5, 6 e 7) particularmente mais afetados, e com menor capacidade de recuperação após a pandemia.

Tabela 2 – Ingressantes, por nota do programa de ingresso – Brasil – 2015-2021

NOTA PPG	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Taxa Cresc. Anual Média	Cresc. 2015-2021	Cresc. 2015-2019
A	15	25	19	57	3.984	5.089	6.332	173,89%	42.113%	26.460%
3	18.817	22.836	26.771	26.974	26.671	22.069	25.600	5,26%	36,05%	41,74%
4	36.140	37.696	39.406	40.493	40.296	36.345	38.909	1,24%	7,66%	11,50%
5	26.029	25.671	26.141	26.163	25.351	22.185	23.212	-1,89%	-10,82%	-2,60%
6	12.658	12.210	12.866	12.817	12.476	11.540	11.732	-1,26%	-7,32%	-1,44%
7	8.091	7.911	8.266	7.895	8.073	7.299	6.943	-2,52%	-14,19%	-0,22%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Plataforma Sucupira – Capes [s.d.].

ANÁLISE CAUSAL

Há múltiplas causas para o cenário de baixa concentração de mestres e doutores, além da desigual distribuição do acesso à pós-graduação. As principais causas identificadas foram organizadas em cinco eixos: (a) assimetrias de oferta; (b) mercado de trabalho; (c) diversidade na pós-graduação; (d) despreparo das instituições e dos programas de pós-graduação; e (e) acesso, permanência e conclusão na pós-graduação.

Destacamos as causas críticas de cada um desses eixos:

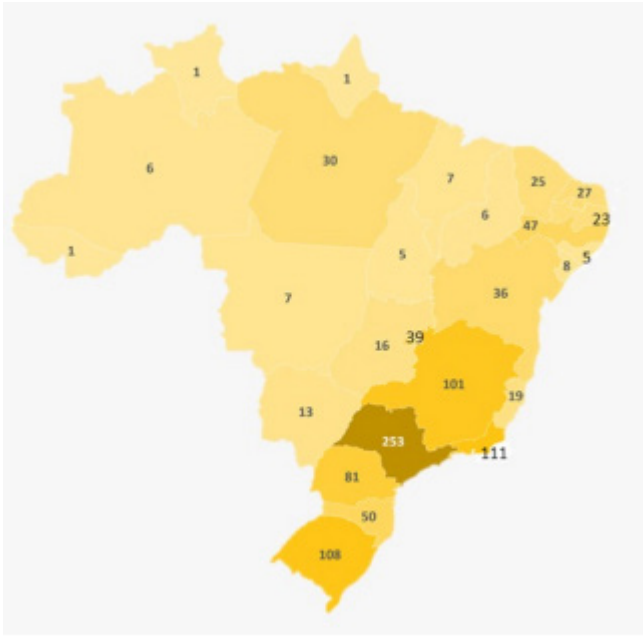
(a) assimetrias de oferta

As dificuldades de acesso de potenciais pós-graduandos a cursos de mestrado e doutorado, especialmente os de alta qualidade, verifica-se particularmente nas regiões Norte e Centro-Oeste. Consideram-se cursos de alta qualidade aqueles avaliados com nota igual ou superior a 5, pelo Sistema de Avaliação da Capes.

Dados da Plataforma Sucupira [s.d.] mostram o retrato da oferta de programas de pós-graduação stricto sensu por unidade federativa (UF). Na Figura 1, podemos observar a distribuição de programas nota 5 pelo Brasil; na Figura 2, os programas de nota 6, e na Figura 3, os programas de nota 7.

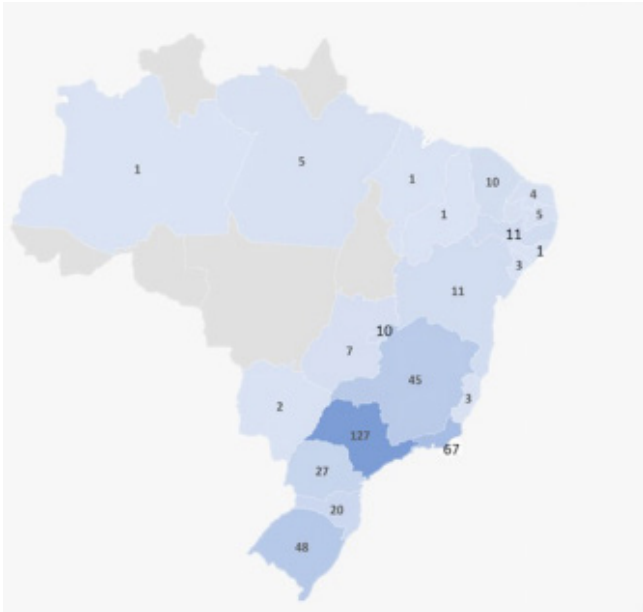
Nota-se que as assimetrias regionais se intensificam quando observada a distribuição de programas notas 5, 6 e 7 (considerados de alta qualidade). Dados da Plataforma Sucupira, de 2021, apontam também que a oferta, já escassa no Norte, limita-se a cursos nota 6 tão somente nas capitais (Inpa e UFPA, respectivamente, no Amazonas e no Pará). No Centro-Oeste, também há concentração dessa ofer-

Figura 1 – Distribuição de programas de pós-graduação nota 5 no Brasil – 2021



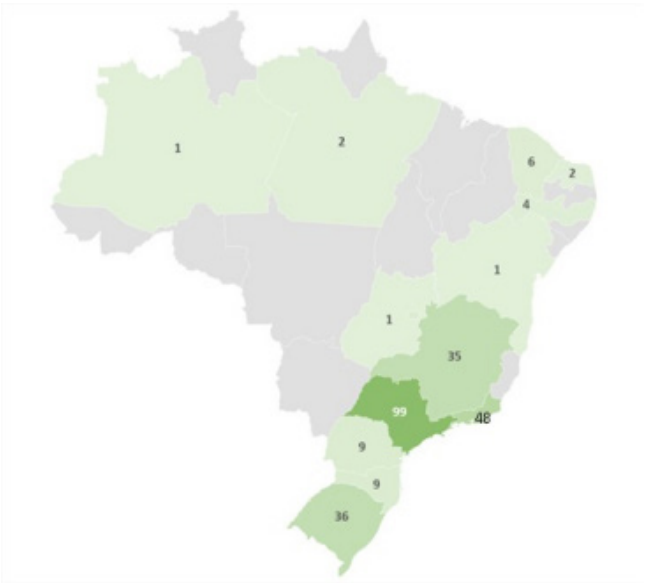
Fonte: Elaboração própria com base em dados da Plataforma Sucupira – Capes [s.d.].

Figura 2 – Distribuição de programas de pós-graduação nota 6 no Brasil – 2021



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Plataforma Sucupira – Capes [s.d.].

Figura 3 – Distribuição de programas de pós-graduação nota 7 no Brasil – 2021



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Plataforma Sucupira – Capes [s.d.].

ta nas capitais, o que indica que, além da relação assimétrica entre as regiões, há problema de baixa interiorização de programas de alta qualidade – evidência da relação assimétrica também em nível intraestadual.

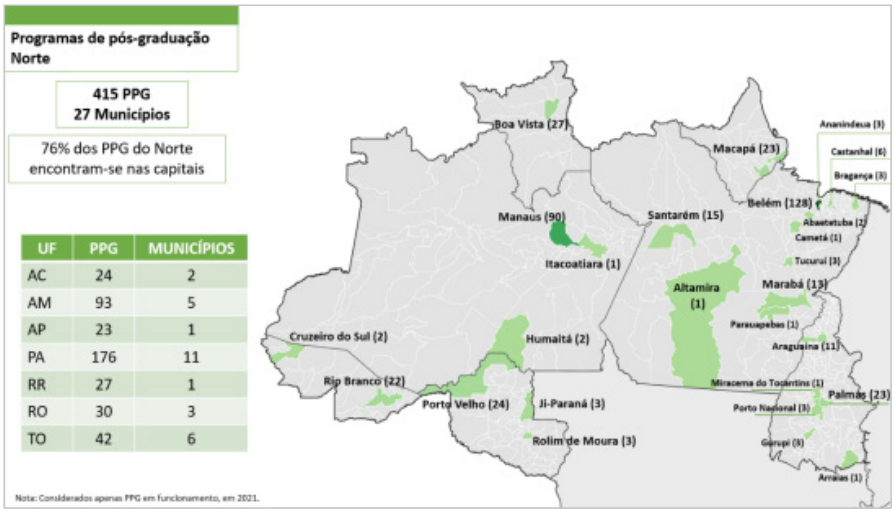
Na Figura 3, observa-se que praticamente na metade dos estados (13) inexiste oferta de programa nota 7 (a máxima). Novamente, o Norte e o Centro-Oeste (à exceção do Distrito Federal) figuram como regiões que exigem, do potencial pós-graduando, um esforço adicional para cursar uma pós-graduação: a mudança de localidade para acesso a cursos desse nível de qualidade.

Assimetrias como essas produzem um ciclo vicioso em que a ausência de infraestrutura básica e de recursos humanos preparados para lidar com investimentos e políticas públicas federais inibe a instalação de programas de alta qualidade, ao passo que a ausência desses mesmos programas reduz a injeção de recursos em infraestrutura e recursos humanos.

Por fim, quando nos debruçamos sobre a oferta de programas de pós-graduação pelas nove grandes áreas do conhecimento, observamos que o acesso a algumas delas é bastante restrito em determinados estados e regiões. Podemos observar, por exemplo, que a região Norte ainda tem grandes lacunas e assimetrias intrarregionais, interestaduais e intraestaduais, conforme ilustrado nas Figuras 4 e 5.

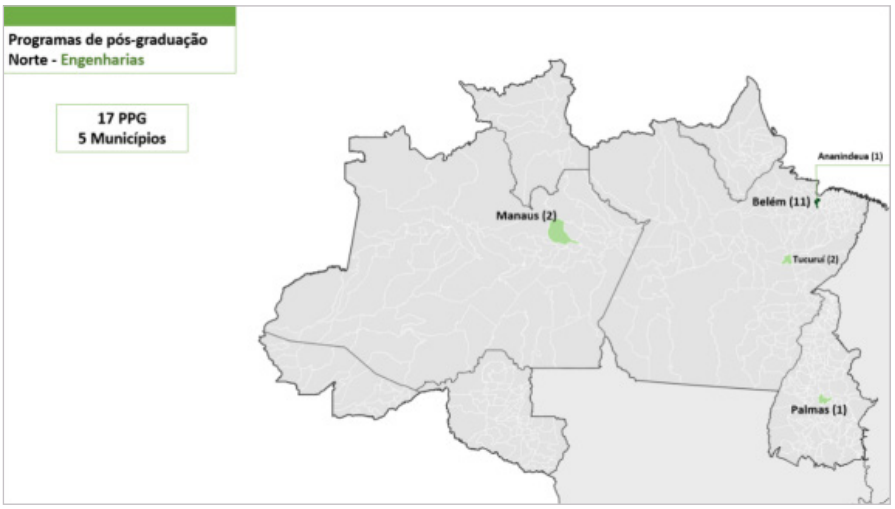
Com base na região Norte, quando se compara a oferta total de programas da região com a oferta de programas na grande área das engenharias, percebe-se quão escassas ainda são as oportunidades de acesso a cursos nessa área.

Figura 4 – Distribuição da oferta total de programas de pós-graduação em funcionamento na região Norte, por município – Brasil – 2021



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Plataforma Sucupira – Capes [s.d.].

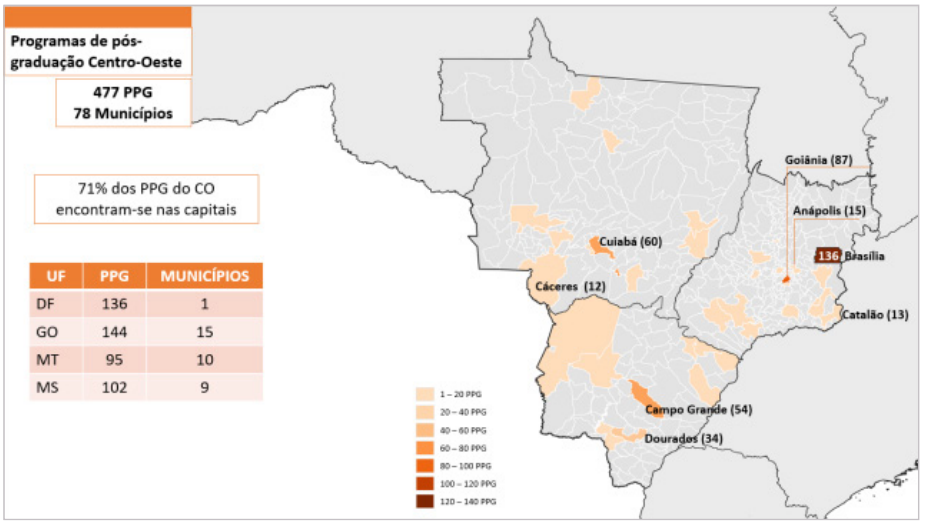
Figura 5 – Distribuição da oferta de programas de pós-graduação em engenharias em funcionamento na região Norte, por município – Brasil – 2021



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Plataforma Sucupira – Capes [s.d.].

No Centro-Oeste, há um quadro semelhante ao apresentado no Norte, de assimetrias intrarregionais e interestaduais, quando observadas a oferta completa de programas e a oferta na grande área das engenharias. A Figura 6 apresenta um resumo da oferta completa, com destaque para a participação das capitais, que concentram 71% dos programas da região.

Figura 6 – Distribuição da oferta total de programas de pós-graduação em funcionamento na região Centro-Oeste, por município – Brasil – 2021



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Plataforma Sucupira – Capes [s.d.].

Quando comparada a oferta total de programas da região Centro-Oeste (Figura 7) com a oferta de programas na grande área das engenharias, percebe-se que o quadro de insuficiência de oportunidades de acesso a cursos nessa área se repete.

Figura 7 – Distribuição da oferta de programas de pós-graduação em engenharias em funcionamento na região Centro-Oeste, por município – Brasil – 2021



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Plataforma Sucupira – Capes [s.d.].

Além da assimetria na oferta pela distribuição dos programas, outra causa relevante destacada foi a baixa fixação de discentes e docentes da pós-graduação *stricto sensu* fora do eixo Sul-Sudeste.

De acordo com Colombo (2018, p. 261),

> [...] as chances de ingresso na pós-graduação podem ser afetadas pelo local onde foi concluído o curso de graduação de diferentes formas, incluindo: a disponibilidade e oferta local de vagas em programas de mestrado e doutorado; a concorrência no processo seletivo; a disponibilidade de financiamento; os custos diretos e indiretos de migração para estudar em outra cidade ou estado; as relações sociais; ou o retorno desse investimento em diferentes mercados e contextos econômicos.

Observa-se, pelos dados apresentados, que o acesso a cursos de alta qualidade e de determinadas áreas do conhecimento é dificultado aos candidatos das regiões Norte e Centro-Oeste (e parte do Nordeste) pela baixa ou inexistente oferta em suas respectivas localidades, o que demanda a disposição para migrar para outras localidades.

Dados apresentados por Colombo (2018, p. 262) mostram que

> [...] cerca de 20% dos ingressantes da pós-graduação no País concluíram seu curso universitário em uma UF distinta daquela que cursaram a graduação, destacando-se Distrito Federal e Santa Catarina, onde cerca de 34% e 29%, respectivamente, dos novos alunos vieram de outras unidades federativas.

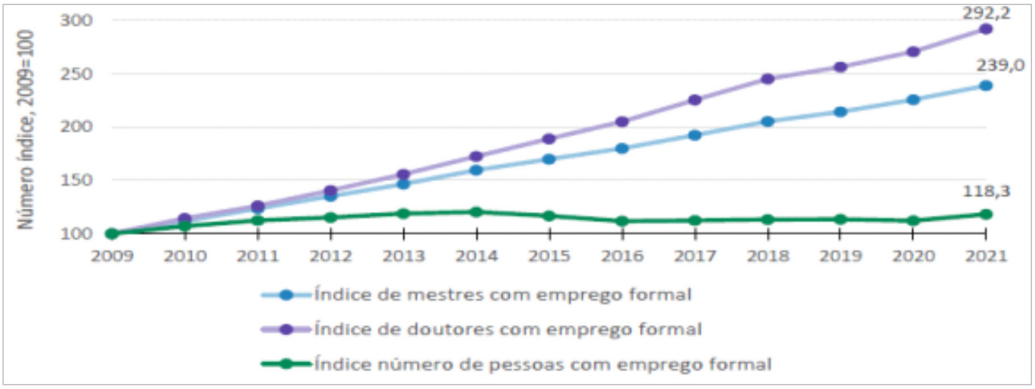
Podemos supor, em alguma medida, que a migração consiste em um esforço adicional para formação de qualidade superior à que é ofertada em sua própria localidade.

(b) mercado de trabalho

Segundo o relatório sobre o emprego de mestres e doutores (CGEE, 2023), a proporção de mestres e doutores entre os empregados formais no Brasil cresceu de forma ininterrupta de 2009 a 2021. Em 2009, para cada 1.000 pessoas com emprego formal no Brasil, em média, 4,5 eram mestres e 1,8 doutores; em 2021, essa proporção média foi para 9 mestres e 4,4 doutores, ou seja, um crescimento de 147% e 102%, respectivamente.

O crescimento é superior à média de emprego nacional. Ao observar o número do índice, em que todas as variáveis partem de 100, em 2009, percebe-se que o número de doutores com emprego formal quase triplicou nos 13 anos analisados – um crescimento de 192,2%. Já para mestres, o crescimento foi de 139%, enquanto o crescimento do emprego formal total da sociedade foi de apenas 18,3% entre 2009 e 2021, conforme o Gráfico 6.

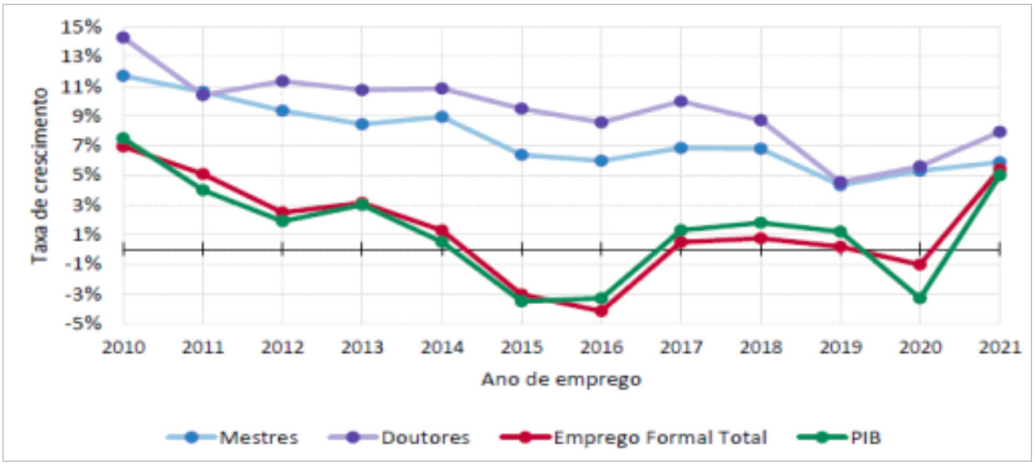
Gráfico 6 – Taxas de crescimento da média do emprego formal de mestres e doutores e do emprego formal total – 2010-2021



Fonte: Brasil. Capes ([2024], p. 69).

Mesmo nos anos em que as taxas médias de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) (1,4%) e do emprego formal no Brasil (1,5%) foram relativamente baixas, a taxa média anual de crescimento do emprego formal de mestres e doutores aumentou de forma expressiva: 8,5% e 10,7%, respectivamente, o que revela a estabilidade oferecida pelos diplomas, conforme pode ser observado no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Taxas de crescimento do PIB e do emprego formal de mestres e doutores e do emprego formal total – 2010-2021

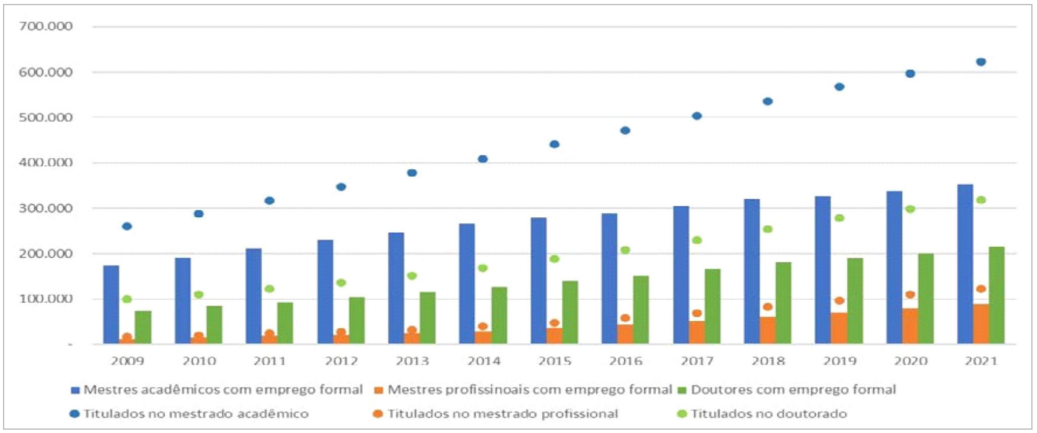


Fonte: Brasil. Capes ([2024], p. 70).

Embora mestres e doutores tenham taxas médias de emprego formal mais altas e mais resilientes a crises econômicas que a população em geral, observa-se que há grandes desafios futuros relativos à empregabilidade de mestres e doutores. O distanciamento entre o ritmo da titulação e o emprego formal vem aumentando a

cada ano, conforme ilustrado pelas curvas/tendências no Gráfico 8. **A pouca aderência dos cursos de mestrado e doutorado às necessidades da sociedade e do mercado de trabalho** é uma das causas críticas da absorção mais lenta em relação à velocidade de formação de novos mestres e doutores no País. A queda na taxa de emprego de mestres e doutores é resultado da taxa de crescimento do número de titulados mais significativa do que a do número de empregados formalmente, conforme dados do CGEE (2024).

Gráfico 8 – Número de titulados e de empregados formais entre os titulados no mestrado acadêmico e profissional e no doutorado – 2009-2021



Fonte: Brasil. Capes ([2024], p. 70).

Os dados do CGEE (2024) apontam, ainda, que quatro grandes áreas do conhecimento (Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas, Engenharias e Ciências da Saúde) se destacam pela maior quantidade de seus egressos no mercado formal de trabalho, enquanto as áreas de Ciências Exatas e da Terra e Ciências Sociais Aplicadas, especialmente no caso de doutores com emprego dez anos após a titulação, conseguem manter relativa estabilidade nas taxas de emprego.

Segundo o estudo, em 2017, grande parte dos doutores encontrava-se empregada no setor da educação (75%). No caso dos mestres, esse percentual se restringiu a 41%. Naquele mesmo ano, o setor de administração pública, defesa e seguridade social respondeu por uma parcela expressiva do emprego de doutores e, particularmente, de mestres: 12,6% e 33,7%, respectivamente.

Por outro lado, apenas 4,2% dos mestres e 1,3% dos doutores encontravam-se empregados na indústria de transformação. Além disso, no período 2010-2017, a participação da indústria de transformação no emprego de mestres e de doutores diminuiu. Esses percentuais são reflexos de outra causa crítica relacionada ao baixo interesse pela pós-graduação no País: **a falta de cultura e de tradição das empresas dos setores industriais e de serviços no emprego de mestres e doutores nas áreas de pesquisa, de desenvolvimento e de inovação**.

A reduzida absorção de novos titulados, portanto, pesa particularmente sobre as áreas de Ciências Exatas, da Terra e Engenharias, ligadas à produção de tecnologia, e exigem atenção especial para a reversão do quadro.

O impacto particular sobre essas grandes áreas tem reflexo também nos dados sobre evasão. Segundo estudo de Alice Souto Maior, no mestrado acadêmico nas Engenharias, 23% dos estudantes ingressantes no ano de 2013 evadiram-se de seus cursos, em até quatro anos de observação dessa coorte. Já no mestrado profissional, os evadidos representaram 26% (Maior, 2020).

No doutorado, também nas Engenharias, 21% dos ingressantes no ano de 2013 evadiram-se de seus cursos, em até cinco anos de observação dessa coorte. Essas taxas são expressivas, quando se considera a evasão média do mestrado acadêmico de 12%; e do doutorado, de 11% (em até 4 e 5 anos de observação, respectivamente).

Já no mestrado profissional e no doutorado, a evasão acontece mais tardiamente, com picos após o terceiro e o quarto ano, respectivamente, possivelmente em função da incompatibilidade entre as demandas crescentes do curso (publicação de artigos, qualificação, defesa de tese) e as condições pessoais para persistir no curso (família, emprego/renda).

(c) diversidade

A baixa efetividade das políticas de ações afirmativas implementadas na pós-graduação, uma das causas críticas identificadas, tem como efeito a dificuldade de acesso e permanência de grupos e indivíduos social e historicamente marginalizados e, consequentemente, a perpetuação do ciclo de acúmulo de desigualdade educacional ao longo das gerações.

No que se refere à desigualdade entre sexos, observa-se segregação por áreas do conhecimento tidas como mais ou menos femininas ou masculinas. Embora as mulheres sejam a maioria entre os titulados no mestrado (desde 2000) e no doutorado (desde 2003), há baixa participação desse segmento entre os titulados no doutorado nas Engenharias (33%) e nas Ciências Exatas e da Terra (36%), e uma alta presença entre os titulados no doutorado nas Ciências da Saúde (62%) e Linguística, Letras e Artes (65%), o que indica que clivagens históricas de sexo ainda se perpetuam (CGEE, 2024). Mulheres mantêm alta participação em áreas associadas ao "cuidado" e permanecem distantes das áreas ditas "duras", associadas à Ciência e Inovação.

Em relação ao corpo docente, o retrato da participação feminina é ainda mais crítico: em 2021, apenas em 2 das 9 grandes áreas do conhecimento (Linguística, Letras e Artes, e Saúde) as mulheres compunha 50% ou mais do corpo docente na pós-graduação *stricto sensu* brasileira. Nas Ciências Exatas e da Terra e nas Engenharias, a participação feminina não superava os 25%, conforme ilustra a Tabela 3.

Tabela 3 – Participação de mulheres no corpo docente da pós-graduação, por grande área – Brasil – 2021

GRANDE ÁREA	FEMININO		MASCULINO		TOTAL
Agrárias	2.903	35%	5.469	65%	8.372
Biológicas	4.046	45%	4.847	55%	8.893
Saúde	9.794	54%	8.193	46%	17.987
Humanas	7.721	49%	8.093	51%	15.814
Sociais Aplicadas	5.071	39%	7.959	61%	13.030
Linguísticas, Letras e Artes	3.707	59%	2.583	41%	6.290
Exatas e da Terra	3.028	25%	9.196	75%	12.224
Engenharias	2.135	23%	7.044	77%	9.179
Multidisciplinar	8.239	45%	10.055	55%	18.294
TOTAL	**46644**		**63439**		**110083**

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Plataforma Sucupira – Capes [s.d.].

No tocante ao pertencimento étnico-racial, o principal elemento a ser considerado é que a Plataforma Sucupira não dispõe de dados com grau de confiança suficiente sobre o perfil dos estudantes[1]. Assim, não é possível conhecer o atual estado de acesso e permanência e a demanda por políticas de ação afirmativa para públicos socialmente desfavorecidos pois há **carência de informações e de monitoramento regular do sistema de pós-graduação acerca das questões de equidade de acesso**.

A título de referência, o estudo conduzido por Colombo (2018) aponta que a proporção de pretos e pardos que concluíram a graduação entre 2014 e 2016 (37%) supera o percentual dessa população entre os ingressantes de mestrado (30%) e doutorado (29%) em cerca de 7 a 9 pontos percentuais (p.p.), respectivamente, o que indica um cenário de iniquidade no acesso à pós-graduação *stricto sensu*, no qual a raça/cor pode ser um critério relevante. Segundo Colombo:

> [...] Em 2015, o percentual de pretos e pardos na população era de 54% (IBGE, 2015b), proporção bem inferior àquela observada entre os egressos da graduação (...). A pós-graduação, nesse cenário, pode funcionar como um nível adicional de aprofundamento da desigualdade no sistema educacional brasileiro (Colombo, 2018, p. 258).

Colombo (2018) ainda observa que a distribuição da renda familiar estimada também parece influenciar de maneira decisiva no acesso, uma vez que os novos ingressantes na pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), no período de 2014-2016, possuíam, em geral, renda superior à do grupo de egressos da graduação.

Por fim, relativamente aos demais segmentos sociais sub-representados na pós-graduação *stricto sensu* brasileira, também não há dados relativos a acesso,

[1] O campo de raça/cor da Plataforma Sucupira não é, atualmente, um dado autodeclarado pelo estudante ou docente, mas preenchido pelo coordenador do programa de pós-graduação no sistema e, como não é de declaração obrigatória, mais de 80% das respostas enquadram-se em "não declarado". A Capes está organizando a implementação do censo da pós-graduação para possibilitar a autodeclaração da cor/raça.

permanência e conclusão desses estudantes, tampouco a acesso de docentes. Essa exclusão, no entanto, é presumida pela alta probabilidade de que ecoe a exclusão sofrida nos demais espaços da sociedade. É urgente, portanto, a produção de dados sobre esses grupos.

O estudo conduzido por Cesar (2020) a partir de busca nominal na Plataforma Sucupira, considerando os cursos submetidos à Avaliação Quadrienal de 2017, indicou a presença de, pelo menos, 13 programas de pós-graduação explicitamente orientados para a interculturalidade[2], direcionados a estudantes indígenas, quilombolas ou povos de matriz africana.

(d) despreparo das instituições e dos programas de pós-graduação

Dados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023) refletem o crescimento da participação de pessoas com deficiência na pós-graduação. As matrículas de estudantes com deficiência em programas de mestrado e doutorado *stricto sensu* passaram de 998, em 2017, para 2,8 mil, em 2021. O dado é geral, mas cada tipo de necessidade exige uma reconfiguração própria das práticas e dos espaços acadêmicos.

No caso de estudantes surdos, por exemplo, um importante marco foi a Lei n.º 10.436/2002, a Lei de Libras, que garante o reconhecimento dos direitos linguísticos, de identidade e da cultura surdas, incluindo o seu uso em sala de aula.

Para melhor compreender o impacto do avanço do uso da Língua de Sinais Brasileira (Libras) na pós-graduação, Monteiro (2018) realizou levantamento do número de discentes surdos titulados no mestrado, no doutorado e no pós-doutorado, entre 1998 e 2016. O resultado é o registro de uma progressão constante: iniciado com apenas 1 mestre surdo, em 1998, o estudo identificou, em 2016, 151 titulados – sendo 127 no mestrado, 21 no doutorado e 3 no pós-doutorado –, majoritariamente concentrados nas áreas de Tradução, Linguística e Educação.

Ainda nesse eixo, outro grupo que se destacou por exigir atenção especial são as estudantes grávidas e/ou aqueles(as) que realizam o cuidado primário de filhos pequenos. A Lei n.º 13.536/2017 consolidou importante avanço no tema ao regulamentar o direito à licença-maternidade para as pós-graduandas por até 120 dias, sendo vedada a suspensão do pagamento da bolsa durante o afastamento temporário.

Outra causa se refere ao adoecimento dos estudantes e casos de assédio moral nas instituições. O desenvolvimento de depressão e outras afecções psíquicas ao longo do período de pós-graduação, agravado por casos de assédio, é um fenômeno mundial, como aponta o artigo *Evidence for a mental health crisis in graduate education* (Evas, 2018). Este estudo, publicado na revista Nature Biotechnology, que realizou levantamento em 26 países, indicou que estudantes de pós-gradu-

[2] O indicativo de interculturalidade foi confirmado, nesses casos, pela consulta da pesquisadora ao projeto pedagógico e/ou objetivos de cada programa, como disponibilizados em seus respectivos sítios eletrônicos.

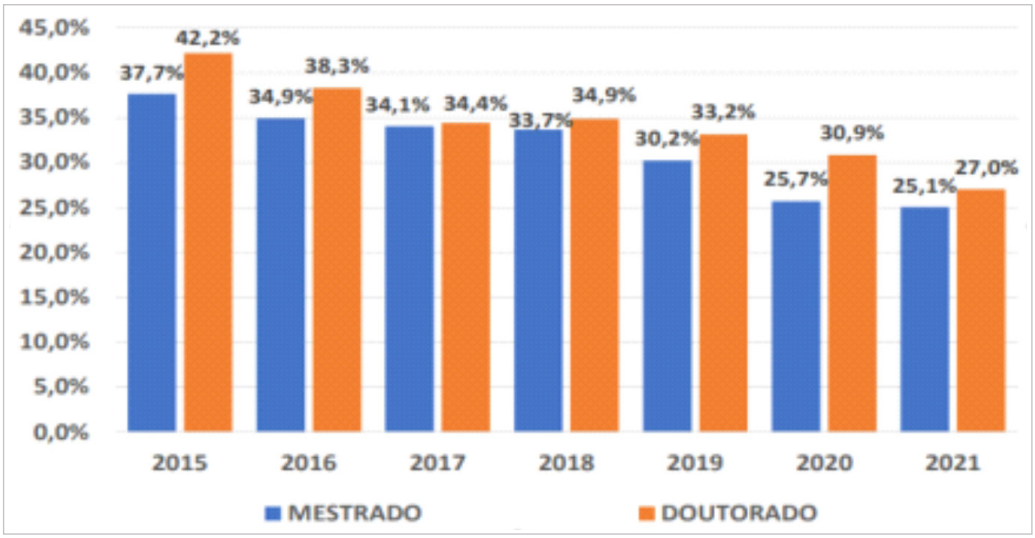
ação têm seis vezes mais chances de desenvolver depressão e ansiedade que a população geral.

(e) acesso, permanência e conclusão na pós-graduação

O levantamento de Ambiel et al. (2010) procurou destacar, para além dos efeitos recentes da crise sanitária provocada pela pandemia de Covid-19, quais seriam as causas de evasão na pós-graduação no Brasil. Os principais motivos identificados na análise fatorial estão relacionados, em âmbito pessoal, ao despreparo do próprio discente, à falta de interesse por pesquisa, às questões emocionais e financeiras, às relações sociais insatisfatórias com colegas, professores e funcionários, à ausência de programas que contribuam para o enriquecimento curricular, à necessidade de trabalhar ou dependência de alguém para custear os estudos e à distância de casa, entre outros.

Além da defasagem no valor de bolsas, segundo dados da Capes, pode-se observar, também, queda expressiva no volume de ingressantes com bolsa a partir do primeiro ano de curso, no período de 2015 a 2021. É desejável, portanto, a ampliação desses números para atrair novos estudantes.

Gráfico 9 – Ingressantes da pós-graduação (2015-2021) com bolsa no 1º ano, por nível e por matrícula



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Plataforma Sucupira – Capes [s.d.].

Associados à baixa demanda e à evasão dos cursos, observa-se uma significativa ociosidade de vagas na pós-graduação, o que indica **baixa atratividade da carreira científica para potenciais jovens pesquisadores**.

A Plataforma Sucupira registrou[3], no ano de 2020, 21% de vagas ociosas no mestrado e 25% no doutorado.

A ociosidade de vagas parece ter duas fontes principais:

1. A relação negativa de candidato/vaga, ou seja, quantidade de inscritos em processos seletivos menor que a quantidade de vagas abertas anualmente pelos programas de pós-graduação.

2. A seleção de menor número de candidatos do que a quantidade de vagas abertas, ou seja, alta taxa de inadequação do perfil do candidato ao programa de pós-graduação almejado.

CAUSAS CRÍTICAS

- As dificuldades de acesso de potenciais pós-graduandos a cursos de mestrado e doutorado, especialmente os de alta qualidade nas regiões Norte e Centro-Oeste.
- A pouca aderência dos cursos de mestrado e doutorado às necessidades da sociedade e do mercado de trabalho.
- A falta de cultura e de tradição das empresas dos setores industriais e de serviços no emprego de mestres e doutores nas áreas de pesquisa, de desenvolvimento e de inovação.
- A baixa efetividade das políticas de ações afirmativas implementadas nos programas de pós-graduação.
- Carência de informações e de monitoramento regular do sistema de pós-graduação acerca das questões de equidade de acesso.
- Baixa atratividade da carreira científica para os potenciais jovens pesquisadores.

REFERÊNCIAS

AMBIEL, R. et al. Motivos de evasão na pós-graduação no Brasil: um instrumento de medida. **Interação em Psicologia**, Curitiba, PR, v. 24, n. 1, 2020. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/psicologia/article/view/62231. Acesso em: set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 dez. 2023.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). **PNPG: Plano Nacional de Pós-Graduação 2024-2028: versão preliminar para consulta pública**. Brasília, DF: Capes, [2024].

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.

[3] Os dados de vagas ociosas devem ser usados e interpretados com cautela, pois trata-se de uma informação coletada de forma aberta no sistema. Em que pese a baixa confiabilidade do dado, optou-se por trazê-lo como referência preliminar para ser mais bem estudada na etapa de diagnóstico.

BRASIL. Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2002. Seção 1, p. 23.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.536, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a prorrogação dos prazos de vigência das bolsas de estudo concedidas por agências de fomento à pesquisa nos casos de maternidade e de adoção. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 ago. 2020. Seção 1, p. 5.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados do Censo Escolar da Educação Básica 2021**. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar. Acesso em: 4 set. 2023.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). **Plataforma Sucupira**: painel de dados do Observatório da Pós-Graduação. Brasília, DF: Capes, [s. d.]. Disponível em: https://sucupira-v2.capes.gov.br/painel. Acesso em: 8 out. 2024.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Mestres e Doutores 2019**. [S. l.: s. n.], 2019. Disponível em: https://mestresdoutores2019.cgee.org.br/. Acesso em: 4 set. 2023.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Mestres e Doutores 2024**. [S. l.: s. n.], 2024. Disponível em: https://mestresdoutores2024.cgee.org.br/estudo. Acesso em: 8 out. 2024.

CESAR, Layla Jorge Teixeira. **Contribuições ao estudo da diversidade cultural na educação superior**. 2020, 284 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2020.

COLOMBO, Daniel Gama e. A desigualdade no acesso à pós-graduação stricto sensu brasileira: análise do perfil dos ingressantes de cursos de mestrado e doutorado. In:

BOF, Alvana Maria; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais**. Brasília, DF: Inep, 2018. p. 241-274. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 1). Disponível em http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/1010. Acesso em: set. 2023.

EVAS, T.; BIRA, Lindsay; GASTELUM, Jazmin Beltran; WEISS, L Todd; VANDERFORD, Nathan L. Evidence for a mental health crisis in graduate education. **Nature Biotechnology**, New York, v. 36, p. 282-284, Mar. 2018. Disponível em: https://www.nature.com/articles/nbt.4089. Acesso em: set. 2023.

INSTITUTO SEMESP. **Pesquisa de Graduação e Pós-Graduação (Lato Sensu):** um diagnóstico sobre os números do ensino superior e a evolução das matrículas de especialização (lato sensu) nos últimos anos no Brasil. 2. ed. São Paulo: Semesp, 2021. Disponível em: https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Pesquisa-Graduacao-e-Pos-Graduacao-Instituto-Semesp-1.pdf. Acesso em: set. 2023.

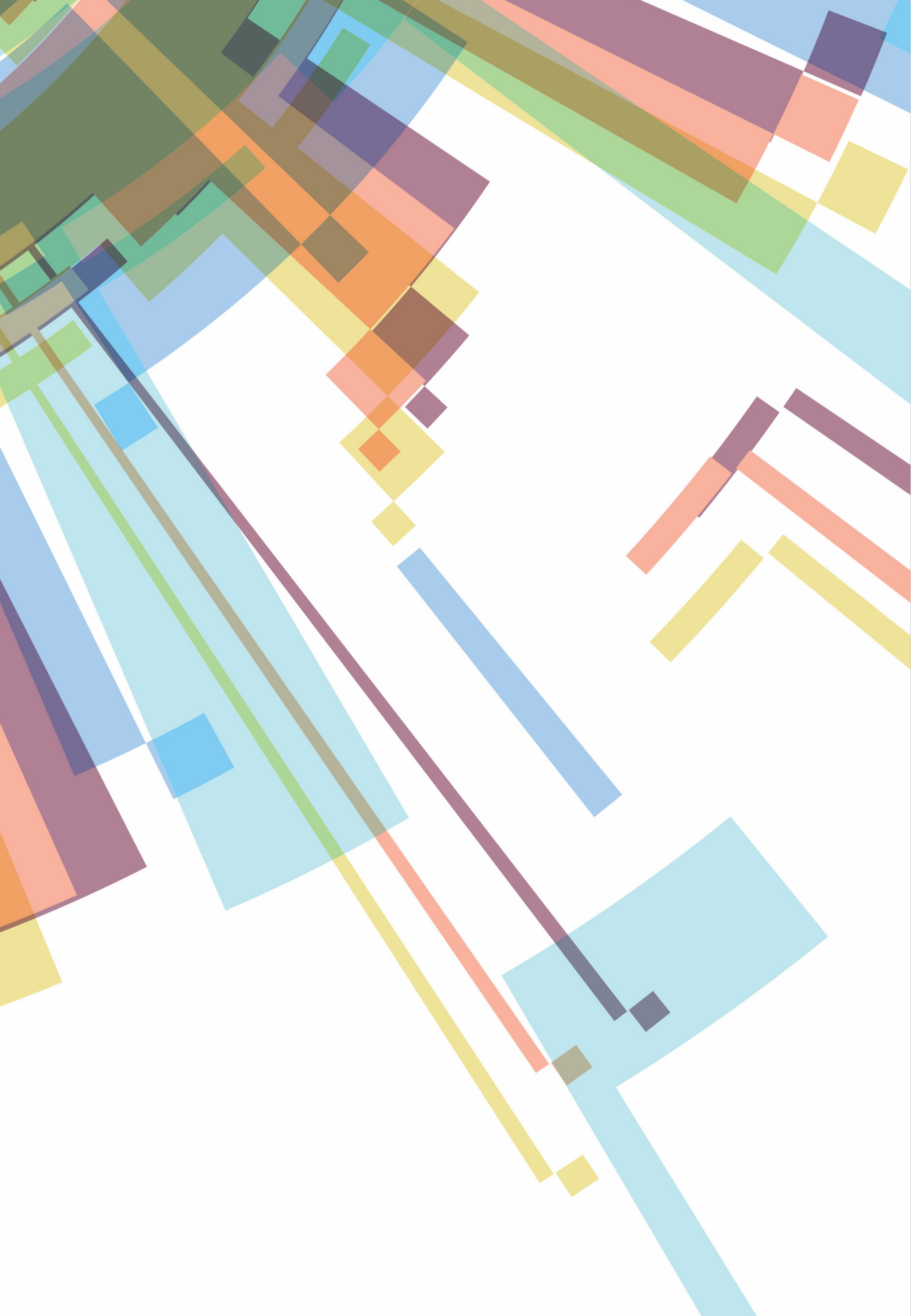
MAIOR, Alice Plakoudi Souto. **Trajetórias de mestrandos e doutorandos**: um estudo longitudinal dos fluxos de estudantes da pós-graduação stricto sensu brasileira. 2020. 264 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2020.

MONTEIRO, Myrna S. Mestres e doutores surdos: sobre a crescente formação especializada de pessoas surdas no Brasil. **Revista Virtual de Cultura Surda**, Petrópolis, RJ, n. 23, maio 2018. Disponível em: https://editora-arara-azul.com.br/wp-content/uploads/2023/08/1o-Artigo-da-Revista-23-de-MONTEIRO.pdf. Acesso em: set. 2023.

OBSERVATÓRIO DO CONHECIMENTO. **Orçamento do conhecimento 2021**: balanço anual. Disponível em: https://observatoriodoconhecimento.org.br/wp-content/uploads/2022/05/balanco-anual-orcamento-do-conhecimento-2021_compactado.pdf. Acesso em: set. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Education at a glance 2019**: OECD indicators. Paris: OECD, 2019a. Available in: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_f8d7880d-en. Access in: 3 de set. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Education Database**: graduates by field. Paris: OECD Education Statistics, 2019b. Available in: https://doi.org/10.1787/16a96291-en. Access in: 18 Ju. 2024.



16) PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

PROBLEMA

Desprofissionalização do magistério da educação básica.

ANÁLISE DESCRITIVA

A desprofissionalização do magistério da educação básica é um problema grave e compromete o direito à educação de qualidade para todos. Caracteriza-se pela precarização das condições do trabalho docente, com perda de direitos, baixa remuneração, volume de trabalho excessivo, crescimento de contratações temporárias de professores e deterioração do ambiente escolar.

Além disso, a desprofissionalização também se traduz na redução da autonomia do trabalho docente, com padronização e alienação da sua ação. Tais fatores levam à desvalorização social da profissão e à baixa atratividade da carreira, que já se faz visível pelo fato de que mais de um terço dos professores que atuam na educação básica não têm formação adequada na área curricular em que lecionam.

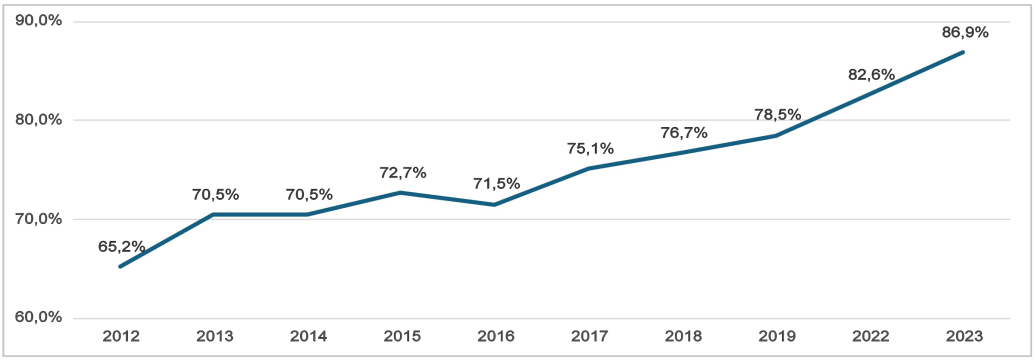
Por fim, a formação inadequada ou insuficiente de profissionais do magistério para atuarem na educação indígena, quilombola, do campo, bilíngue de surdos, de imigrantes e refugiados também está associada ao problema da desprofissionalização do magistério.

Esta seção apresenta dados que explicitam os fatores de desprofissionalização docente. Inicialmente, vale destacar que a remuneração média dos profissionais da educação é menor que a remuneração de profissionais de outras áreas que têm nível de escolaridade equivalente, especificamente os de formação em nível superior, fator importante para a baixa atratividade da carreira.

Concorrem para essa defasagem salarial dos docentes outros fatores, quais sejam: o não cumprimento do piso salarial previsto na Lei n.º 11.738/2008; a compressão salarial devido à inadequação ou ao não cumprimento dos planos de carreira; e a remuneração inferior dos profissionais contratados temporariamente em relação aos efetivos.

A remuneração média de professores, comparada a dos profissionais de outras áreas com formação similar, mostra que a relação percentual chegou a 86,9% em 2023, conforme o Gráfico 1.

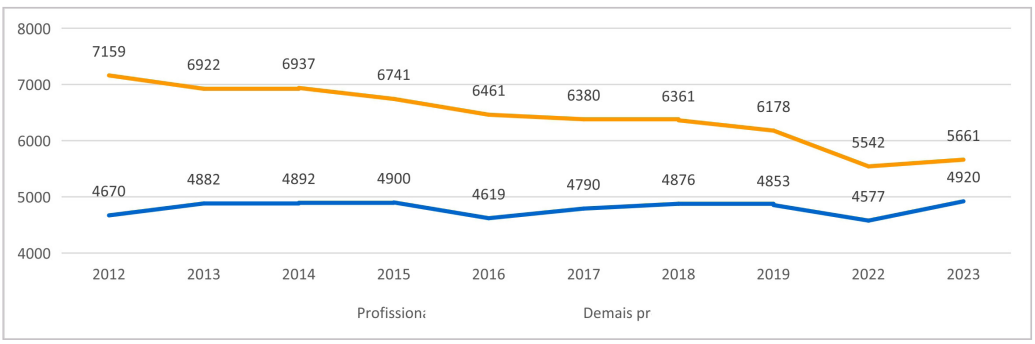
Gráfico 1 – Relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica e dos demais profissionais assalariados, com nível superior completo – Brasil – 2012-2019/2022-2023*



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad contínua/IBGE 2013-2022/2022-2023.
* Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de Covid-19. Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de maio de 2023.

O Gráfico 1 mostra que, apesar de a remuneração média dos docentes ser inferior à dos demais profissionais, houve uma evolução no índice, que, em 2012, era de 65,2%. No entanto, o Gráfico 2 indica que tal aproximação deveu-se à retração de 20,9% observada no rendimento bruto dos demais profissionais assalariados, não tendo sido fruto de elevação da valorização dos profissionais do magistério (Brasil. Inep, 2024).

Gráfico 2 – Rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica e dos demais profissionais com nível superior completo e Indicador 17A – Brasil – 2012-2019/2022-2023*



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad contínua/IBGE 2013-2022/2022-2023.
* Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de Covid-19. Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de maio de 2023.

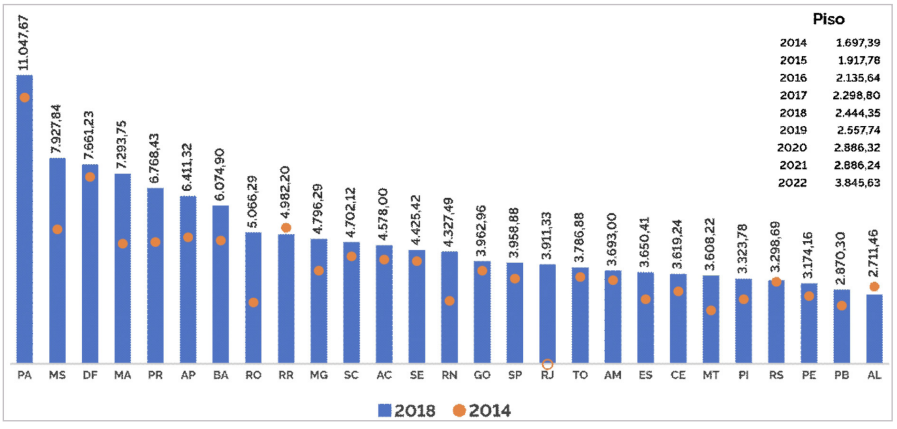
A evolução da remuneração bruta média dos profissionais do magistério, entre 2013 e 2023, no Gráfico 2, mostra que há pequenas variações no período e queda entre 2018 e 2022, com recuperação em 2023 (Brasil. Inep, 2024).

O comportamento da remuneração docente em relação à remuneração dos demais profissionais apresenta variações, considerando-se as cinco regiões do País. Em 2021, Norte e Nordeste chegaram a alcançar 95%. Para o Centro-Oeste e o Sul, a remuneração média dos profissionais do magistério, em 2021, alcançou pouco mais de 85% daquela dos demais profissionais com formação equivalente, e o Sudeste, por sua vez, chegou a 77,3%.

O cumprimento do piso salarial profissional nacional pelos entes federados é um fator que afeta a remuneração docente. O piso salarial foi instituído por meio da Lei n.º 11.738/2008, que além de fixar o valor mínimo do vencimento básico do docente de nível médio de formação, modalidade normal, estabeleceu a destinação de um terço da jornada do docente e a determinação de que os entes federados adequassem seus planos de carreira ao piso salarial.

Contudo, a aplicação do piso tem impacto diferenciado nas regiões do País. Os dados de remuneração extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) para os professores identificados nos censos escolares realizados pelo Inep mostram que, em 2018, havia estados em que o professor era remunerado, em média, com valor inferior ao piso salarial profissional nacional, a saber: Tocantins, Amazonas, Espírito Santo, Ceará, Mato Grosso, Piauí, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Paraíba e Alagoas; e três unidades federativas tinham remuneração média de até 3% acima do valor do piso, quais sejam: Goiás, São Paulo e Rio de Janeiro. Já em 2020, apenas o estado de Alagoas apresentava remuneração média inferior ao valor do piso, que era R$ 2.886,24.

Gráfico 3 – Remuneração média dos docentes da rede estadual com formação superior em atuação na educação básica e jornada de 40 horas semanais – Brasil – 2014 e 2018 (valores nominais em reais)



Fonte: Elaborado pelo Inep/DEED com base no Censo Escolar e na Rais (Brasil, 2023).

O Gráfico 4, por sua vez, mostra essa realidade no ano de 2020, quando o piso salarial era de R$ 2.886,24.

Gráfico 4 – Remuneração média dos docentes da rede estadual com formação superior em atuação na educação básica e jornada de 40 horas semanais – Brasil – 2020 (valores nominais em reais)

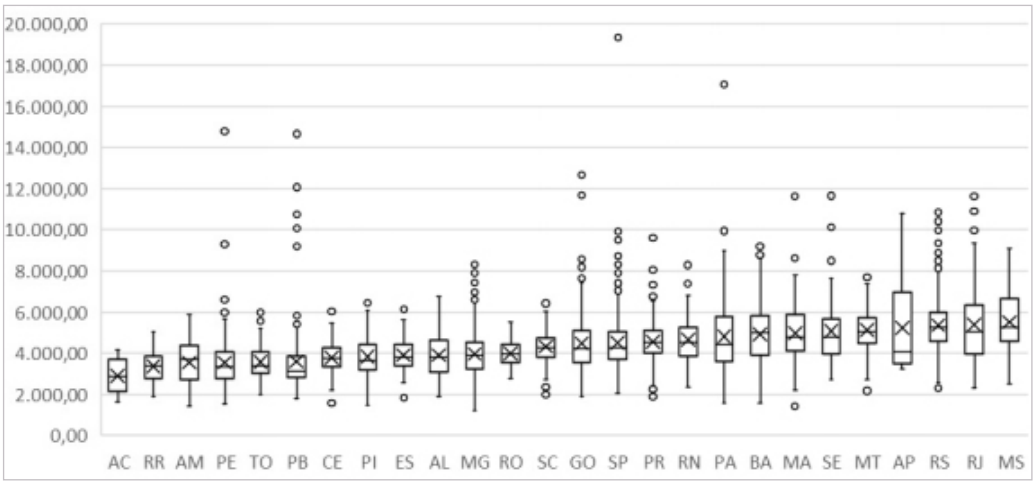


Fonte: Elaboração própria com base no indicador de remuneração média de docentes com base no censo escolar e na Rais (Brasil, 2020).

Essa situação torna-se mais drástica considerando-se que o piso salarial esteja fixado para professores com nível médio de formação, na modalidade normal. Em 2020, apenas 8,4% dos docentes da educação básica pública tinham esse nível de formação, enquanto 81,28% tinham licenciatura (Brasil, 2021).

Já com relação às remunerações médias dos professores praticadas pelos municípios (Gráfico 5), temos que, em 2020, quando o piso salarial era R$ 2.886,24, em 11 estados, as remunerações médias nas redes municipais estiveram entre R$ 3.000,00 e R$ 4.000,00 (RR, AM, PE, TO, PB, CE, PI, ES, AL, MG e RO), o que corresponde a percentuais de 3,9% a 38,5% do valor do piso. Os municípios do estado do Acre apresentaram média de remuneração inferior aos demais, entre R$ 2.000,00 e pouco menos de R$ 4.000,00. Municípios de cinco estados (SC, GO, SP, PR e RN) tiveram médias entre R$ 3.800,00 e R$ 5.000,00; e os municípios dos demais estados (PA, BA, MA, SE, MT, AP, RS, RJ e MS) apresentaram médias salariais dos seus docentes entre pouco menos de R$ 4.000,00 e R$ 6.000.00, com destaque para as redes municipais do Amapá, do Mato Grosso do Sul e do Rio de Janeiro, cuja margem superior das médias ultrapassou os R$ 6.000,00.

Gráfico 5 – Distribuição dos municípios pela remuneração média padronizada para 40 horas semanais, por unidade da Federação – Brasil – 2020 (valores nominais em reais)



Fonte: Elaboração própria com base no indicador de remuneração média de docentes com base no censo escolar e na Rais (Brasil, 2020).

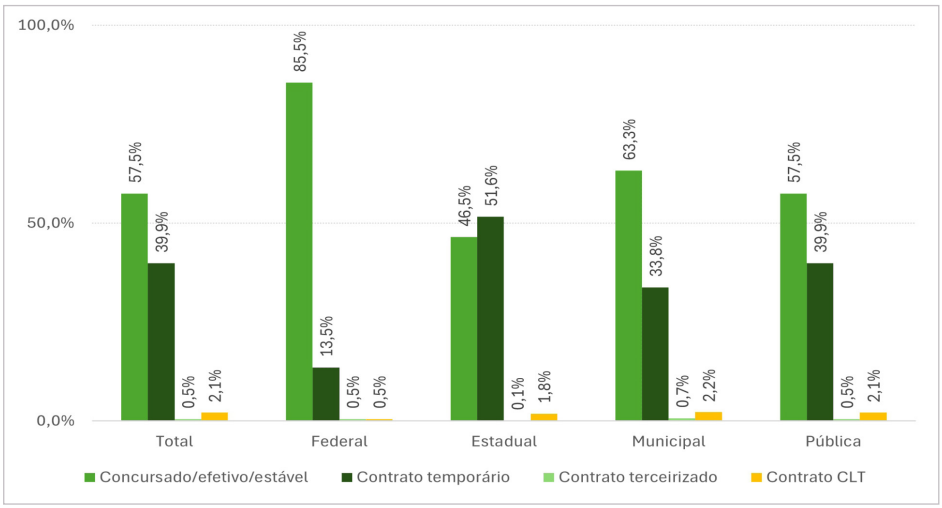
Sendo o valor do piso, em 2020, de R$ 2.886,34, constata-se que, em diversos municípios, os valores de remuneração média são inferiores ou muito próximos ao valor do próprio piso. Ou seja, é provável que exista uma compressão salarial, em que não são respeitadas as distâncias salariais entre diferentes níveis das carreiras, de forma que os professores, em seu conjunto, recebem salário próximo ao valor do piso.

No que diz respeito à adequação dos planos de carreiras ao valor do piso salarial, que é fixado para o nível médio de formação, modalidade normal, esperar-se-ia que os profissionais que estivessem posicionados em níveis superiores ao do vencimento básico tivessem remuneração compatível com os índices de distanciamento entre níveis nas respectivas estruturas de carreira. Contudo, os dados do Gráfico 5 mostram que essa não é uma realidade em todo o País, que apresenta o fenômeno da compressão salarial dentro das carreiras.

O vínculo estável de trabalho nas redes de ensino é outro aspecto fundamental do direito dos profissionais do magistério da educação básica. A Constituição Federal, art. 206, inciso V, preconiza o "[...] ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos (profissionais) das redes públicas." (Brasil, 1988). Também a LDB, art. 67, inciso I, estabelece que os sistemas de ensino devem garantir o "[...] ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos" (Brasil, 1996).

A Estratégia 18.1 do PNE 2014-2024 estabelece que 90%, no mínimo, dos profissionais do magistério ocupem cargos de provimento efetivo (com vínculo estável). Mas, de acordo com dados do Censo Escolar de 2023 apresentados no Gráfico 6, nos estados, apenas 46,5% dos professores contratados são ocupantes de cargo efetivo, 63,3% nas redes municipais e 85,5% nas federais.

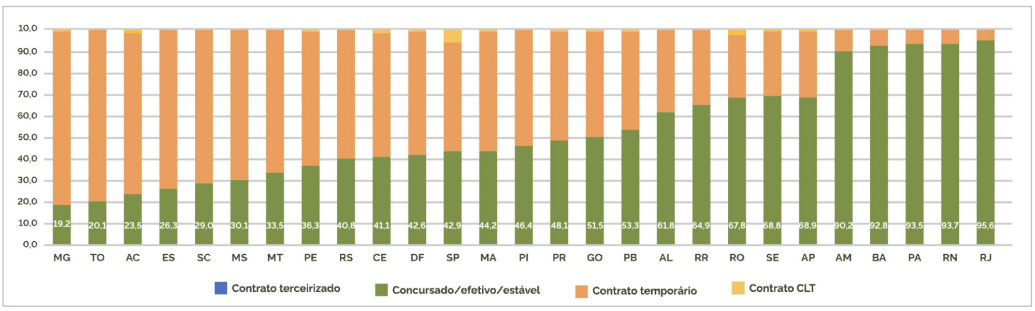
Gráfico 6 – Percentual de docentes, por forma de contratação, segundo a rede de ensino de educação básica – Brasil – 2023



Fonte: Estatísticas Censo Escolar (Brasil. Inep, 2024).

O Gráfico 7 apresenta a incidência de vínculos temporários nas redes estaduais em 2023. Enquanto no Rio de Janeiro menos de 5% dos professores são temporários, em Minas Gerais, mais de 80% dos docentes não têm vínculo estável.

Gráfico 7 – Percentual de docentes da educação básica na rede estadual, por situação funcional, regime de contratação ou tipo de vínculo – Brasil – 2023



Fonte: Estatísticas Censo Escolar (Brasil. Inep, 2024).

A desprofissionalização também é marcada pelo excessivo volume de trabalho dos profissionais. As jornadas incluem vários turnos, em mais de uma escola, o ensino é dirigido a mais de uma etapa e o número de alunos por professor é superior aos padrões praticados internacionalmente. Segundo estudo de Moriconi, Gimenes e Leme (2021) sobre os anos finais do ensino fundamental (EF2) no Brasil, nos Estados Unidos, na França e no Japão, os professores lecionam em apenas uma escola, enquanto 45% dos professores brasileiros atuam em mais de uma escola e 30% em mais de uma rede. Além da sala de aula, a sobrecarga de trabalho envolve des-

locamentos, adaptação do trabalho a cada contexto e envolvimento em atividades coletivas nas diferentes escolas em que o professor trabalha.

O mesmo estudo mostra que quase 40% dos professores de língua estrangeira dos anos finais do ensino fundamental têm mais de 300 estudantes, no total, no Brasil, número que, em outros países, fica em torno de 200 alunos, o que dificulta para o profissional conhecer os estudantes, planejar o ensino com base em seus conhecimentos prévios, avaliar tarefas, dar devolutivas, entre outras atividades próprias do magistério.

Segundo dados do Censo Escolar de 2020, nas redes municipais de ensino, a média é de 228,6 estudantes por professor do EF2, com variações que apontam números inferiores a 50 e superiores a 500 estudantes por professor (Brasil. Inep, 2023).

Embora o excesso de trabalho possa ser associado a uma decisão pessoal em busca de melhor remuneração, é fato que essa situação agrava não só a qualidade do ensino, mas também afeta negativamente a saúde dos profissionais. Há evidências de que professores brasileiros que trabalham mais de 50 horas por semana em mais de uma escola têm maiores chances de se ausentar do ofício devido a problemas de saúde (Rodríguez-Loureiro *et al*., 2019 *apud* Moriconi *et al*., 2023). Nessa direção, a questão da saúde do trabalhador da educação tem sido objeto de debate como um aspecto relevante do processo de valorização profissional.

Considerada como um dispositivo de redução desses danos, a garantia de que um terço da jornada do docente seja destinada a atividades extraclasse, prevista na Lei do Piso, não alcança uma implementação efetiva. Segundo o Inep, 85,2% das redes estaduais de ensino declararam possuir legislação que prevê o limite máximo de dois terços para o desempenho das atividades de interação com os educandos em sala de aula. Apenas os estados do Pará, do Goiás e do Rio de Janeiro declaram não possuir essa legislação. Já no caso dos municípios, 74,2% das redes possuem legislação que prevê o limite de dois terços da carga horária para atividades em sala (Brasil, 2022b).

Ademais, a existência de sala de professor nas escolas, que garanta um espaço extraclasse para planejamento e trabalho coletivo entre pares, não é realidade em todo lugar. Segundo os dados do Censo Escolar, aproximadamente 74% de escolas tinham sala de professor em 2015 e 78,65% em 2020.

Outro dado relevante do Censo Escolar é que 8.365 escolas continuam, em 2022, sem nenhuma conexão à internet, das quais 87% estão em áreas rurais. Segundo dados extraídos do Painel de Conectividade nas Escolas em 2024, 7.775 escolas – entre as quais 6.928 são rurais – e 30.489 docentes não têm acesso à internet (Brasil, 2024b).

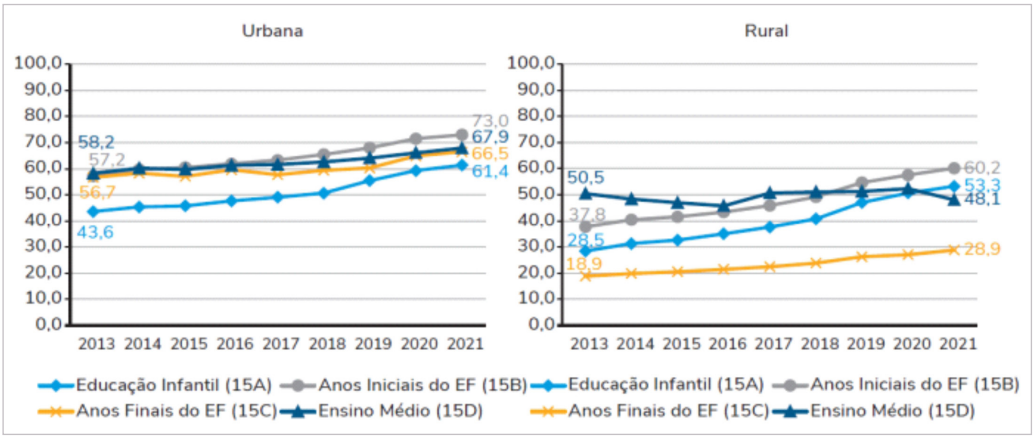
Nos últimos anos, o uso compulsório de plataformas digitais para organização dos conteúdos e das aulas provoca debates. Nesse contexto, há diminuição da autonomia e da participação dos profissionais nos processos de tomada de decisão sobre o próprio trabalho, o que potencializa a padronização do ensino por meio dos chamados “pacotes pedagógicos” e sistemas de gestão do ensino. Tal mecanismo

vincula, equivocadamente, a qualidade de ensino à avaliação do desempenho docente, a aprendizagens instrumentais e à permanente "prestação de contas" como elementos que restringem a autonomia e as condições de reflexões dos professores sobre o "fazer docente".

A mecanização do ensino está na contramão do potencial do uso de tecnologias digitais como forma de personalização do aprendizado, de colaboração entre os estudantes e mais comunicação entre professores, alunos e familiares, de modo a contribuir para o desenvolvimento de habilidades próprias de um mundo cada vez mais conectado e digital (Mendes; Oliveira, 2023). Evidencia-se que a falta de infraestrutura e acesso à internet e de formação dos professores para uso criativo das tecnologias também gera impedimentos objetivos, além da tendência de terceirização de serviços educacionais, que direciona recursos financeiros públicos para a iniciativa privada para a compra de equipamentos e plataformas educacionais.

O exercício da profissão de magistério em uma área de ensino diferente da área de formação em nível superior é uma situação recorrente no País, que compromete a qualidade de ensino e favorece a precarização do trabalho docente. Nas escolas urbanas do ensino fundamental, 73,0% dos docentes dos anos iniciais e 66,5% dos docentes dos anos finais têm formação adequada para as disciplinas que ministram. No ensino médio, apenas 61,4% têm formação adequada à área de conhecimento em que lecionam (Brasil, 2022). A situação nas escolas rurais é ainda pior. Longe dessa necessária aderência, o Gráfico 8 apresenta como evoluiu, entre 2013 e 2021, o percentual de professores com formação adequada.

Gráfico 8 – Percentual de docências de professores com formação superior adequada na área de conhecimento que lecionam, por localização – Brasil – 2013-2021



Fonte: Brasil. Inep (2022, p. 336).

Nesse universo, é importante ressaltar os dados do Censo Escolar de 2021 sobre a relação entre atuação e formação do professor. O ensino nos anos iniciais e finais nas disciplinas de Geografia, História, Ciências, Matemática e Língua Portuguesa tem em torno de 33% (um terço) de docentes sem a formação adequada. Ainda mais grave é o percentual de quase 50% dos professores de Física do ensino médio sem formação na área.

Este problema é potencializado pela diminuição da quantidade de licenciados em nível superior em áreas como Matemática, Física, Química e Biologia, fenômeno conhecido como "apagão" docente (Tabela 1). É possível que essa redução esteja relacionada com a baixa atratividade da carreira devido aos problemas de remuneração, à incerteza quanto à oportunidade de concursos públicos, entre outros fatores.

Tabela 1 – Concluintes de licenciatura com até 29 anos em cursos com mais de 1,5 mil egressos em 2020

Cursos	2016	2020	Variação 2016/20
Artes Visuais formação de professor	1.171	1.194	▲ 2,0%
Biologia formação de professor	8.607	6.469	▼ -24,8%
Ciências sociais formação de professor	1.073	870	▼ -18,9%
Educação especial formação de professor	57	221	▲ 287,7%
Educação física formação de professor	15.650	12.796	▼ -18,2%
Filosofia formação de professor	1.233	1.067	▼ -13,5%
Física formação de professor	1.248	1.363	▲ 9,2%
Formação pedagógica de professor para a ed. Básica	334	517	▲ 54,8%
Geografia formação de professor	3.955	3.174	▼ -19,7%
História formação de professor	6.173	5.605	▼ -9,2%
Letras formação de professor	12.486	10.953	▼ -12,3%
Matemática formação de professor	5.677	5.781	▲ 1,8%
Música formação de professor	1.097	842	▼ -23,2%
Pedagogia	46.664	53.641	▲ 15,0%
Química formação de professor	2.767	2.216	▼ -19,9%

Fonte: Instituto Semesp, 2022.

O magistério entre profissionais indígenas, quilombolas e do campo apresenta nuances relevantes. Os dados do Inep mostram problemas com a quantidade de profissionais disponíveis, com a formação e com a qualidade do ensino, que precisa atender as especificidades socioculturais dessas populações tradicionais. Por outro lado, não existem dados estatísticos que permitam o acompanhamento sobre a contratação por concurso público de professores representantes dessas populações.

ANÁLISE CAUSAL

Esta seção apresenta as principais causas do diagnóstico apresentado na primeira seção sobre o problema da "desprofissionalização do magistério", bem como as relações entre essas causas, como forma de explicar o problema e encaminhar estratégias para seu enfrentamento.

A desprofissionalização do magistério é um problema que possui várias e distintas causas inter-relacionadas. Aquelas que mais diretamente incidem sobre o problema são: a baixa atratividade da carreira docente, a alta evasão da carreira docente, a individualização e a mecanização do trabalho docente, a predominância da baixa qualidade da formação inicial, a baixa eficiência do sistema de formação inicial, bem como a baixa qualidade e a insuficiência da formação continuada.

Com relação à baixa atratividade da carreira docente, as causas que diretamente levam a ela estão relacionadas aos planos de carreira pouco atrativos, ao vencimento básico inicial baixo e às condições precárias do trabalho docente.

Os **planos de carreira são pouco atrativos**, pois a amplitude da carreira tem sido pequena e o tempo para se alcançar o topo é muito longo, com o risco de que não seja alcançado. Esse é o fenômeno da compressão salarial das carreiras nas redes de ensino, que é percebido pela pequena diferença entre a menor e a maior remuneração dos profissionais do magistério.

O vencimento básico inicial dos professores deveria corresponder, no mínimo, ao valor do piso salarial profissional nacional. Contudo, vários fatores se relacionam com o não cumprimento do piso salarial por algumas redes de ensino. Entre esses fatores, podem ser citados o grande impacto dos salários dos docentes nas finanças dos entes e o peso dos salários dos aposentados nas folhas de pagamento dos entes que têm regime próprio de previdência. Os reajustes salariais dos profissionais na ativa são extensivos aos inativos e são custeados por recursos dos Tesouros, de forma que o gestor público, em muitos casos, tem que lidar com um conflito entre os limites com despesa de pessoal, estabelecidos aos entes da Federação na Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000, art. 19), e o cumprimento da Lei do Piso.

Outro fator que incide sobre o cumprimento do piso salarial é a sua fórmula de ajuste mensal. A regra atual da Lei n.º 11.738/2008, com base na variação do Valor Aluno-Ano (VAAF) dos últimos dois anos, de acordo com as regras do Fundeb, implicou, ao longo da vigência da Lei do Piso, índices de reajuste superiores à variação das receitas do Fundo, o que gerou dificuldades fiscais para muitos entes subnacio-

nais. Por fim, cabe ressaltar que a sustentação fiscal das despesas de pessoal com a educação depende da qualidade da gestão da rede alcançada pelo gestor público. Não são poucos os casos de denúncias de mal uso dos recursos do Fundeb endereçadas aos Tribunais de Contas das diversas jurisdições.

Os parâmetros do Custo-Aluno-Qualidade (CAQ), definidos pela Emenda Constitucional n.º 108/2020, são fundamentais para a definição dos requisitos de organização e gestão da oferta nas redes e nas escolas, para o alcance da qualidade da educação e, por conseguinte, do dimensionamento da necessidade de recursos. Contudo, da forma como está definido, o CAQ ainda não está referenciado nos parâmetros de formação, qualificação e remuneração dos profissionais da educação, em particular dos docentes. Isso ajudaria os gestores a dimensionarem suas necessidades de financiamento e implementarem medidas em relação à valorização dos profissionais da educação, para alcançarem a almejada qualidade. De toda forma, a implementação do CAQ depende da aprovação de lei complementar que institui o Sistema Nacional de Educação (SNE).

Além dos planos de carreira pouco atrativos e do vencimento inicial baixo, tem-se a **precarização das condições de trabalho do docente**. Esta é causada por fatores relacionados com o contexto de insegurança e violência nas escolas; a insuficiente infraestrutura escolar física e de recursos pedagógicos; e o grande volume de trabalho dos docentes, que lecionam em vários turnos, em mais de uma etapa da educação básica, em várias escolas e com número elevado de alunos. A questão da violência nas escolas, enquanto fator de precarização das condições de trabalho do docente, por sua vez, tem múltiplas e diversas causas que extrapolam o próprio campo da educação e encontra raízes em vários setores da sociedade, inclusive nas suas dimensões política e econômica. Seu enfrentamento não se esgota no escopo do Plano Nacional de Educação, mas em uma perspectiva de Estado que congrega educação, saúde, assistência social, segurança pública e justiça.

O grande volume de trabalho, como já mencionado, pode ser explicado pela busca do docente por melhor remuneração. O acúmulo de vínculos afeta negativamente sua saúde.

O adoecimento dos docentes já é um problema por si só, mas também acarreta prejuízos, como o absenteísmo e a necessidade de substituição de profissionais. Como exemplo, pesquisa publicada em 2023 mostra que o afastamento laboral de professores da educação básica brasileira por motivo de distúrbios musculoesqueléticos é de 14,7% – 16,5% para o sexo feminino e 11,7% para o masculino. Os fatores associados aos afastamentos do trabalho por distúrbios musculoesqueléticos estão relacionados à exposição dos professores à sobrecarga de trabalho e a ambientes escolares estressantes (Assunção *et al.*, 2023).

Esse problema, além de interferir na qualidade do trabalho dos professores, impacta a aprendizagem dos estudantes, segundo Moriconi *et al*. (2023). Estudos demonstram que o adoecimento da categoria está associado à configuração do tra-

balho, bem como à desvalorização do professor diante de suas competências e sua relevância para a educação básica no Brasil (Maia, 2019). Além da sobrecarga de trabalho, outras duas causas estão relacionadas às condições precárias de trabalho docente. A primeira é a atuação de docentes em desvio de função em algumas redes. A segunda é a não garantia, em sua jornada de trabalho, da parcela de tempo dedicado as necessárias atividades extraclasse.

Todos esses fatores confluem para a situação de precarização das condições de trabalho do docente, que, por sua vez, pode se evadir da carreira. Somam-se a esses fatores a individualização e a mecanização do trabalho docente como causas para a desprofissionalização do magistério da educação básica. A atuação do professor é reduzida a de um "entregador de aulas" no espaço escolar. Isso ocorre fundamentalmente por insuficiência da coordenação do processo de gestão pedagógica na escola.

Por sua vez, a insuficiência da coordenação do processo de gestão pedagógica leva à frágil interação entre os profissionais do magistério e a escola e, consequentemente, a não articulação e a não gestão do projeto político-pedagógico.

Os processos de coordenação pedagógica da escola são dependentes também do envolvimento do conjunto de profissionais da educação que nela atuam. Esses **profissionais que atuam na gestão escolar carecem de valorização profissional**, o que inclui formação adequada ao exercício de suas atribuições, em sintonia com o projeto pedagógico da escola.

Os problemas relacionados a **processos insuficientes de coordenação pedagógica das escolas** decorrem da fragilidade da direção escolar. **Os diretores**, por um lado, têm boa parte do tempo útil empregado em processos burocráticos, e, por outro, acabam tendo pouca autonomia de gestão pedagógica, sobretudo aqueles que foram **escolhidos apenas por critérios políticos**.

Além disso, a adoção de soluções de mercado (pacotes pedagógicos e sistemas de gestão), com ausência de participação dos professores, reduz a autonomia e a criatividade de seu trabalho (padronização).

A desprofissionalização do magistério é causada também por problemas relacionados à formação inicial e continuada. Quanto à formação para o magistério, há problemas relacionados à baixa eficiência do sistema de formação inicial e à predominância de qualidade inferior.

Em termos de eficiência do sistema educacional, o Censo da Educação Superior de 2021 mostra que apenas 15% das vagas para licenciaturas são ocupadas. Dos que ingressam, 47% concluem os cursos, de forma que somente 7% das vagas abertas são aproveitadas. Contudo, dos concluintes, apenas 33,1% entram na carreira docente. Ou seja, só 2,3% das vagas ofertadas se convertem em ingresso no mercado de trabalho docente.

O alto percentual de ociosidade de vagas ofertadas nas licenciaturas em todas as modalidades acontece porque a **oferta dessas vagas, tanto no ensino superior público quanto no privado, não é planejada, em especial na modalidade de**

ensino a distância, e não se faz prospecção da demanda potencial, bem como em razão da baixa procura pelos cursos de licenciatura. Isso reforça os indicadores de que há baixa atratividade da carreira.

Outra causa da baixa eficiência do sistema de formação inicial é a reduzida taxa de conclusão nos cursos de licenciatura, especialmente nas ciências exatas. Dos que se matriculam, apenas 47% concluem o curso (Brasil, 2021). Entre as causas da evasão, estão as dificuldades de alguns alunos acompanharem com desempenho as disciplinas – alunos que foram admitidos no vestibular apesar de seu baixo desempenho no processo de educação básica –, bem como as condições socioeconômicas enfrentadas por candidatos, que dificultam seu ingresso e sua permanência nos cursos de licenciatura. Em grande parte, são **pessoas com dificuldades socioeconômicas que procuram cursos de licenciatura**, cujas condições de acesso são bastante facilitadas pela grande oferta. Como consequência desses fatores, o sistema de formação inicial gera poucos docentes que efetivamente ingressam na carreira.

Com respeito à baixa qualidade na formação inicial, isso está diretamente relacionado à citada oferta indiscriminada de vagas em cursos de licenciatura sem garantia de qualidade, em especial em IES privadas na modalidade EaD.

Dados sobre desempenho de estudantes de licenciaturas no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) 2021 mostram que há baixo desempenho desses estudantes, com médias nacionais variando de 36 a 45, numa escala de pontuação que varia de 0 a 100. A mesma pesquisa mostra que as licenciaturas oferecidas por IES públicas apresentam nota superior, no geral, às IES privadas, com exceção nas áreas de Filosofia, Letras-Português e Inglês, Física, Ciências Biológicas, em que as notas são muito próximas ou iguais; e Ciência da Computação, em que a relação se inverte. Além disso, as licenciaturas realizadas na modalidade presencial também apresentam notas bastante superiores àquelas oferecidas na modalidade EaD. Se considerarmos que 80% das vagas de licenciatura são de IES privadas e que estas oferecem massivamente vagas de EaD, encontramos um nó crítico do problema da formação de docentes na oferta privada a distância. Segundo dados do Inep, das 1.648.328 matrículas em licenciaturas em 2021 (Brasil, 2021), 35,6% foram registradas em instituições públicas, e 64,4%, em privadas. As matrículas em licenciaturas presenciais representaram 39%, enquanto a modalidade a distância concentrou 61% do total (Brasil. Inep, 2022).

Assim, a despeito de que os cursos presenciais oferecidos por instituições públicas também tenham tido nota considerada baixa, segundo exame aplicado a seus alunos, a maior parte do problema está localizada nas redes privadas a distância. Considera-se que essa baixa qualidade da formação inicial oferecida pelas IES privadas na modalidade EaD seja causada por licenciosidade na aprovação e no reconhecimento de cursos privados de baixa qualidade associados à formação do magistério, somada ao aumento massivo do crédito educativo para alunos ingressarem em IES sem considerar critérios de qualidade. A ampla disponibilidade

de recursos do crédito educativo estimula a lógica mercadológica de instituições privadas, que intensificam sua atuação na oferta de cursos sem compromisso com a qualidade da formação. Essa licenciosidade, que abre as portas para a larga oferta de cursos sem qualidade, decorre da **regulação ineficaz dos cursos de formação inicial, especialmente na modalidade EaD**. Por não haver planejamento da oferta e por haver grande facilidade no empreendimento, os cursos de licenciatura são pouco alinhados às demandas educacionais locais. Assim, a formação inicial, em geral, não contempla a docência para atuação nas modalidades da educação básica e em temas transversais, bem como em relação a grupos não hegemônicos, o que impacta diretamente na sua baixa qualidade, porquanto está inadequada ao contexto das escolas e das populações.

A **baixa qualidade da formação inicial advém, também, da pouca ênfase na articulação entre teoria e prática nos cursos oferecidos**, bem como com o não cumprimento de estágios supervisionados, como definem as diretrizes curriculares. Por fim, impacta na desprofissionalização do magistério o problema da baixa qualidade e a insuficiência da formação continuada.

A insuficiência da formação continuada ocorre porque docentes não conseguem participar da formação continuada dentro da jornada de trabalho e porque planos de carreira não valorizam essa formação, o que gera incentivos adversos, como, por exemplo, a realização de cursos de curta duração.

A literatura especializada associa a melhoria da qualificação da formação inicial e/ou continuada dos professores concursados à implantação de planos de carreira efetivos. Ou seja, os incentivos de plano de carreira geram demanda por formação (inicial e continuada) e titulação em nível de pós-graduação (Lima; Azevedo, 2022).

Quanto à baixa qualidade da formação continuada, concorrem os formatos de curta duração – estimulados pelos mencionados incentivos de carreira –, que têm baixo impacto na qualificação do professor; a **predominância de iniciativas de formação continuada apartadas da prática pedagógica**, bem como em relação aos grupos não hegemônicos. Além disso, há a **ausência ou a fragilidade da regulação da pós-graduação *lato sensu***, que permite a existência de cursos de currículo, carga horária e qualidade inadequados para o desenvolvimento profissional do docente.

Há falta de professores efetivos de diversas disciplinas em muitas redes de ensino, com risco de "apagão" de profissionais do magistério na educação básica. A carência de professores efetivos, causada também pela pouca realização de concursos públicos pelas redes, leva à existência de grande número de professores temporários em algumas redes. Tanto a falta de docentes em algumas redes como a crescente presença de professores com contratos temporários enfraquecem a participação dos docentes nos processos de construção de políticas educativas e comprometem a qualidade do ensino nas disciplinas curriculares, o que leva ao baixo desempenho na aprendizagem dos alunos.

Assim, o problema da desprofissionalização do magistério precisa ser enfrentado e revertido dentro do próximo decênio, sob pena da falência da educação brasileira em seu objetivo de promover o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, como preconiza a Constituição Federal, em seu art. 205.

CAUSAS CRÍTICAS

- Planos de carreira pouco atrativos.
- Baixo vencimento inicial da carreira de professor.
- Precarização do trabalho docente que afeta a saúde física e mental do profissional.
- Baixa valorização dos profissionais da educação que atuam na gestão escolar.
- Coordenação insuficiente do processo de gestão pedagógica na escola.
- Forma de escolha da direção escolar apenas por critérios políticos.
- Oferta de vagas de licenciatura no ensino superior público e privado sem planejamento, em especial na modalidade a distância (prospecção da demanda potencial).
- Condições socioeconômicas que dificultam o ingresso e a permanência dos candidatos nos cursos de licenciatura.
- Regulação ineficaz dos cursos de formação inicial, especialmente na modalidade EaD.
- Baixa qualidade da formação inicial em razão da pouca ênfase na articulação entre teoria e prática nos cursos oferecidos.
- Predominância de iniciativas de formação continuada apartadas da prática pedagógica.
- Ausência e fragilidade na regulação da pós-graduação *lato sensu*.

REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, A. A.; FONSECA, G. C.; ALCANTARA, M. A.; BARBOSA, R. E. C. Afastamento do trabalho por distúrbios musculoesqueléticos entre os professores da educação básica no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, v. 48, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2317-6369/18822pt2023v48edepi5. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 dez. 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 Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso

salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Seção 1, p. 1.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Remuneração Média dos Docentes**. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/remuneracao-media-dos-docentes. Brasília, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados do Censo da Educação Superior.** Brasília, DF: Inep, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Subsídios para o Grupo de Trabalho de formação inicial de professores. **A valorização dos professores da educação básica**: formação, carreira, remuneração e condições de trabalho e saúde. Diretoria de Estatísticas Educacionais. Brasília, 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Estatísticas Censo Escolar**. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/estatisticas-censo-escolar. Brasília, 2024.

BRASIL Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Ensino a distância cresce 474% em uma década**. Brasília, DF: Inep, 4 nov. 2022a. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-da-educacao-superior/ensino-a-distancia-cresce-474-em-uma-decada. Acesso em: 10 dez. 2023.

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

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, 2024.

BRASIL Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo Escolar**: resultados [de 2010 a 2023]. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/reas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar. Acesso em: ago. 2023.

BRASIL Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). **Conectividade nas escolas**. Brasília, DF: Anatel, 2024b. Disponível em: https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/infraestrutura/conectividade-nas-escolas. Acesso em: out. 2024.

CAPUZZO, Alisson Minduri; TANNO, Claudio Riyudi. **Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério da educação básica pública:** relação entre VAAT, CAQ e piso em uma nova lei de regulamentação. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2023.

LIMA, Marcio Alexandre Barbosa; AZEVEDO, Alexandre Ramos de. Os impactos dos planos de carreira na valorização dos professores da educação básica pública municipal.

In: MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. de; SANTOS, Robson dos. **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais**: estratégias do Plano Nacional de Educação II. Brasília, DF: Inep, 2022. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 6).

MAIA, Emanuella Gomes. Condições de saúde e de trabalho entre os professores da Educação Básica no Brasil, no contexto da Reforma da Previdência. Rio de Janeiro, RJ, **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35 n. 10, e00179519, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-311X00179519. Acesso em: 15 dez. 2023.

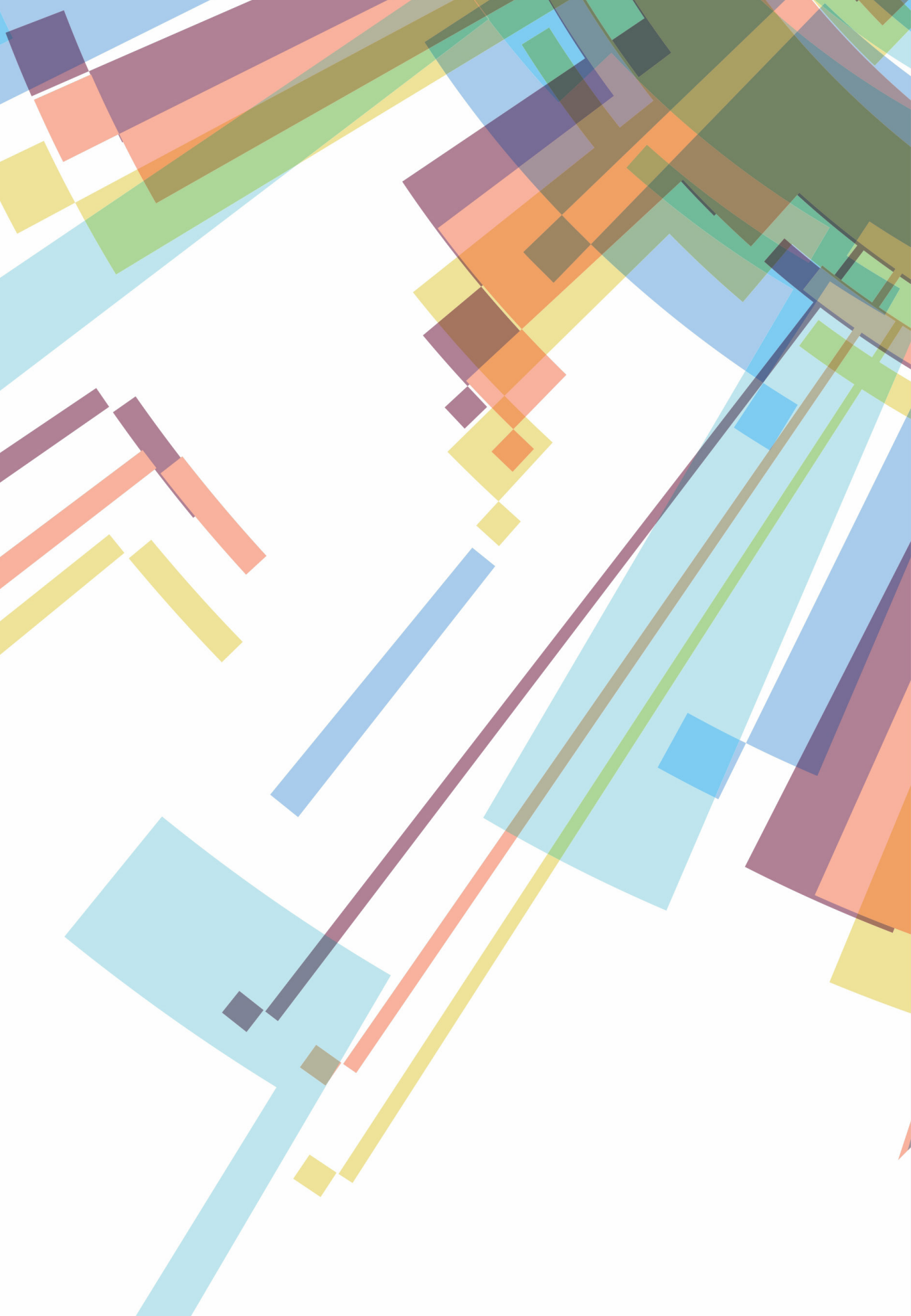
MENDES, Aparecido Pinhelli Mendes; OLIVEIRA, Márcia Maria Fernandes de. O uso compulsório de plataformas digitais de aprendizagem em sala de aula na Educação Básica Pública do Estado do Paraná – Brasil. **Revista Interações,** Santarém, PT, v. 19, nº 64, e30676, 2023.

MORICONI, Gabriela et al. **Volume de trabalho dos professores dos anos finais do ensino fundamental**: Uma análise comparativa entre Brasil, Estados Unidos, França e Japão. São Paulo: D3e, 2021. Relatório de Política Educacional.

MORICONI, Gabriela et al. **Volume de trabalho dos professores dos anos finais do ensino fundamental**: estudos de caso em redes estaduais e municipais brasileiras. São Paulo: D3e, 2023. Relatório de Política Educacional.

RAMALHO, Betania Leite; NÚÑEZ, Isauro Beltrán. Competência como fio condutor da formação profissional: o desafio possível. In: OLIVEIRA, Vilma Q. Sampaio F. de (Org.). **O sentido das competências no projeto político-pedagógico**. 2. ed. Natal: EDUFRN, 2004. p. 35-51. (Coleção Pedagógica; v. 3).

INSTITUTO SEMESP. **Risco de apagão de professores no Brasil**. São Paulo: Semesp, [2022]. https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2022/09/pesquisa-semesp-1.pdf.



17) PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA

PROBLEMA

Insuficiência e fragilidade da representação e da participação social no planejamento e na gestão educacional.

ANÁLISE DESCRITIVA

A gestão democrática do ensino público é um princípio constitucional. Sua inserção na Constituição Federal é resultado do esforço de diversos atores e entidades do campo educacional na luta pela redemocratização do País na década de 1980.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei n.º 9.394/1996 –, baseada nesse princípio de democratização, consolida orientações para a implementação da gestão democrática do ensino e determina a criação de legislação correspondente nos estados, nos municípios e no Distrito Federal. Cada ente federativo, com base em conta suas próprias peculiaridades, deve observar a participação dos profissionais da educação, dos estudantes e da comunidade escolar no planejamento e na gestão educacional. Isso significa envolver os atores da educação nos processos decisórios, na formulação, no acompanhamento, no controle e na avaliação da gestão e das políticas educacionais.

A LDB também instituiu os Conselhos Escolares e os Fóruns dos Conselhos Escolares. O Conselho Escolar é órgão deliberativo, composto pelo diretor da escola e por representantes da comunidade escolar e local, eleitos pelos respectivos pares. Já o Fórum dos Conselhos Escolares é um colegiado que visa fortalecer os Conselhos Escolares.

Passados mais de 30 anos da promulgação da Constituição e mais de 25 anos da vigência da LDB, a gestão democrática do ensino público ainda requer atenção. Observa-se a multiplicação de instâncias colegiadas, instituições e processos participativos, tanto nos sistemas de ensino quanto nas instituições públicas de educação básica e superior. Os conselhos paritários de políticas públicas, as eleições para reitor de universidades federais e para diretores de escolas públicas, a presença da comunidade nos Conselhos Escolares e a constituição de grêmios estudantis são alguns dos resultados desse processo.

O Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 – trata da efetivação da gestão democrática da educação pública no corpo da Lei e no seu anexo, por meio da Meta 19 e de suas estratégias. Além de reforçar os princípios constitucionais e as determinações da LDB, estabelece prazo de dois anos para que os estados, o Distrito Fe-

deral e os municípios aprovem leis específicas para os seus sistemas de ensino, ou adequem leis existentes, disciplinando a gestão democrática da educação pública. Esse prazo venceu sem que tal determinação tivesse sido cumprida.

Vale destacar o processo de construção do PNE 2014-2024 como uma experiência, em si, democrática. Os primeiros passos para a elaboração do diagnóstico educacional e a formulação de proposições, visando à elaboração do Plano, ocorreu na Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), realizada em 2008. A Coneb deliberou sobre a realização da Conferência Nacional da Educação (Conae), que ocorreu em 2010, precedida de etapas municipais ou intermunicipais, estaduais e distrital.

A realização de congressos e conferências como metodologia de construção de políticas públicas é um aspecto que caracteriza a área de educação. Desde a década de 1980, foram realizadas seis conferências brasileiras de educação (CBE) e cinco congressos nacionais de educação (Coned). De forma geral, para favorecer o debate, um documento inicial é divulgado e recebe contribuições que são sistematizadas e aprovadas em plenárias, envolvendo significativa participação e representatividade.

O PNE 2014-2024 realçou a participação, ao instituir o Fórum Nacional de Educação (FNE) como instância permanente e corresponsável pelo monitoramento contínuo e pelas avaliações periódicas da execução e do cumprimento das metas do Plano. Ademais, são designadas ao Fórum a articulação e a coordenação das conferências nacionais de educação, realizadas em etapas municipais, estaduais e nacional. O PNE prevê que os estados, o Distrito Federal e os municípios criem os seus respectivos fóruns permanentes de educação, com o objetivo de elaborar as conferências locais e monitorar a execução dos respectivos planos estaduais, distrital e municipais de educação. Dessa forma, a avaliação da execução do Plano é realizada não apenas pelos governos e órgãos de controle, mas, também, pela sociedade envolvida no campo educacional.

A perspectiva de controle social da execução da política educacional por meio de colegiados e com o objetivo de assegurar o cumprimento das obrigações do Estado em relação à educação está presente nas deliberações das Conae de 2010, 2014, 2018 e 2024. De acordo com o documento final da Conae 2010, a qualidade da educação, a gestão democrática e os processos de avaliação educacional, contextualizados, formam o tripé conceitual na busca pela melhoria da educação no País.

No PNE 2014-2024, as estratégias da gestão democrática envolvem ações no âmbito das instituições escolares e dos sistemas de ensino. Entre as instituições participativas existentes no interior da escola pública, nomeadas aqui como instituições participativas intraescolares, estão os grêmios estudantis, a associação de pais, o conselho escolar e a consulta à comunidade na escolha de diretores escolares. Outras instâncias mencionadas no Plano são os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), os Conselhos de

Alimentação Escolar (CAEs) e os conselhos regionais, além dos Fóruns Permanentes de Educação (FPE).

Também ganham destaque no Plano a formação dos membros das instâncias colegiadas, dos conselheiros e gestores escolares, assim como a oferta de condições para o funcionamento das instituições e dos processos. Essas estratégias estimularam a criação e o fortalecimento de instâncias colegiadas intra e extraescolares, fornecendo-lhes os recursos legais, materiais e técnicos. A existência de espaços de deliberação vinculados ao poder público estimula a vida associativa. Desenhos institucionais podem mudar a escala ou a intensidade da participação (Fung; Wright, 2003; Baiocchi; Heller; Silva, 2011). O Estado precisa ser capaz de criar instâncias e definir processos com o objetivo de ampliar a participação da sociedade nos programas e nas políticas governamentais. A forma como essa participação se efetiva e o modo como a burocracia estatal a compreende – e se vê condicionada à sua promoção – são aspectos relevantes, na medida em que o desenho institucional pode ou não favorecer o alcance desse objetivo (Avritzer, 2008).

Além do desenho formal das instituições participativas, do comprometimento do Estado e da burocracia em promover a participação, outro fator fundamental a ser considerado é o vigor da sociedade civil na qual essas instituições estão inseridas. Em locais onde as desigualdades sociais são maiores, promover a participação é sempre mais difícil (Baiocchi; Heller; Silva, 2011). No caso das instituições participativas intraescolares, o tamanho populacional e o nível de desenvolvimento humano do município parecem determinantes, pois quanto menor o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)[1] e o tamanho populacional dos municípios, menor o percentual de existência de instituições participativas no interior das escolas públicas (Lima; Santos, 2018).

Uma parte importante da efetivação da gestão democrática pode ser dimensionada a partir da existência ou não das instâncias colegiadas e dos processos participativos, independentemente dos resultados alcançados, de seu efeito e de sua influência nas deliberações.

Todavia, segundo os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic-IBGE), conselhos de políticas públicas, como Cacs e CAE, presentes em 99% dos municípios brasileiros, assim como os conselhos estaduais e municipais de educação, colocam em relevo o debate sobre a efetividade dessas instâncias. A seguir, serão apresentadas instâncias de participação previstas nas estratégias do PNE 2014-2024.

Conselhos escolares

O conselho escolar – entendido como o espaço de mediação entre a escola e a comunidade – compartilha com o diretor da escola, em tese, o poder de decisão

[1] Medida do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

sobre diversos assuntos relacionados ao cotidiano escolar, como pautas administrativas, financeiras e pedagógicas (Dutra; Afonso, 2017). Além disso, segundo a Estratégia 19.2 do PNE 2014-2024, tanto o grêmio estudantil quanto a Associação de Pais e Mestres (APM) devem estar em "articulação orgânica" com o conselho escolar (Brasil, 2014). É no conselho escolar que deve ocorrer a aprovação do projeto político-pedagógico (PPP) da escola, um documento fundamental que orienta o trabalho educacional e deve contar com a participação da comunidade. Por meio dele, o gestor, a equipe e a comunidade escolar definem metas e pactuam objetivos. O PPP é utilizado como instrumento de planejamento e avaliação da escola.

Em relação aos recursos recebidos pela escola, cabe ao conselho discutir sua destinação, bem como aprovar a prestação de contas. Em muitas escolas, o conselho é a unidade executora desses recursos. Estudos que analisam os conselhos escolares indicam uma série de deficiências em relação ao seu funcionamento (Dutra; Afonso, 2017; Souza, 2009). Muitas vezes o conselho prioriza deliberação sobre aspectos administrativos, como a compra de equipamentos e a prestação de contas, deixando de lado questões pedagógicas. A baixa participação dos pais, a ausência de demandas da comunidade, a falta de conhecimento dos conselheiros a respeito das funções do conselho e do seu papel, as dificuldades para eleger membros da comunidade, a falta de conhecimento da realidade escolar, os horários das reuniões incompatíveis, a falta de representatividade dos conselheiros e a dificuldade de relação entre representante e representados, as dificuldades na comunicação entre os membros, o controle da pauta pela direção escolar e a participação passiva dos pais são alguns dos problemas que se pode apontar.

A universalização do conselho escolar nas escolas públicas de ensino fundamental é uma das metas previstas desde o PNE 2001-2010, mas ainda não foi alcançada.

De acordo com dados do Censo Escolar da Educação Básica (Inep, 2022), as regiões com percentual de escolas com conselho escolar em funcionamento acima da média nacional são: Sul (80,4%), Centro-Oeste (79,8%) e Sudeste (79,6%). As regiões Norte (53,7%) e Nordeste (71,5%) apresentam resultados abaixo da média nacional das escolas públicas. É nas escolas localizadas em áreas urbanas que estão os maiores percentuais de conselhos escolares em funcionamento: 82,4% em comparação a 57,4% nas áreas rurais.

Eleições de diretores de escolas públicas

A escolha do gestor escolar tem ocupado papel importante nas discussões sobre a democratização da gestão da escola. O diretor é visto como ator fundamental para que as instâncias de participação da escola funcionem. Um gestor que não compartilha decisões e projetos com o conselho escolar promove o seu esvaziamento como espaço de participação. Por outro lado, se o gestor acolhe as propostas enviadas pelo conselho, divide suas decisões e incorpora pais, responsáveis e comunidade ao conselho escolar, a participação é fortalecida.

O provimento do cargo de diretor tem corrido a partir de diferentes critérios e formas de consulta à comunidade escolar, incluindo a eleição, porém a defesa desse mecanismo não é unânime e está envolta em controvérsias. Para alguns autores, o processo eleitoral em uma escola pode reproduzir vícios políticos, como personalismo, práticas clientelistas, ou, ainda, produzir boicotes e perseguições entre direção, técnicos e professores (Lima; Santos, 2018). Em casos em que não há paridade de voto entre todos os segmentos da comunidade, um maior peso ao voto do professor é criticado por proporcionar o corporativismo e resultar no fortalecimento de um segmento em detrimento de outros.

O menor percentual de diretores eleitos ocorre nas escolas da rede municipal, com 16,9% das escolas que realizam eleições. Nas redes estaduais, 49,1% das escolas públicas elegem diretores. Em áreas urbanas, o percentual de diretores que passaram por consulta à comunidade é de 30,1% frente a 12,9% das escolas localizadas em áreas rurais.

Grêmios estudantis

O grêmio estudantil é uma entidade participativa intraescolar cuja relevância é atribuída tanto à dimensão educacional quanto à oportunidade de promover a formação cidadã dos estudantes. A legitimidade do grêmio foi restabelecida pela Lei n.º 7.398/1985.

Segundo Martins e Dayrell (2013), no grêmio estudantil, ocorre o aprendizado sobre lidar com conflitos e assumir responsabilidade por suas escolhas. A participação no grêmio estudantil estimula práticas do debate público, como a persuasão por meio de argumentos, promove o pensamento crítico e serve como espaço de formação cidadã e de autonomia para os estudantes.

Em algumas escolas, a iniciativa para estabelecer o grêmio estudantil não é promovida pela direção ou pela secretaria de educação e, em certos casos, pode até encontrar resistência por parte da direção escolar. Daí a importância da Lei n.º 7.398/1985. Por outro lado, há estados no Brasil em que a secretaria de educação incentiva a operação do grêmio. No Brasil, em 2022, 13,2% das escolas públicas possuíam grêmio estudantil. Na rede federal, esse percentual é de 70,3%. Nas redes estaduais, 43,7%. A média nacional é "puxada para baixo" devido ao percentual de escolas municipais com grêmios estudantis – apenas 4,4%.

Associações de pais e mestres

As Associações de Pais e Mestres são instâncias de participação que representam a perspectiva dos pais e professores. As APM podem contribuir de maneira organizada e institucional para a busca dos objetivos escolares, além de promoverem eventos culturais, esportivos, de lazer e até mesmo na área da saúde. As APM, em geral, têm auxiliado a escola na compra de equipamentos e na manutenção predial, financiando tais iniciativas.

Desde a década de 1990, essas associações têm a possibilidade de receber e executar os recursos complementares enviados por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Os recursos financeiros são depositados em uma conta da APM ou do conselho escolar. As redes estaduais e municipais podem ter legislação própria que regulamenta o funcionamento das APM, como é o caso dos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul.

Em todo o País, 6,7% das escolas públicas possuíam APM em funcionamento, segundo o Censo Escolar da Educação Básica (Inep, 2022). Nesse caso, a rede federal é a que possui o menor percentual, com 12,9%. Na rede municipal, 33,8% possuem APM; nas redes estaduais, 47,8%, e a sua distribuição no País é bastante desigual.

Existe, ainda, uma outra maneira de avaliar a efetivação da gestão democrática na escola pública, que é a observação do déficit de participação, ou seja, as escolas que não possuem nenhum tipo de instituição participativa no seu universo. São escolas que funcionam sem conselho escolar, não possuem grêmio estudantil e nem APM, bem como não realizam eleições para diretor escolar.

Fóruns permanentes de educação

A Lei n.º 13.005/2014 (Lei do PNE) estabeleceu o Fórum Nacional de Educação (FNE) como uma das instâncias responsáveis pelo monitoramento e pelas avaliações periódicas do cumprimento das metas do Plano, bem como pela articulação das conferências nacionais com as conferências estaduais, distrital e municipais ou intermunicipais de educação. A Estratégia 19.3 desse PNE propõe que estados, Distrito Federal e municípios sejam incentivados a constituir fóruns permanentes.

Durante a realização das conferências nacionais, bem como no processo de elaboração de seus planos de educação, boa parte dos entes federativos subnacionais criaram seus respectivos fóruns, com o objetivo de articular as conferências locais e elaborar e monitorar seus planos de educação. Existem fóruns estaduais em todas as unidades da Federação. Em 45% dos municípios do País, foi instalado o fórum permanente, alcançando um percentual de 81,6% nos municípios com mais de 50.000 habitantes, de acordo com dados da Munic-IBGE de 2021. A existência desses fóruns demonstra o grau de envolvimento dos entes federados com a elaboração e o monitoramento dos planos de educação.

Conselhos de educação

Os conselhos municipais e estaduais de educação são instâncias cuja criação remonta à década de 1960. Os conselhos elaboram diretrizes complementares à legislação educacional, autorizam abertura de instituições de ensino dos respectivos sistemas, definem calendário escolar, aprovam a equivalência de estudos e, em alguns municípios, são os responsáveis pelo monitoramento e pela execução do plano municipal de educação. São compostos por diversos representantes, mas a presença da sociedade civil é uma de suas principais características. O PNE 2014-

2024 busca estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos municipais de educação por meio de "programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo" (Brasil, 2014).

Os conselhos estadual ou distrital de educação existem em todas as unidades federativas e estão presentes em 94,9% dos municípios, segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic-IBGE) e da Munic-IBGE de 2021. Embora seja praticamente universalizado, em alguns estados esse percentual é relativamente mais baixo, como o estado do Mato Grosso do Sul, em que existem em 58,2% dos municípios; no Pará, em 75,7%; em Rondônia, em 76,9%. Nos casos em que as redes municipais se integram ao sistema estadual de ensino, em um sistema único de educação básica, esses municípios não necessitam instalar conselhos municipais, vigorando as decisões do conselho estadual.

Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs)

O Cacs foi instituído pela Lei n.º 11.494/2007, no entanto, passou a ser regido pelo art. 34 da Lei n.º 14.113/2020, que regulamentou o novo Fundeb, com o fim de acompanhar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. Os relatórios de prestação de contas devem ser instruídos com pareceres do Cacs e sua existência é uma condicionalidade para receber recursos do Fundeb. A composição do Conselho tem, em maioria, representantes da sociedade civil.

Além disso, destacam-se outras atribuições, como a de supervisionar o Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual, acompanhar a aplicação e emitir pareceres a respeito dos recursos federais transferidos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja).

Em 2021, o Cacs estava presente em todos os estados da Federação, com exceção de Alagoas, e em 99,8% dos municípios brasileiros, segundo a Munic 2021. Contudo, a existência e a capilaridade deste Conselho são resultantes das condicionalidades que a lei estabeleceu para que os estados e os municípios recebam os recursos.

Há limitações, no entanto, para a efetivação da participação da sociedade civil nos Cacs. Segundo Costa, Sauerbronn e Lourenço (2018), os conselheiros possuem dificuldades técnicas para exercerem suas funções, pouco conhecimento em contabilidade e falta de formação prévia para ocupar o cargo. A precariedade de infraestrutura, baixa assiduidade nas reuniões, falta de informações, pouco tempo para emitir pareceres e vinculação dos conselheiros com o poder público local comprometem o funcionamento dos conselhos.

Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) foi criado pela Lei n.º 11.947/2009, que institui o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), para efetivar a participação da comunidade no controle social e no acompanhamento das ações

de garantia de oferta da alimentação escolar saudável e adequada. Sua responsabilidade é acompanhar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, zelar pela qualidade dos alimentos e emitir parecer conclusivo sobre a execução do programa. Sua existência é condição para que estados e municípios recebam os recursos do Pnae. Estudos indicam que a atuação do CAE é limitada por insuficiência de capacitação aos conselheiros e/ou por falta de transporte para as visitas. Desse modo, os CAE ficam restritos à aprovação das prestações de contas. Além disso, a falta de conhecimento e de apoio técnico, além da falta de infraestrutura, prejudicam o funcionamento dos conselhos (Ferreira *et al.*, 2019).

ANÁLISE CAUSAL

A gestão democrática da educação, embora prevista na legislação, ocorre de modo insuficiente e frágil do ponto de vista das condições de funcionamento, da representação e da cultura de participação social no planejamento e na gestão educacional. Entre as causas críticas desse problema estão: **a falta de preparo e de vinculação de dirigentes e gestores escolares com a comunidade escolar**; **o funcionamento precário e a desvalorização das instâncias colegiadas e de participação**; bem como a ausência de uma cultura democrática de engajamento, de efetiva relação entre representantes e representados, de compartilhamento de informações, de processos formativos para os participantes dos conselhos, de respeito ao direito de participação de todos, em especial entre os povos indígenas, itinerantes, do campo, quilombolas, de comunidades tradicionais e das periferias urbanas.

A ausência de uma cultura democrática é agravada pela **baixa institucionalização das instâncias de participação (conselhos municipais, conselhos escolares, grêmios estudantis e conselhos de acompanhamento)**, pela fragilidade da garantia de condições e do uso de mecanismos para fortalecer a participação das pessoas. Nesse cenário, encontram-se escolas que não preveem espaço para a implementação do grêmio estudantil e onde os jovens não são informados sobre seu direito de organização. Os vínculos entre a escola e as famílias são frágeis e limitados, podendo ocorrer falta de informação sistemática e efetiva exclusão dos responsáveis das instâncias e dos processos decisórios da escola.

Em especial, **a escolha do gestor escolar, quando não ocorre com base em consultas públicas e critérios técnicos, pode enfraquecer vínculos e compromissos entre os gestores e a comunidade escolar**, o que favorece uma condução centralizada e autocrática do planejamento e da gestão educacional.

O funcionamento precário das instâncias de participação, na escola ou fora dela, torna a atuação dos conselhos protocolar e burocrática. A condução de suas atividades é pouco organizada, não promove engajamento, não assegura apoio técnico, investimento financeiro e formação específica para a efetiva participação dos envolvidos.

A representatividade é outro ponto crítico que demonstra uma cultura de participação ainda em desenvolvimento, a ser estimulada para que a fragilidade das instâncias de participação seja superada. Esse tópico não se limita ao momento de escolha dos representantes. Envolve, também, a ausência de orientações e de práticas de diálogo entre representantes e representados. **O direito de participação de todos – independentemente de sua origem social, econômica, cultural – não é respeitado quando há segregação de grupos sociais minoritários**, incluindo povos indígenas, itinerantes, do campo, quilombolas, de comunidades tradicionais e das periferias urbanas.

CAUSAS CRÍTICAS

- Fragilidade do vínculo dos dirigentes educacionais (secretários de educação) e gestores escolares com a comunidade escolar.
- Seleção de gestores escolares sem competência para atuar nas escolas e sem legitimação da comunidade.
- Baixa institucionalização das instâncias de participação (conselhos municipais, conselhos escolares, grêmios estudantis e conselhos de acompanhamento).
- O direito de participação de todos não é respeitado quando há segregação de grupos sociais minoritários.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (ANDE); ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (ANPED); CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE (CEDES). Carta de Goiânia. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 8, n. 25, p. 5-10, dez. 1986.

AVRITZER, Leonardo. Instituições Participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BAIOCCHI, Gianpaolo; GANUZA, Ernesto. **Popular democracy**: the paradox of participation. Stanford: Stanford University Press, 2017.

BAIOCCHI, Gianpaolo; HELLER, Patrick; SILVA, Marcelo. **Bootstrapping democracy**: transforming local governance and civil Society in Brazil. Stanford: Stanford Press, 2011.

BRASIL. Lei nº 7.398, de 4 de novembro de 1985. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 nov. 1985.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 dez. 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 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 17 jun. 2009. Seção 1, p. 2.

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

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

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

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Conferência Nacional de Educação (Conae) 2014:** o PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Brasília, DF: MEC, 2014a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Conferência Nacional de Educação (Conae) 2014:** o PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração: documento base. Brasília, DF: MEC, 2014b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados do Censo Escolar da Educação Básica 2021.** Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar. Acesso em: 4 set. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 8035, de 2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF, 22 dez. 2010. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116. Acesso em: 18 jun. 2024.

COSTA, Fernanda Maria da Silva; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras; LOURENÇO, Rosenery Loureiro. Conselheiros do Fundeb: conhecimento da função e desafios no controle social da educação pública. **Gestão & Regionalidade**, v. 34, n. 101, maio/ago. 2018.

DUTRA, Gislene Silva; AFONSO. Maria Lúcia Miranda. A implementação e funcionamento dos conselhos escolares: dificuldades, potencialidades e desafios. **Revista Iberoamericana de Educación**, Madrid, ES, v. 73, n. 2, p. 23-44, 2017.

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

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Deepening democracy**: institutional innovations in empowered participatory governance. London: Verso, 2003.

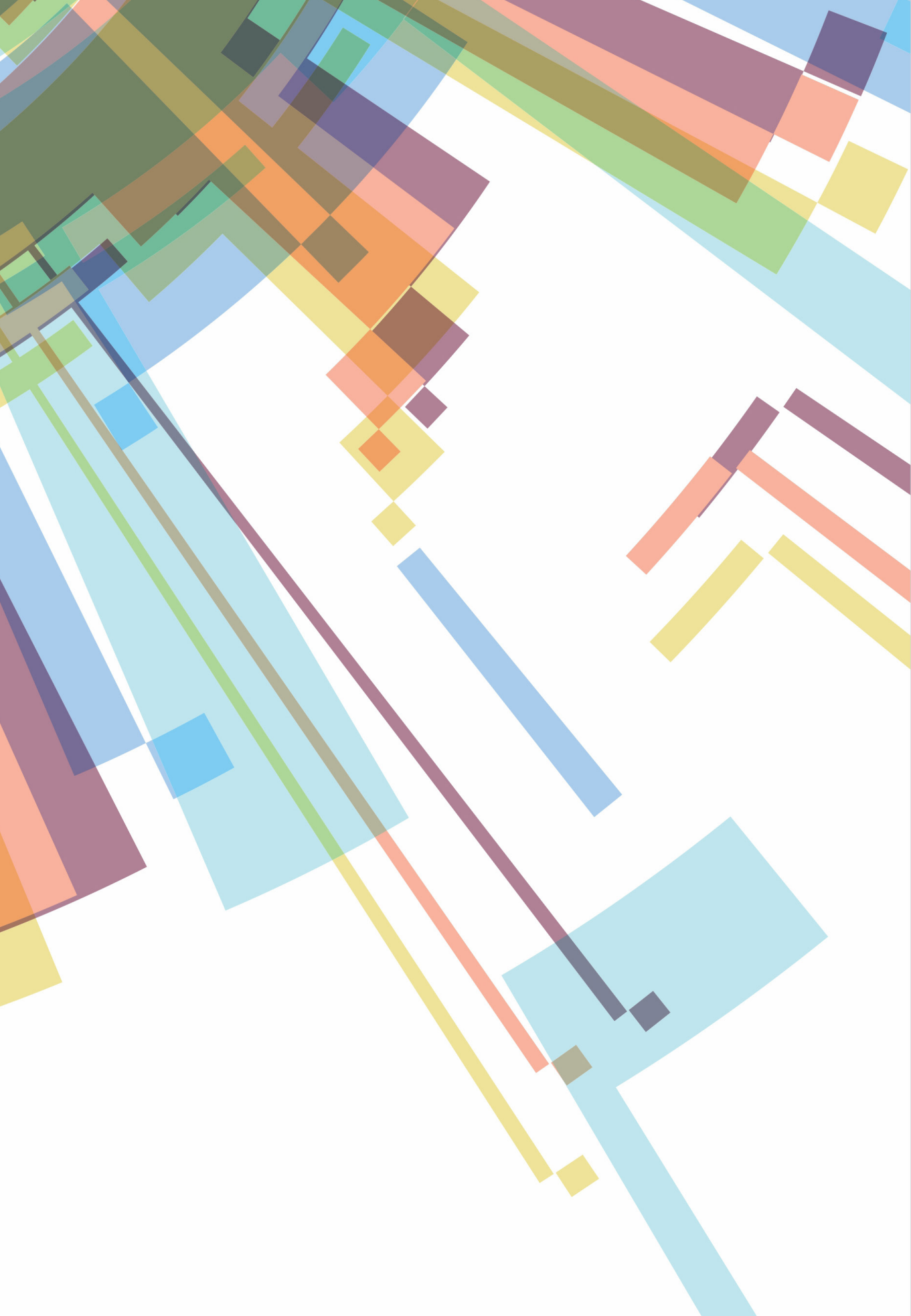
GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, Perdizes, SP, v. 7, p. 9-31, 1º sem. 2002.

LIMA, Márcio Alexandre Barbosa; SANTOS, Robson. As formas de provimento do cargo de direção das escolas municipais e os desafios ao PNE: uma análise a partir da MUNIC e da ESTADIC (2014). In: BOF, Alvana Maria; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de (Org.). **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais**. Brasília, DF: Inep, 2018. p. 301-334. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 1)

MARTINS, Francisco André da Silva.; DAYRELL, Juarez Tarcísio. Juventude e participação: o grêmio estudantil como espaço educativo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 4, p. 1267-1282, out./dez. 2013.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento; v. 7).

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Conselho de Escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 27, n. 1, p. 273-294, jan./jun. 2009.



18) FINANCIAMENTO E INFRAESTRUTURA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

PROBLEMA

Baixa qualidade e iniquidade nas condições de oferta da educação básica.

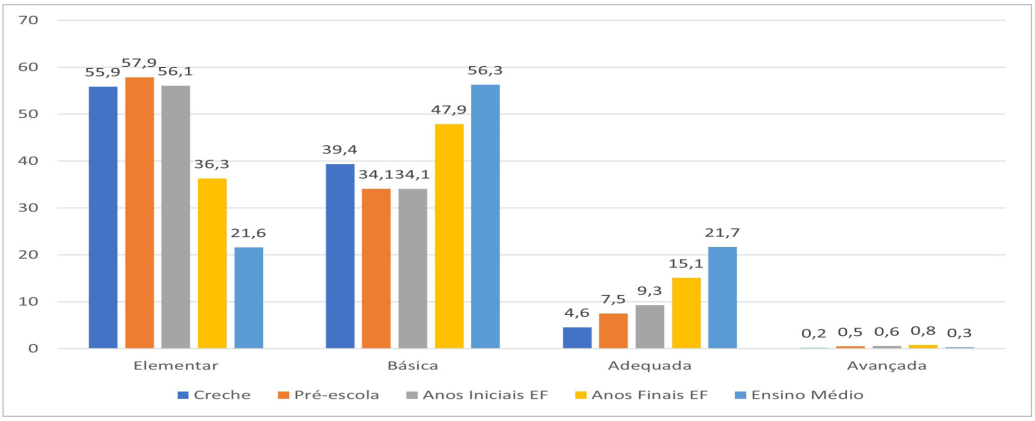
ANÁLISE DESCRITIVA

A desigualdade nas condições de oferta da educação básica pública impacta negativamente o direito à educação e atinge desproporcionalmente as populações mais vulneráveis e as regiões menos desenvolvidas do País. Essas populações recebem oferta de pior qualidade, incluindo infraestrutura escolar, equipamentos, recursos pedagógicos e humanos, ambiente escolar, condições de transporte escolar, alimentação escolar, oportunidades culturais e todos os serviços e bens simbólicos e imateriais advindos dos serviços públicos de educação e cultura que tenham na escola seu principal meio de acesso.

As consequências são diversas. De um lado, a manutenção ou mesmo o aumento das desigualdades nos resultados educacionais e nas condições socioeconômicas futuras das gerações em idade escolar alimentam a reprodução intergeracional da pobreza. A desigualdade social vem sendo associada também à manutenção ou ao agravamento das condições de insegurança e violência social. De outro lado, o fracasso do sistema educacional em proporcionar maior equidade nas condições de oferta leva a um baixo aproveitamento do potencial humano e profissional do País, o que resulta em um ritmo menor de desenvolvimento, de melhoria do ambiente para o crescimento econômico e de melhoria do bem-estar social. O índice de desenvolvimento humano das diversas regiões, em parte composto pelas condições de acesso à educação da população, acaba por refletir a enorme desigualdade das condições de oferta.

As condições da infraestrutura escolar no Brasil podem ser avaliadas com base na escala desenvolvida por Soares Neto *et al.* (2013). Considerando-se o total de escolas em atividade, por etapa da educação básica, segundo o Censo Escolar de 2022 (Brasil. Inep, 2023), tem-se, com base em tal escala, que uma fração pequena das escolas públicas apresenta infraestrutura considerada adequada ou avançada, como mostra o gráfico na página seguinte.

Gráfico 1 – Nível de infraestrutura das escolas públicas do Brasil – 2022



Fonte: atualização com os dados do Censo Escolar 2022 do estudo publicado por Soares Neto *et al*. (2013).

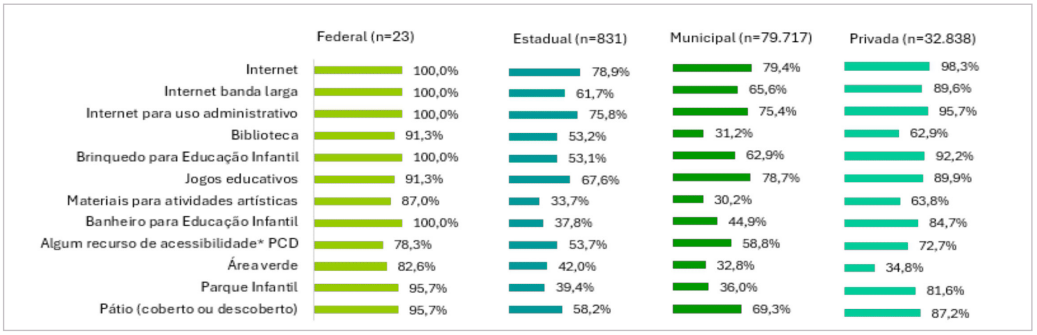
Estão no nível *elementar* as unidades que possuem somente aspectos de infraestrutura elementares para o funcionamento de uma escola, tais como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha. No nível básico, estão as escolas que, além dos itens do nível elementar, possuem uma infraestrutura básica que inclui sala de diretoria e equipamentos como TV, DVD, computadores e impressora. No nível considerado adequado da escala, estão as escolas que, tendo os itens dos níveis anteriores, possuem, ainda, espaços como sala de professores, biblioteca, laboratório de informática e sanitário para educação infantil. Há, também, espaços que permitem o convívio social e o desenvolvimento motor, tais como quadra esportiva e parque infantil. Além disso, são escolas que possuem equipamentos complementares, como copiadora e acesso à internet. Por fim, são consideradas no nível avançado de infraestrutura as escolas que, além dos itens anteriores, possuem, também, laboratório de Ciências e dependências adequadas para atender estudantes com necessidades especiais (Soares Neto *et al.*, 2013).

As escolas com alunos de ensino médio, em geral das redes estaduais, são as que apresentam, em maior proporção, condições adequadas de infraestrutura, seguidas das escolas que ofertam anos finais do ensino fundamental, anos iniciais, pré-escola e creche. Há, portanto, uma queda do nível de adequação da infraestrutura quando se caminha do ensino médio para a educação infantil em creches e pré-escolas. Em consequência, é possível afirmar que as redes municipais são as que menos apresentam escolas em nível adequado ou avançado de infraestrutura.

Quando se analisa, por exemplo, a disponibilidade de infraestrutura tecnológica nas escolas de educação infantil – um dos indicadores do nível de adequação da infraestrutura escolar –, a internet está presente em 98% das escolas particulares, enquanto, na rede municipal, o percentual é de 79%. A presença de internet banda

larga é de 90%, na rede privada, e de 66%, nas escolas municipais, como mostra o gráfico a seguir (Brasil. Inep, 2023, p. 53).

Gráfico 2 – Recursos relacionados à tecnologia e à infraestrutura disponíveis nas escolas de educação infantil – Brasil – 2022



Fonte: Brasil. Inep (2023, p. 54).

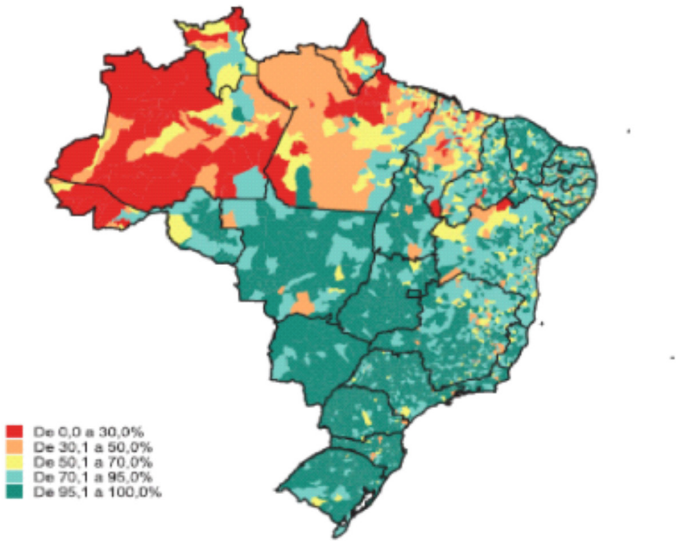
Ainda quanto à infraestrutura, o Censo Escolar da Educação Básica 2022 aponta que 45% das escolas municipais de educação infantil têm banheiro adequado, enquanto, nas escolas particulares, esse percentual chega a 85%.

O resumo técnico do Censo Escolar da Educação Básica 2022 (Brasil. Inep, 2023, p. 53) destaca que:

> Quanto à existência de materiais socioculturais ou pedagógicos em uso na escola para o desenvolvimento de atividades de ensino, verifica-se um elevado percentual na rede privada de brinquedos para educação infantil, de jogos educativos e de materiais para atividades culturais e artísticas com 92,2%, 89,9% e 63,8%, respectivamente. Já na rede municipal, esses percentuais são menores, respectivamente com 62,9%, 78,7% e 30,2%. A rede privada também se mostra superior à rede municipal quando se avalia a existência de parque infantil ou mesmo de pátio nas escolas com oferta dessa etapa (Gráfico 51).

O uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) é bem desigual entre a região Norte e as demais regiões. Fato colocado em grande evidência durante a pandemia de Covid-19 nos anos de 2020 e 2021. O Censo Escolar de 2022, ao avaliar, por exemplo, a disponibilidade de internet nas escolas da educação básica, mostra que esse recurso é pouco presente nos estados do Acre, do Amazonas, do Pará, de Roraima e do Amapá (Brasil. Inep, 2023, p. 52).

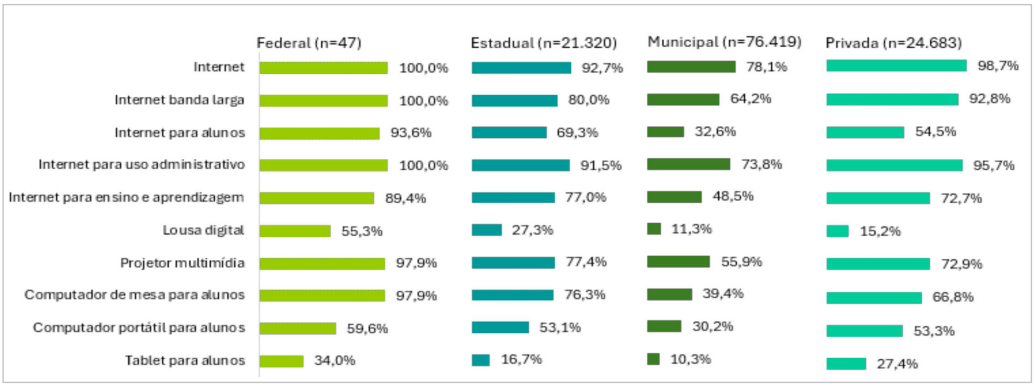
Figura 1 – Percentual de escolas da educação básica com acesso à internet, por município – Brasil – 2022



Fonte: Brasil. Inep (2023, p. 52).

No ensino fundamental, o Censo Escolar da Educação Básica 2022 mostra que, embora conte com o maior número de escolas, "a rede municipal é a que menos dispõe de recursos tecnológicos" (Brasil. Inep, 2023, p. 56).

Gráfico 3 – Recursos tecnológicos disponíveis nas escolas de ensino fundamental, segundo a dependência administrativa– Brasil – 2022

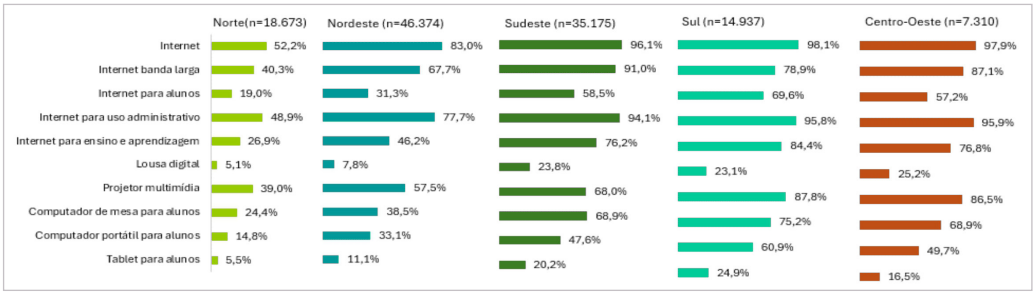


Fonte: Brasil. Inep (2023, p. 56).

Vê-se que, na rede municipal, 78,1% das escolas de ensino fundamental possuem acesso à internet e apenas 64,2% contam com banda larga. Para uso dos alunos, apenas 32,6% das escolas oferecem esse recurso. Em todos os recursos tecnológicos avaliados, a rede pública municipal encontra desvantagem em relação às demais redes de ensino, como mostra o Gráfico 2 (Brasil. Inep, 2023, p. 56).

As diferenças regionais no acesso a recursos tecnológicos nas escolas de ensino fundamental também são notáveis, estando a região Norte em situação mais precária, com apenas 40,3% das escolas tendo acesso à internet de banda larga, enquanto, na região Sudeste, esse percentual é de 91% (Brasil. Inep, 2023, p. 58).

Gráfico 4 – Recursos tecnológicos disponíveis nas escolas de ensino fundamental, segundo as regiões – Brasil – 2022

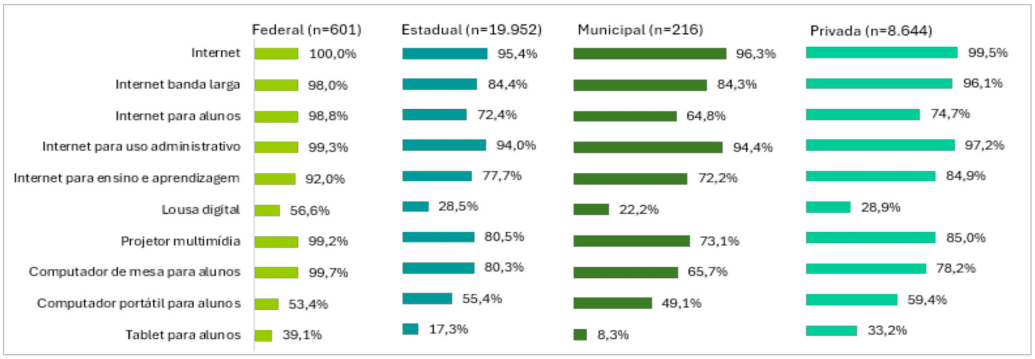


Fonte: Brasil. Inep (2023, p. 58).

No ensino médio, a disponibilidade de recursos tecnológicos é maior do que no ensino fundamental, como aponta o resumo técnico do Censo Escolar da Educação Básica 2022 (Brasil. Inep, 2023, p. 59):

> Quando observada a rede estadual, que detém o maior número de escolas de ensino médio, nota-se que 84,4% das unidades têm internet banda larga. Nessa rede, o percentual de computadores portáteis para alunos é de 55,4% e o de tablet para alunos é de 17,3%.

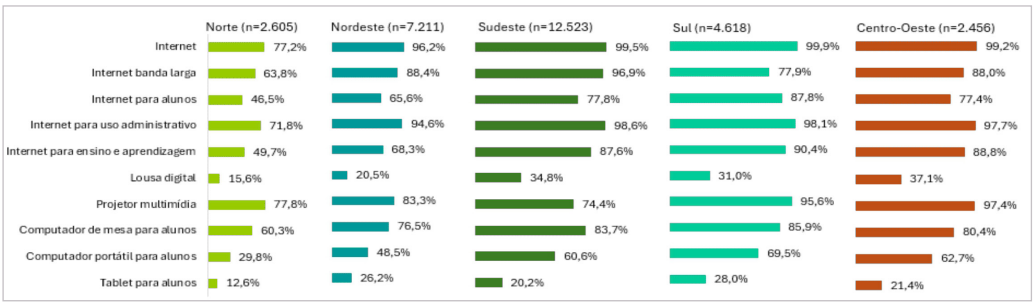
Gráfico 5 – Recursos tecnológicos disponíveis nas escolas de ensino médio – Brasil – 2022



Fonte: Brasil. Inep (2023, p. 59).

O acesso a recursos tecnológicos também é bastante desigual entre as escolas de ensino médio das diferentes regiões, embora alcancem maior percentual de escolas do que no ensino fundamental. A região Norte é a menos atendida, com a internet de banda larga alcançando 63,8% das escolas de nível médio, enquanto no Sudeste esse percentual chega a 96,9%. O Gráfico 6, reproduzido a seguir, apresenta as diferenças regionais para os recursos tecnológicos avaliados em 2022.

Gráfico 6 – Recursos tecnológicos disponíveis nas escolas de ensino médio, segundo as regiões – Brasil – 2022



Fonte: Brasil. Inep (2023, p. 60).

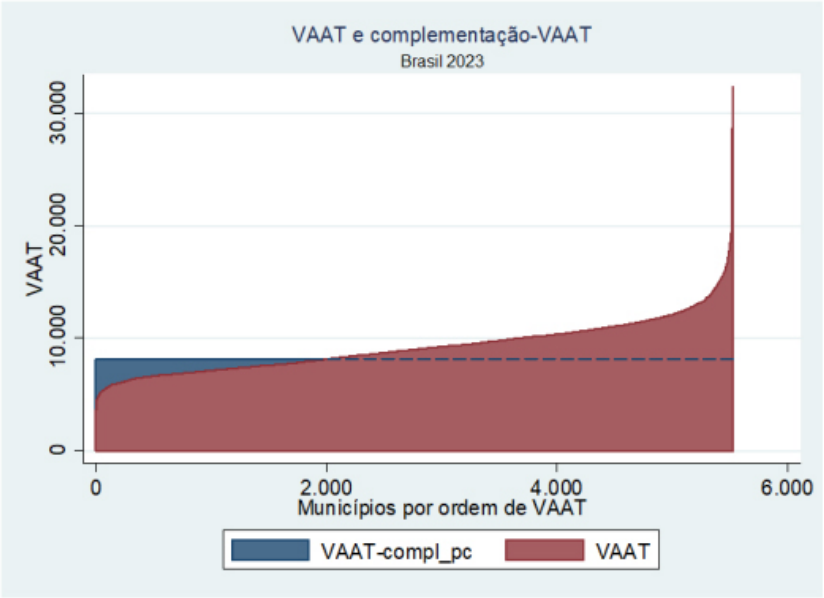
ANÁLISE CAUSAL

As causas da baixa qualidade e iniquidade nas condições de oferta da educação básica são diversas, muitas de ordem histórica, com forte vínculo nos processos que se deram no vasto território brasileiro, que se propagaram no tempo e levaram ao conjunto de circunstâncias que vemos hoje.

Uma das causas mais estruturantes da condição de oferta ao longo do tempo está ligada aos recursos financeiros disponíveis localmente em cada rede pública de ensino. A despeito dos atuais mecanismos de financiamento da educação básica, que vinculam fontes e redistribuem recursos da educação – Fundeb, salário-educação, transferências voluntárias entre a União e os estados e municípios etc. –, **o valor disponível para investimento por aluno-ano total em cada rede pública ainda guarda enorme desigualdade**. A Figura 2 mostra que o mecanismo redistributivo do atual Fundeb eleva o valor anual total por aluno (VAAT) de 2.036 redes públicas ao valor aluno ano total mínimo nacional, estimado para 2023 em R$ 8.180,24. No entanto, há redes públicas com capacidade de investimento por aluno muito superior a esse valor[1], que ficam acima de R$ 10 mil e algumas acima de R$ 20 mil por aluno/ano.

[1] Em 2023, 3.490 redes públicas apresentavam VAAT acima do VAAT mínimo nacional e 69 redes não informaram seus dados financeiros e orçamentários de modo a terem seu VAAT calculado pelo MEC.

Figura 2 – Efeito equalizador da complementação-VAAT da União ao Fundeb – Brasil – 2023



Fonte: elaboração própria com base inicial de estimativas do Fundeb para 2023 (FNDE).

Ainda quanto ao financiamento, aponta-se que **os fatores de ponderação de matrículas no Fundeb não estão inteiramente calibrados de modo a atender às necessidades de financiamento em algumas etapas, modalidades, tipos de escola e jornada**. A justa adequação dos fatores de ponderação de matrículas deve refletir os custos associados à oferta de um padrão de qualidade desejável a cada uma das etapas e modalidades de ensino. A redução da desigualdade na capacidade de financiamento das redes públicas de ensino e a adequação da base de financiamento em cada rede dependem de que sejam equacionados e ajustados os fatores de ponderações de matrícula com base em estudos sobre o Custo-Aluno-Qualidade (CAQ).

A distribuição intraestadual dos recursos do Fundeb, embora reduza a desigualdade da capacidade de financiamento entre os entes federativos, dificilmente proporcionará níveis adequados de financiamento para cada etapa, modalidade, tipo de escola e jornada sem que se defina o Custo-Aluno-Qualidade.

Os mecanismos de financiamento em vigor no Fundeb são fundamentalmente subvinculados para despesas de custeio, como a remuneração dos profissionais da educação, que corresponde a 70%, no mínimo, dos recursos do Fundo, não considerando as despesas de capital (investimentos na ampliação da capacidade física das redes de ensino) necessárias ainda para equalizar as condições de oferta[2]. Em

[2] A Lei n.º 14.113/2023, de fato, criou uma subvinculação para despesas de capital de 15% dos recursos da complementação-VAAT da União, mas aquela subvinculação só alcança as redes beneficiadas por essa complementação.

consequência, há **baixo nível de investimento em infraestrutura escolar, especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade socioeconômica**.

Ademais, os conselhos de controle social, em geral, não atuam sobre a distribuição e utilização dos recursos nas redes públicas de ensino. Uma vez transferidos os recursos, a alocação por escola, etapa ou modalidade de ensino fica a critério discricionário do gestor da rede de ensino, sem o desejável acompanhamento pela comunidade escolar representada nos conselhos. Desse modo, ainda que os fatores de ponderação criem alguma distinção entre os valores de referência por aluno para cada etapa, modalidade, tipo de escola e jornada, para efeito da distribuição dos recursos do Fundeb, a alocação dos recursos não segue, necessariamente, a proporção estimada pelos fatores de ponderação, podendo haver fortes desigualdades entre escolas na mesma rede de ensino quanto ao acesso a recursos da educação.

Cabe lembrar que o inciso II do art. 11 da Lei n.º 9.394/1996 (LDB) prevê como atribuição dos municípios o exercício da ação redistributiva em relação a suas escolas. O art. 75 da mesma lei prevê, ainda, a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados, que deverá ser exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e a garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

O mecanismo do Fundeb acabou por definir uma forma de distribuição intraestadual com base nas matrículas de uma parte dos recursos vinculados à educação, o que implica na transferência de recursos entre redes estaduais e municipais de acordo com suas ofertas de matrículas. Contudo, a ação redistributiva dos estados em relação a seus municípios não avançou para além do mecanismo do Fundo já criado desde 1997 com a Lei n.° 11.494/2007. Apenas recentemente, com a Emenda Constitucional n.° 108/2020, é que foi criado critério para distribuição da cota-parte municipal do ICMS, que passa a ser vinculada em, no mínimo, 10 pontos percentuais a resultados educacionais das redes municipais de ensino. Portanto, há espaço não explorado no que tange ao papel redistributivo dos estados em relação a seus municípios para que se alcance padrão mínimo de qualidade e maior equidade na capacidade de financiamento, consideradas as necessidades das crianças, dos jovens e dos adultos atendidos.

O descumprimento da aplicação mínima de 25% dos recursos de impostos, por parte de alguns estados e municípios, ou a aplicação dos recursos em dissonância com o disposto nos artigos 70 e 71 da LDB, que definem as despesas consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), também poderiam explicar a brecha ainda existente nas condições de oferta entre as redes de ensino, muitas vezes dentro de um mesmo estado. O pagamento de aposentados e pensionistas com recursos vinculados à educação, expressamente vedado pela legislação, concorre também para a perda de capacidade de investimento dos entes federativos, que incorrem na irregularidade. Soma-se a isso a baixa capacidade arrecadatória fiscal, causada pelo fato de muitos entes federativos não utilizarem, em nível satisfatório, seu potencial de arrecadação. As condições de oferta também são afetadas pelo descumprimento, por

algumas redes públicas, da Lei n.º 11.738/2008, que instituiu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Associada à baixa capacidade arrecadatória, coexiste a baixa capacidade de acessar recursos de transferência voluntária em muitos municípios, quer seja da União, quer seja do estado. Pode também haver dificuldade de alocação eficiente dos recursos transferidos, de modo a atender às necessidades mais prementes da rede de ensino. Além disso, as transferências voluntárias podem não estar orientadas por claro diagnóstico das necessidades de cada rede de ensino quando se trata de condições de oferta. Em parte, isso se deve à indefinição do que se quer como padrão nacional de qualidade para as escolas públicas de educação básica no País.

Esse último ponto parece central na rede causal que explica o problema da "baixa qualidade e iniquidade nas condições de oferta da educação básica". **Não há, ainda, a pactuação e a regulamentação do que sejam os padrões nacionais de qualidade para a infraestrutura escolar e para o funcionamento adequado das instituições de ensino**. Não obstante, o disposto no art. 206, inciso VII, art. 211, §§ 1º e 7º, e no art. 212, § 3º, da CF/1988, é necessária sua regulamentação, como requer o já mencionado § 7º do art. 211:

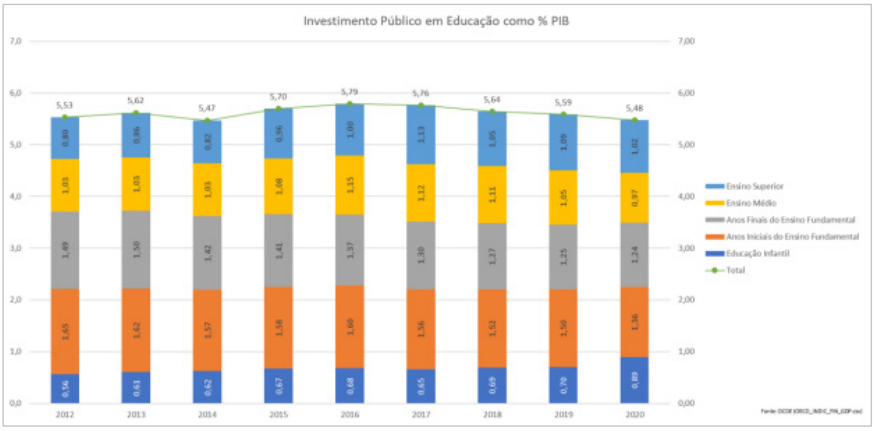
> § 7º O **padrão mínimo de qualidade** de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), **pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar**, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (Brasil, 1988 – grifos nossos.)

Ou seja, a forma de pactuação federativa sobre o padrão mínimo de qualidade foi endereçada na Constituição, por força da Emenda Constitucional n.º 108/2020, à lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da CF/1988. Diversas proposições legislativas buscaram responder à necessidade da lei complementar, propondo a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE). Nesse contexto, a criação de uma instância intergestora tripartite da educação cujas competências incluiriam, entre outras, a pactuação do padrão mínimo de qualidade da educação básica de que tratam os §§ 1º e 7º do art. 211 da CF/1988, apresenta-se como o caminho para tratar da questão ainda pendente do padrão mínimo de qualidade e do CAQ.

A indefinição dos padrões nacionais de qualidade e do CAQ a eles associada dificulta a estimativa da necessidade de financiamento da educação básica no Brasil. A busca por aumento no financiamento por aluno vem sendo pautada em outra referência que não o CAQ: o percentual do PIB investido em educação pelo Estado brasileiro. Não é à toa que a Meta 20 do atual PNE (Lei n.º 13.005/2014) definiu como meta nacional de investimento público em educação pública (consideradas aqui todas as etapas e todos os níveis de ensino), para o ano de 2024, o percentual de 10% do PIB, ainda que tal meta tenha pouca fundamentação para servir de referência quanto à necessidade de financiamento da educação nacional e da educação básica em particular.

O Brasil oscilou, ao longo da última década, em relação ao investimento agregado em educação como percentual do PIB, em torno de 5,5%, como mostra o gráfico seguinte[3]. Vê-se que o investimento na educação básica corresponde ao equivalente a cerca de 4,5% do PIB em 2020 (último ano disponível na série histórica da OCDE).

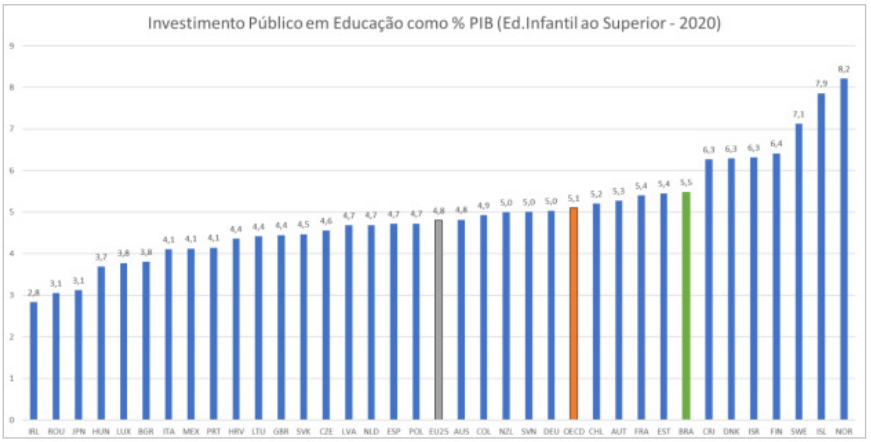
Gráfico 7 – Investimento público em educação como percentual do PIB – Brasil – 2012-2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da OCDE (2020).

Na comparação internacional, com base no ano de 2020, o Brasil se situa no quartil superior dos países com dados disponíveis em termos de percentual do PIB investido em educação, estando, de fato, acima da média dos países da OCDE (5,1%) e da média dos países da União Europeia (4,8%), como mostra o Gráfico 8.

Gráfico 8 – Investimento público em educação como percentual do PIB – 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da OCDE (2020).

[3] A Meta 20, de 10% do PIB, refere-se, de fato, ao investimento público em educação pública, o que colocaria a cifra apresentada no gráfico um pouco abaixo dos 5,5%, em média.

Esse fato contrasta com o valor investido por aluno nesses grupos de países e no Brasil. Por exemplo, com base nos dados disponíveis na OCDE para o investimento por aluno do ensino fundamental ao superior, países que investem o mesmo percentual do PIB em educação aportam valores muito distintos em termos de dólar paridade de poder de compra[4] (US$ PPC, na sigla em inglês), como mostra a Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – Investimento público em educação como percentual do PIB – 2020

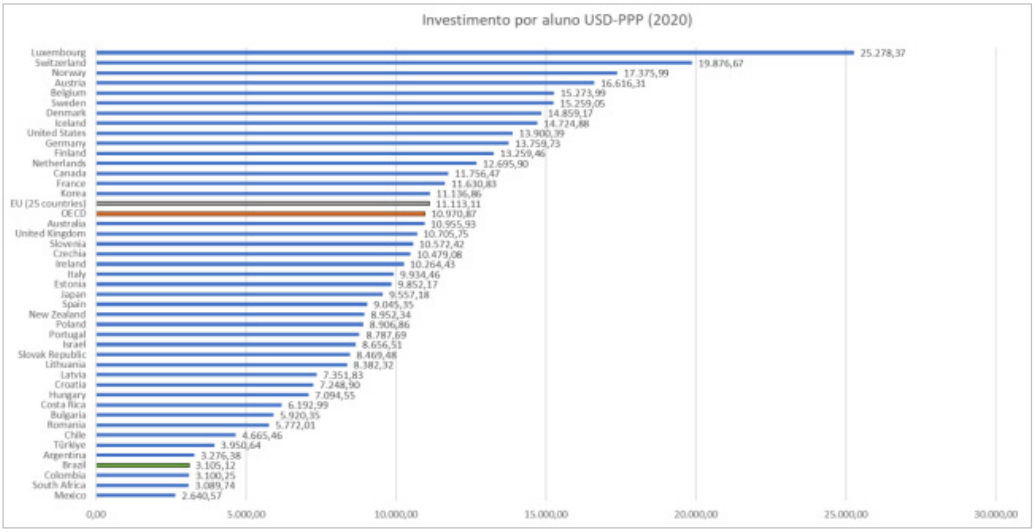
	% PIB	PIB (milhões USD)	Investimento Público em Educação (USD Milhões)	Total de matrículas Fund-Sup. 2020	Valor por matrícula (USD)
Canadá	4,6	1.847.838,8	84.872,85	6.925.464	11.756,47
Brasil	4,6	3.176.647,1	147.344,4	47.452.091	3.105,12
Colômbia	4,6	785.163,9	35.384,69	11.425.495	3.100,25
Áustria	4,6	522.624,6	22.928,17	1.472.912	16.616,31

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da OCDE (2020).

Enquanto o Brasil investe US$ 3.105 PPC por matrícula/ano, praticamente o mesmo que a Colômbia, os outros dois países, como Canadá e Áustria, investem valores por aluno quatro e cinco vezes maiores, respectivamente. Isso se deve, fundamentalmente, ao fato de que, embora tenham PIB menor que o do Brasil, os seus PIB per capita são bem maiores. Enquanto em 2020 o Brasil tinha um PIB per capita de US$ 15.000, Canadá e Áustria tinham PIB per capita de US$ 48.618 e US$ 58.611, respectivamente, ou seja, cerca de três e quatro vezes maiores que o do Brasil. Por essa razão, apesar do investimento como percentual do PIB ser comparável ao de outros países da OCDE, o Brasil se situa bem abaixo dos demais países em relação ao valor investido por aluno, como mostra o gráfico a seguir, estando próximo dos países que possuem PIB per capita próximo ao seu, como Colômbia (US$ 15.939) e África do Sul (US$ 13.717).

[4] A PPC considera a quantidade, em moeda, necessária para adquirir um conjunto de produtos e serviços em um país, que pode ser comparada com a medida de outros países. A PPC é construída a partir de uma cesta única internacional de mercadorias e serviços, que é periodicamente arbitrada a partir das pesquisas de preços e composição de gastos nos diferentes países analisados pelo Programa de Comparações Internacionais das Nações Unidas.

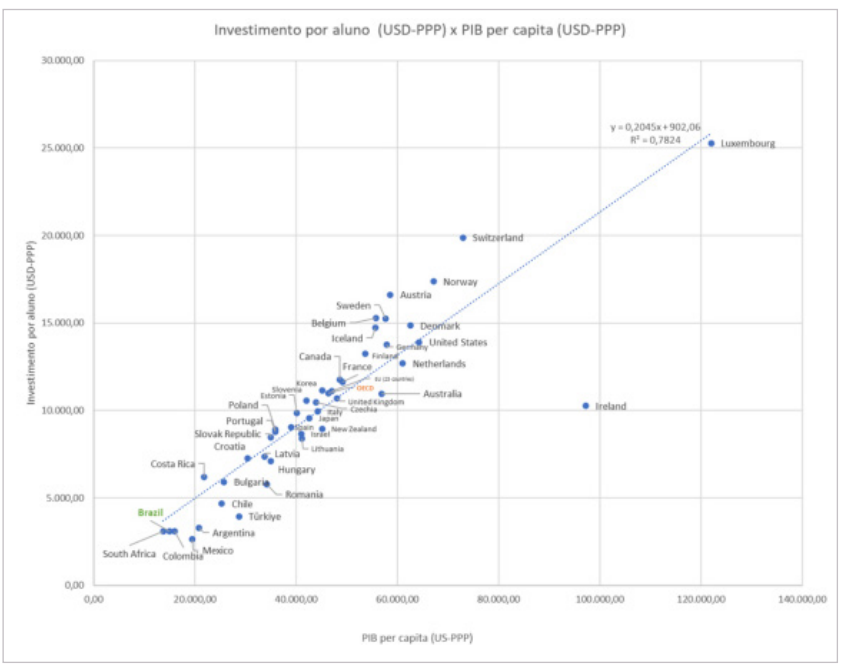
Gráfico 9 – Investimento por aluno – 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da OCDE (2020).

Resulta que o principal determinante de quanto os países investem em educação por aluno nos seus sistemas de ensino é o PIB per capita, como mostra o gráfico a seguir. O Brasil se situa muito próximo à Colômbia e à África do Sul e fica pouco acima do México e pouco abaixo da Argentina.

Gráfico 10 – Investimento por aluno versus PIB per capita – 2020

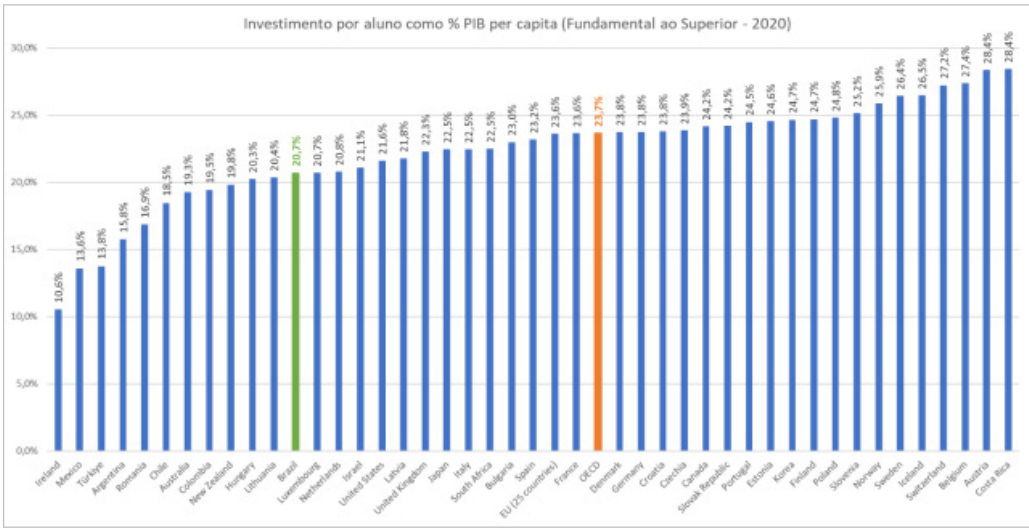


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da OCDE (2020).

Desponta no topo da lista Luxemburgo, que investe US$ 25.278 por aluno e possui o maior PIB per capita entre os países analisados, de US$ 121.985, bem acima dos EUA, que possui PIB per capita de US$ 64.267, sendo o quinto país em termos de riqueza por habitante, embora, em 2020, detivesse o maior PIB mundial em termos absolutos.

Considerando que o PIB per capita é o principal determinante de quanto os países investem em educação por aluno, um outro parâmetro importante, ao comparar o esforço entre os países, é verificar qual parcela do seu PIB per capita representa o investimento feito por aluno. O Gráfico 11 apresenta o esforço dos países em termos de percentual do PIB per capita investido por aluno na educação.

Gráfico 11 – Investimento por aluno como percentual do PIB per capita – 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da OCDE (2020).

O esforço da grande maioria dos países em termos do seu investimento em educação por aluno se encontra entre 20% e 25% do PIB per capita. O esforço do Brasil, em 2020, foi de 20,7% do PIB per capita, curiosamente o mesmo de Luxemburgo. Mas tal esforço representa um valor por aluno bem menor, dada a diferença do PIB per capita entre os dois países.

Em suma, não é o percentual do PIB nem o percentual do PIB per capita que determinam quanto os países investem em educação por aluno, mas, sim, o valor do seu PIB per capita. Do mesmo modo, comparações entre países em termos de percentual do PIB ou de percentual do PIB per capita só permitem comparar o esforço relativo à sua riqueza, e não o quanto esse esforço representa em termos de investimento por aluno.

Disso decorre que a necessidade de investimento por aluno, a necessidade de investimento total do sistema de ensino e as metas de ampliação do investimento

público em educação devem estar ancoradas não nas medidas relativas de esforço em relação ao PIB, mas em medidas absolutas de valor por aluno, com base no conceito de padrão de qualidade e de Custo-Aluno-Qualidade dele derivado, como determina a Constituição Federal no § 7º, art. 211.

No caso da educação básica, o conceito de CAQ encontra-se em debate público há pelo menos 35 anos. Em obra organizada pelo Inep (Souza; Alves; Moraes, 2021, p. 61-62) sobre aspectos conceituais e metodológicos do CAQ, destaca-se que:

> Essa ideia emerge em um artigo de Ediruald de Mello no qual o autor aponta a importância do financiamento educacional para que a gestão democrática possa de fato existir na escola. Mello (1989) chama a atenção para a qualidade dos recursos disponíveis a cada aluno nas escolas e para a desigualdade de recursos alocados por aluno entre os entes federativos, diferença essa explicada pela distinta capacidade fiscal de cada estado e município. O autor sugere que a unidade de custo do financiamento educacional seja o aluno, e que haja alocação de recursos com o compromisso de financiar um padrão de qualidade, aceito pela população como suficiente, a cada aluno, não importando onde este esteja matriculado (Mello, 1989).
>
> Mello (1989) reconhece que a vinculação de recursos, assegurada na Constituição de 1988, não garante nem a suficiência, nem a alocação equitativa desses recursos, pois, de um lado, identifica enormes desigualdades no financiamento per capita entre municípios e estados brasileiros e, de outro, que os recursos alocados não o são em função de um padrão de qualidade definido democraticamente e que reflita um conjunto de elementos imprescindíveis à escola.
>
> Mello (1989, p. 52) defende, então, uma "política agressiva de redistribuição de recursos" e a definição democrática do padrão mínimo de qualidade. O custo desse padrão de qualidade rateado pelo total de alunos do sistema educacional brasileiro constituiria o CAQ, conceito que viria a fazer parte do arcabouço do debate e da legislação brasileira nos anos seguintes. Nas palavras de Mello (1989, p. 53, grifos nossos), "trabalha-se, assim, com uma medida de necessidade educacional sintetizada no custo/aluno/qualidade, que multiplicada pela matrícula de cada escola resulta no montante de recursos necessários ao financiamento do ensino".

A Emenda Constitucional n.º 108, de 2020, aponta nessa direção ao incluir o §7º no artigo 211 da Constituição Federal, como já mencionado anteriormente. Portanto, a necessidade de financiamento, que deve ser estimada nacionalmente, deve se basear em dois parâmetros, o Custo-Aluno-Qualidade e o total de alunos matriculados no sistema de ensino. É a partir da definição do CAQ que a meta de financiamento da educação básica no novo PNE precisa ser definida. Equacionar as desigualdades nas condições de oferta da educação básica entre entes federativos passa por definir os padrões nacionais de qualidade e o CAQ deles derivado, e por rever o mecanismo redistributivo do Fundeb e das demais fontes de financiamento da educação básica em função desses parâmetros.

CAUSAS CRÍTICAS

- Desigualdade na capacidade de financiamento das redes públicas de educação básica.
- Fatores de ponderação do Fundeb não estão calibrados para atender às necessidades de financiamento em algumas etapas, modalidades, tipos de escola e jornada.
- Baixo investimento em infraestrutura escolar, especialmente em áreas de maior vulnerabilidade socioeconômica.
- Ausência de regulação de padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de ensino.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 dez. 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. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 ago. 2020. Seção 1, p. 5.

BRASIL. 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, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Seção 1, p. 1.

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

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019**. Institui o Sistema Nacional de Educação nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 214 da Constituição Federal. Brasília, DF, 17 mar. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2318217. Acesso em: 18 jun. 2024.

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

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Parecer CNE/CEB nº 3/2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 abr. 2019. Seção 1, p. 27.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Brasília, DF, 5 maio 2010. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECEBN82010.pdf?query=Brasil. Acesso em: 8 dez. 2023.

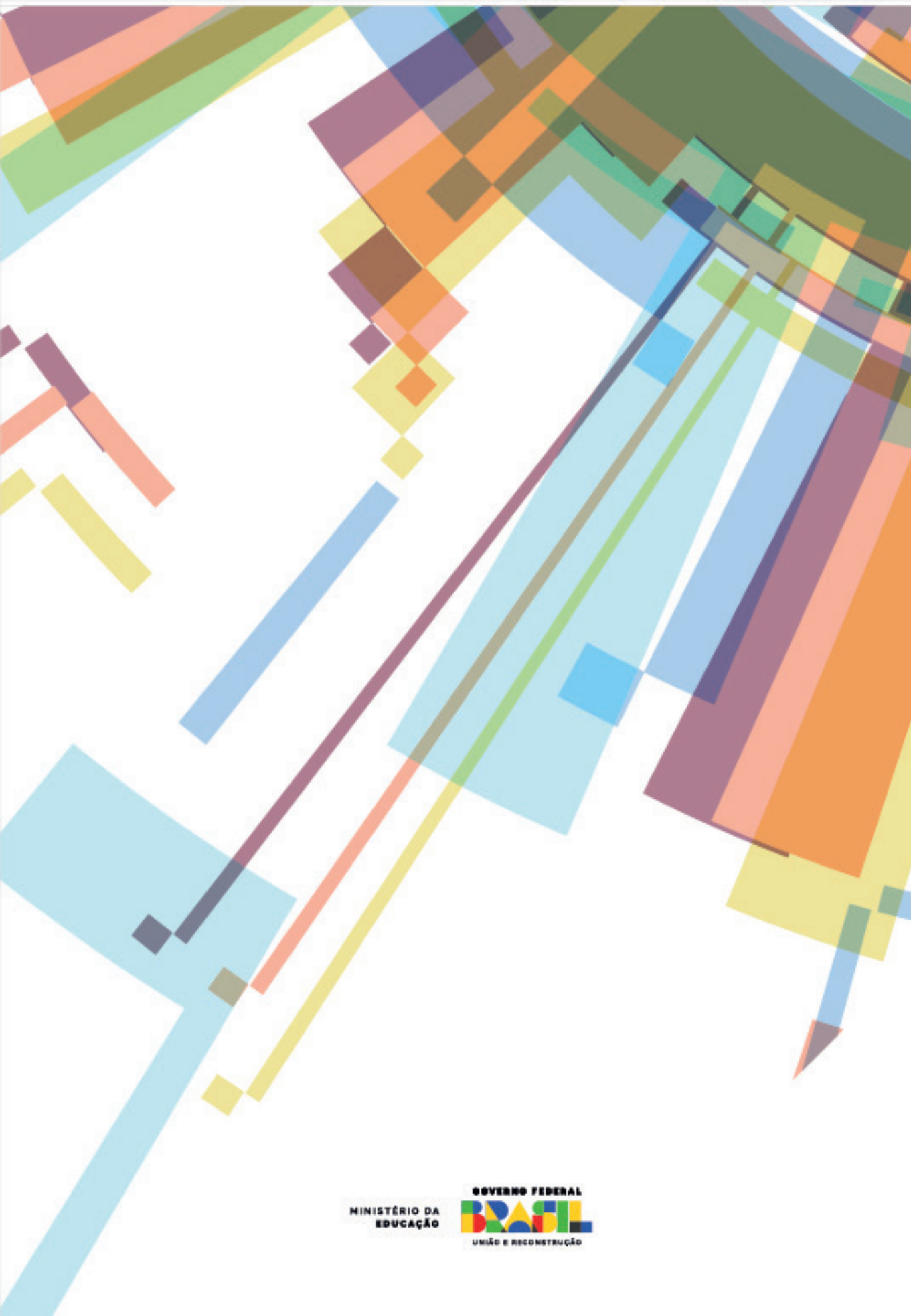
BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo Escolar da Educação Básica 2022**: resumo técnico. Brasília, DF: Inep, 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) Education at a glance 2023: OECD indicators. Paris: OECD, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1787/e13bef63-en. Acesso em: 24 de março de 2024.

SOARES NETO, J. J.; JESUS, G. R.; KARINO, C. A.; ANDRADE, D. F. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Estudos Em Avaliação Educacional**, São Paulo, SP, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique. (Org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília, DF: Inep, 2021.

Esta edição foi composta nas fontes ARCHER e SERAVEK
projetada para veiculação digital em versão E-book (PDF),
pela Editora Massangana, para a Secretaria de Articulação Intersetorial
com Sistemas de Ensino (SASE), do Ministério da Educação, no ano de 2025.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO