

V.3
N.4
2021

e-ISSN 2763-5139

CADERNOS DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS CENÁRIOS DO DIREITO À EDUCAÇÃO



ORGANIZADORES:
GUSTAVO HENRIQUE MORAES
ANA ELIZABETH M. ALBUQUERQUE

Presidência da República Federativa do Brasil

Ministério da Educação | MEC

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
Educacionais Anísio Teixeira | Inep

Diretoria de Estudos Educacionais | Dired

V.3
—
N.4
—
2021

**CADERNOS DE ESTUDOS E PESQUISAS
EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS**
CENÁRIOS DO DIREITO À EDUCAÇÃO



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

<https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4>

BRASÍLIA
Inep/MEC
2021



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

DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (DIRED)

COORDENAÇÃO DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

Carla D' Lourdes do Nascimento – carla.nascimento@inep.gov.br

Valéria Maria Borges – valeria.borges@inep.gov.br

REVISÃO LINGUÍSTICA

Aline Ferreira de Souza

Jair Santana Moraes

Josiane Cristina da Costa Silva

Luciana De Camillis Postiglioni

Marcelo Mendes de Souza

Thaiza de Carvalho dos Santos

NORMALIZAÇÃO E CATALOGAÇÃO

Aline do Nascimento Pereira

Clarice Rodrigues da Costa

Lívia Rodrigues Batista

Nathany Brito Rodrigues

REVISÃO GRÁFICA

Carla D' Lourdes do Nascimento

Lilian dos Santos Lopes

Valéria Maria Borges

PROJETO GRÁFICO, CAPA, DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL

Raphael C. Freitas

PREPARAÇÃO DE ORIGINAL

Carla D' Lourdes do Nascimento

APOIO EDITORIAL

Janaina da Costa Santos

EDITORIA | DISTRIBUIÇÃO

INEP/MEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

Setor de Indústrias Gráficas - Quadra 04 - Lote 327, Térreo, Ala B – CEP 70.610-908 – Brasília-DF – Brasil

Fones: (61) 2022-3077, 2022-3078 – dired.publicacoes@inep.gov.br | portal.inep.gov.br/web/guest/publicacoes

TIRAGEM: 1.000 exemplares

Publicada *on-line* em abril de 2021

Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais é uma publicação organizada pela
Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais da Diretoria de Estudos Educacionais do Inep

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

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais / Gustavo Henrique Moraes ;
Ana Elizabeth M. Albuquerque (organizadores). v. 3, n. 4 (2021 -). – Brasília : Instituto
Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

Até 2019, publicado *online* como Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em
Políticas Educacionais (ISBN *on-line* 978-85-7863-065-2), sendo sua primeira coleção v. 1
n. 1 (2018) e a última v. 2 n. 3 (2019).





ISSN (impresso) 2763-6275

ISSN (*on-line*) 2763-5139

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

CDU 37.014.5

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| APRESENTAÇÃO | 5 |
| INTRODUÇÃO – CENÁRIOS DO DIREITO À EDUCAÇÃO..... | 7 |
|  GUSTAVO HENRIQUE MORAES ANA ELIZABETH M. ALBUQUERQUE | |
| FOCO NA APRENDIZAGEM: A EVOLUÇÃO DO APRENDIZADO DOS ALUNOS BRASILEIROS DO ENSINO FUNDAMENTAL A PARTIR DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO | 11 |
|  ALVANA MARIA BOF | |
| O ENCCEJA E A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UMA ANÁLISE DO PERFIL DOS PARTICIPANTES E DOS MOTIVOS DO ABANDONO..... | 37 |
|  ROBSON DOS SANTOS PRISCILA PEREIRA SANTOS | |
| AS ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA E O DIREITO À EDUCAÇÃO: UM PANORAMA (2007-2019) | 75 |
|  MÁRCIO ALEXANDRE BARBOSA LIMA ROBSON DOS SANTOS ALEXANDRE RAMOS DE AZEVEDO | |

| | |
|---|-----|
| ICMS-EDUCACIONAL: SIMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS PARA CRIAÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS À MELHORIA DO DESEMPENHO ESCOLAR MUNICIPAL | 127 |
| ✦ ARMANDO AMORIM SIMÕES | |
| ERIKA AMORIM ARAUJO | |
| ADOLFO SAMUEL DE OLIVEIRA | |
| FABIANA DE ASSIS ALVES | |
| | |
| IMPACTO EDUCACIONAL DO MECANISMO DE REPARTIÇÃO DA QUOTA-PARTE DO ICMS COM OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ..... | 163 |
| ✦ GUILHERME IRFFI | |
| ARMANDO SIMÕES | |
| DIEGO CARNEIRO | |
| CRISTIANO DA SILVA | |
| | |
| A EXPANSÃO RECENTE DO ENSINO SUPERIOR: CINCO TENDÊNCIAS DE 1991 A 2020..... | 199 |
| ✦ ADRIANO SOUZA SENKEVICS | |
| | |
| A EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NA MODALIDADE A DISTÂNCIA NO BRASIL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES..... | 247 |
| ✦ ALEXANDRE RAMOS DE AZEVEDO | |
| LUIZ CARLOS ZALAF CASEIRO | |
| | |
| A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO JAPÃO: CONFIGURAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E SINALIZAÇÕES PARA O BRASIL | 285 |
| ✦ ALVANA MARIA BOF | |

APRESENTAÇÃO

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) vem a público apresentar mais um número do *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais – Cenários do Direito à Educação*, publicação que, de modo responsivo, atende às determinações do artigo 4º da Lei nº 13.005/2014, o Plano Nacional de Educação (PNE), fornecendo mais um conjunto de pesquisas relacionadas aos campos de estudos formados com base nas metas do PNE e nas políticas públicas dele decorrentes.

Trata-se de um esforço coletivo de pesquisadores e pesquisadoras do Instituto, e pesquisadores de outras instituições nacionais, conduzido pela Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais (CGIME) da Diretoria de Estudos Educacionais do Inep (Dired), que atualiza os cenários do direito à educação no Brasil, nos campos da educação básica, superior e financiamento educacional. Uma publicação de interesse de gestores educacionais das esferas federal, estadual e municipal, parlamentares, entidades da sociedade civil, pesquisadores, técnicos, profissionais da educação, estudantes e sociedade em geral.

A partir do ano de 2021 apresenta uma novidade: a coleção se transforma em série e recebe ISSN e identificação digital para todos os seus artigos e para cada número, facilitando a busca em bases indexadoras e nas citações.

A expectativa do *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais – Cenários do Direito à Educação* é contribuir com a disseminação de informações recentes e relevantes sobre as várias etapas e modalidades da educação brasileira. Boa leitura!

Os editores

INTRODUÇÃO CENÁRIOS DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Gustavo Henrique Moraes^I

Ana Elizabeth M. Albuquerque^{II}

<https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4885>

O Plano Nacional de Educação (PNE) expõe, entre suas proposições, as visões de futuro do direito à educação no País. Norteia as políticas educacionais no Brasil com prioridades, objetivos e metas. Percebe as lacunas na efetivação do direito educacional para todos os brasileiros e brasileiras, identifica oportunidades e oferece estratégias à formulação e à avaliação das políticas e dos programas educacionais. Assim, o PNE 2014-2024 aponta diretrizes: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamentam a sociedade; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de

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

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

recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; valorização dos(as) profissionais da educação; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Para o alcance de suas determinações, destaca-se o papel do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) no monitoramento das metas do PNE, discriminado no artigo 5º da Lei nº 13.005/2014, e na publicação de estudos e pesquisas, das quais fazem parte os *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, linha editorial destinada ao acompanhamento dos campos de estudo das metas do Plano.

Os campos de estudo das metas do PNE envolvem toda a educação brasileira e, de fato, compreendem toda a sua diversidade disposta no território. O número 4, do volume 3 traz uma seleção de oito cenários do direito à educação no Brasil. A publicação desses cenários representa algumas perspectivas para se mirar o direito à educação no País e avaliar sua expansão, suas lacunas e seus desafios. Ao mesmo tempo em que avançamos na missão de garantir educação para todos, as brechas se mostram mais nítidas e os desafios vão se tornando mais definidos. São para esses avanços do direito à educação que o *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais* se propõe a contribuir.

O primeiro cenário se inicia com temática relativa ao fomento à qualidade da educação básica, com o incremento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que determina que seja assegurada aos estudantes aprendizagem em nível suficiente, de forma que todos alcancem, até o final da vigência do Plano, nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo. A pesquisa “Foco na aprendizagem: a evolução do aprendizado dos estudantes brasileiros do ensino fundamental a partir do Plano Nacional de Educação” focaliza a análise dos resultados relativos ao aprendizado dos alunos do ensino fundamental no Brasil a partir do início da vigência do PNE.

O segundo cenário focaliza “O Encceja e a Educação de Jovens e Adultos: uma análise do perfil dos participantes e dos motivos do abandono”, estudo que analisa o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), seus participantes por etapa de certificação (fundamental ou médio) e os motivos que estes apontam para terem deixado de frequentar a escola, à luz das políticas de correção de fluxo, de enfrentamento da distorção idade-série e dos fatores como o trabalho, tempo, rendimentos e família.

O terceiro cenário também se trata de um panorama, “As escolas com localização diferenciada e o direito à educação: um panorama (2007-2019)”. A pesquisa se utiliza das informações presentes no Censo Escolar de 2007 a 2019 para apresentar um conhecimento da realidade de estudantes, docentes e escolas localizadas em terras indígenas, áreas remanescentes de quilombos e assentamentos da reforma agrária, as chamadas escolas com localização diferenciada.

O quarto cenário trata do “ICMS-educacional: simulação de alternativas para criação de incentivos fiscais à melhoria do desempenho escolar municipal”. O estudo analisa alternativas para a criação de incentivos fiscais à melhoria do desempenho escolar. Simula a criação do ICMS-educacional em todos os estados brasileiros a partir da construção do Índice de Desenvolvimento da Educação Municipal para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (Idem), adotando como fonte de recursos uma parcela da cota-parte municipal do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) vinculada ao valor adicionado fiscal (VAF). Analisa também alternativas de criação do ICMS-educacional a partir do rearranjo de outros critérios tradicionais de distribuição do ICMS que não o VAF.

O quinto cenário apresenta o “Impacto educacional do mecanismo de repartição da quota-parte do ICMS com os Municípios do Estado do Ceará”. A regra de distribuição da cota-parte do ICMS no estado do Ceará é considerada um importante *benchmark* em termos estratégicos, na medida em que a distribuição de recursos no estado passou a ser vinculada à qualidade educacional dos municípios. O estudo faz uma contextualização geral das leis vigentes em outros estados para a repartição da cota-parte municipal, discutindo as principais semelhanças e diferenças em relação à regra de distribuição cearense, e demonstra que a regra de distribuição do estado do Ceará exerce um substancial impacto positivo sobre os indicadores de desempenho educacional, entretanto, os resultados indicam também aumento da taxa de abandono em relação aos municípios dos grupos de comparação.

O sexto cenário abrange “A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020”, caracterizando as transformações que marcam a expansão recente do sistema de ensino superior brasileiro em cinco tendências principais: democratização do acesso, instituição de ações afirmativas, desequilíbrio público-privado, ampliação do ensino a distância e estratificação horizontal. Conclui-se que a expansão sem precedentes de vagas e matrículas no ensino superior, em conjunto com a diversificação institucional da oferta e políticas inclusivas, levou à heterogeneização do público discente e a uma crescente estratificação horizontal. De um lado, aprofundou tendências já observadas em décadas anteriores, a exemplo do desbalanço entre os setores público e privado e da desigualdade interna do sistema em termos de prestígio e valorização de diplomas. De outro, inaugurou novos padrões, tais como a emergência do ensino a distância e uma participação inédita de segmentos menos privilegiados da sociedade brasileira, com impactos sobre o futuro do sistema.

O sétimo cenário abarca “A educação superior pública na modalidade a distância no Brasil: desafios e possibilidades”. O estudo mostra a evolução da oferta da modalidade de educação a distância (EaD), descrevendo suas principais características organizacionais; investiga o perfil socioeconômico dos estudantes da EaD e examina as experiências mais consolidadas de três estados – Piauí, Rio de Janeiro e São Paulo – na oferta pública de cursos de graduação EaD.

O oitavo cenário trata da “Educação Profissional no Japão: configuração, desenvolvimento e sinalizações para o Brasil”. A pesquisa delinea considerações sobre aspectos da educação profissional japonesa e sua evolução, buscando contribuir com o debate relacionado ao presente e ao futuro da educação profissional e tecnológica (EPT) no sistema educacional brasileiro, bem como com a consolidação de um corpo de conhecimentos que possa oferecer informações relevantes à formulação e ao desenvolvimento de políticas e ações destinadas ao fortalecimento da EPT no Brasil.

Convidamos o leitor a se apropriar desse esforço coletivo de produção de estudos e pesquisas que traçam cenários do direito à educação no Brasil, produzidos pelos pesquisadores e pesquisadoras da Diretoria de Estudos Educacionais do Inep (Dired) e pesquisadores de outras instituições nacionais e organizados pela Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais (CGIME).

FOCO NA APRENDIZAGEM: A EVOLUÇÃO DO APRENDIZADO DOS ALUNOS BRASILEIROS DO ENSINO FUNDAMENTAL A PARTIR DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Alvana Maria Bof¹

<http://dx.doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4886>

RESUMO

O Plano Nacional de Educação (PNE) prevê, em sua Meta 7, o fomento à qualidade da educação básica com incremento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Determina ainda, na Estratégia 7.2, que seja assegurada aos estudantes aprendizagem em nível suficiente, de forma que todos alcancem, até o final da vigência do Plano, tal nível em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo. Este artigo focaliza a análise dos resultados relativos ao aprendizado dos alunos do ensino fundamental (EF) no Brasil a partir do início da vigência do PNE, com base na Estratégia 7.2. Busca, assim, verificar como o País se encontra, considerando a perspectiva de atender a determinação de que todos os alunos do ensino fundamental alcancem níveis suficientes de aprendizado. Para tal, são analisados os resultados das avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2013, 2015 e 2017 em relação aos níveis de aprendizado alcançados pelos alunos do 5º e do 9º ano do EF em Língua Portuguesa e em Matemática, examinando a evolução do aprendizado nesse período. Investigam-se, ainda, à luz de estudos da literatura nacional na área de melhoria da aprendizagem e desigualdades na educação básica, as desigualdades no aprendizado e quem são os estudantes que majoritariamente apresentam desempenho abaixo do nível suficiente.

Palavras-chave: qualidade da educação; aprendizagem; desigualdade; Plano Nacional de Educação; ensino fundamental.

¹ Mestre em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Doutora em Educação pela The George Washington University (Estados Unidos). Pesquisadora em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

INTRODUÇÃO

A qualidade da educação básica tem estado na linha de frente das discussões e das políticas educacionais do Brasil nas últimas décadas. O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 apresenta a melhoria da qualidade educacional em sua Meta 7, que prevê o fomento à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir, até o final da vigência do Plano, as seguintes metas nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental (EF); 5,5 para os anos finais do EF; e 5,2 para o ensino médio (EM). O PNE determina ainda, na Estratégia 7.2, que a aprendizagem dos estudantes do ensino fundamental e do ensino médio deve ser assegurada em níveis suficientes:

Assegurar que:

- a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos(as) alunos (as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;
- b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável. (Brasil, 2014).

O *Relatório do 3º ciclo do monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2020*, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (Brasil. Inep, 2020), aponta que, embora tenha havido em 2017 um aumento do Ideb nas três etapas da educação básica brasileira – anos iniciais e finais do EF e do EM –, não foram atingidas naquele ano as metas intermediárias fixadas no PNE para os anos finais do EF e para o EM. Enquanto o Ideb dos anos iniciais do EF apresentou uma melhoria consistente desde 2007 (de 4,2, em 2007, para 5,8, em 2017), alcançando sempre as metas intermediárias estabelecidas no PNE, os resultados para os anos finais do EF e do EM são menos animadores, mostrando uma evolução moderada e tendência à estagnação – 3,8 e 3,5, em 2007, para 5,0 e 3,8, em 2017, respectivamente. Em relação à aprendizagem dos alunos, não obstante a melhoria do Ideb dos anos iniciais do EF, o Relatório expõe as desigualdades no aprendizado dos estudantes dos 5º e 9º anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio ao apresentar os resultados das avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2017 (Brasil. Inep, 2019a). Mostra particularmente que nas três etapas de ensino há um percentual significativo de estudantes cujo desempenho em Língua Portuguesa e em Matemática se encontra situado nos níveis inferiores

das escalas de proficiência dessas duas áreas do conhecimento, sinalizando baixo aprendizado. Tais resultados indicam desigualdades e suscitam verificação dos níveis de aprendizado dos estudantes, considerando o que estabelece a Estratégia 7.2 da Meta 7 do PNE.

Este estudo focaliza a análise dos resultados relativos ao aprendizado dos alunos do ensino fundamental no Brasil a partir do início da vigência do PNE, com base na Estratégia 7.2 da Meta 7. Pretende, assim, verificar como o País se encontra, considerando a perspectiva de atender, até o final da vigência do Plano, a determinação de que todos os alunos do EF alcancem níveis suficientes de aprendizado em relação aos direitos e aos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo. Para tal, são analisados os resultados das avaliações do Saeb de 2013, 2015 e 2017 em relação aos níveis de aprendizado alcançados pelos alunos do 5º e do 9º ano do EF em Língua Portuguesa e em Matemática, buscando verificar a evolução dos níveis de aprendizado dos alunos nesse período e analisando os resultados em relação ao cumprimento do que é determinado na Estratégia 7.2 da Meta 7. Busca-se ainda observar as diferenças no aprendizado dos alunos à luz de estudos da literatura nacional na área de melhoria da aprendizagem e desigualdades na educação básica, identificando quem são os alunos que apresentam desempenho abaixo do nível suficiente, bem como qual a desvantagem educacional associada ao baixo aprendizado.

Espera-se com este estudo poder contribuir para o debate que envolve um dos grandes desafios do sistema educacional brasileiro, nomeadamente, melhorar a aprendizagem dos alunos, garantindo que todos alcancem o nível suficiente, combatendo as desigualdades e assegurando uma trajetória escolar regular. Em um País tão desigual como o Brasil, em que os resultados educacionais são substancialmente correlacionados às características socioeconômicas e demográficas dos alunos, não há como pensar em políticas educacionais para melhoria da qualidade da educação sem identificar e atacar frontalmente as desigualdades no aprendizado que ocorrem no interior do sistema escolar.

Este artigo está estruturado da seguinte maneira: inicialmente, apresentam-se os resultados referentes ao desempenho dos estudantes do EF nas avaliações do Saeb em Língua Portuguesa e em Matemática, incluindo a distribuição percentual dos alunos pelos níveis de desempenho das escalas de proficiência dessas duas áreas do conhecimento. Em seguida, verifica-se o quantitativo de estudantes cujo desempenho atinge o nível suficiente de aprendizado, a partir da vigência do PNE, utilizando os dados do Saeb 2013, 2015 e 2017 (Brasil. Inep, c2020c). Analisam-se, então, as diferenças no aprendizado dos alunos à luz de estudos da literatura nacional sobre melhoria da aprendizagem e desigualdades na educação básica. Ao final, tecem-se considerações sobre o quanto o Brasil, de um modo geral, caminhou em direção ao que estabelece a Estratégia 7.2 e sobre as políticas e ações educacionais necessárias ao enfrentamento e à diminuição das desigualdades e melhoria da educação básica no País.

1 OS NÍVEIS DE APRENDIZADO DOS ALUNOS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL

Os resultados educacionais referentes ao desempenho em Língua Portuguesa e em Matemática dos alunos das escolas brasileiras de ensino fundamental, desde o início da vigência do PNE, demonstram que, na média, houve um crescimento no desempenho dos alunos dos anos iniciais do EF e um aumento mais moderado nos anos finais (Gráficos 1 e 2).

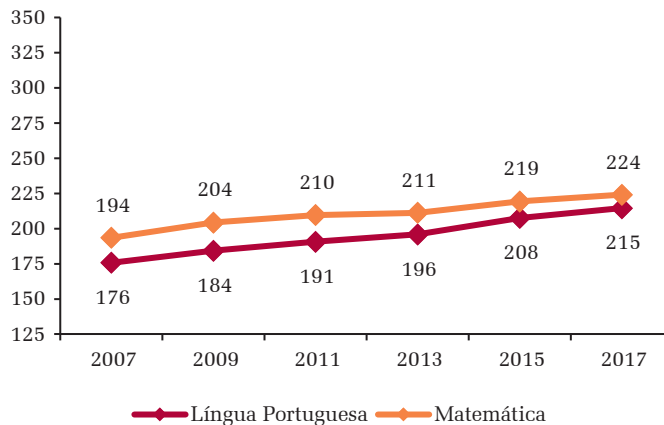


GRÁFICO 1

MÉDIA DE PROFICIÊNCIA DOS ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA E EM MATEMÁTICA NO SAEB

- BRASIL - 2007/2009/2011/2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb. Brasil. Inep (c2020c).

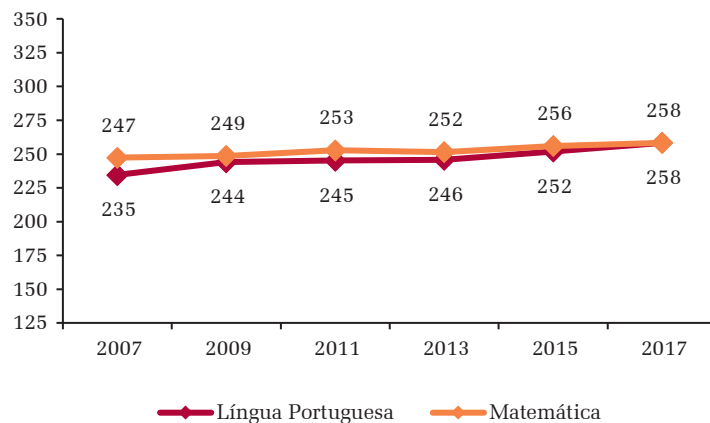


GRÁFICO 2

MÉDIA DE PROFICIÊNCIA DOS ALUNOS DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA E EM MATEMÁTICA NO SAEB

- BRASIL - 2007/2009/2011/2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb. Brasil. Inep (c2020c).

Em que pese a perceptível melhoria nas médias de desempenho no ensino fundamental, especialmente nos anos iniciais, é necessário verificar ainda se a aprendizagem se deu de forma que os alunos alcancem níveis suficientes, conforme estabelece a Estratégia 7.2. Nesse sentido, os Gráficos 3, 4, 5 e 6 apresentam a distribuição dos alunos dos 5º e 9º anos do EF pelos níveis de desempenho das escalas de proficiência de Língua Portuguesa e de Matemática nas edições do Saeb de 2013, 2015 e 2017.

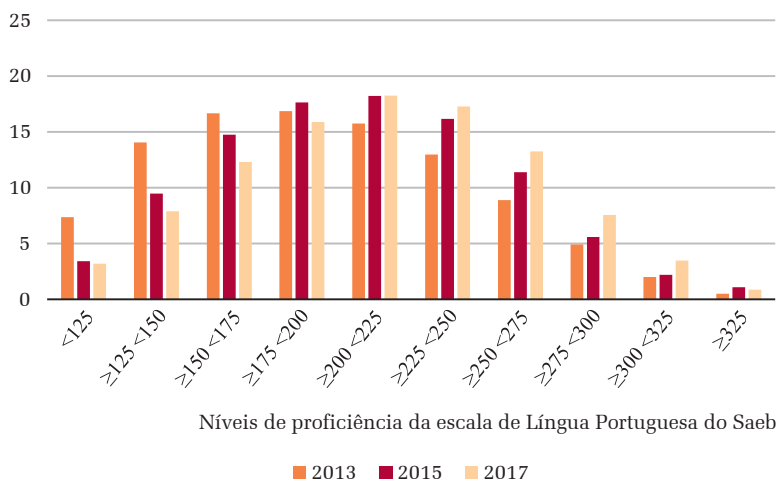


GRÁFICO 3

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR NÍVEL DE PROFICIÊNCIA DA ESCALA DE LÍNGUA PORTUGUESA DO SAEB – BRASIL – 2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb. Brasil. Inep (c2020c).

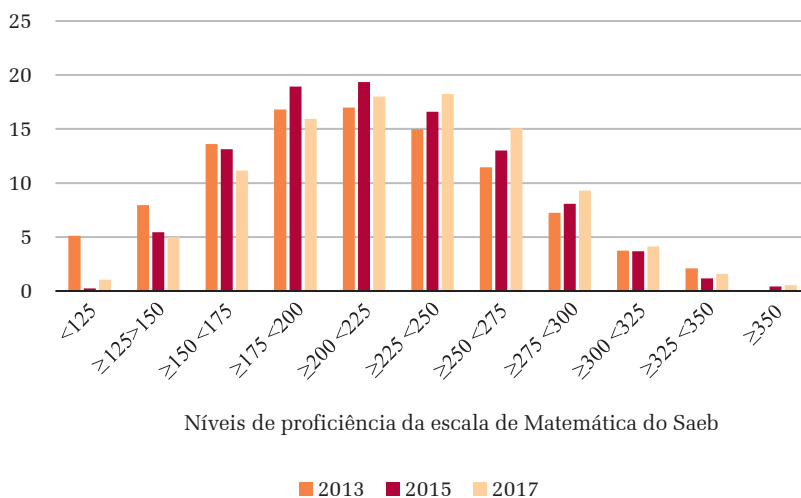


GRÁFICO 4

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR NÍVEL DE PROFICIÊNCIA DA ESCALA DE MATEMÁTICA DO SAEB – BRASIL – 2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb. Brasil. Inep (c2020c).

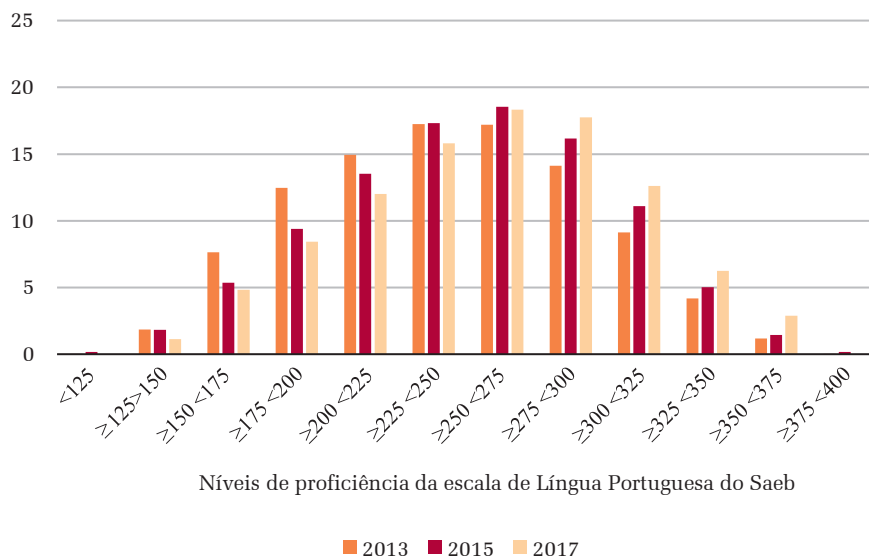


GRÁFICO 5
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS ALUNOS DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR NÍVEL DE PROFICIÊNCIA DA ESCALA DE LÍNGUA PORTUGUESA DO SAEB – BRASIL – 2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb. Brasil. Inep (c2020c).

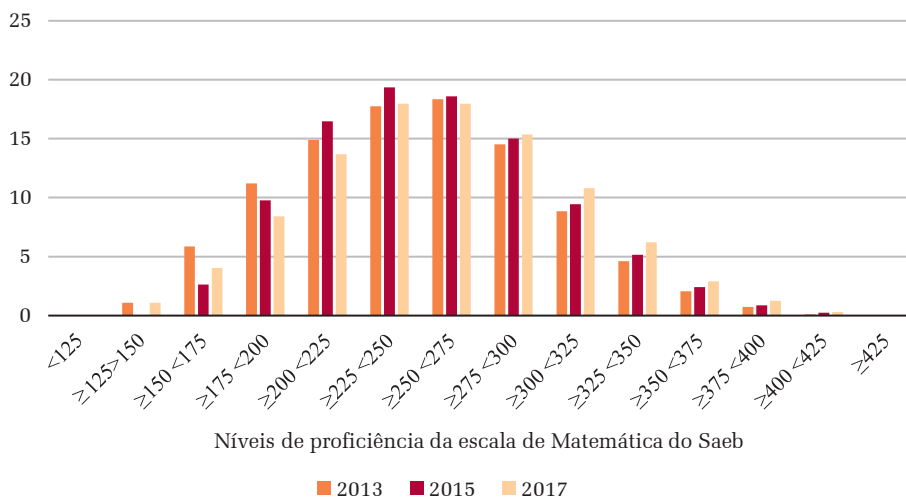


GRÁFICO 6
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS ALUNOS DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, POR NÍVEL DE PROFICIÊNCIA DA ESCALA DE MATEMÁTICA DO SAEB – BRASIL – 2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb. Brasil. Inep (c2020c).

De modo geral, esses dados mostram que, de um lado, houve uma evolução positiva no aprendizado dos alunos, particularmente do 5º ano do EF, uma vez que diminuiu, a cada edição do Saeb, o percentual de estudantes posicionados nos níveis mais baixos das escalas de Língua Portuguesa e de Matemática, como pode ser mais detalhadamente observado na Tabela 1. Para os alunos do 9º ano, essa tendência também é observada, embora seja mais discreta. De outro lado, no entanto, percebe-se que ainda há percentuais significativos de estudantes do 5º e do 9º cujo desempenho está situado nos níveis inferiores das escalas de proficiência tanto em Língua Portuguesa (leitura) quanto em Matemática, indicando desigualdades e baixo aprendizado.

TABELA 1
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS ESTUDANTES DOS 5º E 9º ANOS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO SAEB, POR NÍVEL DE PROFICIÊNCIA DAS ESCALAS DE LÍNGUA PORTUGUESA E DE MATEMÁTICA – BRASIL – 2013/2015/2017

(continua)

| | Nível | Língua Portuguesa (leitura) | | | | Matemática | | | |
|------------------------------|--------------|-----------------------------|------------|------------|-------------------|------------|------------|------------|-------------------|
| | | 2013 | 2015 | 2017 | Diferença 2013-17 | 2013 | 2015 | 2017 | Diferença 2013-17 |
| 5º ano do ensino fundamental | <125 | 7.4 | 3.4 | 3.2 | -4.2 | 5.1 | 0.2 | 1.0 | -4.1 |
| | ≥125 <150 | 14.1 | 9.5 | 7.9 | -6.2 | 8.0 | 5.4 | 5.0 | -3.0 |
| | ≥150 <175 | 16.7 | 14.8 | 12.3 | -4.3 | 13.6 | 13.1 | 11.2 | -2.5 |
| | ≥175 <200 | 16.9 | 17.7 | 15.9 | -1.0 | 16.8 | 18.9 | 15.9 | -0.9 |
| | ≥200 <225 | 15.8 | 18.2 | 18.2 | 2.5 | 17.0 | 19.4 | 18.0 | 1.0 |
| | ≥225 <250 | 13.0 | 16.2 | 17.3 | 4.3 | 15.0 | 16.6 | 18.3 | 3.3 |
| | ≥250 <275 | 8.9 | 11.4 | 13.3 | 4.4 | 11.5 | 13.0 | 15.1 | 3.6 |
| | ≥275 <300 | 4.9 | 5.6 | 7.6 | 2.6 | 7.2 | 8.1 | 9.3 | 2.1 |
| | ≥300 <325 | 2.0 | 2.2 | 3.5 | 1.5 | 3.7 | 3.7 | 4.1 | 0.4 |
| | ≥325 <350 | 0.5 | 1.1 | 0.9 | 0.4 | 2.1 | 1.2 | 1.6 | -0.5 |
| | ≥350 | - | - | - | - | - | 0.4 | 0.5 | 0.5 |
| | Total | 100 | 100 | 100 | - | 100 | 100 | 100 | - |

TABELA 1
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS ESTUDANTES DOS 5º E 9º ANOS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO SAEB, POR NÍVEL DE PROFICIÊNCIA DAS ESCALAS DE LÍNGUA PORTUGUESA E DE MATEMÁTICA – BRASIL – 2013/2015/2017

(conclusão)

| | Nível | Língua Portuguesa (leitura) | | | | Matemática | | | |
|------------------------------|------------|-----------------------------|------------|------------|-------------------|------------|------------|------------|-------------------|
| | | 2013 | 2015 | 2017 | Diferença 2013-17 | 2013 | 2015 | 2017 | Diferença 2013-17 |
| 9º ano do ensino fundamental | <125 | 0.0 | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | ≥ 125 >150 | 1.8 | 1.8 | 1.1 | -0.7 | 1.1 | 0.0 | 1.1 | 0.0 |
| | ≥ 150 <175 | 7.6 | 5.4 | 4.8 | -2.8 | 5.9 | 2.6 | 4.0 | -1.8 |
| | ≥ 175 <200 | 12.5 | 9.4 | 8.4 | -4.0 | 11.2 | 9.8 | 8.4 | -2.8 |
| | ≥ 200 <225 | 14.9 | 13.5 | 12.0 | -2.9 | 14.9 | 16.5 | 13.7 | -1.2 |
| | ≥ 225 <250 | 17.2 | 17.3 | 15.8 | -1.4 | 17.7 | 19.3 | 17.9 | 0.2 |
| | ≥ 250 <275 | 17.2 | 18.5 | 18.3 | 1.1 | 18.3 | 18.6 | 18.0 | -0.4 |
| | ≥ 275 <300 | 14.1 | 16.2 | 17.8 | 3.6 | 14.5 | 15.0 | 15.4 | 0.9 |
| | ≥ 300 <325 | 9.1 | 11.1 | 12.6 | 3.5 | 8.8 | 9.4 | 10.8 | 2.0 |
| | ≥ 325 <350 | 4.2 | 5.0 | 6.2 | 2.1 | 4.6 | 5.2 | 6.2 | 1.6 |
| | ≥ 350 <375 | 1.2 | 1.4 | 2.9 | 1.7 | 2.1 | 2.4 | 2.9 | 0.9 |
| | ≥ 375 <400 | 0.0 | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.7 | 0.9 | 1.3 | 0.5 |
| | ≥ 400 <425 | - | - | - | - | 0.1 | 0.2 | 0.3 | 0.2 |
| ≥ 425 | - | - | - | - | - | 0.0 | 0.0 | 0.0 | |
| Total | | 100 | 100 | 100 | - | 100 | 100 | 100 | - |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb. Brasil. Inep (c2020c).

Esses dados indicam que o País está avançando no aprendizado dos estudantes do ensino fundamental, embora ainda se verifiquem desafios importantes relacionados aos alunos situados nos níveis mais baixos das escalas de proficiência. Cabe examinar, na sequência, a evolução do aprendizado em relação ao atingimento do nível suficiente, conforme estabelecido na Estratégia 7.2 da Meta 7 do PNE.

2 EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE ALUNOS DO ENSINO FUNDAMENTAL COM APRENDIZADO EM NÍVEL SUFICIENTE

Diante dos resultados apresentados e considerando o que estabelece a Estratégia 7.2 da Meta 7 do PNE, analisa-se nesta seção a evolução do aprendizado dos alunos no ensino fundamental, tomando como medida o quantitativo que alcançou o nível suficiente/adequado de aprendizado, verificando se houve progresso na direção do que estabelece tal estratégia.

Como ainda não há uma definição oficial sobre qual é o nível suficiente de aprendizado em Língua Portuguesa (leitura) e em Matemática para o 5º e o 9º ano do EF, optou-se neste estudo por realizar estimativas utilizando parâmetros já empregados na literatura por organizações educacionais¹, sistemas de avaliação estaduais e pesquisadores². O Quadro 1 sintetiza os parâmetros utilizados, que correspondem à pontuação mínima, considerando as escalas de proficiência de Língua Portuguesa e de Matemática do Saeb, que, se atingida (ou superada), denota o aprendizado em nível adequado/suficiente. Assim, para o 5º ano do EF, considera-se que apresenta aprendizado em nível suficiente em Língua Portuguesa (leitura) os estudantes que atingem proficiência igual ou maior que 200; e, em Matemática, igual ou maior que 225. Para o 9º ano do EF, esses parâmetros são proficiência igual ou maior que 275 em Língua Portuguesa e 300 em Matemática.

QUADRO 1
PROFIÊNCIA MÍNIMA DO NÍVEL ADEQUADO/SUFICIENTE DE APRENDIZADO EM LÍNGUA PORTUGUESA (LEITURA) E EM MATEMÁTICA PARA OS 5º E 9º ANOS DO ENSINO FUNDAMENTAL

| Área | Ano | Parâmetro do nível suficiente/adequado de aprendizado |
|-------------------|-------|---|
| Língua Portuguesa | 5º EF | ≥ 200 |
| | 9º EF | ≥ 275 |
| Matemática | 5º EF | ≥ 225 |
| | 9º EF | ≥ 300 |

Fonte: Elaboração própria com base em Soares (2009).

Seguindo esses parâmetros, apresentam-se, nos Gráficos 7 e 8, os percentuais de alunos situados no nível suficiente/adequado de aprendizado (ou acima dele), para o 5º ano do EF nas edições do Saeb de 2013, 2015 e 2017. Verifica-se que houve, de 2013 para 2017, um aumento no quantitativo de alunos do 5º ano do EF que atingiram o nível suficiente de aprendizado tanto em Língua Portuguesa (leitura) quanto em Matemática. Esse aumento foi de cerca de 16 pontos percentuais (p.p.) em Língua Portuguesa e cerca de 9 p.p. em Matemática. Não obstante, constata-se também que em

¹ Em 2006, o Todos Pela Educação (TPE), organização da sociedade civil, constituiu uma comissão técnica que estabeleceu um parâmetro de desempenho para as áreas de Língua Portuguesa e de Matemática do Saeb, inspirado no desempenho médio dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa).

² Soares (2009), no âmbito da definição do Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo, também utiliza a referência do Pisa. Estimando o aumento necessário nas proficiências obtidas pelos estudantes brasileiros no Pisa para que esses valores (notas) tivessem a mesma distribuição que a da média dos países da OCDE, determinou o ponto de 70% para o corte do nível adequado e estabeleceu quatro níveis de aprendizado: abaixo do básico, básico, adequado e avançado. O nível adequado de aprendizado para o 5º ano do EF é o de proficiência entre 200 e 250, em Língua Portuguesa, e entre 225 e 275, em Matemática. Para o 9º ano, é o entre 275 e 325, em Língua Portuguesa e entre 300 e 375 em Matemática.

2017 ainda há cerca de 39% dos estudantes do 5º ano com desempenho situado abaixo do nível suficiente/adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e 51% abaixo desse nível em Matemática. Em outras palavras, a despeito da evolução observada, atingem o nível suficiente de aprendizado em Língua Portuguesa pouco mais do que 60% dos alunos do 5º ano avaliados e, em Matemática, cerca de 49% desses estudantes.

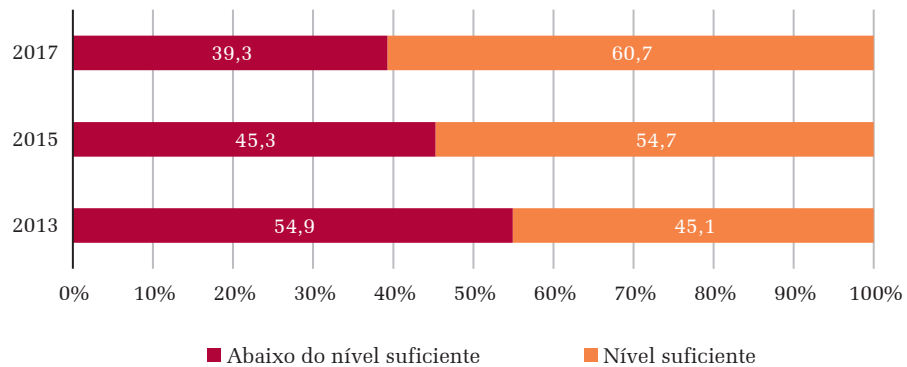


GRÁFICO 7

PERCENTUAL DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO NÍVEL SUFICIENTE DE APRENDIZADO EM LÍNGUA PORTUGUESA NO SAEB – BRASIL – 2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb. Brasil. Inep (c2020c).

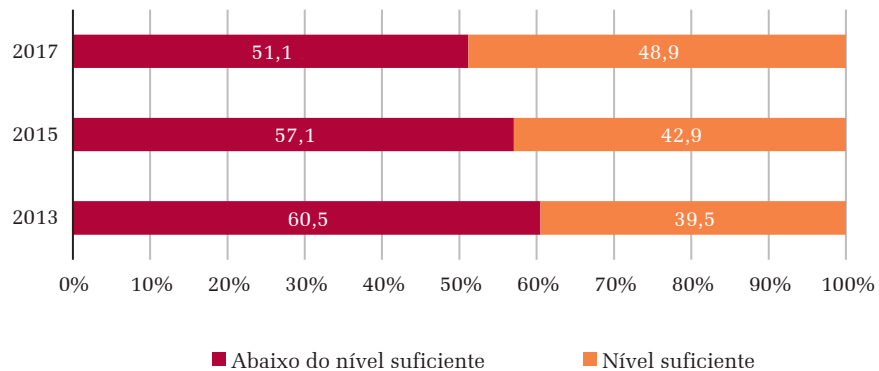


GRÁFICO 8

PERCENTUAL DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO NÍVEL SUFICIENTE DE APRENDIZADO EM MATEMÁTICA NO SAEB – BRASIL – 2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb. Brasil. Inep (c2020c).

Sob o ponto de vista pedagógico, isso indica que esses alunos provavelmente não dominam as habilidades descritas nos níveis $200 \geq 225$ da escala de proficiência de Língua Portuguesa (Quadro 2) e $225 \geq 250$ da escala de Matemática (Quadro 3), nem as habilidades descritas nos níveis superiores a eles (Brasil. Inep, c2020b).

QUADRO 2

HABILIDADES DO NÍVEL 200≥225 DA ESCALA DE PROFICIÊNCIA DE LÍNGUA PORTUGUESA – 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL

| | |
|---|--|
| Nível de desempenho maior ou igual a 200 e menor que 225 | Além das habilidades anteriormente citadas, os estudantes provavelmente são capazes de: |
| | • Identificar informação explícita em sinopses e receitas culinárias. |
| | • Identificar assunto principal e personagem em contos e letras de música. |
| | • Identificar formas de representação de medida de tempo em reportagens. |
| | • Identificar assuntos comuns a duas reportagens. |
| | • Identificar o efeito de humor em piadas. |
| | • Reconhecer sentido de expressão, elementos da narrativa e opinião em reportagens, contos e poemas. |
| | • Reconhecer relação de causa e consequência e relação entre pronomes e seus referentes em fábulas, poemas, contos e tirinhas. |
| | • Inferir sentido decorrente da utilização de sinais de pontuação e sentido de expressões em poemas, fábulas e contos. |
| | • Inferir efeito de humor em tirinhas e histórias em quadrinhos. |

Fonte: Brasil. Inep (c2020b).

QUADRO 3

HABILIDADES DO NÍVEL 225≥250 DA ESCALA DE PROFICIÊNCIA DE MATEMÁTICA – 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL

| | |
|---|--|
| Nível de desempenho maior ou igual a 225 e menor que 250 | Além das habilidades anteriormente citadas, os estudantes provavelmente são capazes de: |
| | ESPAÇO E FORMA: Localizar um ponto entre outros dois fixados, apresentados em uma figura composta por vários outros pontos. Reconhecer a planificação de um cubo dentre um conjunto de planificações apresentadas. |
| | GRANDEZAS E MEDIDAS: Determinar a área de um terreno retangular representado em uma malha quadriculada. Determinar o horário final de um evento a partir do horário de início, dado em horas e minutos, e de um intervalo dado em quantidade de minutos superior a uma hora. Converter mais de uma hora inteira em minutos. Converter uma quantia dada em moedas de 5, 25 e 50 centavos e 1 real em cédulas de real. Estimar a altura de um determinado objeto com referência aos dados fornecidos por uma régua graduada em centímetros. |
| | NÚMEROS E OPERAÇÕES; ÁLGEBRA E FUNÇÕES: Determinar o resultado da subtração, com recursos à ordem superior, entre números naturais de até cinco ordens, utilizando as ideias de retirar e comparar. Determinar o resultado da multiplicação de um número inteiro por um número representado na forma decimal, em contexto envolvendo o sistema monetário. Determinar o resultado da divisão de números naturais, com resto, por um número de uma ordem, usando noção de agrupamento. Resolver problemas envolvendo a análise do algoritmo da adição de dois números naturais. Resolver problemas, no sistema monetário nacional, envolvendo adição e subtração de cédulas e moedas. Resolver problemas que envolvam a metade e o triplo de números naturais. Localizar um número em uma reta numérica graduada onde estão expressos o primeiro e o último número representando um intervalo de tempo de dez anos, com dez subdivisões entre eles. Localizar um número racional dado em sua forma decimal em uma reta numérica graduada onde estão expressos diversos números naturais consecutivos, com dez subdivisões entre eles. |
| | Reconhecer o valor posicional do algarismo localizado na 4ª ordem de um número natural. Reconhecer uma fração como representação da relação parte-todo, com apoio de um polígono dividido em oito partes ou mais. Associar um número natural às suas ordens e vice-versa. |

Fonte: Brasil. Inep (c2020b).

Para o 9º ano do EF (Gráficos 9 e 10), utilizando-se os parâmetros apresentados no Quadro 1 do nível de aprendizado adequado/suficiente para o 9º ano em Língua Portuguesa (≥ 275) e em Matemática (≥ 300), verifica-se que também ocorreu um aumento no percentual de estudantes com desempenho situado no nível suficiente de aprendizado e níveis acima dele no período – de cerca de 28,7%, em 2013, para 39,5%, em 2017, em Língua Portuguesa, e de 16,4%, em 2013, para 21,5%, em 2017, em Matemática. Apesar da evolução ocorrida, no entanto, verifica-se que o percentual de alunos que permanecem abaixo do nível suficiente de aprendizado em 2017 é ainda bastante expressivo – 78% em Matemática e 61% em Língua Portuguesa. Assim, em que pese a evolução no quantitativo de estudantes do 9º ano que atingem o nível suficiente de aprendizado em 2017, o País ainda necessita avançar mais e de forma mais rápida, uma vez que está ainda bem aquém do percentual de alunos com nível suficiente de aprendizado estipulado na Estratégia 7.2 (70% no quinto ano de vigência do PNE e 100% no final de sua vigência).

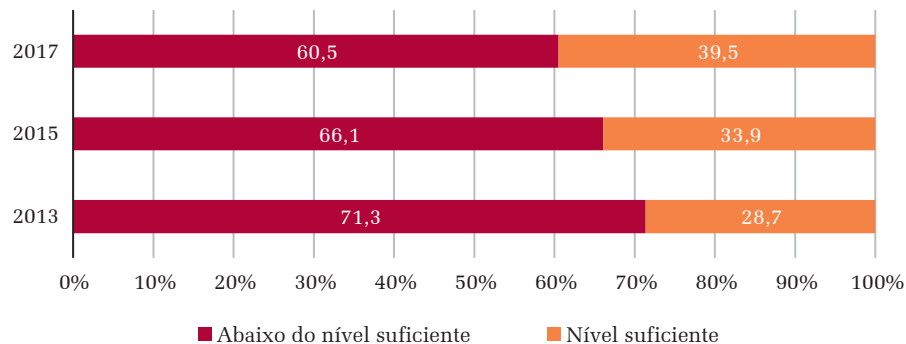


GRÁFICO 9

PERCENTUAL DE ALUNOS DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO NÍVEL SUFICIENTE DE APRENDIZADO EM LÍNGUA PORTUGUESA NO SAEB – BRASIL – 2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb. Brasil. Inep (c2020c).

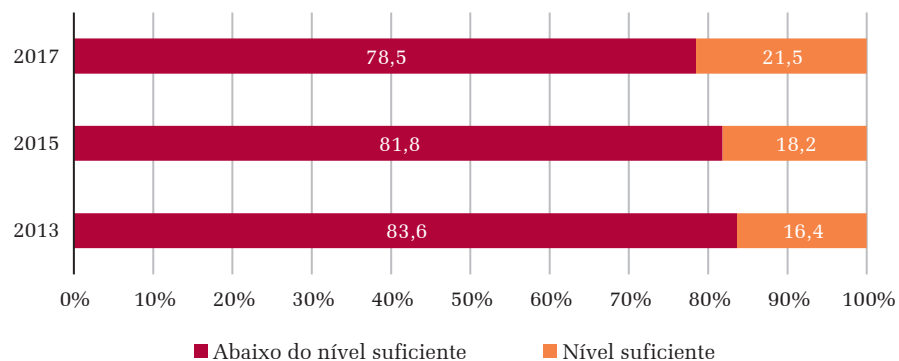


GRÁFICO 10

PERCENTUAL DE ALUNOS DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO NÍVEL SUFICIENTE DE APRENDIZADO EM MATEMÁTICA NO SAEB – BRASIL – 2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb. Brasil. Inep (c2020c).

Sob o ponto de vista pedagógico, esses resultados apontam que aproximadamente 60% dos estudantes do 9º ano avaliados em Língua Portuguesa provavelmente não dominam as habilidades descritas no nível $275 \geq 300$ da escala de proficiência de Língua Portuguesa (Quadro 4), e cerca de 78% desses alunos provavelmente não dominam as habilidades descritas no nível $300 \geq 325$ da escala de Matemática (Quadro 5), nem as descritas nos níveis superiores a eles (Brasil. Inep, c2020b).

QUADRO 4

HABILIDADES DO NÍVEL $275 \geq 300$ DA ESCALA DE PROFICIÊNCIA DE LÍNGUA PORTUGUESA – 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL

| | |
|---|---|
| Nível de desempenho maior ou igual a 275 e menor que 300 | <p>Além das habilidades anteriormente citadas, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none">• Localizar informações explícitas em artigos de opinião e crônicas.• Identificar finalidade e elementos da narrativa em fábulas e contos.• Reconhecer opiniões distintas sobre o mesmo assunto em reportagens, contos e enquetes.• Reconhecer relações de causa e consequência e relações entre pronomes e seus referentes em fragmentos de romances, fábulas, crônicas, artigos de opinião e reportagens.• Reconhecer o sentido de expressão e de variantes linguísticas em letras de música, tirinhas, poemas e fragmentos de romances.• Inferir tema, tese e ideia principal em contos, letras de música, editoriais, reportagens, crônicas e artigos.• Inferir o efeito de sentido de linguagem verbal e não verbal em charges e história em quadrinhos.• Inferir informações em fragmentos de romance.• Inferir o efeito de sentido da pontuação e da polissemia como recurso para estabelecer humor ou ironia em tirinhas, anedotas e contos. |
|---|---|

Fonte: Brasil. Inep (c2020b).

QUADRO 5

HABILIDADES DO NÍVEL 300 \geq 325 DA ESCALA DE PROFICIÊNCIA DE MATEMÁTICA – 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL

| | |
|---|---|
| Nível de desempenho maior ou igual a 300 e menor que 325 | <p>Além das habilidades anteriormente citadas, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <p>ESPAÇO E FORMA: Reconhecer que o ângulo não se altera em figuras obtidas por ampliação/redução.</p> <ul style="list-style-type: none">• Localizar dois ou mais pontos em um sistema de coordenadas. <p>GRANDEZAS E MEDIDAS: Determinar o perímetro de uma região retangular, com o apoio de figura, na resolução de uma situação-problema.</p> <ul style="list-style-type: none">• Determinar o volume através da contagem de blocos. <p>NÚMEROS E OPERAÇÕES; ÁLGEBRA E FUNÇÕES: Associar uma fração com denominador dez à sua representação decimal.</p> <ul style="list-style-type: none">• Associar uma situação-problema à sua linguagem algébrica, por meio de equações do 1º grau ou sistemas lineares.• Determinar, em situação-problema, a adição e multiplicação entre números racionais, envolvendo divisão por números inteiros.• Determinar a porcentagem envolvendo números inteiros.• Resolver problema envolvendo grandezas diretamente proporcionais, representadas por números racionais na forma decimal. |
|---|---|

Fonte: Brasil. Inep (c2020b).

Esse diagnóstico da evolução do aprendizado dos estudantes do ensino fundamental em relação ao nível de aprendizado alcançado indica, de um lado, que o País está caminhando na direção de assegurar o aprendizado em nível suficiente aos seus estudantes e, de outro, que é preciso avançar mais rapidamente nessa direção, focando a atenção nas desigualdades e principalmente no baixo nível de aprendizado que ainda afeta um número significativo de crianças brasileiras em seu processo de escolarização. Garantir a aprendizagem em nível suficiente a todos os estudantes continua sendo uma questão extremamente desafiadora para os sistemas educacionais.

3 DESIGUALDADE EDUCACIONAL E QUEM SÃO OS ESTUDANTES POSICIONADOS ABAIXO DO NÍVEL SUFICIENTE DE APRENDIZADO

As desigualdades verificadas no aprendizado dos estudantes do ensino fundamental e o baixo nível de aprendizagem apresentado por um contingente significativo dos estudantes brasileiros apontam para uma desvantagem educacional importante dos alunos situados abaixo do nível suficiente/adequado de aprendizado. Essa é uma constatação bastante relevante particularmente considerando as diretrizes do PNE de melhoria da qualidade e de superação das desigualdades educacionais.

Mas de quanto será a desvantagem educacional legada a essas crianças pelo sistema educacional? Para se ter uma ideia, optou-se, neste estudo, por estimar essa defasagem utilizando o parâmetro proposto por Alves, Soares e Xavier (2016). Os autores consideram que um grupo de alunos que está em desvantagem de 20 pontos no seu desempenho (média de proficiência) em relação a outro está cerca de um ano de aprendizado em defasagem, mesmo que esteja cursando o mesmo ano de ensino. Seguindo esse critério, é possível estimar que, por exemplo, os alunos do 9º ano que se encontram posicionados nos níveis de proficiência menor que 225 em Língua Portuguesa (cerca de 26%) estariam com uma defasagem educacional de mais de dois anos de estudo em relação aos que atingem o nível suficiente de aprendizado (proficiência ≥ 275). Em Matemática, a desvantagem educacional dos que têm sua proficiência situada nos níveis mais baixos da escala de Matemática (proficiência < 225) – os quais somam aproximadamente 27% – seria de mais de três anos de estudo. Sob essa perspectiva, percebe-se a magnitude da desvantagem desses estudantes com desempenho situado nos níveis mais baixos das escalas de proficiência, abaixo do nível suficiente/adequado de aprendizado para o 9º ano.

A pergunta que se segue para um diagnóstico mais apurado da situação (e que serve para iluminar a formulação de políticas públicas) é: quem são esses estudantes cujo desempenho está situado abaixo do nível suficiente/adequado de aprendizado?

Para responder a essa pergunta, recorreu-se à literatura da área que apresenta um conjunto de evidências bastante consolidado sobre o perfil desses alunos. Vários estudos que analisam o desempenho dos estudantes brasileiros utilizando os dados do Saeb indicam as diferenças e desigualdades no aprendizado dos estudantes brasileiros, mostrando como essas desigualdades estão associadas a características socioeconômicas, cor/raça, histórico de reprovação etc. (Alves *et al.*, 2017; Alves; Ferrão, 2019; Alves; Soares; Xavier, 2016; Carnoy *et al.*, 2015; Rodrigues; Rios-Neto; Pinto, 2011; Soares; Delgado, 2016; Soares; Alves, 2003, entre outros). Para fins deste artigo, recorreu-se particularmente a dois estudos mais recentes que analisam a evolução do desempenho dos estudantes brasileiros de ensino fundamental das escolas públicas em várias edições da avaliação do Saeb, conhecida como Prova Brasil, considerando características demográficas e socioeconômicas dos estudantes. São eles: Alves, Soares e Xavier (2016), que analisam a evolução das médias de desempenho dos alunos na Prova Brasil de 2005 a 2013, e Alves e Ferrão (2019), que analisam a evolução dos níveis de aprendizado alcançados pelos alunos das escolas públicas brasileiras no período de 2007 a 2017.

Alves, Soares e Xavier (2016) analisam o desempenho dos alunos das escolas públicas estaduais e municipais com base nos dados da Prova Brasil de 2005 a 2013 e descrevem as desigualdades de aprendizado entre grupos de alunos definidos pelo sexo, pela cor/raça e pelo nível socioeconômico (NSE), comparando as médias de desempenho em Língua Portuguesa e Matemática desses grupos. Em relação ao NSE dos alunos, os resultados do estudo mostram que as diferenças das médias de

desempenho entre os alunos pertencentes ao grupo de NSE mais baixo (1º quintil) e os de NSE mais alto (5º quintil) eram expressivas tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática em todas as edições da Prova Brasil, chegando em 2013, no 5º ano, a 41 pontos em Língua Portuguesa e 46 pontos em Matemática. Segundo os autores, isso significa dizer que um aluno com NSE mais baixo (1º quintil) está em uma desvantagem educacional equivalente a mais de dois anos de aprendizado, quando comparado a um aluno com NSE mais alto (5º quintil), mesmo que os dois estejam no mesmo ano de estudo. Para o 9º ano, as diferenças nas médias de desempenho constatadas entre os dois grupos também eram significativas: 26 pontos em Língua Portuguesa e 29 pontos em Matemática. Adicionalmente, os autores constatam que, embora tenha havido um aumento nas médias de desempenho (aprendizado) dos estudantes em geral, de 2005 a 2013, a desigualdade entre os grupos persistiu, sendo os alunos mais pobres os que reiteradamente apresentam médias de desempenho mais baixas:

[...] as diferenças são enormes e todo o avanço no aprendizado médio dos estudantes brasileiros não mudou em nada as desigualdades. Os alunos com menor NSE (1º quintil) apresentam médias muito semelhantes em todas as edições da Prova Brasil. (Alves; Soares; Xavier, 2016, p. 61).

Considerando a cor/raça dos estudantes, Alves, Soares e Xavier (2016) exibem as diferenças de desempenho entre os alunos pretos, pardos e brancos, mostrando que os alunos de cor preta apresentam em todas as edições da Prova Brasil analisadas desempenho mais baixo do que os que se autodeclaram brancos ou pardos. Os pardos também apresentam média de desempenho menor do que os autodeclarados brancos, mas a distância entre as médias de desempenho dos pretos e brancos é bem maior (em Língua Portuguesa, cerca de 21,7 pontos para o 5º ano e 18,7 para o 9º ano; em Matemática, cerca de 18,8 pontos para o 5º ano e 17,9 para o 9º ano). Constatando a persistência dessas desigualdades relativas à cor/raça no período considerado, os autores comentam:

Socialmente o mais preocupante é que as diferenças não têm diminuído ao longo dos anos [...] O aluno preto está em desvantagem equivalente a quase um ano de aprendizado, embora esteja cursando a mesma série que o aluno branco. (Alves; Soares; Xavier, 2016, p. 59).³

Alves e Ferrão (2019) realizam uma análise dos resultados da Prova Brasil de 2007 a 2017 para verificar se houve avanços na qualidade da educação em termos de aprendizado e da aprovação no ensino fundamental, identificando também quem são

³ Soares e Alves (2003) já demonstravam, com os dados do Saeb 2001, o grande hiato que havia em relação às médias de desempenho entre alunos brancos e negros e, em menor escala, entre alunos brancos e pardos. As evidências obtidas pelos autores permitiram que concluíssem que “o problema da discriminação que afeta os alunos negros não se trata de um evento fortuito” (Soares; Alves, 2003, p. 159).

os alunos que melhoraram (ou não) o nível de aprendizado naquele período, segundo características socioeconômicas e territoriais. Especificamente, as autoras descrevem os níveis de proficiência alcançados pelos estudantes do ensino fundamental das escolas públicas municipais e estaduais em Língua Portuguesa e Matemática em cada edição da Prova Brasil e analisam a porcentagem de alunos que alcançam o nível adequado de aprendizagem nas duas áreas, conforme parâmetros definidos por Soares (2009), considerando características dos estudantes como o nível socioeconômico, cor/raça, sexo, se o estudante reprovou anteriormente, além de outras variáveis de localização das escolas.

Os resultados do estudo confirmam a forte associação entre o nível socioeconômico dos alunos e seu desempenho escolar. O percentual mais elevado de alunos situados no nível de aprendizado adequado é o dos estudantes com nível socioeconômico mais alto (5º quintil), enquanto o menor percentual de alunos naquele nível é o dos alunos de menor nível socioeconômico. Isso ocorre em todos os anos da Prova Brasil, para o 5º e o 9º ano do EF e nas duas áreas do conhecimento, como apresentam os Gráficos 11, 12, 13 e 14, elaborados com base nos dados do estudo. Os resultados apontam ainda que, embora tenha havido um visível e positivo aumento do percentual de alunos que atingem o nível adequado de aprendizado em todos os grupos sociais no período analisado, as desigualdades entre eles persistem, tendo inclusive aumentado, em 2017, a diferença (distância) entre o percentual de alunos mais pobres (1º quintil) e os de maior nível socioeconômico (5º quintil) (Alves; Ferrão, 2019, p.17).

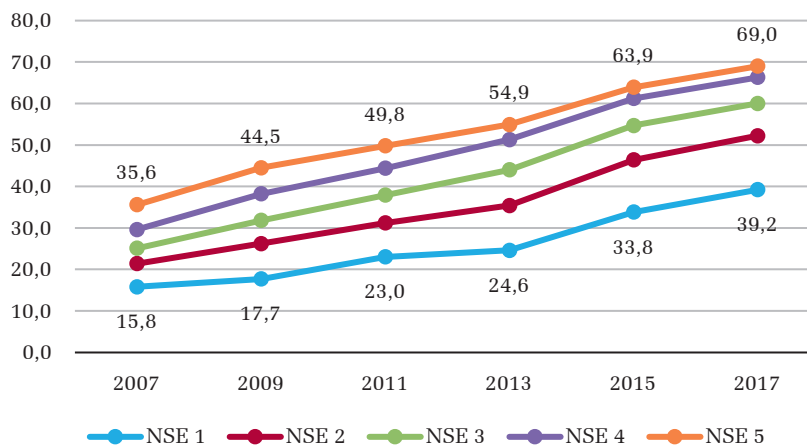


GRÁFICO 11
PORCENTAGEM DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL DAS ESCOLAS PÚBLICAS QUE ATINGIU O NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZADO EM LÍNGUA PORTUGUESA NA PROVA BRASIL, POR NÍVEL SOCIOECONÔMICO - BRASIL - 2007/2009/2011/2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Alves e Ferrão (2019).

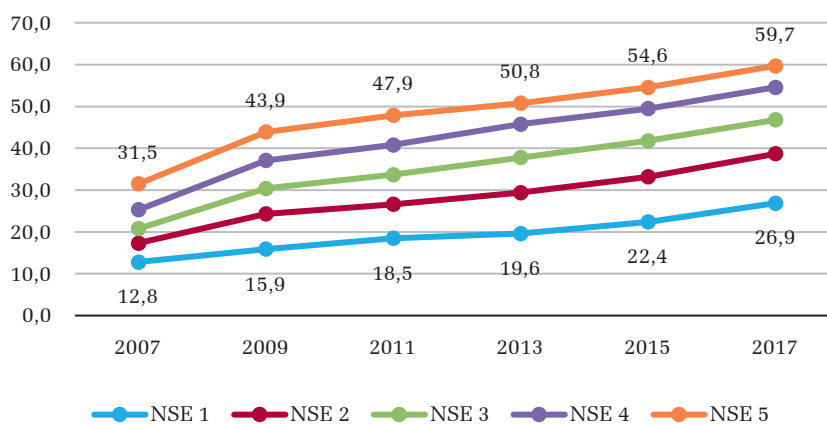


GRÁFICO 12

PORCENTAGEM DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL DAS ESCOLAS PÚBLICAS QUE ATINGIU O NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZADO EM MATEMÁTICA NA PROVA BRASIL, POR NÍVEL SOCIOECONÔMICO – BRASIL – 2007/2009/2011/2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Alves e Ferrão (2019).

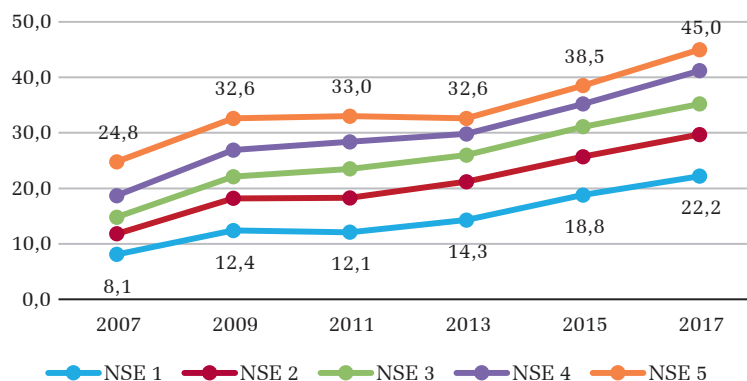


GRÁFICO 13

PORCENTAGEM DE ALUNOS DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL DAS ESCOLAS PÚBLICAS QUE ATINGIU O NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZADO EM LÍNGUA PORTUGUESA NA PROVA BRASIL, POR NÍVEL SOCIOECONÔMICO – 2007/2009/2011/2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Alves e Ferrão (2019).

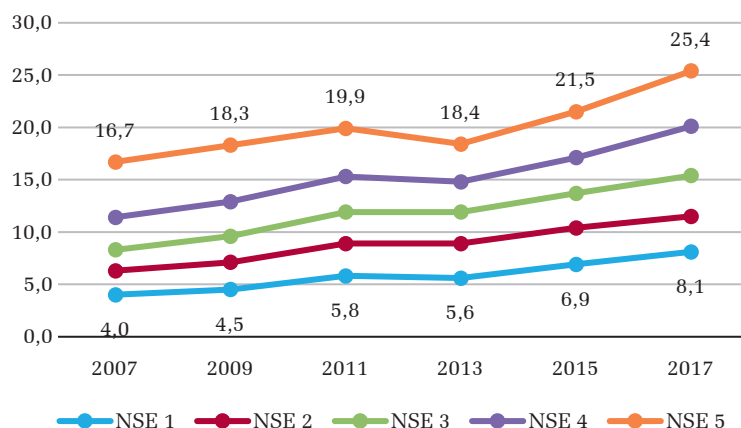


GRÁFICO 14

PORCENTAGEM DE ALUNOS DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL DAS ESCOLAS PÚBLICAS QUE ATINGIU O NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZADO EM MATEMÁTICA NA PROVA BRASIL, POR NÍVEL SOCIOECONÔMICO – 2007/2009/2011/2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Alves e Ferrão (2019).

Considerando a cor/raça autodeclarada pelos estudantes na Prova Brasil, Alves e Ferrão (2019) observam que a porcentagem de estudantes que alcançou o nível adequado de aprendizado aumentou em todos os grupos de cor/raça no período, o que representa um resultado positivo. No entanto, as diferenças entre os grupos de cor/raça persistiram, sendo a maior diferença observada entre os grupos dos alunos autodeclarados pretos e brancos, como mostram os Gráficos 15 e 16. Em 2017, a diferença no percentual de alunos do 5º ano do EF que atingem o nível adequado de aprendizado entre o grupo dos brancos e dos pretos era de cerca de 25 pontos percentuais em desfavor dos alunos pretos, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. Para o 9º ano, essa diferença era de cerca de 17 p.p. em Língua Portuguesa e 12 p.p. em Matemática na mesma direção (Alves; Ferrão, 2019).

Os resultados de Alves e Ferrão (2019) evidenciam ainda que o grupo dos alunos de cor preta está mais concentrado nos níveis abaixo do nível adequado/suficiente de aprendizado do que os demais grupos, expondo assim a desvantagem educacional daquele grupo em todas as edições da Prova Brasil. Em 2017, verifica-se que no 5º ano do EF cerca de 60% e 71% dos alunos de cor preta permanecem com desempenho abaixo do nível suficiente de aprendizado em Língua Portuguesa e em Matemática, respectivamente, comparados a 32% e 46% do grupo dos alunos brancos. As autoras constataam ainda que o aumento do percentual dos alunos de cor preta que atingiram o nível adequado de aprendizado no período foi o menor, enquanto o do grupo dos alunos brancos foi o maior, tendo aumentado em 2017 a diferença entre os dois grupos.

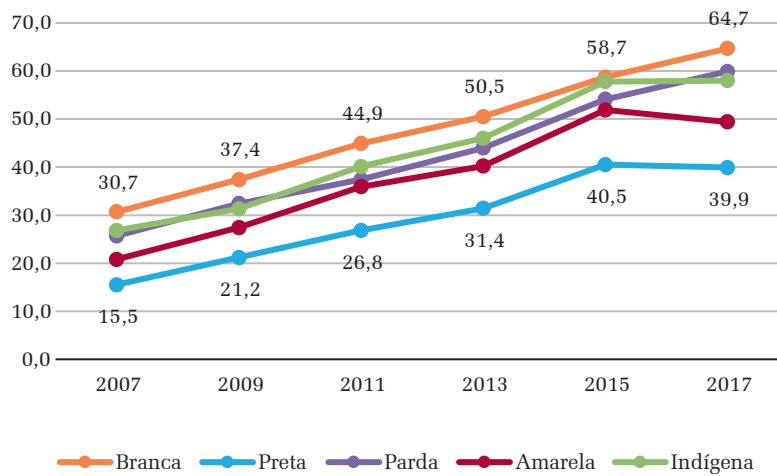


GRÁFICO 15

PORCENTAGEM DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL DAS ESCOLAS PÚBLICAS QUE ATINGIU O NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZADO EM LÍNGUA PORTUGUESA NA PROVA BRASIL, POR COR/RAÇA – BRASIL – 2007/2009/2011/2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Alves e Ferrão (2019).

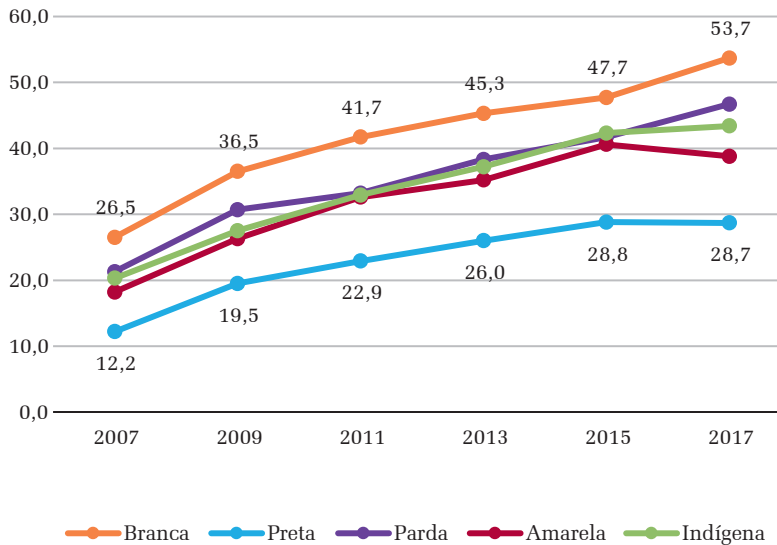


GRÁFICO 16

PORCENTAGEM DE ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL DAS ESCOLAS PÚBLICAS QUE ATINGIU O NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZADO EM MATEMÁTICA, POR COR/RAÇA – BRASIL – 2007/2009/2011/2013/2015/2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Alves e Ferrão (2019).

Analisando grupos de alunos por múltiplos critérios sociais e demográficos (gênero, cor/raça e nível socioeconômico) e a trajetória escolar pregressa (se o aluno foi reprovado), Alves e Ferrão (2019) observam diferenças ainda mais acentuadas entre os grupos sociais. Considerando o percentual de alunos que atingiram o nível adequado de aprendizado em 2017, constatam que a maior diferença no aprendizado entre grupos definidos por múltiplos critérios é a entre o grupo formado por meninas brancas, com nível socioeconômico mais alto e sem reprovação – cerca de 83% estavam no nível adequado de aprendizado ou acima – e o grupo formado por meninos pretos, com nível socioeconômico mais baixo e com reprovação – pouco mais que 20% estavam no nível adequado –, seguido pelo grupo das meninas pretas, com nível socioeconômico mais baixo e com reprovação – cerca de 25% no nível adequado.

Os resultados desses estudos confirmam resultados anteriores na literatura da área e permitem responder à pergunta colocada sobre qual o perfil dos estudantes cujo desempenho está situado abaixo do nível suficiente de aprendizado. Atestando a relação direta entre o desempenho escolar e o nível socioeconômico dos alunos, as evidências apresentadas por esses estudos demonstram que são os estudantes de nível socioeconômico mais baixo, isto é, os mais pobres, juntamente com os estudantes de cor preta, que apresentam menor desempenho e estão mais concentrados nos níveis inferiores das escalas de proficiência de Língua Portuguesa e de Matemática.

Essas evidências são extremamente importantes do ponto de vista da política pública em educação, uma vez que claramente identificam os estudantes que se encontram em maior desvantagem educacional e que demandam, assim, medidas focalizadas para que lhes seja assegurado o direito à aprendizagem em nível suficiente, como determina a Estratégia 7.2 da Meta 7 do PNE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS – COMO PROSSEGUIR?

Os dados aquilatados neste estudo permitem que se constatem, de um lado, o avanço que vem ocorrendo no País em relação ao aprendizado dos estudantes do ensino fundamental, particularmente nos anos iniciais, e, de outro, os desafios a serem enfrentados para que se continue avançando em direção ao cumprimento do estabelecido na Meta 7 do PNE, particularmente na Estratégia 7.2 – que todos os estudantes alcancem nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem de seu ano de estudo. Grosso modo, os resultados indicam que, a despeito da evolução no aprendizado dos estudantes desde a promulgação do PNE, com aumento das médias de desempenho e do percentual de alunos que alcançam o nível suficiente de aprendizado, particularmente nos anos iniciais do EF, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática, ainda persistem as desigualdades educacionais entre os grupos sociais de estudantes brasileiros. Em 2017, continua significativo o percentual de estudantes do

5º ano e especialmente do 9º ano do EF que apresentam desempenho abaixo do nível suficiente/adequado de aprendizado. Persiste a significativa desvantagem educacional dos alunos de nível socioeconômico mais baixo e de cor preta, que se encontram em maior número concentrados nos níveis mais baixos das escalas de proficiência das duas áreas de conhecimento avaliadas, abaixo do nível suficiente de aprendizado. As evidências trazidas por Alves; Soares; Xavier (2016) e Alves; Ferrão (2019) confirmam, em consonância com outros estudos, que o sistema educacional brasileiro, de forma geral, reproduz as desigualdades sociais do País, indicando sua dificuldade em assegurar a aprendizagem em nível adequado a toda a população.

Assim, em que pesem os avanços ocorridos, as evidências aqui reunidas sugerem que para atender ao que é estabelecido na Estratégia 7.2, há que se avançar cada vez mais rapidamente, focalizando os estudantes que se encontram em maior desvantagem educacional e concentrando esforços para mitigar ou, ao menos, reduzir as persistentes desigualdades educacionais observadas. Daí a necessidade de se desenvolverem políticas e ações educacionais fundamentadas no princípio da equidade. O conceito de equidade tem relação direta com os conceitos de igualdade e de justiça social, partindo da ideia de respeito e atendimento às necessidades e especificidades dos grupos sociais e do reconhecimento de que as diferenças de renda, condições de vida, raça/cor, acesso a bens culturais etc. têm impacto no acesso, no aprendizado e na progressão educacional. A sistemática desigualdade entranhada no sistema escolar só poderá ser dirimida (ou ao menos atenuada) com a adoção de políticas que levem em conta as desigualdades impostas aos estudantes brasileiros menos favorecidos e proponham medidas concretas que minimizem os efeitos dessas desigualdades sobre a aprendizagem e a progressão escolar.

É momento de voltar o olhar ao conhecimento já acumulado na literatura da área de eficácia escolar/educacional, experiências positivas, melhores práticas e estudos e avaliações que evidenciem políticas, ações e práticas exitosas/não exitosas nos sistemas educacionais e em escolas, que possam iluminar as escolhas políticas e pedagógicas que levem à melhoria da qualidade e à diminuição da desigualdade. Faz-se necessário ainda empreender novos estudos identificando e analisando a trajetória de sistemas educacionais que conseguiram promover progressos na direção de assegurar o direito à aprendizagem aos seus alunos. Dados e informações como os apresentados por Alves e Ferrão (2019), referentes às escolas públicas na década de 2007 a 2017, mostram que há diferenças substantivas entre as unidades da Federação em relação ao percentual de alunos que atingem o nível suficiente de aprendizagem e à trajetória e ao progresso educacional naquela década, indicando que algumas tiveram uma evolução maior e conseguiram assegurar o aprendizado em nível adequado a um maior percentual de alunos. Destacam-se, por exemplo, estados como o Ceará, no Nordeste, e o Acre, no Norte, regiões reconhecidamente com maiores índices de pobreza, que despontam em suas regiões com percentuais de alunos do 5º ano do EF situados no nível suficiente de aprendizado superiores às médias das respectivas regiões em 2017 – mais de

60% em Língua Portuguesa e cerca de 50% em Matemática, enquanto as médias das respectivas regiões são de aproximadamente 42% e 29%. Em relação aos estudantes do 9º ano do EF, destacam-se estados como Goiás e Ceará que apresentaram, na década analisada, o maior aumento do percentual de estudantes desse ano que atingiram o nível suficiente de aprendizado tanto em Língua Portuguesa (aumento de cerca de 31 p.p.) quanto em Matemática – cerca de 15 p.p. no Ceará e 14 p.p. em Goiás (Alves; Ferrão, 2019). Investigar o que ocorreu tanto no nível dos sistemas educacionais quanto nas escolas parece ser um caminho bastante promissor na busca por propostas e soluções para melhoria da aprendizagem e minimização das desigualdades nos sistemas educacionais.

A diminuição do impacto das diferenças sociais, econômicas e culturais no aprendizado das crianças brasileiras precisa estar na base não só da formulação das políticas educacionais do País, mas também das práticas escolares que são reprodutoras dessas desigualdades. Somente reconhecendo e atacando de frente essas desigualdades e suas manifestações e assumindo o compromisso com a qualidade e a equidade educacional, conseguiremos concretizar o anseio público democrático expresso no PNE de que todos os alunos do ensino fundamental e médio alcancem nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo.

Finalmente, faz-se necessário enfatizar a urgência de que se definam oficialmente os níveis suficientes de aprendizado para cada ano e área do conhecimento, conforme determina a Estratégia 7.2 da Meta 7 do PNE. Já é passada a hora de se ter uma análise técnica e pedagógica apurada e um posicionamento oficial fundamentado. Tal definição é essencial para tornar claros os direitos de aprendizagem de todos os estudantes brasileiros, bem como possibilitar o monitoramento integral e efetivo da Meta 7 do PNE.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. T. G. et al. *Desigualdades de aprendizado entre alunos das escolas públicas brasileiras: evidências da Prova Brasil (2007 a 2013)*. Brasília: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2017. (Série Debates ED, n. 5).

ALVES, M. T. G.; FERRÃO, M. E. 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.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.

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

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). *Ideb: resultados Brasil*. Brasília, DF: Inep, 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados>>. Acesso em: 24 dez. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE 2018*. Brasília, DF: Inep, 2018.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório Saeb 2017*. Brasília, DF: Inep, 2019a. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6730262>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Saeb: matrizes e Escalas*. Brasília: Inep, c2020b. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/Saeb/matrizes-e-escalas>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Saeb: microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica [2013, 2015, 2017]*. Brasília, DF: Inep, [c2020c]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

CARNOY, M. et al. A educação brasileira está melhorando? Evidências do Pisa e do Saeb. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 45, n. 157, p. 450-485, jul./set. 2015.

RIBEIRO, V. M. Justiça como equidade na escola, igualdade de base, currículo e avaliação externa. *Cadernos Cenpec: pesquisa e ação educacional*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 63-79, jun. 2013.

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

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

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

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G.; XAVIER, F. P. Effects of Brazilian schools on student learning. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, v. 23, n. 1, p. 75-97, jan. 2016.

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

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 4, n. 7, p. 49-82, jan./jun. 2016.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Meta 3: Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano de estudo. *Todos pela Educação 2006-2009*, São Paulo: Todos pela Educação, 2006. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/144.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

O ENCCEJA E A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UMA ANÁLISE DO PERFIL DOS PARTICIPANTES E DOS MOTIVOS DO ABANDONO

Robson dos Santos^I

Priscila Pereira Santos^{II}

<http://dx.doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4888>

RESUMO

Este trabalho analisou o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) tendo como fio condutor sua inserção no campo das políticas de educação de jovens e adultos, o perfil de seus participantes por etapa de certificação (fundamental ou médio) e os motivos que esses participantes listam para ter deixado de frequentar a escola. Trata-se de uma análise descritiva que utilizou dados do exame relativos aos anos de 2018 e 2019. A pesquisa ressalta o crescimento ocorrido no número de inscritos e destaca como o processo de avaliação precisa ser tomado por vários ângulos, de modo a compor um quadro mais acurado sobre os sentidos do exame como política educacional. Nessa direção, inclusive, são analisados outros aspectos, como o perfil etário dos participantes, fato compreendido, geralmente, como “juvenilização” da EJA. Conclui-se que esse aspecto deve ser tomado também à luz das políticas de correção de fluxo e de enfrentamento da distorção idade-série. Já a análise do abandono aponta a relevância de fatores como o trabalho, o tempo, os rendimentos e a família. A desagregação dos dados sobre abandono por gênero mostrou também variações importantes.

Palavras-chave: Abandono escolar; educação de jovens e adultos; Encceja; motivos de abandono.

^I Doutor em Sociologia e em Política Social. Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Doutora em Sociologia, mestre em Administração Pública. Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

INTRODUÇÃO

A ruptura com os processos de escolarização antes da conclusão da educação básica acarreta desafios importantes para se atingir a qualidade educacional no Brasil. O abandono, a distorção idade-série e a evasão trazem consequências graves, sobretudo, no que diz respeito à trajetória dos estudantes. Entretanto, esses fatores afetam também as esferas institucionais, como as escolas, que têm seus indicadores de fluxo alterados, e as políticas públicas, que precisam delinear ações e assumir custos adicionais (Santos; Albuquerque, 2019) para garantir o acesso à educação de jovens e adultos.

As políticas educacionais devem, então, lidar com as consequências da exclusão do direito à educação. Os termos do § 1º do artigo 37 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) registram:

Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, *mediante cursos e exames* (Brasil, 1996, grifo dos autores).

Como fica explícito nos termos da LDB, duas estratégias são arroladas para a definição de políticas de educação de jovens e adultos: uma por meio de cursos e outra, de exames.

Dadas as particularidades de seu público, composto predominantemente por pessoas que trabalham, os cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) devem se organizar, preferencialmente, de forma integrada à educação profissional. Todavia, grande parte da oferta atual ocorre em cursos não integrados. Em 2019, como informa o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação – PNE (Brasil, 2020), apenas 1,6% da oferta da EJA estava integrada à Educação Profissional, quando a Meta 10 do PNE, que trata da questão, propõe que ela seja de 25% até 2024.

Os exames, por sua vez, são a outra estratégia para se garantir a EJA. Ainda de acordo como a LDB, em seu artigo 38:

§ 1º os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão: I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos; II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos. § 2º Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames. (Brasil, 1996)

Assim, os exames possibilitam que os aprendizados adquiridos fora dos espaços institucionais, como, por exemplo, no trabalho, na comunidade, por meio de experiências ou pelos autodidatas, também possam ser reconhecidos.

No campo da EJA, o PNE constituiu um marco importante ao propor três metas dedicadas à questão: a 8, 9 e a 10. Elas englobam, grosso modo, a elevação da escolaridade média, a superação do analfabetismo absoluto, a redução do analfabetismo funcional e a integração entre a EJA e a Educação Profissional. Assim, estabelecem importantes referências para as políticas educacionais da área.

O foco deste texto é uma das estratégias da EJA: os exames, mais especificamente o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja). O objetivo é compreender o papel que esse exame cumpre no contexto das políticas da EJA e do acesso à educação básica, especialmente em suas relações com as metas e estratégias do PNE (2014-2024), e investigar os motivos para ter evadido da escola regular listados pelos participantes, buscando apreender as diferenças relacionadas aos perfis dos estudantes.

Para isso, o texto possui a seguinte composição: inicialmente, caracteriza algumas definições de políticas públicas e apresenta histórica e conceitualmente o Encceja como política educacional; na sequência, descreve o perfil dos participantes do exame, comparando as diferenças entre os que solicitaram a certificação de ensino fundamental e os que a solicitaram para a etapa de ensino médio; em seguida, analisa os dados do questionário socioeconômico, especialmente no que se refere ao motivo atribuído pelos participantes para terem abandonado a escola; por fim, tece algumas considerações finais.

1 CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL DO ENCCEJA

1.1 O ENCCEJA COMO POLÍTICA PÚBLICA: ELEMENTOS PARA ANÁLISE

A definição de políticas públicas não é única, sendo possível elencar uma série de autores que propõem uma conceituação. Na concepção de Peters (1986), política pública é o somatório das ações de governo que influenciam a vida dos cidadãos de maneira direta ou através de agentes delegados para esse fim. Nesse mesmo sentido, Dye (1984) compreende políticas públicas como as escolhas que o governo faz em agir ou não agir diante de certas situações. Nos termos de Dye (1984), a não ação, ou seja, a escolha por não agir, também caracteriza uma política pública.

No contexto da produção acadêmica brasileira, a definição dada por Maria das Graças Rua é bastante conhecida. Rua (1998) conceitua políticas públicas como um conjunto de decisões articuladas e de ações estrategicamente selecionadas para implementá-las, que se caracterizam como públicas por se apoiarem no poder imperativo do Estado, pela magnitude dos afetados e pela relevância pública da ação.

A compreensão de política pública como sinônimo de política estatal não é unanimidade. Segundo Pereira (2009, p. 3), na expressão política pública, o adjetivo “pública” não tem “identificação com o Estado, mas sim com o que em latim se

expressa como *res publica*, ou algo que compromete simultaneamente, o Estado e a sociedade”. Para a autora, políticas públicas são ações coletivas que têm por função concretizar direitos sociais e demandas da sociedade. Os direitos declarados em leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, as quais, por sua vez, operacionalizam-se mediante programas, projeto e serviços (Pereira, 2009).

Buscando aproximações entre esses conceitos de políticas públicas, é possível encontrar elementos centrais em comum, quais sejam: a importância de intenções, decisões, ações; a existência de cadeias de causalidade; os conflitos e atores; a diversidade de interesses (materiais, simbólicos, egoístas, corporativos e altruístas); e as disputas sobre metas, meios e recursos escassos.

Levando em conta esses elementos, a presente análise entende o Enceja como uma política pública, ou seja, uma estratégia criada e implementada com vistas a sanar um problema que foi identificado e colocado na agenda pública.

No que diz respeito ao diagnóstico do problema a ser enfrentado pelo exame, através do Gráfico 1 é possível analisar a distribuição da população entre 15 e 65 anos de idade que não frequentava a escola e que não tinha o ensino fundamental completo. Em 2019, aproximadamente 39,6 milhões de pessoas se encontravam nessa situação.

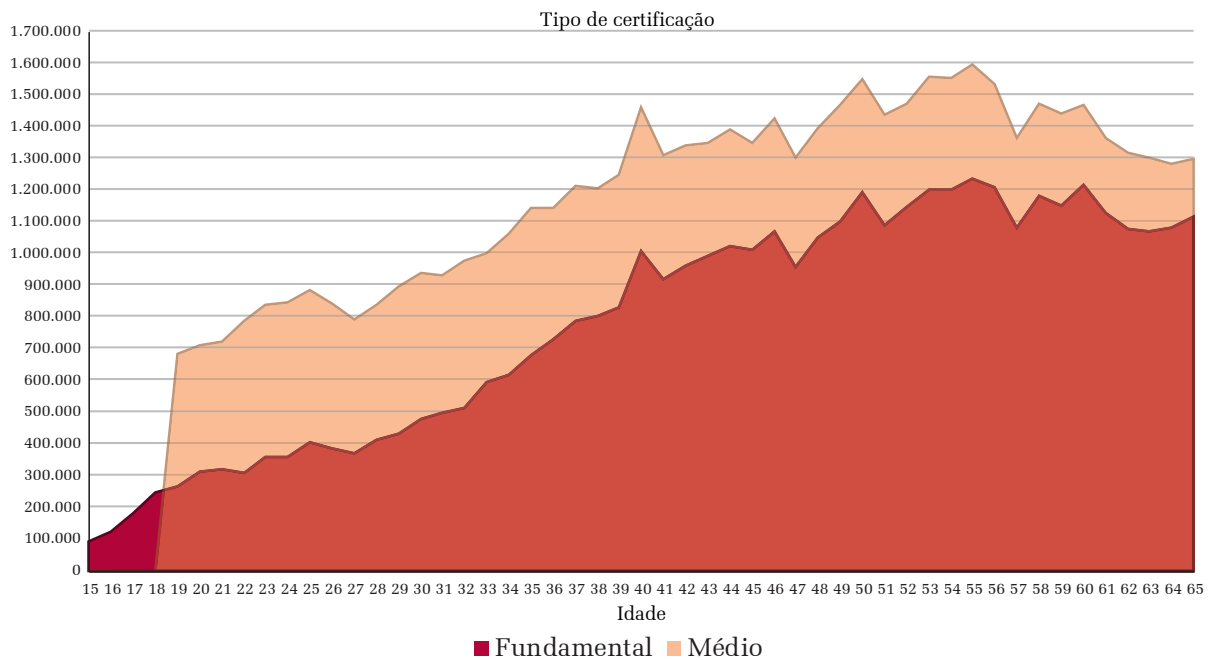


GRÁFICO 1

POPULAÇÃO QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA E QUE NÃO POSSUI O ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO OU NÃO POSSUI O ENSINO MÉDIO COMPLETO, POR IDADE – BRASIL (2019)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados de IBGE/Pnad-c.

Nota-se que o fenômeno é maior quando se consideram as faixas etárias mais elevadas, mas ele se apresenta também entre os mais jovens. No mesmo gráfico, o contingente da população de 19 a 65 anos que não frequentava a escola e não possuía o ensino médio completo é detalhado. É possível observar que esse valor é maior nos grupos etários de maior idade, a partir dos 30 anos, mas que também é elevado entre os mais jovens. O Gráfico 1 demonstra a dimensão do desafio posto.

A partir dos dados do Gráfico 1, é possível identificar o problema na lógica do ciclo de políticas públicas. O passo seguinte seria incluir o problema na agenda pública e discutir alternativas para enfrentá-lo.

A gênese do Enceja ocorre em paralelo à consolidação de outras avaliações em larga escala no país. Ele surge como alternativa aos baixos níveis de escolarização de jovens e adultos, em um momento em que a opção pela lógica avaliativa e a aplicação de instrumentos externos se consolidavam e estavam em alta na agenda educacional. É possível dizer que a solução encontrou o problema, e não o contrário.

Um elemento importante em uma política pública são os seus objetivos, as intenções que carrega, sejam elas explícitas ou implícitas. De maneira geral, uma política pública tem como finalidade transformar uma realidade específica. No caso em análise, a realidade é o grande contingente de jovens e adultos fora da escola e sem o ensino fundamental e/ou o ensino médio completo, o que afeta diretamente a qualidade da educação no país.

De forma explícita, o Enceja tem como objetivo avaliar as competências, as habilidades e os saberes de jovens e adultos que não frequentaram a escola na idade própria ou dela evadiram antes da conclusão dos estudos, também aplicado a brasileiros residentes no exterior e pessoas privadas de liberdade (Brasil, 2003). Identificam-se também objetivos subjacentes a essa política, tais como o fomento do processo de desescolarização via certificação, que subsumiria os processos formativos, inclusive no que diz respeito à integração com a Educação Profissional, por soluções mais pontuais e rápidas.

As posições dos diferentes atores e as disputas em torno da aplicação dos recursos também são fontes de conflito quando se considera a dinâmica de elaboração e implementação de políticas públicas. Esses conflitos serão melhor apresentados adiante. Nesse momento, é importante destacar que, assim como qualquer política, o exame está envolto em um cenário de disputas, que englobam tanto os seus objetivos e finalidades como as suas estratégias de implementação.

Os processos de análise de políticas públicas preveem momentos de ajuste, de redesenho das estratégias. Como veremos mais adiante, o Enceja passou por esse processo de alteração em seu escopo desde a sua criação em 2002. Cabe, no entanto, salientar que essas alterações não foram calcadas em avaliações e monitoramento da política, que são escassas na literatura, ou de reconfigurações na demanda potencial para a EJA, mas são fruto de pressões e novos arranjos políticos e/ou institucionais.

Ao analisar uma política pública, também deve-se considerar a aderência ou não entre as finalidades declaradas e desenhadas e a forma como é incorporada e

compreendida pela sociedade e apropriada pelo seu público-alvo. Os resultados de uma ação pública não devem ser definidos apenas por seus objetivos e finalidades declarados, mas também pela forma com que esses objetivos foram interpretados e colocados em prática pelos seus usuários.

Entretanto, toda intervenção traz consigo uma “teoria da mudança” em relação ao problema e suas soluções. A ação pública, de maneira mais ou menos embasada, apoia-se em um nexo de causa e efeito relacionado ao problema e às melhores estratégias para sua resolução.

Uma teoria da mudança é a descrição de como uma intervenção é pensada para gerar os resultados desejados. Ela descreve a lógica causal de como e por que um determinado programa, uma forma de implementação do programa ou uma inovação no desenho do programa atingirá os resultados pretendidos. (Gertler *et al.*, 2018, p. 36).

Por fim, é importante também considerar o arcabouço normativo associado às políticas públicas. A legislação e suas referências fornecem material rico para a análise, além de informarem acerca do desenho e da implementação da ação pública. Isso porque, de maneira distinta à iniciativa privada, as políticas públicas implementadas pelo Estado estão obrigatoriamente delimitadas por um determinado conjunto de leis e de regras.

1.2 O ENCEJA NO CONTEXTO DAS AVALIAÇÕES EDUCACIONAIS

Apesar de não ser uma estratégia de avaliação de sistemas educacionais, o Enceja precisa ser compreendido, inicialmente, no contexto de consolidação das avaliações em larga escala. Elas ganharam presença cada vez maior no Brasil a partir da década de 1990. Com a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1997, os sistemas de ensino, gestores e estudantes passaram a contar com referências que permitiam medir, inclusive de forma comparada, o desempenho educacional. O Saeb surge em um contexto no qual as avaliações externas ganham projeção em nível internacional.

Iniciado em 2002, o Enceja é um exame voltado à certificação de competências de jovens e adultos, que surge no contexto do compromisso de elevar a escolaridade no país. Desde 1999, o Brasil realizava certificação de adultos no exterior, em especial para brasileiros residentes no Japão, em parceria com a Secretaria de Educação do Estado do Paraná. Esse processo é considerado um antecedente importante para a criação do Enceja (Brasil. CNE. CEB, 2000).

Esse exame possui, obviamente, diferenças em relação aos instrumentos dedicados a produzir insumos avaliativos sobre o aprendizado dos estudantes, a eficácia escolar, os resultados dos sistemas de ensino ou a responsabilização dos agentes. Ele é um exame voluntário, no qual indivíduos fora da escola ou em defasagem idade-série

buscam ter seus saberes e competências reconhecidos de modo a obter certificado de conclusão da etapa de ensino fundamental ou médio, a depender do caso, buscando a elevação da escolaridade e o prosseguimento nos estudos.

De todo modo, tal como o Saeb ou outras avaliações subnacionais, o Enceja adota a Teoria da Resposta ao Item (TRI), aplica instrumentos dedicados a aferir o aprendizado e dispõe de questionários contextuais preenchidos pelos participantes. Esses questionários permitem analisar o desempenho obtido a partir das características demográficas, socioeconômicas e individuais dos inscritos. Assim, mesmo não sendo uma avaliação externa dos sistemas no que se refere à EJA, ele compartilha diversas características com outras ferramentas avaliativas que se constituíram nas últimas décadas no país.

Trata-se, portanto, de um exame dedicado a certificar as competências do indivíduo, diferenciando-se de avaliações sistêmicas. Todavia, é importante registrar que, no campo das políticas de EJA, a preocupação em dispor de um instrumento que possa oferecer subsídios acerca da qualidade e do aprendizado não está ausente.

A Resolução nº 3, de 15 de junho de 2010, que “Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos”, apresentou um marco importante para a EJA pela regulação que estabelece em “relação à duração dos cursos, idade mínima para ingresso nos cursos de EJA e para certificação nos exames de EJA, para a EJA por meio da Educação a Distância” (Brasil. CNE. CEB, 2010), mas também em relação à avaliação, que ganha relevo no documento.

O Art. 7º, § 2º, inciso VI, evidencia o destaque dado à avaliação, quando descreve a necessidade de:

Realizar avaliação das aprendizagens dos estudantes da educação de jovens e adultos, integrada às avaliações já existentes para o ensino fundamental e o ensino médio, capaz de oferecer dados e informações para subsidiar o estabelecimento de políticas públicas nacionais compatíveis com a realidade, sem o objetivo de certificar o desempenho de estudantes. (Brasil. CNE. CEB, 2010).

Esse artigo ressalta a importância de que dados e informações avaliativas sejam obtidos especificamente para EJA. Já o Art. 8º ressalta a necessidade de que a EJA passe a integrar o SAEB de modo a dispor de instrumentos dedicados a monitorar sua qualidade:

O poder público deve inserir a EJA no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e ampliar sua ação para além das avaliações que visam identificar desempenhos cognitivos e fluxo escolar, incluindo, também, a avaliação de outros indicadores institucionais das redes públicas e privadas que possibilitam a universalização e a qualidade do processo educativo, tais como parâmetros de infraestrutura, gestão, formação e valorização dos profissionais da educação, financiamento, jornada escolar e organização pedagógica. (Brasil. CNE. CEB, 2010).

A preocupação em instituir instrumentos e recursos avaliativos para a EJA na modalidade EaD, inclusive para as instituições ofertantes, surge também no Art. 9º que, entre outros quesitos, propõe uma “[...] avaliação rigorosa para a oferta de cursos, descredenciando práticas mercantilistas e instituições que não zelem pela qualidade de ensino”. (Brasil. CNE. CEB, 2010).

O Enceja, como política pública, não constitui uma resposta completa ao que propõe as diretrizes quanto à necessidade de se ampliar os mecanismos de avaliação da EJA. De todo modo, o resgate de tais referências é importante para registrar a demanda por uma avaliação da qualidade e para entender como o exame emerge no contexto das avaliações externas e da institucionalização de uma cultura da avaliação.

1.3 A APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA E A CERTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Assim como os demais sistemas de avaliação, o Enceja emerge em um contexto de alterações mais amplas no mundo produtivo e nas concepções acerca da aprendizagem na educação de jovens e adultos.

Catelli (2016) analisa políticas públicas para a certificação de adultos que ocorreram no Brasil, no Chile e no México em uma perspectiva comparada. O pesquisador insere essas políticas em um contexto educacional mais amplo, composto por atores tais como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), sendo essa última responsável por organizar as Conferências Internacionais de Educação de Adultos (Confinte), tendo a primeira ocorrido em 1949. Tais atores institucionais, que compõem instâncias de governança mundial, são agentes fundamentais para geração e consolidação do conceito de aprendizagem ao longo da vida e conseqüentemente dos processos de certificação de jovens e adultos¹.

A nova dinâmica produtiva vigente nos anos 1980, marcada pelo aumento da competitividade e por avanços tecnológicos, forçou a revisão do conceito de educação permanente, cunhado em 1972, por ocasião da III Confinte, realizada em Tóquio. Com essa nova dinâmica, a educação ao longo da vida deveria responder às necessidades colocadas pelo mercado produtivo em expansão e pelas mudanças sociais. A IV Confinte, de 1985, em Paris, foi um marco no reconhecimento do aprender como um direito e na ampliação do conceito de educação de adultos a partir das recomendações da Conferência de Nairóbi (1976).

¹ Mais recentemente, a temática se converteu em um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, mais especificamente o objetivo 4, que aponta que os países devem “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”. (ONU, 2021).

O Relatório Delors (1996) também é uma referência importante para o debate sobre a EJA. Esse relatório, publicado pelo Unesco, estabeleceu os pressupostos da V Confinteia, realizada em Hamburgo, propondo os pilares para a educação no século 21, quais sejam: aprender a conhecer; aprender a fazer; aprender a viver em comum; e aprender a ser. O documento embasou o novo conceito de aprendizagem ao longo da vida e significou uma retomada da visão humanista da educação, que passa a ser compreendida como um direito do indivíduo, incorporando as dimensões do conhecer, do ser, do viver e do fazer.

A V Confinteia foi fundamental para a compreensão da EJA ao colocar em pauta diferentes dimensões relacionadas ao tema, entre elas a melhoria das condições e a qualidade da oferta, a democracia, a igualdade e a equidade de gênero no tocante à educação, ao mundo do trabalho e à aprendizagem de adultos, além de questões relacionadas ao desenvolvimento de novas tecnologias, entre outros desafios postos à educação no século 21.

Catelli (2016) argumenta ainda que os documentos produzidos pela Unesco nesse período tiveram forte influência no desenvolvimento das políticas públicas de EJA na América Latina. Entretanto, Di Pierro (2008) pondera as limitações dessa influência em razão da precariedade tanto física quanto institucional para a oferta da EJA no Brasil. De qualquer forma, é importante reconhecer que, do ponto de vista teórico, o conceito de educação ao longo da vida foi incorporado ao debate em oposição à visão da EJA como política compensatória.

Nos anos 1990, o arcabouço legal brasileiro acolheu uma série de mudanças nas políticas públicas de educação. Nesse processo, é fundamental destacar a importância da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que reafirmou a educação enquanto direito a ser acessado em igualdade de condições, privilegiando a diversidade de ideias e as concepções pedagógicas. Quanto à EJA, o artigo 37 da LDB² estabelece que a EJA será destinada àqueles que não tiveram acesso ou oportunidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

Em 1997, foram lançados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), que são diretrizes que orientam o trabalho dos educadores e normatizam algumas dimensões curriculares concernentes a cada disciplina. Esse documento faz a defesa de um currículo nacional emancipatório, adequado às necessidades do educando. No contexto da EJA, os PCN subsidiaram a elaboração da Proposta Curricular para a Educação de Jovens e Adultos (PCEJA), uma versão para o primeiro e outra para o segundo segmento.

Em 1998, foi criado também o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que instituiu uma nova lógica de distribuição de recursos para o ensino fundamental. Esse novo modelo, porém, não significou maior aporte de recursos para a EJA, focando-se mais no atendimento das demandas de crianças e jovens no ensino fundamental.

² Para uma revisão dos processos de certificação de adultos no período anterior à LDB de 1996 e para compreensão da dinâmica dos exames de madureza e supletivos, ver Haddad (1987).

Foge aos objetivos deste artigo a discussão específica acerca do financiamento da EJA. Entretanto, cumpre registrar que o Fundef foi substituído, em 2007, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que previu maior aporte de recursos para EJA. Em 2020, um novo Fundeb foi proposto e aprovado. As perspectivas são de que os recursos para a EJA sejam ampliados, porém ainda é cedo para dizer como.

Além da definição da EJA e de sua oferta de forma gratuita e de maneira apropriada às características daqueles que a demandam (artigo 37), a LDB também coloca a certificação por meio de exames de habilidades e competências como uma das estratégias para atender as necessidades daqueles que não tiveram acesso à escolarização na idade adequada (artigo 38). A operacionalização desse processo de certificação colocado pela LDB foi feita inicialmente pelos estados, que organizavam, de forma autônoma e sem uma normativa comum, um calendário de exames que ficaram conhecidos como supletivos. O Encceja surge em 2002 como uma alternativa a esses exames supletivos, além de ter outros objetivos.

1.4 O ENCEJA: UM BREVE HISTÓRICO

O Encceja foi criado em 2002, mas é fruto de um processo histórico anterior que reorientou as estruturas e políticas educacionais nos anos 1990 no Brasil e cujos principais marcos foram as avaliações, a LDB, os PCN e a criação do Fundef.

Catelli (2013), por exemplo, aponta que o Encceja surgiu nos anos 1990, no contexto do desenvolvimento das avaliações em larga escala no país iniciado com o Saeb. O exame seria capaz de atender as demandas por certificação de brasileiros no exterior, principalmente no Japão, que desde 1999 era realizada pelo Ministério da Educação, via Inep, em parceria com a Secretaria do Estado de Educação do Paraná. O Encceja serviria também para acabar com denominada “indústria de venda de diplomas” nos estados.

A Portaria nº 2.270 do Ministério da Educação instituiu o Encceja como sendo um “instrumento de avaliação para aferição de competências e habilidades de jovens e adultos em nível do ensino fundamental e do ensino médio” (Brasil. MEC, 2002). Essa mesma portaria estabeleceu quatro objetivos para o exame, a saber:

- I – construir uma referência nacional de auto avaliação para jovens e adultos por meio de avaliação de competências e habilidades, adquiridas no processo escolar ou nos processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais;
- II – estruturar uma avaliação direcionada a jovens e adultos que sirva às Secretarias da Educação para que procedam à aferição ao reconhecimento de conhecimentos e habilidades dos participantes no nível de conclusão do ensino fundamental

e do ensino médio nos termos do artigo 38, §§ 1º e 2º, da Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB);

III – oferecer uma avaliação para fins de classificação na correção do fluxo escolar, nos termos do art. 24, inciso I, alínea “c”, da Lei 9.394/96;

IV – consolidar e divulgar um banco de dados com informações técnico pedagógicas, metodológicas, operacionais, socioeconômicas e culturais que possa ser utilizado para a melhoria da qualidade na oferta da educação de jovens e adultos e dos procedimentos relativos ao Encceja (Brasil, 2002, art. 2º).

Na ocasião da divulgação dessa portaria, foram também divulgados 13 livros de estudos com o objetivo de preparar os candidatos. O livro introdutório estabelecia que a avaliação das habilidades e competências seria feita com base no domínio das linguagens, na compreensão do fenômeno, na seleção e organização de dados, fatos e conceitos para resolver problemas, na argumentação e na proposição. Para a formulação das matrizes de referência do exame, foram estabelecidas quatro áreas do conhecimento que, no ensino fundamental, estavam categorizadas em: 1: Língua Portuguesa, Língua Estrangeira Moderna, Artes e Educação Física; 2: Matemática; 3: História e Geografia; e 4: Ciências. No ensino médio, as áreas eram: 1: Linguagens, Códigos e suas Tecnologias; 2: Matemática e suas Tecnologias; 3: Ciências Humanas e suas Tecnologias; e 4: Ciências da Natureza e suas Tecnologias.

O exame foi visto com desconfiança, já que foi compreendido, *a priori*, como uma política criada para desmobilizar o direito à educação. Os investimentos em educação nesse contexto estavam concentrados no ensino fundamental para crianças e adolescentes, não havendo investimento efetivo na EJA. Desse modo, no cenário de ampliação das avaliações em larga escala, o Encceja seria parte de uma estratégia neoliberal. Autores como Zanetti (2007) entendiam que o exame direcionava recursos para a avaliação e retirava do investimento na oferta educacional pública de qualidade para os demandantes da EJA, que ficariam, assim, relegados a buscar a oferta privada.

As críticas ao exame, como as de Rute Baquero (2002), foram publicadas já no primeiro ano do Encceja. Nesse trabalho, a autora explica que o exame reforçaria a lógica da competição escolar das avaliações em larga escala e demonstra a inexistência de bibliografia que respaldasse o processo de certificação como estratégia efetiva para a educação de adultos. Ainda nessa perspectiva, Vieira (2006) afirma que, com esse tipo de exame, o Estado abre mão do seu papel de provedor de políticas públicas e se torna apenas um Estado avaliador, de maneira a atender os preceitos de uma agenda neoliberal. Por sua vez, Rummert (2007) afirma que o Encceja, apesar de se colocar como uma estratégia nova, apenas reificava a lógica de destituição de direitos ao priorizar a certificação em detrimento dos processos de escolarização. É possível perceber que o Encceja, como política educacional, situa-se em um cenário de baixo consenso e de bastante disputas quanto ao seu uso.

Além disso, o Enceja enfrentou descontinuidades em sua realização, não ocorrendo nos seguintes anos: 2003; 2004; 2011; e 2012. Em 2003, no Governo Lula e com o Ministério da Educação sob a responsabilidade de Cristóvão Buarque, o exame foi suspenso por uma portaria que determinava o desenvolvimento de estudos para adequá-lo às diretrizes nacionais para a EJA.

No âmbito do Ministério da Educação, em 2004, cria-se a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), que, entre outras atribuições, seria responsável por criar uma política de Estado para EJA. No mesmo ano, foi instituída a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (Cnaeja). Foram também realizadas tentativas de ampliação do debate acerca das finalidades do exame, mas sem consenso.

Em 2005, o exame foi retomado. Entretanto, como pondera Catelli (2013, p. 727), “apesar de ter havido diálogo com os fóruns de EJA e pesquisadores do campo da educação, a posição contrária destes últimos não foi assumida pelo MEC, que mantém o exame até os dias atuais”.

No ano de 2006, o Enceja foi reestruturado com vistas a ampliar a adesão dos estados. Passou-se também a adotar a TRI, além de uma escala de proficiência com média 100, desvio padrão 20. No mesmo ano, porém, coordenadores estaduais do EJA se organizaram contra o exame. Nesse contexto, foi elaborada uma carta aberta em que os coordenadores declaravam que o exame seria discriminatório ao público da EJA e estimularia a troca da frequência na escola pela certificação por meio do exame³.

O Documento Nacional Preparatório da VI Confitea registrou de maneira direta essas críticas:

A política de certificação aligeirada que existe em nosso país, seja por meio de exames supletivos estaduais e municipais ou por adesão ao exame nacional – Exame Nacional de Certificação por Competência da Educação de Jovens e Adultos (Enceja) — tem desvirtuado o real papel da EJA. A produção do conhecimento deve ser avaliada no processo, valorizando a aprendizagem significativa construída no coletivo, dando sentido ao que foi produzido na escola. (Brasil. MEC, 2009, p. 40).

Outro marco importante dessa discussão se encontra no período entre 2007 e 2010, momento em que foram discutidas as diretrizes operacionais da EJA. O cerne dessa discussão estava na idade mínima para a EJA. Porém, a pauta do Enceja permeou todo o debate.

Em 2009, como informa Catelli (2016), reformulou-se o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que passou a servir como certificação do ensino médio⁴,

³ Disponível em: <http://forumeja.org.br/node/723>. Acessado em: 28 de set. 2020.

⁴ É importante apontar que, para os brasileiros residentes no exterior, o Enceja continuou servindo como certificação de ensino médio.

entre outras finalidades, como a de avaliar os ingressantes do ensino superior e também a de medir a qualidade das instituições de ensino. Quanto ao Enceja, o Artigo 2º da Portaria Inep nº 109, de 27/05/2009, estabeleceu, entre os objetivos do Enem, o de “[...] V - promover a certificação de jovens e adultos no nível de conclusão do ensino médio nos termos do art. 38, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)” (Brasil. Inep, 2009).

A certificação de ensino médio via Enem e a de ensino fundamental pelo Enceja passou a valer apenas nos anos de 2009 e 2010. Em 2011, os resultados do exame voltaram a ter a finalidade de fornecer o certificado de ensino médio, e não só do ensino fundamental. Nesse mesmo ano, a prova do Enem também passou a ter função certificadora, até o ano de 2016. Em 2017, o Enceja deixou de ser vinculado ao Enem, no caso da certificação de ensino médio, possuindo inscrição e itens próprios.

2 AS BASES DE DADOS

Feita a caracterização histórica e conceitual do exame, bem como a reflexão de como ele se caracteriza como uma política educacional, este artigo passa agora a desenvolver as análises descritivas. Para isso, foram utilizados os microdados públicos do Enceja, relativos aos anos de 2018 e de 2019⁵.

O Inep disponibiliza, de forma desidentificada, três tipos de dados⁶: 1) Enceja Nacional Regular – exame aplicado no Brasil a jovens sem restrição de liberdade; 2) Enceja Exterior Regular – exame aplicado no exterior a jovens sem restrição de liberdade; 3) Enceja Nacional PPL – exame aplicado no Brasil a pessoas privadas de liberdade e jovens sob medidas socioeducativas. Neste estudo, foram utilizados especificamente os microdados relativos ao Enceja Nacional Regular.

Além dos microdados – em formato *csv* (*comma-separated values*) –, são disponibilizadas ainda as matrizes de referência relativas ao ensino fundamental e ao médio; o dicionário de dados; os *inputs* para a leitura dos dados em formato *SPSS* e *SAS* com os respectivos rótulos; e um arquivo “Leia-me”, com informações relevantes para a compreensão da documentação.

No que se refere ao Enceja Nacional Regular, os microdados contemplam informações sobre o participante; o tipo de certificação para a qual ocorreu a inscrição;

⁵ Disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>

⁶ Além dos microdados, o Inep também publica Sinopses Estatísticas do Enceja, que apresentam diversas informações sobre os participantes no exame. Disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-do-enceja>.

o local de aplicação; as informações sobre a prova (áreas do conhecimento em que o participante se inscreveu, presença, notas obtidas na prova objetiva e de redação etc.); e um questionário socioeconômico que permite caracterizar o estudante, o rendimento familiar, a escolaridade e os motivos do abandono, tanto de cursos de EJA como da educação básica.

Com base nesses dados, foram conduzidas análises comparativas acerca do perfil dos participantes e, sobretudo, dos motivos de abandono. O trabalho não se dedicou a explorar os resultados de proficiência obtidos pelos participantes no exame.

3 O PERFIL DOS PARTICIPANTES

3.1 CARACTERIZAÇÃO SOCIODEMOGRÁFICA

Quem é o participante do Enceja? Antes de buscar uma resposta, é importante considerar que, nas duas últimas edições (2018 e 2019), houve uma ampliação consistente do número de inscritos. Em 2018, o total era de 1.695.551; 356.323 para obter a certificação de ensino fundamental e 1.339.228 para a de ensino médio. No ano seguinte, o total de inscritos passou para 2.973.376, ou seja, um crescimento de 1.277.825; 641.579 para obter a certificação de ensino fundamental e 2.331.797 para a de ensino médio.

Esse crescimento se processou em quase todos os estados (Gráfico 2). Em termos absolutos, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Bahia lideram o quantitativo de inscritos, assim como a ampliação que ocorreu entre 2018 e 2019. Todavia, em termos relativos, cabe ressaltar que os maiores crescimentos ocorreram no Maranhão (101,5%), no Piauí (106,1%), no Pará (108,6%), em Mato Grosso (124,9%), em Pernambuco (139,4%) e no Rio Grande do Norte (146,4%). Assim, em termos absolutos, os estados da região Sul e Sudeste contam com um número maior de participantes. Já o crescimento relativo no número de inscritos ocorreu em estados da região Nordeste.

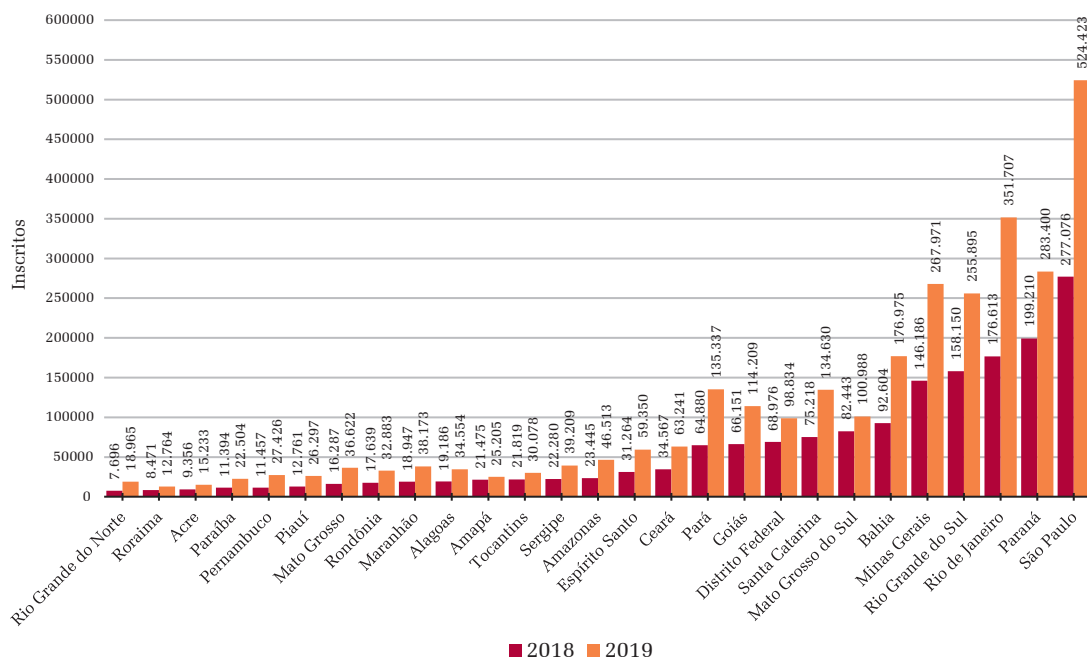


GRÁFICO 2

TOTAL DE INSCRITOS NO ENCEJA, POR ANO E UF - BRASIL (2018/2019)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Enceja/Inep (2018/2019).

No que se refere ao quantitativo de participantes por sexo, o número de mulheres era um pouco maior. Em 2018, eram 880.182 mulheres e 815.369 homens; já em 2019, as mulheres eram 1.540.790 e os homens, 1.432.586. Por tipo de certificação, para o ensino fundamental, em 2018, 52,02% eram mulheres e, para o ensino médio, elas eram 51,88%; em 2019, as mulheres representavam 52,9% e 51,5%, respectivamente.

Um dado relevante sobre a dimensão demográfica se refere ao local de residência. O Enceja apresenta informações sobre quatro locais, inclusive comunidades indígenas e quilombolas. Seguindo padrão demográfico geral, a maioria dos participantes residia em áreas urbanas. Em 2018, participaram 4.532 residentes de comunidades indígenas e 3.022 de comunidades quilombolas. Já em 2019, a participação dos residentes de comunidades indígenas se ampliou para 9.489 e de quilombolas para 6.302. A Tabela 1 apresenta a participação relativa por local de residência.

TABELA 1

DISTRIBUIÇÃO DOS PARTICIPANTES, POR LOCAL DE RESIDÊNCIA – BRASIL (2018/2019)

| Localização | Ano | | | |
|-----------------------|-------------|-------|-------------|-------|
| | 2018 | | 2019 | |
| | Fundamental | Médio | Fundamental | Médio |
| Zona rural | 11,2% | 9,4% | 12,0% | 10,3% |
| Zona urbana | 88,3% | 90,1% | 87,4% | 89,2% |
| Comunidade indígena | 0,3% | 0,3% | 0,4% | 0,3% |
| Comunidade quilombola | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019).

3.2 EXISTE UMA PREDOMINÂNCIA DE JOVENS NO ENCEJA?

Quem é o participante do Enceja? Para responder essa pergunta, é importante trazer dados sobre um aspecto relevante nos debates acerca da EJA de modo geral: a idade do público para o qual ela se destina e a idade do público que efetivamente a frequenta.

O crescimento do número de inscritos observado no Enceja entre 2018 e 2019 não foi acompanhado por mudanças significativas na idade dos participantes. Em 2018, a média de idade dos que solicitavam a certificação do ensino fundamental era de 31,3 anos, a moda sendo de 17 anos. Em 2019, os valores eram de 31,6 e 17 anos, respectivamente. No caso do ensino médio, em 2018, os participantes tinham, em média, 29,7 anos, e a moda era de 19 anos, o que não se alterou em 2019, quando a média era de 29,8 e a moda de 19 anos. Nos dois anos, os inscritos para a certificação de ensino fundamental apresentavam um perfil etário mais elevado.

A idade dos participantes ganha especial relevo nos debates sobre a EJA. Para alguns analistas (Pereira; Oliveira, 2018), existiria uma “juvenilização” da EJA, sobretudo pela falta de políticas do sistema de ensino para lidar com a distorção idade-série. Todavia, é importante indagar se essa juvenilização, entendida como a presença massiva de pessoas jovens entre os participantes, não está associada à necessidade de jovens com distorção idade-série corrigirem seu fluxo escolar. No caso específico do Enceja, o caráter etário mais jovem dos que solicitam a certificação de ensino médio seria um aspecto positivo, inclusive englobado entre suas finalidades: “oferecer uma avaliação para fins de correção do fluxo escolar”.

Obviamente, o debate sobre a idade não se encerra nesses termos. É importante considerar com mais detalhes os significados da questão etária a partir das características do público da EJA como um todo. Isso envolveria compreender com mais detalhes as condições sociais e de identidade desse público, assim como suas necessidades de inserção laboral e, por outro lado, a indução buscada pelas políticas públicas. Como sintetiza Di Pierro (2005, p. 1122):

Embora todos os grupos etários tenham, na conjuntura atual, necessidades de aprendizagem incrementadas, a maior parte das pessoas que busca no sistema educacional brasileiro oportunidades de estudos acelerados em horário noturno (as características da educação básica de jovens e adultos mais claramente percebidas) são adolescentes e jovens pobres que, após realizar uma trajetória escolar descontínua, marcada por insucessos e desistências, retornam à escola em busca de credenciais escolares e de espaços de aprendizagem, sociabilidade e expressão cultural. O perfil marcadamente juvenil que a educação escolar de adultos adquiriu no Brasil na última década deve-se à combinação de fatores ligados ao mercado de trabalho (exigência de certificação escolar) e ao sistema educativo (elevada defasagem na relação idade/série), potencializados pela redução da idade mínima permitida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 para a frequência a essa modalidade de educação básica.

De todo modo, para apoiar a caracterização dos participantes bem como para subsidiar os debates sobre a chamada juvenilização, o Gráfico 3 apresenta informações sobre o percentual acumulado de participantes por idade. Em 2019, no caso do ensino médio, 29,8% tinham idade igual ou inferior a 19 anos; 34,8% tinham 20 anos ou menos; e mais de 51,9% dos participantes tinham idade igual ou inferior a 24 anos.

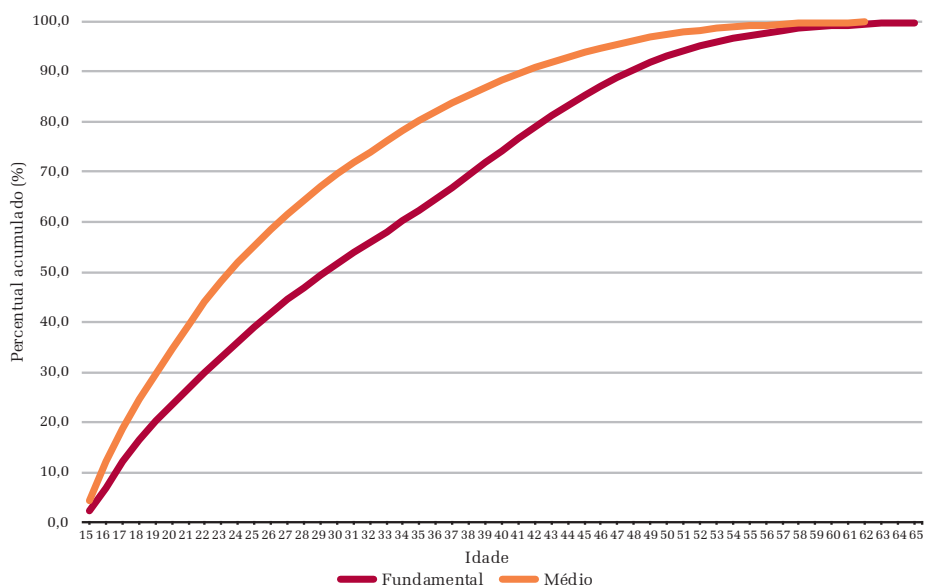


GRÁFICO 3
PERCENTUAL ACUMULADO DOS PARTICIPANTES DO ENCEJA, POR IDADE E POR TIPO DE CERTIFICAÇÃO – BRASIL (2019)

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019).

No Gráfico 4, é apresentada a distribuição dos participantes por idade, tipo de certificação e ano do exame. A idade entre os que se inscreveram para obter a certificação de nível fundamental possui uma distribuição menos concentrada em ambos os anos, com cauda acentuada à direita, indicando maior participação relativa de pessoas em faixas etárias superiores. Já no ensino médio, nota-se um elevado contingente de pessoas com menos de 30 anos e uma participação elevada de pessoas com 25 anos ou menos.

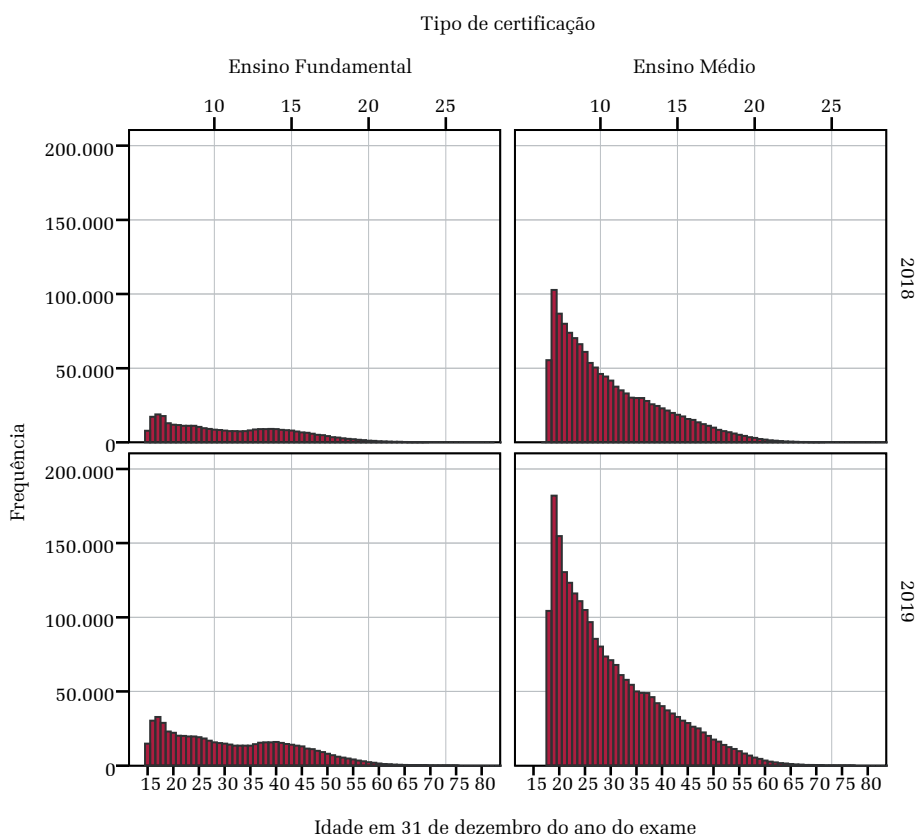


GRÁFICO 4

DISTRIBUIÇÃO DOS PARTICIPANTES NO ENCEJA, POR IDADE, TIPO DE CERTIFICAÇÃO E ANO – BRASIL (2018/2019)

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019).

Ainda sobre a questão da juvenilização, é importante ressaltar a diferença de idade entre homens e mulheres, dado que as desigualdades entre os gêneros no que se refere a inserção educacional, rendimento e trabalho constituem aspectos relevantes para a compreensão da EJA. Tanto entre os inscritos para a certificação do ensino fundamental como para o ensino médio, nos dois anos, as mulheres apresentavam uma distribuição de idade com amplitude e valores maiores que os dos homens. No caso do ensino fundamental, por exemplo, o terceiro quartil para as mulheres se localizava acima dos 40 anos (Gráfico 5).

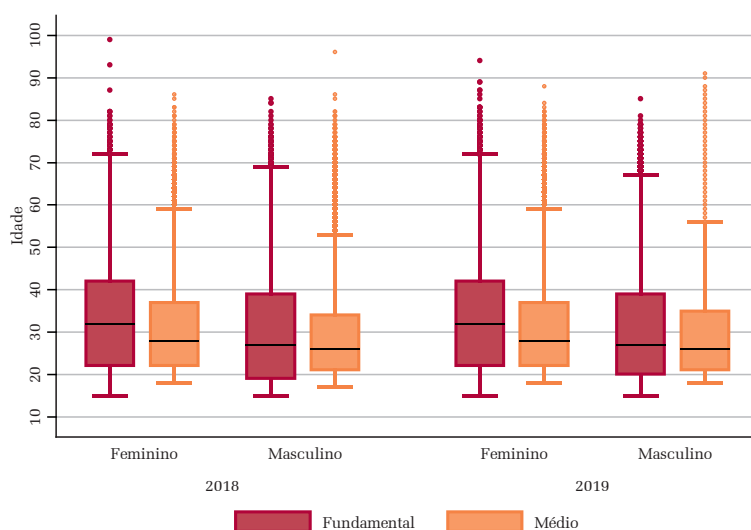


GRÁFICO 5

DISTRIBUIÇÃO DA IDADE DOS PARTICIPANTES, POR TIPO DE CERTIFICAÇÃO, ANO E SEXO – BRASIL (2018/2019)

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019).

3.3 O PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS PARTICIPANTES E DE SUAS FAMÍLIAS: RENDA, ESCOLARIDADE E OCUPAÇÃO

Junto às questões demográficas, etárias e de gênero, perguntar quem é o participante do Enceja demanda também que se apresentem análises acerca de sua inserção ocupacional e de suas características socioeconômicas, para depois compreender com mais detalhes os motivos para o abandono.

Em 2018 e 2019, a maioria dos participantes trabalhava ou tinha trabalhado. Para o ensino fundamental, o percentual de 2019 era de 71,4%; para os que solicitavam a certificação para a etapa do ensino médio, o percentual era maior, de 79,7%. Esses valores pouco se alteraram em relação a 2018, quando eram de 71,9% e 80,2%. É possível inferir que maioria absoluta daqueles que realizaram sua inscrição já tinham ingressado no mercado de trabalho. Esses números são relevantes, considerando que a questão da transição escola-trabalho é central nos debates sobre o perfil daqueles que não completaram a educação básica e que são o público da EJA e também do Enceja.

Em paralelo, é importante apresentar informações acerca dos setores em que os participantes exerciam suas atividades laborais. A Tabela 2 permite afirmar que comércio, banco, transporte, hotelaria e outros serviços, bem como outros espaços de atuação não classificados, constituíam os principais setores de inserção. No caso do ensino fundamental, existia um percentual significativo de pessoas – 9,2% em 2018 e 10,0%

em 2019 – que fazia “trabalho doméstico em casa de outras pessoas” (Tabela 2); em 2019, desses, 95,13% eram mulheres.

TABELA 2
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS PARTICIPANTES DO ENCEJA, POR ÁREA DE OCUPAÇÃO, ANO E TIPO DE CERTIFICAÇÃO – BRASIL (2018/2019)

| Área de ocupação | 2018 | | 2019 | |
|---|-------------|-------|-------------|-------|
| | Fundamental | Médio | Fundamental | Médio |
| Na agricultura, no campo, na fazenda ou na pesca | 4,8% | 3,1% | 4,7% | 3,1% |
| Na indústria | 7,4% | 8,5% | 7,0% | 8,3% |
| Na construção civil | 5,6% | 3,9% | 5,6% | 4,0% |
| No comércio, banco, transporte, hotelaria ou outros serviços | 18,3% | 24,1% | 17,3% | 23,1% |
| Como funcionário(a) do governo federal, estadual ou municipal | 4,2% | 4,5% | 3,3% | 3,6% |
| Como profissional liberal, professor(a) ou técnico(a) de nível superior | 0,6% | 0,7% | 0,5% | 0,7% |
| Trabalho fora de casa em atividades informais | 5,6% | 4,7% | 6,0% | 5,1% |
| Trabalho em minha casa informalmente | 2,9% | 3,0% | 3,2% | 3,1% |
| Faço trabalho doméstico em casa de outras pessoas | 9,2% | 5,4% | 10,0% | 5,9% |
| No lar (sem remuneração) | 7,1% | 6,4% | 7,1% | 6,4% |
| Outro | 34,3% | 35,9% | 18,7% | 19,7% |
| Não trabalho | - | - | 16,6% | 17,0% |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019).

A descrição dos rendimentos declarados pelos participantes nos dois anos permite observar que aqueles que solicitavam a certificação para o ensino fundamental apresentavam renda domiciliar menor, em faixas de salário mínimo, frente aos que se inscreviam para o ensino médio. Em 2019, por exemplo, quando ocorreu uma

ampliação dos participantes de menor renda, 52,1% dos que fizeram a inscrição para o ensino fundamental tinham renda domiciliar máxima de um salário mínimo. Esse valor é relativo ao rendimento total do domicílio, isto é, a soma de toda a renda familiar (Tabela 3). Nos dois anos, mais de 90% dos participantes provinha de domicílios com renda total igual ou inferior a 3 salários mínimos.

TABELA 3
FAIXA DE RENDIMENTO DOMICILIAR (EM SALÁRIOS MÍNIMOS), POR ANO
E TIPO DE CERTIFICAÇÃO – BRASIL (2018/2019)

| Faixa | Fundamental | | Médio | |
|-----------------------------|-------------|-------|-------|-------|
| | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 |
| Nenhuma renda | 7,2% | 8,0% | 5,2% | 5,6% |
| Até 1 salário mínimo | 42,2% | 44,1% | 37,2% | 38,8% |
| De 1 a 3 salários mínimos | 44,4% | 42,2% | 49,1% | 47,6% |
| De 3 a 6 salários mínimos | 5,4% | 4,9% | 7,2% | 6,7% |
| De 6 a 9 salários mínimos | 0,5% | 0,5% | 0,8% | 0,8% |
| De 9 a 12 salários mínimos | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,3% |
| De 12 a 15 salários mínimos | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% |
| Mais de 15 salários mínimos | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Encceja/Inep (2018/2019).

Os questionários trazem ainda informações sobre escolaridade dos pais, idade em que começou a trabalhar, tempo de trabalho semanal, série/ano em que deixou a escola, entre outras informações que permitem compreender melhor quem é o participante do Encceja. Depois dessa caracterização geral, este artigo passa a analisar a questão do abandono, em especial os motivos atribuídos pelos participantes.

4 O ENCEJA E O ABANDONO ESCOLAR

Com a obrigatoriedade da educação básica dos 4 aos 17 anos de idade, é fundamental compreender os motivos pelos quais as pessoas, mesmo tendo acessado, deixam de frequentar a escola, em grau transitório ou definitivo. O questionário socioeconômico do Encceja permite extrair algumas informações para compreender esse fenômeno. Nas seções anteriores, a motivação foi compreender quem é o participante do exame. Agora, a intenção é compreender os motivos descritos pelos participantes para terem deixado de frequentar a escola.

Antes de proceder à análise, cabe definir alguns conceitos importantes que integram essa discussão. O primeiro é a distinção entre abandono e evasão, tal como adotado no cálculo de alguns indicadores educacionais, especialmente aqueles

empregados na investigação de taxas de rendimento e fluxo. O abandono ocorre quando um estudante estava matriculado no início do ano e, ao final do mesmo ano, não frequentava mais a escola, independente dos motivos. Junto com a aprovação e a reprovação, o abandono engloba as situações de rendimento de um estudante ao final daquele ano. Já a evasão se refere à transição entre os anos/séries escolares. Para caracterizar uma situação como de evasão, um aluno matriculado no ano anterior deve não seguir matriculado no ano seguinte.

Outro conceito importante é o de distorção idade-série. Nesse caso, assume-se como pressuposto uma “idade ideal” para a sequência de séries/anos que compõe a educação básica, o que se estende dos 4 aos 17 anos. Assim, caso um estudante esteja em uma situação de distorção igual ou superior a dois anos entre a série/ano esperada para a sua idade, considera-se que ele está em distorção idade-série. Por exemplo, no caso hipotético de um estudante de 14 anos, a expectativa é que ele frequente o 9º ano do ensino fundamental; caso ainda esteja no 7º ano, ele está em distorção idade-série⁷.

O dicionário de dados do Enceja não estabelece a diferença entre abandono e evasão, como a adotada pelos indicadores relativos às taxas de abandono e evasão. Todavia, é importante frisar que se tratam de metodologias bem distintas: uma amparada em registros administrativos (caso das taxas de rendimento e fluxo) e a outra amparada em autoperenchimento (questionário socioeconômico do Enceja).

Foge ao escopo deste estudo investigar de modo aprofundado os dados e as metodologias utilizados em tais indicadores. Entretanto, essas referências são importantes para se compreender a questão do abandono no Enceja e o perfil dos públicos atingidos por essa política, assim como para se entender as questões que podem caracterizar a trajetória educacional dos participantes do exame.

O questionário socioeconômico faz um levantamento dos motivos pelos quais os inscritos afirmam ter deixado de frequentar anteriormente a escola regular. Nesse caso, o instrumento adota um modelo de classificação da relevância de cada fator a partir de uma escala tipo Likert, com 6 pontos, variando de 0 (não influenciou) a 5 (influenciou muito), conforme Quadro 1:

QUADRO 1
EXEMPLO DE QUESTÃO SOBRE MOTIVOS DO ABANDONO NO QUESTIONÁRIO SOCIOECONÔMICO DO ENCEJA

| | | |
|--|---|---|
| Em que medida os motivos a seguir influenciaram no fato de você não ter frequentado ou ter abandonado a escola regular: inexistência de vaga em escola pública | 0 | 0 significa que não influenciou e 5 influenciou muito |
| | 1 | |
| | 2 | |
| | 3 | |
| | 4 | |
| | 5 | |

Fonte: Elaboração dos autores com base no *Dicionário de dados do Enceja* (Brasil. Inep, 2019).

⁷ Para mais informações sobre as metodologias empregadas no cálculo de indicadores de rendimento, fluxo e distorção, ver as notas técnicas disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>.

De modo adicional, há a possibilidade de se classificar os motivos pelos quais pessoas que frequentaram algum curso de EJA o deixaram de frequentar. Nesse caso, a coleta é feita com opção de resposta do tipo binária, cabendo ao respondente assinalar se o fator influenciou (A) ou não (B) sua decisão (Quadro 2).

QUADRO 2

EXEMPLO DE QUESTÃO SOBRE MOTIVOS DE TER DEIXADO DE FREQUENTAR A EJA, CONFORME QUESTIONÁRIO SOCIOECONÔMICO DO ENCEJA

| | | |
|--|---|-----|
| Caso tenha deixado de cursar a EJA, indique o(s) motivo(s) | A | Sim |
| Trabalho/ não tinha tempo de estudar | B | Não |

Fonte: Elaboração dos autores com base no *Dicionário de dados do Enceja* (Brasil. Inep, 2019).

Mas o participante do Enceja realmente não frequenta a escola? O questionário apresenta uma questão que ajuda a responder isso: se você deixou de frequentar a escola regular, quantos anos você tinha? Os dados mostram que um percentual muito reduzido, sempre abaixo de 1% em ambos os anos e tipos de certificação, não tinha frequentado a escola. A maioria absoluta teve pelo menos o acesso inicial. Um percentual ainda frequenta a escola, mas é pequeno. Por esses dados, não é possível visualizar um contingente elevado de estudantes que, ainda frequentando a escola, participaram do exame (Tabela 3). Efetivamente, a maior parte dos participantes não frequentava mais a escola.

Outro dado que chama a atenção e ajuda a compreender o perfil do participante é relativo à faixa etária em que a pessoa deixou de frequentar a escola. Nesse caso, é possível falar de uma “juvenilização” do abandono. Para os que se inscreveram para a certificação da etapa fundamental, em 2018, 75,3% deixaram de frequentar com idade entre 10 e 18 anos, e 47,9% deixaram entre 15 e 18 anos; em 2019, os percentuais eram parecidos.

No caso daqueles que se inscreveram para o ensino médio, os que deixaram de frequentar entre 15 e 18 anos, idade que engloba a faixa ideal para ingresso e conclusão dessa etapa, eram, em 2018, 56,6% dos inscritos; em 2019, o valor era de 56,7% (Tabela 4). Os dados apontam uma concentração dos que deixaram a escola em faixas etárias reduzidas, sobretudo nas transições que englobam a faixa etária à qual pertencem.

TABELA 4
FAIXA ETÁRIA EM QUE O PARTICIPANTE DEIXOU A ESCOLA, POR ANO
E TIPO DE CERTIFICAÇÃO – BRASIL (2018/2019)

| Situação | Fundamental | | Médio | |
|--------------------------------|-------------|-------|-------|-------|
| | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 |
| Nunca frequentei a escola | 0,9% | 0,9% | 0,6% | 0,6% |
| Estou frequentando a escola | 9,2% | 8,3% | 6,1% | 5,5% |
| Menos de 10 anos | 3,0% | 2,9% | 1,6% | 1,5% |
| Entre 10 e 14 anos (inclusive) | 27,4% | 26,6% | 7,6% | 7,1% |
| Entre 15 e 18 anos (inclusive) | 47,9% | 48,9% | 56,6% | 56,7% |
| Entre 19 e 24 anos (inclusive) | 7,8% | 8,4% | 22,3% | 23,0% |
| Entre 25 e 30 anos (inclusive) | 2,2% | 2,3% | 3,5% | 3,7% |
| Mais de 30 anos | 1,5% | 1,7% | 1,8% | 1,9% |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019)

É possível constatar que o participante do Enceja, em geral, não frequenta mais a escola e a deixou quando ainda era jovem. Pode-se dizer que a maioria acessou o direito à educação, mas processos individuais e coletivos se imbricaram, excluindo-o. Agora, é preciso, então, analisar em mais detalhes os motivos atribuídos pelos participantes para que isso ocorra, tendo como referência as condições e características socioeconômicas em que tal processo ocorreu e as “escolhas” tomadas pelos participantes. Nas palavras de Mills (1982, p. 12):

o indivíduo só pode compreender sua própria experiência e avaliar seu próprio destino localizando-se dentro de seu período; só pode conhecer suas possibilidades na vida tornando-se côncio das possibilidades de todas as pessoas, nas mesmas circunstâncias em que ele.

4.1 ABANDONO E FATORES FAMILIARES: O QUE DIZEM OS PARTICIPANTES?

A literatura aponta que o histórico familiar influencia a probabilidade de abandono por membros de todas as raças e gêneros. Identifica-se também a influência de aspectos específicos do contexto familiar, que afetam de forma distinta os diferentes membros da família. Por exemplo, mulheres jovens são mais influenciadas pelo nível de educação de sua mãe, enquanto os homens jovens são mais frequentemente influenciados pelo nível de educação do pai (Rumberger, 1983; De Witte *et al.*, 2013).

Estudos identificaram ainda a associação entre abandono escolar e casamento, e entre abandono escolar e parto precoce. Porém, essas associações variam entre os sexos, com prejuízo para o sexo feminino (Howell; Frese, 1982; Marini, 1978; Waite;

Moore, 1978). Tanto abandono escolar precoce como evasão são problemas complexos, multidimensionais, que envolvem tanto fatores individuais como sociais. As análises feitas aqui não buscam atribuir causalidades, mas apresentar informações acerca da questão do abandono a partir da análise de um público específico.

A questão que investiga o grau de influência de determinada situação na “decisão”⁸ do participante de não frequentar ou abandonar a escola está estruturada de maneira que o respondente indica um valor entre 0 e 5 para classificar sua magnitude. Assim, o valor 0 indica que não houve influência; já o valor 5 significa que dada situação influenciou muito.

Entre os anos de 2018 e 2019, os que solicitaram certificação de nível fundamental demonstraram uma mudança quando comparada a magnitude da influência do fator casamento/filhos. Em 2018, 37,5% dos participantes do Enceja declararam que essa questão não foi influente para que não frequentassem ou abandonassem a escola regular. Já em 2019, esse percentual foi de 70,7%. Nesse mesmo sentido, em 2018, 31,7% desses participantes afirmaram que casamento/filhos influenciaram muito; ao passo que, em 2019, esse valor foi de 7,6%. Esse mesmo movimento pode ser observado entre os candidatos à certificação de nível médio, quando comparamos 2018 a 2019 (Tabela 5).

TABELA 5
GRAU DE INFLUÊNCIA DE MOTIVOS PESSOAIS (CASAMENTO/FILHOS)
NA NÃO FREQUÊNCIA OU NO ABANDONO DA ESCOLA REGULAR, POR ANO
E TIPO DE CERTIFICAÇÃO – BRASIL (2018/2019)

| Grau de influência | Fundamental | | Médio | |
|--------------------|-------------|-------|-------|-------|
| | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 |
| 0 | 37,5% | 70,7% | 36,6% | 71,4% |
| 1 | 6,0% | 8,4% | 6,2% | 8,2% |
| 2 | 6,8% | 5,5% | 7,0% | 5,5% |
| 3 | 9,8% | 5,0% | 10,1% | 4,9% |
| 4 | 8,2% | 2,8% | 8,5% | 2,8% |
| 5 | 31,7% | 7,6% | 31,6% | 7,2% |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019).
0 significa que não influenciou e 5, que influenciou muito.

Os papéis de gênero e a divisão sexual do trabalho tanto doméstico como fora desse ambiente oferecem uma perspectiva interessante para análise dos motivos de abandono (Rumberger, 1983). Observando o grau de influência de motivos

⁸ A palavra decisão nesse contexto é utilizada entre aspas, pois o comportamento de não frequentar ou abandonar a escola não é de fato uma decisão, mas resultado de um emaranhado complexo de constrangimentos, privações e vulnerabilidades que levam a essas ações.

personais (casamento/filhos) que fizeram com que o participante não frequentasse ou abandonasse a escola regular por sexo, percebe-se que a magnitude dessa influência não é a mesma entre homens e mulheres. Centrando a análise nos participantes que solicitaram certificação de ensino fundamental, percebe-se que, em 2018, 42,6% dos participantes do sexo feminino alegaram que casamento/filhos influenciaram muito a não frequência ou o abandono escolar; enquanto, para o sexo masculino, esse valor foi de 19,8%, uma diferença de 22,8 pontos percentuais. Já no ano de 2019, essa diferença entre os sexos parece ter se reduzido, visto que 8,6% dos participantes do sexo feminino informaram que casamento/filhos tiveram uma grande influência, ao passo que o percentual do sexo masculino foi de 6,4%. Essa dinâmica é a mesma observada para os certificados de nível médio, com ordens de grandeza também bastante similares (Tabela 6).

TABELA 6
GRAU DE INFLUÊNCIA DE MOTIVOS PESSOAIS (CASAMENTO, FILHOS)
NA NÃO FREQUÊNCIA OU NO ABANDONO DA ESCOLA REGULAR, POR ANO,
TIPO DE CERTIFICAÇÃO E SEXO – BRASIL (2018/2019)

| Grau de influência | Feminino | | | | Masculino | | | |
|--------------------|-------------|-------|-------|-------|-------------|-------|-------|-------|
| | Fundamental | | Médio | | Fundamental | | Médio | |
| | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 |
| 0 | 26,8% | 69,3% | 27,1% | 70,0% | 49,0% | 72,2% | 46,8% | 72,9% |
| 1 | 4,9% | 8,3% | 4,9% | 8,1% | 7,3% | 8,5% | 7,7% | 8,4% |
| 2 | 6,1% | 5,6% | 6,0% | 5,5% | 7,6% | 5,5% | 7,9% | 5,5% |
| 3 | 10,0% | 5,1% | 9,9% | 5,1% | 9,5% | 4,9% | 10,3% | 4,8% |
| 4 | 9,5% | 3,1% | 9,7% | 3,0% | 6,8% | 2,5% | 7,3% | 2,5% |
| 5 | 42,6% | 8,6% | 42,4% | 8,4% | 19,8% | 6,4% | 20,0% | 5,8% |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019).
 0 significa que não influenciou e 5, que influenciou muito.

O apoio da família é entendido como elemento relevante para o sucesso educacional. Os familiares são fonte importante de condições materiais para o acesso e a permanência de crianças e jovens na escola e também exercem uma influência mais subjetiva, através dos níveis de expectativa colocada sobre os filhos e o valor dado à educação no seio da família, como apontam estudos sobre capital cultural (Bourdieu, 2005). Sobre isso, observa-se, na Tabela 7, o grau de influência da falta de apoio da família na frequência ou no abandono da escola regular nos anos de 2018 e 2019 e por níveis de certificação solicitados.

Em 2018, 12,2% dos participantes do Enceja nível médio afirmaram que a falta de apoio da família teve grande influência. Já em 2019, esse valor caiu para 6,7%. No nível fundamental, em 2018, 15,5% dos participantes declararam que a falta de apoio familiar teve grande influência. Não é possível comparar esse valor com os de 2019, dada a ausência de dados para esse nível para esse ano (Tabela 7).

TABELA 7
**GRAU DE INFLUÊNCIA DA FALTA DE APOIO DA FAMÍLIA NA NÃO FREQUÊNCIA
OU NO ABANDONO DA ESCOLA REGULAR, POR ANO E TIPO DE CERTIFICAÇÃO
- BRASIL (2018/2019)**

| Grau de influência | Fundamental | | Médio | |
|--------------------|-------------|-------|-------|-------|
| | 2018 | 2019* | 2018 | 2019 |
| 0 | 49,6% | - | 53,0% | 73,9% |
| 1 | 9,4% | - | 9,8% | 7,5% |
| 2 | 9,6% | - | 9,8% | 4,8% |
| 3 | 10,2% | - | 10,1% | 4,3% |
| 4 | 5,6% | - | 5,1% | 2,7% |
| 5 | 15,5% | - | 12,2% | 6,7% |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019).

*Dados ausentes.

0 significa que não influenciou e 5, que influenciou muito.

No que se refere à falta de apoio da família, também há diferenças entre os sexos quanto ao grau de influência desse fator na “decisão” de não frequentar ou abandonar a escola regular. Para aqueles que solicitaram certificação de ensino fundamental em 2018, 45,1% do sexo feminino declararam que a falta de apoio da família não teve influência, enquanto, para o sexo masculino, esse valor foi de 54,6%. Entre os participantes do sexo feminino inscritos para certificação do ensino fundamental, 19,1% afirmaram que a falta de apoio da família teve grande influência. Já para o sexo masculino, esse percentual foi de 11,7%. Os dados com as respostas daqueles que solicitaram certificação do ensino fundamental em 2019 não estavam disponíveis.

Analisando o grupo de participantes que solicitaram certificação de ensino médio, observa-se que, em 2018, entre os indivíduos do sexo feminino, 15,0% declararam que a falta de apoio influenciou muito; entre aqueles do sexo masculino, esse valor foi de 9,1%. Já em 2019, esses valores foram 8,3% e 5,1%, respectivamente (Tabela 8). Esses dados indicam que, para os participantes do sexo feminino, a falta de apoio da família exerce influência maior do que para os participantes do sexo masculino.

TABELA 8

GRAU DE INFLUÊNCIA DA FALTA DE APOIO DA FAMÍLIA NA NÃO FREQUÊNCIA
OU NO ABANDONO DA ESCOLA REGULAR, POR ANO, TIPO DE CERTIFICAÇÃO E SEXO
– BRASIL (2018/2019)

| Grau de influência | Feminino | | | | Masculino | | | |
|--------------------|-------------|-------|-------|-------|-------------|-------|-------|-------|
| | Fundamental | | Médio | | Fundamental | | Médio | |
| | 2018 | 2019* | 2018 | 2019 | 2018 | 2019* | 2018 | 2019 |
| 0 | 45,1% | - | 49,6% | 72,1% | 54,6% | - | 56,7% | 75,9% |
| 1 | 8,9% | - | 9,4% | 7,4% | 9,9% | - | 10,4% | 7,7% |
| 2 | 9,7% | - | 9,7% | 4,6% | 9,6% | - | 9,8% | 5,0% |
| 3 | 10,9% | - | 10,6% | 4,6% | 9,5% | - | 9,6% | 4,0% |
| 4 | 6,3% | - | 5,7% | 3,0% | 4,8% | - | 4,4% | 2,4% |
| 5 | 19,1% | - | 15,0% | 8,3% | 11,7% | - | 9,1% | 5,1% |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019).

*Dados ausentes.

0 significa que não influenciou e 5, que influenciou muito.

4.2 ABANDONO, TEMPO E TRABALHO

A maior parte das pessoas que realizaram o Enceja estava trabalhando ou tinha trabalhado anteriormente. A inserção no mundo do trabalho constitui um dos componentes caracterizadores do perfil e da identidade dos participantes. Em estudos como os de De White *et al.* (2013), a transição escola-trabalho aparece destacada como um dos fatores para se entender o processo do abandono escolar.

TABELA 9

GRAU DE INFLUÊNCIA DO TRABALHO/FALTA DE TEMPO PARA ESTUDAR
NA NÃO FREQUÊNCIA OU NO ABANDONO DA ESCOLA REGULAR, POR ANO
E TIPO DE CERTIFICAÇÃO – BRASIL (2018/2019)

| Grau de influência | Anos | | | |
|--------------------|-------------|-------|-------------|-------|
| | 2018 | | 2019 | |
| | Fundamental | Médio | Fundamental | Médio |
| 0 | 25,5% | 19,7% | 24,8% | 19,0% |
| 1 | 5,5% | 5,0% | 5,7% | 5,1% |
| 2 | 7,4% | 7,7% | 7,4% | 7,6% |
| 3 | 11,7% | 13,2% | 11,9% | 13,1% |
| 4 | 10,7% | 12,6% | 10,7% | 12,7% |
| 5 | 39,3% | 42,0% | 39,6% | 42,5% |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019).

O questionário socioeconômico do exame apresenta informações que permitem analisar, a partir da ótica dos participantes, a importância do trabalho para o abandono escolar. Nesse caso, foi solicitado que informassem a relevância, em uma escala de 0 a 5, do trabalho para o abandono escolar, no caso de terem abandonado. A primeira análise leva em conta as diferenças por tipo de certificação em cada um dos anos. Nos dois anos e tipos de certificação, o trabalho aparece como relevante para, ao menos, 50% dos respondentes (agregação de 4 e 5). Observa-se ainda que esse percentual era maior entre os inscritos para a certificação de ensino médio.

Analisando a importância do trabalho/falta de tempo como motivo para o abandono escolar incluindo a desagregação de gênero, observa-se que, entre os homens, esse motivo aparecia com frequência um pouco maior do que entre as participantes do sexo feminino, isso para os dois tipos de certificação (Tabela 10).

TABELA 10

GRAU DE INFLUÊNCIA DO TRABALHO/FALTA DE TEMPO PARA ESTUDAR NA NÃO FREQUÊNCIA OU NO ABANDONO DA ESCOLA REGULAR, POR ANO E TIPO DE CERTIFICAÇÃO E SEXO – BRASIL (2018/2019)

| Grau de influência | 2018 | | | | 2019 | | | |
|--------------------|-------------|-----------|----------|-----------|-------------|-----------|----------|-----------|
| | Fundamental | | Médio | | Fundamental | | Médio | |
| | Feminino | Masculino | Feminino | Masculino | Feminino | Masculino | Feminino | Masculino |
| 0 | 27,7% | 23,1% | 23,8% | 15,2% | 27,7% | 21,6% | 23,6% | 14,2% |
| 1 | 5,7% | 5,2% | 5,4% | 4,5% | 6,0% | 5,3% | 5,6% | 4,5% |
| 2 | 7,6% | 7,2% | 7,9% | 7,5% | 7,6% | 7,1% | 7,9% | 7,2% |
| 3 | 11,8% | 11,6% | 12,9% | 13,4% | 11,9% | 11,8% | 12,9% | 13,4% |
| 4 | 10,3% | 11,1% | 11,6% | 13,6% | 10,3% | 11,2% | 11,7% | 13,7% |
| 5 | 37,0% | 41,9% | 38,4% | 45,8% | 36,5% | 43,0% | 38,4% | 46,9% |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019).

Desse modo, é possível perceber que, dadas as características dos participantes, a questão da transição escola-trabalho constitui fator relevante para se compreender as demandas por EJA e também por exames de certificação. As características dos participantes englobam não apenas questões de gênero e relações familiares, mas também de rendimento, como destaca o tópico seguinte.

4.3 ABANDONO E POBREZA: DIFERENÇAS ENTRE OS GRUPOS DE RENDA

Os participantes do Enceja 2018 e 2019 são, em sua grande maioria, de origem pobre, vivendo em famílias de baixo rendimento domiciliar. Essa condição de privação material, em especial em uma sociedade monetizada e credencialista como a

brasileira, limita as oportunidades de acesso e continuidade aos processos de formação educacional via escola. A pobreza afeta também a capacidade dos indivíduos em lidar com diferentes eventos da vida, tais como casamento/filhos, em especial em idades precoces (Kalmijn; Kraaykamp, 2003), além de outras situações, tais como a falta de apoio da família ou a necessidade de conciliar trabalho e estudos.

Esta seção analisa o grau de importância de situações como casamento/filhos e falta de apoio da família na “decisão” do indivíduo de não frequentar ou abandonar a escola em relação a sua faixa de renda. Em razão da disponibilidade dos dados, essa análise não será estratificada por tipo de certificação. Dessa forma, foram selecionados dois grupos: aqueles que afirmaram que esses eventos não influenciaram em nada a sua vida escolar; e aqueles que afirmaram que tais situações afetaram muito o seu processo educacional. Cada um desses grupos foi analisado segundo as faixas de renda domiciliar, que variaram desde nenhuma renda até o maior valor, 15 salários mínimos.

A Tabela 11 apresenta as informações daqueles que declararam que o fator casamento/filhos no percurso escolar dos participantes por faixa de renda não teve nenhuma influência no fato do indivíduo frequentar ou abandonar a escola regular. Entre esses, em 2018, 5,6% informaram não ter nenhuma renda domiciliar; 36,8% declaram que a renda total do seu domicílio era de até 1 salário mínimo; e 48,0% se situavam na faixa entre 1 a 3 salários mínimos. Já em 2019, 78,1% declararam não ter nenhuma renda; 21,7% informaram que a renda total do seu domicílio era de até 1 salário mínimo; e apenas 0,2% estavam na faixa de renda domiciliar entre 1 a 3 salários mínimos.

TABELA 11

GRAU DE INFLUÊNCIA DE MOTIVOS PESSOAIS (CASAMENTO/FILHOS NÃO INFLUENCIARAM) NA NÃO FREQUÊNCIA OU NO ABANDONO DA ESCOLA REGULAR, POR FAIXA DE RENDA DOMICILIAR E POR ANO – BRASIL (2018/2019)

| Faixa | 2018 | 2019 |
|-----------------------------|-------------|-------------|
| Nenhuma renda | 5,6% | 78,1% |
| Até 1 salário mínimo | 36,8% | 21,7% |
| De 1 a 3 salários mínimos | 48,0% | 0,2% |
| De 3 a 6 salários mínimos | 8,0% | 0,0% |
| De 6 a 9 salários mínimos | 1,0% | 0,0% |
| De 9 a 12 salários mínimos | 0,3% | 0,0% |
| De 12 a 15 salários mínimos | 0,1% | 0,0% |
| Mais de 15 salários mínimos | 0,2% | 0,0% |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019).

A tabela contém apenas informações daqueles que reportaram que casamento/filhos influenciaram muito.

Centrando a análise naqueles que percebem que casamento/filhos influenciaram muito a sua vida escolar, percebe-se que, em 2018, 6,2% informaram que não tinham nenhuma renda domiciliar; 41,0% declararam até 1 salário mínimo; e 46,5% estavam no patamar entre 1 a 3 salários mínimos. Em 2019, esses valores foram 70,9%; 28,6%; e 0,5%, respectivamente (Tabela 12).

TABELA 12

GRAU DE INFLUÊNCIA DE MOTIVOS PESSOAIS (CASAMENTO/FILHOS INFLUENCIARAM MUITO) NA NÃO FREQUÊNCIA OU NO ABANDONO DA ESCOLA REGULAR, POR FAIXA DE RENDA E POR ANO – BRASIL (2018/2019)

| Faixa | 2018 | 2019 |
|-----------------------------|-------|-------|
| Nenhuma renda | 6,2% | 70,9% |
| Até 1 salário mínimo | 41,0% | 28,6% |
| De 1 a 3 salários mínimos | 46,5% | 0,5% |
| De 3 a 6 salários mínimos | 5,4% | 0,0% |
| De 6 a 9 salários mínimos | 0,5% | 0,0% |
| De 9 a 12 salários mínimos | 0,2% | 0,0% |
| De 12 a 15 salários mínimos | 0,1% | 0,0% |
| Mais de 15 salários mínimos | 0,1% | 0,0% |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Encceja/Inep (2018/2019).

A tabela contém apenas informações daqueles que reportaram que casamento/filhos influenciaram muito.

Em 2018, entre aqueles que declararam que a falta de apoio da família não influenciou a sua vida escolar, 5,3% não tinham nenhuma renda domiciliar; 36,7% declararam renda domiciliar até um salário mínimo; e 49,0% estavam na faixa entre 1 a 3 salários mínimos. Ou seja, 91% dos participantes do exame em 2018 tinham renda domiciliar de no máximo até 3 salários mínimos. Já em 2019, 32,4% informaram que o domicílio não auferia nenhuma renda; 42,8% declararam ter renda domiciliar até 1 salário mínimo; ao passo que 23,4% se encontram na faixa de renda domiciliar entre 1 a 3 salários mínimos. Sendo assim, em 2019, entre aqueles que afirmaram que a falta de apoio da família não influenciou o seu percurso escolar, 98,6% tinham renda domiciliar de no máximo até 3 salários mínimos (Tabela 13).

TABELA 13

GRAU DE INFLUÊNCIA DA FALTA DE APOIO DA FAMÍLIA (NÃO INFLUENCIOU EM NADA) NA NÃO FREQUÊNCIA OU NO ABANDONO DA ESCOLA REGULAR, POR FAIXA RENDA DOMICILIAR E POR ANO – BRASIL (2018/2019)

| Faixa | 2018 | 2019 |
|-----------------------------|-------|-------|
| Nenhuma renda | 5,3% | 32,4% |
| Até 1 salário mínimo | 36,7% | 42,8% |
| De 1 a 3 salários mínimos | 49,0% | 23,4% |
| De 3 a 6 salários mínimos | 7,6% | 1,1% |
| De 6 a 9 salários mínimos | 0,9% | 0,1% |
| De 9 a 12 salários mínimos | 0,3% | 0,1% |
| De 12 a 15 salários mínimos | 0,1% | 0,0% |
| Mais de 15 salários mínimos | 0,1% | 0,1% |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019).

A tabela contém apenas informações daqueles que reportaram que casamento/filhos influenciaram muito.

Por fim, a Tabela 14 reúne as informações daqueles que declararam que a falta de apoio da família influenciou muito na “decisão” dos indivíduos de não frequentar ou abandonar a escola regular também por faixa de renda domiciliar. Nessa tabela, é possível observar que, em 2018, 7,8% não tinham nenhuma renda domiciliar; 43,5% declararam renda de até 1 salário mínimo; e 43,0% estavam na faixa entre 1 a 3 salários mínimos.

TABELA 14

GRAU DE INFLUÊNCIA DA FALTA DE APOIO DA FAMÍLIA (INFLUENCIOU MUITO) NA NÃO FREQUÊNCIA OU NO ABANDONO DA ESCOLA REGULAR, POR FAIXA DE RENDA E POR ANO – BRASIL (2018/2019)

| Faixa | 2018 | 2019 |
|-----------------------------|-------|-------|
| Nenhuma renda | 7,8% | 35,3% |
| Até 1 salário mínimo | 43,5% | 44,2% |
| De 1 a 3 salários mínimos | 43,0% | 19,0% |
| De 3 a 6 salários mínimos | 4,9% | 1,0% |
| De 6 a 9 salários mínimos | 0,5% | 0,2% |
| De 9 a 12 salários mínimos | 0,2% | 0,1% |
| De 12 a 15 salários mínimos | 0,1% | 0,1% |
| Mais de 15 salários mínimos | 0,1% | 0,1% |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos microdados do Enceja/Inep (2018/2019).

A tabela contém apenas informações daqueles que reportaram que casamento/filhos influenciaram muito.

Comparando os resultados dos anos de 2018 e 2019, percebe-se um aumento importante no percentual dos participantes com níveis de renda mais baixos, ilustrado pelo crescimento, por exemplo, do percentual de participantes que declararam

não ter nenhuma renda domiciliar. Esse achado deve ser cotejado com o fato que os participantes do Enceja são uma população majoritariamente pobre, como apresentado anteriormente pela Tabela 2.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Enceja constitui uma política educacional em processo de expansão, considerando a ampliação recente do número de participantes. De um lado, isso responde às proposições trazidas pelo PNE, que, em sua Meta 8, por exemplo, apresenta como estratégia “garantir acesso gratuito a exames de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio”, visando à ampliação da escolarização, ao direito à EJA e às políticas de correção de fluxo. Por outro lado, a certificação colide com as propostas de uma EJA integrada à educação profissional que se ampare na escolarização.

O fato central é que ocorreu um crescimento significativo do número de inscritos entre 2018 e 2019. Isso constitui um fenômeno que precisa ser compreendido com mais detalhes, ao pensar o exame como uma política pública no campo da EJA.

Os participantes do Enceja são majoritariamente indivíduos com menos de 29 anos de idade, logo, jovens, sobretudo entre os que se inscrevem para realizar a certificação de ensino médio. Há que se desenvolver uma reflexão aprofundada sobre os sentidos associados ao predomínio de jovens entre os participantes. Por um ângulo, é possível que esse predomínio se relacione com uma “desescolarização” da EJA. Em outra perspectiva, esse mesmo fator pode indicar os usos da política como uma resposta às necessidades de garantir a correção de fluxo e lidar com os efeitos da distorção idade-série na garantia do direito à educação. É essencial que os debates sobre a questão etária sejam considerados, portanto, tendo em vista os múltiplos sentidos que ela pode ter frente ao exame.

Quanto ao perfil do participante ainda, é importante registrar que ele se caracteriza por uma renda domiciliar baixa. Em paralelo, a maioria dos participantes exercia ou exerce atividades laborais. Em síntese, as pessoas que buscam realizar o exame, em geral, possuem algum tipo de inserção no mercado de trabalho, mas são provenientes de domicílios em que a renda *per capita* é pequena.

No que se refere ao abandono, inicialmente é relevante apontar que a maioria absoluta dos participantes do exame frequentou anteriormente a escola. Desse modo, tratam-se de sujeitos que acessaram o direito à educação, mas que, por diversos motivos, deixaram de frequentar a escola. Em outras palavras, eles vivenciaram rupturas com o processo de escolarização. Esse é um componente relevante para se entender a identidade do público do Enceja.

Quanto aos motivos relatados para o abandono, é importante destacar também as dificuldades de conciliar trabalho e escola, e casamento/família e frequência à

escola. Essas comparações ganham relevo quando se analisam as variações existentes entre os gêneros, o que ajuda a entender como as características individuais dos grupos socioeconômicos afetam o processo de abandono.

Assim, em que se pese o fato de que os participantes do Enceja, de maneira geral, pertencem aos estratos mais vulneráveis na população no que diz respeito ao rendimento domiciliar, é possível perceber que situações tais como casamento/filhos e falta de apoio da família parecem ter um peso maior na não frequência ou no abandono da escola regular nas faixas mais baixas de renda. Tal tendência fica mais evidente em 2019, quando comparado ao ano de 2018.

Deve-se ressaltar que escapa aos objetivos deste estudo testar relações de causalidade. Entretanto, buscou-se explorar informações oriundas do questionário socioeconômico do Enceja com vistas a dar início à discussão acerca do papel do exame no contexto das políticas de EJA e no de acesso à educação básica, em especial no que diz respeito as relações do exame com as metas e estratégias do PNE (2014-2024). Adicionalmente, os motivos alegados pelos participantes para terem evadido da escola regular foram discutidos, lançando luz sobre as diferenças de gênero e renda que perpassam essa “decisão”.

Este trabalho não responde a todas as questões acerca das políticas relacionadas à EJA, mas busca discutir um aspecto dessas políticas, qual seja: os processos de certificação. Entende-se que o debate aqui posto se coloca como o início de uma agenda de pesquisa e discussão, que precisa avançar a partir da exploração dos dados aqui discutidos, dados que ainda carecem de maiores e mais detalhadas análises. Da mesma forma, os processos e instrumentos de coleta devem também ser aprimorados.

REFERÊNCIAS

BAQUERO, R. V. A.; MORAES, S. C. de. O que enseja o Enceja?. *Educação Unisinos*, Rio Grande do Sul, v. 6, n. 11, p. 173-193, jul./dez. 2002.

BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 2783.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). *Parecer CEB/CNE nº 11, de 10 de maio de 2000*. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Brasília, 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PCB11_200.0.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2021.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Portaria nº 109, de 27 de maio 2009. Estabelece a sistemática para a realização do Exame Nacional do Ensino Médio no exercício de 2009 (Enem/2009). *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 maio 2009. Seção 1, p. 56.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Dicionário de dados do Enceja*. Brasília, 2019.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados*. Brasília, [s.d.].

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses estatísticas do Enceja*. Brasília, [s.d.].

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria n. 2.270, de 14 de agosto de 2002. In: BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Livro introdutório: documento básico: ensino fundamental e médio*. Brasília, DF: MEC, Inep, 2003. p. 193-194.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secadi). *Documento nacional preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (VI Confinteia)*. Brasília: MEC; Goiânia: Funape/UFG, 2009.

CATELLI JR., R. *Políticas de certificação por meio de exames nacionais para a educação de jovens e adultos: um estudo comparado entre Brasil, Chile e México*. 2016. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2016.

CATELLI JR., R.; GISI, B.; SERRÃO, L. F. S. Encceja: cenário de disputas na EJA. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 94, n. 238, p. 721-744, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbeped/v94n238/a05v94n238.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

DELORS, J. et al. *Educação um tesouro a descobrir*: relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, 1996.

DE WITTE, K. et al. A critical review of the literature on school dropout. *Educational Research Review*, [S.l.], v. 10, p. 13-28, Apr. 2013.

DI PIERRO, M. C. Educação de jovens e adultos na América Latina e Caribe: trajetória recente. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 367-391, maio/ago. 2008.

DI PIERRO, M. C. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1115-1139, out. 2005.

DYE, T. D. *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall, 1984.

FORUMEJA. Encceja: carta aberta: carta sobre o Encceja, elaborada pelos Coordenadores Estaduais de EJA, nos dias 07 e 08 de março de 2006, em Brasília. 2006. Disponível em: <<http://forumeja.org.br/node/723>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

GERTLER, P. J. et al. *Avaliação de impacto na prática*. 2. ed. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial, 2018

HADDAD, S. *Ensino supletivo no Brasil: o estado da arte*. Brasília, DF: Inep, Reduc, 1987.

HOWELL, F. M., & FRESE, W. Early transition into adult roles: some antecedents and outcomes. *American Educational Research Journal*, [S.l.], v. 19, n. 1, p. 51-73, Jan. 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua)*: microdados 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=28203&t=downloads>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

KALMIJN, M.; KRAAYKAMP, G. Dropout and downward mobility in the educational career: an event-history analysis of ethnic schooling differences in the Netherlands. *Educational Research and Evaluation*, [S.l.], v. 9, n. 3, p. 265-289, 2003.

MARINI, M. M. The transition to adulthood: sex differences in educational attainment and age at marriage. *American Sociological Review*, [S.l.], v. 43, n. 4, p. 483-507, Aug. 1978.

MILLS, C. W. *A imaginação sociológica*. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável: objetivo 4: educação de qualidade*. Brasília, 2021.

PEREIRA, P. A. P. Estado, sociedade e esfera pública. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

PEREIRA, T. V.; OLIVEIRA, R. A. A. Juvenilização da EJA como efeito colateral das políticas de responsabilização. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 29, n. 71, p. 528-553, maio/ago. 2018.

PETERS, B. G. *American public policy: promise and performance*. Chatham, NJ.: Chatham House Publishers, 1986

RUA, M. das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In RUA, M. das G.; CARVALHO, M. I. *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998.

RUMBERGER, R. W. Dropping out of high school: the influence of race, sex, and family background. *American Educational Research Journal*, [S.l.], v. 20, n. 2, p. 199–220, 1983.

RUMMERT, S. M. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI: o “novo” que reitera antiga destituição de direitos. *Revista Sísifo*, Cidade Nova, BA, n. 2, jan./abr. 2007.

SANTOS, R. dos.; ALBUQUERQUE, A. E. M. Análise das taxas de abandono nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio a partir das características das escolas. In: MORAES, G. H. M.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos*

de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Inep, MEC, 2019. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 2)

VIEIRA, M. C. Possíveis impactos das políticas de avaliação na educação de jovens e adultos: o Enceja (2002) em questão. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 43, p. 95-110, jun. 2006.

WAITE, L. J.; MOORE, K. A. The impact of an early first birth on young women's educational attainment. *Social Forces*, [S.l.], v. 56, n. 3, p. 845-865, Mar. 1978

ZANETTI, M. A. Exames supletivos/certificação na educação de jovens e adultos.: audiências do Conselho Nacional de Educação sobre a reformulação da Resolução CNE/CBE 1/00 – Educação de Jovens e Adultos. 2007. Disponível em: <<http://forumeja.org.br/files/Certificação%20-%20EJA.doc>>. Acesso rem 04 jan. 2020.

AS ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA E O DIREITO À EDUCAÇÃO: UM PANORAMA (2007-2019)

Márcio Alexandre Barbosa Lima^I

Robson dos Santos^{II}

Alexandre Ramos de Azevedo^{III}

<http://dx.doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4889>

RESUMO

Com seus direitos à terra, à cultura e à educação reconhecidos na legislação vigente, as populações do campo e os povos tradicionais passaram a ser objeto de atenção diferenciada também de políticas e programas educacionais. Desde a Constituição Federal de 1988, que afirmou que a educação seria “direito de todos e dever do Estado e da família” e que o ensino deveria ser ministrado com “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988), até o Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 13.005/2014 –, que dedicou pelo menos 15 estratégias explicitamente voltadas para as crianças, as populações e as escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas, vários dispositivos legais e/ou normativos visaram especificar a forma como o direito geral à educação deveria ser garantido para essas populações e povos, por meio de uma educação

^I Sociólogo, doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Sociólogo, doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{III} Pedagogo, especialista em análise de dados em políticas públicas pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), mestre em educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

diferenciada desenvolvida em escolas localizadas nos próprios territórios em que estes organizam a reprodução de suas vidas e de suas culturas. Este estudo faz uso das informações presentes no Censo da Educação Básica de 2007 a 2019 para apresentar um panorama que possibilita o conhecimento da realidade de estudantes, docentes e escolas localizadas em terras indígenas, áreas remanescentes de quilombos e assentamentos da reforma agrária – as chamadas escolas com localização diferenciada.

Palavras-chave: escolas com localização diferenciada; direito à educação; educação diferenciada; educação básica; política educacional.

APRESENTAÇÃO

A concretização do direito à educação se defronta com desafios trazidos por uma sociedade desigual e diversa, como é a brasileira. Por isso, as políticas educacionais têm a necessidade de combinar a garantia da universalidade dos direitos com as demandas por reconhecimento das diferenças, isso em um contexto no qual as assimetrias socioeconômicas distinguem sobremaneira os indivíduos e o acesso aos sistemas de ensino.

Nesse contexto, encontram lugar o que neste trabalho serão denominadas escolas com localização diferenciada (ELD) – estabelecimentos de ensino localizados em áreas de assentamento da reforma agrária, terras indígenas e áreas remanescentes de quilombos que visam responder às necessidades de combinar o acesso educacional com demandas provenientes da diversidade sociocultural e territorial de sujeitos que vivem e buscam condições para a reprodução da sua existência. A construção das ELD como categoria de análise é o resultado tanto de definições e conquistas legais quanto de providências administrativas que possibilitaram sua identificação por meio dos dados coletados pelo Censo da Educação Básica. Todavia, isso não implica desconsiderar as particularidades da educação escolar indígena, quilombola e em área de assentamento.

A constituição dessas escolas se relaciona a processos históricos múltiplos, com sociogêneses distintas, a depender do grupo considerado, mas convergentes, de reconhecimento de diferenças no campo das políticas educacionais. De todo modo, após a Constituição Federal de 1988 e a legislação subsequente, inclusive no atual Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), o reconhecimento das diferenças socioculturais e territoriais se espalhou por diversas políticas sociais, entre elas as de educação. Esse é o contexto geral no qual as ELD precisam ser consideradas.

Este estudo apresenta, de forma descritiva e com base no Censo da Educação Básica desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), uma caracterização das ELD entre 2007 e 2019, buscando

oferecer um panorama dos estabelecimentos, das matrículas, dos docentes e da gestão escolar. Isso possibilita compreender a dimensão das ELD, sua distribuição no território e alguns dos desafios que se colocam ao oferecimento de uma educação de qualidade para populações que demandam educação diferenciada.

O texto está dividido da seguinte forma: inicialmente, é feita uma caracterização dos dispositivos constitucionais, da legislação, das diretrizes e dos planos educacionais que se instituíram nas últimas três décadas visando concretizar o reconhecimento do direito a uma educação diferenciada e que amparam a conceituação de cada grupo. Na sequência, é realizada uma apresentação do quantitativo de escolas; a caracterização do número de matrículas e do perfil delas, bem como das características gerais da estrutura escolar, de modo a trazer elementos para uma análise sobre as condições em que o direito à educação é exercido; um mapeamento dos docentes que atuam nas ELD; os modelos de gestão e o perfil dos dirigentes das instituições. Por fim, são tecidas as considerações finais.

1 DA CONSTITUINTE ÀS SALAS DE AULA: O DIREITO À EDUCAÇÃO DIFERENCIADA ENTRE POPULAÇÕES TRADICIONAIS

A riqueza e a diversidade cultural e étnica do povo brasileiro são, hoje, celebradas, mas até pouco tempo atrás, mais precisamente antes da Constituição Federal de 1988, essa celebração contava com pouco respaldo legal e institucional. Índios, quilombolas, seringueiros, pescadores, ciganos, camponeses, entre outros povos tradicionais brasileiros constituíam grupos socialmente invisíveis ao Estado e, em alguns casos, tinham sua existência tratada como residual, supostamente destinados ao desaparecimento ou à assimilação pela sociedade nacional (Shiraishi Neto, 2007; OIT, 1989). Desse modo, escolas para índios existiram, mas com o projeto de integrá-los à cultura nacional sem o reconhecimento de suas diferenças e de seu modo de vida. Comunidades quilombolas também existiram, mas careciam de visibilidade entre a sociedade nacional, assim como sua cultura, suas tradições e seus conhecimentos ancestrais.

A Constituição de 1988 – que estabeleceu direitos a essas populações – foi elaborada após um longo período de ditadura militar e em um contexto social e político de grande mobilização (Sader, 1988). Uma conjuntura internacional favorável (OIT, 1989) permeou também o processo constituinte no Brasil, durante o qual a perspectiva anteriormente vigente de assimilação, incorporação e negação das diferenças étnicas, culturais e sociais dessas populações foi suplantada pela da valorização das culturas e das contribuições desses povos na construção da sociedade nacional. Como culminância desse processo, efetivou-se o reconhecimento constitucional de direitos culturais e territoriais a esses povos, bem como foram criados instrumentos de participação social e política.

Para Fraser (2007), o reconhecimento de um grupo social implica a criação de condições para que esses grupos sejam parceiros na interação social, com iguais oportunidades e respeito. Para que isso ocorra, segundo ela, com real paridade de participação, é necessário que os “padrões institucionalizados de valorização cultural assegurem a independência e a voz de todos participantes” (Fraser, 2007, p. 108) e que haja garantia de recursos materiais para assegurar a independência e a voz deles.

Nesse sentido, a Constituição Federal reconheceu direitos fundamentais antes negados e criou condições institucionais para o avanço em outras áreas mais específicas, como a educação escolar. Todavia, passados mais de 30 anos do reconhecimento formal desses direitos, a não demarcação de muitas terras indígenas e remanescentes de quilombos no Brasil continua representando um obstáculo a ser superado, enquanto boa parte das terras já demarcadas sofrem a ação de grileiros, madeireiros e garimpeiros ilegais.

No campo educacional, o reconhecimento de uma educação diferenciada, por meio de dispositivos legais, também enfrenta seus obstáculos, tais como: a falta de docentes e de materiais didáticos e pedagógicos que atendam às demandas desses grupos, a localização distante das escolas e a carência de infraestrutura.

Em que medida o reconhecimento formal a uma educação diferenciada conduziu, de fato, à criação de uma infraestrutura escolar e de condições de oferta educacional adequadas a essas populações é uma pergunta que em parte pode ser respondida com as informações coletadas por meio de censos educacionais produzidos pelo Inep. Após o acúmulo de uma ampla legislação educacional, é possível analisar em que medida já foram estabelecidas as condições necessárias à efetiva paridade de participação dessas populações na vida nacional, especialmente no que concerne à ampliação das oportunidades de acesso à educação de qualidade.

Nesse contexto, a possibilidade de análise com base na variável “localização diferenciada de escola”, existente no Censo da Educação Básica desde 2007, pode ser tomada como mais um resultado desse processo de reconhecimento de direitos dos povos tradicionais, de modo que a educação reflita e responda às necessidades trazidas por esses sujeitos e por seus modos de vida. As categorias contempladas pela referida variável, que, como dito, optamos por denominar ELD, permite-nos identificar e esquadrihar escolas localizadas em territórios indígenas, áreas remanescentes de quilombos e em assentamentos da reforma agrária.

Como afirmado, o processo de reconhecimento da necessidade de uma escola diferenciada destinada a essas populações é, em certa medida, desdobramento do processo constituinte brasileiro. Nesse, inclusive, a questão territorial, por assim dizer, pode ser considerada a maior dessas conquistas, ao lado do respeito e da garantia de proteção do Estado às manifestações de suas culturas. Segundo o texto constitucional:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente

ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. [...]

Art. 68. (ADCT) – Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos (Brasil, 1988).

Para Little (2018), o que caracteriza esses territórios são os vínculos sociais, simbólicos e rituais que os diversos grupos mantêm com seus respectivos ambientes biofísicos, gerando o reconhecimento de uma identidade comum ao longo da história, que mantém esses grupos e seus vínculos com os territórios. Ainda segundo o autor, os elementos que caracterizam os povos tradicionais são: o regime de propriedade comum, o sentido de pertencimento a um lugar específico e a procura por autonomia cultural combinada com práticas adaptativas sustentáveis.

Em 2007, a compreensão do Estado a respeito dos direitos dos povos tradicionais foi aperfeiçoada com o decreto que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) – Decreto nº 6.040/2007 –, na qual o critério de autoidentificação é utilizado para identificar esses grupos. No decreto, são definidos ainda os conceitos de povos tradicionais e de territórios tradicionais. Segundo o referido documento, entende-se por:

Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações. (Brasil, 2007).

Assim, o decreto considera o autorreconhecimento como um dos elementos fundamentais na definição desses povos, associado à existência de formas próprias de organização social, de tecnologias e conhecimentos tradicionais passados por gerações, e à existência de um território com recursos ambientais suficientes para a reprodução social do grupo.

A utilização do critério de autorreconhecimento estava prevista no decreto que regulamentou os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos (Decreto nº 4.887/2003) e na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 143/2003.

Em relação aos povos indígenas, em 2009, foi instituída a educação escolar indígena (Decreto nº 6.861/2009). Segundo o documento, a escola indígena é localizada em terras habitadas por comunidades indígenas, exclusiva, com direito ao ensino ministrado nas línguas maternas das comunidades atendidas e com organização escolar própria. Entre os objetivos da educação escolar indígena estão a valorização e a afirmação das culturas e da identidade étnica indígenas, o fortalecimento de suas práticas socioculturais, do uso da língua materna, de programas de formação de pessoal, currículos adequados e materiais didáticos especializados e específicos. Esse decreto será uma das referências utilizadas posteriormente na elaboração das diretrizes curriculares nacionais da educação escolar indígena. Entretanto, há que se considerar que a maior parte dos aspectos que passaram a compor os objetivos acima elencados já figuravam nos artigos 78 e 79 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), na condição de objetivos de “programas integrados de ensino e pesquisa” que a União passaria a desenvolver, apoiando “técnica e financeiramente os sistemas de ensino no provimento da educação intercultural às comunidades indígenas” (Brasil, 1996).

Outro marco importante na construção de uma escola diferenciada e na definição dos povos tradicionais foi o Decreto nº 7.352/2010, que estabeleceu a política de educação do campo e trouxe reformulações ao Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea), criado em 1998, com definições importantes sobre as populações do campo e a escola do campo. Segundo o decreto, entende-se por:

I – populações do campo: os agricultores familiares, os extrativistas, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os assentados e acampados da reforma agrária, os trabalhadores assalariados rurais, os quilombolas, os caiçaras, os povos da floresta, os caboclos e outros que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho no meio rural; e

II – escola do campo: aquela situada em área rural, conforme definida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou aquela situada em área urbana, desde que atenda predominantemente a populações do campo. (Brasil, 2010).

Os desdobramentos dos pressupostos constitucionais para o campo educacional, em relação aos povos tradicionais, foram significativos e aperfeiçoados com os citados decretos. Além da conquista territorial, importante para a organização e a existência desses povos, como já afirmado, a Constituição garantiu às comunidades indígenas o uso de suas línguas maternas e o direito a processos e espaços de aprendizagem próprios e, no ensino de História, a inclusão dessas etnias e seus aportes culturais na formação do povo e da cultura brasileira.

O reconhecimento do direito a uma educação diferenciada, que respeite os modos de vida e a cultura desses povos, foi reafirmado na LDB e nos Planos Nacionais de Educação; se consolidou nas diretrizes curriculares específicas para as populações

do campo, indígena e quilombola, estando presente, inclusive, na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Tais referências são importantes para que se compreenda as realidades educacionais contempladas pela categoria de análise “escolas com localização diferenciada”.

Como veremos, a cada novo documento legal são acrescentados detalhes importantes na consolidação de uma escola capaz de atender às necessidades diferenciadas dessas populações e garantir o direito à educação.

1.1 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

A LDB define uma série de aspectos relativos à organização e ao funcionamento da educação escolar brasileira. Ela estabelece quais os princípios e os fins do ensino, seus níveis, etapas e modalidades, a responsabilidade de cada ente federativo, entre outras atribuições.

O documento reafirma também o papel do Estado no provimento da educação indígena e, pela primeira vez, o conceito de educação escolar bilíngue e intercultural é utilizado (artigos 78 e 79). Ainda que sejam reduzidas as referências à educação dos povos tradicionais e à questão territorial, o reconhecimento de uma educação escolar bilíngue e multicultural aos povos indígenas representa um avanço na regulamentação dos marcos constitucionais.

O texto original da LDB, aprovado em 1996, já afirmava que “o ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro, especialmente das matrizes indígena, africana e europeia” (Brasil, 1996). Em 2003, através da Lei nº 10.639, foi acrescentado um novo artigo (26A) à LDB, tornando obrigatório o ensino da história e da cultura afro-brasileira nos “estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares” (Brasil, 2003a). Em 2008, com a Lei nº 11.645, este artigo foi modificado, com o acréscimo da obrigatoriedade do ensino da história e da cultura indígena.

Em relação à educação no campo, a garantia de uma escola diferenciada é afirmada pela primeira vez, inclusive com o registro de que “na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região” (Brasil, 1996), no artigo 28.

Cabe referência especial ao parágrafo único do artigo 28, adicionado à LDB em 2014, pela Lei nº 12.960, estabelecendo que o “fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas será precedido de manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino” (Brasil, 2014a). Tal inclusão aponta que as políticas educacionais precisam evitar que o fechamento de uma escola prive os estudantes do direito a uma educação diferenciada e reduza o acesso escolar. Além disso, formaliza, na principal lei de educação do País, a existência desses três tipos de educação diferenciada, estabelecendo entre eles um laço de união e/ou similaridade.

1.2 DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS GERAIS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

Apesar de sintética no tratamento do tema das escolas com localização diferenciada, a LDB é uma das principais referências utilizadas na elaboração das diretrizes curriculares nacionais gerais e específicas. Em seu artigo 9º, a LDB atribui à União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, a tarefa de “estabelecer [...] competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum” (Brasil, 1996). Em cumprimento a essas incumbências, as atuais Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (DCNGEB), aprovadas em 2010, estabeleceram sete modalidades de ensino possíveis em cada etapa da educação básica, entre elas a educação básica do campo, a educação escolar indígena e a educação escolar quilombola, que receberam tratamento em resoluções específicas.

As diretrizes gerais estabelecem que, entre os povos tradicionais, as idades adequadas para cada etapa de ensino não são ou precisam ser as mesmas da sociedade nacional, pois trata-se de “sujeitos com características que fogem à norma” (Brasil. MEC. CNE, 2010, p. 8); e ressaltam que as séries escolares podem ser organizadas em períodos semestrais, ciclos, alternância regular de estudos, grupos não-seriados, de acordo com a realidade do grupo.

Nas diretrizes, a modalidade de educação do campo é prevista com adequações à realidade rural, com base em uma pedagogia própria, bem como conteúdos curriculares e metodologias adequadas ao seu contexto. A novidade é que o documento faz referência a metodologias pertinentes à experiência de vida no campo, como a pedagogia da terra e a pedagogia da alternância. A primeira relacionada à sustentabilidade e a segunda ao mundo do trabalho e à possibilidade de que o tempo escolar e o tempo dedicado à reprodução do modo de vida sejam integrados. A proposta pedagógica das escolas do campo, segundo o documento, deve contemplar a diversidade do campo no que se refere aos aspectos sociais, culturais, geracionais, econômicos, de gênero e de etnia, além de estar fundamentada nos princípios da gestão democrática.

Sobre a educação escolar quilombola, o documento a circunscreve às unidades educacionais existentes em suas terras, prevê uma pedagogia própria que respeite a especificidade do grupo, uma formação docente específica, inicial e continuada, preferencialmente com docentes da comunidade, além da valorização da diversidade cultural. Com relação aos indígenas, as diretrizes gerais são mais detalhadas.

A modalidade de educação escolar indígena também é circunscrita às suas terras, prevê uma pedagogia própria, o ensino bilíngue e intercultural, uma formação específica aos docentes, inicial e continuada, com professores indígenas e com a participação da comunidade, consentida e informada, na definição do modelo de gestão e organização escolar.

As DCNGEB representam um importante passo na consolidação de uma escola diferenciada ao estabelecer as três modalidades de ensino e suas especificidades, bem como os locais de funcionamento preferenciais (os territórios). Como veremos, as diretrizes específicas de educação básica estenderão essas modalidades até incorporar as escolas que, apesar de não estarem localizadas na comunidade ou em área rural, nos termos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), recebem os alunos oriundos dessas comunidades.

1.3 DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA AS ESCOLAS DO CAMPO

As diretrizes para a educação no campo se caracterizam pela importância dada ao território e à cultura camponesa. A primeira diferença visível é a substituição do conceito de educação rural pelo de educação do campo. Na base dessa diferença, há uma reafirmação da cultura, dos valores e dos interesses da população do campo em substituição a uma educação carregada pelos valores e conteúdos voltados à realidade urbana. Em contraposição à perspectiva na qual o mundo rural era entendido como passageiro e que caberia oferecer para essas populações um conteúdo educacional reduzido ou adaptado ao mínimo necessário àquela realidade rural, as diretrizes para a educação do campo supõem, “em primeiro lugar, a identificação de um modo próprio de vida social e de utilização do espaço, delimitando o que é rural e urbano sem perder de vista o nacional” (Brasil. MEC. CNE, 2001, p. 18).

Reafirmando as proposições contidas nas diretrizes gerais, o documento registra ainda que a proposta pedagógica da escola do campo deve contemplar sua diversidade, tanto nos aspectos sociais, econômicos e culturais, quanto nos de gênero, geracionais e de etnia, valorizando a cultura e os conhecimentos tradicionais dessas populações.

Mais tarde, o decreto que instituiu a política de educação do campo e modificou o Pronera ampliou o alcance da política educacional do campo para o ensino superior e trouxe preocupações quanto às condições de ensino nessas escolas. Em um dos parágrafos do primeiro artigo, o decreto ressalta que a educação no campo será ofertada com condições de infraestrutura e transporte escolar “bem como de materiais e livros didáticos, equipamentos, laboratórios, biblioteca e áreas de lazer e desporto adequados ao projeto político-pedagógico” (Brasil, 2010).

O documento *Diretrizes curriculares nacionais para a educação do campo* foi o primeiro a regulamentar a modalidade de educação do campo, incluindo indígenas e quilombolas. Mais tarde, com a participação da sociedade civil organizada, novas diretrizes nacionais para a educação quilombola e indígena também foram elaboradas.

1.4 DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO ESCOLAR QUILOMBOLA

A elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola (DCNEEQ) contemplou as deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae) e do I Seminário Nacional de Educação Quilombola, ambos ocorridos em 2010. Sua produção contou ainda com a realização de três audiências públicas do Conselho Nacional de Educação (CNE), nos estados do Maranhão e da Bahia e no Distrito Federal, além da assessoria de representantes da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) na comissão especial da Câmara de Educação Básica do CNE, que elaborou essas diretrizes.

Nas DCNEEQ, os povos remanescentes de quilombos são compreendidos como povos tradicionais, nos termos do decreto que regulamentou os procedimentos para demarcação e titulação das terras quilombolas e da Convenção 169 da OIT.

Segundo o documento, a educação escolar quilombola deve respeitar e valorizar as especificidades raciais e culturais, possuir docentes com formação específica, inicial e continuada, preferencialmente advindos da própria comunidade. A educação escolar quilombola ainda requer uma pedagogia própria, com materiais didáticos específicos, a ser implementada em territórios remanescentes de quilombos, mas também em escolas fora desses espaços que recebem alunos deles provenientes.

É previsto que a implementação dessa modalidade de educação seja realizada após consulta prévia à comunidade e que o projeto político-pedagógico seja elaborado de maneira participativa e represente o processo pelo qual a escola revela seus compromissos, suas intenções e principalmente sua identidade e de seus integrantes. Entre os fundamentos que balizam a educação escolar quilombola, destacam-se, do documento, a memória coletiva, as línguas reminiscentes, as tecnologias e as formas de produção do trabalho, os festejos, os usos e as tradições, além da territorialidade.

A terra, para os quilombolas, tem valor diferente daquele dado pelos grandes proprietários. Ela representa o sustento e é, ao mesmo tempo, um resgate da memória dos antepassados, onde realizam tradições, criam e recriam valores, lutam para garantir o direito de ser diferente sem ser desigual. Portanto, a terra não é percebida apenas como objeto em si mesmo, de trabalho e de propriedade individual, uma vez que está relacionada com a dignidade, a ancestralidade e a uma dimensão coletiva (Brasil. MEC. CNE, 2012a, p. 16).

Nesse sentido, a organização do currículo, bem como a distribuição das cargas horárias dos docentes, deve levar em consideração, ao lado da legislação nacional, o espaço sociocultural quilombola, podendo, dessa forma, adequar os calendários e conteúdos à realidade de cada comunidade.

1.5 DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena (DCNEEI) foram elaboradas considerando as demandas apresentadas na I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (Coneei), realizada em 2009, e promovida pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e pela Fundação Nacional do Índio (Funai), cujo tema era “Educação Escolar Indígena: Gestão Territorial e Afirmção Cultural”. A Coneei foi precedida de conferências locais realizadas em escolas indígenas com a participação de estudantes, docentes, pais e mães de alunos, além de lideranças indígenas.

Segundo o documento, a educação escolar indígena necessita assegurar o princípio do bilinguismo e multilinguismo, e de uma política de territorialidade (Brasil. MEC. CNE, 2012b). Nesse sentido, a diretriz prevê a adequação da formação inicial e continuada dos docentes, preferencialmente com professores da comunidade, e a criação da categoria docente indígena como carreira específica do magistério, com garantia de isonomia em relação aos outros docentes das redes públicas.

A educação escolar indígena é composta por uma proposta pedagógica específica, com materiais didáticos e pedagógicos próprios e que devem respeitar a cultura e as tradições. Desse modo, o currículo escolar diferenciado deve considerar as escolhas das próprias comunidades escolares sobre os modos pelos quais as atividades pedagógicas podem ser realizadas. Assim como nas diretrizes para educação escolar quilombola é esperado o consentimento da comunidade, todo processo de implementação da educação escolar indígena deve ser realizado em atendimento à reivindicação ou por iniciativa da comunidade, de modo democrático e participativo.

1.6 OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

Além do que consta na Constituição Federal, na LDB, nos decretos e nas diretrizes, os Planos Nacionais de Educação também expressam a formalização de demandas por melhores condições de oferta educacional, oriundas dos diferentes grupos que constituem a diversidade étnico-cultural do País. O PNE está previsto na Constituição Federal, inicialmente com duração plurianual e, a partir da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, com duração decenal. Desde a Constituição de 1988, o País teve duas edições desse documento aprovadas pelo Congresso Nacional.

No primeiro PNE (Lei nº 10.172/2001), os povos indígenas foram contemplados por uma seção contendo diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas para a educação escolar indígena. Entre as metas, destacamos a proposta de universalizar as quatro primeiras séries do ensino fundamental, ampliar a oferta das séries finais dessa etapa, criar a categoria oficial de “escola indígena”, promover a regularização de todas as

escolas, assegurar a autonomia destas e instituir a profissionalização do magistério indígena. Não constam referências à educação escolar quilombola e apenas uma alusão à educação do campo, que repete a LDB, propondo organizar a educação do campo de “modo a preservar as escolas rurais no meio rural e imbuídas dos valores rurais” (Brasil, 2001).

No PNE seguinte, Lei nº 13.005/2014, em vigência até 2024, a educação escolar dos povos tradicionais – do campo, quilombolas e indígenas – tem um tratamento significativamente ampliado, em consonância com decretos publicados a partir de 2003 e fortalecendo a presença de suas respectivas escolas na agenda das políticas públicas educacionais.

Ao tratar da obrigatoriedade dos planos estaduais e municipais de educação, a referida lei prevê que em todos os planos será necessário considerar “as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural” (Brasil, 2014b).

No atual PNE, os povos tradicionais estão citados em 17 estratégias e 13 metas. Entre as metas relacionadas ao acesso ao ensino básico, destaca-se sempre a necessidade de considerar as especificidades daquelas populações, ofertando ensino na comunidade, formação adequada de docentes e, no caso do ensino médio, a previsão de expansão das matrículas integradas à educação profissional, sempre se observando as peculiaridades de cada grupo.

No que se refere à qualidade do ensino, entre as estratégias do Plano, destaca-se aquela voltada a garantir, nos currículos escolares, conteúdos sobre a história e as culturas afro-brasileira e indígena, bem como a promoção do desenvolvimento sustentável e da preservação da identidade cultural desses povos. É reafirmada, ainda, a necessidade da participação da comunidade na definição do modelo de gestão e organização pedagógica das escolas. Na educação escolar indígena, é registrada a garantia da oferta de educação bilíngue na educação infantil e nos anos iniciais (AI) do ensino fundamental, e o desenvolvimento de currículos e propostas pedagógicas específicas para cada um dos povos tradicionais.

O Plano prevê também estratégias de expansão das matrículas entre essas populações, tanto no ensino médio como no superior de graduação e pós-graduação; a existência de programas específicos para formação de profissionais da educação, incluindo gestores; além de ações para reduzir as desigualdades em relação ao acesso, à permanência e à conclusão das etapas de ensino.

2 O QUE O CENSO DA EDUCAÇÃO BÁSICA REVELA SOBRE AS ELD?

O Censo coleta informações sobre as matrículas, as turmas, os docentes, as escolas e a gestão de todos os estabelecimentos oficiais de ensino com periodicidade anual e de maneira censitária. Em termos metodológicos, a coleta se baseia em informações oriundas de registros administrativos, que são disponibilizadas pelos estabelecimentos de ensino.

O instrumento conta com o campo “Localização Diferenciada da Escola”, que passou por modificações nos últimos anos, mas preservou sempre a coleta de informações sobre as escolas em terras indígenas, em remanescentes de quilombos e em áreas de assentamento da reforma agrária. Ele é a principal fonte de dados para que se compreenda as condições nas quais o direito à educação com qualidade, com ofertas educacionais diferenciadas e adequadas a essas populações se concretiza.

No que se refere às informações sobre localização, o levantamento coleta ainda dados sobre a localização da escola (urbana ou rural) e se ela possui uma localização diferenciada. Também tem informações sobre a localização de residência dos estudantes e docentes, entre outras.

Em 2019, a localização diferenciada da escola englobava estabelecimentos em três territórios, segundo as definições do Censo (Brasil. Inep, 2017, p. 16-17):

Área de assentamento

Área de terra na qual uma população está instalada, destinada à exploração agrícola, obtida por meio do programa de reforma agrária.

Terra indígena

Territórios tradicionalmente ocupados por um ou mais povos indígenas. As terras indígenas ocupadas por povos indígenas podem ter localização rural ou urbana e, para efeitos do Censo da Educação Básica, não correspondem às diferentes situações de regularização fundiária, ou seja, não precisam estar homologadas ou demarcadas.

Área onde se localiza comunidades remanescentes de quilombos

Territórios tradicionalmente ocupados por comunidades que abrigam os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência à opressão histórica sofrida. Essas comunidades são reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares.

Essas três categorias são coletadas desde 2007. No período que vai de 2012 a 2018, na categoria “localização diferenciada da escola”, foram incluídas três categorias: “4 – Unidade de uso sustentável”; “5 – Unidade de uso sustentável em terra indígena”; “6 – Unidade de uso sustentável em área remanescente de quilombos”. O Quadro 1 sintetiza as categorias coletadas/presentes no instrumento entre 2007 e 2019.

QUADRO 1

CATEGORIAS DA VARIÁVEL “LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA DA ESCOLA” – 2007-2019

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

Fonte: Elaboração própria com base no dicionário de dados do Censo da Educação Básica (2007-2019).

Como apontado anteriormente, o foco do estudo é nas escolas em área de assentamento, em terras indígenas e em áreas remanescentes de quilombos. Assim, para as análises aqui desenvolvidas, as categorias existentes entre 2012 e 2018 foram reagrupadas e reduzidas àquelas adotadas entre 2007 e 2011 e em 2019. Dessa forma, o tipo 4, presente entre 2012 e 2018 (“unidade de uso sustentável”), foi incorporado ao tipo 0 (“a escola não está em área de localização diferenciada”); as áreas de tipo 5 (“unidade de uso sustentável em terra indígena”) agrupadas com o tipo 2 (“terra indígena”); e aquelas categorizadas como 6 (“unidade de uso sustentável em área remanescente de quilombos”) foram tratadas como 3 (“área remanescente de quilombos”).

A seguir, o trabalho passa a investigar os dados relativos às ELD: indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária. Para isso, a opção foi recorrer a uma análise descritiva, que abarca o período de 2007 a 2019, apresentando quatro dimensões de análise:

- 1) Escolas com localização diferenciada: quantas são, onde se localizam e como se distribuem geograficamente.
- 2) Matrículas em ELD: a quantidade, qual a distribuição geográfica, as etapas de ensino e o perfil dos estudantes.
- 3) A infraestrutura de que as ELD dispõem.
- 4) Organização e materiais pedagógicos das ELD.

- 5) Docentes que atuam em ELD: quantitativo e distribuição, seus vínculos e sua escolaridade/formação para atuação no magistério.
- 6) Gestão das ELD: mecanismos de participação e tipos de acesso ao cargo.

Cada uma dessas dimensões é abordada em uma seção do texto. Ao final, são feitas algumas considerações sobre a garantia do direito à educação diferenciada, tal como expresso na legislação e nas diretrizes previamente analisadas e o que os dados disponibilizados pelo Censo da Educação Básica possibilitam em termos de pesquisa científica, desenvolvimento e acompanhamento das políticas.

3 AS ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA: QUANTITATIVO E DISTRIBUIÇÃO

Em 2019, existiam 10.478 escolas com localização diferenciada, a maioria localizada em áreas rurais (Tabela 1)¹. Para fins de comparação, naquele ano foram identificadas 45.173 escolas em área rural e que não eram ELD. Entre as ELD, 4.549 estavam localizadas em assentamentos, 3.373 em terras indígenas e 2.556 em áreas remanescentes de quilombos.

Na contagem dessas escolas, foram computadas todas as que estavam em funcionamento², independentemente do tipo de oferta, o que incluiu escolas dedicadas exclusivamente ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) ou à Atividade Complementar (AC)³.

¹ Nas análises aqui realizadas, sempre quando forem feitas comparações de ELD com “escolas rurais”, estar-se-á excluindo do conjunto das escolas rurais aquelas que são categorizadas como ELD. Logo, a referência às “escolas rurais” será sempre de escolas rurais não ELD.

² Por meio da variável “TP_SITUACAO_FUNCIONAMENTO”, do Censo da Educação Básica, identifica-se cada escola como: 1 – Em Atividade; 2 – Paralisada; 3 – Extinta (ano do Censo); e 4 – Extinta em anos anteriores. Foram consideradas neste estudo apenas as escolas em atividade (categoria 1).

³ Segundo o Censo da Educação Básica, o AEE “é um serviço da educação especial que organiza atividades, recursos pedagógicos e de acessibilidade, de forma complementar ou suplementar à escolarização dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e/ou altas habilidades/superdotação, matriculados nas classes comuns do ensino regular, com o objetivo de garantir condições de acesso, participação e aprendizagem.” (Brasil. Inep, 2017, p. 39). Já a AC consiste em “atividade de livre escolha que complementa a escolarização e o currículo obrigatório. É oferecida em horário distinto ao da escolarização.” (Brasil. Inep, 2017, p. 39). Para ambos os casos, é possível que a escola ofereça exclusivamente AEE e/ou AC. Em 2019, por exemplo, existia uma escola com dedicação exclusiva ao AEE em território quilombola; e três escolas onde se oferecia apenas AC, sendo uma entre os quilombolas e duas entre os indígenas. Novamente, para efeito de comparação, nas escolas rurais como um todo, havia 28 escolas exclusivas de AC e 15 escolas ofertando apenas AEE.

TABELA 1
ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA (POR CATEGORIA) E ESCOLAS RURAIS
- BRASIL - 2007/2019

| Ano | Escola Rural Não ELD | ELD | Assentamento | Indígena | Quilombo |
|------|----------------------|--------|--------------|----------|----------|
| 2007 | 79.820 | 8.745 | 5.032 | 2.460 | 1.253 |
| 2008 | 77.821 | 9.012 | 4.759 | 2.567 | 1.686 |
| 2009 | 75.107 | 8.210 | 3.959 | 2.549 | 1.702 |
| 2010 | 71.187 | 8.474 | 3.796 | 2.765 | 1.913 |
| 2011 | 67.125 | 9.387 | 4.576 | 2.819 | 1.992 |
| 2012 | 65.111 | 9.116 | 4.421 | 2.833 | 1.862 |
| 2013 | 61.764 | 9.158 | 4.065 | 2.992 | 2.101 |
| 2014 | 58.092 | 9.526 | 4.256 | 2.989 | 2.281 |
| 2015 | 55.046 | 9.721 | 4.498 | 3.019 | 2.204 |
| 2016 | 53.409 | 9.707 | 4.440 | 3.057 | 2.210 |
| 2017 | 50.888 | 9.882 | 4.414 | 3.177 | 2.291 |
| 2018 | 47.842 | 9.822 | 4.328 | 3.213 | 2.281 |
| 2019 | 45.173 | 10.478 | 4.549 | 3.373 | 2.556 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2007/2019).

Entre 2007 e 2019, a variação do número de escolas com localização diferenciada indica que as escolas indígenas e quilombolas seguem uma tendência de crescimento e as escolas rurais o sentido inverso. Em 2007, havia 79.820 escolas rurais e 12 anos depois o número diminuiu para 45.173, uma queda de 43,4% no período. Nas ELD, no mesmo período, houve um crescimento de 19,7% no número total, passando de 8.745 escolas em 2007 para 10.478 em 2019, apesar de as escolas localizadas em terras de assentamento da reforma agrária terem sofrido uma queda de 9,6% no quantitativo de estabelecimentos. Em 2010, as escolas de assentamento chegaram ao seu menor número (3.796 estabelecimentos) e, no ano seguinte, alcançaram o maior (4.576). Desde então, o número de escolas tem oscilado e em 2019 existiam 4.549 escolas de assentamento. Esses números seguem a tendência encontrada entre as escolas rurais do País.

Entre as escolas em terras quilombolas, observa-se a ampliação constante no número de estabelecimentos ao longo dos anos. Em 2013, ocorre um crescimento significativo em relação ao ano anterior e, em 2019, contabiliza-se o maior número de escolas, com 2.556 estabelecimentos localizados em terras quilombolas, o que era mais que o dobro do que existia em 2007.

Nas terras indígenas também há um crescimento constante no número de estabelecimentos, ao longo do período, com a maior alta a partir de 2013. Em 2007, eram 2.567 escolas e em 2019 existiam 3.373 escolas localizadas em terras indígenas.

Entre os três grupos, as escolas quilombolas foram as que tiveram o maior crescimento percentual no período, apesar de ser o menor grupo em total de escolas. As escolas quilombolas cresceram 104% no período de 2007 e 2019, o que representou

1.303 novas escolas, seguidas das escolas indígenas, que cresceram 37% no mesmo período, com 913 novas escolas; enquanto as escolas de assentamento perderam 483 no mesmo período, uma queda de 9,6%.

As escolas com localização diferenciada estão concentradas nas regiões Norte e Nordeste do País (Tabela 2). Os estados do Maranhão (2.299), do Pará (1.780), do Amazonas (1.179) e da Bahia (953) concentravam cerca de 60% das 10.478 ELD, em 2019. Nesses estados houve maior crescimento do número de escolas entre 2007 e 2019, registrando cerca de 80% (1.429 em 1.733) das novas escolas que surgiram no período.

TABELA 2
ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA E ESCOLAS RURAIS, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2007/2019

| UF | Escola rural | | ELD | | Assentamento | | Indígena | | Quilombo | |
|---------------------|--------------|-------|-------|-------|--------------|-------|----------|-------|----------|------|
| | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 |
| Maranhão | 8.216 | 5.443 | 1.873 | 2.299 | 1.210 | 1.161 | 240 | 340 | 423 | 798 |
| Pará | 8.022 | 5.195 | 1.280 | 1.780 | 958 | 1.239 | 141 | 246 | 181 | 295 |
| Amazonas | 3.113 | 2.420 | 912 | 1.179 | 93 | 104 | 819 | 1.068 | 0 | 7 |
| Bahia | 13.327 | 7.235 | 717 | 953 | 418 | 304 | 53 | 59 | 246 | 590 |
| Roraima | 159 | 111 | 352 | 454 | 104 | 47 | 248 | 407 | 0 | 0 |
| Pernambuco | 5.665 | 2.910 | 273 | 370 | 108 | 126 | 119 | 150 | 46 | 94 |
| Mato Grosso | 597 | 408 | 499 | 365 | 311 | 163 | 186 | 192 | 2 | 10 |
| Acre | 978 | 761 | 360 | 364 | 217 | 138 | 143 | 226 | 0 | 0 |
| Minas Gerais | 5.761 | 2.997 | 146 | 287 | 55 | 69 | 10 | 19 | 81 | 199 |
| Tocantins | 765 | 286 | 260 | 243 | 155 | 115 | 87 | 96 | 18 | 32 |
| Ceará | 5.861 | 2.414 | 303 | 241 | 256 | 155 | 36 | 48 | 11 | 38 |
| Rio Grande do Sul | 3.247 | 1.734 | 155 | 217 | 73 | 63 | 52 | 92 | 30 | 62 |
| Amapá | 325 | 282 | 143 | 178 | 75 | 79 | 56 | 62 | 12 | 37 |
| Paraíba | 3.746 | 1.761 | 143 | 178 | 96 | 109 | 29 | 37 | 18 | 32 |
| Piauí | 4.752 | 1.890 | 215 | 173 | 192 | 105 | 0 | 1 | 23 | 67 |
| Rio Grande do Norte | 1.958 | 1.136 | 147 | 144 | 130 | 114 | 0 | 9 | 17 | 21 |
| Alagoas | 2.016 | 1.156 | 71 | 140 | 41 | 65 | 14 | 22 | 16 | 53 |
| Rondônia | 830 | 282 | 206 | 139 | 132 | 29 | 72 | 106 | 2 | 4 |
| Paraná | 1.713 | 1.137 | 125 | 128 | 79 | 87 | 29 | 38 | 17 | 3 |
| Mato Grosso do Sul | 80 | 118 | 105 | 125 | 51 | 60 | 48 | 59 | 6 | 6 |
| Goiás | 689 | 402 | 99 | 125 | 64 | 48 | 3 | 4 | 32 | 73 |
| São Paulo | 1.592 | 1.128 | 93 | 122 | 35 | 53 | 32 | 45 | 26 | 24 |
| Espírito Santo | 1.687 | 946 | 73 | 81 | 51 | 48 | 7 | 6 | 15 | 27 |
| Sergipe | 1.361 | 834 | 70 | 69 | 54 | 29 | 0 | 1 | 16 | 39 |
| Santa Catarina | 1.872 | 1.031 | 94 | 68 | 55 | 28 | 33 | 37 | 6 | 3 |
| Rio de Janeiro | 1.399 | 1.071 | 29 | 56 | 17 | 11 | 3 | 3 | 9 | 42 |
| Distrito Federal | 89 | 85 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2007/2019).

Das 4.459 escolas em área de assentamento existentes em 2019, mais da metade se encontrava em dois estados, Pará (1.239) e Maranhão (1.161). Nos estados de Alagoas, São Paulo, Pará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Paraíba, Amazonas, Paraná e Amapá houve crescimento do número de escolas no período, enquanto nos demais ocorreu redução. Os estados do Mato Grosso, da Bahia, de Rondônia e do Ceará reduziram mais de 100 escolas em cada, o que significou, em termos percentuais, uma diminuição de 78% do número de escolas de assentamentos no estado de Rondônia e de 48% escolas a menos em Mato Grosso.

Em terras indígenas, a maioria das escolas estão localizadas nos estados do Amazonas (1.068), de Roraima (407) e do Maranhão (340). Entre 2007 e 2019, foi observado crescimento de 37% no número destas, o que representou 913 novos estabelecimentos de ensino. Nos estados do Amazonas, de Roraima, do Pará e do Maranhão foram criadas 613 escolas em terras indígenas, ou seja, 67% das novas escolas. Apenas no estado do Espírito Santo houve redução no número de escolas localizadas em terras indígenas.

Em terras de quilombos, houve um acréscimo de 1.303 novas escolas no período estudado. As escolas em áreas remanescentes de quilombo se concentram nos estados do Maranhão (798) e da Bahia (590), que são também onde houve maior crescimento: respectivamente, 375 e 344 novas escolas no período analisado.

No Brasil, 92,5% das escolas localizadas em assentamentos e 93,1% das escolas em terras de quilombo pertencem a redes municipais de ensino, seguindo a tendência encontrada nas escolas rurais, em que 90,8% das escolas são municipais (Tabela 3). Por outro lado, em terras indígenas, 54,3% das escolas pertencem às redes municipais e 45,4% às redes estaduais.

No Maranhão, estado com maior número de ELD, predominam as redes municipais de ensino, que são responsáveis por: 96,8% das 1.161 escolas localizadas em áreas de assentamento; 96,9% das 798 escolas em áreas remanescentes de quilombos; e 80,3% das 340 escolas em terras indígenas.

TABELA 3
PERCENTUAL DE ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA, POR CATEGORIA
E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2019

(continua)

| Brasil/UF | ELD | | | | Assentamento | | | | Indígena | | | | Quilombo | | | |
|---------------|------------|-------------|-------------|------------|--------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|------------|
| | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Federal | Estadual | Municipal | Privada |
| Brasil | 0,0 | 19,0 | 80,4 | 0,6 | 0,1 | 6,7 | 92,5 | 0,8 | 0,0 | 45,4 | 54,3 | 0,2 | 0,0 | 6,1 | 93,1 | 0,8 |
| Rondônia | 0,0 | 77,0 | 23,0 | 0,0 | 0,0 | 3,4 | 96,6 | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| Acre | 0,0 | 45,3 | 54,7 | 0,0 | 0,0 | 15,2 | 84,8 | 0,0 | 0,0 | 63,7 | 36,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Amazonas | 0,0 | 4,6 | 95,4 | 0,0 | 0,0 | 1,0 | 99,0 | 0,0 | 0,0 | 5,0 | 95,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| Roraima | 0,2 | 57,7 | 41,9 | 0,2 | 2,1 | 17,0 | 80,9 | 0,0 | 0,0 | 62,4 | 37,3 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

TABELA 3
PERCENTUAL DE ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA, POR CATEGORIA E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2019

(conclusão)

| Brasil/UF | ELD | | | | Assentamento | | | | Indígena | | | | Quilombo | | | |
|---------------------|---------|----------|-----------|---------|--------------|----------|-----------|---------|----------|----------|-----------|---------|----------|----------|-----------|---------|
| | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Federal | Estadual | Municipal | Privada |
| Pará | 0,1 | 1,2 | 98,4 | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 99,4 | 0,5 | 0,0 | 7,7 | 92,3 | 0,0 | 0,0 | 0,7 | 99,3 | 0,0 |
| Amapá | 0,0 | 59,0 | 39,9 | 1,1 | 0,0 | 31,6 | 65,8 | 2,5 | 0,0 | 87,1 | 12,9 | 0,0 | 0,0 | 70,3 | 29,7 | 0,0 |
| Tocantins | 0,0 | 43,2 | 56,8 | 0,0 | 0,0 | 6,1 | 93,9 | 0,0 | 0,0 | 96,9 | 3,1 | 0,0 | 0,0 | 15,6 | 84,4 | 0,0 |
| Maranhão | 0,0 | 13,6 | 85,4 | 1,0 | 0,0 | 1,7 | 96,8 | 1,5 | 0,0 | 80,3 | 19,7 | 0,0 | 0,0 | 2,4 | 96,9 | 0,8 |
| Piauí | 0,0 | 6,4 | 93,6 | 0,0 | 0,0 | 9,5 | 90,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 1,5 | 98,5 | 0,0 |
| Ceará | 0,0 | 20,3 | 78,0 | 1,7 | 0,0 | 5,8 | 93,5 | 0,6 | 0,0 | 81,3 | 18,8 | 0,0 | 0,0 | 2,6 | 89,5 | 7,9 |
| Rio Grande do Norte | 0,0 | 1,4 | 97,2 | 1,4 | 0,0 | 1,8 | 97,4 | 0,9 | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 95,2 | 4,8 |
| Paraíba | 0,0 | 9,6 | 89,3 | 1,1 | 0,0 | 4,6 | 95,4 | 0,0 | 0,0 | 29,7 | 64,9 | 5,4 | 0,0 | 3,1 | 96,9 | 0,0 |
| Pernambuco | 0,0 | 40,5 | 58,4 | 1,1 | 0,0 | 1,6 | 96,8 | 1,6 | 0,0 | 97,3 | 2,7 | 0,0 | 0,0 | 2,1 | 95,7 | 2,1 |
| Alagoas | 0,0 | 12,9 | 87,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 77,3 | 22,7 | 0,0 | 0,0 | 1,9 | 98,1 | 0,0 |
| Sergipe | 0,0 | 14,5 | 85,5 | 0,0 | 0,0 | 13,8 | 86,2 | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 12,8 | 87,2 | 0,0 |
| Bahia | 0,0 | 6,2 | 93,5 | 0,3 | 0,0 | 2,3 | 97,4 | 0,3 | 0,0 | 33,9 | 66,1 | 0,0 | 0,0 | 5,4 | 94,2 | 0,3 |
| Minas Gerais | 0,0 | 20,9 | 78,0 | 1,0 | 0,0 | 17,4 | 79,7 | 2,9 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 14,6 | 84,9 | 0,5 |
| Espírito Santo | 0,0 | 32,1 | 67,9 | 0,0 | 0,0 | 52,1 | 47,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 3,7 | 96,3 | 0,0 |
| Rio de Janeiro | 1,8 | 3,6 | 87,5 | 7,1 | 0,0 | 0,0 | 90,9 | 9,1 | 0,0 | 33,3 | 33,3 | 33,3 | 2,4 | 2,4 | 90,5 | 4,8 |
| São Paulo | 0,0 | 50,0 | 49,2 | 0,8 | 0,0 | 32,1 | 67,9 | 0,0 | 0,0 | 88,9 | 8,9 | 2,2 | 0,0 | 16,7 | 83,3 | 0,0 |
| Paraná | 0,0 | 52,3 | 47,7 | 0,0 | 0,0 | 32,2 | 67,8 | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 33,3 | 66,7 | 0,0 |
| Santa Catarina | 1,5 | 50,0 | 48,5 | 0,0 | 3,6 | 14,3 | 82,1 | 0,0 | 0,0 | 81,1 | 18,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| Rio Grande do Sul | 0,0 | 55,8 | 43,8 | 0,5 | 0,0 | 49,2 | 50,8 | 0,0 | 0,0 | 93,5 | 6,5 | 0,0 | 0,0 | 6,5 | 91,9 | 1,6 |
| Mato Grosso do Sul | 0,0 | 20,8 | 76,8 | 2,4 | 0,0 | 15,0 | 81,7 | 3,3 | 0,0 | 25,4 | 72,9 | 1,7 | 0,0 | 33,3 | 66,7 | 0,0 |
| Mato Grosso | 0,0 | 35,3 | 64,4 | 0,3 | 0,0 | 32,5 | 67,5 | 0,0 | 0,0 | 37,0 | 62,5 | 0,5 | 0,0 | 50,0 | 50,0 | 0,0 |
| Goiás | 0,0 | 15,2 | 83,2 | 1,6 | 0,0 | 6,3 | 93,8 | 0,0 | 0,0 | 75,0 | 25,0 | 0,0 | 0,0 | 17,8 | 79,5 | 2,7 |
| Distrito Federal | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2019).

O segundo estado com o maior número de ELD é o Pará, com 1.780 escolas, das quais 1.239 estão em áreas de assentamento, 295 em remanescentes de quilombos e 246 em terras indígenas, em 2019. Mais de 99% das escolas em assentamentos e quilombolas, assim como 92,3% das localizadas em terras indígenas, são vinculadas às redes municipais de ensino.

O terceiro estado com o maior número de ELD é o Amazonas, com 1.179 escolas, das quais 1.068 estão em terras indígenas, 104 escolas localizadas em assentamento e apenas 7 escolas localizadas em terras de quilombo. Predominam nas três categorias mencionadas as escolas municipais: 95%, 99% e 100%, respectivamente.

Na Bahia, existem 953 ELD, das quais 590 escolas estão localizadas em quilombos, 304 em assentamentos e 59 em terras indígenas. Nos remanescentes de quilombos e em áreas de assentamento, predominam as escolas municipais, que correspondem a 94,2% e 97,4%, respectivamente. Em terras indígenas, apesar de ser também maioria, esse percentual cai para 66,1% e a participação das escolas estaduais sobe para 33,9%.

Em geral, as redes estaduais são mais frequentes nas escolas em terras indígenas, embora nos estados do Amazonas e do Pará apenas 5,0% e 7,7% dos estabelecimentos estejam vinculados à rede estadual. Em Roraima, segunda maior quantidade de escolas em terras indígenas (407), 62,4% dessas são estaduais; no estado do Maranhão, 80%; e no Acre, 63,7%. Mas há estados em que todas as escolas localizadas em terras indígenas pertencem às redes estaduais, como Rondônia, Paraná e Minas Gerais; e, ainda, estados como Tocantins (96,9%), Pernambuco (97,3%) e Rio Grande do Sul (93,5%), onde as redes estaduais detêm ampla maioria das ELD em terras indígenas.

Essa especificidade das escolas em terras indígenas pode ser explicada pela Resolução CNE nº 3/1999, que trata das diretrizes para o funcionamento das escolas indígenas e que, em seu art. 9º, estabelece a competência, em primeiro lugar, dos estados na execução da educação escolar indígena, que pode, contudo, ser realizada diretamente ou por meio de colaboração com municípios (Brasil. MEC. CNE, 1999).

4 AS MATRÍCULAS NAS ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA

Apresentado o quantitativo e a distribuição das ELD, apresenta-se nesta seção como se distribuem as matrículas, de modo a conhecer as mudanças verificadas no decorrer da série histórica tratada, bem como a situação atual. Além de apresentar o número das matrículas⁴ em nível nacional e pelas unidades da Federação. Esta seção também registra como as matrículas se distribuem pelas etapas de ensino.

A primeira observação a ser feita se refere ao quantitativo total de matrículas. No ano de 2007, existiam 775.326 matrículas em ELD. Em 2011, o número se elevou em relação aos anos anteriores – tendência que seguiu até em 2019, quando o total de matrículas alcançava 937.486 (Gráfico 1). Assim, em 2019, existiam 162.110

⁴ Entre 2007 e 2019 não foram consideradas as matrículas em turmas cujo tipo de atendimento fosse em atividade complementar e de atendimento educacional especializado. Desse modo, entre 2007 e 2018, na variável “Tipo de Atendimento” (TP_TIPO_TURMA) foram desconsideradas as de código 4 ou 5. Já em 2019 foram mantidas as matrículas apenas para as quais o valor na variável “Tipo de Atendimento” (TP_TIPO_ATENDIMENTO_TURMA) fosse igual a 1 ou 2. Esses ajustes são os mesmos adotados pelas Sinopses da Educação Básica.

matrículas a mais do que em 2007, apontando para um crescimento de 20,91%, o que contrasta com a tendência de queda das matrículas da educação básica de um modo geral e, principalmente, das matrículas em escolas localizadas nas áreas rurais, espaço da maior parte das ELD e de residência da maioria dos estudantes.

Para efeitos de comparação, registre-se que, em 2007, o número total de matrículas na educação básica em escolas localizadas no campo era de 6.997.319; já em 2019, o quantitativo era de 5.328.818, diferença que representava uma redução de 1.668.501 matrículas, ou de 31,3%.

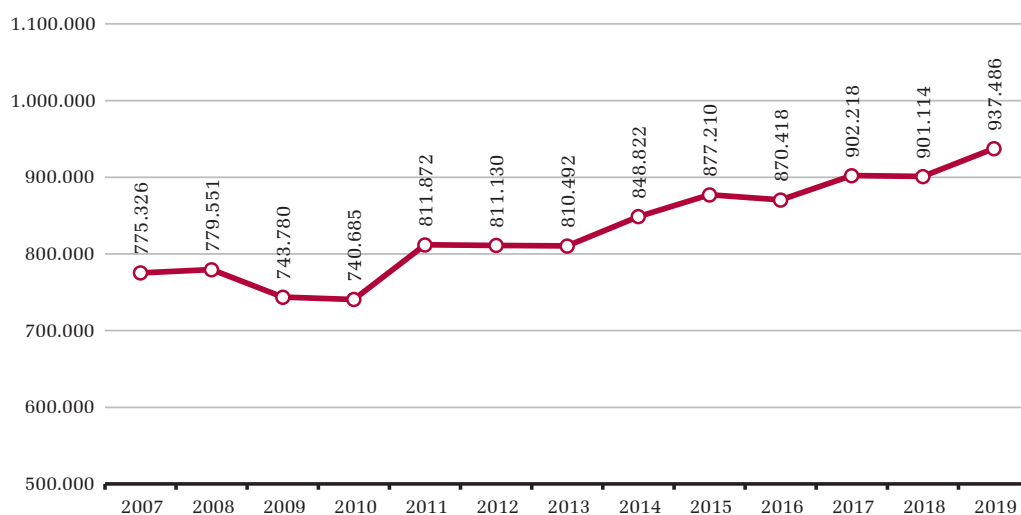


GRÁFICO 1

**NÚMERO DE MATRÍCULAS EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA
– BRASIL – 2007-2019**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2007-2019).

A caracterização geral, por sua vez, precisa ser complementada pela análise da distribuição do número de matrículas em cada categoria de ELD. Inicialmente, é importante apontar, como dito anteriormente, que, ao longo dos anos aqui tratados, alguns territórios foram incluídos e posteriormente excluídos entre os itens da coleta do Censo da Educação Básica no campo “localização diferenciada da escola” (Quadro 1)⁵.

⁵ A categoria é apresentada apenas para fins de registro. Como ressaltado anteriormente, optou-se por não agregar a categoria em uma das demais, como foi feito com as “Unidades de uso sustentável em terra indígena” e em “Unidade de uso sustentável em área remanescente de quilombos”, que formam agregadas às categorias “Terra Indígena” e “área remanescentes de quilombos”, respectivamente. De acordo com a documentação, a “Unidade de uso sustentável” constitui um “Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes. Está legalmente instituído pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, em regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção, a fim de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos Naturais. De acordo com a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, constituem o grupo das unidades de uso sustentável as seguintes categorias: I) Área de proteção ambiental. II) Área de relevante interesse ecológico. III) Floresta nacional. IV) Reserva extrativista. V) Reserva de fauna. VI) Reserva de desenvolvimento sustentável. VII) Reserva particular do patrimônio natural.” (Brasil. Inep, 2017, p. 17).

Em 2019, a localização diferenciada incluía apenas três categorias: área de assentamento, terra indígena e remanescente de quilombos. A maior parte das matrículas ocorria em áreas de assentamento, que registravam 410.966 matrículas em 2019, tendo variado negativamente em relação a 2007, quando o total de matrículas era de 451.978, uma redução de 10,0% (Gráfico 2). Já em relação às terras indígenas e remanescentes quilombos o número de matrículas era menor. Todavia, nesses territórios foi registrado um crescimento bem mais acentuado no período. Nas escolas em terras indígenas, as matrículas somavam, em 2007, 171.566 e se ampliaram 81.551, atingindo 253.117, em 2019, um crescimento de 47,5%. No caso das matrículas em ELD remanescentes de quilombos, o crescimento foi ainda mais acentuado. Em 2007, elas compunham 151.782 matrículas e, em 2019, somavam 273.403, um crescimento de 121.621 matrículas, ou de 80,1% (Gráfico 2). Nos anos de 2015 e 2016, observa-se o pico de matrículas da série⁶.

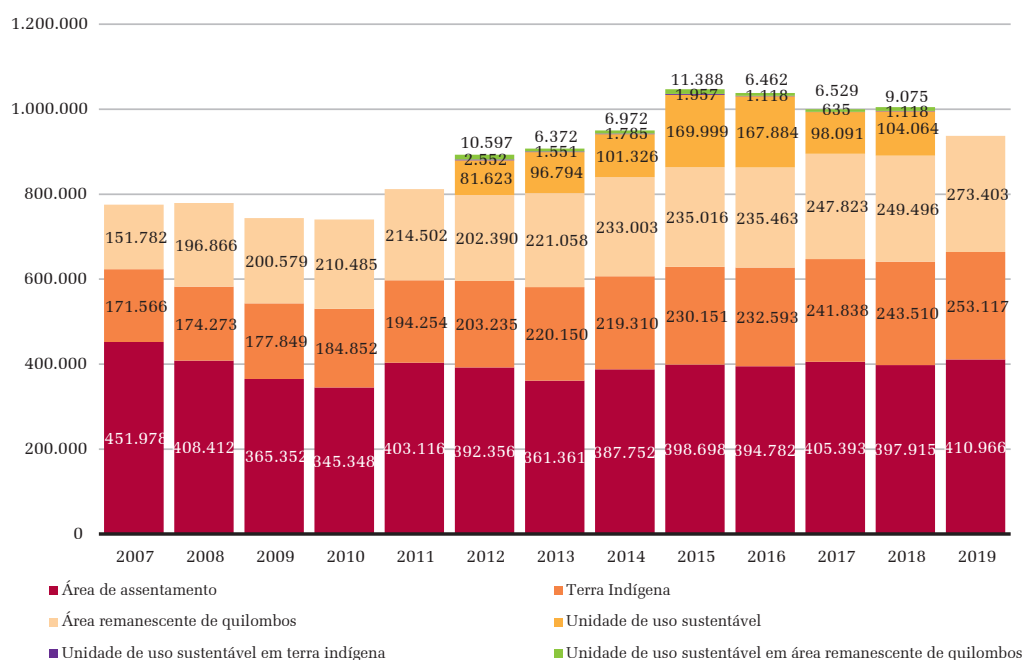


GRÁFICO 2

NÚMERO DE MATRÍCULAS EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA, POR CATEGORIA - BRASIL - 2007-2019

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2007-2019).

Em relação ao local de residência, constata-se que a maioria era de estudantes que viviam na área rural: 89,3% em 2019 (Gráfico 3). Todavia, o percentual de matrículas em ELD de residentes nas áreas urbanas era considerável, sempre ao redor de 10%.

⁶ Como aqui estão sendo considerados todos os tipos/etapas, é possível que esteja expressando a existência de programas específicos que podem ter deixado de existir.

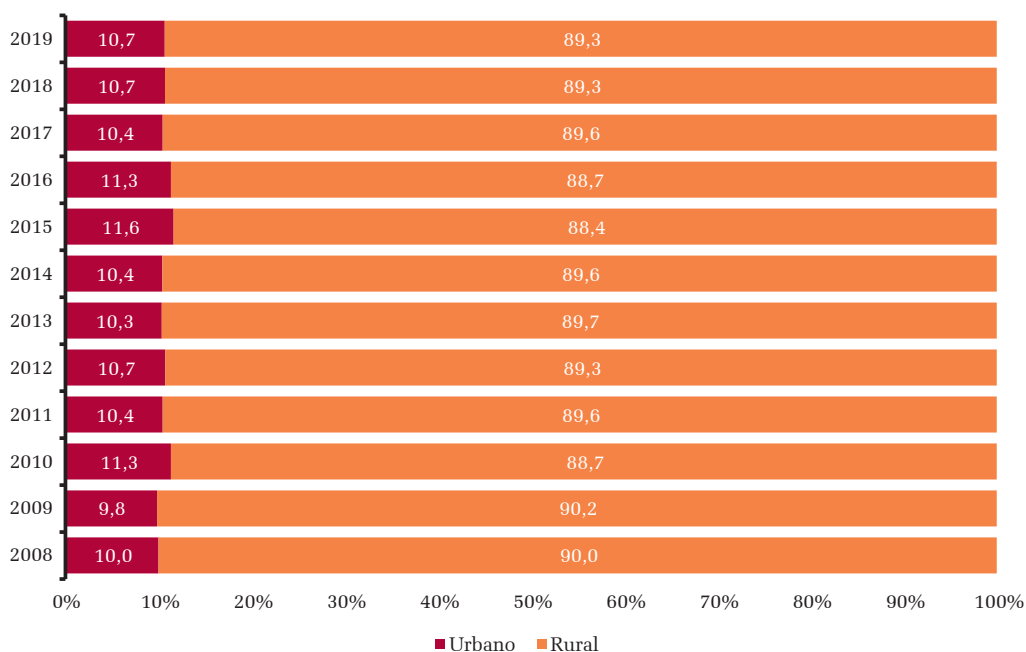


GRÁFICO 3

**PERCENTUAL DE MATRÍCULAS EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA,
POR LOCAL DE RESIDÊNCIA - BRASIL - 2007-2019**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2007-2019).

É preciso analisar também como as matrículas se distribuem pelos estados, dado que a localização territorial dos grupos reflete processos históricos de ocupação, diferenças socioculturais e de reconhecimento de direitos sobre a terra. Pode-se visualizar, por exemplo, que, em 2019, o estado do Pará possuía o maior número de matrículas em área de assentamento, e o Maranhão apresentava o segundo maior quantitativo. A Bahia possuía o maior número de matrículas em remanescentes de quilombos, seguida pelo Maranhão. Já o Amazonas apresentava o maior quantitativo de matrículas em terras indígenas, seguido por Roraima e Mato Grosso do Sul (Tabela 4).

O Maranhão, o Pará, a Bahia e o Amazonas apresentavam o maior número de matrículas em ELD em 2019, o que é coerente com o número de escolas, como visto. Comparando com a situação verificada em 2007, nota-se que Pará, Maranhão e Amazonas foram os estados que mais ampliaram o número de matrículas em ELD. Em alguns ocorreu uma redução no quantitativo total: Rondônia, Acre e Bahia (Tabela 4).

TABELA 4
MATRÍCULAS EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA, POR CATEGORIA
E UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2007/2019

| UF | Assentamento | | Indígena | | Quilombo | | Total | | Diferença (2007/2019) |
|---------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|
| | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | |
| Rondônia | 11.084 | 4.798 | 3.988 | 3.681 | 39 | 70 | 15.111 | 8.549 | -6.562 |
| Acre | 14.473 | 9.252 | 5.383 | 8.640 | 0 | 0 | 19.856 | 17.892 | -1.964 |
| Amazonas | 8.552 | 10.906 | 52.489 | 68.834 | 0 | 575 | 61.041 | 80.315 | 19.274 |
| Roraima | 4.444 | 3.319 | 12.884 | 23.481 | 0 | 0 | 17.328 | 26.800 | 9.472 |
| Pará | 68.235 | 103.923 | 10.603 | 16.086 | 16.138 | 26.090 | 94.976 | 146.099 | 51.123 |
| Amapá | 4.116 | 4.779 | 3.136 | 5.028 | 1.078 | 4.082 | 8.330 | 13.889 | 5.559 |
| Tocantins | 11.200 | 9.970 | 4.495 | 6.438 | 880 | 2.609 | 16.575 | 19.017 | 2.442 |
| Maranhão | 109.877 | 94.195 | 10.501 | 16.289 | 34.229 | 62.003 | 154.607 | 172.487 | 17.880 |
| Piauí | 16.348 | 10.978 | 0 | 24 | 1.160 | 6.598 | 17.508 | 17.600 | 92 |
| Ceará | 24.026 | 17.496 | 4.701 | 8.655 | 2.724 | 4.519 | 31.451 | 30.670 | -781 |
| Rio Grande do Norte | 11.793 | 10.308 | 0 | 916 | 1.093 | 2.354 | 12.886 | 13.578 | 692 |
| Paraíba | 7.366 | 8.668 | 4.186 | 6.104 | 1.990 | 4.250 | 13.542 | 19.022 | 5.480 |
| Pernambuco | 10.922 | 10.678 | 8.527 | 14.371 | 8.695 | 10.975 | 28.144 | 36.024 | 7.880 |
| Alagoas | 5.477 | 8.216 | 1.829 | 4.177 | 3.545 | 9.152 | 10.851 | 21.545 | 10.694 |
| Sergipe | 5.361 | 3.620 | 0 | 74 | 2.915 | 6.054 | 8.276 | 9.748 | 1.472 |
| Bahia | 53.962 | 22.721 | 5.685 | 9.705 | 57.437 | 81.722 | 117.084 | 114.148 | -2.936 |
| Minas Gerais | 5.676 | 7.354 | 3.143 | 4.345 | 6.845 | 14.787 | 15.664 | 26.486 | 10.822 |
| Espírito Santo | 2.156 | 2.241 | 742 | 765 | 558 | 1.985 | 3.456 | 4.991 | 1.535 |
| Rio de Janeiro | 1.962 | 766 | 210 | 245 | 2.570 | 9.619 | 4.742 | 10.630 | 5.888 |
| São Paulo | 3.478 | 5.508 | 1.128 | 2.161 | 1.409 | 1.217 | 6.015 | 8.886 | 2.871 |
| Paraná | 9.387 | 8.006 | 2.560 | 4.926 | 2.228 | 289 | 14.175 | 13.221 | -954 |
| Santa Catarina | 3.725 | 2.158 | 2.406 | 3.169 | 73 | 27 | 6.204 | 5.354 | -850 |
| Rio Grande do Sul | 5.758 | 5.242 | 5.420 | 6.369 | 3.230 | 8.379 | 14.408 | 19.990 | 5.582 |
| Mato Grosso do Sul | 15.231 | 14.177 | 13.605 | 20.033 | 1.228 | 751 | 30.064 | 34.961 | 4.897 |
| Mato Grosso | 30.893 | 26.820 | 13.537 | 18.466 | 285 | 3.676 | 44.715 | 48.962 | 4.247 |
| Goias | 6.249 | 4.867 | 408 | 135 | 1.433 | 11.620 | 8.090 | 16.622 | 8.532 |
| Distrito Federal | 227 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 227 | 0 | -227 |
| Total | 451.978 | 410.966 | 171.566 | 253.117 | 151.782 | 273.403 | 775.326 | 937.486 | 162.160 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2007/2019).

Os valores totais agregam etapas distintas da educação básica. Por isso, é relevante descrever o número de matrículas por etapas e modalidades de escolarização. Inicialmente, é feita a análise com base na distribuição das matrículas pelas etapas de escolarização obrigatória, que engloba da pré-escola ao ensino médio, isto é, a educação básica dos 4 aos 17 anos de idade.

Considerando a necessária integração entre os espaços pedagógicos, a cultura e o território, bem como um fluxo escolar ideal, as matrículas ocorreriam ao longo de

toda a educação básica obrigatória em espaços de localização diferenciada e em número relativamente próximos, dado que os indivíduos não evadiriam ou seriam deslocados.

Na série considerada, observa-se uma ampliação do número de matrículas na pré-escola, que se tornou obrigatória em 2009, a partir da Emenda Constitucional nº 59. No caso da pré-escola, eram 77.002 matrículas, em 2007, e atingiram 110.419, em 2019. A maior parte das matrículas em ELD se concentrava nos AI do ensino fundamental. Ao se considerar as matrículas referentes aos anos finais (AF), constata-se uma redução em todos os anos frente ao número registrado nos AI. Em 2019, por exemplo, existiam 384.776 matrículas nos AI do ensino fundamental, já nos AF eram 202.783, diferença de 181.993 matrículas (Gráfico 4).

O ensino médio, no período, passou por uma ampliação do número de matrículas nas áreas de ELD. Novamente, em uma situação ideal, sem evasão ou distorção, o quantitativo de matrículas no ensino médio seria próximo ao verificado nos AF do fundamental, visto que os sujeitos prosseguiriam estudando em escolas de ensino médio com localização diferenciada. A diferença no número de matrículas entre os AF e o ensino médio sugere que tal processo não ocorre (Gráfico 4).

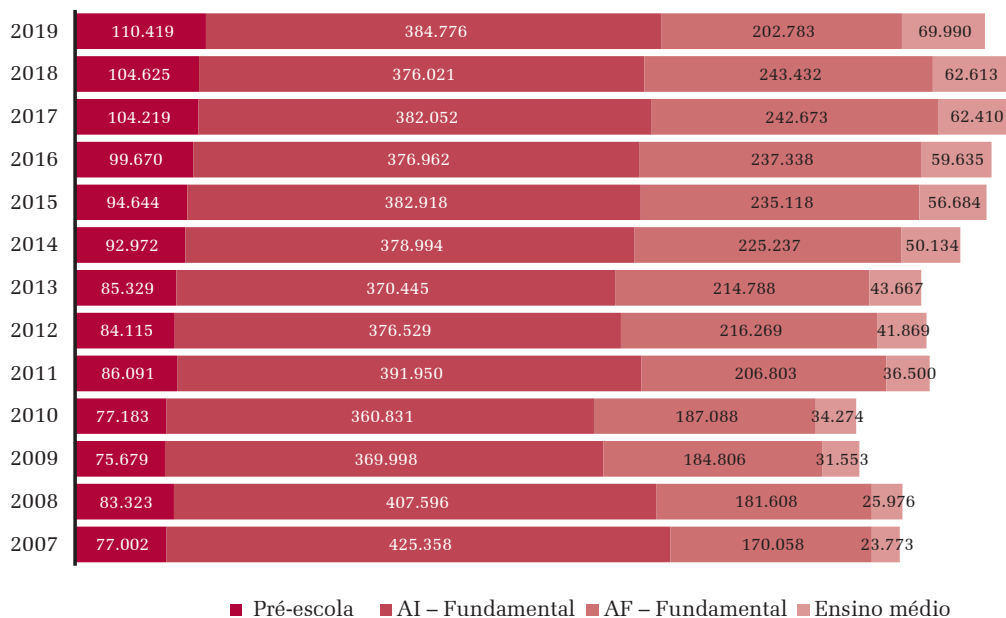


GRÁFICO 4

MATRÍCULAS EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA, POR ETAPA DE ESCOLARIZAÇÃO - BRASIL - 2007-2019

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2007-2019).

Nota: A categoria "ensino médio" agrega o ensino médio (propedêutico), curso técnico integrado ao ensino médio e normal/magistério.

Essas diferenças podem resultar de diversos processos, tal como a inexistência de todas as etapas da educação obrigatória no próprio território, o deslocamento de

estudantes para outras escolas, migração, entre outros fenômenos que precisam ser considerados em investigações mais detalhadas acerca das transições que podem ocorrer. Um acompanhamento longitudinal dos dados permitiria entender com mais acuidade as trajetórias dos estudantes ELD, o que escapa aos objetivos deste trabalho.

De modo complementar e em diálogo com o próprio PNE, que estabelece a necessidade de que o direito à educação profissional e de jovens e adultos seja garantido a todos, os dados do Gráfico 5 permitem observar que, nessas modalidades, o número de matrículas em ELD era reduzido, sendo a educação de jovens e adultos (EJA) a que apresentava o maior quantitativo, sobretudo nos AI do ensino fundamental. De modo complementar, é possível também observar que o acesso à EJA integrada à educação profissional era pequeno, bem como à educação profissional de modo geral, mesmo considerando a agregação de todas as categoriais ELD.

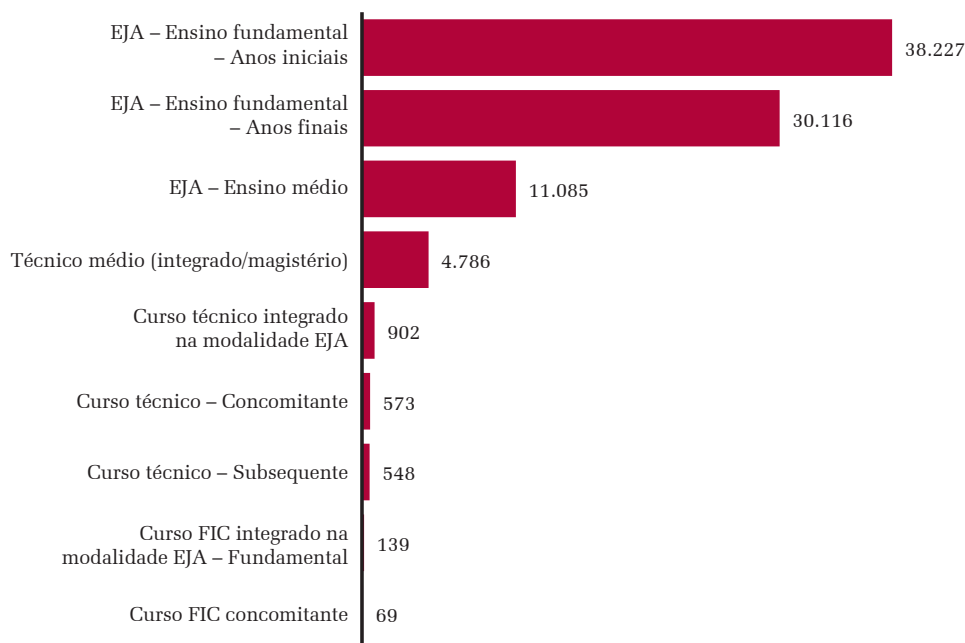


GRÁFICO 5

MATRÍCULAS DE EJA E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM ELD, POR ETAPA E MODALIDADE - BRASIL - 2019

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2019).

No que se refere à distribuição por dependência administrativa, em 2019, cumpre notar que, no caso das áreas remanescentes de quilombos e nas áreas de assentamento, a maior parte das matrículas ocorria na rede municipal. No caso das terras indígenas, existia um equilíbrio entre a rede municipal e a estadual, sendo esta reponsável por parte mais significativa das matrículas (Gráfico 6). Nota-se ainda a existência, em número reduzido, de matrículas em instituições federais e privadas.

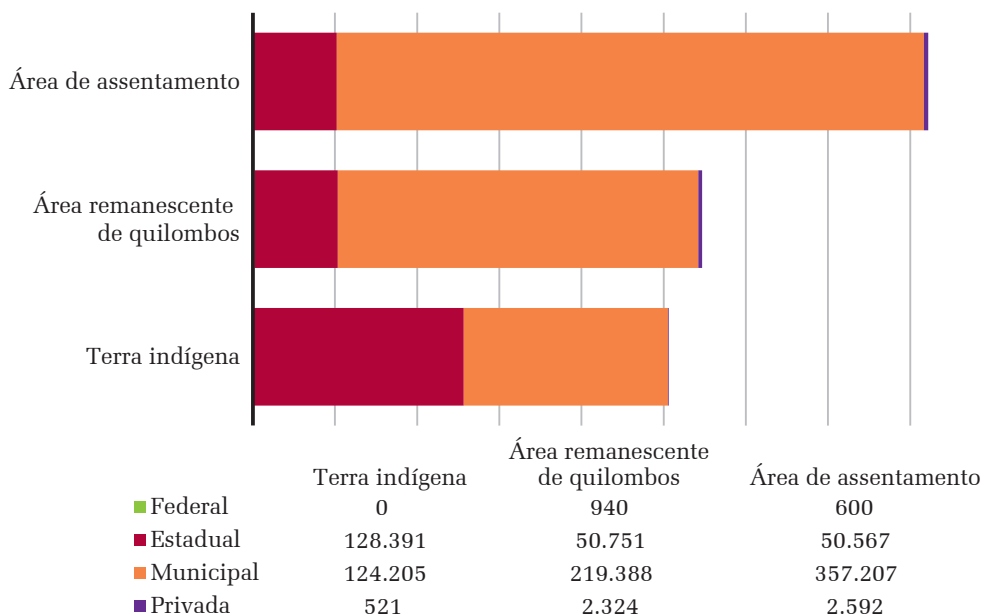


GRÁFICO 6

MATRÍCULAS EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E CATEGORIA – BRASIL – 2019

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2019).

Até aqui, foram considerados os quantitativos de escolas e a distribuição das matrículas em ELD no período de 2007 a 2019. Na sequência, são conduzidas análises descritivas sobre a estrutura escolar disponível. Nos tópicos posteriores, serão apresentadas informações sobre o acesso a materiais pedagógicos adequados, caracterização dos docentes que atuam em ELD e a gestão das instituições.

5 A INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA

Cabe agora analisar quais são as condições em que ocorre a oferta, especificamente sobre a infraestrutura das escolas com localização diferenciada, em suas diferentes categorias e etapas. Para isso, os estabelecimentos foram considerados em relação a quatro “equipamentos”: a existência de biblioteca, de laboratório de Ciências, de Informática e a disponibilidade de internet na escola.

De uma maneira geral, as escolas em áreas remanescentes de quilombos, que cresceram durante o período, são as que apresentam percentuais de equipamentos de infraestrutura mais próximos dos resultados encontrados nas escolas rurais, tomadas aqui como comparação. Por outro lado, as escolas localizadas em terras indígenas são

as que apresentam os menores percentuais em relação à existência de bibliotecas, laboratório e internet em suas escolas (Tabela 5).

TABELA 5
PERCENTUAL DE ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA, POR CATEGORIA E ETAPA DE ENSINO, SEGUNDO EQUIPAMENTOS DISPONÍVEIS – BRASIL – 2007/2019

| Categoria de escola / Etapa de ensino | Bibliotecas | | Laboratório de Ciências | | Laboratório de Informática | | Internet | |
|--|-------------|------|----------------------------|------|-------------------------------|------|----------|------|
| | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 |
| Escola rural | 10,4 | 16,3 | 0,9 | 2,0 | 3,1 | 17,1 | 2,6 | 44,5 |
| ELD | 9,6 | 12,0 | 0,5 | 1,1 | 3,2 | 11,2 | 2,1 | 30,3 |
| ELD em área de assentamento | 10,3 | 12,9 | 0,6 | 1,7 | 3,2 | 13,3 | 1,1 | 34,2 |
| ELD em terra indígena | 7,3 | 9,2 | 0,2 | 0,4 | 2,5 | 6,8 | 1,5 | 19,3 |
| ELD em remanescente de quilombo | 11,3 | 14,0 | 0,6 | 0,9 | 4,5 | 13,4 | 7,6 | 37,9 |
| Anos iniciais – Assentamento | 9,6 | 11,7 | 0,4 | 1,0 | 2,7 | 12,4 | 0,8 | 33,0 |
| Anos iniciais – Indígena | 7,0 | 9,2 | 0,1 | 0,4 | 2,3 | 6,5 | 1,4 | 18,4 |
| Anos iniciais – Quilombo | 10,4 | 12,6 | 0,3 | 0,5 | 4,2 | 12,8 | 7,4 | 36,6 |
| Anos finais – Assentamento | 22,7 | 21,6 | 1,6 | 2,3 | 8,4 | 19,9 | 2,2 | 49,6 |
| Anos finais – Indígena | 17,0 | 14,7 | 0,3 | 0,7 | 9,1 | 11,0 | 5,0 | 26,2 |
| Anos finais – Quilombo | 29,1 | 28,6 | 2,2 | 1,9 | 10,5 | 24,6 | 10,2 | 54,5 |
| Ensino médio – Assentamento | 47,1 | 52,4 | 11,9 | 18,6 | 35,6 | 52,4 | 16,8 | 79,0 |
| Ensino médio – Indígena | 35,6 | 31,4 | 1,0 | 2,6 | 22,3 | 23,9 | 12,6 | 51,5 |
| Ensino médio – Quilombo | 57,1 | 59,8 | 20,0 | 5,6 | 73,3 | 48,6 | 46,7 | 78,5 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2007/2019).

Na análise sobre a existência de bibliotecas, todas as desagregações realizadas indicaram crescimento entre o período de 2009 e 2019. Em 2019, 16,3% das escolas no campo possuíam biblioteca, enquanto, entre as ELD, incluindo as localizadas em áreas urbanas, esse percentual foi de 12,0%.

As escolas localizadas em área de remanescente de quilombos foram as que apresentaram percentuais mais altos, com 14,0% possuindo biblioteca. Por etapas de ensino, nas escolas em remanescentes de quilombo de ensino médio, 59,8% possuíam biblioteca, nos anos finais o percentual era, em 2019, de 28,6% e de 12,6% nos anos iniciais.

Nas escolas localizadas em áreas de assentamento da reforma agrária, 12,9% possuíam bibliotecas, sendo que, entre as que oferecem o ensino médio, 52,4% delas

informaram possuir tal equipamento. Nos anos iniciais e finais, o percentual de bibliotecas das escolas em áreas de assentamento era de 11,7% e 21,6%, respectivamente.

Já entre as escolas em território indígena, apenas 9,2% delas possuíam biblioteca e entre as que oferecem o ensino médio, o percentual sobe para 31,4%, 4,2 pontos percentuais (p.p.) menor em relação a 2009. Nos anos finais, enquanto os outros grupos alcançam percentuais de bibliotecas superiores a 20%, nas escolas em terras indígenas esse percentual era de 14,7%. Do mesmo modo, nos anos iniciais das escolas em terras indígenas, o percentual de bibliotecas é o menor entre os três grupos.

Entre as ELD, as bibliotecas estão presentes de maneira mais significativa nas instituições que ofertam o ensino médio e, dentro dos três grupos, as escolas em áreas remanescentes de quilombos, que obtiveram um crescimento expressivo no período analisado, são também as que apresentaram maiores percentuais desse equipamento; enquanto as escolas em terras indígenas que ofertam o ensino médio tiveram uma redução percentual de bibliotecas durante o período estudado.

Nesse caso, é importante considerar que entre as escolas em áreas remanescentes de quilombos, 8,1% delas se encontravam em área urbana em 2019 e entre essas escolas urbanas, 54,6% informaram possuir biblioteca. Por outro lado, as escolas em terras indígenas são as que apresentam os menores percentuais de existência de bibliotecas.

Os laboratórios de Ciências estão entre os equipamentos mais escassos em todas essas escolas. Entre as escolas rurais, apenas 2% possuem laboratório de Ciências e entre as ELD o percentual é ainda menor, apenas 1,1% dessas escolas (Tabela 5).

Nas escolas de assentamento, as que mais se aproximam dos resultados das escolas rurais, 1,7% delas possui laboratórios de Informática, seguidas das escolas em áreas remanescentes de quilombos, com 0,9%, e das escolas em terras indígenas, com apenas 0,4% delas possuindo laboratórios de Ciências.

É na etapa final do ensino básico que estão registrados os maiores percentuais de laboratórios de Ciências entre os grupos. Em escolas localizadas em áreas de assentamento, por exemplo, 18,8% das que ofertam ensino médio possuem laboratório. Já os menores percentuais foram encontrados, mais uma vez, entre as escolas em terras indígenas, apenas 2,6% das escolas com ensino médio em terras indígenas possuem laboratório de Ciências.

Os laboratórios de Informática aumentaram em escolas rurais e nas ELD durante o período abarcado pela análise. Entre as rurais, 17,1% das escolas possuíam laboratório de Informática em 2019 e esse percentual era de apenas 3,1% em 2007, crescimento de 5,5 vezes em relação ao início da série. Da mesma forma, entre as ELD, atualmente 11,2% delas possuem laboratório de Informática, sendo que em 2007 eram apenas 3,2% das escolas, um crescimento de 3,5 vezes. Além de menor em relação às escolas rurais, sua distribuição é desigual entre os três grupos (Tabela 5).

Nas áreas remanescentes de quilombos e em assentamentos, cerca de 13% das escolas possuíam laboratórios de Ciências, entre os indígenas o percentual caía quase pela metade, apenas 6,8% das escolas em terras indígenas possuíam laboratórios.

O percentual de laboratórios de Informática entre escolas de assentamento que ofertam ensino médio era de 52,4%, 16,8 p.p. a mais em relação ao início da série histórica considerada, o que representou o maior crescimento entre os grupos. Em territórios remanescentes de quilombos, no ensino médio, ao contrário, houve uma redução de 24,7 p.p. em relação ao início da série. Atualmente 48,6% das escolas em áreas remanescentes de quilombos com ensino médio possuem laboratórios, em 2007 eram 73,3%.

Nas terras indígenas houve um crescimento de 2,7 vezes no número de escolas com laboratório. Os laboratórios de Informática estão presentes em 23,9% das escolas de ensino médio, em 11% das escolas dos anos finais e em 2,3% das escolas dos anos iniciais.

Dessa maneira, mais uma vez, as escolas indígenas aparecem com os percentuais mais baixos, enquanto nas áreas remanescentes de quilombos, apesar da queda percentual, 48,6% de suas escolas de ensino médio possuem laboratórios.

A existência de internet na escola foi outro componente utilizado para aferir a infraestrutura das ELD. Atualmente 44,5% das escolas rurais possuem internet, uma diferença de 14,2 p.p. em relação às escolas com localização diferenciada, com apenas 30,3% das escolas com internet (Tabela 5). Além da diferença percentual, o crescimento no período revela que o acesso nas escolas rurais cresceu 17,1 vezes, enquanto que nas ELD cresceu 14,4 vezes.

As escolas localizadas em áreas remanescentes de quilombos são as que apresentam os maiores percentuais de oferta de internet nas escolas, 37,9%, seguidas dos assentamentos, com 34,2%, e das escolas localizadas em terras indígenas, com 19,3% dessas escolas com internet.

A internet está disponível de maneira mais abrangente onde ocorre oferta de ensino médio, presente em 79% das escolas de assentamento e em 78,5% das escolas em terras quilombolas, seguidas pelas escolas de ensino médio em terras indígenas, com 51,5% de acesso das escolas a internet. Nos anos finais, essa diferença se mantém, com escolas localizadas em assentamentos e em áreas de quilombo apresentando percentuais maiores, 49,6% e 54,5%, respectivamente, e as escolas indígenas com percentuais menores, 26,2%.

No período analisado, as escolas localizadas em assentamentos apresentaram o maior crescimento do acesso à internet. Nos anos iniciais, esse crescimento foi de 32,2 p.p. e nos anos finais cresceu 47,4 p.p. em relação a 2007. De maneira geral, as escolas quilombolas apresentam resultados mais próximos das escolas rurais e as localizadas em terras indígenas apresentam os menores percentuais de internet nas escolas, em todas as etapas de ensino, ainda que apresente um crescimento significativo em relação a 2007.

6 A ORGANIZAÇÃO E OS MATERIAIS PEDAGÓGICOS DAS ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA

A gestão das escolas foi dividida considerando o tempo escolar e os arranjos pedagógicos existentes para atender às especificidades das ELD. A pedagogia da alternância⁷ é uma das propostas presentes nas resoluções curriculares específicas e também nas DCNGEB. Todavia, quando se observam os resultados apresentados no Censo da Educação Básica, descobre-se que apenas 0,5% das escolas rurais adota a pedagogia da alternância, sendo que nas ELD esse percentual sobe para 0,7%, isto é, 69 escolas (Tabela 6).

TABELA 6
PERCENTUAL DE ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA E ESCOLAS RURAIS COM GRUPOS NÃO-SERIADOS E COM FORMAÇÃO DA ALTERNÂNCIA, POR CATEGORIA DE ESCOLA E ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2019

| Categoria de escola/Etapa de ensino | Grupos não-seriados | Formação da alternância |
|--|----------------------------|--------------------------------|
| Escola rural | 7,1 | 0,5 |
| ELD | 6,7 | 0,7 |
| Área de assentamento | 3,7 | 0,9 |
| Terra indígena | 11,8 | 0,4 |
| Remanescente de quilombos | 5,2 | 0,5 |
| AI Assentamento | 3,2 | 0,1 |
| AI Indígena | 11,8 | 0,4 |
| AI Quilombo | 4,2 | 0,3 |
| AF Assentamento | 4,5 | 0,9 |
| AF Indígena | 12,1 | 0,6 |
| AF Quilombo | 2,8 | 1,3 |
| EM Assentamento | 10,0 | 3,3 |
| EM Indígena | 5,3 | 2,1 |
| EM Quilombo | 0,9 | 1,9 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2019).

São as escolas localizadas em assentamentos as que mais se utilizam da pedagogia da alternância: 0,9%, o que é um percentual baixo quando se considera a importância conferida a tal referencial nas diretrizes. No ensino médio, o percentual é um pouco maior, 3,3% das escolas com ensino médio adotam; e, nos anos finais do fundamental, 0,9% das escolas trabalham com a pedagogia da alternância.

⁷ A pedagogia da alternância é um arranjo pedagógico que busca a interação entre as atividades escolares do estudante que vive no campo e a realidade que ele vivencia em seu cotidiano, de forma a promover constante troca de conhecimentos entre seu ambiente de vida e trabalho e o ambiente escolar. A pedagogia da alternância parte do princípio de que as experiências relacionadas às práticas sociais dos sujeitos devem estar dialeticamente articuladas às suas experiências escolares (Passos; Melo, 2012).

As escolas em território quilombola aparecem em seguida, com 0,5% delas ofertando o ensino seguindo a pedagogia da alternância, percentual que cresce para 1,9% no ensino médio. Entre as escolas em território indígena, 0,4% trabalha com tal pedagogia, e no ensino médio o percentual é um pouco maior, 2,1% das escolas. Dessa maneira, apesar de constar nos documentos legais, como se vê, a pedagogia da alternância parece não estar difundida entre as escolas do campo.

Outro elemento importante para o atendimento das especificidades das ELD se refere à organização do tempo escolar. Segundo a LDB, as escolas podem se organizar em grupos não-seriados com base na idade ou competência (Brasil, 1996). Os dados do Censo da Educação Básica mostram que, entre as escolas rurais, 7,1% delas promovem o ensino com grupos não-seriados e, entre as ELD, o percentual é de 6,7%. São as escolas em terras indígenas as que apresentam o maior percentual (11,8%) de oferta de ensino em grupos não-seriados, seguidas das escolas em áreas remanescentes de quilombos, com 5,2%, e das escolas de assentamento, com 3,7%. (Tabela 6). Observando por etapa de ensino, as escolas em terras indígenas são as que mais se utilizam dessa forma de organização do tempo escolar. Em 2019, nos anos iniciais do ensino fundamental, 11,8% das escolas em terras indígenas trabalham com grupos não-seriados, nos anos finais, 12,1%, e no ensino médio, 5,3%.

O uso de materiais didáticos e pedagógicos próprios e que devem respeitar a cultura e as tradições das comunidades é uma das recomendações contidas nas diversas diretrizes analisadas neste estudo. Nesse sentido, verificou-se que o uso de material pedagógico para a educação do campo ocorre em 15% das escolas rurais e em 12,5% das ELD. O grupo que mais utiliza materiais pedagógicos do campo é o dos assentamentos (17,4% das escolas), seguido das escolas em áreas remanescentes de quilombos (10,2%) e das escolas em terras indígenas (7,6%), conforme apresentado na Tabela 7.

TABELA 7

PERCENTUAL DE ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA E DE ESCOLAS RURAIS COM MATERIAL PEDAGÓGICO ESPECÍFICO, POR CATEGORIA DE ESCOLA E ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2019

(continua)

| Categoria de escola/Etapa de ensino | Material do campo | Material étnico | Material indígena |
|--|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| Escola rural | 15,0 | 4,3 | 1,1 |
| ELD | 12,5 | 5,6 | 9,9 |
| Área de assentamento | 17,4 | 3,3 | 0,8 |
| Terra indígena | 7,6 | 3,4 | 29,2 |
| Remanescente de quilombos | 10,2 | 12,6 | 0,7 |
| AI Assentamento | 16,5 | 2,8 | 0,8 |
| AI Indígena | 8,1 | 3,3 | 30,5 |
| AI Remanescente de Quilombo | 10,5 | 12,2 | 0,7 |
| AF Assentamento | 17,0 | 4,2 | 1,0 |

TABELA 7

**PERCENTUAL DE ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA E DE ESCOLAS RURAIS
COM MATERIAL PEDAGÓGICO ESPECÍFICO, POR CATEGORIA DE ESCOLA E ETAPA
DE ENSINO – BRASIL – 2019**

(conclusão)

| Categoria de escola/Etapa de ensino | Material do campo | Material étnico | Material indígena |
|--|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| AF Terra Indígena | 8,5 | 4,6 | 35,0 |
| AF Remanescente de Quilombo | 10,1 | 16,9 | 1,7 |
| EM Assentamento | 42,4 | 14,8 | 1,9 |
| EM Terra Indígena | 6,2 | 10,7 | 40,2 |
| EM Remanescente de Quilombo | 16,8 | 30,8 | 0,9 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2019).

É também nos assentamentos que identificamos o maior percentual de uso de material pedagógico específico a partir das etapas de ensino. Nos anos iniciais, 16,5% das escolas possuem material específico; nos anos finais, o percentual é de 17% e, no ensino médio, 42,4% das escolas de assentamento possuem material pedagógico do campo.

Entre as escolas localizadas nos quilombos, o maior percentual de utilização de material do campo aparece nas escolas que ofertam ensino médio (16,8%), seguidas daquelas que ofertam anos iniciais (10,5%) e anos finais (10,1%). Entre as escolas em terras indígenas, em todas as etapas, nenhuma possui percentuais de uso de material pedagógico do campo acima de 10%.

Mas quando se observa o uso de material pedagógico indígena, 29,2% das escolas localizadas em terras indígenas possuem tal material. O maior percentual aparece na etapa do ensino médio, com 40,2% das escolas, seguido dos anos finais, com 35%, e dos anos iniciais, com 30,5% das escolas trabalhando com material pedagógico indígena (Tabela 7).

No que se refere ao uso de materiais pedagógicos para a educação das relações étnico-raciais, os dados revelam que, enquanto nas escolas rurais, apenas 4,3% delas utilizam esse tipo de material pedagógico, entre as ELD isso ocorre em 5,6% e, entre as escolas em terras quilombolas, o percentual é de 12,6%.

No ensino médio, encontram-se os maiores percentuais, 30,8% das escolas em terras quilombolas que utilizam materiais pedagógicos para a educação das relações étnico-raciais, seguidas dos anos finais, com 16,9%, e dos anos iniciais, com 12,2% das escolas utilizando o referido material pedagógico.

Dessa forma, entre as ELD, nos três grupos analisados, as escolas em terras indígenas são as que mais fazem uso de material pedagógico adequado, 29% das escolas indígenas possuem material pedagógico específico, seguidas dos assentamentos, com 17% das escolas trabalhando com material pedagógico do campo e de 12% das escolas em áreas remanescentes de quilombos trabalhando com material pedagógico

específico com seus alunos, considerando ainda que 10% de suas escolas também utilizam material pedagógico do campo.

Na sequência, a análise sobre o perfil dos docentes que atuam nas ELD auxilia a compreender as condições pedagógicas em que ocorre o ensino.

7 OS DOCENTES DAS ELD: DISTRIBUIÇÃO, VÍNCULOS E ESCOLARIDADE/FORMAÇÃO

Estão identificados no Censo da Educação Básica diferentes tipos de docentes. Para efeito deste estudo, faremos nesta seção uma análise do perfil dos docentes responsáveis ou regentes de turmas presenciais ou de modalidade a distância (EaD)⁸, com atuação em turmas dedicadas a atividades de escolarização. Não foram considerados nas análises, portanto, alguns profissionais que exercem funções diferentes das de ensino, bem como docentes dedicados apenas a atividades complementares ou de atendimento educacional especializado⁹.

Para uma compreensão das diferenças existentes, será descrita a distribuição desses docentes por distintos contextos de atuação, como: as categorias de ELD – em alguns momentos comparadas com escolas rurais –; as unidades da Federação onde as escolas se situam; as dependências administrativas a que estão vinculadas; os tipos de contratação a que os docentes estão submetidos no exercício de suas funções; as etapas de ensino em que lecionam; e a escolaridade e/ou formação dos docentes para atuação no magistério.

A Tabela 8 apresenta a evolução comparada do quantitativo de docentes nas escolas rurais e nas escolas com localização diferenciada. Pode-se notar que, enquanto as escolas rurais permaneceram com um número de docentes mais ou menos estável entre 2008 e 2014, registrando queda a partir de então, essa evolução no conjunto das ELD foi de crescimento ao longo da série histórica analisada. Entre 2007 e 2019, a queda no número de docentes de escolas rurais foi de -6,5%¹⁰, enquanto o crescimento no conjunto das ELD foi de 78,0%. Considerando cada uma das categorias de ELD,

⁸ O Censo da Educação Básica contém a variável “TP_TIPO_DOCENTE”, referente à função que o docente exerce na escola. Nela os docentes são categorizados em: 1 – Docente; 2 – Auxiliar/Assistente Educacional; 3 – Profissional/Monitor de atividade complementar; 4 – Tradutor Intérprete de Libras; 5 – Docente Titular – coordenador de tutoria (de módulo ou disciplina) – EaD; 6 – Docente Tutor – Auxiliar (de módulo ou disciplina) – EaD; 7 – Guia intérprete; e 8 – Profissional de apoio escolar para alunos com deficiência (Lei nº 13.146/2015). Neste trabalho foram considerados apenas os docentes dos tipos “1 – Docente” e “5 – Docente Titular – coordenador de tutoria (de módulo ou disciplina) – EaD”.

⁹ A variável “TP_TIPO_ATENDIMENTO_TURMA” permite identificar os seguintes tipos de turma: 1 – Exclusivo Escolarização; 2 – Atividade complementar e escolarização; 3 – Atividade complementar; e 4 – Atendimento Educacional Especializado (AEE). As análises desenvolvidas se restringiram às categorias relativas a atividades de escolarização (tipos “1” e “2”).

¹⁰ Essa diminuição no número de docentes de escolas rurais ocorreu, entre 2007 e 2019, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e na EJA, conforme Tabela 9.

o crescimento mais acentuado foi nas áreas de remanescentes de quilombos (171,7%), seguidas pelas terras indígenas (116,9%), sendo que o crescimento foi menor nas áreas de assentamento (31,6%)¹¹.

TABELA 8
DOCENTES EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA E ESCOLAS RURAIS
- BRASIL - 2007-2019

| Ano | Escola rural | ELD ¹ | Assentamento | Terra indígena | Remanescente de quilombo |
|------|--------------|------------------|--------------|----------------|--------------------------|
| 2007 | 297.668 | 35.158 | 19.979 | 8.922 | 6.302 |
| 2008 | 308.082 | 39.004 | 20.011 | 9.716 | 9.344 |
| 2009 | 309.480 | 38.412 | 18.457 | 10.349 | 9.702 |
| 2010 | 306.845 | 40.222 | 18.413 | 11.153 | 10.752 |
| 2011 | 303.615 | 45.296 | 21.799 | 12.060 | 11.590 |
| 2012 | 305.644 | 47.240 | 22.456 | 13.007 | 11.971 |
| 2013 | 308.273 | 49.209 | 21.584 | 14.600 | 13.196 |
| 2014 | 303.450 | 52.916 | 23.399 | 15.419 | 14.277 |
| 2015 | 298.958 | 55.640 | 24.836 | 16.016 | 15.018 |
| 2016 | 296.211 | 56.919 | 25.228 | 16.921 | 15.031 |
| 2017 | 293.663 | 59.650 | 26.011 | 17.993 | 15.896 |
| 2018 | 286.431 | 59.416 | 25.052 | 18.536 | 16.057 |
| 2019 | 278.415 | 62.569 | 26.288 | 19.356 | 17.122 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2007-2019).

Nota: A quantidade de docentes das ELD não corresponde à soma das quantidades de docentes nas três categorias de ELD. Para entender o porquê, vide nota de rodapé nº 11.

(1) Em todas as análises sobre docentes, a quantidade de docentes em cada categoria de escola ou dentro de cada contexto de análise (UF, dependência administrativa, tipo de contratação e etapa de ensino), foi obtida excluindo-se os registros duplicados para cada docente individual; ou seja, cada docente foi computado apenas uma vez dentro de cada categoria ou contexto de análise.

Para uma compreensão dos resultados acima, são apresentados na Tabela 9 os números e percentuais de docentes, por etapa de ensino e categoria de escola. As etapas selecionadas para análise foram: creche, pré-escola, anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos, tanto de ensino fundamental quanto de ensino médio¹².

A análise da evolução dos números de docentes entre 2007 e 2019 mostra que houve crescimento da quantidade de docentes em atuação nas ELD, em todas as etapas de ensino. Entretanto, esse crescimento foi bem mais elevado nas creches, onde o número de docentes cresceu 604,6%, de 304 para 2.142 docentes; e no ensino médio,

¹¹ Nas áreas de assentamento, o número de docentes chegou a ter uma leve diminuição nos anos iniciais do ensino fundamental, entre 2007 e 2019, conforme Tabela 9.

¹² As somas dos percentuais em cada tipo de escola e ano ultrapassam 100%, pois muitos docentes tiveram atuação em mais de uma das etapas elencadas.

onde cresceu 368,1% (1.870 para 8.754). O menor crescimento foi observado nos anos iniciais do ensino fundamental, no qual esse número se elevou em apenas 30,5%, subindo de 14.308 para 18.674 docentes. Nas escolas rurais, o maior crescimento observado também ocorreu nas creches, cujo número de docentes cresceu de 5.086 para 15.024 (195,4%). Crescimento significativo se deu também no ensino médio (86,5%). Entretanto, como visto anteriormente, houve diminuição no número de docentes nas escolas rurais (-6,5%) como um todo, puxado por reduções ocorridas nos anos iniciais (-19,8%) e finais (-11,4%) do ensino fundamental e na EJA (-12,9%).

Comparando-se ELD com escolas rurais em 2019, verificou-se que as primeiras tiveram percentuais mais elevados de docentes dedicados aos anos finais do ensino fundamental, ao ensino médio e à EJA. A situação se inverteu nas creches, pré-escolas e anos iniciais do ensino fundamental, em que os percentuais foram mais altos para as escolas rurais. Em ambos os casos – ELD e escolas rurais – a maior parte dos docentes continua atuando nos anos iniciais e nos anos finais do ensino fundamental.

Na comparação entre as categorias de ELD, destacaram-se as creches localizadas nas áreas remanescentes de quilombos, que concentravam 5,7% dos docentes, enquanto nas terras indígenas o percentual dedicado às creches foi de 2,2% do total em atividade nessas áreas. Nos assentamentos, esse percentual foi de 2,9%. Por outro lado, em terras indígenas os percentuais de docentes que atuavam no ensino médio (20,8%) e em EJA (15,2%) foram mais elevados do que nos assentamentos – 10,9% e 11,9%, respectivamente – e nas áreas remanescentes de quilombos – 11,1% e 12,3%.

TABELA 9
DOCENTES EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA E ESCOLAS RURAIS,
POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2007/2019

| Etapa de ensino | | Rurais | | ELD | | Assentamento | | Indígena | | Quilombo | |
|-------------------------------------|----------|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
| | | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 |
| Creche | N | 5.086 | 15.024 | 304 | 2.142 | 153 | 754 | 51 | 419 | 100 | 969 |
| | % | 1,7% | 5,4% | 0,9% | 3,4% | 0,8% | 2,9% | 0,6% | 2,2% | 1,6% | 5,7% |
| Pré-escola | N | 37.898 | 42.349 | 3.896 | 8.400 | 2.220 | 3.666 | 821 | 2.383 | 856 | 2.357 |
| | % | 12,8% | 15,3% | 11,1% | 13,4% | 11,1% | 13,9% | 9,2% | 12,3% | 13,6% | 13,8% |
| Anos iniciais do ensino fundamental | N | 117.674 | 94.375 | 14.308 | 18.674 | 7.893 | 7.845 | 3.854 | 5.863 | 2.570 | 4.977 |
| | % | 39,7% | 34,1% | 40,7% | 29,9% | 39,6% | 29,8% | 43,2% | 30,3% | 40,8% | 29,1% |
| Anos finais ensino fundamental | N | 146.107 | 129.485 | 18.027 | 33.792 | 10.967 | 14.665 | 4.330 | 10.796 | 2.742 | 8.436 |
| | % | 49,4% | 46,7% | 51,3% | 54,0% | 55,0% | 55,8% | 48,5% | 55,8% | 43,5% | 49,3% |
| Ensino médio | N | 16.294 | 30.382 | 1.870 | 8.754 | 905 | 2.854 | 794 | 4.019 | 171 | 1.896 |
| | % | 5,5% | 11,0% | 5,3% | 14,0% | 4,5% | 10,9% | 8,9% | 20,8% | 2,7% | 11,1% |
| EJA | N | 31.361 | 27.331 | 4.290 | 8.170 | 2.479 | 3.131 | 879 | 2.939 | 933 | 2.111 |
| | % | 10,6% | 9,9% | 12,2% | 13,1% | 12,4% | 11,9% | 9,9% | 15,2% | 14,8% | 12,3% |
| Todas | N | 296.054 | 277.154 | 35.129 | 62.534 | 19.954 | 26.288 | 8.922 | 19.356 | 6.298 | 17.122 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2007/2019).

Em 2019, de acordo com a Tabela 10, os maiores quantitativos de docentes atuando em ELD estavam no Maranhão (11.464), no Pará (7.954), na Bahia (6.347) e no Amazonas (4.980). Estes estados também concentraram mais da metade (51,7%) do crescimento no número de docentes observado entre 2007 e 2019, somando 14.180 de um total de 27.414 novos docentes. Houve crescimento do número de docentes em ELD em todas as unidades da Federação, exceto no Distrito Federal.

Nas áreas de assentamento, os maiores contingentes de docentes em 2019 estavam localizados no Maranhão (6.380) e no Pará (5.209). Juntos, foram responsáveis por 72,4% do crescimento no número de docentes no período. Por outro lado, nesta categoria de ELD houve queda no número de docentes em nove unidades da Federação, mais acentuada na Bahia (-539), em Rondônia (-179) e no Acre (-117). Esse comportamento de queda é semelhante ao observado entre as escolas rurais, em que a redução no número de docentes se deu em 12 UFs.

Os docentes de escolas localizadas em terras indígenas eram mais numerosos no Amazonas (4.336), em Roraima (2.045), no Mato Grosso (1.661) e no Pará (1.388), que também foram os estados onde esses números mais cresceram entre 2007 e 2019. Houve queda no número de docentes em terras indígenas apenas em Goiás (-12). Nas áreas remanescentes de quilombos os destaques foram Maranhão (4.203), Bahia (4.200), Pará (1.408) e Minas Gerais (1.351), tanto em relação aos totais de docentes em 2019 quanto em relação aos crescimentos observados a partir de 2007. Foi registrada queda no número de docentes nos estados do Paraná (-88) e do Mato Grosso do Sul (-9).

A única unidade da Federação que não possuía docentes em nenhuma das categorias de ELD, em 2019, foi o Distrito Federal, sendo que em 2007 existiam 13 docentes em áreas de assentamentos daquela UF. Acre e Roraima não registraram docentes em áreas remanescentes de quilombos, tanto em 2007 quanto em 2019, sendo que as outras UFs possuíam docentes em pelo menos duas categorias de ELD.

TABELA 10

**DOCENTES EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA E ESCOLAS RURAIS,
POR CATEGORIA DE ESCOLA E UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2007/2019**

(continua)

| UF | Escola rural | | ELD | | Assentamento | | Indígena | | Quilombo | |
|--------------|--------------|--------|-------|--------|--------------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 |
| Maranhão | 29.889 | 31.653 | 6.764 | 11.464 | 4.604 | 6.380 | 515 | 953 | 1.669 | 4.203 |
| Pará | 20.886 | 23.709 | 3.464 | 7.954 | 2.418 | 5.209 | 410 | 1.388 | 637 | 1.408 |
| Bahia | 45.447 | 38.379 | 3.907 | 6.347 | 1.940 | 1.401 | 283 | 752 | 1.689 | 4.200 |
| Amazonas | 7.894 | 9.398 | 2.430 | 4.980 | 309 | 607 | 2.123 | 4.336 | 0 | 45 |
| Mato Grosso | 3.315 | 4.109 | 2.371 | 3.688 | 1.554 | 1.826 | 808 | 1.661 | 13 | 206 |
| Minas Gerais | 25.355 | 19.867 | 1.003 | 2.636 | 351 | 665 | 224 | 628 | 428 | 1.351 |
| Pernambuco | 20.273 | 15.799 | 1.246 | 2.375 | 423 | 589 | 494 | 1.170 | 331 | 616 |
| Roraima | 636 | 832 | 1.290 | 2.298 | 265 | 256 | 1.025 | 2.045 | 0 | 0 |

TABELA 10

DOCENTES EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA E ESCOLAS RURAIS,
POR CATEGORIA DE ESCOLA E UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2007/2019

(conclusão)

| UF | Escola rural | | ELD | | Assentamento | | Indígena | | Quilombo | |
|---------------------|--------------|--------|-------|-------|--------------|-------|----------|-------|----------|------|
| | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 | 2007 | 2019 |
| Mato Grosso do Sul | 1.224 | 2.051 | 1.466 | 2.241 | 762 | 960 | 621 | 1.206 | 85 | 76 |
| Ceará | 24.285 | 20.945 | 1.347 | 2.146 | 1.024 | 1.158 | 240 | 700 | 83 | 293 |
| Rio Grande do Sul | 17.429 | 13.795 | 1.002 | 1.737 | 414 | 504 | 331 | 531 | 257 | 705 |
| Paraná | 9.244 | 9.552 | 854 | 1.494 | 573 | 811 | 166 | 662 | 115 | 27 |
| Tocantins | 2.430 | 1.892 | 1.072 | 1.358 | 705 | 695 | 309 | 484 | 60 | 179 |
| Acre | 2.401 | 3.372 | 999 | 1.263 | 729 | 612 | 270 | 651 | 0 | 0 |
| Paraíba | 10.570 | 8.186 | 680 | 1.253 | 379 | 570 | 203 | 420 | 98 | 266 |
| Piauí | 13.381 | 11.377 | 821 | 1.206 | 764 | 724 | 0 | 3 | 57 | 481 |
| Alagoas | 8.621 | 8.737 | 410 | 1.115 | 203 | 397 | 90 | 234 | 117 | 489 |
| Amapá | 1.656 | 1.777 | 594 | 1.041 | 267 | 359 | 251 | 357 | 76 | 327 |
| Goiás | 3.280 | 3.045 | 438 | 1.035 | 316 | 345 | 35 | 23 | 87 | 669 |
| São Paulo | 9.337 | 10.667 | 429 | 1.008 | 225 | 579 | 102 | 304 | 102 | 125 |
| Rio de Janeiro | 9.591 | 10.787 | 265 | 858 | 116 | 64 | 7 | 22 | 142 | 772 |
| Rio Grande do Norte | 7.146 | 5.987 | 606 | 786 | 553 | 615 | 0 | 58 | 53 | 114 |
| Rondônia | 3.249 | 2.268 | 666 | 684 | 460 | 281 | 204 | 393 | 2 | 11 |
| Sergipe | 6.497 | 5.636 | 408 | 601 | 250 | 228 | 0 | 11 | 160 | 367 |
| Santa Catarina | 7.813 | 8.071 | 375 | 535 | 207 | 213 | 162 | 315 | 6 | 7 |
| Espírito Santo | 5.020 | 5.309 | 239 | 470 | 156 | 240 | 49 | 50 | 35 | 186 |
| Distrito Federal | 1.005 | 1.487 | 13 | 0 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2007/2019).

A Tabela 11 expõe que no conjunto das ELD predominam os docentes atuando na esfera municipal, mas o percentual destes vem caindo ao longo do período: foi 77,0% em 2007 e passou a ser 69,7% em 2019. Por outro lado, o percentual de docentes em ELD estaduais cresceu de 22,5% em 2007 para 29,2% em 2019. A mesma tendência de crescimento da participação estadual e diminuição da municipal pôde ser observada nas escolas rurais, onde também predominam os docentes em escolas municipais. Além disso, em ambos os grupos a participação de escolas federais e privadas se manteve reduzida em todo o período, somando, em 2019, 1,0% nas ELD e 3,7% nas rurais.

Ao focalizar cada categoria de ELD isoladamente, vê-se que a tendência de crescimento de participação da esfera estadual e diminuição da municipal se manteve nas três categorias. Considerando a informação mais recente (2019), houve predomínio da dependência municipal nos assentamentos (83,18%) e nas áreas remanescentes de

quilombos (81,9%). Além disso, em terras indígenas, diferentemente das outras duas categorias de ELD, o percentual de docentes em escolas estaduais (58,9%) foi maior do que em escolas municipais (40,9%).

TABELA 11

PERCENTUAL DE DOCENTES EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA E EM ESCOLAS RURAIS, POR CATEGORIA DE ESCOLA E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2007/2019

| Categoria de escola | Dependência administrativa | Ano | | | | | | |
|---------------------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 |
| Escola rural | Federal | 0,6% | 0,7% | 0,9% | 1,1% | 1,4% | 1,6% | 1,6% |
| | Estadual | 13,1% | 13,2% | 14,4% | 13,7% | 14,5% | 14,5% | 15,1% |
| | Municipal | 85,1% | 84,9% | 83,3% | 83,7% | 82,3% | 82,0% | 81,2% |
| | Privada | 1,3% | 1,3% | 1,4% | 1,5% | 1,7% | 1,8% | 2,1% |
| ELD | Federal | - | 0,1% | 0,2% | 0,2% | 0,1% | 0,3% | 0,2% |
| | Estadual | 22,5% | 28,0% | 26,0% | 27,1% | 28,1% | 27,8% | 29,2% |
| | Municipal | 77,0% | 71,0% | 73,2% | 72,0% | 70,9% | 71,2% | 69,7% |
| | Privada | 0,4% | 0,9% | 0,6% | 0,6% | 0,9% | 0,8% | 0,8% |
| Assentamento | Federal | - | 0,1% | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,6% | 0,3% |
| | Estadual | 11,5% | 15,0% | 13,4% | 14,3% | 15,0% | 14,3% | 15,5% |
| | Municipal | 88,1% | 84,5% | 85,9% | 84,5% | 83,9% | 84,0% | 83,1% |
| | Privada | 0,4% | 0,5% | 0,4% | 0,9% | 0,9% | 1,1% | 1,0% |
| Indígena | Federal | - | - | 0,1% | - | - | - | - |
| | Estadual | 56,1% | 58,7% | 58,4% | 57,3% | 58,6% | 58,3% | 58,9% |
| | Municipal | 43,6% | 41,2% | 41,4% | 42,6% | 40,9% | 41,6% | 40,9% |
| | Privada | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,1% | 0,5% | 0,1% | 0,3% |
| Quilombo | Federal | - | 0,2% | 0,3% | 0,2% | - | - | 0,4% |
| | Estadual | 9,8% | 20,1% | 15,8% | 14,6% | 17,0% | 15,4% | 16,6% |
| | Municipal | 89,4% | 77,1% | 82,7% | 84,4% | 81,7% | 83,7% | 81,9% |
| | Privada | 0,8% | 2,6% | 1,2% | 0,8% | 1,3% | 0,9% | 1,1% |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2007/2019).

Uma análise mais específica das ELD pode ser feita considerando a distribuição dos docentes por dependências administrativas nas unidades da Federação, conforme Tabela 12. Nesta, apesar da análise anterior ter revelado a maior participação de docentes das ELD atuando em escolas municipais, pode-se verificar que em dez unidades da Federação predominavam os docentes em escolas estaduais: Rondônia (58,9%), Acre (56,0%), Roraima (75,5%), Amapá (70,9%), Pernambuco (52,7%), Minas Gerais (52,8%), São Paulo (56,3%), Paraná (82,5%), Santa Catarina (64,3%) e Mato Grosso (64,6%).

Nas áreas de assentamento, onde também há predominância de docentes na dependência municipal, os percentuais de docentes em escolas estaduais foram maiores do que nas escolas municipais no Amapá (50,1%), no Espírito Santo (58,3%) e no Paraná (67,9%). Há também uma inversão em favor dos docentes em escolas estaduais nas áreas remanescentes de quilombos de Roraima (71,3%), do Rio de Janeiro (92,6%), de Santa Catarina (52,6%) e do Rio Grande do Sul (75,2%). Entretanto, entre as ELD das terras indígenas, onde o predomínio é maior dos docentes em escolas estaduais, essa inversão se faz em favor dos docentes de escolas municipais no Amazonas (83,7%), no Pará (79,9%), no Piauí (100,0%), no Rio Grande do Norte (100,0%), no Espírito Santo (100,0%) e no Mato Grosso do Sul (84,1%).

TABELA 12

PERCENTUAL DE DOCENTES EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA, POR CATEGORIA DE ESCOLA, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2019

(continua)

| Brasil/UF | ELD | | | | Assentamento | | | | Terra indígena | | | | Remanescente de quilombo | | | |
|---------------------|------------|-------------|-------------|------------|--------------|-------------|-------------|------------|----------------|-------------|-------------|------------|--------------------------|-------------|-------------|------------|
| | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Federal | Estadual | Municipal | Privada |
| Brasil | 0,2 | 29,2 | 69,7 | 0,8 | 0,0 | 15,5 | 83,1 | 1,0 | | 58,9 | 40,9 | 0,3 | 0,4 | 16,6 | 81,9 | 1,1 |
| Rondônia | - | 58,9 | 41,1 | - | - | 3,6 | 96,4 | - | - | 100,0 | - | - | - | - | 100,0 | - |
| Acre | - | 56,0 | 44,0 | - | - | 38,1 | 61,9 | - | - | 72,8 | 27,2 | - | - | - | 100,0 | - |
| Amazonas | - | 14,5 | 85,5 | - | - | 2,3 | 97,7 | - | - | 16,3 | 83,7 | - | - | 10,6 | 89,4 | - |
| Roraima | 1,4 | 75,5 | 22,9 | 0,2 | 12,5 | 29,3 | 58,2 | - | - | 81,3 | 18,4 | 0,2 | - | 71,3 | 28,7 | - |
| Pará | 0,4 | 5,4 | 93,5 | 0,7 | 0,7 | - | 98,3 | 1,1 | - | 20,1 | 79,9 | - | - | 33,5 | 66,5 | - |
| Amapá | - | 70,9 | 28,3 | 0,8 | - | 50,1 | 47,6 | 2,2 | - | 91,3 | 8,7 | - | - | 4,8 | 94,0 | 1,1 |
| Tocantins | - | 46,1 | 53,9 | - | - | 14,2 | 85,8 | | - | 96,5 | 3,5 | - | - | 1,5 | 98,5 | - |
| Maranhão | - | 9,6 | 88,8 | 1,5 | - | 2,7 | 95,3 | 2,1 | - | 77,8 | 22,2 | - | - | 2,4 | 90,8 | 6,8 |
| Piauí | - | 9,2 | 90,8 | - | - | 14,4 | 85,6 | | - | - | 100,0 | - | - | - | 97,4 | 2,6 |
| Ceará | - | 34,5 | 64,4 | 1,2 | - | 11,7 | 87,9 | 0,4 | - | 85,6 | 14,4 | - | - | 12,8 | 87,2 | - |
| Rio Grande do Norte | - | 7,5 | 91,7 | 0,8 | - | 9,8 | 89,8 | 0,5 | - | - | 100,0 | - | - | 11,9 | 86,7 | 1,5 |
| Paraíba | - | 23,6 | 75,3 | 1,1 | - | 6,1 | 93,9 | - | - | 54,0 | 42,6 | 3,3 | - | 2,2 | 97,8 | - |
| Pernambuco | - | 52,7 | 46,6 | 0,7 | - | 2,4 | 96,3 | 1,4 | - | 99,5 | 0,5 | - | - | 15,8 | 84,2 | - |
| Alagoas | - | 17,8 | 82,2 | - | - | - | 100,0 | - | - | 79,9 | 20,1 | - | - | 22,3 | 76,9 | 0,7 |
| Sergipe | - | 18,8 | 81,2 | - | - | 20,6 | 79,4 | - | - | 100,0 | - | - | - | 40,2 | 59,2 | 0,6 |
| Bahia | - | 23,1 | 76,1 | 0,8 | - | 5,9 | 92,8 | 1,4 | - | 59,6 | 40,4 | - | - | 9,7 | 90,3 | - |
| Minas Gerais | - | 52,8 | 45,9 | 1,3 | - | 33,2 | 62,9 | 3,9 | - | 100,0 | - | - | 9,2 | 1,3 | 85,9 | 3,6 |
| Espírito Santo | - | 33,6 | 66,4 | - | - | 58,3 | 41,7 | - | - | - | 100,0 | - | - | 20,8 | 79,2 | - |

TABELA 12

PERCENTUAL DE DOCENTES EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA, POR CATEGORIA DE ESCOLA, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2019

(conclusão)

| Brasil/UF | ELD | | | | Assentamento | | | | Terra indígena | | | | Remanescente de quilombo | | | |
|--------------------|---------|----------|-----------|---------|--------------|----------|-----------|---------|----------------|----------|-----------|---------|--------------------------|----------|-----------|---------|
| | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Federal | Estadual | Municipal | Privada |
| Rio de Janeiro | 8,3 | 2,9 | 85,0 | 3,8 | - | - | 96,9 | 3,1 | - | 68,2 | 18,2 | 13,6 | - | 92,6 | 7,4 | - |
| São Paulo | - | 56,3 | 40,9 | 2,9 | - | 51,8 | 48,2 | - | - | 79,3 | 11,2 | 9,5 | - | - | 100,0 | - |
| Paraná | - | 82,5 | 17,5 | - | - | 67,9 | 32,1 | - | - | 100,0 | - | - | - | 9,4 | 86,5 | 4,1 |
| Santa Catarina | 2,6 | 64,3 | 33,1 | - | 6,6 | 25,8 | 67,6 | - | - | 91,7 | 8,3 | - | - | 52,6 | 47,4 | - |
| Rio Grande do Sul | - | 45,0 | 53,4 | 1,7 | - | 44,4 | 55,6 | - | - | 92,8 | 7,2 | - | - | 75,2 | 24,8 | - |
| Mato Grosso do Sul | - | 20,5 | 78,8 | 0,8 | - | 24,0 | 74,5 | 1,6 | - | 15,8 | 84,1 | 0,2 | - | 27,7 | 71,7 | 0,6 |
| Mato Grosso | - | 64,6 | 35,3 | 0,1 | - | 58,2 | 41,8 | - | - | 70,3 | 29,6 | 0,2 | - | - | - | - |
| Goiás | - | 23,2 | 76,4 | 0,4 | - | 9,9 | 90,1 | - | - | 95,7 | 4,3 | - | - | - | - | - |
| Distrito Federal | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2019).

A Tabela 13 possibilita analisarmos a evolução dos docentes por tipo de contratação¹³, fazendo a comparação entre ELD e escolas rurais e entre as três categorias de ELD. A maior parte dos docentes foi categorizada em dois tipos de contratação: concursados/efetivos/estáveis e contrato temporário. Em 2019, esses dois tipos reuniram cerca de 99% em todas as categorias de escolas apresentadas. Nas ELD, em geral, a maior parte dos docentes é de contrato temporário, com tendência de crescimento dessa parcela: partiu de 56,1% em 2011 e se elevou a 61,6% em 2019. Com isso, a participação dos docentes concursados/efetivos/estáveis tem se tornado cada vez menor nas ELD: era 43,4% no início da série histórica e diminuiu para 37,3% no fim da série. Comparando essas escolas com as escolas rurais, verifica-se que essa tendência de crescimento dos percentuais relativos a contratos temporários e a diminuição de concursados é a mesma. Entretanto, nessas últimas os docentes concursados ainda são maioria.

Entre as categorias de ELD, encontramos situações diversas, com maior participação de docentes contratados temporariamente nos assentamentos e terras

¹³ A variável “TP_TIPO_CONTRATAÇÃO” se refere ao regime de contratação ou tipo de vínculo apenas para profissionais escolares de escolas públicas. Essa informação passou a ser coletada a partir do Censo da Educação Básica de 2011.

indígenas, mas com tendências diferentes. Enquanto nos assentamentos o perfil de distribuição tem se mantido mais ou menos o mesmo ao longo do período, chegando em 2019 com 54,8% de contratos temporários e 44,1% de concursados; nas terras indígenas, houve crescimento da parcela relativa aos contratos temporários, que se elevou de 78,3% para 85,1% ao longo da série histórica, com diminuição do percentual de docentes concursados de 21,4% para 13,7%. Reforçou-se, portanto, nas terras indígenas, a grande prevalência dos docentes com contrato temporário.

Nas áreas remanescentes de quilombos, a distribuição e a tendência são mais semelhantes ao que observamos nas escolas rurais: predominância dos docentes concursados, mas com queda de 59,2% em 2011 até 54,0% em 2019; e crescimento do percentual de docentes contratados de 39,9% para 44,9% ao longo do período. Tal característica ressalta uma especificidade dessa categoria de escolas, que a distingue dos outros tipos de ELD nesse quesito.

TABELA 13

PERCENTUAL DE DOCENTES EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA E EM ESCOLAS PÚBLICAS RURAIS, POR CATEGORIA DE ESCOLA E TIPO DE CONTRATAÇÃO – BRASIL – 2011-2019

(continua)

| Categoria de escola | Tipo de contratação | Ano | | | | | | | | |
|---------------------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Escola rural | Concursado/efetivo/estável | 62,1% | 60,7% | 59,4% | 59,0% | 58,5% | 58,4% | 57,6% | 56,5% | 56,7% |
| | Contrato temporário | 37,6% | 38,4% | 39,8% | 40,1% | 40,7% | 40,8% | 41,6% | 42,2% | 41,9% |
| | Contrato terceirizado | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,4% | 0,3% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% |
| | Contrato CLT | | 0,6% | 0,6% | 0,6% | 0,5% | 0,5% | 0,4% | 0,9% | 1,0% |
| ELD | Concursado/efetivo/estável | 43,4% | 41,8% | 39,5% | 39,5% | 39,3% | 38,8% | 37,7% | 37,0% | 37,3% |
| | Contrato temporário | 56,1% | 56,9% | 59,4% | 59,4% | 59,6% | 60,3% | 61,6% | 62,0% | 61,6% |
| | Contrato terceirizado | 0,5% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,4% | 0,3% | 0,4% | 0,5% |
| | Contrato CLT | | 0,9% | 0,8% | 0,8% | 0,9% | 0,5% | 0,4% | 0,5% | 0,6% |
| Assentamento | Concursado/efetivo/estável | 47,3% | 45,5% | 44,7% | 44,9% | 44,5% | 44,6% | 44,2% | 44,0% | 44,1% |
| | Contrato temporário | 52,3% | 53,8% | 54,8% | 54,5% | 54,8% | 54,5% | 55,0% | 55,1% | 54,8% |
| | Contrato terceirizado | 0,4% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,6% | 0,3% | 0,4% | 0,5% |
| | Contrato CLT | | 0,4% | 0,3% | 0,4% | 0,5% | 0,4% | 0,5% | 0,5% | 0,6% |

TABELA 13

PERCENTUAL DE DOCENTES EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA E EM ESCOLAS PÚBLICAS RURAIS, POR CATEGORIA DE ESCOLA E TIPO DE CONTRATAÇÃO – BRASIL – 2011-2019

(conclusão)

| Categoria de escola | Tipo de contratação | Ano | | | | | | | | |
|---------------------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Indígena | Concursado/efetivo/estável | 21,4% | 22,0% | 18,2% | 17,6% | 18,0% | 16,4% | 15,2% | 14,5% | 13,7% |
| | Contrato temporário | 78,3% | 75,6% | 79,8% | 80,5% | 79,8% | 82,5% | 84,1% | 84,5% | 85,1% |
| | Contrato terceirizado | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,4% |
| | Contrato CLT | | 2,1% | 1,8% | 1,6% | 1,9% | 0,9% | 0,4% | 0,8% | 0,8% |
| Quilombo | Concursado/efetivo/estável | 59,2% | 56,9% | 54,9% | 54,5% | 53,4% | 54,4% | 53,0% | 52,6% | 54,0% |
| | Contrato temporário | 39,9% | 42,1% | 44,0% | 44,4% | 45,9% | 44,7% | 46,4% | 46,4% | 44,9% |
| | Contrato terceirizado | 0,9% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,4% | 0,7% | 0,7% |
| | Contrato CLT | | 0,4% | 0,6% | 0,6% | 0,3% | 0,4% | 0,2% | 0,3% | 0,4% |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2011-2019).

Na Tabela 14, pode-se observar que os docentes que atuam no conjunto das ELD, em sua maior parte – acima de 50% em todas as etapas de ensino – possuem nível superior com licenciatura ou complementação pedagógica. A presença desse nível de escolarização/formação é maior, como se esperaria, nos anos finais do ensino fundamental (60,0%) e no ensino médio (67,9%). Nota-se, ainda, que a soma de docentes com formação para o magistério, em nível médio ou superior, eleva-se nas ELD a 82,4% em creches, 78,3% em pré-escolas e 80,7% nos anos iniciais do ensino fundamental. Nessas etapas, o curso normal de nível médio é considerado formação adequada.

Entretanto, em todas as etapas consideradas, as escolas rurais possuem proporção de docentes com nível superior de escolaridade com formação pedagógica acima de 61,9%, sendo que essa proporção se eleva para 77,6% nos anos finais do ensino fundamental e 84,1% no ensino médio. Além disso, nas etapas em que os docentes com curso normal podem atuar com adequação, a soma destes com os de nível superior de licenciatura ou com complementação pedagógica se eleva a 85,9% em creches, 87,6% nas pré-escolas e 89,2% nos anos iniciais do ensino fundamental.

Voltando-se para as especificidades das categorias de ELD, nota-se uma similaridade entre os perfis de distribuição dos docentes nas áreas de assentamentos e nos remanescentes de quilombos. Nessas duas áreas, os docentes possuem níveis mais elevados de escolaridade e formação do que aqueles que atuam em terras indígenas,

onde há um percentual ainda grande – acima de 26,5% em todas as etapas de ensino – daqueles que apenas possuem ensino médio de formação geral ou técnica, sem qualquer formação para o magistério.

TABELA 14
PERCENTUAL DE DOCENTES EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA, POR CATEGORIA E ETAPA DE ENSINO, SEGUNDO O NÍVEL DE ESCOLARIZAÇÃO/FORMAÇÃO – BRASIL – 2019

(continua)

| Tipo de escola | Nível de escolarização/formação | Etapa de ensino | | | | | |
|----------------|--|-----------------|------------|---------------------|-------------------|--------------|-------|
| | | Creche | Pré-escola | Anos iniciais do EF | Anos finais do EF | Ensino médio | EJA |
| Rural | Superior de licenciatura ou complementação pedagógica | 61,9% | 66,9% | 71,9% | 77,6% | 84,1% | 64,4% |
| | Médio com formação para magistério | 24,0% | 20,7% | 17,3% | 11,4% | 1,3% | 14,8% |
| | Superior sem licenciatura ou complementação pedagógica | 3,0% | 3,0% | 3,4% | 3,6% | 12,1% | 4,6% |
| | Médio sem formação para magistério | 10,6% | 9,1% | 7,1% | 7,2% | 2,4% | 15,8% |
| | Fundamental completo | 0,4% | 0,4% | 0,2% | 0,1% | 0,0% | 0,4% |
| | Fundamental incompleto | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| ELD | Superior de licenciatura ou complementação pedagógica | 50,8% | 51,9% | 57,1% | 60,0% | 67,9% | 53,5% |
| | Médio com formação para magistério | 31,5% | 26,4% | 23,7% | 19,6% | 8,1% | 19,4% |
| | Superior sem licenciatura ou complementação pedagógica | 2,2% | 1,8% | 2,5% | 3,2% | 9,2% | 5,0% |
| | Médio sem formação para magistério | 14,5% | 18,2% | 15,1% | 15,2% | 14,2% | 20,9% |
| | Fundamental completo | 0,8% | 1,3% | 1,2% | 1,3% | 0,4% | 0,9% |
| | Fundamental incompleto | 0,1% | 0,4% | 0,6% | 0,7% | 0,2% | 0,3% |
| Assentamento | Superior de licenciatura ou complementação pedagógica | 53,2% | 60,6% | 68,6% | 70,1% | 78,0% | 57,5% |
| | Médio com formação para magistério | 34,1% | 25,8% | 20,7% | 18,1% | 2,4% | 20,8% |
| | Superior sem licenciatura ou complementação pedagógica | 1,9% | 1,6% | 2,7% | 4,0% | 16,3% | 7,6% |
| | Médio sem formação para magistério | 10,5% | 11,5% | 7,8% | 7,6% | 3,3% | 13,6% |
| | Fundamental completo | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,0% | 0,5% |
| | Fundamental incompleto | 0,1% | 0,2% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,1% |

TABELA 14

PERCENTUAL DE DOCENTES EM ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA, POR CATEGORIA E ETAPA DE ENSINO, SEGUNDO O NÍVEL DE ESCOLARIZAÇÃO/FORMAÇÃO – BRASIL – 2019

(conclusão)

| Tipo de escola | Nível de escolarização/formação | Etapa de ensino | | | | | |
|----------------|--|-----------------|------------|---------------------|-------------------|--------------|-------|
| | | Creche | Pré-escola | Anos iniciais do EF | Anos finais do EF | Ensino médio | EJA |
| Indígena | Superior de licenciatura ou complementação pedagógica | 39,4% | 31,9% | 34,3% | 38,0% | 52,2% | 42,2% |
| | Médio com formação para magistério | 24,8% | 24,1% | 27,7% | 22,3% | 15,3% | 17,4% |
| | Superior sem licenciatura ou complementação pedagógica | 1,0% | 1,2% | 1,3% | 1,9% | 4,8% | 2,7% |
| | Médio sem formação para magistério | 31,5% | 37,9% | 31,7% | 32,1% | 26,5% | 35,2% |
| | Fundamental completo | 2,9% | 3,8% | 3,3% | 3,7% | 0,9% | 1,8% |
| | Fundamental incompleto | 0,5% | 1,2% | 1,8% | 2,0% | 0,3% | 0,7% |
| Quilombo | Superior de licenciatura ou complementação pedagógica | 54,0% | 58,6% | 65,8% | 71,1% | 86,1% | 63,4% |
| | Médio com formação para magistério | 32,4% | 29,5% | 23,5% | 18,4% | 1,6% | 20,1% |
| | Superior sem licenciatura ou complementação pedagógica | 3,0% | 2,8% | 3,5% | 3,5% | 8,0% | 4,5% |
| | Médio sem formação para magistério | 10,2% | 8,8% | 7,1% | 6,7% | 4,3% | 11,7% |
| | Fundamental completo | 0,4% | 0,3% | 0,1% | 0,2% | 0,0% | 0,3% |
| | Fundamental incompleto | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2019).

8 A GESTÃO DAS ESCOLAS COM LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA

A gestão escolar será aqui caracterizada pela existência de mecanismos participativos no interior da instituição, como conselho escolar, associação de pais e mestres, e grêmio estudantil, além de uma breve descrição do perfil do gestor escolar.

Conselho escolar é um mecanismo previsto na LDB e fundamental na construção da gestão democrática da escola, princípio previsto em diversos documentos legais. Assim, enquanto 48,4% das escolas rurais informaram possuir conselho escolar, entre as ELD o percentual é menor, apenas 35,2% possuem tal mecanismo (Tabela 15).

Em 2019, 63% das escolas públicas do País possuíam conselho escolar, o que permite avaliar a dimensão da ausência desse importante espaço colegiado das escolas.

TABELA 15
PERCENTUAL DE ORGÃOS COLEGIADOS INTRAESCOLARES EM ESCOLAS RURAIS E ELD, POR CATEGORIAS DE ESCOLA – BRASIL – 2019

| | Escola rural | ELD | Assentamento | Indígena | Quilombola |
|------------------------------|--------------|------|--------------|----------|------------|
| Associação de pais e mestres | 20,4 | 14,8 | 15,8 | 14,9 | 12,9 |
| Conselho escolar | 48,4 | 35,2 | 43,9 | 19,6 | 40,4 |
| Grêmios estudantis | 4,3 | 2,2 | 2,5 | 1,6 | 2,4 |
| Outros colegiados | 5,7 | 5,9 | 5,6 | 6,3 | 5,8 |
| Nenhum colegiado | 34,9 | 47,5 | 40,0 | 60,5 | 43,7 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2019).

Entre os grupos das ELD, as escolas localizadas em áreas de assentamento são as que apresentam percentuais mais próximos do encontrado entre as escolas rurais, 43,9% delas, seguidas das escolas localizadas em áreas remanescentes de quilombos, com 40,4%, e das em terras indígenas, com apenas 19,6% com conselho escolar.

A associação de pais e mestres, outro importante colegiado para participação da comunidade e gerenciamento dos recursos diretos na escola, está presente em 20,4% das escolas rurais e em 14,8% das ELD, em 15,8% das escolas de assentamento, 14,9% das escolas em terra indígena e em 12,9% das escolas em áreas remanescentes de quilombos.

Os grêmios estudantis apresentam percentuais ainda mais baixos em todos os grupos. Apenas 4,3% das escolas rurais possuem grêmios e nas ELD esse percentual é de 2,2%. Nas escolas em terras indígenas o percentual de grêmios é de 1,6%; nos remanescentes de quilombos, é de 2,4% e, em áreas de assentamento, 2,5% das escolas possuem grêmios estudantis. Todavia, quando analisamos os resultados no sentido inverso, ou seja, observando aquelas escolas que não possuem nenhum espaço participativo, 47,5% das ELD estão nessa condição, contra 34,9% das escolas rurais, uma diferença de 12 p.p.

Nas escolas localizadas em terras indígenas, encontram-se as maiores ausências, 60,5% das escolas não possuem nenhum espaço participativo, seguidas das escolas em terras de quilombo, com 43,7%, e daquelas em áreas de assentamento, com 40% das escolas sem espaços participativos.

O que prevalece nesses estabelecimentos, assim como nas escolas rurais, é a seleção de diretores segundo critérios de indicação política: 76,6% das escolas rurais e 78,5% dos diretores das ELD são indicados pela administração (Tabela 16).

TABELA 16

PERCENTUAL DE TIPOS DE ACESSO AO CARGO DE DIRETOR DE ESCOLAS COM
LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA E ESCOLAS RURAIS, POR CATEGORIAS DE ESCOLA
- BRASIL - 2019

| Categorias de escola | Proprietário | Indicação | Processo seletivo | Concurso público | Processo eleitoral | Processo seletivo e eleição | Outro |
|----------------------|--------------|-----------|-------------------|------------------|--------------------|-----------------------------|-------|
| Escola rural | 0,5% | 76,6% | 5,6% | 1,7% | 10,6% | 3,6% | 1,4% |
| ELD | 0,2% | 78,5% | 4,8% | 1,0% | 9,7% | 3,7% | 1,9% |
| Assentamento | 0,1% | 80,0% | 4,4% | 1,0% | 10,7% | 3,0% | 0,8% |
| Indígena | 0,2% | 71,1% | 4,2% | 0,2% | 12,1% | 6,7% | 5,4% |
| Quilombo | 0,5% | 80,8% | 6,0% | 1,6% | 6,5% | 3,1% | 1,5% |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica (2019).

Apenas 14,2% dos diretores das escolas rurais passaram por um processo de seleção que incluía consulta à comunidade por meio de eleição (processos eleitorais ou processos seletivos e eleição). Entre as ELD, o percentual de diretores eleitos é mais uma vez o menor entre os três grupos de ELD, apenas 13,4% dos seus diretores passaram por uma eleição antes de serem escolhidos.

As escolas em terras indígenas são as que apresentam os maiores percentuais de diretores eleitos, 18,9% delas elegeram seus diretores; em seguida estão as escolas de assentamentos, com 13,7% dos diretores eleitos, e as em terras quilombolas, com 9,6% de diretores eleitos. Dessa maneira, as escolas em terras indígenas são as que mais realizam eleições para diretor, embora apresentem os menores percentuais de existência de colegiados intraescolares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo das últimas três décadas o Brasil passou a reconhecer o direito a grupos que, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, estavam às margens do processo participativo. Esse movimento trouxe um marco para a construção de políticas públicas que garantam os direitos específicos dos povos tradicionais e, ao mesmo tempo, busquem universalizar o acesso à educação. O desenvolvimento das escolas com localização diferenciada deve ser contemplado nesse contexto.

O avanço legislativo, todavia, nem sempre veio acompanhado de melhorias nas condições de funcionamento das ELD. Como vimos, a infraestrutura escolar, aqui analisada a partir da existência de equipamentos como internet, biblioteca e laboratórios de Ciências e Informática, e a formação docente, revela condições de funcionamento piores do que as encontradas entre as escolas rurais que, quando comparadas com as escolas urbanas, já apresentavam os piores resultados nacionais.

A publicação de decretos, diretrizes e programas direcionados aos povos tradicionais pode ter refletido no desenho de políticas educacionais específicas, como indicam os dados sobre o número de escolas, matrículas e de contratação de docentes. Entretanto, as assimetrias registradas apontam que a concretização dos direitos tem no reconhecimento legal uma etapa necessária, mas não suficiente.

Enquanto entre as escolas rurais houve uma redução no número de estabelecimentos (-43,4%), de matrículas (-31,3%) e de docentes (-6,5%), entre as escolas com localização diferenciada ocorreu o inverso. No período estudado, as ELD aumentaram em 19,7%, as matrículas cresceram 20,9% e a contratação de docentes se ampliou em 78,0%.

Apesar de menor em termos totais, nos territórios quilombolas encontramos os melhores resultados entre as ELD no que se refere ao crescimento de escolas (+104%), matrículas (+80,1%) e docentes (+171,7%), seguidos das escolas indígenas que aumentaram 37% o número de estabelecimentos, enquanto as matrículas cresceram 47,3% e a quantidade de docentes cresceu 116,9%.

Uma análise comparativa da evolução do número de escolas, matrículas e docentes revela que o crescimento do quantitativo de docentes nas ELD (78,0%) foi bem superior ao de escolas (19,8%) e de matrículas (20,9%); ou seja, esse crescimento não foi proporcional. Uma hipótese explicativa, a ser investigada, é a de que houve redução no tamanho das turmas e diminuição dos docentes atuando em classes multisseriadas. Assim, além do crescimento das matrículas, a redução da relação aluno-professor pode ter elevado ainda mais a demanda por novos docentes. Outra hipótese é o crescimento do número de matrículas nos anos finais e no ensino médio, ocasionando a necessidade de contratação de mais professores em várias áreas do conhecimento.

Apesar dos avanços, ainda existem desafios à garantia do direito à educação diferenciada com qualidade. A pedagogia da alternância, enfatizada tanto na LDB quanto nas diretrizes específicas, aparentemente não tem recebido adesão das escolas do campo na proporção imaginada: é presente em 0,7% entre as ELD, em geral, e em 0,9% das escolas de assentamentos.

A utilização de grupos não-seriados, do mesmo modo, é mais comum entre as escolas em territórios indígenas (11,8%) do que entre assentamentos (3,7%) e quilombos (5,2%). A utilização de material pedagógico apropriado, determinação presente em diversos documentos legais, também é reduzida: apenas 12,5% das ELD utilizam material do campo, 5,6% possuem material sobre relações étnico-raciais e 9,9% das ELD trabalham com material indígena. Ainda que desagregados por grupos, esses percentuais continuam baixos. Entre as escolas em terras indígenas, 29,2% possuem material pedagógico adequado, entre os quilombolas 12,6% possuem material sobre as relações étnico-raciais e, nos assentamentos, 17,4% das escolas possuem material pedagógico do campo.

Em relação aos docentes, pode-se destacar que há uma parcela maior de concursados/efetivos/estáveis nas áreas remanescentes de quilombos (54,0%), sendo os contratos temporários mais numerosos nas áreas de assentamento (54,8%) e nas terras indígenas (85,1%), com tendência de crescimento. Em termos de formação para atuação no magistério, verifica-se que existem muitos docentes sem cursos superiores de licenciatura ou mesmo sem o curso normal de nível médio, o que não é desejável. Essa situação é ainda mais grave nas ELD das terras indígenas.

A gestão escolar, por sua vez, revela um significativo número de escolas sem nenhum tipo de colegiado intraescolar, como associação de pais e mestres, grêmios estudantis ou conselho escolar, percentual que chega a 60,5% das escolas em territórios indígenas e 34,9% entre escolas rurais. No mesmo sentido, a forma de seleção dos diretores das ELD é predominantemente a indicação política do gestor: 78,5% dos dirigentes são indicados.

De modo geral, é possível afirmar que ocorreram avanços em relação ao reconhecimento dos direitos dos povos tradicionais desde 2003, com a criação ou reformulação de programas como o Pronera, o Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas (Prolind), o Programa Nacional de Educação no Campo (Pronacampo), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), entre outros, bem como pelo repasse de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) com valores e rubricas especiais para essas escolas. Entretanto, a operacionalização desses recursos é responsabilidade das redes municipais e estaduais, que podem estar enfrentando diversos obstáculos para a garantia da equidade educacional.

Ainda que as políticas públicas implementadas ao longo dos anos tenham refletido ou coincidido com o crescimento do número de escolas, matrículas e docentes, existem diversas lacunas a serem preenchidas. A participação dos povos tradicionais na construção e implementação dessas políticas pode ter sido fundamental para a sua efetivação, da mesma forma que a participação dos povos tradicionais nas esferas municipais e estaduais poderá ser referencial para a superação dos obstáculos aqui identificados.

A determinação contida no atual Plano Nacional de Educação de que estados e municípios devem considerar, na elaboração de seus planos, as necessidades específicas dessas populações, assegurando a equidade educacional e a diversidade cultural, parece ser um elemento-chave para que o direito à educação diferenciada seja garantido. Embora tenham de ser reconhecidos os avanços, ainda é preciso superar os obstáculos na implementação dessas políticas. Do mesmo modo, a atenção ao desempenho e à vida escolar desses jovens deve ser considerada para se aferir o direito à educação em todas as suas etapas, observando as taxas de abandono, de repetência, de evasão, bem como a trajetória dos estudantes e o aprendizado. Dimensões essas que são centrais e que precisam ser investigadas em estudos posteriores sobre as escolas com localização diferenciada.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2003a. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 nov. 2003b. Seção 1, p. 4.
- BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 fev. 2007. Seção 1, p. 316.
- BRASIL. Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 mar. 2008. Seção 1, p. 1. Retificada em 12 mar. 2008.
- 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 de 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. Lei nº 12.960, de 27 de março de 2014. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para fazer constar a exigência de manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 mar. 2014a. Seção 1, p. 1.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Básica 2017*: caderno de instruções. Brasília, DF: Inep, 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados*: Censo Escolar 2007-2019. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/microdados>>. Acesso em: 1 ago. 2020.

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

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Resolução nº 3, de 10 de novembro de 1999. Fixa diretrizes nacionais para o funcionamento das escolas indígenas e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 nov. 1999. Seção 1, p. 19. Retificada em 14 dez. 1999.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). *Parecer nº 36/2001*. Diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/mn_parecer_36_de_04_de_dezembro_de_2001.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

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

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

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

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). *Parecer nº 16/2012*. Diretrizes curriculares nacionais para a educação escolar quilombola. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11091-pceb016-12&category_slug=junho-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Resolução nº 5, de 22 de junho de 2012. Define diretrizes curriculares nacionais para a educação escolar indígena na educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jun. 2012b. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). 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. 2012c. Seção 1, p. 26.

FRASER, N. Reconhecimento sem ética? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007.

LITTLE, P. E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Anuário Antropológico*, Brasília, DF, v. 28, n. 1, p. 251-290, 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais*. Genebra, 1989. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100907.pdf>. Acesso em: set. 2020.

PASSOS, M. G.; MELO, A. O. Casa familiar rural da França à Amazônia: uma proposta de Pedagogia da Alternância. In: GHEDIN, E. (Org.). *Educação do campo: epistemologia e práticas*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 273-250.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SHIRAISHI NETO, J. A particularização do universal: povos e comunidades tradicionais face às declarações e convenções internacionais. In: SHIRAISHI NETO, J. (Org.). *Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional*. Manaus: UEA, 2007. p. 5-52.

ICMS-EDUCACIONAL: SIMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS PARA CRIAÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS À MELHORIA DO DESEMPENHO ESCOLAR MUNICIPAL*

Armando Amorim Simões^I

Erika Amorim Araujo^{II}

Adolfo Samuel de Oliveira^{III}

Fabiana de Assis Alves^{IV}

<http://dx.doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4890>

RESUMO

O presente estudo analisa alternativas para a criação de incentivos fiscais à melhoria do desempenho escolar. Simula a criação do ICMS-educacional em todos os estados brasileiros a partir da construção do Índice de Desenvolvimento da Educação Municipal para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (Idem), adotando como fonte de recursos uma parcela da cota-parte municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) vinculada ao valor adicionado fiscal (VAF). Analisa também alternativas de criação do ICMS-educacional mediante o rearranjo de outros critérios

* O presente artigo toma por base os resultados de trabalho de consultoria intitulado “Distribuição da parcela discricionária da cota-parte do ICMS: análise dos mecanismos existentes e proposição de alternativas para adoção de medidas voltadas à melhoria da qualidade do ensino”, contratado no Projeto Pnud BRA/15/002 – Expansão da capacidade institucional para o estabelecimento de indicadores das atividades de ensino no País, sob o Edital 2018-013. O trabalho foi executado pela consultora Erika Amorim Araujo sob a supervisão do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

^I PhD em Educação pela Universidade de Sussex, no Reino Unido. Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Mestre em economia pela Universidade de Campinas (Unicamp). Consultora especialista em financiamento de políticas públicas, com diversos serviços prestados para órgãos de governo, associações civis e organismos internacionais.

^{III} Sociólogo e Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo. Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{IV} Doutora em Economia pela Universidade Católica de Brasília. Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

tradicionais de distribuição do ICMS que não o VAF, em particular o critério de partes igualitárias existente em vários estados. Considera ainda a possibilidade de criação de “bônus educacional” vinculado a resultados com fonte em recursos da União e, por fim, discute a Emenda Constitucional nº 108 e seus mecanismos de transferência vinculados a resultados à luz dos achados do estudo.

Palavras-chave: financiamento da educação; ICMS; incentivos fiscais; transferências intergovernamentais.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) da República Federativa do Brasil determina que 25% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)¹ deve ser distribuída entre os municípios de cada unidade federativa (UF). Esse montante corresponde ao que se denomina cota-parte municipal do ICMS. A repartição do ICMS entre as prefeituras de cada estado é calculada por meio do Índice de Participação Municipal (IPM), que se divide em duas parcelas: (i) 75% da cota-parte (equivalentes a 18,75% da arrecadação total do ICMS) deve ser obrigatoriamente repassada conforme o valor adicionado fiscal (VAF) gerado em cada localidade; e (ii) os 25% restantes (ou 6,25% da receita do ICMS) são designados aos municípios conforme parâmetros definidos em lei estadual².

Tomando como referência o modelo do estado do Ceará de repartição de uma parcela do ICMS em conformidade com resultados educacionais (ICMS-educacional), o presente artigo avalia os impactos potenciais de diferentes alternativas de distribuição da cota-parte municipal do ICMS. O ponto de partida da análise considera a hipótese de reduzir a parcela devida aos municípios relativa ao valor adicionado de 75% para 70%, de modo a aumentar de 25% para 30% o montante definido por lei estadual, e designar os 5% adicionais para distribuição entre os municípios de cada estado conforme os resultados de aprendizagem dos alunos do ensino fundamental. A recente alteração promovida pela Emenda Constitucional (EC) nº 108 permite que tal realocação seja feita para criar o ICMS-educacional no âmbito de cada estado. Para analisar os impactos redistributivos da proposta, é feita simulação com base nos resultados de aprendizagem medidos pelo sistema de avaliação de larga escala do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Para a simulação dos impactos redistributivos, foi estabelecido um índice para distribuição da parcela de 5% da cota-parte municipal do ICMS, em função dos

¹ Imposto de competência estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação.

² As determinações constitucionais estão dispostas no inciso IV e no parágrafo único (incisos I e II) do artigo 158.

resultados educacionais. Com base nessa simulação, foram analisados os impactos das mudanças propostas em cada um dos municípios brasileiros, em termos de perdas e ganhos resultantes de tal política. Para tanto, foi utilizado o Índice de Desenvolvimento da Educação Municipal para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (Idem), cujas variáveis refletem os resultados educacionais disponíveis a partir das avaliações de larga escala realizadas pelo Inep.

Os componentes do Idem bem como os principais resultados encontrados serão abordados nas próximas seções, organizadas da seguinte forma: a primeira seção, após esta introdução, descreve a fórmula de cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Municipal nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (Idem). A segunda traz uma síntese dos resultados do Idem para o conjunto dos municípios brasileiros. A terceira descreve os procedimentos de cálculo adotados para distribuição do ICMS-educacional entre os municípios com base no Idem e apresenta os impactos (perdas e ganhos) decorrentes da introdução do novo critério de repartição da cota-parte do ICMS a partir do uso de parte da parcela VAF. Diante dos resultados não satisfatórios evidenciados na simulação do ICMS-educacional a partir do uso de parte do VAF, a quarta seção simula uma alternativa construída consoante a ideia de “bônus educacional”, composto de recursos oriundos diretamente da União e distribuídos entre os municípios segundo seus respectivos resultados educacionais em uma escala nacional de avaliação usando duas variantes do Idem – a primeira idêntica ao descrito na seção 1 e, a segunda, na qual as notas usadas para o cálculo do Idem resultam da distribuição da proficiência escolar por quatro níveis de desempenho (abaixo do básico, básico, adequado e avançado). Na quinta seção, uma segunda alternativa ao uso do VAF é simulada, agora utilizando-se para a formação do fundo redistributivo parte da cota-parte municipal do ICMS vinculada a critério de repartição igualitária entre os municípios. Fica evidente que o uso da parcela de distribuição igualitária do ICMS entre os municípios é preferível para a vinculação do ICMS-educacional a resultados comparado ao uso da parcela VAF. A seção 6 expõe as recentes mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108 e discute alternativas para a adaptação dos entes federativos à luz das análises e simulações realizadas nas seções anteriores. Por fim, o texto traz as principais conclusões.

1 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (IDEM): DESCRIÇÃO DA FÓRMULA DE CÁLCULO

Tomando como referência o modelo do estado do Ceará de repartição de uma parcela do ICMS em conformidade com resultados educacionais (Simões; Araújo, 2019), neste artigo, é proposto o Índice de Desenvolvimento da Educação Municipal para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (Idem) para repartição de 5% da

cota-parte do ICMS dentro de cada estado segundo resultados de aprendizagem. Os anos iniciais do ensino fundamental incluem os alunos matriculados do 1º ao 5º ano³.

O Idem leva em consideração quatro componentes: (i) o desempenho escolar, medido a partir dos resultados dos estudantes nos exames aplicados em larga escala pelo Inep; (ii) o fluxo escolar, medido pela taxa de aprovação nos primeiros anos do ensino fundamental; (iii) o nível socioeconômico dos estudantes da rede; e (iv) a taxa de participação dos alunos nas avaliações efetuadas pelo Inep.

O componente de desempenho escolar abrange a proficiência dos alunos nos exames de avaliação da aprendizagem, bem como o progresso obtido em relação aos exames imediatamente anteriores. Para tanto, foram considerados os resultados dos testes de Língua Portuguesa e Matemática da Prova Brasil, aplicados aos estudantes do 5º ano do ensino fundamental, e os resultados das mesmas áreas de conhecimento na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), aplicada aos alunos do 3º ano do ensino fundamental. Os testes da Prova Brasil utilizados são os de 2015 e 2017 e os da ANA de 2014 e 2016.

O componente de fluxo escolar usa a taxa de aprovação e considera a média harmônica das taxas de aprovação observadas do 1º ao 5º ano do ensino fundamental. Para o cálculo do Idem, foram utilizadas as informações relativas a 2017 desse indicador.

O nível socioeconômico dos estudantes da rede compreende o Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse), o qual permite contextualizar o desempenho das escolas nas avaliações e nos exames realizados pelo Inep e está disponível para o ano de 2015.

O componente da taxa de participação reflete, em parte, o grau de comprometimento dos municípios em submeterem seus alunos aos testes de aprendizado⁴. Para as avaliações da Prova Brasil e da ANA, foram consideradas as taxas de participação de 2017 e 2016, respectivamente.

O cálculo do Idem deve ser efetuado por município e representa o grau de desenvolvimento educacional da rede municipal, levando-se em conta as quatro dimensões citadas. A seguir, é apresentada a fórmula de cálculo do Idem. Os períodos selecionados correspondem aos anos mais recentes de divulgação dos resultados dos componentes do Idem, exceto no caso da taxa de aprovação, mas a fórmula pode ser aplicada a outros períodos. As informações primárias necessárias ao cálculo do índice são geradas pelo Inep.

³ Uma vez que o modelo proposto se aplica a recursos destinados aos municípios brasileiros, foram considerados os alunos matriculados nas redes municipais de ensino. A opção pelos anos iniciais do ensino fundamental justifica-se pela necessidade de testar os resultados da mudança proposta em um universo mais restrito para, posteriormente, avançar em direção a outras etapas da educação básica.

⁴ Uma baixa taxa de participação pode ocorrer devido também ao fato de muitas escolas pequenas não serem elegíveis para a divulgação de resultados por não atingirem o número mínimo de alunos nos anos escolares avaliados.

$$\text{Idem} = \{[(0,4 * NP_{ANA} + 0,1 * \Delta ANA)] + [(0,4 * NP_{PB} + 0,1 * \Delta PB)]\} * TA \\ * \{[(0,05 * (1 - INSE)) + (0,05 * TP)] + 1\}$$

Em que:

NP_{ANA} = Média aritmética, por município, entre os resultados padronizados de Leitura e de Matemática na ANA. Índice varia de 0 a 10 e refere-se aos resultados de 2016.

ΔANA = Esforço padronizado dos resultados de duas edições da ANA. Índice varia de 0 a 10 e foi calculado com base na variação dos resultados de 2016 em relação a 2014.

NP_{PB} = Média aritmética, por município, entre os resultados padronizados de Língua Portuguesa e de Matemática na Prova Brasil. Índice varia de 0 a 10 e refere-se aos resultados de 2017.

ΔPB = Esforço padronizado dos resultados de duas edições da Prova Brasil. Índice varia de 0 a 10 e foi calculado com base na variação dos resultados de 2017 em relação a 2015.

TA = Taxa de aprovação dos anos iniciais do ensino fundamental. Equivalente ao indicador de rendimento utilizado no cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2017. Índice varia de 0 a 1.

$Inse$ = Indicador de nível socioeconômico dos estudantes atendidos pela rede municipal de ensino do município, calculado e divulgado por instituição de ensino. Para este estudo, o índice por município foi calculado a partir da média ponderada do indicador de nível socioeconômico das escolas da rede municipal e refere-se ao ano de 2015. A ponderação foi feita de acordo com o total de matrículas das escolas. O indicador foi padronizado e varia entre 0 e 1.

TP = Média aritmética das taxas de participação nos exames da ANA (2016) e Prova Brasil (2017). Índice varia de 0 a 1. A taxa de participação na ANA corresponde à média aritmética simples das participações nos testes de Língua Portuguesa objetiva e Matemática. A taxa de participação na Prova Brasil corresponde a um índice único.

Todas as padronizações dos componentes do Idem foram efetuadas com base na amplitude nacional, isto é, considerando-se a posição do indicador de um município “i” em relação aos valores máximos e mínimos observados entre os indicadores de mesma natureza no conjunto de municípios.

Como se pode depreender da fórmula de cálculo do Idem, a parcela mais relevante do índice é composta pelos indicadores de desempenho (nível e esforço) nas avaliações da ANA e da Prova Brasil. Os resultados obtidos em cada um dos testes têm igual peso no Idem e vão compor um índice de desempenho que pode variar entre 0 e 10.

Esse índice pode ser alterado para mais ou para menos dependendo da taxa de aprovação, do indicador de nível socioeconômico e da taxa de participação. Esses três componentes alteram o resultado total do Idem, cujo valor se encontra em uma escala de 0 a 11⁵.

A combinação entre taxa de aprovação e aprendizagem segue uma lógica semelhante à aplicada ao Ideb: se um sistema de ensino reter seus alunos no mesmo ano escolar para obter resultados de melhor qualidade na ANA ou Prova Brasil, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema.

O indicador de nível socioeconômico entra na composição da fórmula do Idem como um bônus de até 5%. O Inse é tanto menor quanto pior for a condição socioeconômica da rede municipal. Quanto mais baixo for o índice, maior será o componente socioeconômico na fórmula. O bônus é concedido independentemente do nível e do esforço dos resultados obtidos nas avaliações de proficiência, uma vez que foi considerado que, por princípio, é mais difícil ensinar em municípios cujos alunos se encontram em situação socioeconômica mais desfavorável.

A taxa de participação também integra a composição da fórmula do Idem como um bônus de até 5%. Nesse caso, a relação é direta e o bônus visa incentivar o maior grau possível de participação dos alunos nas avaliações de desempenho⁶.

O acesso dos municípios aos recursos de parcela da cota-parte municipal do ICMS a partir do Idem é determinado preponderantemente pela performance (tanto em nível quanto em esforço) nas avaliações da ANA e da Prova Brasil. Se, por exemplo, um município tiver uma excelente performance em um dos testes, mas não for tão bem em outro, o desempenho total será reduzido. Isso significa que uma condição essencial para que o município alcance patamares mais elevados do Idem reside na obtenção de bons resultados nas duas avaliações.

⁵ O índice 11 seria alcançado por um município hipotético, embora improvável, com 10 na combinação de notas e esforço, cuja taxa de aprovação fosse 1 e que ganhasse a bonificação de 10% por ser o mais pobre e o com maior taxa de participação.

⁶ Importa ressaltar que, em alguns casos, a taxa de participação tanto na ANA quanto na Prova Brasil superou o valor de 1. Isso se deve ao fato de que o número de alunos da escola corresponde ao apurado no 1º semestre, podendo ocorrer a entrada ou saída de estudantes durante o ano letivo, o que altera o total de alunos por ocasião do exame. Para corrigir esse problema, foi adotado o valor de 1 para os municípios cuja taxa de participação superou a unidade. Outro procedimento metodológico adotado no caso da ANA diz respeito à possibilidade de o município ter participado apenas de um dos testes. Nesse caso, adotou-se a taxa de participação do teste do qual o município fez parte.

2 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (IDEM): RESULTADOS

Como apresentado na seção anterior, o cálculo do Idem em cada município depende da existência das seguintes variáveis: nota padronizada Prova Brasil 2017 e 2015; variação Prova Brasil 2017/2015; nota padronizada ANA 2016 e 2014; variação ANA 2016/2014; Inse padronizado 2015; taxa de aprovação nos primeiros anos do ensino fundamental 2017; taxa de participação Prova Brasil 2017; e taxa média de participação ANA 2016.

Nem todos os municípios possuem informações para cada uma dessas variáveis. As razões para as lacunas são diversas e vão desde a não participação do município em um exame até o não cumprimento dos requisitos mínimos para divulgação de seus resultados. Na base de dados da Prova Brasil, por exemplo, que equivale ao arquivo oficial de divulgação dos resultados do Ideb, há municípios que não têm rede municipal e, portanto, não têm dados relativos à nota e à taxa de aprovação. Outros, apesar de terem rede, não tiveram seus resultados divulgados porque o número de participantes na Prova Brasil não cumpriu os requisitos de divulgação.

A Tabela 1 traz a situação dos municípios em relação à disponibilidade das variáveis que são utilizadas no cálculo do Idem.

TABELA 1
SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO ÀS VARIÁVEIS QUE COMPÕEM O CÁLCULO DO IDEM PARA OS ANOS INICIAIS

(continua)

| Nome do Estado | Nº Total de municípios | Municípios com resultado Prova Brasil 17/15 e ANA 16/14 – Em % do Total da UF | Municípios com resultado Prova Brasil 17/15 e ANA 16/14 | Municípios COM resultado ANA 2016 e 2014 | Municípios COM resultado Prova Brasil 2017 e 2015 | Municípios SEM resultados Prova Brasil 2017 e 2015 | | | |
|----------------|------------------------|---|---|--|---|--|---------------|-----------------------------|---|
| | | | | | | Sem Rede Municipal | Sem Avaliação | Somente 1 ano de divulgação | Mais de 1 ano de divulgação, mas período diferente de 2017/2015 |
| Total | 5.568 | 88,2% | 4.912 | 5.338 | 4.952 | 191 | 8 | 133 | 284 |
| Rondônia | 52 | 90,4% | 47 | 52 | 47 | 2 | | 1 | 2 |
| Acre | 22 | 95,5% | 21 | 21 | 22 | | | | |
| Amazonas | 62 | 93,5% | 58 | 62 | 58 | | | 2 | 2 |
| Roraima | 15 | 86,7% | 13 | 15 | 13 | | | 1 | 1 |
| Pará | 144 | 98,6% | 142 | 142 | 144 | | | | |
| Amapá | 16 | 93,8% | 15 | 16 | 15 | | | | 1 |

TABELA 1

SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO ÀS VARIÁVEIS QUE COMPÕEM O CÁLCULO
DO IDEM PARA OS ANOS INICIAIS

(conclusão)

| Nome do Estado | Nº Total de municípios | Municípios com resultado Prova Brasil 17/15 e ANA 16/14 – Em % do Total da UF | Municípios com resultado Prova Brasil 17/15 e ANA 16/14 | Municípios COM resultado ANA 2016 e 2014 | Municípios COM resultado Prova Brasil 2017 e 2015 | Municípios SEM resultados Prova Brasil 2017 e 2015 | | | |
|---------------------|------------------------|---|---|--|---|--|---------------|-----------------------------|--|
| | | | | | | Sem Rede Municipal | Sem Avaliação | Somente 1 ano de divulgação | Mais de 1 ano de divulgação, mas período defrente de 2017/2015 |
| Tocantins | 139 | 87,8% | 122 | 135 | 122 | 5 | 1 | 2 | 9 |
| Maranhão | 217 | 97,2% | 211 | 216 | 212 | | | | 5 |
| Piauí | 224 | 92,9% | 208 | 222 | 209 | | | 3 | 12 |
| Ceará | 184 | 99,5% | 183 | 184 | 183 | | | | 1 |
| Rio Grande do Norte | 167 | 84,4% | 141 | 152 | 156 | 1 | | | 10 |
| Paraíba | 223 | 94,2% | 210 | 219 | 212 | | 1 | 3 | 7 |
| Pernambuco | 184 | 98,4% | 181 | 184 | 181 | | | | 3 |
| Alagoas | 102 | 96,1% | 98 | 101 | 99 | | | | 3 |
| Sergipe | 75 | 90,7% | 68 | 75 | 68 | | 1 | | 6 |
| Bahia | 417 | 96,4% | 402 | 411 | 407 | | | | 10 |
| Minas Gerais | 853 | 83,6% | 713 | 817 | 715 | 46 | 4 | 32 | 56 |
| Espírito Santo | 78 | 94,9% | 74 | 78 | 74 | 2 | | | 2 |
| Rio de Janeiro | 92 | 96,7% | 89 | 92 | 89 | | | | 3 |
| São Paulo | 645 | 92,4% | 596 | 614 | 596 | 32 | | 2 | 15 |
| Paraná | 399 | 97,5% | 389 | 398 | 390 | | | | 9 |
| Santa Catarina | 295 | 82,7% | 244 | 285 | 245 | 17 | | 9 | 24 |
| Rio Grande do Sul | 497 | 56,9% | 283 | 407 | 286 | 69 | 1 | 71 | 70 |
| Mato Grosso do Sul | 79 | 93,7% | 74 | 79 | 74 | 1 | | | 4 |
| Mato Grosso | 141 | 82,3% | 116 | 132 | 116 | 7 | | 3 | 15 |
| Goias | 246 | 87,0% | 214 | 229 | 219 | 9 | | 4 | 14 |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Observa-se que, do total de 5.568 municípios, 4.912 têm os componentes exigidos para o cálculo do Idem, restando 656 municípios sem as informações necessárias. Essa lacuna, entretanto, não representa grande prejuízo para a análise realizada neste artigo, uma vez que a maioria dos municípios possui dados relativos às variáveis integrantes do Idem (88,2%).

A fórmula do Idem implica que apenas os municípios com resultados apurados e divulgados nos exames da ANA e da Prova Brasil nos períodos 2016/2014 e 2017/2015, respectivamente, estariam habilitados para ter seu Idem calculado. Esses municípios, definidos como “participantes do jogo”, serão aqueles que cederão 5% da sua parcela na cota-parte do ICMS repartida segundo o critério de valor adicionado fiscal (VAF) e receberão de volta esses recursos na proporção determinada pelo seu índice educacional. Os municípios “fora do jogo” não devem ser afetados pela mudança.

Na maior parte dos estados, a representatividade dos “participantes do jogo” se mostrou bastante elevada (acima de 82%) e, dentre os municípios excluídos do cálculo do Idem, a maioria é de pequeno porte, com população inferior a 20.000 habitantes, compreendendo um total de 617 municípios, representando 94,0% dos excluídos.

O único estado com menos de 82% de municípios que irão “participar do jogo” é o Rio Grande do Sul, que possui apenas 57% de seus municípios com as informações necessárias para o cálculo do Idem e, portanto, habilitados para “participar do jogo”. Dos 214 municípios gaúchos não habilitados, quase todos (212) têm até 20.000 habitantes. As duas exceções são Piratini (20.800 habitantes) e Porto Alegre (cerca de 1,5 milhão de habitantes). O problema é a capital, cujo Idem não foi calculado porque o número de participantes na Prova Brasil foi considerado insuficiente para divulgação dos resultados apurados em 2017. A grande participação da capital gaúcha no montante da cota-parte municipal distribuída segundo o critério do VAF no estado ($IPM-VAF = 8,34$), que atinge 11,1% do total do ICMS distribuído por esse critério, significa que deixarão de entrar no “jogo redistributivo” pelo critério do Idem no Rio Grande do Sul cerca de R\$ 33 milhões, que correspondem a 5% do total de ICMS da capital recebido pelo critério do VAF (cerca de R\$ 665 milhões a valores de 2017).

A exclusão de Porto Alegre do “jogo” afeta a quantidade de recursos destinados ao Rio Grande do Sul para formação do ICMS-educacional, mas não altera a lógica de construção do Idem nem os resultados nacionais. Com a plataforma de cálculo do Idem à disposição, o município poderá ser incluído futuramente no “jogo”, bastando que tenha divulgados seus resultados de proficiência nos exames nacionais.

O Gráfico 1 mostra o número de municípios em cada unidade da Federação com e sem as informações de proficiência necessárias ao cálculo do Idem.

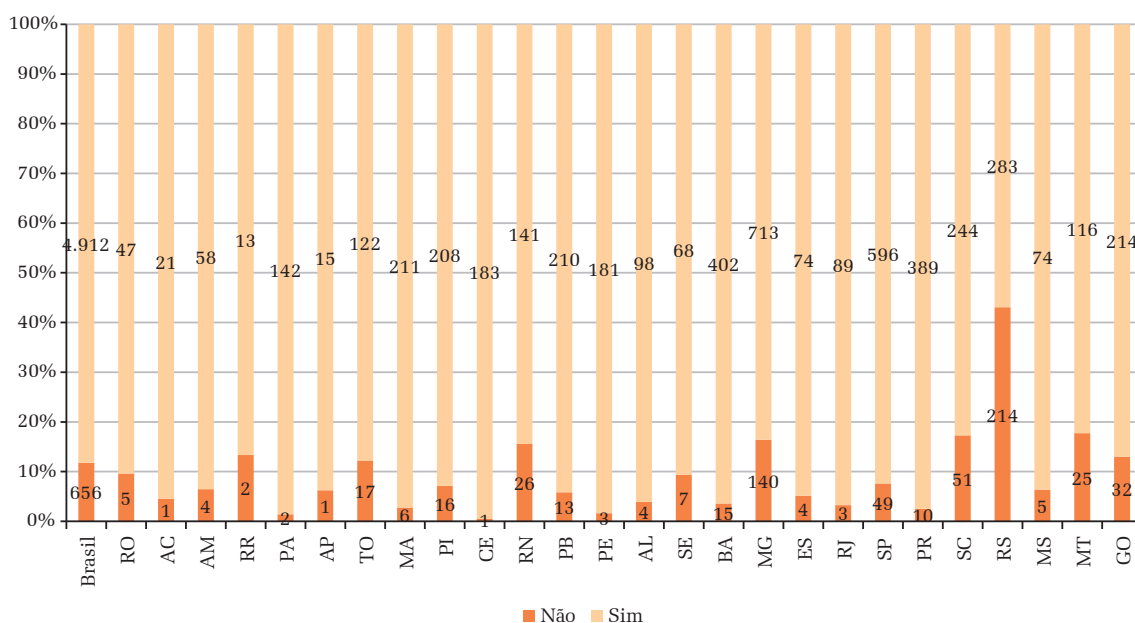


GRÁFICO 1

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO A DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÃO NOS TESTES PADRONIZADOS DA ANA (2014/2016) E PROVA BRASIL (2015/2017)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos microdados da ANA (Brasil, Inep, [s.d]).

Feitas as considerações a respeito do universo de municípios “participantes do jogo”, a seguir, é apresentada uma síntese dos resultados do Idem. Para facilitar a exposição, o índice (que varia, teoricamente, em uma escala de 0 a 11) foi classificado em cinco categorias: baixo ($Idem \leq 2,0$); médio-baixo ($2,0 < Idem \leq 4,0$); médio ($4,0 < Idem \leq 6,0$); médio-alto ($6,0 < Idem \leq 8,0$); e alto ($Idem > 8,0$). Para os municípios que não tiveram seu Idem calculado, foi atribuída a categoria ND (Não Disponível).

Como se vê no Gráfico 2, valores extremos de Idem são raros. Nenhum município teve seu índice inferior a 2,0 e, em apenas 21 prefeituras, o Idem superou a marca de 8,0. Analisados os resultados do conjunto dos municípios brasileiros, verifica-se que o universo que teve o índice calculado praticamente se dividiu em partes iguais entre Idem médio e médio-alto.

Observando os resultados por estado, constata-se que o Ceará foi o grande destaque, tanto em termos nacionais quanto regionais, apresentando dez municípios com Idem alto, o que é coerente com a política de distribuição de recursos pautada em critérios de melhoria da aprendizagem praticada pelo estado⁷. Os municípios de Granja (com 54,4 mil habitantes) e Sobral (com 205,5 mil habitantes) ocupam os dois

⁷ O estado do Ceará iniciou, em 2007, uma política de incentivo ao desempenho na aprendizagem com o “ICMS-educacional”, na qual um percentual de 18% da cota-parte municipal é distribuído com base em resultados (Lei nº 14.023, de 2007). As consequências financeiras da medida passaram a surtir efeito a partir de 2009.

primeiros lugares no *ranking* nacional com índices de 8,82 e 8,80, respectivamente. Os demais estados com municípios de Idem alto são: Minas Gerais (cinco), São Paulo (dois), Santa Catarina (dois), Piauí (um) e Mato Grosso (um).

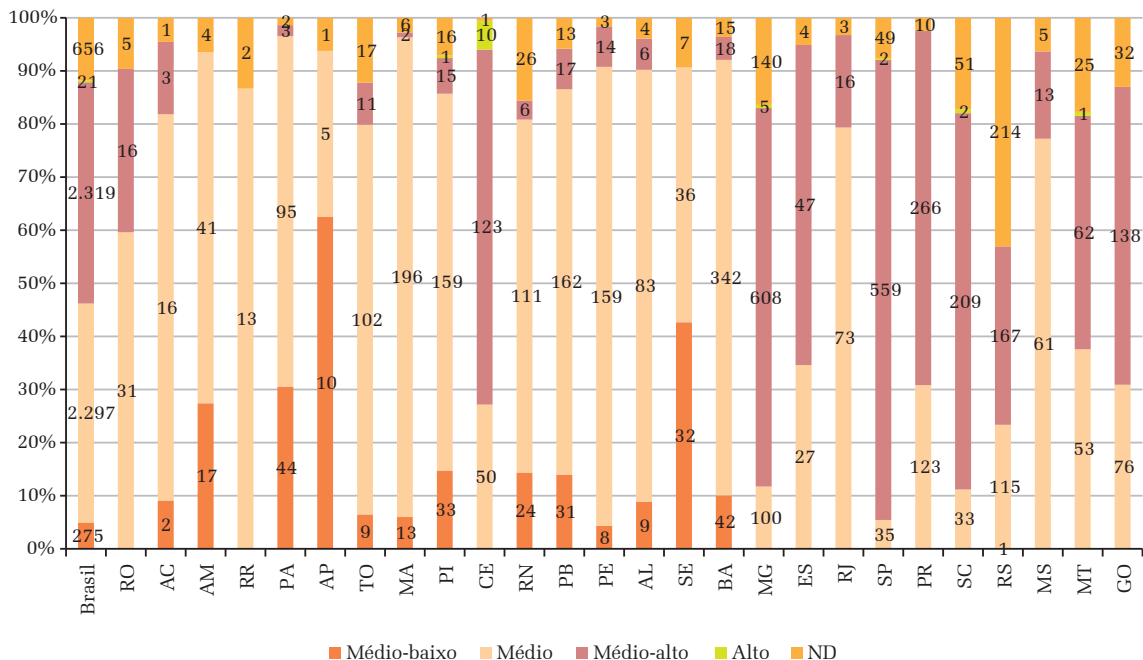


GRÁFICO 2

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO DO IDEM

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na distribuição regional dos resultados do Idem, percebe-se que nos estados do Norte e do Nordeste há uma concentração maior de municípios com índice médio do que nas demais regiões do País, onde predominam prefeituras com Idem médio-alto. O Ceará é exceção por se encontrar mais próximo do padrão verificado no Paraná e no Espírito Santo e não distante dos resultados de Santa Catarina, São Paulo e Minas Gerais, por exemplo, do que entre seus pares nordestinos.

3 ICMS-EDUCACIONAL COM BASE NO USO DE PARTE DA PARCELA VAF: RESULTADOS

Nesta seção, a proposta simulada de ICMS-educacional consiste em retirar 5% do índice de valor adicionado fiscal (VAF) de cada município e depois redistribuir o conjunto dos recursos assim gerados de acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (Idem). Calculado o Idem, a tarefa

seguinte consiste em estimar os recursos destinados ao ICMS-educacional por estado e sua distribuição entre os respectivos municípios de acordo com o Idem obtido. Os recursos destinados ao ICMS-educacional são gerados pelo deslocamento de 5 pontos percentuais (p.p.) dos 75% da cota-parte municipal do ICMS distribuída segundo o VAF para o que seria um fundo redistributivo, conforme os resultados apurados pelo Idem em cada município, no âmbito de cada estado.

O primeiro passo para o cálculo do fundo destinado à educação foi estimar a contribuição de cada município “participante do jogo” em relação ao seu Índice de Participação no Valor Adicionado (IPM-VAF). Na maior parte dos estados, o somatório do IPM-VAF equivale a 75%. Nesses casos, a contribuição ao fundo redistributivo foi calculada mediante a aplicação da proporção de 5%/75% (ou 0,067) sobre cada um dos índices de participação municipal.

Em São Paulo, o somatório do IPM-VAF equivale a 76% e, em Santa Catarina e Goiás, os índices totalizam 85%. Isso porque esses estados também adotam o valor adicionado para distribuir uma parcela do ICMS discricionário definido em suas leis estaduais. Em tais situações, a contribuição ao fundo redistributivo segundo o desempenho educacional é apurada por meio da aplicação da proporção de 5%/76% (ou 0,066) e 5%/85% (ou 0,059) sobre cada um dos respectivos índices de participação municipal⁸.

A distribuição dos recursos do ICMS-educacional é efetuada mediante o Índice de Participação na Educação (IPM-Educação). O IPM-Educação de cada município corresponde à participação do Idem do município “i” no somatório do Idem de todas as prefeituras da respectiva UF. Em cada estado, o somatório dos IPMs-Educação é equivalente a 1.

O resultado da nova distribuição do ICMS por grupos de critérios pode ser visto no Gráfico 3. Importa ressaltar que a contribuição total em cada estado para o ICMS-educacional não chega a totalizar 5%, porque somente destinaram recursos ao fundo os 4.912 municípios que tiveram seu Idem calculado⁹.

⁸ No Acre e no Amazonas, foi preciso adotar o índice total de distribuição da cota-parte como *proxy* do valor adicionado. Assim sendo, a contribuição de cada município foi equivalente a 5/100 (ou 0,05).

⁹ De um modo geral, a exclusão de municípios não provocou maiores impactos no montante de recursos alocados para o ICMS-educacional. As situações de maior destaque ocorreram no Rio Grande do Sul e no Rio Grande do Norte. No primeiro caso, conforme mencionado na seção anterior, o resultado é explicado pelo fato de Porto Alegre não estar habilitado para o cálculo do Idem, uma vez que não teve as notas da Prova Brasil divulgadas em 2017. No Rio Grande do Norte, um pequeno município (com pouco mais de 15 mil habitantes) chamado Guamaré possui o segundo maior IPM-VAF do estado, mas não teve seu Idem apurado em virtude da falta de informações para a Prova Brasil em 2015.

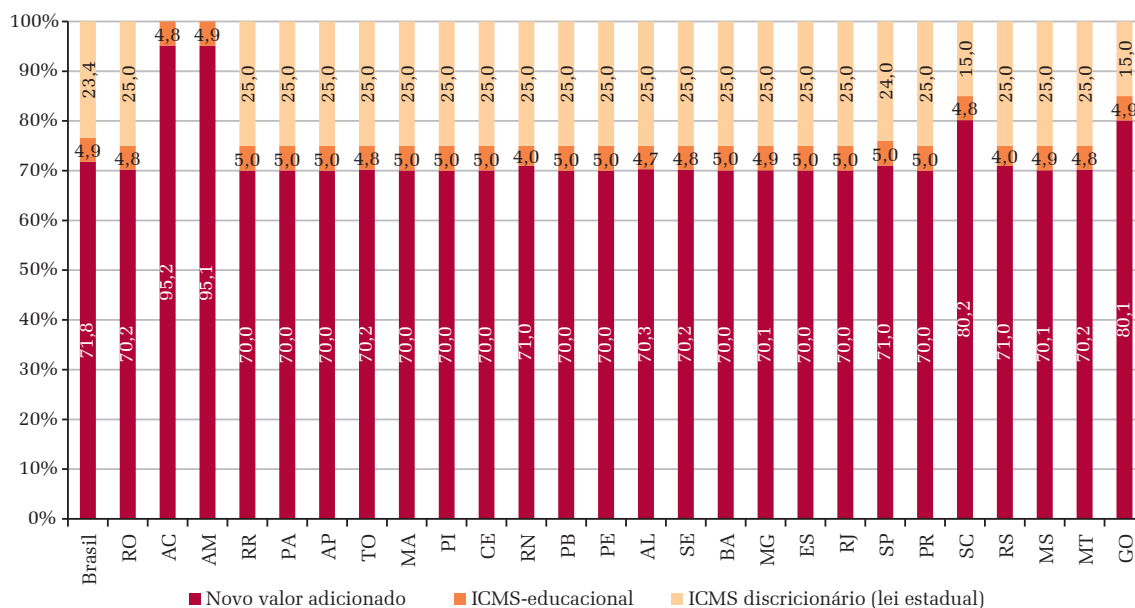


GRÁFICO 3

DISTRIBUIÇÃO DA COTA-PARTE MUNICIPAL DO ICMS SEGUNDO O CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO PÓS-REFORMA

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Tabela 2 informa a distribuição em valores do ICMS por grandes grupos de critérios em cada um dos estados. De acordo com as estimativas efetuadas para 2017, de um montante total de R\$ 109,1 bilhões destinados aos municípios brasileiros a título da cota-parte do ICMS, aproximadamente R\$ 5,3 bilhões seriam repartidos segundo critérios educacionais.

TABELA 2

DISTRIBUIÇÃO DA COTA-PARTE DO ICMS POR PRINCIPAIS GRUPOS DE CRITÉRIOS PÓS-REFORMA (EM R\$ MILHÕES) – 2017

(continua)

| Nome do Estado | Total da cota-parte do ICMS | Novo Valor Adicionado | ICMS-educacional | ICMS discricionário |
|----------------|-----------------------------|-----------------------|------------------|---------------------|
| Total | 109.138 | 78.323 | 5.309 | 25.506 |
| Rondônia | 817,7 | 574,2 | 39,1 | 204,4 |
| Acre | 294,9 | 280,6 | 14,3 | |
| Amazonas | 2.054,3 | 1.953,2 | 101,1 | |
| Roraima | 194,6 | 136,3 | 9,7 | 48,7 |
| Pará | 2.564,5 | 1.796,0 | 127,4 | 641,1 |
| Amapá | 188,4 | 131,9 | 9,4 | 47,1 |
| Tocantins | 634,1 | 445,4 | 30,2 | 158,5 |
| Maranhão | 1.572,6 | 1.101,3 | 78,2 | 393,2 |

TABELA 2
DISTRIBUIÇÃO DA COTA-PARTE DO ICMS POR PRINCIPAIS GRUPOS DE CRITÉRIOS PÓS-REFORMA (EM R\$ MILHÕES) – 2017

(conclusão)

| Nome do Estado | Total da cota-parte do ICMS | Novo Valor Adicionado | ICMS-educacional | ICMS discricionário |
|---------------------|-----------------------------|-----------------------|------------------|---------------------|
| Piauí | 950,6 | 665,6 | 47,4 | 237,7 |
| Ceará | 2.692,1 | 1.885,1 | 133,9 | 673,0 |
| Rio Grande do Norte | 1.297,5 | 921,0 | 52,1 | 324,4 |
| Paraíba | 1.296,8 | 907,9 | 64,6 | 324,2 |
| Pernambuco | 3.616,6 | 2.531,8 | 180,7 | 904,1 |
| Alagoas | 919,2 | 646,2 | 43,2 | 229,8 |
| Sergipe | 800,4 | 562,0 | 38,3 | 200,1 |
| Bahia | 5.302,1 | 3.713,9 | 262,7 | 1.325,5 |
| Minas Gerais | 11.668,1 | 8.177,7 | 573,3 | 2.917,0 |
| Espírito Santo | 2.315,6 | 1.621,6 | 115,2 | 578,9 |
| Rio de Janeiro | 8.142,5 | 5.702,0 | 404,9 | 2.035,6 |
| São Paulo | 33.064,8 | 23.486,4 | 1.642,9 | 7.935,6 |
| Paraná | 7.241,3 | 5.070,2 | 360,7 | 1.810,3 |
| Santa Catarina | 4.845,2 | 3.884,8 | 233,6 | 726,8 |
| Rio Grande do Sul | 7.983,4 | 5.664,6 | 322,9 | 1.995,8 |
| Mato Grosso do Sul | 2.196,1 | 1.539,4 | 107,7 | 549,0 |
| Mato Grosso | 2.729,0 | 1.916,2 | 130,6 | 682,3 |
| Goiás | 3.755,6 | 3.007,4 | 184,9 | 563,3 |

Fonte: Elaborada pelos autores.

O passo seguinte da simulação consistiu em calcular o Índice de Participação na Educação (IPM-Educação), que corresponde ao peso relativo do Idem de cada município no somatório do Idem de todas as prefeituras do respectivo estado.

A aplicação do IPM-Educação sobre o montante global destinado ao ICMS-educacional em cada estado gerou a distribuição dos recursos por município. Tais recursos cotejados com a contribuição municipal para a formação do fundo educacional correspondem ao impacto da medida. Ganhariam com a proposta de introdução do ICMS-educacional aqueles municípios que recebem mais recursos pelo novo critério do que cedem para o fundo. Os perdedores seriam aqueles que experimentam situação inversa.

Do total das 4.912 prefeituras “participantes do jogo”, a maioria (4.185) se beneficiaria da mudança e apenas 727 perderiam recursos. O Gráfico 4 mostra essa distribuição por UF e classifica como neutro o caso das unidades que não seriam afetadas pela introdução do ICMS-educacional.

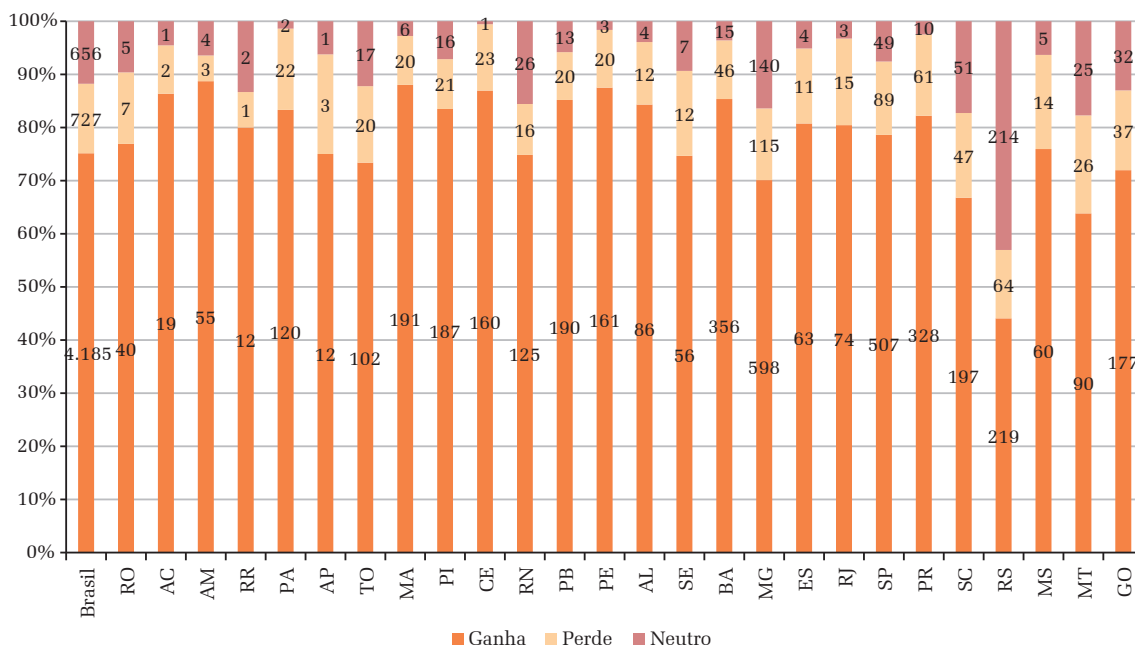


GRÁFICO 4

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO O IMPACTO DO ICMS-EDUCACIONAL

Fonte: Elaborado pelos autores.

A explicação para os impactos da mudança reside muito mais no elevado grau de concentração da distribuição do valor adicionado entre os municípios do que propriamente nos patamares de Idem alcançados por eles. O caso dos dois municípios cearenses (Granja e Sobral) líderes nacionais no *ranking* do Idem é ilustrativo desse argumento.

Granja, com 54,4 mil habitantes e índice educacional de 8,82, ganharia com a mudança, uma vez que sua contribuição para a formação do fundo redistributivo destinado ao ICMS-educacional é relativamente baixa, devido a uma participação também baixa no valor adicionado fiscal do estado (0,05 em 75). Já Sobral, um município bem maior com população de 205,5 mil habitantes e Idem de 8,80, praticamente idêntico ao de Granja, perderia com a mudança, visto que sua participação no valor adicionado fiscal do estado (3,5 em 75) ocupa a terceira posição no *ranking* do IPM-VAF entre as prefeituras do Ceará.

Os Gráficos 5 e 6 revelam que há ganhadores e perdedores com Idem classificados em todas as categorias apresentadas na seção anterior. Por exemplo, tanto há municípios com Idem médio-alto que se beneficiariam da mudança quanto há outros situados nessa mesma classe de Idem que perderiam recursos.

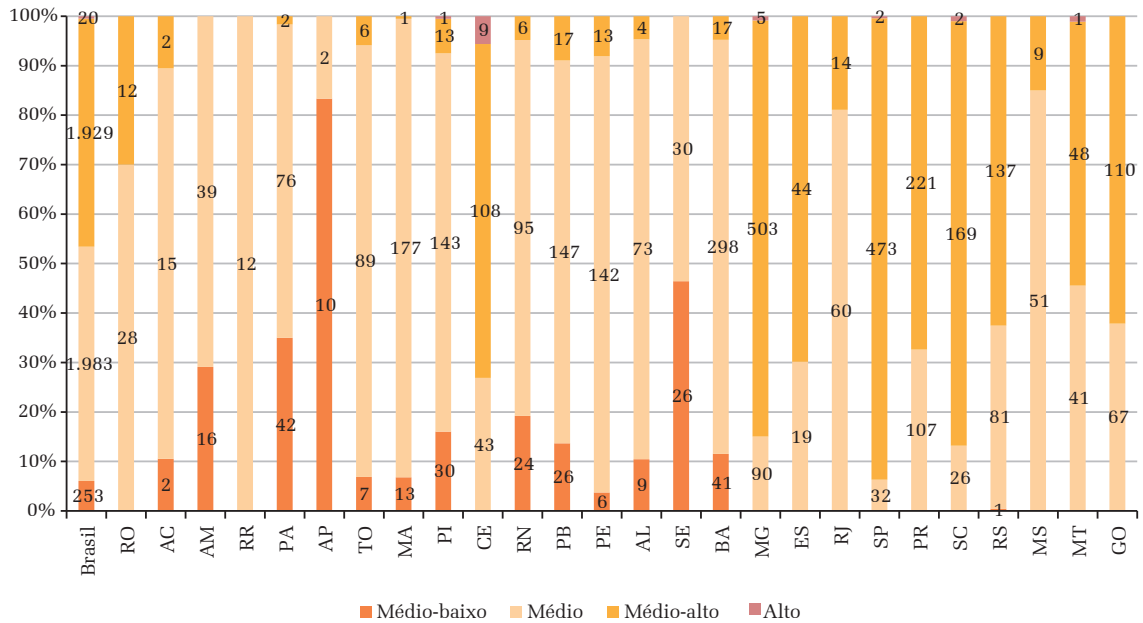


GRÁFICO 5
DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS GANHADORES DO ICMS-EDUCACIONAL SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO DO IDEM

Fonte: Elaborado pelos autores.

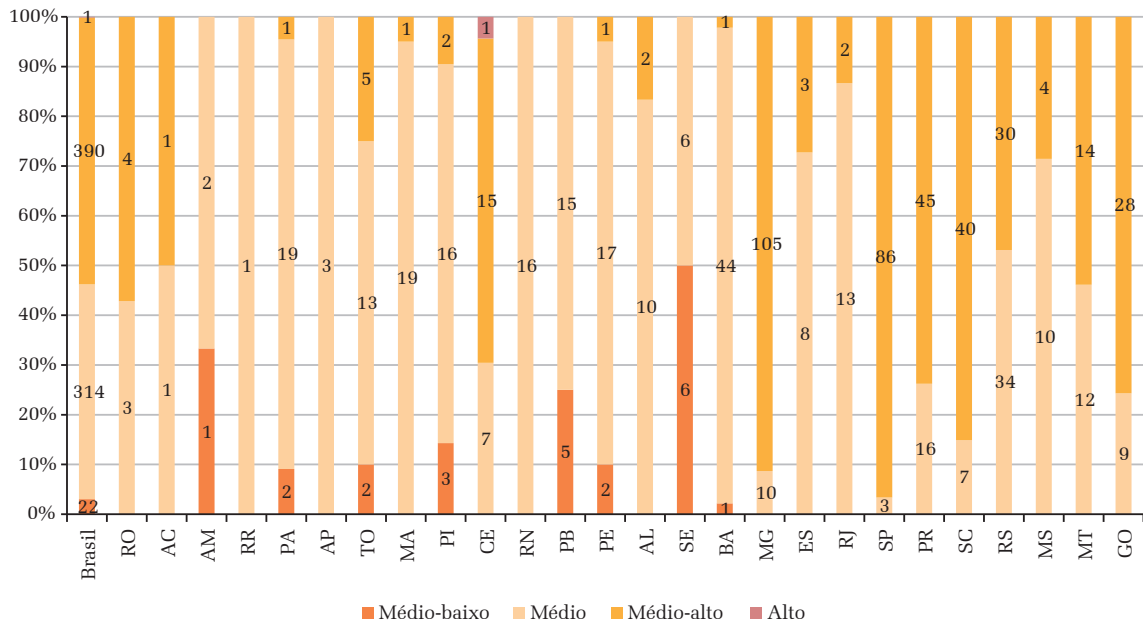


GRÁFICO 6
DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PERDEDORES DO ICMS-EDUCACIONAL SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO DO IDEM

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme ressaltado, a explicação para esse resultado está na própria natureza da distribuição da cota-parte do ICMS segundo o critério de valor adicionado, que é a fonte de recursos do ICMS-educacional na simulação aqui realizada.

A parcela da cota-parte municipal correspondente ao valor adicionado tem caráter essencialmente devolutivo, uma vez que visa transferir aos municípios um pedaço da arrecadação do ICMS que resulta da movimentação econômica de bens e serviços produzidos em seus territórios. Em geral, as capitais estaduais e os municípios de maior porte costumam concentrar boa parte da atividade produtiva do seu estado e, em consequência, também concentram os maiores percentuais de recursos da cota-parte distribuídos segundo o VAF.

A proposta de criação do ICMS-educacional simulada neste trabalho, ao determinar a retirada de uma mesma proporção do IPM-VAF de cada município para a formação dos recursos que alimentariam o ICMS-educacional, termina por criar um fundo redistributivo de recursos de municípios de maior porte que seria transferido a municípios menores e de menor atividade econômica. Tal transferência, embora orientada pelo indicador de resultado educacional (o Idem), não resulta necessariamente em ganho de recursos aos municípios que apresentarem melhoria de resultados entre dois anos consecutivos. Uma eventual mudança no critério de cálculo do Idem pode alterar a repartição de recursos entre ganhadores, mas não afetará profundamente o perfil de ganhadores e perdedores, porque esse perfil guarda maior relação com o padrão de distribuição do VAF pré-reforma, isto é, antes da criação do ICMS-educacional. Ou seja, ao se utilizar parte do VAF para a formação do fundo redistributivo do ICMS-educacional, os “ganhadores” e “perdedores” de ICMS ficam na prática definidos antes mesmo de o “jogo” redistributivo começar. Em geral, os municípios geradores de VAF tenderão a perder, independentemente do Idem que apresentarem, e os municípios não geradores de VAF tenderão a ganhar, independentemente do Idem que alcançarem.

O corte dos municípios por classe de tamanho oferece uma boa pista do perfil das prefeituras afetadas pela mudança. A título de ilustração, vejamos os casos dos municípios com mais de 100 mil habitantes e das capitais estaduais. De um conjunto de 307 “participantes do jogo”, a maioria (272), a despeito dos valores observados em seus respectivos índices educacionais, perderia com a reforma, tal como se verifica em Sobral (CE). As exceções ficam por conta, principalmente, de cidades populosas, com baixo grau de desenvolvimento econômico, situadas próximas aos municípios das capitais. Mesmo na hipótese extrema em que todas essas prefeituras alcançassem grau máximo no Idem, teríamos uma situação na qual a maior parte desses municípios (252) seguiria perdendo recursos. Considerado o universo total de unidades perdedoras (727), verificou-se que 575 seguiriam prejudicadas, ainda que atingissem Idem máximo. Embora o número de municípios seja pequeno, os 727 perdedores abrigam 64,5% da população do total dos 4.912 municípios “participantes do jogo” e, por conseguinte, um contingente significativo de alunos.

Em resumo, tem-se um conjunto relativamente reduzido de municípios (727) que perderiam com a introdução do ICMS-educacional. Entretanto, independentemente dos índices educacionais de cada um deles, a perda acontece porque esse conjunto é o detentor dos maiores percentuais de VAF de seus estados, como se pode ver no Gráfico 7, e não em função dos resultados educacionais como medidos pelo Idem.

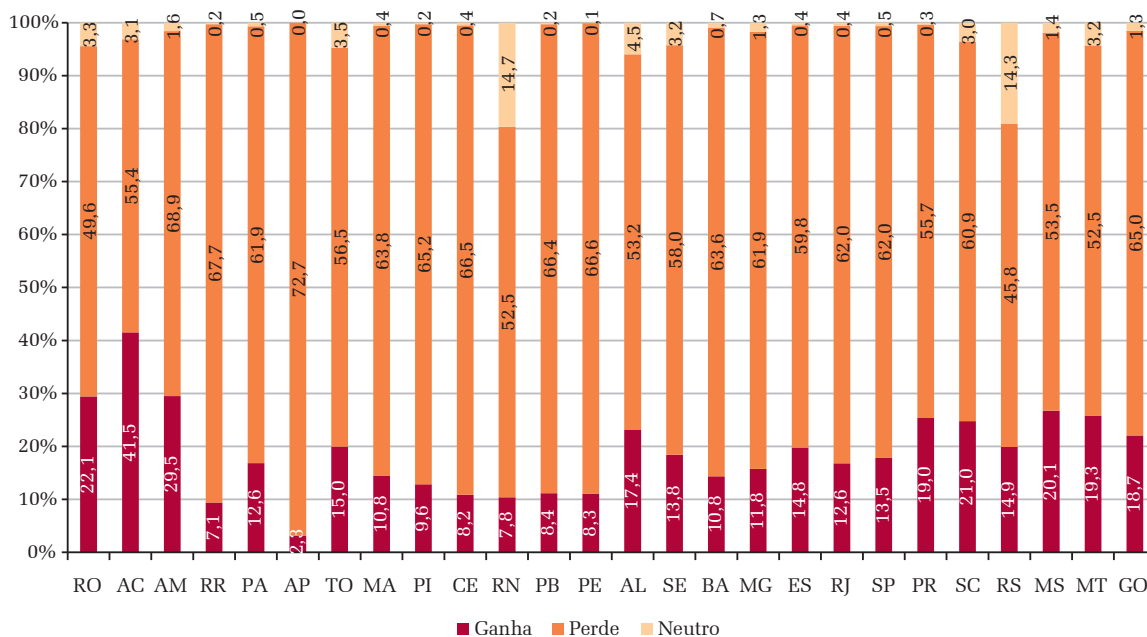


GRÁFICO 7

DISTRIBUIÇÃO DO ÍNDICE DE VALOR ADICIONADO FISCAL (IPM-VAF) ENTRE PERDEDORES E GANHADORES NA SITUAÇÃO PRÉ-REFORMA

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ainda que a União compensasse as prefeituras impactadas negativamente pela implementação de tal política, como a evolução do Idem não se mostrou condição suficiente para que determinados municípios recuperassem as perdas sofridas pela contribuição que efetuaram ao fundo redistributivo baseado no VAF, a compensação federal terminaria impondo-se como uma necessidade perene. Ao mesmo tempo que os municípios cederiam R\$ 5,3 bilhões da sua cota-parte do ICMS-VAF para integrar o ICMS-educacional, o governo federal teria que dispor de valor semelhante para ressarcir os municípios perdedores.

O resultado exposto nesta seção leva ao questionamento a respeito da origem dos recursos que deveriam integrar o fundo educacional vinculado a resultados, na medida em que a proposta formulada com base em recursos oriundos do VAF se mostrou frágil em relação ao objetivo de criar incentivos financeiros voltados à melhoria da qualidade dos sistemas municipais de ensino.

Uma alternativa seria criar um bônus educacional composto de recursos oriundos diretamente da União e distribuí-lo entre os municípios segundo seus respectivos resultados educacionais ao invés de contribuições do valor adicionado fiscal (VAF). Não havendo contribuição prévia de nenhuma prefeitura, como ocorre na proposta de constituição do ICMS-educacional mediante a retirada de 5% do VAF, o impacto da distribuição de um bônus composto inteiramente por recursos federais seria diretamente proporcional ao indicador de resultado educacional, o que significa que as prefeituras com os melhores índices no Idem, por exemplo, seriam aquelas contempladas com maiores montantes de recursos. A próxima seção apresenta a simulação a partir da criação de um bônus educacional composto de receitas do orçamento federal em valor idêntico ao que seria gerado pelos recursos oriundos do VAF – R\$ 5,3 bilhões – para ser distribuído entre os municípios de acordo com o Idem.

4 BÔNUS EDUCACIONAL: TESTANDO UM NOVO MODELO DE INCENTIVO FINANCEIRO PARA MELHORIA DA QUALIDADE DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO

O novo modelo de incentivo financeiro para melhoria da qualidade dos sistemas municipais de ensino propõe a criação de um fundo composto de recursos federais da ordem de R\$ 5,3 bilhões para ser repartido entre os municípios de acordo com seus índices de resultados educacionais. A esse fundo foi dado o nome de “bônus educacional”.

A proposta inclui a simulação da distribuição do bônus segundo dois índices – Idem 1 e Idem 2 – que diferem apenas na forma de apuração do desempenho escolar. No Idem 1, as notas nos testes de Português e Matemática levam em conta a média dos resultados obtidos pelos alunos nas avaliações do Inep. No Idem 2, as notas resultam da distribuição dos alunos em quatro níveis de desempenho (abaixo do básico, básico, adequado e avançado). Assim, a nota média padronizada reflete a distribuição dos alunos por esses níveis de desempenho, quanto maior a nota, maior a concentração de alunos nos níveis de desempenho mais elevados.

A fórmula de cálculo do Idem 1 e do Idem 2 é semelhante àquela apresentada na seção anterior e leva em consideração quatro aspectos¹⁰:

- a) **desempenho escolar**, medido pelas notas dos testes de Língua Portuguesa e Matemática aplicados aos estudantes do 5º ano do ensino fundamental

¹⁰ O cálculo das notas pela distribuição dos resultados por quatro níveis de desempenho (abaixo do básico, básico, adequado e avançado) foi efetuado pelos autores e segue metodologia do Indicador de Desempenho do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp), cuja descrição está disponível em nota técnica divulgada no endereço: http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/Nota%20tecnica_2017.pdf. Para maior detalhamento da metodologia do indicador de desempenho do Idesp, confira Soares (2009).

por meio da Prova Brasil bem como das avaliações das mesmas matérias aplicadas aos alunos do 3º ano pela ANA. Os últimos exames da Prova Brasil datam de 2017 e 2015 e os testes da ANA referem-se a 2016 e 2014;

- b) **fluxo escolar**, medido pela taxa de aprovação nos primeiros anos do ensino fundamental;
- c) **desigualdades** nas condições de aprendizado das escolas da rede municipal, averiguadas mediante o Inse; e
- d) **taxa de participação** dos alunos nas avaliações do Inep.

O Idem 1 foi calculado para os 4.912 municípios “participantes do jogo”, como na seção anterior, e o Idem 2 foi calculado para 4.660 municípios. Para tornar os resultados comparáveis, foi necessário reduzir o universo de municípios com dados de desempenho escolar segundo os dois índices nos períodos mencionados. Disso resultou um conjunto de 4.596 prefeituras habilitadas a receber recursos do bônus educacional. A seguir, é apresentada uma síntese dos resultados encontrados para o conjunto das 4.596 que tiveram o Idem 1 e o Idem 2 calculados.

A Tabela 3 evidencia o universo de prefeituras habilitadas ao cálculo de cada um dos índices educacionais bem como o conjunto resultante da redução da amostra para fins de comparação.

TABELA 3
NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM IDEM 1 E IDEM 2 CALCULADOS

(continua)

| Nome do Estado | Nº Total de municípios | Municípios com IDEM 1 e IDEM 2 calculado – Em % do Total da UF | Municípios com IDEM 1 e IDEM 2 calculado | Municípios com IDEM 1 calculado | Municípios com IDEM 2 calculado |
|---------------------|------------------------|--|--|---------------------------------|---------------------------------|
| Total | 5.568 | 82,5% | 4.596 | 4.912 | 4.660 |
| Rondônia | 52 | 82,7% | 43 | 47 | 45 |
| Acre | 22 | 86,4% | 19 | 21 | 19 |
| Amazonas | 62 | 66,1% | 41 | 58 | 41 |
| Roraima | 15 | 73,3% | 11 | 13 | 11 |
| Pará | 144 | 86,1% | 124 | 142 | 124 |
| Amapá | 16 | 81,3% | 13 | 15 | 13 |
| Tocantins | 139 | 85,6% | 119 | 122 | 120 |
| Maranhão | 217 | 89,9% | 195 | 211 | 199 |
| Piauí | 224 | 85,7% | 192 | 208 | 199 |
| Ceará | 184 | 93,5% | 172 | 183 | 173 |
| Rio Grande do Norte | 167 | 68,3% | 114 | 141 | 118 |
| Paraíba | 223 | 88,3% | 197 | 210 | 200 |

TABELA 3
NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM IDEM 1 E IDEM 2 CALCULADOS

(conclusão)

| Nome do Estado | Nº Total de municípios | Municípios com IDEM 1 e IDEM 2 calculado – Em % do Total da UF | Municípios com IDEM 1 e IDEM 2 calculado | Municípios com IDEM 1 calculado | Municípios com IDEM 2 calculado |
|--------------------|------------------------|--|--|---------------------------------|---------------------------------|
| Pernambuco | 184 | 85,9% | 158 | 181 | 159 |
| Alagoas | 102 | 84,3% | 86 | 98 | 89 |
| Sergipe | 75 | 78,7% | 59 | 68 | 65 |
| Bahia | 417 | 84,9% | 354 | 402 | 358 |
| Minas Gerais | 853 | 79,4% | 677 | 713 | 691 |
| Espírito Santo | 78 | 91,0% | 71 | 74 | 72 |
| Rio de Janeiro | 92 | 90,2% | 83 | 89 | 84 |
| São Paulo | 645 | 91,9% | 593 | 596 | 593 |
| Paraná | 399 | 97,0% | 387 | 389 | 388 |
| Santa Catarina | 295 | 81,4% | 240 | 244 | 243 |
| Rio Grande do Sul | 497 | 54,5% | 271 | 283 | 275 |
| Mato Grosso do Sul | 79 | 86,1% | 68 | 74 | 68 |
| Mato Grosso | 141 | 75,9% | 107 | 116 | 109 |
| Goiás | 246 | 82,1% | 202 | 214 | 204 |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Conforme já identificado na seção anterior, o Rio Grande do Sul é o estado cuja representatividade dos municípios “participantes do jogo” se mostrou menor entre as unidades federadas, chamando a atenção a ausência de informações para o cálculo do Idem 1 e do Idem 2 de Porto Alegre.

Quando considerados apenas os municípios habilitados ao cálculo dos dois índices, os destaques em termos de redução da representatividade de “participantes do jogo” também incluíram Amazonas, Rio Grande do Norte e Sergipe. Nas três situações, a redução foi explicada especialmente pela lacuna de informações relativas ao cálculo de desempenho escolar pela distribuição nos testes da ANA.

Os Gráficos 8 e 9 mostram a distribuição dos 4.596 municípios conforme os resultados dos seus respectivos índices educacionais. Para facilitar a exposição, os índices (que varia, teoricamente, em uma escala de 0 a 11) foram classificados em cinco categorias: baixo (para valores até 2,0); médio-baixo ($2,0 < \text{Idem} \leq 4,0$); médio ($4,0 < \text{Idem} \leq 6,0$); médio-alto ($6,0 < \text{Idem} \leq 8,0$); e alto ($\text{Idem} > 8,0$). Para as prefeituras que não tiveram seu Idem calculado, foi atribuída a categoria ND.

A comparação dos resultados do Idem 1 e do Idem 2 revela que, quando as notas são consideradas pela distribuição em níveis de desempenho, há uma tendência à redução dos valores globais do índice educacional. A média do Idem 1 é 5,83, enquanto a do Idem 2 é 5,23. A dispersão do Idem 2 (desvio padrão = 1,3) é maior que a do Idem 1 (desvio padrão = 1,1), apontando uma maior desigualdade entre os municípios quando se considera a distribuição dos alunos por nível de proficiência. Repare, por exemplo, que com o Idem 1 há uma quantidade relativamente próxima de municípios com índices classificados nas categorias médio (2.101) e médio-alto (2.264). Já com o Idem 2, o número de prefeituras com índice médio-baixo salta de 210 para 1.040, ao passo que municípios com índice médio e médio-alto somam 2.048 e 1.489, respectivamente. Vale notar ainda que, com o Idem 2, aparece um único município com indicador menor do que 2,0 e a quantidade de prefeituras com índice alto cai de 21 para 18. Tais resultados, entretanto, não alteram o quadro geral da posição dos estados na comparação dos resultados educacionais obtidos por seus municípios.

Na distribuição regional dos resultados, verifica-se que nos estados do Norte e do Nordeste há uma concentração maior de municípios com índices classificados nas categorias inferiores do que nas demais regiões do País. O Ceará é exceção por se encontrar relativamente mais próximo do padrão verificado em São Paulo do que, por exemplo, entre seus pares nordestinos.

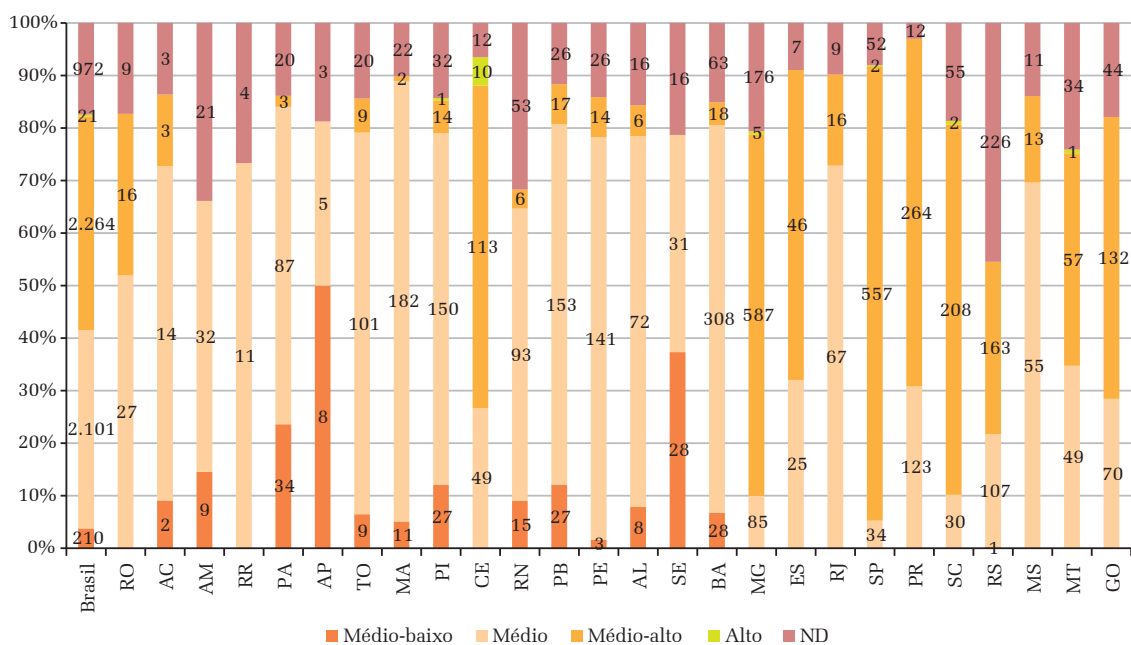


GRÁFICO 8
DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO DO IDEM 1

Fonte: Elaborado pelos autores.

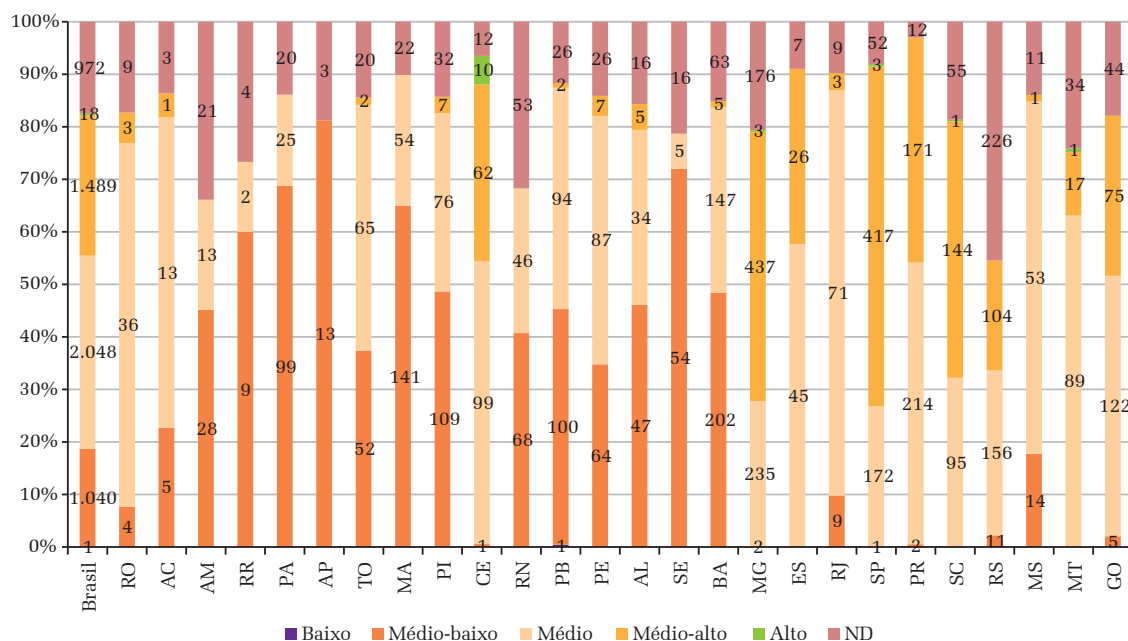


GRÁFICO 9

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO DO IDEM 2

Fonte: Elaborado pelos autores.

A metodologia de cálculo do Idem 2 também não afeta profundamente as posições ocupadas pelos municípios no *ranking* nacional, como se pode ver a título de ilustração nas Tabelas 4 e 5, que listam os dez primeiros e os dez últimos colocados em relação ao Idem 1 e sua posição correlata na classificação do Idem 2.

TABELA 4

POSIÇÃO DOS DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR IDEM 1 E COLOCAÇÃO CORRESPONDENTE EM RELAÇÃO AO IDEM 2

(continua)

| UF | Município | POP. IBGE 2017 (Nº Hab.) | Ranking nacional IDEM 1 | Ranking nacional IDEM 2 | IDEM 1 | IDEM 2 |
|----------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|--------|--------|
| Ceará | Granja | 54.365 | 1º | 2º | 8,82 | 8,67 |
| Ceará | Sobral | 205.529 | 2º | 1º | 8,80 | 8,77 |
| Ceará | Deputado Irapuan Pinheiro | 9.521 | 3º | 3º | 8,59 | 8,56 |
| Ceará | Jijoca de Jericoacoara | 19.510 | 4º | 4º | 8,50 | 8,55 |
| Ceará | Uruoca | 13.677 | 5º | 13º | 8,47 | 8,17 |
| Ceará | Groaíras | 11.012 | 6º | 12º | 8,44 | 8,19 |
| Santa Catarina | Irineópolis | 11.133 | 7º | 11º | 8,43 | 8,24 |
| Ceará | Frecheirinha | 13.669 | 8º | 10º | 8,43 | 8,27 |

TABELA 4
**POSIÇÃO DOS DEZ MUNICÍPIOS COM MAIOR IDEM 1 E COLOCAÇÃO
CORRESPONDENTE EM RELAÇÃO AO IDEM 2**

(conclusão)

| UF | Município | POP. IBGE 2017 (Nº Hab.) | Ranking nacional IDEM 1 | Ranking nacional IDEM 2 | IDEM 1 | IDEM 2 |
|-----------|-----------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------|--------|
| São Paulo | Embaúba | 2.476 | 9º | 7º | 8,40 | 8,33 |
| Ceará | Forquilha | 24.047 | 10º | 6º | 8,35 | 8,43 |

Fonte: Elaborada pelos autores.

TABELA 5
**POSIÇÃO DOS DEZ MUNICÍPIOS COM MENOR IDEM 1 E COLOCAÇÃO
CORRESPONDENTE EM RELAÇÃO AO IDEM 2**

| UF | Município | POP. IBGE 2017 (Nº Hab.) | Ranking nacional IDEM 1 | Ranking nacional IDEM 2 | IDEM 1 | IDEM 2 |
|------------------------|---------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------|--------|
| Pará | Santa Cruz do Arari | 9.845 | 4.587º | 4.593º | 3,14 | 2,02 |
| Pará | Oeiras do Pará | 31.619 | 4.588º | 4.587º | 3,14 | 2,29 |
| Sergipe | Porto da Folha | 28.735 | 4.589º | 4.580º | 3,13 | 2,46 |
| Rio Grande do Norte | Espírito Santo | 10.702 | 4.590º | 4.549º | 3,09 | 2,64 |
| Pará | Melgaço | 26.897 | 4.591º | 4.590º | 3,07 | 2,26 |
| Paraíba | São José dos Ramos | 5.969 | 4.592º | 4.595º | 3,03 | 2,00 |
| Amazonas | Fonte Boa | 19.669 | 4.593º | 4.592º | 2,94 | 2,14 |
| Amazonas | Juruá | 13.956 | 4.594º | 4.591º | 2,84 | 2,14 |
| Sergipe | Feira Nova | 5.616 | 4.595º | 4.594º | 2,59 | 2,00 |
| Paraíba | Marcação | 8.586 | 4.596º | 4.596º | 2,43 | 1,89 |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Calculados o Idem 1 e o Idem 2, a tarefa seguinte consistiu em estimar a distribuição entre os municípios “participantes do jogo” do bônus educacional de R\$ 5,3 bilhões, de acordo com as duas metodologias de apuração dos resultados no ensino fundamental. Para tanto, foi efetuada a repartição dos recursos em escala nacional levando-se em conta o peso de cada Idem no somatório dos índices alcançados por todas as prefeituras habilitadas a receber o bônus. Os resultados são sinteticamente apresentados na Tabela 6.

O montante de recursos ao qual cada prefeitura teria direito é diretamente relacionado com a magnitude do seu índice educacional em qualquer uma das metodologias de cálculo. A distribuição dos recursos por estado decorre do somatório das parcelas individuais destinadas aos municípios localizados em seus respectivos territórios.

Uma vez que todos os municípios que tiveram Idem calculado são ganhadores de recursos do bônus educacional, os estados com maior número de municípios

terminam sendo aqueles que terão participação também mais elevada na distribuição do fundo. Isso não elimina, contudo, o papel determinante dos índices de aprendizado na repartição dos recursos. Note, por exemplo, que o Ceará (com 172 municípios “participantes do jogo”) recebeu mais receitas do fundo do que a Paraíba, que possui quantidade semelhante de prefeituras habilitadas (197). Isso ocorre porque o Ceará concentra em seu território maior número de municípios com Idem de patamares mais elevados do que a Paraíba.

Conforme já ressaltado, o Idem 2 apresenta maior dispersão de valores do que o Idem 1. Entretanto, isso não significa uma mudança expressiva de posição dos municípios em relação ao *ranking* nacional. O que ocorre é que o Idem 2 tende a premiar mais fortemente os municípios com índices maiores, uma vez que a distância em relação às prefeituras com índices menores tende a ser mais pronunciada do que a observada no caso do Idem 1.

TABELA 6
DISTRIBUIÇÃO DO BÔNUS EDUCACIONAL TOTAL, VALORES MÉDIOS, MÁXIMO E MÍNIMO POR UF, SEGUNDO O IDEM 1 E O IDEM 2

(continua)

| UF | Nº de municípios com IDEM 1 e IDEM 2 calculados | Bônus educacional - Valores TOTAIS - Em R\$ Mil | | Bônus educacional - Distribuição por UF - Em % | | Bônus educacional - Valores MÉDIOS - Em R\$ Mil | | Bônus educacional - Valores MÁXIMOS - Em R\$ Mil | | Bônus educacional - Valores MÍNIMOS - Em R\$ Mil | |
|---------------------|---|---|------------------|--|---------------|---|--------------|--|--------------|--|------------|
| | | IDEM 1 | IDEM 2 | IDEM 1 | IDEM 2 | IDEM 1 | IDEM 2 | IDEM 1 | IDEM 2 | IDEM 1 | IDEM 2 |
| Brasil | 4.596 | 5.309.186 | 5.309.186 | 100,0% | 100,0% | 1.155 | 1.155 | 1.749 | 1.938 | 481 | 417 |
| Rondônia | 43 | 48.759 | 47.555 | 0,9% | 0,9% | 1.134 | 1.106 | 1.341 | 1.403 | 892 | 798 |
| Acre | 19 | 19.501 | 18.670 | 0,4% | 0,4% | 1.026 | 983 | 1.297 | 1.359 | 763 | 607 |
| Amazonas | 41 | 36.618 | 32.295 | 0,7% | 0,6% | 893 | 788 | 1.183 | 1.132 | 562 | 472 |
| Roraima | 11 | 10.281 | 9.364 | 0,2% | 0,2% | 935 | 851 | 1.107 | 1.085 | 830 | 699 |
| Pará | 124 | 108.537 | 95.844 | 2,0% | 1,8% | 875 | 773 | 1.243 | 1.247 | 608 | 447 |
| Amapá | 13 | 10.422 | 9.200 | 0,2% | 0,2% | 802 | 708 | 965 | 845 | 623 | 550 |
| Tocantins | 119 | 118.204 | 109.787 | 2,2% | 2,1% | 993 | 923 | 1.322 | 1.364 | 746 | 594 |
| Maranhão | 195 | 182.191 | 159.976 | 3,4% | 3,0% | 934 | 820 | 1.238 | 1.223 | 722 | 564 |
| Piauí | 192 | 184.061 | 168.032 | 3,5% | 3,2% | 959 | 875 | 1.628 | 1.762 | 668 | 543 |
| Ceará | 172 | 222.894 | 229.211 | 4,2% | 4,3% | 1.296 | 1.333 | 1.749 | 1.938 | 895 | 822 |
| Rio Grande do Norte | 114 | 105.098 | 97.444 | 2,0% | 1,8% | 922 | 855 | 1.281 | 1.307 | 612 | 519 |
| Paraíba | 197 | 190.019 | 177.796 | 3,6% | 3,3% | 965 | 903 | 1.391 | 1.409 | 481 | 417 |
| Pernambuco | 158 | 158.146 | 151.082 | 3,0% | 2,8% | 1.001 | 956 | 1.576 | 1.754 | 739 | 625 |
| Alagoas | 86 | 83.864 | 78.519 | 1,6% | 1,5% | 975 | 913 | 1.577 | 1.715 | 624 | 594 |
| Sergipe | 59 | 46.903 | 41.799 | 0,9% | 0,8% | 795 | 708 | 983 | 937 | 513 | 442 |
| Bahia | 354 | 337.648 | 310.586 | 6,4% | 5,8% | 954 | 877 | 1.523 | 1.679 | 679 | 564 |

TABELA 6
DISTRIBUIÇÃO DO BÔNUS EDUCACIONAL TOTAL, VALORES MÉDIOS, MÁXIMO E MÍNIMO POR UF, SEGUNDO O IDEM 1 E O IDEM 2

(conclusão)

| UF | Nº de municípios com IDEM 1 e IDEM 2 calculados | Bônus educacional - Valores TOTAIS - Em R\$ Mil | | Bônus educacional - Distribuição por UF - Em % | | Bônus educacional - Valores MÉDIOS - Em R\$ Mil | | Bônus educacional - Valores MÁXIMOS - Em R\$ Mil | | Bônus educacional - Valores MÍNIMOS - Em R\$ Mil | |
|--------------------|---|---|---------|--|--------|---|--------|--|--------|--|--------|
| | | IDEM 1 | IDEM 2 | IDEM 1 | IDEM 2 | IDEM 1 | IDEM 2 | IDEM 1 | IDEM 2 | IDEM 1 | IDEM 2 |
| Minas Gerais | 677 | 895.244 | 935.510 | 16,9% | 17,6% | 1.322 | 1.382 | 1.637 | 1.867 | 812 | 831 |
| Espírito Santo | 71 | 87.294 | 89.665 | 1,6% | 1,7% | 1.229 | 1.263 | 1.480 | 1.607 | 1.033 | 901 |
| Rio de Janeiro | 83 | 89.948 | 89.732 | 1,7% | 1,7% | 1.084 | 1.081 | 1.305 | 1.361 | 837 | 766 |
| São Paulo | 593 | 789.752 | 832.512 | 14,9% | 15,7% | 1.332 | 1.404 | 1.665 | 1.841 | 936 | 832 |
| Paraná | 387 | 485.462 | 503.453 | 9,1% | 9,5% | 1.254 | 1.301 | 1.573 | 1.730 | 851 | 709 |
| Santa Catarina | 240 | 315.008 | 328.629 | 5,9% | 6,2% | 1.313 | 1.369 | 1.671 | 1.820 | 1.031 | 927 |
| Rio Grande do Sul | 271 | 331.427 | 340.273 | 6,2% | 6,4% | 1.223 | 1.256 | 1.572 | 1.748 | 755 | 641 |
| Mato Grosso do Sul | 68 | 72.843 | 70.307 | 1,4% | 1,3% | 1.071 | 1.034 | 1.385 | 1.471 | 798 | 636 |
| Mato Grosso | 107 | 128.247 | 127.295 | 2,4% | 2,4% | 1.199 | 1.190 | 1.605 | 1.839 | 967 | 900 |
| Goiás | 202 | 250.814 | 254.650 | 4,7% | 4,8% | 1.242 | 1.261 | 1.537 | 1.701 | 930 | 778 |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Como mostra a Tabela 6, o valor médio nacional do bônus educacional distribuído aos municípios “participantes do jogo” situou-se em R\$ 1,155 milhão nas duas metodologias de cálculo do índice. Contudo, o valor máximo é maior para o Idem 2, assim como o valor mínimo é menor para o Idem 2, caracterizando a maior dispersão da bonificação ao se utilizar como critério o Idem 2, que mede a distribuição do desempenho na aprendizagem entre os níveis de proficiência. Pelo Idem 1, o valor máximo de bônus recebido por um município foi de R\$ 1,749 milhão e o valor mínimo de R\$ 481 mil. De acordo com o Idem 2, o valor máximo saltou para R\$ 1,938 milhão, ao passo que o mínimo caiu para R\$ 417 mil. Em ambos os casos, as unidades agraciadas com os valores máximos pertencem ao Ceará, cujas prefeituras (Granja e Sobral) se alternam na liderança do *ranking* nacional dos índices educacionais. Os valores mínimos foram destinados ao município da Paraíba (Marcação) que é último colocado no *ranking* do Idem 1 e do Idem 2.

Importa ressaltar que o modelo de bônus visa testar uma alternativa de premiação dos municípios com recursos provenientes do orçamento federal ao invés do deslocamento de parcela da cota-parte do ICMS devida ao VAF. Em relação ao

modelo do ICMS- educacional, a alternativa do bônus tem o mérito de converter em ganhadores os municípios que se habilitem a ter o Idem calculado. Nesse sentido, o modelo do bônus é mais vantajoso na medida em que incentiva os municípios tanto a participarem das avaliações aplicadas pelo Inep quanto a se empenharem na busca por melhores resultados. Outra vantagem é que, como não há divisão prévia de recursos por estados, a esfera estadual também encontra incentivos para estabelecer cooperação com as prefeituras de modo a construir políticas voltadas à melhoria da qualidade dos sistemas municipais de ensino. Isso ocorre pelo fato de um melhor desempenho educacional dos municípios em um dado estado acarretar um maior volume de recursos federais transferidos para o seu território.

A seguir, são listados alguns pontos que merecem ser destacados em eventuais exercícios futuros que visem aperfeiçoar o modelo de incentivos financeiros orientados para a elevação da qualidade dos sistemas públicos de ensino.

Primeiro, um modelo que distribuiu recursos considerando apenas os resultados educacionais, sem ponderá-los pelo tamanho do público-alvo submetido aos testes de avaliação, tende a beneficiar proporcionalmente mais os municípios menos populosos. A título de ilustração, mais uma vez os casos dos municípios cearenses líderes no *ranking* nacional de Idem ajudam a compreender a questão.

Pelo Idem 1, Granja e Sobral receberiam valores absolutos muito próximos de bônus educacional (cerca de R\$ 1,7 milhão), uma vez que seus índices são semelhantes. Entretanto, como Granja tem 54,4 mil habitantes e Sobral conta com 205,5 mil moradores, Granja receberia em termos *per capita* (R\$ 32,2) bem mais do que Sobral (R\$ 8,5). A distância entre esses valores também seria observada ao se utilizar o Idem 2 como critério de distribuição dos recursos.

Se considerarmos que o grau de dificuldade para o alcance de bons resultados educacionais tende a aumentar juntamente com o tamanho do universo de estudantes, seria interessante a fórmula de cálculo do Idem incluir alguma medida de premiação extra para os municípios com maior contingente de alunos. Essa medida cumpriria o papel de diminuir as discrepâncias nos valores *per capita*, sejam eles apurados em relação ao total da população ou apenas em relação ao número de estudantes.

Segundo, na composição dos índices educacionais, o peso atribuído ao esforço para melhoria das notas nos testes é relativamente reduzido *vis-à-vis* a importância do desempenho escolar nas avaliações mais recentes. Caso se queira estimular que municípios com patamares reduzidos de Idem se empenhem para alcançar rapidamente níveis mais elevados, seria apropriado atribuir maior peso ao componente de esforço.

Finalmente, seria interessante investigar mais profundamente as razões pelas quais determinados municípios não possuem as informações necessárias para cálculo dos índices educacionais. Na hipótese em que a lacuna de dados se deva à falta de interesse de uma dada prefeitura em submeter seus alunos aos testes, a divulgação de que a participação nos testes é condição necessária para habilitação ao bônus pode criar incentivos à ampliação do universo de municípios avaliados.

5 ICMS DISCRICIONÁRIO E O CRITÉRIO EDUCAÇÃO: OUTRA ALTERNATIVA DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS SEGUNDO RESULTADOS DE APRENDIZAGEM QUE NÃO USA A PARCELA VAF

Os estados brasileiros fazem pouco uso do poder discricionário que lhes é conferido pela prerrogativa de distribuir uma parcela da cota-parte do ICMS segundo critérios próprios definidos em lei estadual (Simões; Araújo, 2019). Muitos utilizam variáveis que estão fora do controle dos gestores municipais e perdem a oportunidade de usar o ICMS como instrumento de incentivo financeiro para que os prefeitos se envolvam com políticas públicas em áreas específicas, como saúde, educação, saneamento etc.

Conforme se vê na Tabela 7, muitas unidades federadas (19) escolhem distribuir em partes iguais entre os municípios uma parcela ou a totalidade da cota-parte do ICMS discricionário. Entre esses estados, ressaltam-se os casos do Rio de Janeiro, que promove a divisão igualitária com base em percentuais previamente definidos para cidades de uma mesma região, e da Bahia, que distribui equitativamente os recursos somente para municípios que não tenham atingido um patamar mínimo de participação nos demais critérios de partilha do ICMS.

Em função dessa distribuição igualitária do ICMS, é possível para muitos estados redefinir os critérios discricionários de repartição do ICMS sem que se utilize a parcela distribuída segundo o critério do VAF. Por exemplo, se os estados trocassem o parâmetro igualitário pelo critério educacional definido pelo Idem 1 ou Idem 2 (ou outro indicador de desempenho estabelecido pelos próprios estados), teríamos uma situação na qual a política estadual poderia replicar o modelo proposto pelo bônus educacional nos termos descritos na seção anterior. Nesse caso, não haveria o viés provocado pela utilização da fonte VAF na criação do ICMS-educacional, como já discutido.

Ao criar seus próprios programas de distribuição de recursos com base em indicadores de aprendizagem, os estados poderiam aumentar os incentivos para os municípios buscarem melhorar seus índices. Para se ter uma ideia da relevância que a política estadual poderia ter, basta ver que em 15 estados os montantes distribuídos em cotas igualitárias superam aquilo que eles reuniriam a título de bônus educacional em qualquer uma das metodologias de cálculo do Idem propostas na seção anterior.

TABELA 7

**TOTAL DE RECURSOS DISTRIBUÍDOS AOS MUNICÍPIOS PELO CRITÉRIO DO IDEM
 E PELO CRITÉRIO DISCRICIONÁRIO DA COTA-PARTE DO ICMS SEGUNDO O QUAL
 OS MUNICÍPIOS RECEBEM COTAS IGUALITÁRIAS**

| UF | BÔNUS EDUCACIONAL – VALORES DISTRIBUÍDOS PELO IDEM 1 – EM R\$ MIL | BÔNUS EDUCACIONAL – VALORES DISTRIBUÍDOS PELO IDEM 2 – EM R\$ MIL | PARCELA DO ICMS DISCRICIONÁRIO DISTRIBUÍDO EM PARTES IGUAIS | |
|---------------------|--|--|--|-------|
| | | | R\$ MIL | EM % |
| BRASIL | 5.309.186 | 5.309.186 | - | - |
| Rondônia | 48.759 | 47.555 | 114.473 | 14,0% |
| Acre | 19.501 | 18.670 | - | - |
| Amazonas | 36.618 | 32.295 | 491.898 | 24,0% |
| Roraima | 10.281 | 9.364 | 48.653 | 25,0% |
| Pará | 108.537 | 95.844 | 179.514 | 7,0% |
| Amapá | 10.422 | 9.200 | 13.170 | 7,0% |
| Tocantins | 118.204 | 109.787 | 50.728 | 8,0% |
| Maranhão | 182.191 | 159.976 | 235.896 | 15,0% |
| Piauí | 184.061 | 168.032 | - | - |
| Ceará | 222.894 | 229.211 | - | - |
| Rio Grande do Norte | 105.098 | 97.444 | 194.628 | 15,0% |
| Paraíba | 190.019 | 177.796 | 259.356 | 20,0% |
| Pernambuco | 158.146 | 151.082 | - | - |
| Alagoas | 83.864 | 78.519 | 137.883 | 15,0% |
| Sergipe | 46.903 | 41.799 | 200.098 | 25,0% |
| Bahia | 337.648 | 310.586 | 397.659 | 7,5% |
| Minas Gerais | 895.244 | 935.510 | 641.744 | 5,5% |
| Espírito Santo | 87.294 | 89.665 | - | - |
| Rio de Janeiro | 89.948 | 89.732 | 665.830 | 8,2% |
| São Paulo | 789.752 | 832.512 | 661.296 | 2,0% |
| Paraná | 485.462 | 503.453 | 147.932 | 2,0% |
| Santa Catarina | 315.008 | 328.629 | 726.786 | 15,0% |
| Rio Grande do Sul | 331.427 | 340.273 | - | - |
| Mato Grosso do Sul | 72.843 | 70.307 | 153.729 | 7,0% |
| Mato Grosso | 128.247 | 127.295 | - | - |
| Goiás | 250.814 | 254.650 | 375.564 | 10,0% |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Para ilustrar os impactos de uma mudança de orientação das políticas estaduais, foi simulado o que ocorreria se dois estados – Paraíba e Sergipe – passassem a distribuir os recursos que dividem igualmente entre seus municípios conforme os resultados educacionais medidos pelo Idem 1. A escolha dos estados da Paraíba e de Sergipe se justifica pelo elevado percentual que ambos dedicam à distribuição equitativa (20% e 25%, respectivamente) e pelo fato de os municípios que ocupam os últimos lugares na classificação do Idem estarem localizados em seus territórios. A repartição dos recursos pelo Idem 1 foi uma opção em virtude de o universo de prefeituras com informações suficientes para cálculo do índice ser maior do que universo verificado para fins de apuração do Idem 2.

Em cada um dos estados, o impacto da mudança é inteiramente determinado pelo Idem, uma vez que a contribuição dos municípios “participantes do jogo” é idêntica, ou seja, como recebem partes igualitárias pelo critério vigente, contribuiriam com o mesmo montante para a nova distribuição segundo o critério educacional. Desse modo, não ocorreria o efeito observado ao se lançar mão de uma parcela da cota-parte definida pelo VAF. As cidades não habilitadas ao cálculo do Idem, tal como efetuado na apuração do ICMS-educacional pelo VAF, também não seriam afetadas pela mudança.

De um total de aproximadamente R\$ 259 milhões de ICMS distribuídos em partes iguais, a Paraíba poderia destinar R\$ 244 milhões para serem repartidos entre 210 municípios habilitados a “participar do jogo” pelo Idem 1 (os outros 13 municípios não têm resultados de avaliação divulgados). Prefeituras com índice educacional a partir de 4,52 ganhariam recursos em relação à situação original, totalizando um conjunto de 102 cidades beneficiadas. Os outros 108 municípios perderiam em relação ao critério igualitário de distribuição da cota-parte do ICMS. À medida que mais municípios tenham seus resultados divulgados, um volume maior de recursos ingressa no fundo redistributivo e esses passam a participar do “jogo”.

No caso de Sergipe, de um total de aproximadamente R\$ 200 milhões de ICMS distribuídos em partes iguais, seriam destinados R\$ 181 milhões para serem repartidos entre 68 municípios habilitados a “participar do jogo” pelo Idem 1, de um total de 75 municípios do estado. Prefeituras com índice educacional a partir de 3,95 ganhariam recursos em relação à situação original, totalizando um conjunto de 33 cidades beneficiadas. Os outros 35 municípios perderiam em relação ao critério igualitário de distribuição.

Pode-se, ainda, simular o que aconteceria se outros parâmetros para repartição do ICMS discricionário, como tamanho da população e/ou área geográfica, fossem substituídos pelo critério educação. Em tais situações, cabe apenas o alerta de que os impactos da mudança não seriam inteiramente determinados pelo Idem, visto que a contribuição de cada município ao fundo educacional não seria a mesma. Ganhos e perdas dependeriam da magnitude dos recursos cedidos *vis-à-vis* o retorno de receitas proporcionado pelo critério educação.

Em suma, ao se alterar o critério de repartição da cota-parte municipal do ICMS definida por lei estadual para se incorporar o critério educacional, é importante atentar para o potencial viés na formação do fundo redistributivo ao se lançar mão de parcelas da cota-parte municipal do ICMS que diferenciem muito entre os municípios, como é o caso da parcela VAF. Quanto mais desigual for a distribuição da parcela a ser utilizada para a formação do fundo, maior o viés a ser criado na formação do fundo redistributivo e menor o efeito prático do critério educacional, como foi demonstrado neste artigo no caso de uso da parcela VAF.

6 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 108 E A INCLUSÃO DO CRITÉRIO DE DESEMPENHO EDUCACIONAL

A Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, alterou os incisos I e II, parágrafo único, do artigo 158 da Constituição, que definem os critérios de repartição da cota-parte municipal do ICMS, a qual corresponde a 25% do total do ICMS arrecadado pelos estados. Fica assim alterado de 75% para 65% o percentual mínimo da cota-parte a ser distribuído entre os municípios segundo o valor adicionado fiscal (VAF) e elevado de 25% para 35% o limite a ser definido por lei estadual, sendo obrigatória a distribuição de, no mínimo, 10 pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. Os estados terão prazo de dois anos para aprovarem lei estadual prevista no novo inciso II, parágrafo único, do artigo 158 da Constituição.

A forma como os estados farão uso do critério educacional para a distribuição do ICMS, introduzido pela EC nº 108, poderá afetar os efeitos práticos de tal medida. Conforme argumentado neste artigo, o uso da parcela VAF como fonte dos recursos que serão distribuídos segundo o critério educacional inexoravelmente predefinirá ganhadores e perdedores, independentemente do indicador de resultados educacionais. Nesse caso, tornando o incentivo econômico inócuo. Se os estados optarem por manter o critério VAF para a distribuição da cota-parte municipal do ICMS em 75%, terão obrigatoriamente que lançar mão de 10 pontos percentuais dos demais critérios de repartição atualmente existentes. Como mencionado na seção anterior, o uso da parcela distribuída pelo critério igualitário é o que mais preserva o efeito do indicador educacional sobre a distribuição, pois todos os municípios contribuem igualmente para a formação do fundo redistributivo para transferência segundo o critério educacional.

Um modo prático de escolher de qual critério vigente de distribuição do ICMS deslocar a parcela de 10 pontos percentuais para distribuir segundo o critério educacional, de maneira a minimizar o viés de origem dos recursos, é tomar o critério cujo índice de participação dos municípios apresente o menor desvio padrão. Por exemplo, no caso do estado do Piauí, a cota-parte municipal é distribuída da seguinte

forma: 10% por critério de população, 10% por critério de área geográfica dos municípios e 5% por critério ambiental. Partindo-se do pressuposto de que o Piauí opte por manter o critério VAF em 75%, terá que deslocar os 10 p.p. dos demais critérios. Como argumentado em Simões e Araújo (2019), os critérios classificados como “tradicionais” (VAF, parte igualitária, população e área geográfica) são aqueles sobre os quais os gestores municipais têm menos poder de alterar o resultado da transferência. Desse modo, é desejável que se desloquem os 10 p.p. desse grupo de critérios para ampliar o poder indutivo da transferência. No caso do Piauí, temos os seguintes desvios padrões: VAF (2,95), população (0,18) e área geográfica (0,05). Assim, a solução de menor viés para a aplicação do novo critério educacional e, portanto, de maior poder indutivo do ICMS-educacional seria deslocar os 10 p.p. do critério de área geográfica, cujo índice de participação na cota-parte municipal apresenta o menor desvio padrão entre os municípios.

Sempre que existir no estado uma parte do ICMS distribuída segundo uma parcela igualitária, esta será preferível, pois terá desvio padrão do índice de participação igual a zero, assegurando que o novo fundo redistributivo tenha contribuição equivalente de cada município. Um caso recente de alteração da Lei do ICMS que segue essa lógica é o de Sergipe, que possuía 25% da cota-parte municipal distribuída por critério igualitário. A Lei nº 8.628, de 5 de dezembro de 2019, alterou a regra de repasse do ICMS aos municípios, deslocando os 25% do critério igualitário para alocar 18% segundo o Índice Municipal de Qualidade da Educação (IQE) e 7% segundo o Índice Municipal de Qualidade da Saúde (IQS), criando o que se chama de “Quota Social do ICMS-Municípios” e mantendo a “Quota-Fiscal do ICMS-Municípios” de 75%, como definia o texto constitucional antes da EC nº 108.

É necessário que cada estado realize uma avaliação *ex-ante* do impacto redistributivo sobre as receitas de ICMS transferidas aos municípios, considerando a alteração da lei do ICMS estadual proposta na EC nº 108. Como discutido neste artigo, a eficácia da vinculação de uma parcela da cota-parte municipal do ICMS ao desempenho educacional dependerá da origem dos recursos a serem utilizados para tal finalidade, sendo o VAF o menos recomendado, dado o grau de concentração que apresenta na maioria dos estados brasileiros.

A EC nº 108 também dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), tornando-o um mecanismo permanente de financiamento da educação básica e ampliando o seu potencial equalizador entre os entes federados. A contribuição da União passa de, no mínimo, 10% do valor global do Fundo para o mínimo de 23%, sendo criados dois outros níveis distributivos, além do atualmente existente. O primeiro toma por base o valor-aluno-ano total (Vaata), que leva em consideração a totalidade dos recursos vinculados à educação disponível para cada ente federado e as respectivas matrículas no âmbito de atuação definido nos parágrafos 2º e 3º do artigo 211 da Constituição. Após a distribuição da cesta de impostos do Fundeb em cada estado entre as redes públicas

e a devida complementação da União de 10% do valor do Fundo, será verificado o valor-aluno-ano mínimo nacional derivado do total das receitas vinculadas à educação e do total das matrículas ponderadas por etapa, modalidade, jornada e tipo de escola, havendo então uma segunda redistribuição de 10,5% da complementação da União para equalizar nacionalmente o valor-aluno-ano total em cada rede pública. O segundo nível novo é composto de uma fração de 2,5 pontos percentuais do total de 23% da complementação global da União e será distribuído aos entes federados que cumpram condicionalidades de melhoria de gestão a serem previstas em lei e, simultaneamente, alcancem melhoria de indicadores de atendimento e da aprendizagem com redução das desigualdades. Esse componente se denomina de valor-aluno-ano por resultado (Vaar) e entrará em vigor em 2023.

Nota-se claramente que o componente Vaar corresponde ao modelo de bônus educacional descrito e analisado na seção 4 deste artigo. A vantagem do Vaar é sua completa desvinculação do mecanismo redistributivo dado pelo novo Vaat e pelo atual valor-aluno-ano do Fundeb (Vaaf), criados com propósito de gerar equidade no financiamento entre as redes de ensino do País. O objetivo do Vaar é distinto e visa induzir a melhoria do desempenho das redes de ensino no que tange ao atendimento e à aprendizagem com foco na redução das desigualdades. Para tomar parte nessa parcela, os entes federados serão avaliados nacionalmente utilizando-se a mesma métrica, como proposto neste trabalho com a simulação do Idem. A definição do indicador para a distribuição do Vaar deve ser acompanhada de debates e simulações para avaliar a melhor alternativa de indicador a ser usada.

CONCLUSÕES

As simulações e análises apresentadas neste trabalho contribuem para melhorar o desenho de políticas de vinculação de transferências intergovernamentais a resultados educacionais. A experiência bem-sucedida alcançada pelo estado do Ceará (Simões; Araújo, 2019) serviu de motivação para que alternativas nacionais fossem aqui ensaiadas. Alguns resultados merecem ser revistos à guisa de conclusão.

Observou-se que o Índice de Desenvolvimento da Educação Municipal (Idem) proposto pode variar a depender se é calculado em função da média de desempenho alcançado (Idem 1) ou em função da distribuição dos alunos por nível de proficiência (Idem 2). No segundo caso (Idem 2), a distribuição do indicador em todas as UFs fica abaixo da distribuição do Idem 1, o que mostra que há maior desigualdade entre os municípios em relação à distribuição dos alunos por nível de proficiência do que em relação à média de desempenho. Contudo, a escolha entre os dois indicadores não parece afetar de modo significativo o resultado da distribuição de recursos vinculada a resultados. É possível, ainda, lançar mão de um indicador que expresse simultaneamente a média de aprendizagem alcançada em uma rede de ensino e a

distribuição dos alunos por nível de proficiência, como faz o modelo implementado no estado do Ceará com o Índice de Qualidade da Educação (IQE).

Ficou evidente na simulação conduzida que o uso de parte da parcela VAF compromete a vinculação da transferência do ICMS com base em resultados de aprendizagem, ou seja, a origem dos recursos para a formação do fundo redistributivo importa. No caso do uso do VAF, o indicador de resultados educacionais não seria o fator determinante para definir os “perdedores” e os “ganhadores” de ICMS, mas sim o fato de o município ter grande parte do seu ICMS estabelecido pelo VAF (definindo-o “perdedor”) ou não (definindo-o “ganhador”).

A simulação do “bônus educacional” mostra que os indicadores de resultado (Idem 1 e Idem 2) determinam o quanto cada município ganhará em termos de recursos novos, com a vantagem de que todos os entes com resultados divulgados ganhariam de forma diretamente proporcional aos avanços obtidos nos indicadores de desempenho. Ficou evidente, também, que o indicador com base na distribuição dos alunos por proficiência apresenta níveis piores do que o indicador com base na média de resultados dos alunos, apontando para a importância da desigualdade no sistema de ensino brasileiro. O uso do Idem 1 ou Idem 2, contudo, não parece afetar de modo significativo o *ranking* dos municípios.

O uso de parcela da cota-parte municipal do ICMS vinculada a outros “critérios tradicionais” que não o VAF se mostrou uma alternativa melhor, principalmente se se fizer uso do critério de repartição igualitário presente na legislação de muitos estados brasileiros. Fica claro que, quanto menor o desvio padrão do índice de distribuição do critério de repartição do ICMS entre os municípios, melhor a vinculação do ICMS-educacional ao indicador de resultado.

Finalmente, a EC nº 108 tanto obriga que estados vinculem parte do ICMS a resultados educacionais quanto compromete a União com parte dos recursos de sua complementação ao novo Fundeb com o mesmo propósito, ou seja, induzir melhoria nos indicadores de aprendizagem e de atendimento, com atenção à equidade. Há ainda que se definir no âmbito de cada estado como será conduzido o rearranjo dos critérios distributivos do ICMS atualmente em vigor. Do mesmo modo, há que se definir como a União avaliará a melhoria da aprendizagem e do atendimento nas redes públicas de ensino, consideradas as condicionalidades de gestão e a equidade nos resultados. O que as simulações apresentadas neste trabalho demonstram é que a forma como os estados irão vincular parte do ICMS a resultados importa, sendo o uso do VAF a menos recomendada. Já a parcela Vaar do novo Fundeb a ser transferida pela União em função da melhoria de resultados, segundo os resultados aqui simulados do “bônus educacional”, parece responder melhor como mecanismo de incentivo, ficando a estabelecer o indicador que será utilizado para orientar a repartição dos 2,5 p.p. referentes a essa complementação entre as redes públicas de ensino. Espera-se que os resultados aqui apresentados possam jogar alguma luz sobre essas tarefas.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 2020a. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 14.023, de 8 de julho de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para determinar a adoção de medidas imediatas que preservem a saúde e a vida de todos os profissionais considerados essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública, durante a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jul. 2020b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse)*: nota técnica. Brasília, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados da Avaliação Nacional da Alfabetização*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/ana>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados da Prova Brasil*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/prova-brasil>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

CEARÁ. Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, Fortaleza, v. 10, n. 239, 19 dez. 2007.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado de Educação. *Programa de qualidade da escola*: nota técnica. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/Nota%20tecnica_2017.pdf>. Acesso em 18 jan. 2021.

SERGIPE. Lei nº 8.628, de 05 de dezembro de 2019. Cria o ICMS-Social e estabelece, na forma do inciso IV do art. 158 e do inciso II do parágrafo único do mesmo dispositivo da Constituição Federal, critérios para a distribuição da parcela da receita

do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, pertencente aos Municípios, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de Sergipe*, Aracajú, nº 28. 330, p. 1-5, 06 dez. 2019.

SIMÕES, A. A.; ARAÚJO, E. A. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. In: MORAES, G. H. e ALBUQUERQUE, A. E. M. (Ed.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília: Inep, 2019. p. 9-55. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais ; v. 2)

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

IMPACTO EDUCACIONAL DO MECANISMO DE REPARTIÇÃO DA QUOTA-PARTE DO ICMS COM OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ*

Guilherme Irffi^I

Armando Simões^{II}

Diego Carneiro^{III}

Cristiano da Silva^{IV}

<http://dx.doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4891>

RESUMO

A agenda política nacional tem ampliado a atenção sobre a importância de mecanismos de incentivo e/ou de compensação para a promoção de melhorias no desempenho educacional básico. Nesse sentido, a regra de distribuição da quota-parte do ICMS¹ no Ceará é considerada um importante *benchmark* em termos estratégicos. Na medida em que a distribuição de recursos no estado passou a ser vinculada à qualidade educacional dos municípios, o desenho do mecanismo adotado possui capacidade de alinhar os objetivos

* Os autores agradecem ao auxílio de Camila Guedes Correa e Brysa Fernandes na compilação das leis de incentivo à educação via distribuição de quota parte do ICMS, ao Francisco Antônio de Araújo pelos comentários no texto das evidências empíricas da intervenção via quota-parte do ICMS-educacional. Ressaltando que erros e omissão são de nossa responsabilidade.

^I Doutor em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará (Caen/UFC). Professor do Departamento de Economia Aplicada e do Programa de Pós-Graduação em Economia, Caen-UFC.

^{II} PhD em Educação pela Universidade de Sussex, no Reino Unido. É da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{III} Doutor em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia, Caen/UFC. Economista na UFC.

^{IV} Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia, Mestrado em Economia, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

¹ ICMS é acrograma de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

dos gestores municipais em relação às preferências do estado, reduzindo o problema do tipo Agente-Principal. Diante disso, este artigo faz uma contextualização geral das leis vigentes em outros estados para a repartição da quota-parte municipal, discutindo as principais semelhanças e diferenças referentes à regra de distribuição cearense. É realizado também um estudo quantitativo a fim de subsidiar evidências sobre o diferencial de impacto da lei da quota-parte cearense quanto às demais regras estaduais, considerando medidas em termos de desempenho e de fluxo educacional. A regra de distribuição do Ceará exerce um substancial efeito positivo sobre os indicadores de desempenho educacional, entretanto, os resultados apontam também aumento da taxa de abandono em relação aos municípios dos grupos de comparação.

Palavras-chave: educação básica; ICMS; incentivos fiscais; transferências intergovernamentais.

INTRODUÇÃO

A agenda política nacional tem ampliado a atenção sobre a importância de mecanismos de incentivo e/ou de compensação para a promoção de melhorias no desempenho do ensino básico. Nesse sentido, a regra de distribuição da quota-parte do ICMS no Ceará é considerada um importante *benchmark* em termos estratégicos e em função dos resultados educacionais apresentados pelo estado. Segundo Carneiro (2018), uma explicação para os resultados observados no ensino básico no Ceará é derivada do alinhamento dos incentivos entre todos os atores no processo educacional. O estado construiu uma rede de incentivos que premia o resultado, abrangendo desde o gestor municipal até o aluno, passando por diretores e professores, de modo que todos auferem ganhos financeiros e reconhecimento em função do resultado alcançado. Com isso, foi estabelecido um ciclo virtuoso de competição por recursos e reconhecimento.

Todavia, é importante destacar que as mudanças educacionais no Ceará datam da década de 1990, com a criação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee) e com a distribuição de 12,5% dos recursos da quota-parte do ICMS para os municípios com base no percentual das receitas de impostos e das transferências constitucionais aplicado em educação em cada município (Lei nº 12.612/1996). O aumento de recursos para a educação básica, tanto proveniente da quota-parte do ICMS quanto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), propiciou um acréscimo significativo no número e na taxa de matrículas desse nível de ensino. No entanto, ao incluir e assegurar o acesso para as crianças na educação básica, os resultados em termos de proficiência no Ceará e no Brasil apresentaram uma queda no começo dos anos 2000.

A melhoria quanto à proficiência no Ceará é mais recente e vem sendo associada à alteração no mecanismo de incentivo para distribuir recursos do ICMS no estado, que passou a ser vinculado à qualidade educacional dos municípios a partir da Lei nº 14.023/2007. Esse novo desenho de mecanismo, alinhando os objetivos dos gestores municipais em relação às preferências do estado, colaborou para mitigar o problema do tipo Agente-Principal.

Em razão disso, este texto contribui com a literatura que estuda o impacto das mudanças na lei estadual do ICMS sobre os resultados da educação. A seção seguinte apresenta a teoria da intervenção por meio da função de produção educacional e de como o mecanismo do “ICMS-educacional” pode contribuir para melhores resultados na educação. A terceira seção descreve e analisa as alterações nas regras de distribuição da quota-parte do ICMS no Ceará desde a década de 1990. A quarta seção apresenta as leis vigentes que condicionam a distribuição de recursos a indicadores educacionais em outros estados, com base em insumos, produtos ou resultados. A quinta seção exhibe uma revisão da literatura empírica sobre os resultados da distribuição de quota-parte do ICMS em indicadores educacionais. A sexta seção descreve a evolução dos indicadores educacionais no Ceará. A partir da revisão da literatura empírica, a sétima seção expõe uma estratégia de identificação para analisar o impacto e a efetividade da lei cearense, tanto em termos de proficiência do 5º ano do ensino fundamental (EF) quanto do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e das taxas de rendimentos dos anos iniciais. Na última seção, são apresentadas as considerações finais.

1 A TEORIA DA INTERVENÇÃO DO “ICMS-EDUCACIONAL”

Mankiw (2001) elenca o que considera os dez princípios de Economia, dos quais quatro remetem ao modo como os agentes econômicos tomam suas decisões. O autor introduz noções básicas de *trade off* e custo de oportunidade e, em seu quarto enunciado, traz o conceito de que “pessoas respondem a incentivos”. Isso é uma consequência do comportamento otimizado que fundamenta a teoria microeconômica e está intimamente ligado ao desenho de distribuição de quota-parte municipal do ICMS com base em resultados educacionais.

Para compreender como essas ideias se concatenam, deve-se ter em mente que o aprendizado é o resultado da interação de diversos agentes que atuam em diferentes dimensões do processo educacional. Nesse sentido, Glewwe e Kremer (2006) propõem que é possível entender a acumulação de conhecimento por meio da Função de Produção do Aprendizado (FPE), cujos insumos são as características dos atores e as instituições envolvidas nesse processo, conforme a seguinte especificação:

$$A = \alpha(S, Q, C, H, I)$$

Em que A representa o aprendizado, S são os anos de estudo, Q é um vetor de características da escola e dos professores, C é um vetor de características dos alunos, H é um vetor de características das famílias e I é um vetor do investimento realizado pelos pais. Este último insumo pode ser estendido para contemplar a totalidade dos recursos educacionais à disposição dos estudantes, o que incluiria também o investimento realizado pela rede de ensino pública municipal, estadual ou federal.

O que distingue fundamentalmente a aprendizagem de um processo produtivo, no sentido clássico, é que a combinação dos insumos depende da cooperação de agentes que não necessariamente possuem os mesmos objetivos. O gestor público, por exemplo, pode visar maximizar seu capital político, privilegiando políticas nesse sentido; os pais, acreditando que a educação é um investimento, buscam aumentar os ganhos financeiros futuros dos filhos; os professores e diretores possuem tanto interesse em ganhos financeiros pessoais quanto de *status* e altruísmo para aprimorar as aulas e ter melhores resultados; e, por fim, os próprios alunos podem sofrer do viés do presente, que os leva a subestimar os benefícios futuros advindos da educação. A consequência desse desalinhamento é a existência de ineficiências, ou seja, a produção pode se dar em um ponto subótimo, abaixo de sua capacidade efetiva.

Nos termos empregados por Mankiw (2001), a princípio, existe um fraco incentivo para os agentes cooperarem em busca de um ganho de aprendizado, visto que isso implica custos relacionados a esforço, os quais podem não contribuir para o atingimento dos objetivos individuais. Dessa forma, considerando essa pluralidade de interesses, é possível elaborar um mecanismo de compensação, em geral financeira, que permita alinhar os objetivos de todos os agentes, elevando a eficácia do processo educacional.

Para tanto, é preciso identificar como cada um dos agentes contribui para o aprendizado por meio de um sistema de *accountability* e, então, premiar o esforço. Está implícita aqui a premissa de que este aumenta as chances de obter melhores resultados, porém, a um custo de desutilidade dos agentes². Dessa forma, professores, ao despenderem mais tempo na preparação de aulas ou se aperfeiçoando, tenderiam a contribuir positivamente para o aprendizado dos alunos, mas ao custo, por exemplo, de seu tempo de lazer ou de um outro vínculo empregatício.

Os alunos são um caso particular nessa dinâmica, por serem ao mesmo tempo agentes e pretensos beneficiários (clientes) da política educacional. Em uma abordagem racional, eles analisam o custo e o benefício esperado de obter educação e decidem quanto esforço alocar para ter melhor resultado educacional, medido, por exemplo, em exames padronizados. Assim, deve-se considerar o benefício esperado pelo estudante (denominado como *montante*), que depende das condições do mercado de trabalho no futuro (*prêmio de habilidade*) e do risco, uma vez que existe uma probabilidade, dado o esforço, de o aluno obter o benefício.

² Quanto maior o nível de esforço, maior o custo do trabalho, logo, maior a desutilidade. Ou seja, esta pode ser entendida como a renúncia à utilidade.

Cabe observar que, visto que os estudantes são propensos a possuir elevadas taxas de desconto intertemporal, a redução de custo presente tende a ser muito mais eficaz do que melhoras nas perspectivas futuras. Em casos extremos, alterações nesses parâmetros podem levar ao abandono e à evasão, o que eleva a importância dos demais atores em facilitar o processo de aprendizagem.

A partir das características dos agentes, é possível desenhar um “contrato” em que eles são premiados conforme sua contribuição para o resultado educacional. As práticas mais comuns são a distribuição de bônus financeiros para professores e diretores ou as premiações às escolas ou à comunidade (municípios). A aferição dos resultados se dá mediante indicadores como gasto por aluno, taxas de atendimento e aprovação ou desempenho dos estudantes em avaliações externas.

Outra modalidade comumente empregada é a premiação direta aos estudantes, o que possui a vantagem de reduzir marginalmente o custo líquido presente desses alunos. Contudo, essa modalidade pode conter uma assimetria de incentivos perversa, uma vez que os discentes mais habilidosos possuem menor custo em se educar, logo aceitam incentivos menores. Assim, para atingir o máximo de alunos, o prêmio deve ser grande o suficiente, o que, no limite, pode tornar o programa inviável financeiramente, devendo sempre ser considerado o custo-benefício da política. Por outro lado, é possível contrabalancear o custo do prêmio reduzindo o esforço necessário para obtê-lo. Alguns exemplos de benefícios são: i) bonificar o aluno/escola com melhor nota (prêmio alto, chance baixa); ii) bonificar todos os que atingirem determinada nota (prêmio médio, chance mediana); iii) bonificar todos os alunos/escolas como proporção de sua nota (prêmio pequeno, chance alta).

Assim, dada a diversidade de opções de esquemas de compensação e incentivo, faz-se necessário definir as diretrizes de um contrato efetivo no contexto do rateio do ICMS para a educação. Carneiro e Irffi (2018b) analisam essa questão a partir da ótica de um problema de risco moral por meio do arcabouço teórico do modelo de Agente-Principal, aplicado ao contexto microeconômico, para modelar a relação entre estados e municípios sobre a distribuição de quota-parte do ICMS com base em resultados educacionais. Segundo os autores, o contrato será tão mais efetivo: i) quanto mais claras forem as regras e objetivos, de modo que o agente consiga calcular adequadamente suas chances e nível de esforço; ii) ao se basear em um indicador que de fato possa ser alterado pela ação do agente; e iii) cujo prêmio seja suficiente para compensar o esforço despendido.

2 DESCRIÇÃO DO MODELO DE REPARTIÇÃO DA QUOTA-PARTE MUNICIPAL DO ICMS NO ESTADO DO CEARÁ

A Constituição Federal de 1988, art. 158, inciso IV, dispõe que 25% do produto da arrecadação do ICMS pertence aos municípios. Ou seja, dessa arrecadação, 75% pertencem ao estado e ao Distrito Federal e, por isso, são destinados ao Tesouro Estadual (Distrital); enquanto o restante (25%) deve ser devolvido aos municípios.

Do montante que compete aos municípios, 18,75% (ou 75% da quota) devem ser distribuídos conforme o Valor Adicionado Fiscal (VAF) desses entes, enquanto 6,25% (ou os 25% restantes) cabem ao estado e ao Distrito Federal legislarem sobre a forma de distribuição. A Figura 1 representa a distribuição dos recursos arrecadados de ICMS conforme a Constituição Federal de 1988.

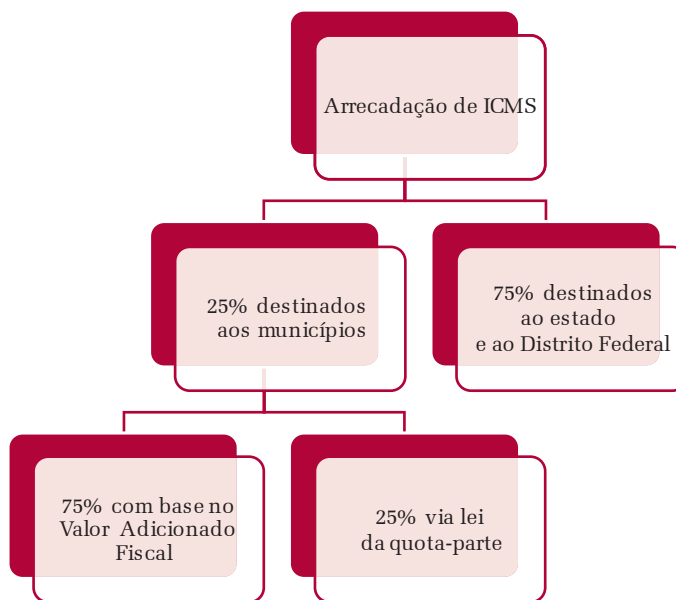


FIGURA 1
A DISTRIBUIÇÃO DO ICMS ENTRE ESTADO, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS, SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Fonte: Elaboração própria.

Diante disso, o governo do Ceará estabeleceu por meio da Lei nº 12.172, de 24 de setembro de 1993, os critérios de distribuição da quota-parte municipal, ou seja, o rateio de 25% da arrecadação de ICMS que pertence aos municípios. Essa lei determinou que, dos 25%, 15% sejam distribuídos com base proporcional à população e os demais, 10%, divididos considerando o critério igualitário.

Por meio da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, o governo do estado alterou os parâmetros da distribuição de recursos da quota-parte do ICMS. Como se observa na Figura 2, os recursos da quota-parte municipal passaram a ser distribuídos conforme os seguintes critérios: 5% proporcional à população, 7,5% de parte igualitária e 12,5% proporcional ao gasto educacional.

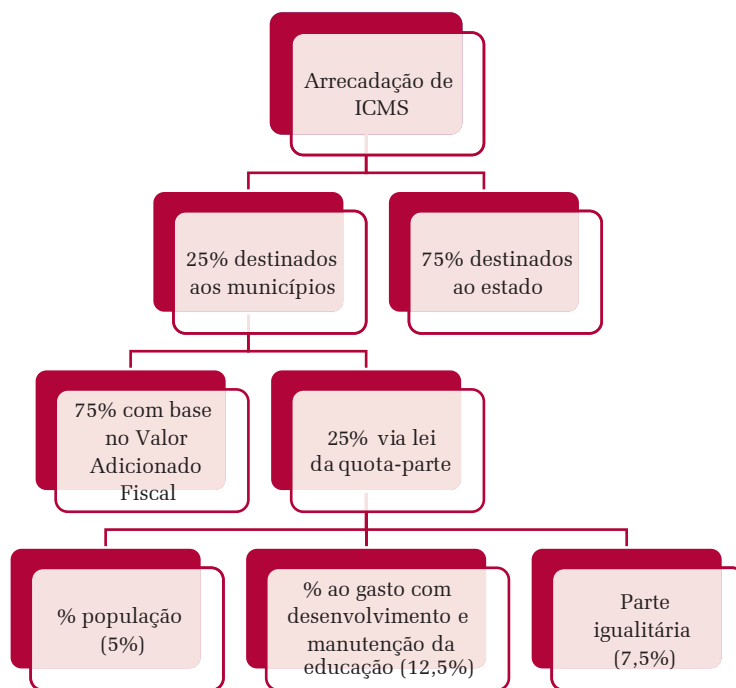


FIGURA 2

A DISTRIBUIÇÃO DO ICMS ENTRE O ESTADO DO CEARÁ E OS MUNICÍPIOS, SEGUNDO A LEI Nº 12.612/1996

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à proporcionalidade da população, utiliza-se a relação existente entre a população do município e a total do estado, medida segundo dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A parte igualitária corresponde à quota a ser distribuída equitativamente entre todos os municípios. Já a parte educacional condiciona a relação entre o somatório das despesas realizadas pelo município na manutenção e desenvolvimento do ensino³ e a receita municipal proveniente de impostos e transferências constitucionais federais e estaduais⁴. Sendo assim, pode-se dizer que a Lei nº 12.612/1996 adota como critério de distribuição de quota-parte um insumo da função de produção educacional ao utilizar o gasto com educação.

A Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, modifica os dispositivos da Lei nº 12.612/1996, ao não considerar mais como critérios de rateio do ICMS a proporcionalidade da população, a parte igualitária e o percentual de gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino (Holanda *et al.*, 2007; Holanda; Barbosa;

³ Com base nos termos do art. 212 da Constituição Federal e do art. 70 da Lei nº 9.394/96.

⁴ Calculado com base nos dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM).

Costa, 2008; Costa; Paiva, 2009; Paiva, 2017). A divisão da quota-parte passa a se dar com base no Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE), no Índice Municipal de Qualidade da Saúde (IQS) e no Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQMA), que respondem, respectivamente, por 18%, 5% e 2%, como se observa na Figura 3.

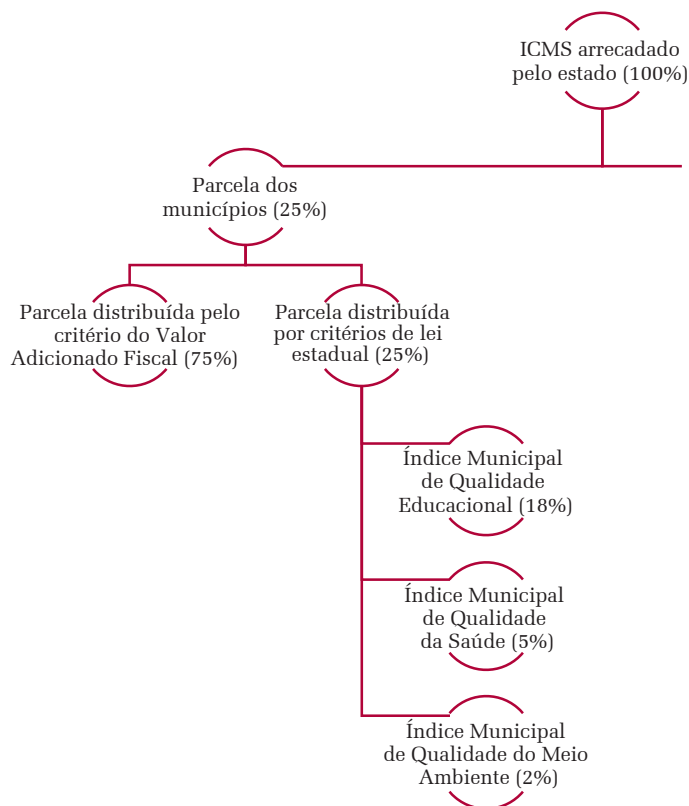


FIGURA 3

A DISTRIBUIÇÃO DA QUOTA-PARTE DO ICMS ENTRE O GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ E OS MUNICÍPIOS, SEGUNDO A LEI Nº 14.023/2007

Fonte: Elaboração própria.

3 AS LEIS VIGENTES EM OUTROS ESTADOS BRASILEIROS⁵

O mecanismo utilizado pelo Ceará vem se popularizando e sendo adotado por outros estados. Aqueles que possuem leis aprovadas que regem a distribuição de recursos do ICMS a partir de indicadores e/ou critérios educacionais são apresentados

⁵ Simões e Araújo (2019) analisam os regimes redistributivos da quota-parte do ICMS destinada aos municípios adotados pelas diferentes unidades da Federação.

no Quadro 1. Conforme pode ser observado, quatro estados – Amapá, Ceará, Minas Gerais e Pernambuco – possuíam leis vigentes durante o período de 2001 a 2017. Todavia, cabe destacar que São Paulo⁶ e Espírito Santo⁷ têm projetos de lei nessa direção, enquanto Acre, Amapá, Pernambuco e Sergipe tiveram alterações nas suas legislações em 2019 e Alagoas, em 2020.

QUADRO 1
LEIS ESTADUAIS DE QUOTA-PARTE DO ICMS COM FOCO EM EDUCAÇÃO

| UF | Ano | Lei | Vinculação à Educação |
|--------------|------|--|---|
| Acre | 2019 | Lei nº 3.532, de 30 de outubro de 2019 | 14% |
| Alagoas | 2020 | Lei nº 8.234, de 10 de janeiro de 2020 | 5% |
| Amapá | 1993 | Lei nº 119, de 22 de novembro de 1993 | - |
| Amapá | 1996 | Lei nº 322, de 23 de dezembro de 1996 | 2,27% |
| Amapá | 2019 | Lei nº 120, de 2 de dezembro de 2019 | 18% |
| Ceará | 1993 | Lei nº 12.172, de 24 de setembro de 1993 | - |
| Ceará | 1996 | Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996 | 12,5% |
| Ceará | 2007 | Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007 | 18% |
| Ceará | 2015 | Lei nº 15.922, de 15 de dezembro de 2015 | 18% |
| Minas Gerais | 2000 | Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000 | 2% |
| Minas Gerais | 2009 | Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009 | 2% |
| Pernambuco | 1990 | Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990 | 2% |
| Pernambuco | 2000 | Lei nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000 | 3% |
| Pernambuco | 2002 | Lei nº 12.206, de 20 de maio de 2002 | 3% |
| Pernambuco | 2003 | Lei nº 12.432, de 29 de setembro de 2003 | 2% |
| Pernambuco | 2007 | Lei nº 13.368, de 14 de dezembro de 2007 | 3% |
| Pernambuco | 2011 | Lei nº 14.529, de 9 de dezembro 2011 | 10% |
| Pernambuco | 2019 | Lei nº 16.616, de 15 de julho de 2019 | 8% no ano 2021, com aumento gradativo até o ano de 2026, que será 18% |
| Sergipe | 2019 | Lei nº 8.628, de 5 de dezembro de 2019 | 18% |

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que o Ceará⁸, em 1996, já possuía o maior percentual de recursos vinculados a indicador educacional, 12,5%; o qual foi posteriormente elevado para

⁶ O Projeto de Lei nº 855 de 2019 cria o Índice de Qualidade da Educação Municipal (IQEM).

⁷ Em 2017, foi anunciado o “Pacto pela Aprendizagem” no Espírito Santo, o qual deveria vir a modificar a divisão de ICMS entre os municípios capixabas. No entanto, em 2020, esse estado ainda discute a utilização do ICMS como mecanismo de incentivo educacional.

⁸ O Quadro A1, em apêndice, apresenta a sequência cronológica das leis do regime de repartição da quota-parte do ICMS no Ceará durante o período de 2001 a 2019 e os respectivos *links* de acesso.

18%. Esse mesmo percentual também foi adotado por Amapá (Lei nº 120, de 2 de dezembro de 2019), Pernambuco (Lei nº 16.616, de 15 de julho de 2019) e Sergipe (Lei nº 8.628, de 5 de dezembro de 2019). Todavia, no caso de Pernambuco, o aumento se dará de forma gradativa até 2026, quando, *ceteris paribus*, o percentual de recursos da quota-parte do ICMS atingirá 18%. No Acre, a destinação baseada em critérios educacionais é de 14% (Lei nº 3.532, de 30 de outubro de 2019), enquanto em Alagoas é de 5% (Lei nº 8.234, de 10 de janeiro de 2020).

Vale ressaltar que Pernambuco foi o estado com a maior quantidade de alterações legislativas durante o período analisado, sendo sete ao todo. Contudo, a maior parte das modificações se refere a alterações dos parâmetros de distribuição e do percentual destinado aos municípios com base em critérios e indicadores educacionais. Conforme a alteração mais recente, a Lei nº 16.616, de 15 de julho de 2019, os recursos serão distribuídos a partir de uma combinação dos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (Saep) e de fluxo escolar.

No caso do Amapá, a Lei nº 322, de 23 de dezembro de 1996, regulamentava o mecanismo de incentivo para educação, considerando como parâmetro de distribuição a relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os da pré-escola, e a capacidade de atendimento do município. Essa regra previa que fossem destinados entre 2% e 3% da quota-parte segundo esse critério a partir do ano de 1998. A Lei nº 120, de 2 de dezembro de 2019, alterou esse percentual para 18% e mudou o indicador, sendo que a distribuição passou a ser calculada em função do Índice de Desenvolvimento Escolar de cada município, que é formado pelo produto da taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano de ensino fundamental e a média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem.

Sergipe adota critérios de distribuição semelhantes aos do Amapá. A Lei nº 8.628, de 5 de dezembro de 2019, considera a taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e a média obtida pelos alunos dos 2º e 5º anos da rede municipal em uma avaliação externa própria, o Sistema de Avaliação da Educação Básica de Sergipe (Saese). Já Minas Gerais, por meio da Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, destina 2% dos recursos da quota-parte do ICMS tendo como base a relação entre o total de alunos atendidos e a capacidade de atendimento do município, o mesmo critério da primeira legislação amapaense.

O Quadro 2 apresenta uma síntese das regras atuais de distribuição de recursos da quota-parte do ICMS nos estados que consideram critérios educacionais, reportando o percentual da vinculação e os indicadores observados.

QUADRO 2

REGRAS ATUAIS DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DA QUOTA-PARTE DO ICMS NOS ESTADOS QUE CONSIDERAM CRITÉRIOS EDUCACIONAIS

| UF | Base legal/ano | Vinculação | Indicador |
|--------------|--|---|--|
| Acre | Lei nº 3.535/2019 | 14% | Índice de Qualidade da Educação Municipal, apurado com base nas notas obtidas pelos municípios no Ideb, em indicadores oficiais de acesso, permanência, desempenho e rendimento dos alunos das redes municipais de educação básica. |
| Alagoas | Lei nº 8.234/2020 | 5% | Mediante aplicação da relação percentual entre o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL) do município e o somatório dos índices do estado. O IQEAL será composto pelo Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental de cada município e a variação nos últimos dois anos do indicador do Ideb publicados até o último dia do ano-base de apuração. |
| Amapá | Lei nº 120/2019 | 18% | Em função do Índice de Desenvolvimento Escolar de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano de ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem. |
| Ceará | Lei nº 14.023/2007 e Decreto nº 30.796/2011* | 18% | A taxa de aprovação, as notas dos alunos e a adesão à avaliação externa (Spaee). |
| Minas Gerais | Lei nº 18.030/2009 | 2% | Relação entre o total de alunos atendidos e a capacidade mínima de atendimento do município. |
| Pernambuco | Lei nº 16.616/2019 | 8% no ano 2021, aumentando gradativamente em 2% até o ano de 2026, que será 18% | Combinação dos resultados do Saepe e do fluxo escolar. |
| Sergipe | Lei nº 8.628/2019 | 18% | Taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e média obtida pelos alunos dos 2º e 5º anos da rede municipal em avaliação externa (Saese). |

Fonte: Elaboração própria.

Nota: O Decreto nº 30.796, de 29 de dezembro de 2011, altera os dispositivos do Decreto nº 29.881, de 31 de agosto de 2009, e dá outras providências. Ele mantém a vinculação dos resultados educacionais em 18%, conforme o IQE.

4 AS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DA INTERVENÇÃO VIA QUOTA-PARTE DO “ICMS-EDUCACIONAL”

As evidências empíricas relativas ao efeito do rateio da quota-parte do ICMS a partir de critérios educacionais são escassas para a maioria dos casos e encontram-se dispersas pela literatura. A exemplo disso, não foram encontrados estudos que avaliem os resultados da lei do Amapá, de modo que não é possível conhecer seus efeitos. Em outros trabalhos que abordam esse tipo de política, não são empregadas técnicas que visam aferir seu impacto, por exemplo, o estudo de Sobral e Silva Júnior (2014) que analisou o caso pernambucano no período de 2004 a 2009. Os autores utilizaram a metodologia de cadeias de Markov para avaliar a probabilidade de os municípios alterarem seu padrão de recebimento de ICMS, o que sinalizaria que os agentes públicos estariam reagindo ao incentivo econômico gerado pela política. Concluem que, no que se refere à dimensão educacional, houve uma baixa mobilidade dos municípios indicando que não teve premiação adequada do mérito nesse critério.

Também buscando avaliar a implementação da lei de rateio do ICMS, Maranduba Júnior e Almeida (2009) investigam se existe convergência dos repasses entre municípios de Minas Gerais entre 2001 e 2005 e, a partir de uma análise exploratória espacial, não verificam o efeito redistributivo proposto pela política. Ainda para o caso mineiro, Wanderley (2005) utiliza um painel de efeitos fixos com variável instrumental para medir o impacto da lei sobre os indicadores empregados como critério de rateio e conclui que as transferências contribuíram para elevação da frequência escolar e redução da taxa de analfabetismo. Brunozi Júnior *et al.* (2008) investigam se a lei do ICMS em Minas Gerais está alcançando seus objetivos e concluem que houve uma queda nas taxas de atendimento, conclusão e aprovação entre 2000 e 2005. Brunozi Júnior *et al.* (2011), por meio de uma análise de cluster, não observam o efeito das transferências sobre o grau de desenvolvimento da oferta de serviços em educação e saúde.

Existe uma maior diversidade de estudos sobre as leis cearenses (Nogueira, 2012; Petterini; Irffi, 2013; Brandão, 2014; Franca, 2014; Garcia; Simonassi; Costa, 2015; Lopes, 2017; Carneiro; Irffi, 2018a), seja em termos de estratégias ou de hipóteses para analisar os efeitos da Lei nº 12.612/1996 e da Lei nº 14.023/2007. Carneiro e Irffi (2018a), por exemplo, traçam um paralelo entre as duas legislações que vigoraram no estado, a Lei nº 12.612/1996, com vigência entre 1997 e 2007, e a Lei nº 14.023/2007, que vigorou a partir de então. Os autores concluem que a legislação mais recente levou a ganhos de desempenho dos alunos, ao passo que a regra anterior não mostrou efeito sobre esse indicador. Esses resultados vão ao encontro dos obtidos por Petterini e Irffi (2013) e Brandão (2014).

Em termos metodológicos, Petterini e Irffi (2013) partiram da abordagem de resultados potenciais para avaliar os efeitos da política de rateio do ICMS sobre os municípios cearenses, comparando-os com os baianos, que não foram afetados por nenhuma política semelhante. E, para estimar os impactos da Lei nº 14.023/2007,

os autores utilizam o método de Diferença-em-Diferenças (DD) considerando os resultados dos anos de 2007 (pré-tratamento) e 2009 (pós-tratamento).

Brandão (2014) adota metodologia semelhante à do estudo de Petterini e Irffi (2013), entretanto, analisa as taxas de variações nos anos de 2005 e 2007 (pré-tratamento) e 2009 e 2011 (pós-tratamento). Outro diferencial foi a realização de outras duas análises complementares em que, no grupo de tratamento, foram separados (i) os municípios ganhadores e perdedores de recursos da quota-parte do ICMS após a mudança da lei; e (ii) os municípios 20% mais ricos e os 20% mais pobres em relação ao PIB *per capita*. Quanto aos resultados, destaca-se que mesmo os municípios que perderam recursos com a mudança nas regras de distribuição de ICMS melhoraram sua performance na educação e, ainda, que os municípios mais pobres aumentaram o desempenho educacional, diminuindo a diferença de proficiência se comparada aos mais ricos.

Fazendo uma análise relativa a alunos, Carneiro e Irffi (2018a) avaliaram o impacto dos dois modelos de políticas estaduais de incentivo aos gestores municipais que se propuseram a melhorar a educação no Ceará. Primeiramente, a Lei nº 12.612/1996, em que a transferência de recursos era condicionada à proporção de gastos educacionais (ou seja, insumos educacionais – *inputs*), depois a Lei nº 14.023/2007, em que o condicionante era a melhora de resultados educacionais (*outputs*), mensurados pelos exames do Spaece e pelas taxas de aprovação. O período de análise engloba os anos de 1995 até 2009. Os resultados sugerem a superioridade dos incentivos gerados pela Lei nº 14.023/2007 em relação à Lei nº 12.612/1996 em promover ganhos de aprendizado entre os alunos. Cabe ressaltar que esta lei visava elevar o atendimento pelos municípios, de modo que a ausência de resultados sobre o desempenho não desabona sua funcionalidade para os objetivos aos quais se propôs.

Segundo Nogueira (2012) e Franca (2014), a Lei nº 14.023/2007 também apresenta evidências de uma melhor distribuição de recursos entre os municípios cearenses. Nogueira (2012) faz uma análise exploratória dos dados referentes à quota-parte do ICMS entre 2008 e 2010, mostrando como a distribuição se modificou com a introdução da nova metodologia de cálculo, tornando-se mais equitativa. Franca (2014) utiliza dados de 2009 e 2011 para averiguar se houve uma convergência da quota-parte *per capita* recebida pelos municípios. Complementarmente, buscou também identificar quais variáveis afetam a probabilidade de um município ser beneficiado pela nova lei e avaliar os efeitos da política. Para cumprir com os objetivos, esse autor utilizou, além do método de DD, a beta convergência e um modelo *logit*. Como principais resultados, encontrou uma convergência da quota-parte *per capita* repassada aos municípios, diminuindo, assim, a desigualdade na distribuição dos recursos do ICMS. Os municípios mais beneficiados com a referida lei foram os de população pequena, mercado formal de trabalho menos desenvolvido, indicadores educacionais elevados e reduzida proporção de pobres. Por fim, não houve impacto da lei sobre os indicadores sociais.

Garcia, Simonassi e Costa (2015) também investigam o efeito da mudança nas regras do cálculo da quota-parte do ICMS sobre os investimentos das prefeituras cearenses

nas áreas de ensino fundamental e saúde. O estudo usa as técnicas de estimação de dados em painel para os anos entre 2006 e 2010, entretanto, não utiliza a estratégia de comparação com um grupo de controle. Os autores concluem que houve uma ligeira elevação da despesa com ensino fundamental nos anos posteriores à política.

Ainda buscando investigar os efeitos da Lei nº 14.023/2007, Lopes (2017) emprega o método de DD com *propensity score matching* (PSM) aplicado aos dados censitários de 2000 e 2010, tomando como grupo de controle outros municípios da região nordeste, e conclui que a política contribuiu para a redução do atraso escolar, mas sem elevar os gastos totais com educação⁹.

O Quadro 3 sumariza os estudos que investigam os efeitos de quota-parte do ICMS sobre indicadores educacionais, descrevendo os grupos de comparação, a lei analisada e sua vigência, bem como apresenta uma síntese dos resultados.

QUADRO 3
EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE AS LEIS QUE UTILIZAM CRITÉRIOS EDUCACIONAIS PARA DISTRIBUIR RECURSOS DA QUOTA-PARTE MUNICIPAL DO ICMS

(continua)

| UF | Lei | Vigência | Autores | Grupo | | Conclusão |
|--------------|----------------------|--|-----------------------------------|---|---|--|
| | | | | Tratamento | Controle | |
| Amapá | 1996 | 1998 a 2018 | - | - | - | - |
| Ceará | 1996 | 1997 a 2007 | Carneiro e Irffi (2018a) | Alunos das escolas públicas municipais do Ceará | Alunos das escolas municipais dos demais estados brasileiros (exceto Amapá, Pernambuco e Minas Gerais) | Não observa efeito sobre o desempenho |
| | | | Petterini e Irffi (2013) | Municípios cearenses | Municípios baianos | Efeito positivo sobre o desempenho |
| | 2007 | 2008 a 2018 | Brandão (2014) | Municípios cearenses | Municípios do Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco | Efeito positivo sobre o desempenho |
| | | | Carneiro e Irffi (2018a) | Alunos das escolas públicas municipais do Ceará | Alunos das escolas municipais dos demais estados brasileiros (exceto Amazonas, Pernambuco e Minas Gerais) | Houve um aumento médio da proficiência em português e em matemática. |
| | | | Nogueira (2012) | - | - | Melhor distribuição dos recursos |
| | | | Franca (2014) | Municípios cearenses | Municípios pernambucanos | Melhor distribuição dos recursos |
| | | | Garcia, Simonassi e Costa (2015) | - | - | Não verifica aumento dos recursos |
| Lopes (2017) | Municípios cearenses | Municípios da região nordeste, exceto: Piauí, Paraíba e Pernambuco | Não verifica aumento dos recursos | | | |

⁹ Os resultados também apontam para redução na mortalidade infantil sem uma elevação dos gastos municipais totais com saúde.

QUADRO 3

EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE AS LEIS QUE UTILIZAM CRITÉRIOS EDUCACIONAIS PARA DISTRIBUIR RECURSOS DA QUOTA-PARTE MUNICIPAL DO ICMS

(conclusão)

| UF | Lei | Vigência | Autores | Grupo | | Conclusão |
|--------------|------|-------------|-------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|---|
| | | | | Tratamento | Controle | |
| Pernambuco | 2000 | 2002 a 2007 | Sobral e Silva Júnior (2014) | - | - | Não houve premiação adequada do mérito no critério educacional |
| | 2007 | 2008 a 2012 | | - | - | |
| | 2011 | 2013 a 2018 | - | - | - | - |
| Minas Gerais | 1995 | 1996 a 2018 | Wanderley (2005) | Municípios de Minas Gerais | Municípios dos estados limítrofes | Efeito positivo sobre a frequência escolar e a redução da taxa de analfabetismo |
| | | | Maranduba Júnior e Almeida (2009) | - | - | Não encontra convergência dos repasses no critério educacional |
| | | | Brunozi Júnior <i>et al.</i> (2008) | Municípios de Minas Gerais | Municípios de Minas Gerais | Efeito negativo sobre a qualidade da educação |
| | | | Brunozi Júnior <i>et al.</i> (2011) | Municípios de Minas Gerais | Municípios de Minas Gerais | Não observa efeito sobre a oferta de serviços |

Fonte: Elaboração própria.

5 EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO CEARÁ

Para analisar os indicadores de desempenho educacional dos municípios cearenses, utilizam-se informações da Secretaria de Educação do Estado do Ceará – Seduc (Spaace Alfa – 2º ano do EF e Spaace – 5º ano do EF, Língua Portuguesa e Matemática) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), aferidas a partir do Censo Escolar (taxa de aprovação, taxa de reprovação e taxa de abandono)¹⁰, além do Ideb. Cabe destacar que os dados são para os anos iniciais, ou seja, do 1º ao 5º ano do EF.

¹⁰ As sinopses estatísticas da educação básica referentes aos indicadores de fluxo escolar disponibilizam informações desagregadas por município somente a partir de 2007. Para mais informações, vide o site: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>.

Em relação aos dados empíricos, o Quadro 4 descreve as informações, o período e a fonte utilizados. A evolução dos indicadores é realizada a partir de estatísticas descritivas (média, desvio padrão, mediana, máximo e mínimo) para cada indicador e para cada ano.

QUADRO 4
INFORMAÇÕES SOBRE OS INDICADORES EDUCACIONAIS PARA OS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

| Dados Educacionais | Descrição | Período | Fonte |
|---------------------------------------|--|---------------|-------|
| Spaace Alfa | Spaace Alfabetização, 2º ano do ensino fundamental | 2007 a 2017* | Seduc |
| Spaace – 5º ano do ensino fundamental | Língua Portuguesa | 2008 a 2017 | Seduc |
| | Matemática | 2008 a 2017 | |
| Ideb | Resultados do Ideb do 5º ano do ensino fundamental | 2005 a 2017** | Inep |
| Taxa de aprovação | Taxa de aprovação dos anos iniciais (do 1º ao 5º) | 2007 a 2017 | Inep |
| Taxa de reprovação | Taxa de reprovação dos anos iniciais (do 1º ao 5º) | 2007 a 2017 | Inep |
| Taxa de abandono | Taxa de abandono dos anos iniciais (do 1º ao 5º) | 2007 a 2017 | Inep |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Spaace/Seduc, Ideb/Inep e Censo da Educação Básica/Inep.

Nota: * As informações não foram disponibilizadas para o ano de 2011.

** Os resultados do Ideb são bianuais.

Inicialmente, são apresentadas as medidas de rendimento (taxa de aprovação, taxa de reprovação e taxa de abandono) para os anos iniciais (do 1º ao 5º) do ensino fundamental, por ano de apuração. As taxas de rendimento são informadas pelas escolas durante a segunda etapa do Censo Escolar e revelam a situação dos alunos ao final do ano letivo por meio dos seguintes resultados: a) aprovados ou reprovados, com base nos requisitos de avaliação de desempenho estabelecidos pela própria escola; ou b) se deixaram de frequentar a escola ao longo do ano letivo, caracterizando, assim, o abandono.

A Tabela 1 apresenta as estatísticas para a taxa de aprovação dos anos iniciais. Verifica-se um aumento médio de 12 pontos percentuais entre os anos de 2007 a 2017. Além disso, 50% dos municípios cearenses tiveram, em 2007, taxa de aprovação igual ou menor a 84,9% nos anos iniciais; entretanto, em 2017, a mediana chegou a 97,6%. Esse crescimento foi acompanhado de uma redução do desvio padrão, ou seja, diminuiu a dispersão da taxa de aprovação entre os municípios cearenses, tornando-os menos desiguais. Verifica-se, ainda, um aumento considerável em relação à menor taxa de aprovação, de 62,4%, em 2007, para 84,9%, em 2017.

TABELA 1

TAXA DE APROVAÇÃO DOS ANOS INICIAIS (DO 1º AO 5º) DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS CEARENSES – 2007-2017 (%)

| Medidas Descritivas | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------|------|------|-------|-------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|
| Média | 84,5 | 85,7 | 88,8 | 90,9 | 92,8 | 93,0 | 95,3 | 95,6 | 96,3 | 95,7 | 96,8 |
| Desvio Padrão | 7,2 | 7,0 | 6,1 | 5,2 | 4,3 | 4,2 | 3,5 | 3,6 | 3,5 | 3,9 | 3,2 |
| Mediana | 84,9 | 86,5 | 90,0 | 91,6 | 93,4 | 93,6 | 95,9 | 96,4 | 97,4 | 96,8 | 97,6 |
| Máximo | 99,8 | 99,9 | 100,0 | 100,0 | 99,9 | 99,9 | 100,0 | 99,8 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Mínimo | 62,4 | 62,3 | 64,8 | 74,4 | 81,0 | 81,6 | 80,5 | 83,6 | 83,7 | 83,2 | 84,9 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo da Educação Básica/Inep.

Quanto à taxa de reprovação (Tabela 2) dos anos iniciais, observa-se uma redução significativa, uma vez que, em 2007, foi de 12,9% e, em 2017, de 2,8%; ou seja, uma diminuição de 10 pontos percentuais. Também se verifica uma queda na dispersão da taxa entre os municípios cearenses, bem como uma redução da taxa máxima e da mediana. Em síntese, pode-se dizer que a taxa de reprovação dos anos iniciais (do 1º ao 5º) do ensino fundamental nesses municípios caiu de forma considerável e foi acompanhada da redução da desigualdade.

Ainda em relação às medidas de rendimento, observa-se na Tabela 3 que a taxa de abandono do 1º ao 5º ano do EF diminuiu durante o período de 2007 a 2017. Nota-se que a média era de 2,6%, em 2007, e chegou a 0,4%, em 2017, enquanto a redução da taxa de abandono máxima foi de mais de 10 pontos percentuais, uma vez que, em 2007, era de 13,2% em Penaforte e, em 2017, de 2,5% em Ipaumirim. Essa redução média é acompanhada de diminuição da dispersão da taxa de abandono entre os municípios cearenses, indicada pela queda no desvio padrão.

De maneira geral, pode-se inferir, a partir das medidas de rendimento dos anos iniciais do EF, que os municípios cearenses apresentam aumento na taxa de aprovação e redução nas taxas de reprovação e abandono. Esse aumento é acompanhado pela diminuição da dispersão nas três medidas, o que denota uma convergência entre os municípios nas medidas de rendimento.

TABELA 2

TAXA DE REPROVAÇÃO DOS ANOS INICIAIS (DO 1º AO 5º) DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS CEARENSES – 2007/2017 (%)

| Medidas Descritivas | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Média | 12,9 | 12,0 | 9,5 | 7,8 | 6,2 | 6,1 | 4,0 | 3,8 | 3,3 | 3,8 | 2,8 |
| Desvio Padrão | 6,4 | 6,1 | 5,3 | 4,6 | 3,9 | 3,8 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,5 | 2,9 |
| Mediana | 12,6 | 11,4 | 8,8 | 7,3 | 5,6 | 5,5 | 3,4 | 2,9 | 2,3 | 2,8 | 1,8 |
| Máximo | 31,7 | 31,8 | 30,1 | 19,5 | 15,8 | 16,3 | 18,1 | 15,7 | 14,5 | 15,3 | 13,2 |
| Mínimo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,1 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo da Educação Básica/Inep.

TABELA 3

TAXA DE ABANDONO DOS ANOS INICIAIS (DO 1º AO 5º) DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS CEARENSES – 2007/2017 (%)

| Medidas Descritivas | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Média | 2,6 | 2,4 | 1,7 | 1,3 | 1,0 | 1,0 | 0,6 | 0,6 | 0,4 | 0,5 | 0,4 |
| Desvio Padrão | 1,8 | 1,6 | 1,3 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Mediana | 2,3 | 2,1 | 1,5 | 1,1 | 0,8 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| Máximo | 13,2 | 10,1 | 6,5 | 6,7 | 4,2 | 5,0 | 2,8 | 4,0 | 2,2 | 2,4 | 2,5 |
| Mínimo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo da Educação Básica/Inep.

Em relação às medidas de desempenho, primeiramente são apresentadas as descritivas dos resultados de proficiência em alfabetização no 2º ano do EF, seguidas pelos resultados do 5º ano nas proficiências em Língua Portuguesa e Matemática, bem como do Ideb para os anos iniciais dessa etapa de ensino. Além disso, no caso do Spaece Alfa e do 5º ano do EF, analisa-se o padrão de desempenho.

Os padrões de desempenho são categorias definidas a partir de cortes numéricos que agrupam os níveis da escala de proficiência, entre 0 e 500 pontos, com base nas metas educacionais estabelecidas pelo Spaece Alfa para o 2º ano do EF. Esses cortes dão origem a cinco padrões de desempenho: Não Alfabetizado (0 até 75 pontos), Alfabetização Incompleta (75 até 100 pontos), Intermediário (100 até 125 pontos), Suficiente (125 até 150 pontos) e Desejável (acima de 150 pontos), os quais apresentam o perfil de desempenho dos alunos¹¹.

No caso do Spaece Alfa, observa-se pela Tabela 4 que, em 2007, três municípios (Abaiara, Baixo e Senador Sá) apresentavam o padrão “Não Alfabetizado”, enquanto menos de 10%, o padrão “Desejável”. Em 2008, apenas Ibaretama estava no padrão “Não Alfabetizado”. A partir do ano de 2009, nenhum município teve seu padrão de desempenho classificado como “Não Alfabetizado” ou “Alfabetização Incompleta”. No mesmo ano, também foi a primeira vez que um maior número de municípios foi classificado com padrão “Desejável”, e não apenas “Suficiente”. Desde então, a quantidade daqueles com padrão “Suficiente” apresenta uma diminuição, passando de 79, em 2009, para 2, em 2017, enquanto o número de municípios com padrão “Desejável” aumentou, passando de 83, em 2009, para 182, em 2017, o que corresponde a aproximadamente 99% dos municípios, ou seja, as notas estão em pelo menos 150 pontos na escala do Spaece Alfa.

¹¹ Para mais informações, acesse: <http://www.spaece.caeduff.net/>.

TABELA 4

NÚMERO DE MUNICÍPIOS DO CEARÁ POR PADRÃO DE DESEMPENHO NO SPAECE ALFA, 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2007/2017*

| Padrão de Desempenho | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Não Alfabetizado | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Alfabetização Incompleta | 36 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Intermediário | 96 | 82 | 22 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Suficiente | 35 | 69 | 79 | 42 | 35 | 18 | 11 | 4 | 4 | 2 |
| Desejável | 14 | 23 | 83 | 141 | 149 | 166 | 173 | 180 | 180 | 182 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Spaece/Seduc.
Nota: * As informações não foram disponibilizadas para o ano de 2011.

Em relação à performance na escala do Spaece Alfa, verifica-se pela Tabela 5 um aumento significativo na média, na mediana e nas notas máxima e mínima ao longo do período de 2007 a 2017. A média, por exemplo, cresceu 90 pontos entre os anos analisados; enquanto o aumento na nota mínima foi de 80 pontos na escala do Spaece Alfa. Entretanto, ainda em 2017, dois municípios estão aquém do padrão “Desejável” (pelo menos 150 pontos no Spaece Alfa). Observa-se que a mediana também teve um crescimento de 84 pontos ao longo do período em tela.

A partir desses dados, pode-se inferir que os níveis de alfabetização dos municípios cearenses apresentam uma melhora significativa. No entanto, apesar de indicadores positivos relacionados à média, à mediana e às notas mínima e máxima, verifica-se que o desvio padrão das notas também aumentou, ou seja, a dispersão em termos de alfabetização cresceu. Sendo assim, pode-se dizer que a alfabetização não apresentou a mesma evolução entre todos os municípios cearenses durante o período de 2007 a 2017.

Os padrões de desempenho da prova de Língua Portuguesa para o 5º ano do EF são definidos a partir de cortes numéricos que agrupam os níveis da escala de proficiência, definida entre 0 e 500 pontos, com base nas metas educacionais estabelecidas pelo Spaece¹². Os padrões são classificados em Muito Crítico (0 até 125 pontos), Crítico (125 até 175 pontos), Intermediário (175 até 225 pontos) e Adequado (acima de 225 pontos).

TABELA 5

ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS NOTAS NO SPAECE ALFA, 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2007/2017*

| Medidas Descritivas | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Média | 115,6 | 128,4 | 150,9 | 176,9 | 173,2 | 177,6 | 188,1 | 195,9 | 195,2 | 205,3 |
| Desvio Padrão | 21,3 | 21,7 | 26,2 | 32,9 | 27,2 | 29,3 | 30,4 | 33,6 | 29,2 | 32,4 |
| Mediana | 114,1 | 125,0 | 145,6 | 170,3 | 166,6 | 168,1 | 179,6 | 187,1 | 192,7 | 197,9 |
| Máximo | 188,2 | 229,2 | 229,5 | 253,7 | 269,5 | 267,8 | 267,3 | 276,7 | 263,0 | 270,0 |
| Mínimo | 59,4 | 70,8 | 101,9 | 117,5 | 131,4 | 136,3 | 136,8 | 143,9 | 136,2 | 139,0 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Spaece/Seduc.
Nota: * As informações não foram disponibilizadas para o ano de 2011.

¹² Para mais informações, acesse: <http://www.spaece.caedufjf.net/>.

Observa-se pela Tabela 6 que, em 2008, nenhum município apresenta padrão de desempenho “Muito Crítico” ou “Adequado” para a proficiência de Língua Portuguesa do 5º ano do EF. A partir de 2010, um município se enquadra no padrão de desempenho “Adequado”; nota-se que em 2011, pela primeira vez, há mais municípios no padrão de desempenho “Intermediário” do que no “Crítico”. Verifica-se que, a partir de 2015, nenhum município apresenta padrão de desempenho “Crítico”. Em 2017, o número daqueles com desempenho “Intermediário” e “Adequado” é semelhante. Entre os anos de 2008 a 2017, a quantidade de municípios classificados com padrão de desempenho “Adequado” para proficiência de Língua Portuguesa no 5º ano do ensino fundamental passou de 0 para 91, enquanto o número daqueles com padrão “Intermediário” foi de 18 para 93.

TABELA 6

NÚMERO DE MUNICÍPIOS DO CEARÁ POR PADRÃO DE DESEMPENHO NA PROFICIÊNCIA MÉDIA EM LÍNGUA PORTUGUESA, 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2008-2017

| Padrão de Desempenho | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Crítico | 166 | 131 | 108 | 21 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Intermediário | 18 | 53 | 75 | 150 | 166 | 160 | 141 | 136 | 139 | 93 |
| Adequado | 0 | 0 | 1 | 13 | 16 | 22 | 42 | 48 | 45 | 91 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Spaace/Seduc.

Em relação à proficiência em Língua Portuguesa no 5º ano do EF, aferida pelo Spaace, pode-se observar, a partir da Tabela 7, um aumento médio expressivo das notas entre os anos de 2008 a 2017 de, aproximadamente, 67 pontos. Verifica-se ainda que o crescimento na nota máxima foi de quase 100 pontos, uma vez que, em 2008, a maior nota foi 195,4 em Sobral, enquanto, em 2017, o município de Ararendá alcançou 292,4 pontos na escala do Spaace. A nota mediana também aumentou, assim como a mínima. Outra questão relevante que merece destaque é o crescimento do desvio padrão da proficiência em Língua Portuguesa de forma considerável, denotando um aumento na dispersão da proficiência dos alunos do 5º ano do EF.

TABELA 7

ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS NOTAS NO SPAACE EM LÍNGUA PORTUGUESA, 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2008/2017

| Medidas Descritivas | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Média | 163,8 | 168,9 | 173,9 | 190,8 | 201,9 | 204,4 | 212,2 | 216,9 | 216,0 | 231,2 |
| Desvio Padrão | 9,0 | 11,3 | 13,4 | 18,7 | 16,2 | 17,4 | 20,1 | 22,8 | 17,5 | 24,5 |
| Mediana | 162,9 | 167,6 | 171,5 | 186,4 | 198,0 | 200,5 | 205,7 | 209,0 | 212,7 | 224,7 |
| Máximo | 195,4 | 217,5 | 234,1 | 281,5 | 260,4 | 257,7 | 280,9 | 285,5 | 279,2 | 292,4 |
| Mínimo | 145,0 | 145,2 | 148,9 | 160,9 | 173,8 | 168,4 | 171,4 | 180,4 | 181,5 | 181,9 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Spaace/Seduc.

O padrão de desempenho na prova de Matemática do Spaece para o 5º ano do EF considera quatro níveis, classificados a partir da nota na escala entre 0 e 500 pontos: Muito Crítico (0 até 225 pontos), Crítico (225 até 275 pontos), Intermediário (275 até 325 pontos) e Adequado (acima de 325 pontos).¹³

Em 2008, 97,8% (180) dos municípios encontravam-se no padrão de desempenho “Crítico” e apenas 1% no patamar “Intermediário”, como se observa na Tabela 8. Além disso, verifica-se que nenhum município foi classificado com padrão “Adequado” em Matemática. Nesse ano, dois municípios, Capistrano e Trairi, apresentaram padrão de desempenho “Muito Crítico”. Já em 2009, apenas Ibaretama se enquadrou nesse padrão. Vale ressaltar que, desde 2010, nenhum município é classificado com desempenho “Muito Crítico”.

Em 2017, 68,5% dos municípios apresentam desempenho “Intermediário”, enquanto 28,3%, “Adequado”. No entanto, seis municípios (Caucaia, Ibaretama, Icó, Ipaumirim, Quixada e Umari) estão no patamar “Crítico”. Outra característica que vale destacar é que a quantidade de municípios com padrão de desempenho “Adequado” em Matemática é inferior à de Língua Portuguesa (Tabela 6).

TABELA 8

NÚMERO DE MUNICÍPIOS DO CEARÁ POR PADRÃO DE DESEMPENHO NA PROFICIÊNCIA MÉDIA EM MATEMÁTICA, 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2008-2017

| Padrão de Desempenho | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Muito Crítico | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Crítico | 180 | 175 | 152 | 75 | 58 | 48 | 17 | 7 | 13 | 6 |
| Intermediário | 2 | 7 | 30 | 96 | 112 | 116 | 132 | 128 | 139 | 126 |
| Adequado | 0 | 1 | 2 | 13 | 14 | 20 | 35 | 49 | 32 | 52 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Spaece/Seduc.

Em relação às notas na prova de Matemática, verifica-se um crescimento na média da proficiência de 74 pontos na escala do Spaece (Tabela 9). O valor mínimo também aumentou, mas ainda não superou o limite do padrão “Muito Crítico” (0 até 225 pontos). Analogamente à proficiência em Língua Portuguesa, verifica-se que ainda existe espaço para melhorar a performance em Matemática na escala do Spaece para o 5º ano do EF. Assim como em Língua Portuguesa, o desvio padrão da proficiência em Matemática apresentou crescimento significativo, indicando uma maior dispersão das notas entre os municípios cearenses ao longo do período de 2008 a 2017.

¹³ Para mais informações, acesse: <http://www.spaece.caeduff.net/>.

TABELA 9
ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS NOTAS NO SPAECE EM MATEMÁTICA, 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2008-2017

| Medidas Descritivas | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Média | 165,5 | 175,3 | 189,3 | 209,5 | 212,9 | 216,5 | 226,7 | 236,4 | 228,4 | 239,2 |
| Desvio Padrão | 9,4 | 15,4 | 17,8 | 23,3 | 22,9 | 23,6 | 25,5 | 28,7 | 21,9 | 30,1 |
| Mediana | 164,2 | 172,2 | 185,0 | 203,8 | 205,2 | 209,4 | 218,5 | 228,1 | 222,6 | 230,1 |
| Máximo | 203,9 | 252,1 | 274,8 | 305,5 | 304,1 | 286,9 | 299,0 | 312,6 | 295,1 | 315,7 |
| Mínimo | 147,7 | 149,0 | 162,8 | 169,8 | 175,3 | 177,7 | 182,4 | 192,5 | 187,2 | 183,5 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Spaece/Seduc.

O Ideb é considerado um indicador de qualidade da educação básica no Brasil. Ele é aferido pelo Inep a partir da combinação entre medidas de fluxo e de aprendizagem. Essa combinação visa equilibrar as duas dimensões de maneira a mitigar o *gaming* na avaliação externa. Caso uma rede de ensino retenha seus alunos para obter melhores resultados na aprendizagem (aferida a partir de avaliações externas – Prova Brasil) no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Por outro lado, se a rede de ensino apressar a aprovação do aluno sem as devidas competências, o resultado na aprendizagem pode diminuir, o que denota uma baixa qualidade do sistema educacional.

A Tabela 10 apresenta as estatísticas descritivas para o Ideb dos anos iniciais do EF. Verifica-se um aumento na média, na mediana e nas notas máxima e mínima, o que demonstra uma evolução positiva desse índice. Em relação à média, observa-se um crescimento de 3 pontos na escala entre os anos de 2005 a 2017. No entanto, assim como no caso do Spaece do 5º ano do EF em Língua Portuguesa e Matemática, verifica-se um aumento do desvio padrão do Ideb. Portanto, a melhoria nesse índice não foi apropriada de forma homogênea entre os municípios cearenses, uma vez que se observa um crescimento da dispersão na qualidade educacional dos anos iniciais da educação pública.

A média estabelecida como meta para o Brasil no Ideb dos anos iniciais em 2021 é 6,0, o que corresponde ao patamar educacional dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no ano de 2009. Nesse ano, a pontuação média dos estudantes dos países que integram a OCDE era de 493 pontos na avaliação de Leitura e de 496 pontos na de Matemática, contra uma média de 412 pontos em Leitura e 386 pontos em Matemática para os alunos brasileiros. Dessa forma, a meta estabelecida objetiva zerar um *gap* de 16,4% no teste de Leitura e de 22,2% no de Matemática, considerando constante o desempenho dos países da OCDE a partir de 2009. Vale ressaltar que, em 2009, Sobral (6,6) e Abaiara (6,5) já apresentavam Ideb superior a 6,0.

TABELA 10

ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO IDEB OBSERVADO NOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ PARA OS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2005/2017

| Medidas Descritivas | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Média | 3,1 | 3,4 | 4,0 | 4,8 | 5,1 | 5,9 | 6,1 |
| Desvio Padrão | 0,43 | 0,45 | 0,54 | 0,66 | 0,76 | 0,86 | 0,87 |
| Mediana | 3,1 | 3,4 | 4,0 | 4,7 | 5,0 | 5,7 | 6,0 |
| Máximo | 4,4 | 5,2 | 6,6 | 7,5 | 7,8 | 8,8 | 9,1 |
| Mínimo | 1,7 | 2,3 | 2,5 | 3,3 | 3,6 | 4,1 | 4,2 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ideb/Inep.

Observa-se pela Tabela 11 que, a cada edição do Ideb, a partir de 2009, aumenta o número de municípios cearenses com patamar educacional da OCDE. Vale ressaltar que Sobral apresenta padrão de desempenho equivalente à média dos países da OCDE desde 2009 e, com exceção de 2011 (Mucambo: 7,5; Sobral: 7,3), possui desde então o maior Ideb do estado.

TABELA 11

NÚMERO DE MUNICÍPIOS DO CEARÁ COM IDEB MAIOR QUE 6,0 (PADRÃO EDUCACIONAL DA OCDE) – 2009/2017

| Ano | Número de Municípios |
|------|----------------------|
| 2009 | 2 |
| 2011 | 8 |
| 2013 | 22 |
| 2015 | 29 |
| 2017 | 84 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ideb/Inep.

De maneira geral, observa-se uma melhora nos indicadores educacionais dos municípios cearenses, a partir do aumento médio das notas no Spaece Alfa, das proficiências em Língua Portuguesa e Matemática e do Ideb, acompanhado de maiores taxas de aprovação e menores taxas de reprovação e abandono, o que sinaliza uma melhora no quadro educacional cearense. Todavia, apesar dos bons resultados, é necessário acompanhar e promover ações junto a municípios que apresentem níveis de proficiência abaixo da média, a fim de diminuir a dispersão observada nos últimos anos.

6 A ESTRATÉGIA DE IDENTIFICAÇÃO E OS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Para aferir o efeito da lei cearense, dois estudos devem ser considerados como base, Petterini e Irffi (2013) e Brandão (2014), por utilizarem dados municipais. Além disso, emprega-se ainda estratégia semelhante à de Carneiro e Irffi (2018a) por levar em conta múltiplos grupos de controle como forma de comparação. Ressaltando que, por usar dados municipais, não se pode comparar os resultados desta análise aos de Carneiro e Irffi (2018a).

Como estratégia de estimação, utiliza-se o modelo de diferença-em-diferenças combinado com pareamento por escore de propensão, para o período de 2007 a 2017, respectivamente, antes e após a Lei nº 14.023/2007. Em relação aos indicadores educacionais, são usadas as notas de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática para o 5º ano do ensino fundamental, o Ideb, a taxa de reprovação e a taxa de abandono dos anos iniciais (do 1º ao 5º do EF). Quanto às covariadas, consideram-se a quantidade de alunos por turma, a taxa de professor com nível superior e o PIB *per capita*.

No que se refere à estratégia de identificação, primeiramente, apoia-se no estudo de Petterini e Irffi (2013) para comparar os resultados educacionais dos municípios cearenses (tratados) com os dos municípios baianos (grupo de controle). Observa-se pela Tabela 12 que o efeito médio de tratamento (ATT na sigla em inglês) nas proficiências de Língua Portuguesa e Matemática no 5º ano do ensino fundamental sugere uma vantagem de pelo menos 33 pontos na escala do Saeb, considerando os municípios baianos como grupo de controle. Vale ressaltar que Petterini e Irffi (2013) também encontram efeito positivo da lei cearense ao comparar os resultados dos municípios desse estado com aqueles dos municípios baianos, porém, a magnitude é pelo menos quatro vezes menor, dado que é estimada uma diferença em Língua Portuguesa entre 5,47 e 7,49 pontos, enquanto a diferença em Matemática é de 3,94 e 5,60 pontos para um intervalo de tempo pós-intervenção menor.

Em seguida, utiliza-se a estratégia de identificação similar à de Brandão (2014), ao comparar os municípios cearenses (tratados) com aqueles dos estados vizinhos (Rio Grande do Norte, Piauí e Paraíba), com exceção de Pernambuco que possui lei semelhante à do Ceará. Nota-se que os municípios cearenses apresentam, em média, 34,1 pontos a mais em Língua Portuguesa e 35,6 em Matemática do que os municípios dos estados vizinhos. A título de comparação, o efeito estimado por Brandão (2014), considerando o ano de 2011 como posterior ao tratamento, em Língua Portuguesa e Matemática é de, respectivamente, 18,8 e 17,1 pontos na Prova Brasil.

Seguindo a linha de Carneiro e Irffi (2018a), os municípios cearenses (tratados) são comparados com os demais municípios brasileiros (grupo de controle), porém, aqueles de estados com leis semelhantes à do Ceará não fazem parte desse grupo; ou seja, são desconsiderados os de Pernambuco, Minas Gerais e Amapá. Verifica-se que a diferença é de 30,7 pontos em Língua Portuguesa e de 33,0 em Matemática, ou seja,

a Lei nº 14.023/2007 afetou positivamente as proficiências nos municípios cearenses, por meio do incentivo aos prefeitos a partir da distribuição de recursos da quota-parte do ICMS com base em resultados educacionais.

Além dessas estratégias, comparam-se os resultados educacionais dos municípios cearenses aos dos municípios de Sergipe e de Alagoas, que tiveram leis aprovadas posteriormente ao ano de 2017. Ressalta-se que esse é o último ano da análise, então, os municípios desses estados podem ser considerados como controle, por não terem lei similar em vigor durante o período de 2007 a 2017; em outros termos, não são afetados pelo tratamento (lei de incentivo aos prefeitos por meio da distribuição de recursos da quota-parte do “ICMS-educacional”). Em relação aos resultados, verifica-se que os municípios cearenses apresentam diferenças significativas, quando comparados com os sergipanos e alagoanos, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática.

Para analisar a eficiência da Lei nº 14.023/2007, adota-se, como estratégia de identificação, a comparação entre os municípios cearenses (tratados) e os: 1) amapaenses; 2) mineiros; e 3) pernambucanos. Nesses casos, essa comparação não capta o efeito de ter ou não lei de incentivo por meio do “ICMS-educacional”, uma vez que os municípios estão em estados com leis que distribuem quota-parte de ICMS com base em indicadores educacionais. Sendo assim, essa comparação visa captar qual lei é mais eficiente em promover melhores resultados na educação.

Analisando os resultados, verifica-se que a lei cearense é mais eficiente do que a mineira, haja vista que o efeito do modelo de diferença-em-diferenças é positivo e significativo para o Ceará tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. O mesmo pode ser inferido a partir da comparação com os municípios pernambucanos e amapaenses, todavia, neste último caso, em função da quantidade de observações (número de municípios) ser muito pequena, os resultados devem ser analisados com parcimônia.

No que se refere à magnitude dos resultados, observa-se que o impacto é maior na comparação com os municípios pernambucanos (média de 28 pontos tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática) do que com os mineiros. Mesmo assim, a diferença de 15,9 e 20,9 pontos em Língua Portuguesa e Matemática, respectivamente, na escala do Saeb é significativa. Essa diferença pode ser associada ao tamanho do prêmio oferecido pelo governo cearense, 18% da quota-parte é distribuída conforme os resultados educacionais, enquanto Minas Gerais destina 2% (Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009) e Pernambuco, 10% (Lei nº 14.529, de 9 de dezembro de 2011); o que corrobora a derivação do modelo de Agente-Principal de Carneiro e Irffi (2018b).

De maneira geral, infere-se que a Lei nº 14.023/2007 apresenta resultados positivos sobre as proficiências em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos do 5º ano do ensino fundamental, considerando os resultados do Saeb. Em termos de resultados, pode-se dizer que estão em linha com os observados por Petterini e Irffi (2013), Brandão (2014) e Carneiro e Irffi (2018a), porém, com base nos efeitos em 2017, verifica-se um aumento significativo referente a pontos na escala do Saeb. Portanto, conclui-se que o mecanismo de incentivo adotado pelo Ceará, ou seja,

utilizar a quota-parte do ICMS olhando para resultados, ajuda a explicar a melhora dos municípios desse estado em exames padronizados como o Saeb. Tais resultados auxiliam na compreensão da escolha política do Acre, do Amapá, de Alagoas e de Sergipe em adotarem leis de incentivo à educação com base no rateio da quota-parte do ICMS, tendo como referência o modelo cearense. Do mesmo modo, podem explicar o aumento gradativo da vinculação do repasse de ICMS aos resultados de aprendizagem como proposto por Pernambuco.

TABELA 12
EFEITO DA LEI Nº 14.023/2007 SOBRE O DESEMPENHO DOS ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO SAEB

| Grupos de Controle | Língua Portuguesa | | Matemática | |
|---|-------------------|-------------|------------|-------------|
| | ATT | Erro Padrão | ATT | Erro Padrão |
| Bahia | 33,883 | 3,537 | 36,390 | 4,248 |
| Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba | 34,118 | 1,878 | 35,659 | 2,227 |
| Brasil (exceto Amapá, Ceará, Minas Gerais e Pernambuco) | 30,708 | 1,733 | 33,051 | 2,100 |
| Alagoas | 29,170 | 7,478 | 25,748 | 9,488 |
| Sergipe | 41,632 | 3,465 | 38,916 | 4,436 |
| Amapá | 54,558 | 6,902 | 40,225 | 9,317 |
| Minas Gerais | 15,877 | 3,038 | 20,859 | 3,391 |
| Pernambuco | 27,691 | 2,459 | 28,475 | 3,155 |

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Todos os resultados foram significantes com 95% de confiança.

Além dos resultados da lei de incentivo sobre as proficiências, são analisados os efeitos em relação ao Ideb, à taxa de reprovação e à taxa de abandono dos anos iniciais. Optou-se por considerar a mesma estratégia de identificação, isto é, os mesmos grupos de comparações aos resultados dos municípios cearenses a partir de um modelo de DD.

Observa-se pela Tabela 13 que, quanto ao Ideb, os municípios cearenses apresentam resultados positivos e significativos, independentemente do grupo de controle. Verifica-se também que a menor diferença acontece em relação aos municípios mineiros, 0,691 na escala do Ideb (equivalente a 0,5 desvio padrão)¹⁴. Por outro lado, os efeitos da lei cearense comparados aos dos municípios dos estados vizinhos (Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba), baianos e sergipanos são superiores a 1 desvio padrão na escala do Ideb¹⁵.

Quanto ao seu efeito educacional, a lei cearense contribui de forma significativa para a redução da taxa de reprovação em relação aos municípios de estados vizinhos (isto é, Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba), além do grupo de comparação estabelecido

¹⁴ A Tabela A1, em apêndice, apresenta as estatísticas descritivas das variáveis de resultados.

¹⁵ O resultado para o Amapá não está sendo considerado pelo pequeno número de municípios no grupo de comparação.

por Petterini e Irffi (2013) – municípios baianos. Todavia, quanto aos municípios alagoanos, verifica-se que o efeito estimado da lei sobre a taxa de reprovação em Alagoas tem o sentido contrário do esperado, ou seja, os municípios cearenses apresentam um aumento na taxa de reprovação quando comparados aos alagoanos. Não há diferença estatisticamente significativa em relação aos municípios de Sergipe.

No que diz respeito à efetividade da lei cearense sobre a taxa de reprovação, nota-se que não se observa diferença em relação aos municípios mineiros e pernambucanos. Ou seja, a lei cearense tem efetividade semelhante às de Minas Gerais e Pernambuco quanto à taxa de reprovação dos anos iniciais.

Analisando os efeitos sobre a taxa de abandono, verifica-se que a lei cearense não apresenta impacto quando comparada com a dos municípios baianos e sergipanos. Entretanto, no que se refere aos demais grupos de controle (Brasil – exceto Amapá, Ceará, Minas Gerais e Pernambuco –; Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba; e Alagoas), pode-se dizer que o efeito estimado da lei é contrário ao esperado, expressando um aumento da taxa de abandono em relação aos municípios dos grupos de comparação; uma vez que os municípios cearenses apresentam maior taxa de abandono. Em outros termos, verifica-se que a lei de incentivo no Ceará não logrou os mesmos resultados observados nos indicadores educacionais relativos a proficiências e Ideb.

TABELA 13

EFEITO DA LEI Nº 14.023/2007 SOBRE O IDEB, A TAXA DE REPROVAÇÃO E A TAXA DE ABANDONO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (DO 1º AO 5º ANO)

| Grupos de Controle | Ideb | | Taxa de Reprovação | | Taxa de Abandono | |
|--|--------|-------------|--------------------|-------------|------------------|-------------|
| | ATT | Erro Padrão | ATT | Erro Padrão | ATT | Erro Padrão |
| Bahia | 1,481* | 0,236 | -3,476* | 1,655 | 3,411 | 2,271 |
| Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba | 1,378* | 0,089 | -1,986* | 0,721 | 1,627* | 0,253 |
| Brasil (ex. Amapá, Ceará, Minas Gerais e Pernambuco) | 1,164* | 0,083 | -1,425* | 0,618 | 1,256* | 0,198 |
| Alagoas | 0,846* | 0,285 | 6,517* | 2,107 | 3,582* | 1,000 |
| Sergipe | 1,549* | 0,148 | 1,071 | 1,411 | 0,373 | 0,744 |
| Amapá | 2,361* | 0,387 | - | - | 0,420* | 1,187 |
| Minas Gerais | 0,691* | 0,119 | -1,684 | 0,980 | -0,708* | 0,249 |
| Pernambuco | 1,021* | 0,119 | -0,928 | 0,944 | 2,324* | 0,321 |

Fonte: Elaboração própria.

Nota: * Denota a significância ao nível de 5%.

No que se refere à efetividade da lei, pode-se dizer que a lei cearense é mais efetiva do que a de Minas Gerais, dado que se observa uma redução da taxa de abandono nos anos iniciais no Ceará em relação aos municípios mineiros. No entanto, a lei cearense é menos efetiva do que a de Pernambuco, uma vez que a taxa de abandono dos municípios do Ceará é maior que a dos municípios pernambucanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto faz uma contextualização geral das leis vigentes sobre a distribuição de recursos da quota-parte do ICMS dos estados para os municípios e que guardam vínculo com a educação. Apresenta as semelhanças e as diferenças em relação à regra de distribuição cearense. A escolha de comparação com a lei desse estado decorre dos bons resultados apresentados pela literatura empírica e teórica.

Além dessa contextualização legal, o estudo conta com uma revisão da literatura empírica. Com base na análise desta, percebe-se que há forte evidência de que os resultados educacionais dos municípios no Ceará são afetados pela distribuição de recursos da quota-parte de ICMS, gerada a partir da Lei nº 14.023/2007.

As estimativas de impacto do “ICMS-educacional” apresentadas neste estudo corroboram as evidências dos efeitos positivos da lei do “ICMS-educacional” demonstradas em investigações anteriores. Além disso, este texto destaca o diferencial de impacto da lei da quota-parte cearense em relação às demais regras estaduais, considerando medidas em termos de desempenho e de fluxo educacional. A regra de distribuição do Ceará exerce um substancial impacto positivo sobre os indicadores de desempenho educacional, entretanto, os resultados apontam também efeito contrário ao esperado quanto ao abandono escolar.

REFERÊNCIAS

ACRE. *Lei nº 3.532, de 30 de outubro de 2019*. Dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, pertencente aos municípios. Rio Branco, 2019. Disponível em: <<http://www.sefaz.acre.gov.br/wp-content/uploads/Lei-n-3.532-de-30-de-outubro-de-2019-IPM-ICMS.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

ALAGOAS. *Lei nº 8.234, de 10 de janeiro de 2020*. Altera a lei estadual nº 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos, e dá outras providências. Maceió, 2020. Disponível em: <https://sapl.al.al.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1779/lei_no_8.234_de_10_de_janeiro_de_2020_1.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2021.

AMAPÁ. *Lei nº 0119, de 22 de novembro de 1993*. Estabelece critérios e prazos para distribuição nos municípios das parcelas de impostos estaduais, conforme

disposições contidas na Constituição Estadual. *Diário Oficial do Estado do Amapá*, Macapá, 23 nov. 1993.

AMAPÁ. Lei nº 0322, de 23 de dezembro de 1996. Dispõe sobre distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação dos impostos estaduais conforme disposições contidas no Artigo 158 da Constituição Federal e Lei Complementar Federal nº 63/90, e dá outras providências. Alterada pela Lei nº 2.175, de 11 de maio de 2017. *Diário Oficial do Estado do Amapá*, Macapá, 23 dez. 1996.

AMAPÁ. Lei Complementar nº 0120, de 2 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a distribuição das parcelas do ICMS e outros tributos arrecadados pelo Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios, de acordo com a Lei Complementar nº 63/90, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amapá*, Macapá, 2 dez. 2019.

BRANDÃO, J. B. *O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação*. 2014. 87 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo Escolar*. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/microdados>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica*. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

BRUNOZI JÚNIOR, A. C. et al. Efeitos da Lei Robin Hood sobre os critérios de transferência do ICMS e avaliação de seu impacto nos municípios mineiros. *RIC: Revista de Informação Contábil*, Recife, v. 2, n. 4, p. 82-101, 2008.

BRUNOZI JÚNIOR, A. C. et al. Efeitos das transferências intergovernamentais e arrecadação tributária sobre os indicadores sociais da saúde e educação em Minas Gerais. *RIC: Revista de Informação Contábil*, Recife, v. 5, n. 2, p. 99-121, 2011.

CARNEIRO, D. R. F. *Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil*. 2018. 124 f. Tese (Doutorado em Economia) – Departamento de Economia Aplicada, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

CARNEIRO, D. R. F.; IRFFI, G. Políticas de incentivo à educação no Ceará: análise comparativa das leis de distribuição da cota-parte do ICMS. In: SACHSIDA, A. *Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília, DF: Ipea, 2018a. p. 317-349.

CARNEIRO, D. R. F.; IRFFI, G. *Problema do risco moral na educação básica: um modelo agente-principal para a distribuição de recursos da cota parte do ICMS*. Fortaleza: CAEN/UFC, 2018b.

CEARÁ. *Lei nº 12.172, de 24 de setembro de 1993*. Dá nova redação ao artigo 1º da lei nº 11.832/91, que dispõe sobre os critérios de distribuição do percentual de 25% do ICMS pertencentes aos municípios. Fortaleza, 1993. Disponível em: <<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis93/12172.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

CEARÁ. *Lei nº 12.612 de 7 de agosto de 1996*. Define, na forma do art. 158, parágrafo único, II, da Constituição Federal, Critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Fortaleza, 1996. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis96/12612.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

CEARÁ. Decreto nº 29.306, de 5 de junho de 2008. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega dos 25% do ICMS pertencentes aos municípios na forma da lei nº12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela lei nº14.023, de 17 de dezembro de 2007, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, Fortaleza, 6 jun. 2008.

CEARÁ. *Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007*. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. Fortaleza, 2007. Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2007/14023.htm>>. Acesso em: 20 out. 2020.

CEARÁ. *Lei nº 15.922, de 15 de dezembro de 2015*. Altera a redação do inciso II do art. 1.º da Lei n.º 12.612, de 7 de agosto de 1996. Fortaleza, 2015. Disponível em:

<<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2015/15922>>. Acesso em: 20 de out. 2020.

CEARÁ. Decreto n.º 30.796, de 29 de dezembro de 2011. Altera dispositivos do Decreto n.º 29.881, de 31 de agosto de 2009, e dá outras providências. Fortaleza, 2009. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2016/06/Decreto30796_29_12_2011.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

CEARÁ. Lei n.º 17.130, de 12 de dezembro de 2019. Altera redação do art. 2.º da Lei n.º 15.922, de 15 de dezembro de 2015. Fortaleza, 2019. Disponível em: <<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2019/17130>>. Acesso em: 20 de out. 2020.

CEARÁ. Secretaria da Educação (Seduc). *Seja bem-vindo ao Spaece!* [Fortaleza], 2018. Disponível em: <<http://www.spaece.caedufjf.net/>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

CEARÁ. Secretaria da Educação (Seduc). *Spaece Alfa*. [Fortaleza], [s. d.]. Disponível em: <<https://webftp2.seduc.ce.gov.br/index.php/s/stHCfxXe9K88ZiR?path=%2FSPAECE%2FSPAECE%20ALFA>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

CEARÁ. Secretaria da Educação (Seduc). *Spaece: Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica*. [Fortaleza], [s. d.]. Disponível em: <<https://www.seduc.ce.gov.br/spaece/>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

COSTA, L. O.; PAIVA, W. L. *Memória de cálculo dos coeficientes de distribuição do ICMS municipal 2010*. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, 2009. Nota Técnica n.º 39.

FRANCA, E. M. *Repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses: avaliação das mudanças ocorridas no período de 2009 a 2011*. 2014. 77 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

GARCIA, F. G.; SIMONASSI, A. G.; COSTA, R. F. R. A Lei 14.023/07 e os investimentos em educação fundamental e saúde nos municípios cearenses: uma análise no período 2006-2010. *Revista Economia e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 14, n. 1, p. 3-24, 2015.

GLEWWE, P.; KREMER, M. Schools, teachers, and education outcomes in developing countries. In: HANUSHEK, E.; WELCH, F. *Handbook of the Economics of Education*. [S. l.]: North Holland Publishing, 2006. p. 945-1017.

HOLANDA, M. C. et al. *Proposta de mudança no rateio da cota parte do ICMS entre os municípios cearenses*. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, 2007.

HOLANDA, M. C.; BARBOSA, M. P.; COSTA, L. O. *Metodologia de cálculo da nova Lei do ICMS municipal*. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, 2008. Nota Técnica nº 33.

LOPES, S. M. F. *O ICMS socioambiental como instrumento de política pública de desenvolvimento sustentável no Estado do Ceará*. 2017. 50 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

MANKIWI, N. G. *Introdução à Economia: princípios de micro e macroeconomia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

MARANDUBA JÚNIOR, N. G.; ALMEIDA, E. S. Análise de convergência espacial dos repasses da Lei Robin Hood. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 3, p. 583-601, 2009.

MINAS GERAIS. *Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000*. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/legislacao/leiestadual13803_00.html>. Acesso em: 5 fev. 2021.

MINAS GERAIS. *Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009*. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/118030_2009.html>. Acesso em: 5 fev. 2021.

NOGUEIRA, C. A. G. Efeitos distributivos das políticas públicas: o caso da nova metodologia de cálculo da cota parte do ICMS do Ceará. *Revista FSA*, Teresina, v. 9, n. 1, p. 55-69, 2012.

PAIVA, W. L. *Memória de cálculo dos coeficientes e distribuição do ICMS municipal 2017*. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, 2017. Nota Técnica nº 63.

PERNAMBUCO. *Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990*. Dispõe sobre a distribuição, entre os municípios, da parcela do ICMS que lhes é destinada. *Diário Oficial do Estado do Pernambuco*, Recife, 3 out. 1990.

PERNAMBUCO. *Lei nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000*. Redefine os critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos municípios, de que trata o artigo 2º, da Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, considerando aspectos socioambientais, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Pernambuco*, Recife, 22 dez. 2000.

PERNAMBUCO. Lei nº 12.206, de 20 de maio de 2002. Ajusta os critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios, nos termos do art. 2º, da Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, com a redação da Lei nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000, relativamente aos aspectos socioambientais. *Diário Oficial do Estado do Pernambuco*, Recife, 21 maio 2002.

PERNAMBUCO. Lei nº 12.432, de 29 de setembro de 2003. Ajusta os critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios, nos termos do art. 2º, da Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, com a redação da Lei nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000, e da Lei nº 12.206, de 20 de maio de 2002. *Diário Oficial do Estado do Pernambuco*, Recife, 30 set. 2003.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.368, de 14 de dezembro de 2007. Ajusta critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios, nos termos da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, e alterações. *Diário Oficial do Estado do Pernambuco*, Recife, 15 dez. 2007.

PERNAMBUCO. Lei nº 14.529, de 9 de dezembro de 2011. Modifica a Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, relativamente a redefinições de critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos municípios. *Diário Oficial do Estado de Pernambuco*, Recife, 10 dez. 2011.

PERNAMBUCO. Lei nº 16.616, de 15 de julho de 2019. Modifica a Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, relativamente a redefinições de critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos municípios. *Diário Oficial do Estado de Pernambuco*, Recife, 16 jul. 2019.

PETTERINI, F. C.; IRFFI, G. D. Evaluating the impact of a change in the ICMS tax law in the state of Ceará in municipal education and health indicators. *Economia*, [S. l.], v. 14, n. 3-4, p. 171-184, 2013.

SERGIPE. Lei nº 8.628, de 5 de dezembro de 2019. Cria o ICMS-Social e estabelece, na forma do inciso IV do art. 158 e do inciso II do parágrafo único do mesmo dispositivo da Constituição Federal, critérios para a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos Municípios, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de Sergipe*, Aracaju, 6 dez. 2019.

SIMÕES, A. A.; ARAÚJO, E. A. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: pesquisa em educação e*

transformação. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. v. 3.

SOBRAL, E. F. M.; SILVA JUNIOR, L. H. O ICMS socioambiental de Pernambuco: uma avaliação dos componentes socioeconômicos da política a partir do processo de Markov. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 42, p. 189-217, jan./jun. 2014.

WANDERLEY, C. B. *Transferências federativas e potência dos contratos: avaliação da Lei Robin Hood*. Rio de Janeiro: EPGE/FGV, 2005.

APÊNDICE

QUADRO A1

LEIS QUE MUDARAM O REGIME DE REPARTIÇÃO DA QUOTA-PARTE DO ICMS NO ESTADO DO CEARÁ – 2001-2019

| Lei | Link |
|--|---|
| Lei nº 12.172, de 24 de setembro de 1993 | https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis93/12172.htm |
| Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996 | https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis96/12612.htm |
| Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007 | https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2007/14023.htm |
| Lei nº 15.922, de 15 de dezembro de 2015 | https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2015/15922.htm |
| Lei nº 17.130, de 12 de dezembro de 2019 | https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2019/17130 |

Fonte: Elaboração própria.

TABELA A1

ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS VARIÁVEIS DE RESULTADOS EDUCACIONAIS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS A PARTIR DOS DADOS DA PROVA BRASIL E DO CENSO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

| Variável | Média | Desvio Padrão | Mínimo | Máximo | Observações |
|--------------------|--------|---------------|--------|--------|-------------|
| Língua Portuguesa | 206,81 | 34,66 | 119,03 | 311,81 | 17.193 |
| Matemática | 218,02 | 31,30 | 132,73 | 340,33 | 17.193 |
| Ideb | 4,6 | 1,2 | 1,6 | 9,1 | 16.819 |
| Taxa de Reprovação | 9,66 | 7,38 | 0 | 52,3 | 17.185 |
| Taxa de Abandono | 2,14 | 3,25 | 0 | 30,1 | 17.185 |

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática do 5º ano do ensino fundamental; Ideb das séries iniciais do ensino fundamental; taxa de reprovação e taxa de abandono para os anos iniciais do ensino fundamental (do 1º ao 5º ano).

A EXPANSÃO RECENTE DO ENSINO SUPERIOR: CINCO TENDÊNCIAS DE 1991 A 2020*

Adriano Souza Senkevics¹

<https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4892>

RESUMO

O objetivo deste texto é caracterizar as transformações que marcaram a expansão recente do sistema de ensino superior brasileiro, baseando-se em dados quantitativos concentrados no período de 1991 a 2020 em diálogo com uma revisão da literatura. Elencamos cinco tendências principais: democratização do acesso, instituição de ações afirmativas, desequilíbrio público-privado, ampliação do ensino a distância e estratificação horizontal. Conclui-se que a expansão sem precedentes de vagas e matrículas no ensino superior, em conjunto com a diversificação institucional da oferta e políticas inclusivas, levou à heterogeneização do público discente e uma crescente estratificação horizontal. De um lado, aprofundou tendências já observadas em décadas anteriores, a exemplo do desbalanço entre os setores público e privado e da desigualdade interna do sistema em termos de prestígio e valorização de diplomas. De outro, inaugurou novos padrões, tais como a emergência do ensino a distância e uma

* Agradecemos à leitura crítica de Alexandre Ramos de Azevedo, Luiz Carlos Zalaf Caseiro, Marília Pinto de Carvalho e Tatiana Feitosa de Britto.

¹ Adriano Souza Senkevics é doutorando em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), com intercâmbio na Universidade de Toronto (UofT), Canadá, e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

participação inédita de segmentos menos privilegiados da sociedade brasileira, com impactos sobre o futuro do sistema.

Palavras-chave: ações afirmativas; desigualdade social; democratização; educação superior; expansão educacional.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de um sistema de educação superior, no Brasil, pode ser considerado tardio até mesmo para os padrões latino-americanos. Ao passo que, na Argentina, a universidade pioneira (Universidad de Córdoba) foi fundada em 1613, aqui as primeiras instituições civis de educação superior se estabeleceram no início do século 19, após a transferência da corte portuguesa para o território colonial em 1808 (Paula, 2011; Neves; Martins, 2016). No final do Império, em 1889, o País contava com apenas sete escolas superiores¹, voltadas essencialmente à formação de quadros para as ditas “carreiras imperiais” (Direito, Engenharia e Medicina), de acordo com Schwartzman (2014). Nenhuma delas, contudo, era credenciada como universidade: nossa primeira experiência universitária data do período republicano, quando foram fundadas as intermitentes Escola Universitária Livre de Manaus (1909) e Universidade do Paraná (1912), e, posteriormente, a Universidade do Rio de Janeiro (1920)². Em suma, tratam-se de marcos institucionais tardiamente desenvolvidos, se comparados, além do já mencionado caso argentino, aos exemplos de outros países da região, como México (1551) ou Peru (1553).

Consequências desse atraso são visíveis em uma miríade de indicadores, entre os quais o percentual de adultos de 25 a 34 anos de idade com escolaridade de nível superior. Com a proporção de apenas 21% em 2019, o Brasil fica atrás do México (24%), Colômbia (30%), Chile (34%), Argentina (40%) e da média de 45% dos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2020). Esse quadro poderia ser mais decepcionante, não fossem os dois ciclos de expansão educacional que vivenciamos nas últimas seis décadas – o primeiro ciclo perdurou entre 1960-1980 e o segundo, aqui caracterizado, tem seu início na década de 1990 e seu fim ainda a ser descrito. Cada um dos ciclos alterou profundamente,

¹ Real Academia de Artilharia, Fortificação e Desenho (1792), Escola de Cirurgia da Bahia (1808), Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica do Rio de Janeiro (1808), Faculdade de Direito de Olinda (1827), Faculdade de Direito de São Paulo (1827), Faculdade de Medicina de Ouro Preto (1839) e Escola de Minas de Ouro Preto (1876).

² Essa instituição foi posteriormente convertida na Universidade do Brasil, em 1937, e, depois, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, designação em voga desde 1965. Logo, pode ser considerada a universidade em atividade mais antiga do País.

em seu respectivo momento histórico, a estrutura do sistema de ensino superior, com impactos sobre toda a sociedade. Com base neles, instituíram-se tanto as bases do nosso sistema, quanto as contradições em torno das quais se disputam seus sentidos e direções futuras.

Nosso objetivo é discutir o segundo ciclo de expansão em nível de graduação. Para tanto, este texto se dedicará, primeiramente, a retomar as características mais importantes do ensino superior brasileiro até o período que antecede esse marco. Em seguida, serão analisados os principais avanços e contradições a partir de cinco grandes tendências identificadas no segundo ciclo – democratização do acesso, instituição de ações afirmativas, desequilíbrio público-privado, ampliação do ensino a distância e estratificação horizontal – com ênfase nas implicações da recente expansão para a garantia do acesso à educação superior e redução de desigualdades. Espera-se, com isso, contribuir para elucidar os significados desse capítulo vivenciado nos últimos 30 anos e apontar perspectivas e desafios para o futuro.

1 O ENSINO SUPERIOR ATÉ O INÍCIO DOS ANOS 1990

Para entender onde chegamos, é preciso saber de onde partimos.³ Após três séculos de história colonial, herdamos uma educação superior marcada pela pouca democratização das oportunidades educacionais durante o regime monárquico e os primeiros tempos republicanos, e, finalmente, alterada pelas reformas estruturais do primeiro ciclo de expansão. Este, sim, pode ser considerado um momento histórico de consolidação de um sistema de ensino superior, com consequências diretas sobre o que temos preservado ou transformado na atualidade.

Iniciado a partir da década de 1960 e tendo perdurado por aproximadamente 20 anos (Solari, 1984), o primeiro ciclo foi motivado pela aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961, a qual tornou equivalentes os distintos diplomas de ensino médio para efeito de candidatura ao ensino superior, permitindo que um novo contingente de egressos de cursos médios (industrial, comercial, agrícola e normal) se candidatassem a uma vaga universitária, e não apenas os do médio secundário, a via até então natural para a continuidade dos estudos (Jardim; Almeida, 2016). No início daquela década, havia cerca de 93 mil matrículas nas poucas dezenas

³ Por inexistência de dados sobre determinados recortes analíticos, as referências temporais para nossa análise mudarão em função do objeto. Nossas análises iniciam-se em 1960, pois, antes disso, não havia dados sistematizados (Hasenbalg, 2006). Para períodos anteriores à década de 1990, utilizaremos dados disponíveis nas fontes bibliográficas citadas. Para períodos posteriores a essa data, utilizaremos tabulações próprias da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) e do Censo da Educação Superior (CES). Apesar de a disponibilidade dos dados do CES, no portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), datar de 1991, determinadas desagregações só passaram a ser informadas posteriormente: localização entre capital/interior (1999), turno (1999), modalidade a distância (2000) e modalidade a distância por dependência administrativa (2008).

de estabelecimentos de ensino pelo território nacional; dez anos depois, esse número já havia saltado para 425 mil matrículas (Oliven, 1993). Até então, pouco mais da metade encontrava-se no setor público e entre as instituições privadas existentes predominavam as de cunho confessional e não lucrativo, com baixa participação de grupos empresariais que viriam a ganhar a cena nos tempos mais recentes (Almeida, 2014).

Dois marcos legais do período devem ser mencionados. O primeiro é a instituição do vestibular classificatório, que se deu por meio do Decreto nº 68.908/1971, estabelecendo que o número de aprovados seria limitado ao número de vagas ofertadas e, assim, eliminando a figura histórica do “excedente” – candidatos que obtinham a pontuação mínima para o ingresso, mas que não podiam se matricular por falta de vagas (Braghini, 2014). O segundo é a promulgação da Reforma Universitária de 1968, que teve efeitos paradoxais sobre a modernização do ensino superior brasileiro. De um lado, definiu a universidade como o modelo preferencial para a expansão do setor público; articulou o ensino, a pesquisa e a extensão; aboliu as cátedras vitalícias; instituiu os departamentos, o regime semestral e o sistema de créditos; criou a política nacional de pós-graduação; vinculou o ingresso e a progressão docente à titulação acadêmica; entre outras alterações que lançaram as bases do nosso conceito atual de universidade. De outro lado, foi responsável pelo crescente desequilíbrio da oferta em prol do segmento privado, gradativamente dominado pelo setor empresarial lucrativo. Ao poder público, coube o papel de patrocinador dessa expansão, quer seja por meio de incentivos e subvenções fiscais, quer seja pela regulação complacente por parte dos órgãos estatais (Martins, 2009; Jardim; Almeida, 2016).

Ao final desse processo de expansão, alcança-se, no início da década de 1980, a marca de 1.4 milhão de matrículas, distribuídas em 5 mil cursos de graduação. Fruto do primeiro ciclo, essa oferta manteve-se estagnada por um interstício de aproximadamente 15 anos, quando o sistema de educação superior retoma seu crescimento, a partir de 1993, capitaneado inicialmente pela expansão do setor privado. À época, a cobertura educacional nos conferia uma taxa líquida de escolarização⁴ de somente 5,8% dos jovens entre 18 e 24 anos de idade. Segundo a taxonomia de Martin Trow (1973)⁵, esse indicador nos enquadraria como um *sistema de elite*, em que a oferta de ensino superior é tão diminuta que beneficia apenas as populações mais privilegiadas, não se comprometendo com a formação massiva de profissionais qualificados (Gomes; Moraes, 2012). Desagregada por nível socioeconômico, a desigualdade desse modelo revela sua face abissal: enquanto

⁴ Esse indicador difere da taxa líquida de matrícula por considerar, além da população de 18 a 24 anos que frequenta o ensino superior, também a população na mesma faixa etária que já obteve algum diploma nesse nível de ensino (Caseiro; Azevedo, 2018); também chamada de “taxa líquida de matrícula ajustada”.

⁵ Com base na experiência de países desenvolvidos, em particular do caso estadunidense, Martin Trow (1973) definiu empiricamente três estágios de expansão do ensino superior: *i*) sistema de elite, quando a taxa líquida de escolarização é de até 15% da população na idade esperada; *ii*) sistema de massa, quando essa taxa se encontra entre 15 e 50% da população; *iii*) sistema universal, quando essa taxa supera 50% da população.

21% dos jovens do quinto com maior renda domiciliar *per capita* acessavam o ensino superior em 1993, entre os jovens dos dois quintos mais pobres, somados, essa proporção não passava de 1%. Por consequência, três em cada quatro jovens que acessavam o nível superior naquele momento pertenciam ao segmento mais rico.

O recorte racial seguia a mesma linha, com as universidades e faculdades frequentadas quase exclusivamente pela população branca. Em 1995, oito em cada dez jovens que acessavam o nível superior eram brancos, em uma época em que já se estimava que os não brancos (pretos, pardos e indígenas – PPI) contabilizavam metade dos jovens na população. Logo, a sub-representação desses grupos já se apresentava como um indicador do quão distante o nível superior estava do perfil populacional daquela faixa etária. De fato, boa parte dessas disparidades antecediam as condições de acesso ao ensino superior, pois derivavam das dificuldades de conclusão da escolarização básica. A proporção de jovens entre 18 e 24 anos que completava os ensinos fundamental e médio era baixa de modo geral, e ainda menor para a população não branca. Enquanto 27% dos jovens brancos e amarelos concluíam o grau secundário em 1995, somente 11% dos PPI o faziam. Com o tempo, veremos que as desigualdades raciais foram bastante modificadas. Já no tocante às diferenças de gênero, as mulheres têm sido maioria nos cursos de graduação desde, pelo menos, o início da década de 1990, respondendo por cerca de 55% das matrículas.

Ainda em 1995, o Brasil tinha 894 instituições de educação superior (IES), das quais 684 eram privadas e 210, públicas, em uma proporção de três para um. Essa vantagem numérica das primeiras é observada após a promulgação da Reforma Universitária de 1968, que, como já afirmamos, inaugurou o desequilíbrio da oferta educacional em prol do setor privado. A partir daí, é notável um crescimento desproporcional dessas instituições, que, em 1980, respondiam por 63% das matrículas e 77% dos estabelecimentos de ensino (Sampaio, 2014a). Antes do segundo ciclo de expansão, portanto, já se observava um peso maior do setor privado, que contava principalmente com faculdades propriamente ditas (também chamadas de “estabelecimentos isolados”) em detrimento de universidades ou federações de escolas e faculdades integradas. Também se constata que três quartos das matrículas e instituições se localizavam nas regiões Sudeste e Sul, denunciando forte concentração regional em face do vazio ofertado ao Nordeste (15% das matrículas), Centro-Oeste (7%) e Norte (4%).

Ao lado disso, as matrículas encontravam-se exclusivamente na modalidade presencial de ensino, das quais, até 1999, predominava nas IES públicas a oferta diurna, que abarcava quase dois terços das matrículas. Isso era exatamente o oposto do que se observava entre as IES privadas, nas quais dois terços da oferta aconteciam nos cursos noturnos. A partir do ano seguinte, contudo, passa-se a se contabilizar no recenseamento educacional as matrículas na modalidade a distância, em que se percebe sua rápida expansão. Isso não significa que a educação a distância (EaD) não existia anteriormente. De fato, modalidades de educação remota aludem ao ensino por correspondência desde os primórdios do século 20 e têm evoluído no ritmo dos

incrementos nas tecnologias de informação e comunicação (Carvalho; Scortegagna; Spanhol, 2011). Ademais, recursos pedagógicos em meios digitais são, hoje mais do que nunca, mobilizados como substitutivo ou complemento do ensino presencial. Porém, sua institucionalização na forma de cursos de graduação, objeto de uma regulamentação própria e de organização pedagógico-curricular específica, remete à virada do milênio, incentivada pelo baixo custo unitário da oferta e pela disseminação da internet.

Em síntese, se fosse possível resumir em poucas palavras o que era o ensino superior brasileiro em nível de graduação no início dos anos 1990, antes das transformações subjacentes a seu segundo ciclo de expansão, poderíamos dizer que era um sistema elitizado, destinado aos segmentos mais ricos da população, frequentado por brancos, majoritariamente do sexo feminino, ofertado em cursos presenciais por faculdades privadas, concentradas nas regiões Sul e Sudeste. Veremos, ao longo deste texto, o quanto e quais dessas características mudaram nos últimos 30 anos.

2 O SEGUNDO CICLO DE EXPANSÃO: CINCO TENDÊNCIAS

Um ciclo de expansão educacional se caracteriza por dois elementos inter-relacionados: o sistema cresce em tamanho e, assim, incorpora quantitativos cada vez maiores e mais representativos da população (Trow, 1999; Dubet, 2015). Existem diversos parâmetros para descrever a expansão em nível superior. Vamos nos referir a dois principais: o número de matrículas (o porte do sistema de ensino) e a taxa líquida de escolarização (a proporção de jovens de 18 a 24 anos que frequenta ou que já concluiu pelo menos uma graduação). À medida que esses dois indicadores crescem, temos evidências de que o sistema tem se expandido no tamanho, como também no acesso relativo da juventude em idade universitária. São dimensões que se complementam, visto que a primeira se traduz em uma medida de *estoque* – o quantitativo de matrículas –, enquanto a segunda pode ser entendida como uma medida de *fluxo* – o acesso ao nível superior em determinadas coortes ao longo do tempo.

Se atentarmos aos 20 anos que separam 1995 e 2015, constataremos que o número de matrículas em cursos de graduação saltou de aproximadamente 1.8 para 8.0 milhões, de acordo com o Censo da Educação Superior (CES) (Gráfico 1a), elevando a taxa líquida de escolarização medida pela Pnad de 6,8 para 21,3% da população de 18 a 24 anos (Gráfico 1b). Nos anos mais recentes, após a crise política e econômica deflagrada em 2015⁶, ainda se observa um crescimento do número de matrículas, mas em ritmo desacelerado, alcançando o patamar histórico de 8.5 milhões em 2018,

⁶ Por uma conjunção de fatores internos e externos, a economia brasileira apresentou recessão econômica nos anos de 2015 e 2016, em que o Produto Interno Bruto (PIB) retraiu, respectivamente, 3,8 e 3,6% (Carvalho, M., 2018). Essa queda contribuiu para aprofundar uma crise política que culminou, em 2016, com o afastamento da presidente Dilma Rousseff (2011-2016).

das quais seis em cada dez matrículas ocorrem nas regiões Sudeste e Sul (dados não apresentados). Ao mesmo tempo, a taxa líquida de escolarização, agora medida pela Pnad-c, chega a 25,5% dos jovens em idade universitária.

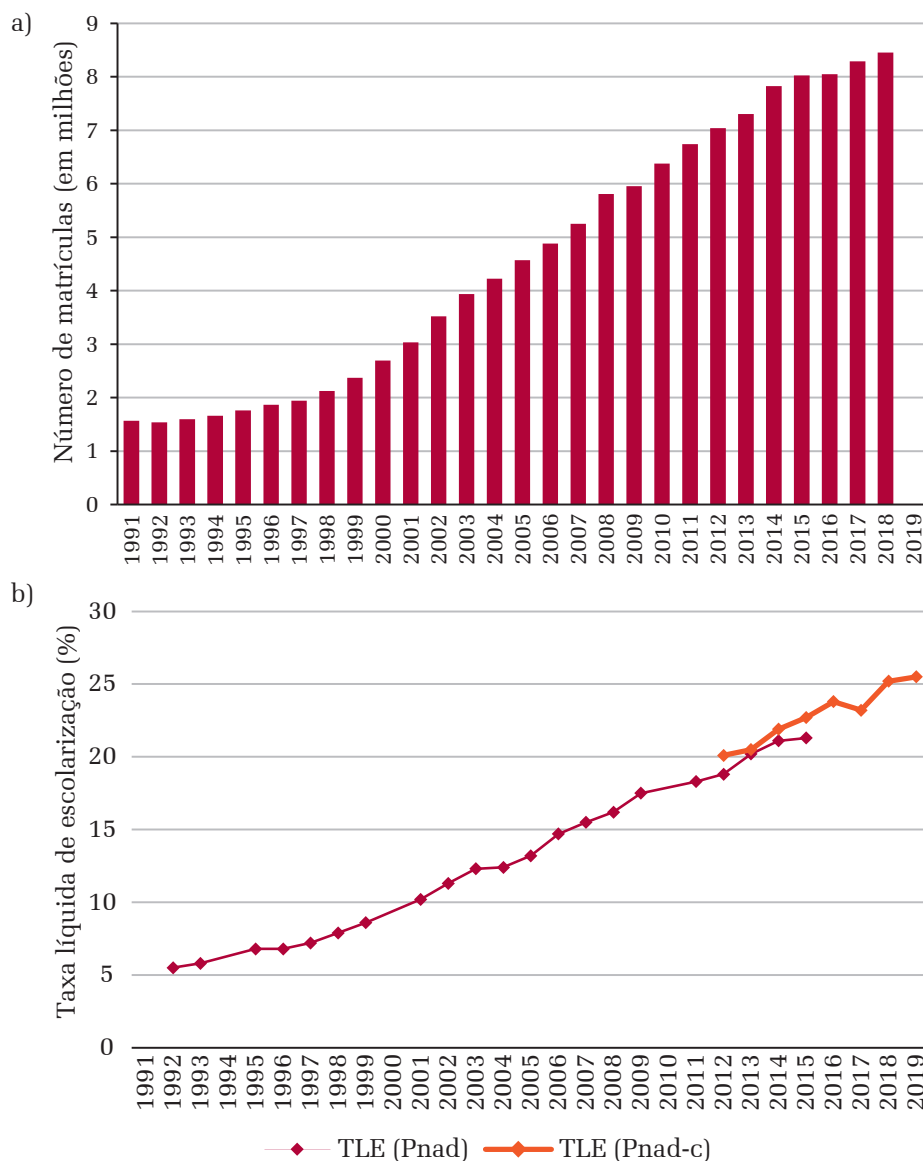


GRÁFICO 1

**EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO (A)
E DA TAXA LÍQUIDA DE ESCOLARIZAÇÃO (TLE) PARA A POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS (B)
- BRASIL - 1991-2019**

Fonte: Elaboração própria, com base em microdados do CES/Inep (1991-2018), da Pnad/IBGE (1992-2015) e da Pnad-c/IBGE (2012-2019).

Nota: A Pnad foi descontinuada após 2015; antes disso, não há dados para 1994 e para os anos em que ocorreram os Censos Demográficos (1991, 2000, 2010).

Ainda que se tenha observado uma ampliação do acesso, não é possível afirmar que essa tendência de crescimento seja uma mera retomada do ciclo de expansão dos anos 1960, haja vista que se tratam de fenômenos distintos em termos quantitativos e qualitativos. Numericamente, a recente ampliação do acesso à educação terciária foi suficientemente elevada para patrocinar a transição do ensino superior brasileiro de um sistema “de elite” para um sistema “de massas” (Gomes; Moraes, 2012; Brunner, 2014), uma vez que a taxa líquida de escolarização superou o valor de referência de 15% em 2007. Além do mais, a recente expansão tem sido intermediada por uma gama de políticas inclusivas que deslocaram o debate em torno do direito à educação superior para outro patamar, agora atento à representatividade de segmentos específicos da sociedade. Com isso, a ampliação da cobertura tem caminhado rumo à democratização da oferta para além da expansão de vagas e matrículas, trazendo para o primeiro plano a diversificação do corpo discente e suas condições de permanência no sistema.

Para tanto, referências legais passam a estipular metas para a ampliação do acesso à educação superior com diversificação institucional e redução de desigualdades, como se lê no Eixo 4 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 e na Meta 12 do PNE 2014-2024⁷. Esta preconiza que, até o final de vigência do plano, o País deve elevar a taxa líquida de matrículas no ensino superior para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta⁸ e a expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público. Nesse cenário, torna-se mais complexo entender as principais transformações do sistema de educação superior, uma vez que elas caminharam em várias frentes, muitas vezes com sentidos diversos. Elevação da qualidade da oferta, redução de disparidades de acesso, garantia de permanência e conclusão, adoção de ações afirmativas, entre outros, são temas que têm figurado no debate educacional das últimas três décadas. Para desatar esses nós e visualizar processos e resultados do segundo ciclo de expansão, em perspectiva panorâmica, procuramos decompor os principais elementos que constituíram tais transformações.

Com base em uma revisão não sistemática da literatura recente, em diálogo com dados do CES, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) e da Pnad Contínua (Pnad-c), identificamos cinco grandes tendências do segundo ciclo de expansão do ensino superior brasileiro:

⁷ Instituídos, respectivamente, pela Lei nº 10.172/2001 e Lei nº 13.005/2014.

⁸ Em 1997, o Ministério da Educação (MEC) inaugura a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação (ACO), primeira iniciativa de avaliação institucional da qualidade da educação superior. Em 2004, consolida-se um marco regulatório subscrito no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes, Lei nº 10.861/2004), vigente até a atualidade, com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições, dos cursos de graduação e do desempenho dos estudantes, com vistas a introduzir um controle de qualidade sobre a expansão que, àquela altura, vinha em ritmo acelerado. A cada ano, o Sinaes reúne informações fornecidas por um conjunto amplo de instrumentos – autoavaliação, avaliações in loco por agentes externos, dados do CES, indicadores institucionais de qualidade, testes e questionários do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). Vale mencionar que o Enade substitui o antigo Exame Nacional de Cursos (ENC), também conhecido como Provão, o qual perdurou entre 1996 e 2003. Para conhecer um histórico dos marcos regulatórios da educação superior, consultar Azevedo (2016).

- democratização do acesso;
- instituição de ações afirmativas;
- desequilíbrio público-privado;
- ampliação do ensino a distância;
- estratificação horizontal.

É bem verdade que, como elementos de um mesmo processo de expansão, os contornos dessas tendências se confundem e se reforçam mutuamente. Não propomos que esses fenômenos sejam naturalmente distintos ou que tenham ocorrido assincronamente. Essa distinção é, antes, uma estratégia analítica de olhar com lupa o período histórico que vivemos.

3 DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO

Cumpra uma breve explicação sobre a escolha do termo “democratização”. Há uma tensão na literatura educacional entre os conceitos de massificação e democratização (Brandão, 1987). Ao passo que o primeiro termo retém certa conotação negativa – de incorporar massas populacionais ao sistema sem comprometimento com a equidade ou qualidade –, o segundo costuma ser apresentado como uma meta idealizada, quase inalcançável diante das persistentes desigualdades que marcam a educação superior. No Brasil, houve um pouco dos dois processos. Ao mesmo tempo em que se construiu um sistema massificado com quatro vezes mais jovens do que se observava 20 anos antes, essas massas se tornaram mais representativas do perfil populacional. Nesse sentido, alinhamo-nos ao entendimento de Celso de Rui Beisiegel:

Não é imperioso que o reconhecimento da persistência de fundas desigualdades na educação escolar conduza à negação da validade de uma política educacional democratizadora. [...] Não é razoável o despreço a um movimento voltado para a suavização das desigualdades sociais, mesmo quando essas desigualdades ainda não tenham sido e nem possam vir a ser completamente eliminadas na escola ou pela escola, ou porque essa suavização tem funções estabilizadoras da ordem social não igualitária (Beisiegel *apud* Fausto, 2007, p. 506).

Segundo esse entendimento, democratizar um nível de ensino significa a progressiva extensão das oportunidades de acesso para setores cada vez mais amplos da coletividade (Fausto, 2007). Trata-se, pois, de um processo, uma meta, uma utopia, com impactos reais sobre a sociedade e consequências sobre os horizontes e perspectivas de vida de milhões de jovens. Massificar é o primeiro passo rumo à democratização, de modo que incorporar novas massas ao ensino superior manifesta-se não somente pelo incremento numérico do corpo discente, como também, e sobretudo,

pelo prolongamento da escolarização nas camadas populares e, conseqüentemente, a fabricação de uma primeira geração de jovens que, com ineditismo entre seus familiares, desbravam o até então inacessível ambiente acadêmico (Carrano, 2009; Felicetti; Morosini; Cabrera, 2019).

O que se observa ao longo da expansão do ensino superior são pelo menos três fases distintas no tocante à inclusão de estudantes de baixa renda. No Gráfico 2, vê-se que, até o início dos anos 2000, os estudantes pertencentes ao quinto mais rico giravam em torno de 75% do corpo discente. A partir daquela década, a participação relativa do quinto mais rico é gradativamente reduzida, abrindo espaço para maior participação dos quintos mais pobres. Ao final da série histórica da Pnad, os jovens pertencentes ao segmento mais rico da sociedade brasileira compõem “somente” 39% do corpo discente em 2015 – um patamar elevado, sem dúvida, mas substancialmente menor do que se observava duas décadas antes. Nos anos seguintes, com base na Pnad-c, a presença desse grupo se estabiliza no patamar de 40%. Ao mesmo tempo, os dois quintos mais pobres crescem em importância no período, de modo que os 20% mais pobres (1º quinto) passam de 1,1 para 6,0% nos 20 anos que separam 1995 e 2015, e o 2º quinto cresce de 1,6 para 10,1% no mesmo período. Novamente, não há alterações importantes nos anos seguintes.

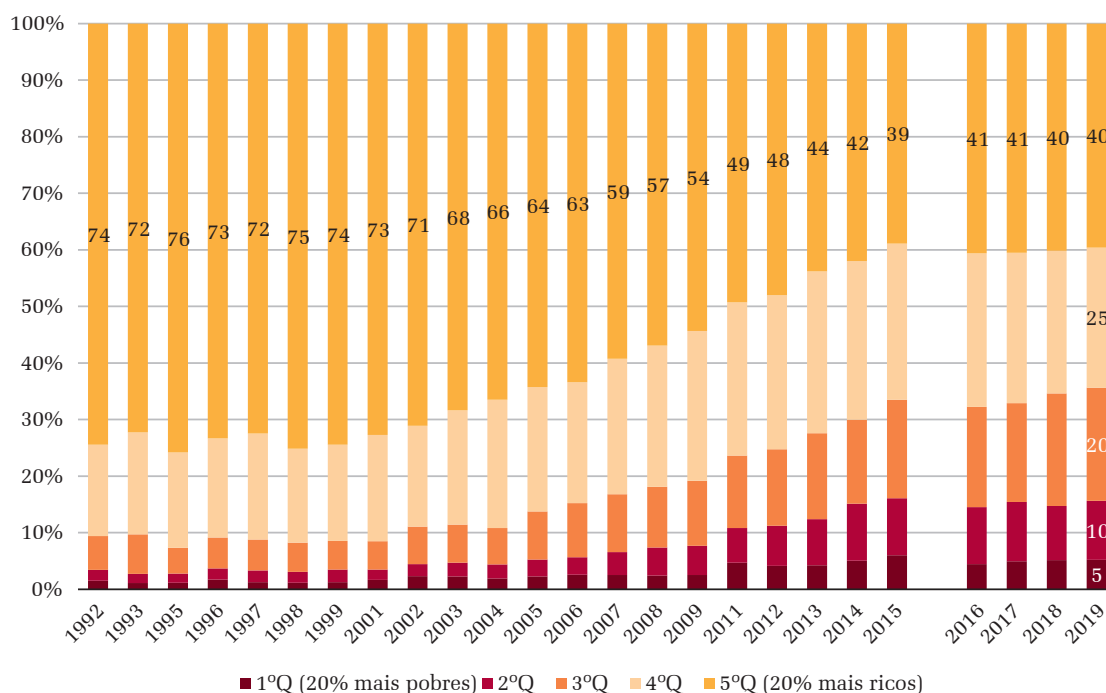


GRÁFICO 2

COMPOSIÇÃO SOCIOECONÔMICA, POR QUINTIL DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA, DOS JOVENS DE 18 A 24 ANOS QUE ACESSAM O ENSINO SUPERIOR – BRASIL – 1992-2019

Fonte: Elaboração própria, com base em microdados da Pnad/IBGE (1992-2015) e da Pnad-c/IBGE (2016-2019).

Nota: A Pnad foi descontinuada após 2015; antes disso, não há dados para 1994 e para os anos em que ocorreram os Censos Demográficos (1991, 2000, 2010). As séries históricas de 1992-2015 e 2016-2019 baseiam-se em pesquisas distintas, não sendo perfeitamente comparáveis. Em 2019, os quatro primeiros quintis de renda domiciliar per capita são: 1ºQ (R\$ 300), 2ºQ (R\$ 554), 3ºQ (R\$ 955) e 4ºQ (R\$ 1.503).

Essa evolução no perfil discente sugere três conclusões relevantes. Primeiramente, a desigualdade segue abissal, com sub-representação dos quintos mais pobres que, em um cenário de igualdade plena, deveriam compor 40% do corpo discente (e não 15%). Essa realidade, contudo, não se verifica só em nosso meio. De acordo com levantamento de Chien, Montjouridès e Van Der Pol (2017), em nove de cada dez países, os 40% mais pobres representam menos de um quinto do alunado em nível superior, padrão que se confirma na realidade brasileira. A segunda conclusão é que o processo de expansão do ensino superior, entremeado por políticas de inclusão, resultou na redução da magnitude dessa desigualdade, de tal maneira que se pode concluir que houve uma perda relativa de posições sociais ocupadas pelo segmento mais rico. No passado, as oportunidades de acesso ao ensino superior eram usufruídas, quase exclusivamente, por esta parcela da população. Mais recentemente, essa vantagem comparativa foi suplantada pela crescente participação dos jovens pertencentes aos quintos mais pobres, que, embora ainda em percentual diminuto, passaram a dividir o espaço da universidade com os jovens de origem relativamente privilegiada, muitos dos quais herdeiros de famílias escolarizadas. Finalmente, a terceira conclusão é que após uma intensa transformação até 2015, observa-se uma estagnação nos percentuais com base nos dados mais recentes da Pnad-c. Esse fenômeno sugere que a inclusão de parcelas relativamente desprivilegiadas da sociedade tem alcançado certo limite na atualidade, permitindo-nos concluir que a democratização do acesso perdeu fôlego nos últimos anos.

Em que pese a relevância dessas transformações, a diversificação do perfil discente não responde apenas à inclusão de jovens de camadas populares a partir de critérios socioeconômicos. Consubstanciam-se a essas relações sociais duas categorias indispensáveis para compreender as disparidades e hierarquias de acesso: gênero e racialidade. Com relação à cor/raça, é entre o público de 18 a 24 anos que “as taxas de escolarização líquida são mais baixas e as desigualdades raciais ainda mais expressivas” (Lima; Prates, 2015, p. 175). Sabendo que o ensino superior tem passado por um processo de democratização consideravelmente mais tardio que a educação básica, atesta-se uma persistente sobre-representação de brancos na maioria dos cursos de graduação, de modo que, segundo Ribeiro e Schlegel (2015), negros não constituíram maioria entre os formados de nenhum dos 25 cursos de graduação analisados entre 1980 e 2010 – mesmo entre aqueles que se destacam por maior representatividade negra, a exemplo de Educação, Serviço Social e Teologia. Mesmo diante desse quadro, Artes e Ricoldi (2015) pontuam que, entre 2000 e 2010, a maior parte do crescimento significativo do acesso à educação superior na população (116%) foi impulsionada pela inclusão de negros nos cursos de graduação: no período, sua presença aumentou 291%, dos quais 278% entre pardos e 384% entre pretos, de tal maneira que a expansão do ensino superior, por ter beneficiado de modo mais expressivo a população negra, tem reduzido disparidades raciais e modificado as cores e tonalidades do *campus* brasileiro.

Exemplo desse processo encontra-se no Gráfico 3. Vê-se a composição racial dos jovens de 18 a 24 anos que acessam o ensino superior, comparando duas populações

que se contrastam em termos de oportunidades educacionais: brancos/amarelos e pretos/pardos/indígenas⁹. Ao longo da década de 1990, a presença dos primeiros oscilou em torno de 85% da população juvenil já diplomada ou que frequentava o nível superior; 20 anos depois, essa proporção cai para 61%. Assim como se observa para as desigualdades socioeconômicas, a participação dos grupos em desvantagem histórica passa a crescer a partir dos anos 2000 e, ao final da série histórica, quase triplica em relação ao valor original. Razões para esse incremento na presença de negros e indígenas nas IES são inúmeras e aludem tanto à massificação da oferta e melhoria nas taxas de conclusão da educação básica, quanto às políticas de ação afirmativa descritas adiante. Ao lado disso, Micheli (2019) e Silva, T. (2020) destacam que mudanças demográficas quanto à autodeclaração racial também podem ter contribuído para o aumento na participação relativa dos PPI, uma vez que, nas últimas décadas, temos assistido a um processo de ressignificação de identidades negras e indígenas na esteira dos movimentos de combate ao racismo e de afirmação da cultura e história afro-brasileira e dos povos originários.

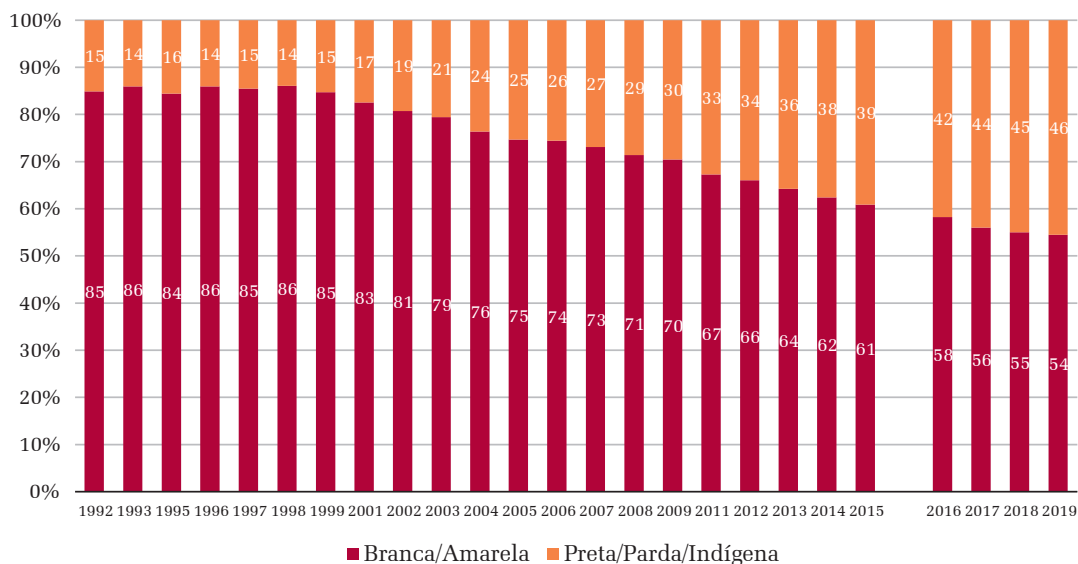


GRÁFICO 3
COMPOSIÇÃO RACIAL DOS JOVENS DE 18 A 24 ANOS QUE ACESSAM O ENSINO SUPERIOR – BRASIL – 1992-2019

Fonte: Elaboração própria, com base em microdados da Pnad/IBGE (1992-2015) e da Pnad-c/IBGE (2016-2019).

Nota: A Pnad foi descontinuada após 2015; antes disso, não há dados para 1994 e para os anos em que ocorreram os Censos Demográficos (1991, 2000, 2010). As séries históricas de 1992-2015 e 2016-2019 baseiam-se em pesquisas distintas, não sendo perfeitamente comparáveis.

⁹ Tabulações da taxa líquida de escolarização por cor/raça (dados não apresentados) sugerem grandes semelhanças entre brancos e amarelos, assim como entre negros (pretos/pardos) e indígenas. Pelo fato de amarelos e indígenas constituírem parcela diminuta da população juvenil (inferior a 1% em 2015), as estimativas de acesso pela Pnad são pouco precisas e manifestam forte oscilação ano a ano. Em vista disso, pareceu-nos mais prudente agregá-las às demais categorias, ainda que isso acarrete perda de informação sobre cada grupo em particular.

Em relação ao gênero, a presença dos dois sexos na graduação tem oscilado em torno da razão de 55 mulheres para cada 100 matrículas, pelo menos desde 1991. É bastante conhecido que, desde meados do século passado, intensas mudanças aconteceram no padrão de desigualdades de gênero no Brasil, as quais culminaram em um prolongamento da escolarização das mulheres, que passaram a ser maioria nos anos finais de escolarização básica e no acesso ao nível superior, incluindo a pós-graduação (Rosemberg; Madsen, 2011). Posto de outra maneira, as mulheres foram as principais beneficiárias do lento processo de democratização do acesso à educação (Carvalho, M., 2008), de tal modo que as últimas cinco décadas assistiram à chamada “reversão das desigualdades de gênero”, em que a população do sexo feminino passou a galgar melhores posições, em termos de acesso e progressão ao longo de seu percurso educacional, na contramão de sua histórica exclusão (Beltrão; Alves, 2009). Isso não significa dizer que não haja questões de gênero a se investigar no nível universitário. Ainda que sejam maioria, mulheres tendem a ingressar em carreiras de menor prestígio (Artes; Ricoldi, 2016; Carvalhaes; Ribeiro, 2019), o que se reflete mais tarde nas disparidades salariais e de poder entre os sexos no mercado de trabalho. Todavia, abordar as desigualdades de gênero sob a ótica da estratificação interna ao sistema, bem como suas implicações sobre a carreira profissional de egressos, demanda ulteriores pesquisas.

O fato de os jovens – moças e rapazes – de primeira geração estarem acessando o nível superior com pioneirismo histórico significa, sim, que privilégios de jovens no topo da estratificação social estão sendo desbancados, ao menos de um ponto de vista relativo. No entanto, de longe, não quer dizer que esses dois grupos estejam necessariamente se cruzando nos corredores das mesmas faculdades, nos mesmos cursos. A entrada de “novos incluídos” no sistema pode ser compensada por um rearranjo da desigualdade de acesso que, por sua vez, recria hierarquias de titulação e aloca jovens de diferentes origens sociais em posições desiguais dentro do sistema, reproduzindo mecanismos de distinção social sob o signo da estratificação horizontal. Ademais, a expansão da rede pública também é peça-chave da democratização do acesso, na medida em que, mais do que o setor privado, as universidades públicas exercem uma função distributiva quanto às oportunidades para os jovens das camadas populares (Brito, 2014), intensificada pelas ações afirmativas e sua importância em minimizar o rearranjo de desigualdades como efeito colateral da expansão de vagas e matrículas.

3.1 EXPANSÃO DO SETOR PÚBLICO

No setor público, a constituição de estabelecimentos educacionais foi caracterizada por políticas implementadas há pouco mais de uma década que alteraram qualitativamente a oferta universitária e o perfil de quem a frequenta (Ristoff, 2011; Carvalho; Ferreira, 2016). Respalhando tais ações, o Programa de Apoio a Planos de

Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096/2007, visou criar condições para a ampliação do acesso e permanência na graduação pelo melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos existentes nas universidades federais, bem como a elevação das taxas de conclusão da graduação. No decênio seguinte à promulgação do Reuni, foram abertos mais de 100 *campi* universitários acompanhados pela criação de 14 universidades, privilegiando a construção de estabelecimentos educacionais nos municípios do interior do País (Ferreira; Oliveira, 2016). Entre 2008 e 2018, as matrículas na rede federal duplicaram, saltando de 643 mil para 1.2 milhão, com a oferta interiorana crescendo de 38 para 53% do total, e maior diversificação de formas institucionais¹⁰. Sem mencionar que as universidades estaduais, embora tenham perdido espaço no conjunto do setor público, também presenciaram incremento na oferta, de 490 para 582 mil matrículas no mesmo período.

Nesse contexto, e com o mesmo mote do Reuni, a Lei nº 11.892/2008 dispôs sobre a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF), a partir da integração de um conjunto de escolas federais de educação técnica e profissional¹¹ que somam, na atualidade, 653 unidades de ensino. Com o objetivo de acrescentar novas finalidades a essas instituições, antes voltadas ao ensino médio vocacional, o novo modelo de instituto federal ampliou a oferta de cursos de graduação, priorizando as licenciaturas e a educação tecnológica de nível superior, pelo menos em tese. Essa ressalva é importante, pois, de acordo com Moraes (2016), a tradição de escola técnica federal concorreu, na constituição da identidade dessas instituições, com a vontade de se consolidar como universidade, no bojo de um legado bacharelesco que mitifica o “bacharel” e o “doutor” em detrimento das profissões técnicas, mesmo quando especializadas e não diretamente associadas ao trabalho manual. A título de ilustração, 40% das matrículas presenciais em 2018 nos institutos federais estavam em cursos de bacharelado, ao passo que os cursos de licenciatura e tecnológicos se dividiam quase simetricamente na porção restante.

Entre as consequências dessas políticas expansionistas, observou-se a ampliação da oferta de cursos no período noturno – em 2018, 376 mil matrículas (30%) da rede federal aconteciam nesse turno, em comparação com 167 mil (26%) dez anos antes –, pré-requisito tanto para que egressos do ensino médio possam conciliar o trabalho com o ingresso no ensino superior, quanto para que jovens e

¹⁰ Após o Reuni, observa-se um leque de universidades federais com finalidades distintas – universidades multicampi interiorizadas presentes em uma ou mais unidades da Federação, universidades com vocação internacional, universidades especializadas em determinados campos de saber etc. Essa diversificação, ainda construída sobre o denominador comum da universidade baseada no tripé ensino-pesquisa-extensão, produziu uma especialização subliminar voltada a atender a um público crescente e heterogêneo (Ferreira; Oliveira; Santos, 2016).

¹¹ Após a referida Lei, os Institutos Federais passam a agregar as seguintes instituições: Escolas Agrotécnicas Federais (EAF), Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, Escolas Técnicas Federais (ETF) e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet).

adultos de idade mais avançada possam retornar à condição estudantil após uma primeira inserção no mercado de trabalho (Comin; Barbosa, 2011; Leão; Dayrell; Reis, 2011; Vargas; Paula, 2013; Jardim; Almeida, 2016). Acompanhando tais iniciativas, o Ministério da Educação (MEC) também lançou, em 2008, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)¹², visando apoiar a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos presenciais de graduação nas instituições federais de ensino superior. Em seu primeiro ano, aportes da ordem de R\$ 125.3 milhões foram executados pelas próprias instituições em ações de assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico (Brasil. MEC, 2018). Afinal, no desafio de acolher os “novos incluídos” no ensino superior, ganha relevância a permanência estudantil para garantir que a ampliação do acesso se concretize em realizações educacionais e não que, do contrário, seja frustrada por conta da evasão logo em seus primeiros anos (Lobo, 2012; Honorato, 2015; Costa, S., 2016) – a metáfora do ingresso como uma “porta giratória” (Ezcurra, 2011).

Por trás das políticas de inclusão e ampliação do acesso às instituições de educação superior, passou a operar, desde 2010, um mecanismo parcialmente centralizado de admissão de estudantes – o Sistema de Seleção Unificado (Sisu)¹³ – alimentado pelo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), criado em 1998 e reformulado 11 anos depois. O emprego do Enem no Sisu contribuiu para a magnitude desse exame, do qual participam anualmente milhões de estudantes, interessados em alguma(s) de suas finalidades, incluindo a seleção de ingressantes para as instituições federais de educação superior e de beneficiários para outras iniciativas voltadas à expansão do acesso nas instituições privadas, a serem discutidas a seguir, sem mencionar a certificação do ensino médio, operante até 2016, para aqueles que não tiveram a oportunidade de concluí-lo na idade esperada. Assim, de 4.1 milhões de inscritos em 2009, alcançou-se o recorde de 8.6 milhões de candidatos ao Enem em 2016, seguido de uma queda para 5.8 milhões em 2020. As copiosas cifras de inscritos a cada edição corroboram que este exame é uma realidade entre parcela considerável da juventude brasileira, mobilizando anualmente milhões de egressos e concluintes do ensino médio (Viana; Xavier, 2015; Laranjeira; Iriart; Rodrigues, 2016; Andrade, C., 2017; Sposito; Souza; Silva, 2018; Justino, 2019). Essa demanda é explicada, em parte, pelo elevado retorno econômico do investimento em educação terciária (Carnoy *et al.*, 2016): no Brasil, um trabalhador com diploma de graduação ganha, em média, 2,31 vezes mais que um trabalhador de nível médio, em comparação a uma razão de

¹² Instituído por meio da Portaria Normativa/MEC nº 39/2007, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 7.234/2010.

¹³ Para conhecer a lógica de funcionamento e algumas alterações pelas quais passou o Sisu desde a criação, ver Luz e Veloso (2014); a respeito de consequências do Sisu enquanto um mecanismo parcialmente centralizado, ver Szman (2015) e Mello (2019).

1,43 no conjunto dos países-membros da OCDE; se o trabalhador tiver mestrado ou doutorado, seus rendimentos devem superar os de nível médio em uma razão de 4,45 vezes no Brasil, em comparação a 1,89 na OCDE (OECD, 2020).

Após esse conjunto de medidas, somadas às ações afirmativas discutidas adiante, houve grandes alterações no papel desempenhado pelo setor público quanto à reprodução das desigualdades de acesso ao ensino superior. Se, no passado, as universidades públicas eram frequentemente associadas à nata da sociedade brasileira, lócus privilegiado para a formação intelectual e qualificação profissional dos herdeiros, hoje essas mesmas instituições devem ser entendidas sob outro prisma. Costa, J. *et al.* (no prelo) demonstram que, especialmente entre 2005 e 2015, a expansão desse setor reduziu a regressividade do investimento público em educação superior. Antes, a matrícula em universidade pública garantia a famílias abastadas um incremento indireto na renda pelo não pagamento de mensalidades associado ao gasto público por aluno presumido na matrícula. Hoje, observa-se um efeito redistributivo após a entrada das camadas populares nessas universidades, neutralizando a regressividade que historicamente se observava e anulando a contribuição à elevação da desigualdade social.

Esse fenômeno pode ser atestado também pela forte mudança no perfil socioeconômico nas últimas duas décadas: nas universidades federais, a proporção do corpo discente com renda familiar mensal de até 1,5 salários mínimos *per capita* cresceu de 43,7%, em 2010, para 70,2%, em 2018 (Fonaprace, 2019). Contudo, há desafios que ainda se colocam para esse setor. Segundo Caseiro e Azevedo (2019), reduzir vagas ociosas, garantir maiores taxas de conclusão, diminuir as taxas de evasão e explorar o potencial de expansão no período noturno são estratégias para se ampliar a oferta nas IES públicas e, assim, fazer frente ao desequilíbrio público-privado. Porém, como bem observam os mesmos autores, apenas aumentar a eficiência de maneira substantiva não elimina a necessidade de se criar novas vagas.

4 INSTITUIÇÃO DE AÇÕES AFIRMATIVAS

Ações afirmativas são políticas compensatórias, baseadas nos princípios de igualdade de oportunidades e discriminação positiva, visando mitigar efeitos de uma discriminação historicamente existente sobre grupos específicos, geralmente delimitados por critérios socioeconômicos, étnico-raciais ou demais características adscritas¹⁴ (Moehlecke, 2000; Jaccoud; Theodoro, 2005). No Brasil, estas passaram a ser adotadas no ensino superior no início dos anos 2000 – aproximadamente 40 anos depois dos Estados Unidos (Holzer; Neumark, 2006) –, a fim de garantir maior

¹⁴ Para uma taxonomia dos tipos de ação afirmativa, suas vantagens e limitações, ver Alon (2015).

grau de inclusão social e diversificação do corpo discente. Em virtude da natureza distinta das instituições de ensino nos setores público e privado, estudar as ações afirmativas implica um olhar diferenciado para cada um. Assim se estruturará esta seção, que contará, adicionalmente, com considerações a respeito dos cursos pré-vestibulares comunitários.

4.1 POLÍTICA DE COTAS: AÇÕES AFIRMATIVAS NO SETOR PÚBLICO

As primeiras experiências com políticas de ação afirmativa para admissão de estudantes aconteceram em duas universidades estaduais do Rio de Janeiro por força de legislação estadual: a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), ambas reservando vagas para egressos do ensino médio público e para negros e indígenas, a partir de 2003. No mesmo ano, esse pioneirismo foi partilhado pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), também palco de um programa de cotas raciais. No ano seguinte, a Universidade de Brasília (UnB) torna-se a primeira universidade federal a implementar um programa de reserva de vagas no processo seletivo de ingressantes, reservando 20% das vagas para candidatos negros (Carvalho, J. J., 2006). Desde então, diversas universidades passaram a instituir suas próprias políticas de ação afirmativa, no âmbito de seus conselhos universitários. No final daquela década, a maioria das instituições federais já adotara algum tipo de ação afirmativa em seus processos de admissão, com liberdade para delimitar os critérios de corte e mecanismos de inclusão.¹⁵

Esse processo culmina, em 2012, com a promulgação da Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) para as instituições federais de ensino superior, após mais de uma década de trâmite nas casas legislativas em meio a polêmicas que envolviam (mas não se limitavam) a adoção de critérios raciais para delimitação de beneficiários (Rosa; Fonseca, 2016; Silva, V., 2017). Meses antes da aprovação no Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal havia votado, por unanimidade, pela constitucionalidade das cotas raciais, legitimando uma demanda histórica do movimento negro (Vieira, 2016). Com isso, o País instituiu um complexo sistema de reserva de vagas para acesso às instituições federais de ensino superior (Ifes) que obedece a um misto de critérios inter-relacionados. Na prática, a lei federal prevê, primeiramente, que 50% das vagas por instituição, curso e turno devam se destinar aos alunos que estudaram na rede pública durante toda sua escolarização

¹⁵ Uma linha do tempo da implementação dos programas de ação afirmativa nas universidades, bem como as características comuns a esses programas, consta em Daflon, Feres Júnior e Campos (2013) e Vieira, Senkevics e Arends-Kuenning (2019).

em nível médio.¹⁶ Em seguida, estabelece uma segunda reserva de vagas, dentro do primeiro contingente, voltada para outras duas condições: uma proporção mínima de 50% de estudantes oriundos de famílias cuja renda mensal *per capita* seja igual ou inferior a 1,5 salário mínimo; e uma proporção de autodeclarados PPI no mínimo igual à soma desses grupos na respectiva unidade da Federação (UF) onde se encontra o estabelecimento de ensino, segundo o último recenseamento demográfico.¹⁷

Embora as iniciativas para monitoramento e avaliação dessa legislação ainda estejam pouco sistematizadas, sobretudo em âmbito governamental (Lazaro, 2016; Senkevics, 2018), seus efeitos sobre as universidades e institutos federais têm sido estudados tanto em âmbito local quanto nacional por um leque crescente de pesquisas (Carvalhoes; Feres Júnior; Daflon, 2013; Lopes, 2016; Vilela *et al.*, 2017; Karruz, 2018; Mello, 2019; Senkevics; Mello, 2019; Silva, T., 2020). Entre os resultados da política de cotas, tem sido observado um incremento na participação de egressos da rede pública nas Ifes. No Gráfico 4, observa-se a distribuição da proporção de estudantes de escola pública (Gráfico 4a) e estudantes PPI de escola pública (Gráfico 4b) na menor unidade de aplicação da política de cotas, a combinação IES-curso-turno, entre 2012 e 2016. Ambos os gráficos acusam um deslocamento progressivo da distribuição para os valores mais elevados, o que evidencia um aumento da participação dos dois grupos beneficiários da Lei de Cotas ao longo de toda a distribuição de cursos e turnos. No primeiro ano, antes de a lei entrar em vigor, 55% dos ingressantes haviam se diplomado no ensino médio público; quatro anos depois, esse percentual salta para 64%. Ademais, o grupo mais beneficiado pela política foram os PPI de escola pública, os quais passaram de 28 para 38% dos ingressantes no mesmo período, correspondente ao maior acréscimo em todo o público-alvo da Lei (Senkevics; Mello, 2019).

¹⁶ O Decreto nº 7.824/2012 igualmente habilita para a concorrência às vagas reservadas aos estudantes que tenham concluído o ensino médio com base em exames de certificação nacionais ou estaduais.

¹⁷ Acrescenta-se que a Lei nº 13.409/2016 adicionou aos critérios para delimitação dos beneficiários um percentual de pessoas com deficiência similar ao da UF de referência. Porém, em razão de nossa ênfase sobre as desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais, não abordaremos esse tópico neste texto.

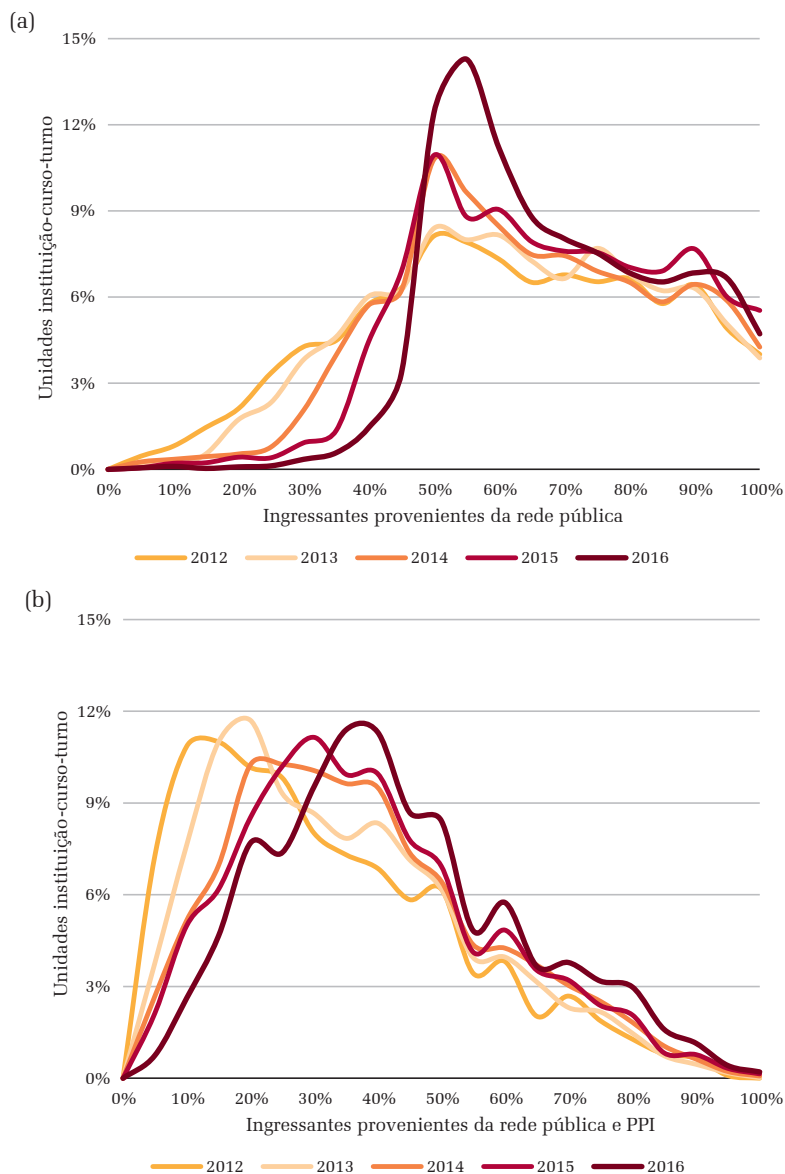


GRÁFICO 4

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE INGRESSANTES (A) DE ESCOLA PÚBLICA E (B) PPI DE ESCOLA PÚBLICA, NA GRADUAÇÃO DAS IFES, POR UNIDADE INSTITUIÇÃO-CURSO-TURNO - BRASIL - 2012/2016

Fonte: Senkevics; Mello (2019).

Nota: PPI = pretos, pardos e indígenas.

Para ir além desse resultado nacional, é interessante explorar a granularidade da política de cotas. Dadas as fortes desigualdades observadas entre carreiras, o Gráfico 5 apresenta um painel de seis distribuições de ingressantes que atendem aos três critérios socioeconômicos da Lei (escola pública, PPI e baixa renda), comparando seis carreiras independentemente do grau acadêmico. Do lado direito, as “carreiras imperiais” – Direito, Engenharia Elétrica e Medicina –, tradicionalmente elitizadas,

seletivas e prestigiadas. Do lado esquerdo, carreiras que representam seus respectivos polos opostos das áreas de Humanas, Exatas e Biológicas, no sentido de serem popularmente acessíveis, menos seletivas e prestigiadas, também por serem associadas à atividade docente – Letras, Matemática e Biologia (Mello; Senkevics, 2020).

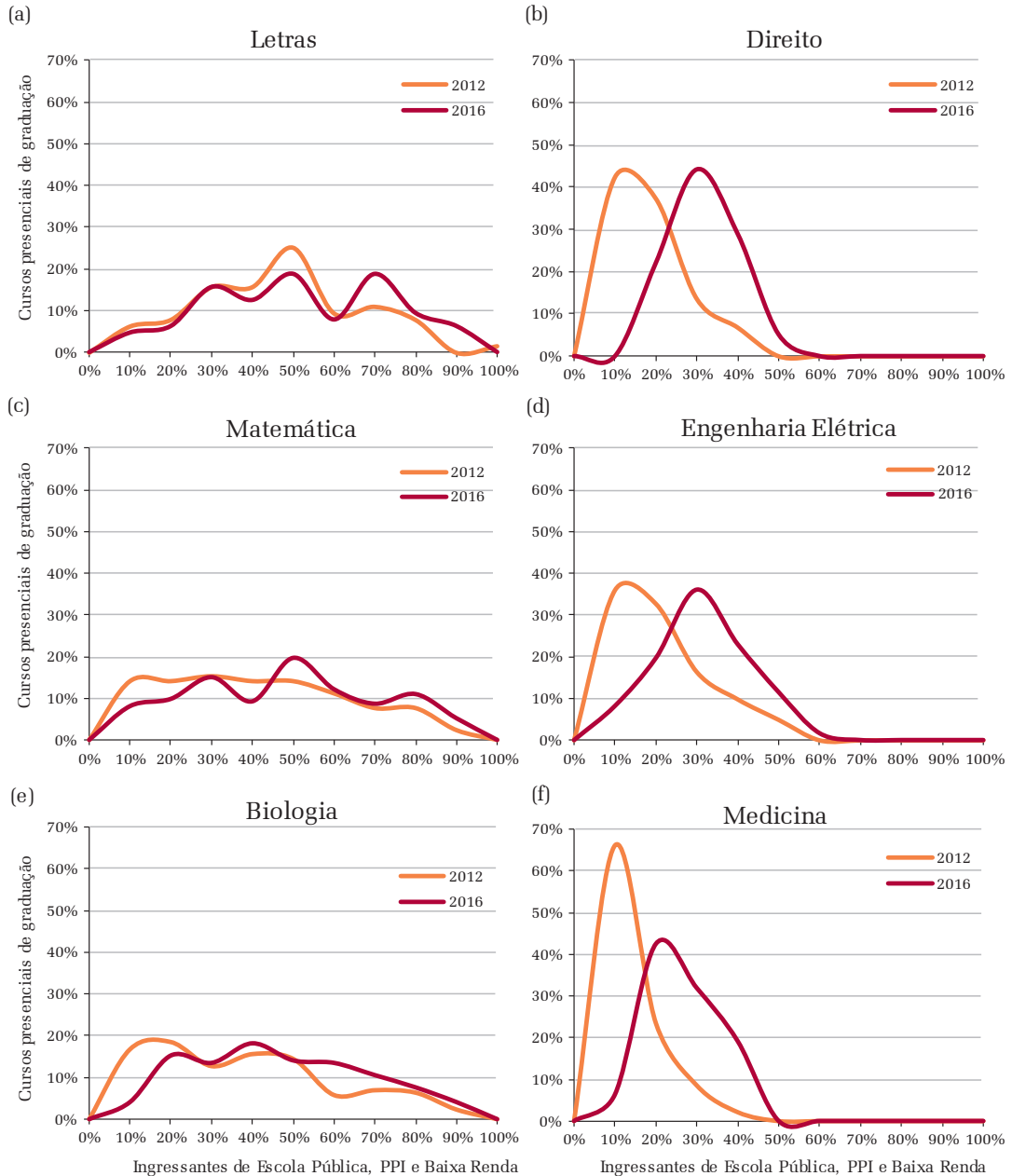


GRÁFICO 5

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE BENEFICIÁRIOS DA LEI DE COTAS, EM CURSOS PRESENCIAIS DE GRADUAÇÃO SELECIONADOS – BRASIL – 2012/2016

Fonte: Mello; Senkevics (2020).

Nota: PPI = pretos, pardos e indígenas; Baixa Renda = renda familiar \leq 1,5 salários mínimos *per capita*.

Em linhas gerais, os gráficos são inequívocos em demonstrar dois padrões bastante distintos. À esquerda, os cursos selecionados de menor concorrência apresentam forte dispersão na participação de ingressantes da subpopulação mencionada, ou seja, há cursos com baixa, média e alta concentração de estudantes que pertencem às três condições abrangidas pela Lei de Cotas, muito provavelmente por se referirem à proporção de PPI de suas respectivas UFs. Também se nota poucas variações entre 2012 e 2016, sugerindo que, apesar de haver um deslocamento das curvas para maiores valores da distribuição (i.e. houve um acréscimo na presença desses ingressantes), após a adoção integral da política de cotas não se alterou substancialmente o padrão disperso já observado antes da promulgação da Lei. De todo modo, não houve exatamente uma estagnação e existem, sim, alterações a se destacar: a proporção de cursos de Letras, Matemática e Biologia que observou incrementos superiores a um ponto percentual (p.p.) na presença de estudantes pertencentes ao grupo mais vulnerável foi de 72%, 70% e 76%, respectivamente, no período considerado.

À direita do mesmo painel, os cursos de Direito, Engenharia Elétrica e Medicina apresentam uma distribuição modal, menos dispersa, em que se percebe um forte deslocamento das curvas entre 2012 e 2016. Nos três casos, a presença de estudantes de escola pública, PPI e baixa renda girava em torno de 10 a 20% dos ingressantes em 2012. Quatro anos depois, os cursos passaram a exibir entre 20 e 40% de ingressantes na mesma condição. Entre as maiores variações na participação de estudantes PPI, baixa renda e escola pública, destacamos os seguintes cursos: Direito na Universidade Federal do Ceará (UFC), que passou de 1,0 para 27,3% no período abordado; Engenharia Elétrica na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que saiu de 0,0 para 13,7%; e Medicina na Universidade Federal de Rondônia (Unir), que cresceu de 0,0 para 37,8%. Segundo nossos cálculos, 96% dos cursos de Medicina apresentaram variações positivas na presença desses estudantes, em comparação a 92% de Direito e 84% de Engenharia Elétrica (Mello; Senkevics, 2020).

Hoje, há elementos para se afirmar que a Lei de Cotas representa um marco na definição de parâmetros inclusivos para acesso às instituições federais de educação superior, e resultou em uma expansão sem precedentes das políticas de ação afirmativa pelo País. Se, por um lado, a Lei restringiu a heterogeneidade dos programas de ação afirmativa previamente existentes nas universidades federais (Daflon; Feres Júnior; Campos, 2013), por outro, garantiu a adoção universal da política, permitiu cotas suplementares desde que respeitados os patamares mínimos da legislação e teve efeito indutor sobre universidades para as quais a legislação não se aplica, a exemplo das estaduais paulistas. O desenho complexo, que articula distintos critérios de delimitação de beneficiários, garante que se abarquem múltiplas dimensões da desigualdade, de modo que a política atue para reduzir tanto as disparidades socioeconômicas de acesso

quanto a sub-representação de negros e indígenas no ensino superior, bem como os obstáculos enfrentados por pessoas com deficiência no usufruto do mesmo direito.

4.2 BOLSAS E FINANCIAMENTOS ESTUDANTIS: AÇÕES AFIRMATIVAS NO SETOR PRIVADO

Assim como se pensa para o setor público, a expansão do setor privado também deve ser analisada à luz de políticas de inclusão social, uma vez que é impossível compreender a oferta educacional nas faculdades, centros universitários e universidades privadas sem atentar ao subsídio público à sua ampliação, materializado em dois principais programas: o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Ambos são acessíveis a candidatos do Enem que obtiveram, no exame, ao menos a nota mínima estabelecida pelo MEC. Porém, pelo fato de não ser aplicável a qualquer candidato com desempenho qualificado, esses programas podem ser enquadrados como políticas de ação afirmativa.

Criado pela Medida Provisória nº 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096/2005, o Prouni prevê, entre os critérios para concessão do benefício, recortes baseados na renda familiar, na cor/raça e na trajetória escolar pregressa do candidato. Para se candidatar às bolsas integrais (100%), os estudantes devem ter renda bruta familiar de até 1,5 salários mínimos *per capita*; para as bolsas parciais (50%), até 3,0 salários mínimos *per capita*. Além disso, o candidato deve ter obtido, no mínimo, média de 450 pontos nas provas objetivas do Enem, não ter zerado na redação e satisfazer a pelo menos um dos seguintes critérios: ter cursado o ensino médio completo na rede pública ou na rede privada como bolsista integral da própria escola, ou, ainda, ser pessoa com deficiência. Também estão previstas bolsas de estudo em cursos de licenciatura para professores da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica e integrando o quadro de pessoal permanente da instituição, independentemente de comprovação da renda. Finalmente, há bolsas reservadas a autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, em conformidade com a proporção destes na respectiva UF, segundo o último recenseamento demográfico.

De acordo com o Gráfico 6a, em seu primeiro ano de vigência o programa distribuiu cerca de 112 mil bolsas de estudos integrais e parciais. Desde 2014, seus valores superaram o patamar de 300 mil bolsas anuais e alcançaram, em 2017, 362 mil novas bolsas. Isso corresponde a aproximadamente um quarto dos ingressos por processo seletivo na rede privada presencial. Difícil é conhecer o perfil desses bolsistas, em razão do acesso dificultado aos dados oficiais de abrangência nacional, motivo pelo qual boa parte das pesquisas sobre o Prouni acontecem em IES específicas, com base em informações obtidas por meio de consulta à própria instituição (Almeida, 2014; Costa, H., 2015).

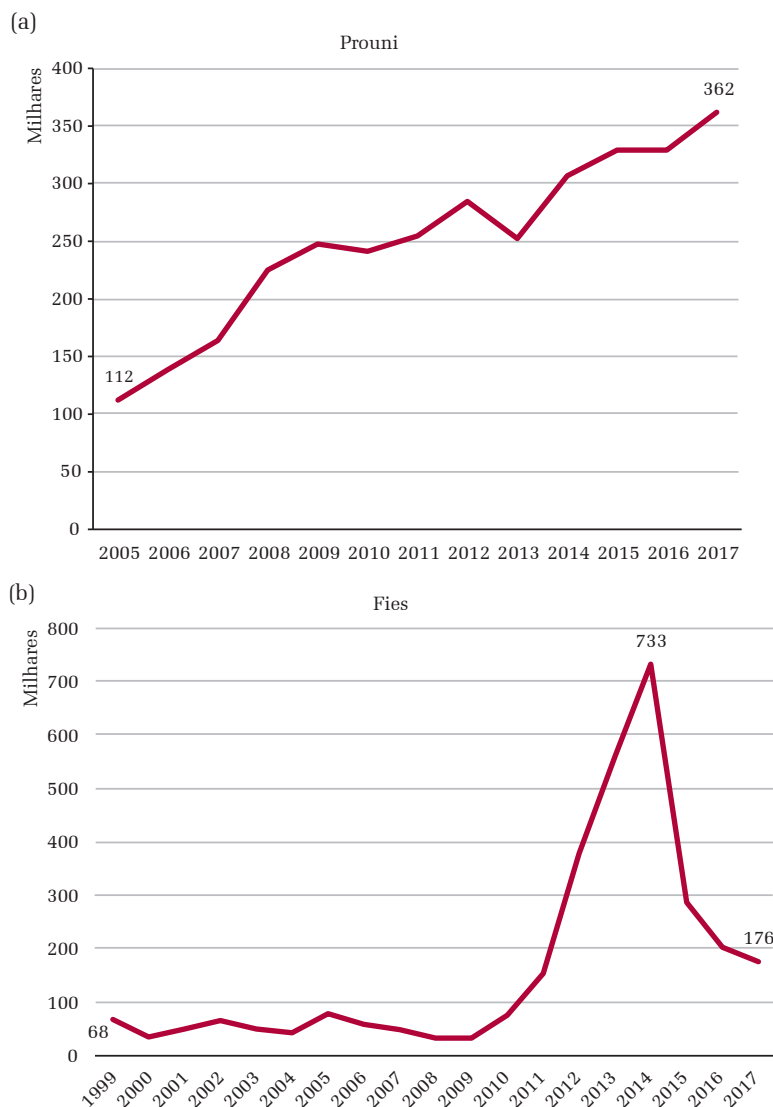


GRÁFICO 6
QUANTITATIVO ANUAL DE (A) NOVAS BOLSAS DO PROUNI - 2005-2017
E (B) NOVOS CONTRATOS DO FIES - 1999-2017 – BRASIL – 1997/2017

Fonte: Elaboração própria, com base em Oliveira (2019) e Sisprouni (Prouni/MEC).

Com o mesmo espírito, embora operando de outro modo, o Fies¹⁸ se configura como uma política de crédito estudantil por meio da qual o governo federal financia, a taxas de juros subsidiadas, a matrícula de estudantes no setor privado. Ao longo do tempo, o Fies passou por distintos momentos, os quais se refletem nas variações no número de novos contratos anuais (Gráfico 6b), explicadas por Almeida Júnior *et al.* (2018). Entre 1999 e

¹⁸ Instituído pela Medida Provisória nº 1.827/1999, convertida na Lei nº 10.260/2001, e posteriormente alterado pela Lei nº 12.513/2011.

2010, o fluxo anual médio era de aproximadamente 50 mil novos contratos, e um total de financiamentos ativos, no último ano, de 200 mil. Em 2010, o Fies sofre sua primeira reforma, caracterizada pela criação de um fundo que garantia o financiamento de quase toda a mensalidade e tendo a União como única fiadora, bem como pela vinculação do fundo ao Enem de modo a promover a demanda pelo financiamento – essas mudanças foram seguidas por um aumento vertiginoso na oferta do programa, que chega a 733 mil novos contratos em 2014, acumulando até 2017 um estoque de financiamentos ativos de 2 milhões de contratos, cerca de dez vezes maior que o existente no início da década. Ainda segundo Almeida Júnior *et al.* (2018), comprometido por um quadro precário de governança, com má alocação do risco de crédito e falta de previsibilidade do seu custo, o governo reintroduz controles e dá início a uma série de revisões que culminarão, em 2017, na reestruturação do programa, doravante denominado Novo Fies¹⁹.

Entre as principais alterações, o Novo Fies passou a prever três modalidades de crédito educativo para acesso ao ensino superior privado. A primeira é a que nos interessa particularmente, sendo resultante da reestruturação do Fies existente até então e mantendo inalterada a regra para concessão do benefício. É direcionada a candidatos cuja renda familiar bruta é igual ou inferior a 3,0 salários mínimos *per capita*, que tenham obtido média de 450 pontos nas provas objetivas do Enem e que não tenham zerado na redação. Para esse contingente, estabelece-se um juro real zero; cria-se um fundo garantidor não mais concentrado na União, e, sim, elevando a participação da própria IES no risco, considerando a inadimplência observada; estabelece-se o reajuste das mensalidades no ato em que o financiamento é firmado; e institui-se um prazo variável para o pagamento do financiamento, a depender da renda futura do egresso, retido na fonte de pagamento pelo empregador. Além disso, o Novo Fies estabelece duas novas modalidades de crédito, inéditas, para candidatos de faixas maiores de renda, sem fundo garantidor e com o risco de crédito alocado nas instituições financeiras participantes (Almeida Júnior; Pedrosa, 2018).

É sabido que a cobrança de mensalidades, no setor privado, impõe restrições materiais ao acesso dos jovens de camadas populares (McCowan, 2005). Não por menos, o Prouni e o Fies se apresentaram como estratégias de viabilizar a expansão, por ampliarem as condições de financiamento de estudantes que não encontrariam, por outras vias, uma oportunidade de ingresso. Essa constatação não nos impede de considerar limites e contradições dos programas, explorados por diversas pesquisas quanto, por exemplo, à formação básica insuficiente dos jovens, à qualidade das instituições, à permanência e evasão estudantil, à desvalorização dos diplomas, à inserção precária no mercado de trabalho e ao endividamento das famílias (Almeida, 2014; Costa, S., 2016; Andrade, B., 2019). Além do mais, os programas também contribuíram para o desbalanço na oferta entre os setores público e privado, explorado

¹⁹ Instituído pela Medida Provisória nº 785/2017, convertida na Lei nº 13.530/2017.

mais adiante, na medida em que representaram a drenagem de recursos públicos para entidades particulares, sobretudo aquelas com fins lucrativos.

4.3 CURSOS PRÉ-VESTIBULARES COMUNITÁRIOS

Uma novidade do segundo ciclo de expansão é a inauguração dos cursos pré-vestibulares comunitários, também conhecidos como cursinhos populares ou alternativos. Essas iniciativas remetem ao surgimento dos cursinhos privados ou comerciais de meados da década de 1960, então motivados pela demanda e competitividade crescentes do primeiro ciclo de expansão e, posteriormente, à instituição do vestibular classificatório, o qual tornou decisivo o desempenho do candidato na determinação de seu sucesso acadêmico. Segundo Bonaldi (2015, p. 14), essas iniciativas foram historicamente apropriadas, por setores médios urbanos, como elementos cruciais de uma estratégia para garantir acesso ao nível universitário:

O trabalho pedagógico conduzido em tais iniciativas é deliberadamente planejado e organizado com o fim explícito de elevar as chances de aprovação dos jovens de camadas médias nas instituições universitárias mais prestigiadas do país, através de técnicas mnemônicas, de materiais didáticos especificamente elaborados para sumarizar o amplo conteúdo exigido nos exames vestibulares, bem como a partir da repetitiva e constante realização de exercícios e de simulados que mimetizavam os conteúdos exigidos e a própria situação de realização desses exames.

Com a retomada da expansão do ensino superior na década de 1990, em paralelo à massificação do ensino médio até meados da década seguinte (Corti, 2016), as perspectivas de acesso às universidades passaram a descer a pirâmide social, atijando tais aspirações em camadas populares que até então pouco vislumbravam a possibilidade de matrícula em uma universidade prestigiada, uma vez que a conclusão da educação básica se constituía como a principal barreira em sua escolarização (Senkevics; Carvalho, 2020). Nesse contexto, a oferta de cursos pré-vestibulares ganhou novo fôlego, agora motivado não apenas por estabelecimentos lucrativos, como também por iniciativas comunitárias (Mitrulis; Penin, 2006). No município de São Paulo, a título de exemplo, Bacchetto (2003) inventariou que 16 cursinhos populares funcionaram no período analisado de 1991 a 2000. Um deles – o Cursinho da Poli, pioneiro na região – abriu as portas em 1987. Entre os demais, a maior parte surgiu na segunda metade da década de 1990.²⁰

A despeito da variedade de formatos, propósitos e alcances dos cursinhos populares, essas instituições compartilham uma série de características comuns.

²⁰ Inexistem levantamentos oficiais de cursos pré-vestibulares comunitários pelo País, até pela natureza jurídica bastante diversa e por vezes pouco institucional que assumem. Iniciativas nesse sentido costumam se limitar a pesquisas ou inventários em âmbito local ou regional.

Em conformidade com Carvalho, J. C. (2006), os cursos pré-vestibulares comunitários procuram definir-se como espaços de formação crítica e de intervenção política, com projetos educativos que buscam compatibilizar a preparação para o vestibular com a conscientização do que representa essa barreira e da importância de se ocupar os espaços educacionais antes destinados às camadas privilegiadas. No geral, lutam por uma agenda de medidas específicas para a inclusão de segmentos populares, com frequentes recortes étnico-raciais, tais como a adoção de programas de cotas por parte das universidades, a construção de novos *campi* ou a isenção das taxas de inscrição nos vestibulares e no Enem. Usualmente integram redes de projetos comunitários mais abrangentes, provenientes de iniciativas de instituições filantrópicas ou de grupos ativos da sociedade civil (igrejas, ONGs e movimentos sociais), operando em seus espaços físicos ou de estabelecimentos de ensino públicos e privados em horários cedidos. Baseiam-se em trabalho voluntário, sendo dependentes do poder de arregimentação de suas lideranças, com quadros docentes recrutados no próprio meio e visando uma aproximação horizontal entre as vivências docentes e discentes. Finalmente, são patrocinados pela própria comunidade, dispondo de relativa autonomia financeira e contando, quando muito, com contribuições módicas de seus frequentadores ou doações de parceiros e apoiadores.

A rigor, os cursinhos populares podem ser compreendidos como uma iniciativa de ação afirmativa. No entanto, pelo enraizamento em movimentos sociais, e o caráter frequentemente não oficial dessas iniciativas, raramente são entendidos como tal. Fato é que tanto os cursos pré-vestibulares comunitários quanto os programas de reserva de vagas ou bolsas de estudos para famílias de baixa renda convergem no propósito de elevar a participação de jovens de camadas populares no ensino superior e, assim, fazer valer a máxima de que a democratização do acesso implica ampliar as oportunidades educacionais para setores cada vez maiores e mais representativos da coletividade.

5 DESEQUILÍBRIO PÚBLICO-PRIVADO

Constatar que houve expansão do setor público não significa concluir que se alterou, substancialmente, o desequilíbrio entre a participação dos setores público e privado na oferta de cursos e matrículas, há décadas pendendo para as faculdades particulares. A evolução das matrículas em cursos presenciais entre 1991 e 2018, por dependência administrativa, é ilustrada no Gráfico 7. O número de matrículas presenciais cresceu ininterruptamente entre 1995 e 2015, a um crescimento médio de 245 mil matrículas (14%) por ano. Depois, passou a sofrer uma retração, exclusivamente por força do setor privado, que testemunhou um encolhimento na oferta dos cursos presenciais – mas não dos cursos a distância, como veremos na próxima seção. O setor público, por sua vez, vinha de taxas elevadas de crescimento após 2009, desacelerou em 2013 e praticamente estacionou a partir de 2015. Embora

o quantitativo de matrículas não tenha sofrido uma queda, como se observou entre as instituições privadas, é evidente que a expansão das universidades públicas também perdeu fôlego com a crise de 2015 em diante (Oliveira, 2019).

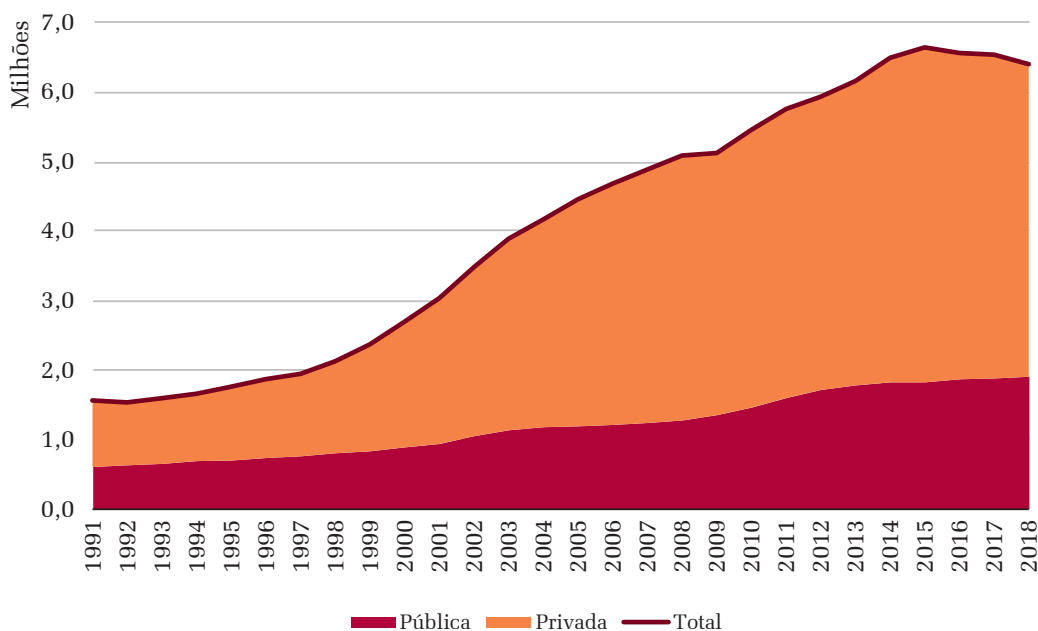


GRÁFICO 7

EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE MATRÍCULAS EM CURSOS PRESENCIAIS DE GRADUAÇÃO, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 1991-2018

Fonte: Elaboração própria, com base em microdados do CES/Inep (1991-2018).

O saldo desse processo é uma ampliação da participação do setor privado de 6,0 para 7,5 em cada 10 matrículas presenciais, entre 1991 e 2008, e logo em seguida uma pequena retração para 7,0 em cada 10 matrículas até o final da série histórica. Na virada da última década, há uma perda relativa do setor privado diante das maiores taxas de crescimento do setor público. Mais recentemente, essa queda também se traduz em uma perda absoluta, já que o quantitativo de matrículas presenciais no setor privado encolheu em cerca de 320 mil matrículas nos últimos anos. Ambas as dependências administrativas, contudo, se apresentam sobre bases numéricas muito mais elevadas do que se observava décadas atrás. No total, o setor público passou de 605 mil para 1.9 milhão de matrículas presenciais entre 1991 e 2018, correspondente a um aumento de 3,1 vezes, ao passo que o setor privado cresceu de 960 mil para 4.5 milhões no mesmo período, equivalente a um crescimento de 4,7 vezes. Vê-se que uma das tônicas do segundo ciclo de expansão foi o crescimento desproporcional do setor privado, de modo que, na atualidade, o Brasil figura em segundo lugar no continente sul-americano em termos de participação das IES privadas em nível superior, perdendo

apenas para o Chile, e superando com larga vantagem os percentuais encontrados no mundo desenvolvido²¹ (Chien; Montjouridès; Van Der Pol, 2017).

Fosse apenas um aprofundamento da privatização da oferta, não haveria motivo para enunciar o desequilíbrio público-privado como uma tendência do segundo ciclo. De fato, há uma novidade qualitativa nesse fenômeno, que se refere à mudança de caráter do setor privado, em uma guinada rumo ao segmento empresarial lucrativo. Se dos primórdios do ensino superior brasileiro até os anos 1960 predominavam entre as IES privadas os estabelecimentos de cunho confessional, com estatuto de universidade e forte vocação à produção de conhecimento (Almeida, 2014), testemunhamos um deslocamento desse eixo em prol de faculdades e centros universitários²² organizados em torno de novos provedores – as mantenedoras –, atuantes em um mercado emergente, com financeirização do serviço educacional e subsídio estatal por meio do custeio público da clientela. O crescimento contínuo da demanda com a massificação e regularização do fluxo do ensino médio, por um lado, produziu um contingente de jovens aspirantes ao ensino superior, acima da capacidade imediata de expansão e financiamento estatal, e, por outro, acentuou a dificuldade das IES públicas em responderem às rápidas demandas de um mercado fragmentado em inúmeras carreiras, associadas à elevação do consumo e do provimento de serviços, e exigente de oferta flexível assim como de baixo custo (Sampaio, 2014b).

Contam para esse processo o Prouni e o Fies, os quais se apresentam, no mesmo ato, como políticas inclusivas para as camadas populares e como políticas expansionistas do setor privado. Como resposta ao quantitativo de vagas ociosas e à sonegação fiscal por parte das IES privadas, o governo instituiu o Prouni a fim não de honrar as dívidas dessas empresas, e sim de exigir contrapartidas na forma de bolsas de estudos, sendo as alíquotas dos referidos tributos a cota do programa em cada instituição (Almeida, 2014; Costa, H., 2015). Na condição de um sistema governamental de financiamento estudantil, o Fies, por sua vez, não possuiu um teto no incentivo público a cada estabelecimento, contou com poucos gatilhos e controles entre 2010 e 2015 e, talvez por isso, foi a principal aposta do setor privado para garantir a ampliação de seu mercado dada a crescente concorrência entre as empresas educacionais e as restrições de sua clientela em custear sua permanência em tal nível de ensino (Sampaio, 2014a). Não por menos, chega a ser surpreendente

²¹ Em comparação aos países desenvolvidos ocidentais, a participação relativa do setor privado na oferta de educação superior brasileira é superada por Reino Unido, Liechtenstein, Luxemburgo e Israel, em que mais de 80% das matrículas são encontradas nesse segmento. No mais, a maioria do mundo desenvolvido tem menos de 20% das matrículas na rede privada (Chien; Montjouridès; Van Der Pol, 2017).

²² Centros universitários são uma organização acadêmica quase restrita ao setor privado: em 2018, havia 217 centros universitários particulares e apenas 13 públicos. Abrangem as chamadas federações de escolas e faculdades integradas. Trata-se de um estatuto institucional criado pela LDB de 1996, visando conferir autonomia pedagógica e administrativa a instituições dedicadas prioritariamente ao ensino.

o aumento vertiginoso do crédito estudantil em poucos anos: de 76 mil contratos em 2010, saltou-se para mais de 2.0 milhões depois de 2015 (Brasil. MEC, 2016), com o ônus fiscal do programa passando de R\$ 1.9 bilhão em 2011 para R\$ 29.1 bilhões em 2017 (Almeida Júnior *et al.*, 2018).²³ A insustentabilidade fiscal do programa, sobretudo no contexto de recessão econômica, teve por consequência uma forte retração em sua oferta, o que pode estar relacionado com a queda nas matrículas presenciais. Em nenhuma hipótese, contudo, essa queda coloca em xeque a predominância incontestada do setor privado que, hoje, responde por nove em cada dez instituições de ensino no País.

Antes mesmo das desonerações fiscais às instituições privadas terem se tornado a tônica da relação público-privado em matéria de educação superior, as reformas do Estado na década de 1990, a exemplo do Decreto nº 2.306/1997, abriram as portas para a atuação das instituições privadas “com finalidades lucrativas” e alteraram o cenário institucional do nível superior em prol dessas entidades (Silva Júnior; Sguissardi, 2001; Almeida, 2014). Longe de inaugurarem a geração de lucro a partir da cobrança de mensalidades, prática em vigor desde os primórdios do ensino superior privado no Brasil, tal alteração legal permitiu que as próprias instituições fossem entendidas como mercadorias, o que promoveu fusões e assimilações empresariais que, no limite, subsidiaram o estabelecimento de corporações educacionais com capital aberto na bolsa de valores. Em conjunto, esses processos resultaram, de acordo com Sampaio (2014a, p. 115), em um quadro de “concentração dispersa” da oferta privada no nível terciário. Se, por um lado, há uma concentração de vagas e matrículas em uma porção limitada de instituições privadas – em 2014, quatro grupos empresariais abarcavam um terço do alunado da rede privada, entre os quais 30% das matrículas eram financiadas por Prouni ou Fies –, por outro lado, a maioria delas se apresenta como faculdades isoladas, de pequeno porte, com leque restrito de cursos e oferta majoritariamente noturna, disseminadas pelo território nacional.

Mais recentemente essa oligopolização do ensino superior privado tem confluído com o avanço do setor empresarial sobre a educação básica. Grupos empresariais diversificam seu leque de produtos e serviços e, por meio de plataformas multimarcas, administram escolas da educação infantil ao ensino médio, sistemas de ensino e materiais didáticos, cursinhos pré-vestibulares, escolas de idiomas, cursos de graduação e pós-graduação, polos de EaD, programas de formação continuada de professores, editoras de livros didáticos, convênios e

²³ Decorrente dos seguintes dispêndios: despesas financeiras, aportes da União ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), despesas administrativas e subsídios creditícios. Ademais, o subsídio implícito do Fies (estimativa de custo para o governo federal realizar um empréstimo aos estudantes a uma taxa de juros inferior ao seu custo de captação) foi de R\$ 6,6 bilhões em 2015, equivalente a 23,4% dos gastos públicos em educação privada. Para efeito comparativo, foi o terceiro maior gasto público em educação privada, perdendo apenas para os gastos com receitas para-fiscais relativas ao Sistema S (29,4%) e gastos tributários para entidades sem fins lucrativos e Prouni (25,8%) (Brasil. Inep, 2018).

consultoria especializada à gestão pública, entre outros. À medida que expandem, esses mercados nutrem o *lobby* das corporações educacionais sobre o poder público, com consequências sobre o caráter republicano das decisões tomadas na esfera governamental. Uma tendência desse mercado é, precisamente, a emergência da EaD, discutida a seguir.

6 AMPLIAÇÃO DO ENSINO A DISTÂNCIA

Quando surgiram, no fim dos anos 1990, os cursos de graduação a distância contavam com uma pequena oferta, inferior a 50 mil matrículas, majoritariamente no setor público (Peixoto, 2015). Em 2006, o governo federal instituiu o Sistema UAB (Universidade Aberta do Brasil), por meio do Decreto nº 5.800/2006, para promover a articulação entre os distintos níveis governamentais e as instituições públicas de educação superior, visando a oferta da modalidade a distância voltada à formação inicial de professores da educação básica, com prioridade para municípios distantes e isolados, de baixo nível de desenvolvimento humano e qualidade educacional mensurada por avaliações em larga escala. No decorrer dos anos, foram planejados mais de 500 polos UAB – estruturas acadêmicas de apoio pedagógico, tecnológico e administrativo para as atividades de ensino e aprendizagem remotas –, dos quais metade se encontra em atividade, dando preferência a locais desprovidos de instalações acadêmicas públicas de nível superior²⁴. A despeito dessa ambiciosa iniciativa, foi o setor privado que respondeu pela maior parte do crescimento da EaD no Brasil, tendo ultrapassado com larga vantagem o setor público em pouco tempo (Dourado, 2008). Já em 2008, das 728 mil matrículas a distância, quase dois terços eram oferecidas pelas IES privadas; dez anos depois, dos 2 milhões de matrículas na modalidade, 92% estavam sob a responsabilidade do setor privado.

Para além de um arrefecimento da expansão, o que tem se revelado é um declínio das matrículas presenciais após 2015, em termos absolutos e relativos. Em realidade, as matrículas a distância permanecem em crescimento ininterrupto desde seu surgimento. O Gráfico 8 é ilustrativo desse crescimento. Os primeiros registros da EaD no recenseamento educacional datam do ano de 2000. Desde então, observa-se um crescimento perene.²⁵

²⁴ Para consultar a localização dos polos, ver o SisUAB. Disponível em: <https://sisuab2.capes.gov.br/sisuab2/login.xhtml>.

²⁵ Tradicionalmente, há diferenças marcantes no perfil de quem estuda nas modalidades presencial e a distância. À guisa de exemplo, a idade modal de um estudante matriculado em cursos presenciais em 2018 é 21 anos, comparado a 24 anos em cursos a distância; entre concluintes, o contraste é ainda maior: 23 e 30 anos, respectivamente (Brasil. Inep, 2019). De todo modo, são necessários mais estudos que explorem o perfil discente e as desigualdades de acesso comparando as duas modalidades de ensino.

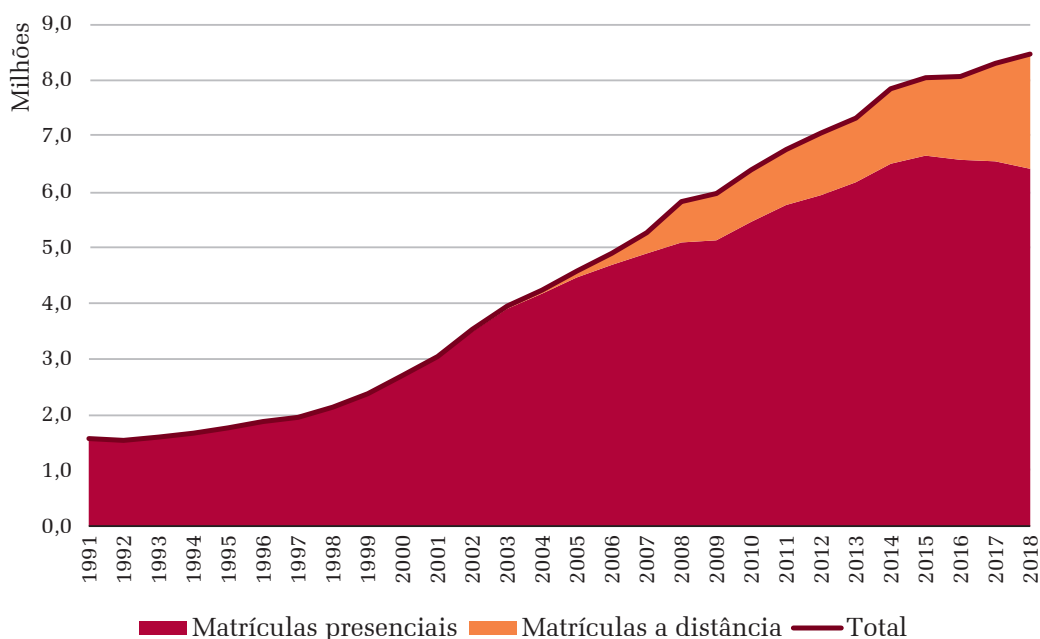


GRÁFICO 8
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS EM GRADUAÇÃO, POR MODALIDADE DE ENSINO – BRASIL – 1991-2018

Fonte: Elaboração própria, com base em microdados do CES/Inep (1991-2018).

Em seu auge, entre 2007 e 2008, a EaD chegou a se expandir em 97%. Hoje, este ritmo de expansão encontra-se relativamente desacelerado – nos últimos três anos da série histórica, cresceu a uma média anual de 16%, discrepância que se revela diante do recuo de 3,6% nas matrículas presenciais. Em termos absolutos, esses números revelam que a modalidade a distância cresceu em 660 mil matrículas no mesmo período, ao passo que a modalidade presencial retraiu em 240 mil matrículas. Desde 2016, é a modalidade a distância que tem sustentado o crescimento da oferta em nível superior, tendo o número de ingressantes em cursos a distância, por processo seletivo, superado o de cursos presenciais nos últimos dois anos da série histórica. O saldo desse processo é a participação cada vez maior da EaD no conjunto de matrículas: em 2015, compunha 17,4% do total; em 2018, 24,3% (Gráfico 9). Ou seja, um em cada quatro estudantes de nível superior frequenta cursos de graduação remotamente, quadro que, ao que nos parece, não encontra paralelos internacionais²⁶. Mais do que o fim do

²⁶ Ainda são recentes as iniciativas de pesquisa sobre o avanço da EaD no mundo, possivelmente pelo fato de esta modalidade de ensino não se encontrar na magnitude em que se encontra no Brasil em outros locais. Mesmo em países avançados em tecnologias de comunicação e com oferta massiva de ensino superior, como é o caso dos Estados Unidos, pesquisas mostram que cerca de 30% dos estudantes norte-americanos cursaram pelo menos uma disciplina *on-line* (Palvia et al., 2018) – situação bem diferente da brasileira, em que há cursos inteiros lecionados remotamente, com atividades presenciais concentradas, quando muito, em tarefas administrativas e exames.

segundo ciclo de expansão, testemunhamos uma reconfiguração da oferta em nível superior, por meio da qual a disponibilidade de cursos presenciais é paulatinamente substituída pela oferta a distância.

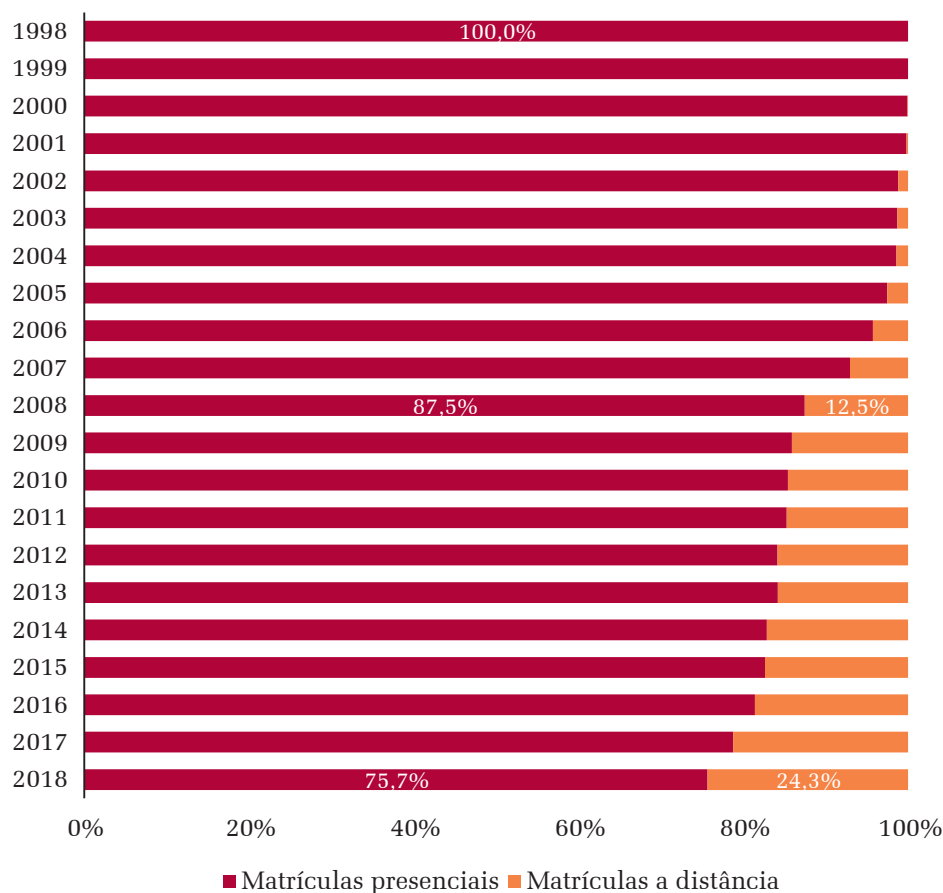


GRÁFICO 9
PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS EM GRADUAÇÃO, POR MODALIDADE DE ENSINO
- BRASIL - 1998-2018

Fonte: Elaboração própria, com base em microdados do CES/Inep (1998-2018).

As razões por trás desse fenômeno são inúmeras e merecem ulteriores estudos. Por ora, sugerimos quatro motores por trás dessa transformação, com potenciais impactos sobre o futuro do sistema de educação superior. O primeiro deles é a flexibilização das regras para abertura de novos polos de EaD. Por meio do Decreto nº 9.057/2017, o MEC aprovou nova regulamentação que facilita a abertura de cursos a distância. A título de exemplo, dispensa a exigência de vistoria para a criação de novos polos, permite que cursos a distância sejam oferecidos mesmo por IES que não oferecem curso presencial equivalente, e autoriza a oferta de cursos a distância para a educação básica “em situações emergenciais”. Ainda que esse processo de

desregulação não responda inteiramente pelo crescimento da EaD nos últimos anos, é um elemento que pode facilitar sua expansão ainda mais no futuro próximo.

Em segundo lugar, merece destaque o avanço tecnológico, que dá passos largos em prol da ampla utilização de tecnologias de informação e comunicação sobre as quais se escoram as iniciativas de EaD. Disseminação de internet em banda larga, crescente importância dos aparelhos celulares e dispositivos de comunicação instantânea, desenvolvimento de aplicativos cada vez mais adequados ao ensino remoto, disponibilidade de espaço para salvar arquivos na nuvem, acúmulo de conteúdos didáticos oferecidos gratuitamente ou a preços módicos, entre outros elementos, têm aprimorado a qualidade, a experiência e a familiaridade dos usuários a essas tecnologias.

O terceiro fator é a crise econômica, que, associada ao desemprego, à informalidade e à consequente queda de rendimentos da população, pode forçar a clientela do setor privado a buscar alternativas menos custosas e mais flexíveis para a obtenção de instrução formal. Mencionamos anteriormente que a crise pode estar associada à retração das matrículas presenciais, também porque os anos de 2015 em diante observaram forte queda na concessão de novos contratos do Fies. Esse movimento recessivo não necessariamente afeta a EaD, por esta ser, por definição, a fronteira mais acessível da educação, na medida em que rebaixa ao patamar mínimo o custo unitário do acesso. Resta colocar como hipótese se os parâmetros de qualidade pedagógica, de infraestrutura e de interação interpessoal também são rebaixados por essa redução de custos.

Finalmente, esse movimento é reforçado pelos acontecimentos recentes em torno da pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2), anunciada em março de 2020. Em diálogo com Carvalho, L. (2020), que toma emprestada uma reflexão de Dani Rodrik (2020), a pandemia tende a acelerar tendências que já vinham se desenhando no cenário social. Uma delas é a implementação do ensino remoto, agora propulsionado pelo imperativo do distanciamento social como profilaxia à disseminação do agente etiológico da covid-19. Por questões sanitárias, aulas foram canceladas, adiadas ou adaptadas para plataformas digitais, em caráter emergencial. Em vista disso, a rápida e por vezes improvisada adoção de ferramentas de ensino remoto pode representar uma porta aberta para a ressignificação da didática em nível superior.

7 ESTRATIFICAÇÃO HORIZONTAL

O ensino superior brasileiro não apenas é palco de persistentes desigualdades de alcance educacional ou de anos completos de estudo – a estratificação *vertical* do sistema –, como também de disparidades qualitativas, internas ao próprio sistema, que condicionam para quais instituições, graus e modalidades de ensino ou carreiras

distintos grupos sociais tendem a se direcionar – a estratificação *horizontal*. Uma premissa básica dessa abordagem é que a progressão dos indivíduos ao longo do sistema educacional não se dá de maneira linear, e sim dividindo-se por caminhos alternativos a depender não só da estrutura e grau de diferenciação do sistema, mas também das origens sociais e do desempenho escolar dos estudantes, os quais atuam para incrementar ou reduzir suas probabilidades de acesso a determinados tipos de instituição ou diploma (Mont’alvão, 2016). Em um contexto de expansão educacional, com gradual diversificação da oferta e da demanda, essa reflexão ganha ainda mais importância, na medida em que a participação crescente de populações vulneráveis no ensino superior nos instiga a investigar a qualidade das instituições, o prestígio dos cursos e a atratividade das carreiras para as quais esses estudantes se destinam.

Há variados modos pelos quais a estratificação horizontal se manifesta na educação terciária ao redor do globo. A despeito das especificidades nacionais, três tipos de sistema de ensino superior são encontrados: os sistemas unitário, binário e diversificado (Arum; Gamoran; Shavit, 2007). Em um sistema unitário, o ensino superior é ofertado por um único tipo de instituição, geralmente as universidades destinadas ao ensino e à pesquisa, rigidamente controladas para se garantir homogeneidade. Exemplos desse tipo são cada vez mais raros no cenário global: no caso da Austrália, uma unidade formal esconde uma multiplicidade real de estabelecimentos de ensino, e mesmo países com oferta tradicionalmente unitária, como a Itália, têm observado uma gradual diversificação ao longo do tempo. Um sistema binário, por sua vez, baseia-se no contraste entre dois tipos de instituições – acadêmicas e vocacionais –, de modo que as primeiras tendem a conferir diplomas de maior prestígio e angariar estudantes de origem social mais privilegiada. Este é o caso de uma série de países com sistemas de ensino superior massificados, tais como Reino Unido, França, Alemanha e Rússia. Finalmente, um sistema diversificado abrange uma gama de situações em que mais de dois tipos de instituição concorrem pela oferta de ensino superior. É o caso do Japão, Coreia do Sul e Estados Unidos – neste último, por exemplo, observa-se a existência de pelo menos três estratos, assim ordenados: instituições renomadas de excelência acadêmica (*Ivy League*²⁷ e congêneres), instituições menos prestigiadas que oferecem graduação com duração de quatro anos, e uma gama de faculdades especializadas na oferta de graduações curtas, vocacionais, de até dois anos.

Formalmente, o Brasil pode ser enquadrado em um sistema binário, uma vez que a maior distinção legal entre as instituições se dá entre um setor público gratuito e um setor privado pago. No primeiro, dominam as universidades com autonomia didático-científica, baseadas no tripé ensino-pesquisa-extensão; no segundo, faculdades e centros universitários de menor porte, priorizando cursos de baixo custo

²⁷ *Ivy League* é uma expressão ofensiva que designa oito universidades privadas de excelência localizadas no nordeste dos Estados Unidos: Brown, Columbia, Cornell, Dartmouth, Harvard, Pensilvânia, Yale e Princeton.

e alta demanda. Porém, na prática, o País caminhou a passos largos rumo a uma maior diferenciação do sistema, em ambas as esferas administrativas, como descrevemos ao longo deste texto. No setor público, a expansão das universidades federais foi caracterizada pela fundação de novos *campi* e instituições, muitas delas vocacionadas para determinadas áreas de conhecimento, e, no caso da rede federal de educação profissional e tecnológica, a ampliação de cursos superiores de tecnologia de curta duração. Nesse caldo, encontram-se instituições com pouca tradição acadêmica e quadro docente de menor titulação, atendendo a um perfil sensivelmente distinto do alunado típico das universidades públicas de outrora. Já no setor privado, a importância das antigas universidades confessionais dividiu espaço com o competitivo mercado das faculdades particulares de massa, acompanhado pela emergência da EaD. Estimar os efeitos da expansão e diferenciação sobre a associação entre as origens sociais dos estudantes e seus destinos educacionais dentro do sistema é uma tarefa desafiante, em especial pela dificuldade de se acessar e analisar dados que abranjam dimensões tão múltiplas quanto complexas de um mesmo fenômeno. Pesquisas recentes, contudo, têm nos fornecido algumas pistas.

Há evidências de que, em relação ao setor privado, o setor público é mais igualitário no acesso, no sentido de que a seleção para ingresso é menos dependente do *background* socioeconômico do candidato (Brito, 2014; Mont’alvão, 2015). Embora alguns autores não tenham encontrado variações temporais nessa tendência (Salata, 2018), outros têm observado que, entre 2000 e 2010, as universidades públicas tornaram-se mais inclusivas, de tal sorte que seu processo seletivo se tornou menos determinado pelo nível socioeconômico familiar, particularmente da ocupação parental (Brito, 2014). Para além da dependência administrativa, outros estudos têm levado em conta o grau acadêmico, comparando os ramos acadêmico (bacharelado e licenciatura) e vocacional (superior de tecnologia). Mont’alvão (2015) verifica que há uma estratificação educacional privilegiando a formação acadêmica em detrimento da profissional, de modo que os cursos superiores de tecnologia – mais curtos, mais baratos e aplicados ao mercado de trabalho – são mais acessíveis a estudantes de camadas populares: “a maior competição pelas vagas na educação do tipo acadêmico relega a educação vocacional a uma posição inferior na hierarquia educacional, com consequências para o alcance ocupacional posterior dos estudantes” (Mont’alvão, 2015, p. 138). Também são necessários mais estudos que comparem as desigualdades de acesso ao bacharelado e à licenciatura, responsáveis por 92% das matrículas presenciais em 2018.

Outro importante critério de estratificação é a definição da carreira, com implicação direta sobre a posterior inserção do egresso no mercado de trabalho. Santos, Lima e Carvalhaes (2020) demonstram que a expansão do ensino superior multiplicou a oferta de um punhado de cursos em determinados tipos de instituição e diploma (os chamados “perfis institucionais”). Cinco perfis concentraram metade de toda a expansão das matrículas observadas entre 2002 e 2016, os quais incluem cursos

presenciais de Saúde e Bem-estar Social, Engenharias e Direito, e cursos a distância de Licenciatura/Pedagogia e tecnológicos de Administração, todos ofertados em IES privadas. Essa ampliação desequilibrada entre opções de carreira nutre a preocupação de Carnoy *et al.* (2016) de que certos diplomas poderão ser desvalorizados pelo acesso facilitado pós-expansão, ao passo que outros manterão seu valor e signo de distinção. Nesse sentido, não deixa de ser instigante visualizar que, em carreiras tradicionalmente elitizadas, a exemplo dos cursos de Medicina, a probabilidade de indivíduos com origem socioeconômica alta os frequentarem é quase 15 vezes maior do que de pessoas com origem socioeconômica baixa, ao passo que, em Pedagogia, a razão se inverte e favorece os de menor nível socioeconômico em cerca de três vezes mais (Carvalhoes; Ribeiro, 2019). Essa temática é emergente e há muito a ser estudado sobre as desigualdades de acesso às distintas carreiras, graus e modalidades de ensino, bem como entre instituições com diferentes níveis de qualidade e prestígio social, após um processo de expansão tão diverso quanto desigual.

CONCLUSÕES

Este texto procurou caracterizar grandes transformações pelas quais a educação superior brasileira passou desde a década de 1990. Comparado ao que era até então – um sistema de elite, frequentado por brancos dos segmentos mais ricos da população, ofertado em cursos presenciais por faculdades privadas, concentradas nas regiões Sul e Sudeste –, o exame das cinco tendências aqui descritas sugere que alguns padrões foram modificados ou revertidos, ao passo que outros foram aprofundados.

Em que se pese o vertiginoso crescimento observado entre 1993 e 2015, durante o qual o total de matrículas mais que quadruplicou e a proporção de jovens que acessam o nível terciário mais que triplicou, tais números ainda se encontram aquém do necessário para a garantia plena do direito à educação superior. Ademais, a oferta de ensino superior no Brasil não é suficientemente grande e homogênea a ponto de eliminar mecanismos de estratificação educacional, os quais resultam em graus díspares de acesso às vagas em universidades e faculdades e, portanto, em oportunidades desiguais de usufruir dos bens materiais e simbólicos da experiência, qualificação e certificação em nível superior. Ao mesmo tempo em que se incrementou a representatividade de jovens negros e pertencentes aos quintos mais empobrecidos da população, há indícios de que as desigualdades internas ao sistema tenham se complexificado à medida que a oferta se tornou institucionalmente mais diversificada e o alunado, mais heterogêneo.

Tanto o setor público quanto o privado testemunharam a adoção de programas de ação afirmativa que colocaram em primeiro plano a redução das desigualdades de acesso. No setor público, expansão conjugada com políticas de cotas alteraram a

composição socioeconômica e racial dos ingressantes, com impactos inéditos sobre o perfil discente das universidades, sobretudo nas carreiras tradicionalmente elitizadas. Já o setor privado tem sido objeto de políticas de bolsas e financiamentos estudantis patrocinados pelo poder público, em paralelo a um processo de oligopolização que tem concentrado o mercado em alguns grupos empresariais e dispersado a oferta de estabelecimentos de ensino pelo território nacional, de modo a aprofundar o desequilíbrio público-privado descrito desde os anos de 1960.

Ao lado disso, a emergência e o crescimento da EaD adicionam um novo elemento no sistema de educação superior. Primeiro porque a desregulação da abertura de polos e cursos é recente e não parece estar no horizonte de revisão por parte do governo, sobretudo em um cenário incerto que coloca ainda mais responsabilidade sobre as ferramentas remotas. Segundo porque os avanços tecnológicos são irreversíveis e devem se consolidar e se disseminar na sociedade. Por último, as crises econômica e sanitária podem não ter um fim próximo: a incapacidade de prever uma solução para o atual quadro pandêmico se soma às profundas incertezas da maior crise econômica da história, com consequências imprevisíveis para as novas gerações. Em todas as hipóteses, a EaD é alçada a uma função estratégica no acesso ao ensino superior daqui em diante.

Pelo fato de o segundo ciclo de expansão do ensino superior ser um processo recente, em andamento, é desafiante exercer o distanciamento necessário para um olhar crítico sobre esse período histórico. Acreditamos, contudo, que o exercício é válido para orientar a interpretação do que temos vivido, permitindo-nos construir a partir do conhecimento acumulado e investir ulteriores esforços para questões abertas e emergentes. Assim, esperamos que este texto ajude a iluminar tendências da expansão recente, contribuindo para o debate público em torno de seus avanços, contradições e possibilidades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, W. M. *Prouni e o ensino superior privado lucrativo em São Paulo: uma análise sociológica*. São Paulo: Musa; Fapesp, 2014.

ALMEIDA JÚNIOR, M. F. et al. A reestruturação do Fies. *Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, Brasília, DF, n. 58, p. 31-36, dez. 2018.

ALMEIDA JÚNIOR, V. P.; PEDROSA, P. A. E. Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): vicissitudes e desafios. *Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, Brasília, DF, n. 58, p. 37-42, dez. 2018.

ALON, S. *Race, class and affirmative action*. New York: Russel Sage Foundation, 2015.

ANDRADE, B. C. C. *Higher education funding in Brazil and the income contingent loans alternative*. 2019. 109 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

ANDRADE, C. Y. Acesso ao ensino superior no Brasil: o impacto das ações afirmativas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 18., 2017, Brasília. *Anais...* Brasília, DF: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2017.

ARTES, A.; RICOLDI, A. M. Acesso de negros no ensino superior: o que mudou entre 2000 e 2010. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 45, n. 158, p. 858-881, out./dez. 2015.

ARTES, A.; RICOLDI, A. M. Mulheres e as carreiras de prestígio no ensino superior brasileiro: o não lugar feminino. In: ITABORAÍ, N. R.; RICOLDI, A. M. (Org.). *Até onde caminhou a revolução de gênero no Brasil?: implicações demográficas e questões sociais*. Belo Horizonte: Abep, 2016. p. 81-93.

ARUM, R.; GAMORAN, A.; SHAVIT, Y. More inclusion than diversion: expansion, differentiation, and market structure in higher education. In: SHAVIT, Y.; ARUM, R.; GAMORAN, A. (Ed.). *Stratification in higher education: a comparative study*. Stanford: Stanford University Press, 2007. p. 1-35. (Studies in Social Inequality).

AZEVEDO, A. R. Políticas para a educação superior e evolução de indicadores de qualificação docente entre 1995 e 2013: um estudo exploratório. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS, 24., 2016, Maringá. *Anais...* Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2016. p. 651-670.

BACCHETTO, J. G. *Cursinhos pré-vestibulares alternativos no município de São Paulo (1991-2000): a luta pela igualdade no acesso ao ensino superior*. 2003. 160 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BELTRÃO, K. I.; ALVES, J. E. D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 136, p. 125-156, jan./abr. 2009.

BONALDI, E. V. *Tentando chegar lá: as experiências sociais de jovens em um cursinho popular de São Paulo*. 2015. 404 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BRAGHINI, K. M. Z. A história dos estudantes “excedentes” nos anos 1960: a superlotação das universidades e um “torvelinho de situações improvisadas”. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 30, n. 51, p. 123-144, jan./mar. 2014.

BRANDÃO, Z. (Org.). *Democratização do ensino: meta ou mito?* 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1987.

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

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jul. 2010. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 out. 2012. Seção 1, p. 6.

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

BRASIL. Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 dez. 2016. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior (CES): microdados*. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): microdados*. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/enem>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2018*. Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior 2018: notas estatísticas*. Brasília, DF: Inep, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Prestação de contas ordinárias anual: relatório de gestão do exercício de 2015*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2016-pdf/49921-rg-fies-2015-pdf/file>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pnaes>>. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Prouni: Programa Universidade para Todos: acesse o SisProuni*. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <<http://prouni.mec.gov.br/prouni2006/login/>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRITO, M. M. A. *A dependência na origem: desigualdades no sistema educacional brasileiro e a estruturação social das oportunidades*. 2014. 270 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BRUNNER, J. J. La idea de universidad: tendencias y transformación. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). *A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI*. Campinas: Editora Unicamp, 2014. p. 67-87.

CARNOY, M. et al. *Expansão das universidades em uma economia global em mudança: um triunfo dos BRIC? Brasília: Capes, 2016*.

CARRANO, P. Jovens universitários: acesso, formação, experiências e inserção profissional. In: SPOSITO, M. P. (Coord.). *O estado da arte sobre juventude na pós-graduação brasileira: educação, ciências sociais e serviço social (1999-2006)*. Belo Horizonte: Argumentvm, 2009. v. 1. p. 179-227. (Coleção Edvcere).

CARVALHAES, F.; FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T. *O impacto da Lei de Cotas nos estados: um estudo preliminar*. Rio de Janeiro: Iesp/Uerj, 2013. (Textos para Discussão GEMAA, n. 1).

CARVALHAES, F.; RIBEIRO, C. A. C. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 195-233, jan./abr. 2019.

CARVALHO, J. C. B. Os cursos pré-vestibulares comunitários e seus condicionantes pedagógicos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 299-326, maio/ago. 2006.

CARVALHO, J. J. *Inclusão étnica e racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior*. 2. ed. São Paulo: Attar, 2006.

CARVALHO, L. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, L. *Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020.

CARVALHO, M. P. Gênero na sala de aula: a questão do desempenho escolar. In: MOREIRA, A. F.; CANDAU, V. M. (Org.). *Multiculturalismo: diferenças culturais e práticas pedagógicas*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 80-124.

CARVALHO, M. L. B.; SCORTEGAGNA, L.; SPANHOL, F. A educação a distância no contexto da reforma da educação superior no Brasil. In: PAULA, M. F. C.; FERNANDEZ LAMARRA, N. (Org.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2011. p. 277-296.

CARVALHO, R. R. S.; FERREIRA, S. Universidades federais: desafios da expansão e da democratização do acesso ao ensino superior. In: OLIVEIRA, J. F.; FERREIRA, S. (Org.). *Universidades públicas: mudanças, tensões e perspectivas*. Campinas: Mercado de Letras, 2016. p. 93-128.

CASEIRO, L. C. Z.; AZEVEDO, A. R. A construção dos indicadores de monitoramento da Meta 12 do PNE. In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2018. v. 1. p. 213-240.

CASEIRO, L. C. Z.; AZEVEDO, A. R. Eficiência e potencial de expansão da educação superior pública. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2019. v. 2. p. 107-158.

CHIEN, C.-L.; MONTJOURIDÈS, P.; VAN DER POL, H. Global trends of access to and equity in postsecondary education. In: MOUNTFORD-ZIMDARS, A.; HARRISON, N. (Ed.). *Access to higher education: theoretical perspectives and contemporary challenges*. Oxon: Routledge, 2017. p. 3-32.

COMIN, A. A.; BARBOSA, R. J. 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.

CORTI, A. P. Ensino médio em São Paulo: a expansão das matrículas nos anos 1990. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 41-68, 2016.

COSTA, H. B. *Entre o lulismo e o ceticismo: um estudo de caso com prounistas de São Paulo*. 2016. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

COSTA, J. et al. *Expansão da educação superior e progressividade do investimento público*. Brasília: Ipea, no prelo. (Texto para Discussão).

COSTA, S. L. *A luta pelo ensino superior: com a voz, os evadidos*. 2016. 222 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 302-327, jan./abr. 2013.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 104, p. 891-917, 2008.

DUBET, F. Qual democratização do ensino superior? *Caderno CRH*, Salvador, v. 28, n. 74, p. 255-266, maio/ago. 2015.

EZCURRA, A. M. Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente: algunas hipótesis y conceptos clave. In: PAULA, M. F. C.; FERNANDEZ LAMARRA, N. (Comp.). *La democratización de la educación superior en América Latina: límites y posibilidades*. Buenos Aires: Eduntref, 2011. p. 60-72.

FAUSTO, B. (Org.). *O Brasil republicano: economia e cultura (1930-1964)*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. (História Geral da Civilização Brasileira, v. 11).

FELICETTI, V. L.; MOROSINI, M. C.; CABRERA, A. F. Estudante de primeira geração (P-Ger) na educação superior brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 49, n. 173, p. 28-43, jul./set. 2019.

FERREIRA, S.; OLIVEIRA, J. F. Expansão, interiorização e alterações nas universidades federais no contexto do desenvolvimento. In: OLIVEIRA, J. F.; FERREIRA, S. (Org.).

Universidades públicas: mudanças, tensões e perspectivas. Campinas: Mercado de Letras, 2016. p. 17-56.

FERREIRA, S.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. Universidades federais, desenvolvimento regional e inovação: alterações político-acadêmicas e construção de novas identidades. In: OLIVEIRA, J. F.; FERREIRA, S. (Org.). *Universidades públicas: mudanças, tensões e perspectivas*. Campinas: Mercado de Letras, 2016. p. 57-91.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS ESTUDANTIS (Fonaprace). *V pesquisa nacional do perfil socioeconômico e cultural dos(as) graduandos(as) das Ifes – 2018*. Uberlândia, 2019. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/v-pesquisa-nacional-de-perfil-socioeconomico-e-cultural-dos-as-graduandos-as-das-ifes-2018>>. Acesso em: ago. 2020.

GOMES, A. M.; MORAES, K. N. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan./mar. 2012.

HASENBALG, C. Estatísticas do século XX: educação. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. p. 91-110.

HOLZER, H. J.; NEUMARK, D. Affirmative action: what do we know? *Journal of Policy Analysis and Management*, [New York], v. 25, n. 2, p. 463-490, 2006.

HONORATO, G. Investigando “permanência” no ensino superior: um estudo sobre cotistas do curso de Pedagogia da UFRJ. In: HONORATO, G.; HERINGER, R. (Org.). *Acesso e sucesso no ensino superior: uma sociologia dos estudantes*. Rio de Janeiro: 7Letras; Faperj, 2015. p. 96-132.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad: microdados*. Rio de Janeiro, [s. d.]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=microdados>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Pnad contínua: microdados*. Rio de Janeiro, [s. d.]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

JACCOUD, L.; THEODORO, M. Raça e educação: os limites das políticas universalistas. In: SANTOS, S. A. (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília, DF: MEC/Secad, 2005. p. 103-119.

JARDIM, F. A. A.; ALMEIDA, W. M. Expansão recente do ensino superior brasileiro: (novos) elos entre educação, juventudes, trabalho? *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 22, n. 47, p. 63-85, jan./abr. 2016.

JUSTINO, R. *Estudantes universitários brasileiros e chineses: um estudo comparado dos exames Enem e GaoKao*. 2019. 265 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

KARRUZ, A. Oferta, demanda e nota de corte: experimento natural sobre efeitos da Lei das Cotas no acesso à Universidade Federal de Minas Gerais. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 405-462, 2018.

LARANJEIRA, D. H. P.; IRIART, M. F. S.; RODRIGUES, M. S. Problematizando as transições juvenis na saída do ensino médio. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 117-133, jan./mar. 2016.

LAZARO, A. Observatório da Lei de Cotas: proposta de avaliação da Lei n. 12.711/2012. In: ARTES, A.; UNBEHAUM, S.; SILVÉRIO, V. (Org.). *Ações afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a pós-graduação*. São Paulo: Cortez; FCC, 2016. v. 2. p. 125-156.

LEÃO, G.; DAYRELL, J. T.; REIS, J. B. Juventude, projetos de vida e ensino médio. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 117, p. 1067-1084, out./dez. 2011.

LIMA, M.; PRATES, I. Desigualdades raciais no Brasil: um desafio persistente. In: ARRETCHE, M. (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015. p. 163-189.

LOBO, M. B. C. M. Panorama da evasão no ensino superior brasileiro: aspectos gerais das causas e soluções. *ABMES Cadernos*, Brasília, DF, n. 25, p. 9-58, 2012.

LOPES, A. D. Affirmative action in Brazil: how students' field of study choice reproduces social inequalities. *Studies in Higher Education*, [S. l.], v. 42, n. 12, p. 2343-2359, 2016.

LUZ, J. N. N.; VELOSO, T. C. M. A. Sistema de Seleção Unificada (Sisu): refletindo sobre o processo de seleção. *Educação e Fronteiras*, Dourados, v. 4, n. 10, p. 68-83, jan./abr. 2014.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.

MCCOWAN, T. O crescimento da educação superior privada no Brasil: implicações para as questões de equidade, qualidade e benefício público. *Archivos Analíticos de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 13, n. 57, p. 1-20, 2005.

MELLO, U. M. *Centralized admissions, affirmative action and access of low-income students to higher education*. Barcelona, 2019. Available in: <<https://www.dropbox.com/s/k3yinifajyqhfu/Mello2019.pdf?dl=0>>. Access in: Aug. 2020.

MELLO, U. M.; SENKEVICS, A. S. Os cursos de graduação das universidades federais antes e depois da Lei de Cotas. In: BARBOSA, M. L. O. (Org.). *A expansão desigual do ensino superior no Brasil*. Curitiba: Appris, 2020. p. 83-108.

MICHELI, D. *Back to black: racial reclassification and political identity formation in Brazil*. 2019. 292 p. Dissertation (PhD in Political Science) – Cornell University, Ithaca, 2019.

MITRULIS, E.; PENIN, S. T. S. Pré-vestibulares alternativos: da igualdade à equidade. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 269-298, maio/ago. 2006.

MOEHLECKE, S. *Propostas de ações afirmativas no Brasil: o acesso da população negra ao ensino superior*. 2000. 179 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

MONT'ALVÃO, A. Diferenciação institucional e desigualdades no ensino superior. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 129-143, 2015.

MONT'ALVÃO, A. A dimensão vertical e horizontal da estratificação educacional. *Teoria e Cultura*, Juiz de Fora, v. 11, n. 1, p. 13-20, jan./jun. 2016.

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

NEVES, C. E. B.; MARTINS, C. B. Ensino superior no Brasil: uma visão abrangente. In: DWYER, T. et al. (Org.). *Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira*. Brasília: Ipea; Pequim: SSAP, 2016. p. 95-124.

OLIVEIRA, A. L. M. *Educação superior brasileira no início do século XXI: inclusão interrompida?* 2019. 303 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

OLIVEN, A. C. Arquipélago de competência: universidades brasileiras na década de 90. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 86, p. 75-78, 1993.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a glance 2020: OECD indicators*. Paris: OECD Publishing, 2020.

PALVIA, S. et al. Online education: worldwide status, challenges, trends, and implications. *Journal of Global Information Technology Management*, [S. l.], v. 21, n. 4, p. 233-241, 2018.

PAULA, M. F. C. Educação superior e inclusão social na América Latina: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. In: PAULA, M. F. C.; FERNANDEZ LAMARRA, N. (Org.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2011. p. 53-96.

PEIXOTO, M. C. L. Políticas de avaliação e regulação na educação superior brasileira: a difícil relação entre expansão, melhoria da qualidade e controle de resultados. *Propuesta Educativa*, Buenos Aires, v. 24, n. 43, p. 32-45, 2015.

RIBEIRO, C. A. C.; SCHLEGEL, R. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In: ARRETCHE, M. (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015. p. 133-162.

RISTOFF, D. A expansão da educação superior brasileira: tendências e desafios. In: PAULA, M. F. C.; FERNANDEZ LAMARRA, N. (Org.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2011. p. 191-216.

RODRIK, D. Will Covid-19 remake the World? In: *Project syndicate: the World's opinion page*. [New York], 6 Apr. 2020. Available in: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/will-covid19-remake-the-world-by-dani-rodrik-2020-04>>. Access in: 28 July 2020.

ROSA, A. A.; FONSECA, M. A política de inclusão social na educação superior: a nova Lei de Cotas nas instituições federais de ensino. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Org.). *Expansão e avaliação da educação superior: diferentes cenários e vozes*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 133-150.

ROSEMBERG, F.; MADSEN, N. Educação formal, mulheres e gênero no Brasil contemporâneo. In: BARSTED, L. L.; PITANGUY, J. (Org.). *O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: Cepia; Brasília: ONU Mulheres, 2011. p. 390-434.

SALATA, A. Ensino superior no Brasil das últimas décadas: redução nas desigualdades de acesso? *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, v. 30, n. 2, p. 219-253, 2018.

- SAMPAIO, H. Setor privado de ensino superior no Brasil: crescimento, mercado e Estado entre dois séculos. In: BARBOSA, M. L. O. (Org.). *Ensino superior: expansão e democratização*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014a. p. 103-126.
- SAMPAIO, H. Privatização do ensino superior no Brasil: velhas e novas questões. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). *A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI*. Campinas: Editora da Unicamp, 2014b. p. 139-192.
- SANTOS, C. T.; LIMA, R. G.; CARVALHAES, F. O perfil institucional do sistema de ensino superior brasileiro após décadas de expansão. In: BARBOSA, M. L. O. (Org.). *A expansão desigual do ensino superior no Brasil*. Curitiba: Appris, 2020.
- SCHWARTZMAN, S. A educação superior e os desafios do século XXI: uma introdução. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). *A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI*. Campinas: Editora da Unicamp, 2014. p. 15-45.
- SENKEVICS, A. S. Contra o silêncio racial nos dados universitários: desafios e propostas acerca da Lei de Cotas. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 44, p. 1-23, 2018.
- SENKEVICS, A. S.; CARVALHO, M. P. Novas e velhas barreiras à escolarização da juventude. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 34, n. 99, p. 333-351, 2020.
- SENKEVICS, A. S.; MELLO, U. M. O perfil discente das universidades federais mudou pós-Lei de Cotas? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 49, n. 172, p. 184-208, abr./jun. 2019.
- SILVA, T. D. *Ação afirmativa e população negra na educação superior: acesso e perfil discente*. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2569).
- SILVA, V. P. M. *O processo de formação da Lei de Cotas e o racismo institucional no Brasil*. 2017. 213 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- SILVA JÚNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudanças na produção*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- SOLARI, C. L. B. A estratificação social e as oportunidades educacionais: o caso do vestibular. In: LEVIN, H. M. et al. *Educação e desigualdade no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984. p. 122-170.
- SPOSITO, M. P.; SOUZA, R.; SILVA, F. A. E. A pesquisa sobre jovens no Brasil: traçando novos desafios a partir de dados quantitativos. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 44, p. 1-24, 2018.

SZERMAN, C. *The effects of a centralized college admission mechanism on migration and college enrollment: evidence from Brazil*. 2015. 65 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

TROW, M. *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education, 1973. Research report.

TROW, M. From mass higher education to universal access: the American advantage. *Minerva*, London, v. 37, n. 4, p. 303-328, 1999.

VARGAS, H. M.; PAULA, M. F. C. A inclusão do estudante-trabalhador e do trabalhador-estudante na educação superior: desafio público a ser enfrentado. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 459-485, 2013.

VIANA, M. J. B.; XAVIER, F. P. Expectativas e projetos de continuidade dos estudos de alunos do ensino médio de uma escola pública estadual. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ANPED, 2015. p. 1-20.

VIEIRA, P. A. S. *Para além das cotas: contribuições sociológicas para o estudo das ações afirmativas nas universidades brasileiras*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

VIEIRA, R. S.; SENKEVICS, A. S.; ARENDS-KUENNING, M. Ações afirmativas na década de 2000 e suas consequências para o perfil discente das universidades federais. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: pesquisa em educação e transformação*. Brasília: Inep, 2019. v. 3, p. 129-156.

VILELA, L. et al. As cotas nas universidades públicas diminuem a qualidade dos ingressantes? *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 652-684, set./dez. 2017.

A EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NA MODALIDADE A DISTÂNCIA NO BRASIL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES*

Alexandre Ramos de Azevedo^I

Luiz Carlos Zalaf Caseiro^{II}

<https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4893>

RESUMO

A modalidade de ensino a distância (EaD) pode ser considerada uma alternativa para a democratização do acesso e para a redução do desequilíbrio entre as ofertas públicas e privadas de cursos de educação superior? Tal pergunta norteia este trabalho. Para respondê-la, conjugamos três análises complementares. Primeiro, mostramos a evolução da oferta da modalidade EaD e descrevemos suas principais características organizacionais. Segundo, investigamos o perfil socioeconômico dos estudantes da modalidade EaD, de modo a conhecer suas especificidades, em comparação com os estudantes da modalidade presencial. Por fim, examinamos de maneira mais aprofundada as experiências mais consolidadas de três estados: Piauí, Rio de Janeiro e São Paulo, na oferta pública de cursos de graduação EaD. Esse exame permite identificar estratégias alternativas de expansão, que podem servir de modelo para outras unidades da Federação. Concluiu-se que há uma demanda crescente pela modalidade a distância por parte de discentes com um perfil distinto dos estudantes da modalidade presencial. O segmento público, apesar de ter liderado a expansão da EaD em um primeiro momento, encontrou dificuldades em institucionalizar essa modalidade de ensino em

* Agradecemos a leitura crítica, os comentários e as sugestões de Adriano Souza Senkevics.

^I Pedagogo, especialista em análise de dados em políticas públicas pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), mestre em educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Sociólogo, mestre e doutorando em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

todo o País. Não obstante, a análise de experiências estaduais consolidadas mostra que é possível para o segmento público expandir a modalidade EaD com qualidade, sem se converter em apenas uma via mais barata, ou em substituição ao ensino presencial, no atendimento da população historicamente excluída da educação superior.

Palavras-chave: democratização do acesso; educação superior; ensino público; educação a distância; políticas educacionais.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo investigar a possibilidade e a necessidade de expansão da oferta pública de cursos de graduação na modalidade de educação a distância (EaD) como estratégia de democratização à educação superior e de enfrentamento ao desequilíbrio entre as ofertas pública e privada, que vem se agravando nos últimos anos. Espera-se que essa investigação possa ser um passo importante para o desenvolvimento de futuras políticas públicas de expansão da educação superior, principalmente se não se perder de vista o compromisso com a qualidade.

A expansão da oferta pública da modalidade de EaD pode ser considerada uma alternativa para a democratização do acesso e para a redução do desequilíbrio entre as ofertas pública e privada? Essa pergunta norteará o desenvolvimento deste trabalho. Para respondê-la, avaliaremos a oferta de EaD pública no Brasil em relação a quatro critérios:

- 1) A previsão legal e o contexto social para expansão da graduação na modalidade EaD.
- 2) A existência de demanda social por cursos de EaD no nível de graduação.
- 3) A contribuição da EaD, em especial no segmento público, para a democratização do acesso ao ensino superior.
- 4) A capacidade do segmento público em ofertar cursos de graduação EaD com qualidade e de maneira sustentável.

Para realizar essa avaliação, este artigo se estrutura em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Cada uma delas é dedicada a um dos pontos acima elencados.

1 PREVISÃO LEGAL E CONTEXTO SOCIAL DA EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NA MODALIDADE EAD

Embora as universidades públicas e os institutos federais possuam autonomia para a abertura de novos cursos e novas vagas na graduação, até 2017, a oferta de

cursos EaD demandava credenciamento específico pelo Ministério da Educação – MEC (Brasil, 2005; 2017). Adicionalmente, esses cursos, como os demais, precisam seguir as diretrizes estabelecidas pelos respectivos conselhos de educação, de acordo com o sistema no qual estão inseridos, bem como pela legislação educacional em geral. O segmento público de educação superior ainda possui uma peculiaridade: depende do financiamento público para implementar suas ações. Por essa razão, para responder à questão central desta pesquisa, é fundamental analisar primeiro os marcos regulatórios da oferta de EaD no segmento público.

O ensino superior no Brasil ainda está restrito a uma parcela relativamente pequena de sua população de jovens e adultos, inclusive quando se compara aos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou aos pares latino-americanos (Caseiro; Azevedo, 2019; Azevedo, 2019). Além disso, pesquisas recentes mostram que, apesar da expansão recente e da inclusão de um maior percentual de estudantes oriundos dos estratos mais desprivilegiados da população, o acesso à educação superior continua marcado por importantes desigualdades na origem social dos ingressantes (Senkevics, no prelo) e na distribuição regional da oferta de cursos (Brasil. Inep, 2020). O campo educacional conhece bem essa realidade. Os documentos finais das Conferências Nacionais de Educação (Conae) de 2010 e 2014 já apontavam a necessidade de que as políticas educacionais buscassem não só a ampliação de matrículas, como igualmente a “democratização do acesso” e a correção de “assimetrias e desigualdades regionais” (Brasil. MEC, 2010; Brasil. FNE, 2014).

Diante desse diagnóstico, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 determinou, em sua Meta 12, a ampliação de matrículas nos cursos superiores de graduação para, no mínimo, 50% do número de pessoas com idade de 18 a 24 anos, com acesso a pelo menos 33% da população dessa faixa etária. Essa meta também amplia a responsabilidade do segmento público, que deverá participar com pelo menos 40% das novas matrículas (Brasil, 2014). Inclui, ainda, em sua Estratégia 12.2, a EaD como parte da solução, citando explicitamente o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), ao lado da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, como atores importantes para a ampliação com interiorização da oferta de educação superior, “uniformizando a expansão no território nacional” (Brasil, 2014).

O caminho para a EaD na educação superior brasileira começou a ser aberto a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/1996 – que em seu artigo 80 estabeleceu ao poder público a responsabilidade de incentivar “o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada” (Brasil, 1996). A concepção do ensino a distância por meio da “veiculação de programas” revela a marca das tecnologias analógicas de um tempo que, apesar de recente, é desconhecido por parte dos jovens que ingressam na educação superior. Entre a última LDB e a publicação

deste texto, transcorreram 25 anos, um intervalo temporal por vezes tomado como métrica de uma geração¹.

Um ano antes da promulgação da LDB, em 1995, teve início a comercialização da internet discada no Brasil (Dementshuk; Henriques, 2019) e dificilmente alguém poderia prever, naquela época, as transformações sociais derivadas da rápida difusão das sucessivas inovações tecnológicas que permitiriam que o ensino a distância ocorresse sobre novas bases. A separação física entre professores e alunos e, por consequência, a mediação da relação didática por tecnologias de informação e comunicação é o elemento definidor da EaD (Moran Costas, 2002). Portanto, é de se esperar que uma transformação radical das tecnologias utilizadas pela população para se comunicar e se informar abrisse novas possibilidades para a educação a distância. Antes da difusão comercial da internet, a EaD era realizada pela televisão e pelo rádio; e antes deles ocorrera por correspondência (Moran Costas, 2002; Alves, 2011).

A estreita relação entre a educação a distância e as tecnologias de informação e comunicação existentes na sociedade também são evidenciadas na legislação. As tecnologias previstas para a EaD na época da LDB são explicitadas no parágrafo 4º do artigo 80, que estabelece o “tratamento diferenciado” a ser conferido à modalidade EaD, por meio do custo de transmissão reduzido em canais de rádio, da concessão de canais com finalidade educativa e da reserva de tempo mínimo em canais comerciais (Brasil, 1996). Ou seja, quando a LDB foi redigida, as tecnologias disponíveis para o ensino EaD eram, em certo sentido, as mesmas que foram previstas pelo Decreto nº 65.239, de 1969, que criara uma comissão interministerial e um grupo técnico que deveriam elaborar “um Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais, incluindo rádio, televisão e outros meios” (Brasil, 1969).

Até os primeiros anos do século 21, a televisão e o rádio eram a principal tecnologia de comunicação disponível na sociedade brasileira. A internet, por sua vez, tecnologia mediadora da EaD atualmente, era ainda restrita a uma pequena parcela da população. Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), no ano de 2004, apenas 12,7% dos domicílios do País tinham acesso à internet. Em 2018, o retrato era bem distinto: 79,1% dos domicílios tinham acesso à internet. Na população entre os 18 e 29 anos, o acesso à internet ultrapassava 90% dos indivíduos (IBGE, 2004; 2018).

¹ Há ao menos duas concepções distintas de geração: uma oriunda da Biologia e outra puramente sociológica. Na formulação biológica, geração corresponde ao tempo médio entre o nascimento e a reprodução dos indivíduos de uma sociedade. Essa concepção também é utilizada na Sociologia, como, por exemplo, em estudos de mobilidade intergeracional. Na concepção sociológica, uma geração é formada por uma coorte de indivíduos que compartilham experiências, comportamentos, formas de agir e pensar. Nesta última concepção, as gerações estão mais curtas, variando entre 12 e 20 anos (Westlund; Weibull, 2013). Já na concepção biológica, as gerações estão mais longas, e hoje ultrapassam os 30 anos na maioria dos países da OCDE (OECD, 2019).

Talvez por essa razão, o Decreto nº 2.494, de 1998, primeiro marco regulatório para a oferta de educação a distância, definiu essa modalidade de ensino como: “uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação” (Brasil, 1998). Não sem razão, essa concepção de EaD foi criticada por enfatizar o autoaprendizado, a mediação técnica e por desconsiderar o papel do docente no processo educativo (Arruda; Arruda, 2015). O rádio e a televisão permitiam apenas a transmissão das aulas, mas não a interação entre estudantes e professores.

O mesmo decreto de 1998 (arts. 2º e 11º) determinava que cabia ao MEC realizar um credenciamento específico das instituições para a oferta de educação superior na modalidade EaD. Até o final de 2001, o MEC havia credenciado apenas dez instituições de educação superior (IES), todas públicas, para ofertar essa modalidade de ensino (Lima, 2014). Em 2002, foram credenciadas as primeiras IES privadas; em 2004, o segmento privado já respondia por 59% das instituições credenciadas; e, em 2005, por 52,4% das matrículas (Segenreich, 2006).

Ao longo da vigência desse primeiro marco regulatório, não se deve esquecer o destaque à EaD feito no PNE 2001-2010, que dedicou um capítulo ao tema da educação a distância e tecnologias educacionais; além de ter proposto, no capítulo relativo à educação superior – entre seus objetivos e metas –, o estabelecimento de “um amplo sistema interativo de educação a distância [...], inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada” (Brasil, 2001). A proposta contida no PNE 2001-2010 indica que desde os primeiros momentos de expansão da EaD no País, essa modalidade já era vislumbrada como alternativa viável e necessária para se alcançar maiores níveis de democratização do acesso à educação superior. Nesse primeiro PNE, assim como no seguinte, também já era expressa a preocupação com o desequilíbrio da oferta de ensino pelo segmento público e pelo segmento privado, bem como a garantia de expansão de 40% das vagas para o segmento público era prevista como fator de garantia da qualidade do sistema (Brasil, 2001).

Em 2002, o MEC criara uma comissão assessora com a finalidade de propor uma nova regulamentação da oferta, da avaliação e da supervisão da EaD (Brasil. MEC, 2002). Um novo marco regulatório dessa modalidade de ensino, que incorporou diversas sugestões daquela comissão assessora, seria apresentado à sociedade somente em dezembro de 2005, por meio do Decreto nº 5.622, com um nível de detalhamento maior que o anterior², e que, segundo alguns autores, “abriu muitas brechas para ofertas de cursos superiores de qualidade duvidosa” (Arruda; Arruda, 2015, p. 324).

² Alguns aspectos desse detalhamento foram incluídos por meio do Decreto nº 6.306, de 12 de dezembro de 2007.

O conceito de EaD estabelecido pelo novo decreto não deixa de mencionar os recursos didáticos e os meios tecnológicos típicos da modalidade, mas passa a incluir uma menção explícita à participação de estudantes e professores:

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 (Brasil, 2005).

O decreto de 2005 manteve a necessidade de duplo credenciamento para oferta de EaD³ e foi mais específico sobre atividades que necessariamente precisariam ser realizadas presencialmente, não se restringindo apenas aos exames para “fins de promoção, certificação ou diplomação” (Brasil, 1998) – a única exigência do decreto anterior. Dessa vez, no parágrafo 1º do artigo 1º, foi estabelecida a obrigatoriedade de quatro tipos de atividades presenciais:

A educação a distância organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares, para as quais deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais para: I – avaliações de estudantes; II – estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente; III – defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente; e IV – atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso (Brasil, 2005).

O novo marco regulatório da EaD também sujeitou os cursos a distância aos mesmos critérios de avaliação de qualidade dos cursos presenciais, estabelecidos pelo recém instituído Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), incluindo a avaliação *in loco* dos polos de apoio presenciais e a obrigatoriedade de realização do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) para os concluintes. Essa igualdade de tratamento para cursos presenciais e a distância foi vista como uma garantia importante de que as preocupações com a qualidade deveriam ser idênticas e não restritas a uma ou a outra modalidade.

Essa segunda regulamentação do artigo 80 da LDB foi acompanhada pelo estabelecimento de um importante programa de expansão pública da modalidade EaD, que visava atender também aos mencionados objetivos e metas do PNE 2001-2010. Através do Decreto nº 5.800/2006 foi instituído o Sistema UAB, “com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País” (Brasil, 2006).

³ Para Segenreich (2006, p. 170): “Os defensores do abandono do duplo credenciamento se baseiam na defesa da autonomia universitária, argumentando que não pode ser feita uma diferença tão grande de tratamento somente para uma modalidade de ensino. Os que defendem o duplo credenciamento argumentam que a oferta de cursos à distância implica em um alto investimento em equipamentos, que não se justifica para aquelas IES que queiram permanecer no modelo de ensino presencial”.

A UAB nasce com os seguintes objetivos, descritos no parágrafo único do citado artigo:

I – oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; II – oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; III – oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; IV – ampliar o acesso à educação superior pública; V – reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País; VI – estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e VII – fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (Brasil, 2006).

Um novo marco regulatório para a modalidade EaD foi estabelecido apenas 12 anos depois, por meio do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e da Portaria Normativa MEC nº 11, de 21 de julho de 2017. A nova regulamentação apresentou mudanças significativas em relação aos dois marcos regulatórios anteriores, flexibilizando a expansão da oferta da EaD. Em primeiro lugar, dispensou a necessidade de duplo credenciamento, possibilitando a criação de instituições de educação superior voltadas exclusivamente ao ensino a distância. Em segundo lugar, conferiu autonomia para as instituições já credenciadas na modalidade EaD criarem novos polos de apoio, facilitando a rápida desconcentração geográfica dos cursos existentes. Essas mudanças foram celebradas por representantes de associações de IES privadas como sendo “um grande avanço” e uma “desburocratização” (Mello, 2017).

O decreto de 2017 também facilita a expansão da oferta da EaD no segmento público. Primeiro, por meio do credenciamento automático, por um período de cinco anos, para todas as IES públicas que ainda não ofertam cursos de EaD⁴. Segundo, pela extensão para a modalidade EaD, da mesma autonomia que já era concedida em relação à criação de cursos e vagas na modalidade presencial⁵. É importante lembrar que as instituições estaduais e municipais obedecem às normas de avaliação e regulação dos respectivos sistemas de ensino. Nesse sentido, foi possível ao sistema de ensino superior do estado de São Paulo criar a primeira “universidade virtual” – exclusiva para a modalidade EaD – em 2012, antes, portanto, que essa possibilidade estivesse aberta ao sistema federal de ensino, ao qual pertencem as IES privadas.

Apesar de recente, a Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp) já responde pela maior parte das matrículas da EaD pública no estado. O novo marco regulatório também parece já ter produzido alguns efeitos para a EaD no segmento privado, que intensificou a expansão dessa modalidade de ensino nos últimos anos.

⁴ A vigência desse prazo se inicia após o início da oferta do primeiro curso EaD (art. 11º).

⁵ Art. 14º (Brasil, 2017).

Nas próximas seções, serão analisadas essas tendências recentes da oferta de EaD, a importância da UAB para a oferta do segmento público, assim como modelos alternativos da EaD pública.

2 A OFERTA E A DEMANDA POR CURSOS DE GRADUAÇÃO EAD NO BRASIL

Entre 2000 e 2019, o número de matrículas em cursos de graduação mais do que triplicou, de 2,7 para 8,6 milhões. Nesse período, a participação do segmento público, a despeito das metas dos dois PNEs, caiu de um terço (33%) para cerca de um quarto do total (24,2%). O segmento privado respondeu por 79,8% do crescimento total do sistema e a modalidade EaD por cerca de metade do crescimento do segmento privado (48,6%). Entretanto, as taxas de crescimento totais escondem importantes tendências divergentes ao longo do tempo, em especial quando consideramos as modalidades de ensino (Figura 1).

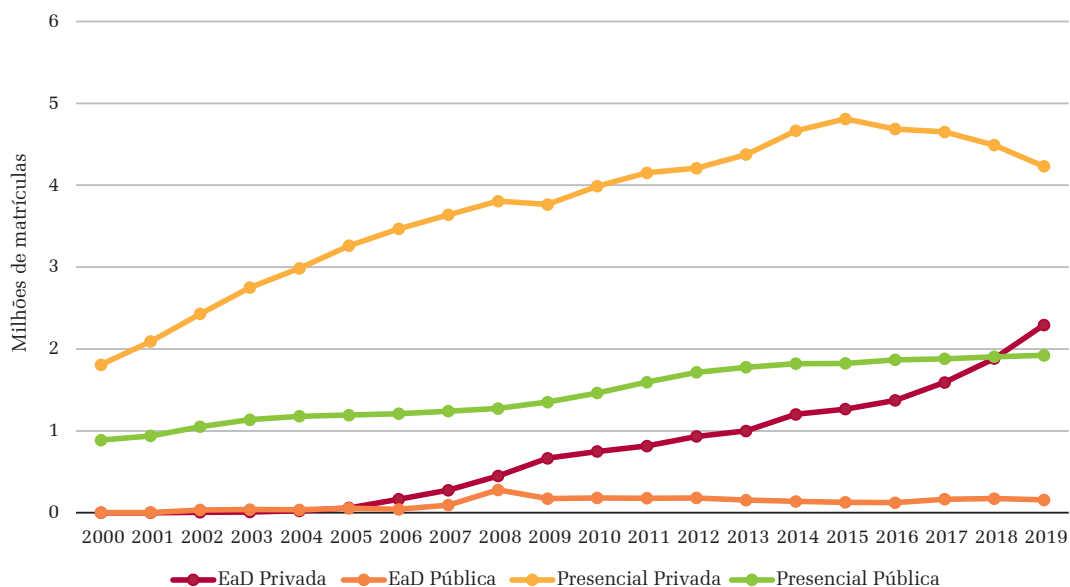


FIGURA 1

MATRÍCULAS EM CURSOS SUPERIORES DE GRADUAÇÃO, POR MODALIDADE DE ENSINO E SEGMENTO – BRASIL – 2000-2019

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2000-2019).

No período entre 2006 e 2019, o segmento público manteve uma participação no total de matrículas razoavelmente constante, em torno de 25%. Essa aparente proporcionalidade da expansão desaparece quando consideramos as diferentes

modalidades de ensino. Entre 2006 e 2008, o segmento público EaD cresceu em paralelo com o segmento privado, mas atingiu seu ápice em 2008, com 279 mil matrículas, posteriormente retraindo para 172 mil matrículas em 2009. No decênio seguinte, as matrículas públicas na modalidade EaD oscilaram entre 122 mil e 183 mil por ano, jamais voltando a ultrapassar a marca de 200 mil, que fora superada em 2008, demonstrando a dificuldade das IES públicas de realizarem progressos na ampliação de matrículas nessa modalidade.

A expansão da EaD pública entre 2006 e 2008 coincidiu com o período de implementação da UAB, a partir de 2006. Note-se, nesse sentido, que a oferta pública mais do que duplicou de 2006 para 2007, com crescimento de 124,0%; e quase triplicou de 2007 para 2008, com crescimento de 196,1%. Na modalidade presencial, as IES públicas cresceram de maneira um pouco mais intensa no período entre 2008 e 2012, durante a implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com a elevação da matrícula a taxas superiores a 6% ao ano. No restante, nota-se uma tendência de crescimento lento e progressivo das matrículas públicas presenciais.

No segmento privado, por sua vez, as matrículas presenciais cresceram de modo mais ou menos constante e intenso entre 2006 e 2015, com taxas médias de crescimento de quase 4% ao ano, e um crescimento absoluto de mais de 2 milhões de matrículas em um decênio. Nesse período, o crescimento das modalidades presenciais e EaD ocorreram quase sempre em paralelo – com exceção de 2009⁶. A partir de 2016, entretanto, a realidade do segmento privado foi outra, com tendência constante, por quatro anos seguidos, de redução das matrículas presenciais e intensificação do crescimento das matrículas EaD.

Além da tendência de substituição das matrículas presenciais pelas matrículas EaD no segmento privado, nota-se que, em 2019, as matrículas privadas na modalidade EaD ultrapassaram, pela primeira vez, o total de matrículas públicas na graduação (2,29 milhões *versus* 2,08 milhões). Em número de concluintes, a EaD privada também ultrapassou o segmento público como um todo (303,9 mil *versus* 251,4 mil), pela primeira vez na série histórica. Ou seja, em 2019, os cursos de EaD no segmento privado concederam 52,5 mil diplomas de graduação a mais do que todos os cursos do Brasil somados. Em número de ingressantes, a modalidade EaD ultrapassou pela primeira vez a presencial no segmento privado (1,56 milhão *versus* 1,51 milhão). Se essas tendências observadas após 2015 persistirem por mais alguns anos, em breve a EaD do segmento privado irá formar a maioria dos novos trabalhadores com nível superior no País⁷.

⁶ Ano no qual houve processo semelhante de retração da atividade econômica do País, diminuição das matrículas privadas presenciais e aceleração do crescimento das matrículas EaD.

⁷ Os dados de 2019 do Censo da Educação Superior, fonte das informações deste parágrafo, foram publicados quando este artigo já se encontrava em fase de finalização. Desse modo, incluímos o ano de 2019 apenas nas análises das tendências mais gerais do sistema. Nas análises subsequentes, nos restringiremos ao período entre 2010 e 2018. A inclusão de 2019 não alteraria muito as análises do segmento público, foco deste artigo, tendo em vista que a maior parte da variação no biênio ocorreu no segmento privado.

Esse processo não tem passado distante das críticas. Muito antes de atingir o patamar atual de oferta, o veloz crescimento da EaD privada já atraía preocupações no campo acadêmico. Para Segenreich, “a EAD na rede privada expandiu-se rapidamente, o que provocou inúmeras críticas, no sentido de que esse aprofundamento do processo de privatização [...] seria prejudicial à educação” (Segenreich, 2009, p. 206).

Um outro aspecto dessa realidade que chama a atenção é que se forem considerados apenas os cursos de licenciatura ou formação de professores, os de modalidade EaD corresponderam, em 2018, a 50,2% de todas as matrículas desse grau acadêmico, responsabilizando-se por 69,2% da oferta privada e 18,6% da pública. Portanto, as críticas encontradas na literatura do campo científico-educacional são dirigidas principalmente a esse grau acadêmico, que foi justamente o foco da primeira onda de expansão da modalidade nos segmentos público e privado (Giolo, 2008; 2010; Brasil. MEC, 2010⁸). Nesse “polêmico campo de saberes e práticas”, que é o da formação de professores na modalidade EaD, há uma “polarização exacerbada nos debates” (Sommer, 2010, p. 11-12). Ainda sobre os cursos de licenciatura, Dourado (2008) afirma a necessidade de romper a dicotomia entre ensino presencial e a distância por meio de:

projeto pedagógico que garanta uma sólida formação teórico-prática, professores com formação *stricto sensu*, condições adequadas de oferta, de laboratórios e bibliotecas, material didático-pedagógico em cursos presenciais e a distância, ressaltando que estes últimos devem garantir, ainda e não somente, estrutura adequada de acompanhamento, por meio de encontros presenciais regulares, além de outros meios envolvendo as tecnologias de informação e comunicação (Dourado, 2008, p. 910).

É ainda preciso considerar que o impulso inicial da expansão, concentrada na oferta de cursos de licenciatura, foi decorrente de uma demanda por formação de profissionais que já estavam exercendo funções docentes nas redes de ensino públicas e privadas. Esses profissionais, muitos deles com apenas o curso normal – formação de professores em nível médio – se viram obrigados a buscar cursos superiores de licenciatura em Pedagogia e/ou em normal superior, tendo em vista a aprovação da LDB (art. 87, § 41). Desde 2010, entretanto, a oferta da EaD, principalmente no segmento privado, não está concentrada nas licenciaturas, distribuindo-se de maneira mais igualitária entre outros graus acadêmicos: bacharelado e tecnológico. Já no segmento público, permanece uma maior concentração nas licenciaturas (Tabela 1).

Por outro lado, algumas vozes procuram alertar que o cerne da “contradição expansão *versus* qualidade da educação superior brasileira não se restringe apenas à modalidade em que se dá a oferta dos cursos” (Alonso, 2010, p. 1325). O fulcro

⁸ No documento final da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010 foi defendido que: “A formação e a valorização dos/das profissionais do magistério devem contemplar aspectos estruturais, particularmente, e superar as soluções emergenciais, tais como: cursos de graduação (formação inicial) a distância” (Brasil. MEC, 2010).

do problema da qualidade estaria no modelo de expansão desse nível de ensino no País, “crescentemente marcado pelo predomínio dos interesses privado/mercantis que desafiam a regulação estatal de caráter público e comprometem a formação universitária” (Sguissardi, 2008, p. 991). Desse modo, a EaD não poderia ser investigada como elemento autônomo em oposição a outros, mas como parte do processo ou contexto mais amplo onde está inserida, junto a outros elementos.

TABELA 1
PARTICIPAÇÃO DOS GRAUS ACADÊMICOS NAS MATRÍCULAS DA EAD,
POR SEGMENTO – BRASIL – 2010-2019

| Ano | Privada | | | Pública | | |
|------|-------------|--------------|-----------|-------------|--------------|-----------|
| | Bacharelado | Licenciatura | Tecnólogo | Bacharelado | Licenciatura | Tecnólogo |
| 2010 | 28,3% | 43,2% | 28,5% | 30,9% | 56,7% | 12,4% |
| 2011 | 30,1% | 39,8% | 30,0% | 30,2% | 58,9% | 10,9% |
| 2012 | 32,8% | 36,6% | 30,6% | 29,5% | 59,9% | 10,6% |
| 2013 | 31,9% | 35,4% | 32,8% | 27,8% | 63,3% | 9,0% |
| 2014 | 31,9% | 36,6% | 31,4% | 23,3% | 71,9% | 4,8% |
| 2015 | 32,2% | 37,7% | 30,1% | 22,4% | 68,5% | 9,1% |
| 2016 | 31,9% | 40,7% | 27,3% | 22,5% | 66,8% | 10,8% |
| 2017 | 32,1% | 39,8% | 28,1% | 23,0% | 66,5% | 10,4% |
| 2018 | 33,3% | 37,3% | 29,3% | 24,7% | 65,8% | 9,5% |
| 2019 | 35,1% | 34,6% | 30,3% | 22,0% | 67,1% | 10,9% |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base no Censo da Educação Superior/Inep (2010-2019).

Diante do desafio maior, que é o de garantir o acesso à educação superior de qualidade às populações que historicamente vêm sendo excluídas desse nível de ensino, a solução certamente não deveria passar pelo abandono da EaD como possibilidade ou alternativa relevante. Será necessário, contudo, uma modificação no direcionamento pelo qual essa modalidade tem sido “tratada pelas políticas públicas brasileiras, com ações direcionadas para o barateamento e a massificação da educação superior no Brasil” (Arruda; Arruda, 2015, p. 335).

A modalidade EaD, apesar das críticas, tem ocupado um lugar cada vez mais destacado na educação superior brasileira, pela via da expansão privada, se constituindo um dos motores de sua rápida expansão, e agravando o desequilíbrio entre as ofertas pública e privada (Senkevics, no prelo). Esse desequilíbrio, contudo, é anterior ao próprio surgimento da EaD como opção legalmente instituída, remontando ao ciclo de expansão que adveio da reforma da educação superior iniciada em 1968 (Martins, 2009). Além disso, pode-se argumentar que o segmento público, após um primeiro momento de maior interesse pela modalidade EaD, entre 1998 e 2008, parece tê-la negligenciado ou colocado em segundo plano, contribuindo, talvez, para os contornos da situação que hoje vem sendo criticada.

A expansão consistente e continuada da modalidade EaD no segmento privado ao longo dos anos evidencia a existência de uma demanda social pelo ensino a distância. Afinal, o segmento privado possui, na média, baixa relação candidato/vaga e elevada taxa de ociosidade de vagas iniciais e remanescentes (Caseiro; Azevedo, 2019). Isso implica que a alocação das matrículas, nesse segmento, ao menos enquanto houver capacidade ociosa, decorre em grande parte de fatores relacionados à demanda dos estudantes. Diagnóstico semelhante é apresentado por Carnoy *et al.* (2016) a respeito da expansão do ensino superior nos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil, nas últimas duas décadas. Segundo os autores, o crescimento da educação superior teria sido impulsionado especialmente pela demanda social de novos contingentes populacionais que passaram a concluir a educação básica (Carnoy *et al.*, 2016).

3 A CONTRIBUIÇÃO DA EAD PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

Para investigar a contribuição do ensino a distância para a democratização do acesso aos cursos de graduação, analisamos o perfil socioeconômico, etário e regional da demanda por educação superior na modalidade EaD. As informações socioeconômicas foram extraídas da Pnad Contínua e indicam a modalidade de ensino dos cursos de graduação frequentados pela população a partir de 2016. Em virtude da pequena série histórica e da estabilidade dessas informações para o período disponível (2016-2019), a análise apresentada se restringe ao ano de 2019. Antes de aprofundar a descrição dos padrões de acesso ao ensino de graduação EaD, é importante estabelecer alguns conceitos norteadores do debate e, conseqüentemente, da análise da democratização do acesso ao ensino superior. Por democratização do acesso, seguimos a definição explicitada por Senkevics (no prelo): democratizar o acesso ao ensino superior equivale a torná-lo acessível a novos estratos sociais da população.

Historicamente, em diversos países, a expansão do acesso à educação superior foi acompanhada pela progressiva diferenciação dos sistemas de ensino, em termos da oferta de cursos, organizações institucionais, modalidades de ensino e graus acadêmicos. Essa diferenciação dos sistemas de educação superior possui múltiplas causas, mas geralmente os estudantes de origem social mais desfavorecida, os novos ingressantes no sistema, beneficiários da democratização, ocupam proporcionalmente mais as instituições e cursos de menor prestígio⁹ (Shavit; Arum; Gamoran, 2007). Esse processo é conhecido como “estratificação horizontal”, por ocorrer dentro de um

⁹ Há diversas formas de medir o prestígio acadêmico dos cursos e instituições. As duas mais comuns são: i) pela seletividade/atratividade nos ingressantes mais preparados academicamente (Black; Smith, 2006; Gerbert; Cheung, 2008; Dale; Krueger, 2014); ou ii) pelos retornos salariais ou ocupacionais dos egressos (Carvalhoes; Ribeiro, 2019; Caseiro; Maciente, 2019).

mesmo nível de ensino, por oposição à “estratificação vertical”, que ocorreria entre os níveis de ensino e que comumente é medida pelos anos de estudo (Charles; Bradley, 2002; Gerber; Cheung, 2008).

Três aspectos dessa discussão nos interessam. O primeiro é que a estratificação horizontal é provocada pela “livre competição” pelas posições de maior prestígio entre indivíduos com recursos sociais desiguais. No entanto, políticas públicas podem reduzir a estratificação horizontal. Esse ponto já foi enfatizado por um dos primeiros formuladores dessa tese (Lucas, 2001). No caso brasileiro, o trabalho de Mello e Senkevics (2020) mostra como a política de cotas alterou o perfil dos ingressantes em cursos de elevado prestígio (como Medicina, Direito e Engenharia) em instituições federais de ensino.

O segundo aspecto é que a estratificação horizontal não contradiz, geralmente, a democratização do acesso, principalmente se a expansão da oferta dos cursos de menor prestígio ocorre concomitantemente à expansão da oferta dos cursos de maior prestígio. Pelo contrário, a experiência histórica mostra que esses dois processos costumam ser concomitantes. Trata-se de uma questão contrafactual: onde estariam os estudantes dos cursos de menor prestígio social caso esses cursos não existissem? Estariam nos cursos de maior prestígio? Ou não estariam em curso algum? Isso seria bom ou ruim para a vida deles?

As respostas a essas perguntas não podem ser dadas de maneira definitiva para todos os estudantes, mas é possível observar alguns padrões populacionais. Um dos trabalhos pioneiros sobre a evolução da estratificação horizontal na educação superior comparou a evolução da alocação de diferentes classes sociais em diferentes segmentos de educação superior em 15 países. Uma de suas conclusões é que a expansão dos sistemas de ensino levou a uma maior inclusão social do que a ampliação das desigualdades (Shavit; Arum; Gamoran, 2007).

O terceiro aspecto é que, pela ausência de dados mais detalhados, por vezes é assumido que o conjunto de cursos nas IES públicas é mais prestigiado que o conjunto dos cursos nas IES privadas, ou que o conjunto de cursos de bacharelado e licenciatura é mais prestigiado que o conjunto de cursos tecnológicos (Faleiros; Prates, 2015; Mont’alvão, 2016). Embora tais relações sejam observadas nas médias, dependendo da medida de prestígio utilizada, elas podem desaparecer quando dados mais detalhados são submetidos à análise. Nesse sentido, Caseiro e Maciente (2019) identificaram, para os egressos dos cursos de graduação que fizeram o Enade 2011, que o efeito da rede e da modalidade de ensino sobre os salários dos egressos eram pouco significativos quando comparados aos efeitos da área do curso e das origens sociais. Além disso, os egressos de alguns cursos tecnológicos ganhavam em média mais do que os egressos de alguns bacharelados.

Em suma, as evidências disponíveis não permitem afirmar *a priori* que o conjunto dos cursos EaD leva a um aumento nas desigualdades sociais e educacionais. Embora a EaD possa ser, na média, menos prestigiada socialmente do que o ensino

presencial, isso não significa que ela não seja uma fonte de democratização do acesso a escolarização. Geralmente, para o indivíduo, alguma forma de escolarização é melhor do que nenhuma. De todo modo, uma análise aprofundada dos efeitos da EaD está além do escopo deste artigo. É pertinente, portanto, analisar o perfil da demanda da educação a distância para verificar em que medida os cursos EaD podem contribuir para ampliar a democratização do acesso.

A Tabela 2 apresenta a distribuição dos estudantes por segmento e modalidade de ensino de acordo com o quintil de rendimentos domiciliar *per capita*. À primeira vista, a distribuição desses estudantes por estratos de rendimento não parece diferir muito de uma modalidade para outra. Em ambas as redes e modalidades de ensino a participação dos grupos sociais de menor renda é inferior aos demais. No entanto, há algumas diferenças sutis, porém importantes, entre os estratos de renda.

TABELA 2
PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE RENDIMENTO DOMICILIAR *PER CAPITA*
NO TOTAL DE ESTUDANTES QUE FREQUENTAM CURSOS DE GRADUAÇÃO,
POR SEGMENTO E MODALIDADE DE ENSINO – BRASIL – 2019

| Renda familiar <i>per capita</i> | Modalidade | Segmento | |
|----------------------------------|------------|----------|---------|
| | | Privado | Público |
| 1º quintil (menor renda) | Presencial | 5,2% | 10,9% |
| | EaD | 6,5% | 9,4% |
| 2º quintil | Presencial | 11,0% | 15,8% |
| | EaD | 13,6% | 16,7% |
| 3º quintil | Presencial | 17,9% | 20,1% |
| | EaD | 19,8% | 25,8% |
| 4º quintil | Presencial | 29,7% | 23,6% |
| | EaD | 30,3% | 23,5% |
| 5º quintil (maior renda) | Presencial | 36,1% | 29,5% |
| | EaD | 29,8% | 24,5% |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados da Pnad Contínua/IBGE.

Em primeiro lugar, nota-se que o grupo das pessoas com menor rendimentos responde por 10,9% dos estudantes do ensino presencial público, mais do que o dobro da participação desse grupo no ensino presencial privado (5,2%). Em posições intermediárias, encontra-se a participação desse grupo na modalidade EaD, sendo que no segmento público é também superior à participação do quintil de menor renda (9,4%) em relação ao segmento privado (6,5%). Esse ordenamento poderia parecer contraintuitivo, caso fosse considerada uma concepção simplificada da estratificação horizontal dos cursos de graduação. Entretanto, o que ocorre nesse caso é provavelmente algo bem intuitivo. Cabe afirmar que o quintil populacional de menor renda é composto por indivíduos com renda domiciliar *per capita* de até

R\$ 300 mensais. São, portanto, estudantes com recursos econômicos extremamente escassos e que conseguem obter maior participação relativa em cursos de menores custos. Esse padrão, de maior participação relativa da população de mais baixa renda no ensino presencial público, não nos deixa esquecer da existência de alguns custos para o estudante da modalidade EaD¹⁰.

Na modalidade presencial, em ambos os segmentos, a participação dos estudantes cresce à medida que sobe seu nível de renda, do 1º ao 5º quintil. Na EaD, esse padrão se altera, tanto no segmento privado quanto no público, com diferenças. No segmento privado, o padrão anterior, de crescimento de participação a cada elevação no nível de renda, não se repete na passagem do 4º para o 5º quintil. No segmento público, a presença de estudantes no 3º quintil de renda *per capita* familiar é superior tanto ao 4º quanto ao 5º quintil. Além disso, no segmento privado, a presença de estudantes do quintil de renda mais elevada (5º quintil) foi maior no ensino presencial do que na EaD. Há um padrão geral, mesmo que não tão proeminente, de maior presença dos estudantes de menor renda familiar *per capita* na modalidade EaD. Contudo, é bastante contrastante a comparação entre a presença dos estudantes do quintil mais elevado de renda, onde claramente se repete a tendência observada no segmento privado: os estudantes de maior renda (5º quintil) estão mais presentes no ensino presencial do que na modalidade a distância.

Esses resultados possibilitam interpretações a respeito da contribuição que cada segmento e modalidade de ensino oferece para a democratização do acesso à educação superior no País. Pode-se constatar, por exemplo, que o segmento público inclui mais estudantes dos quintis de renda familiar *per capita* mais baixa (1º e 2º) do que o segmento privado, tanto na modalidade presencial quanto em EaD. Além disso, no segmento público também há uma participação menor nos quintis de renda mais alta (4º e 5º) do que no segmento privado, em ambas as modalidades. Embora exista uma distribuição desigual de oportunidades de acesso ao ensino superior, em ambos os segmentos, essa desigualdade ocorre em menor grau no segmento público.

Na Tabela 3 são considerados os perfis de cor/raça dos estudantes de cursos de graduação, sendo possível constatar diferenças ainda mais nítidas na participação de estudantes negros (pretos e pardos) entre as duas modalidades de ensino. O percentual de estudantes negros é maior na modalidade EaD do que na presencial tanto no segmento privado quanto no público. Quando se consideram apenas os estudantes pretos, a participação é ainda maior na modalidade EaD, chegando ao dobro da modalidade presencial no segmento público. No segmento público, os pretos respondem por 20% dos estudantes da modalidade EaD e por 9,7% da modalidade presencial.

¹⁰ Como, por exemplo, equipamentos e planos de acesso à internet. Não obstante, esses custos são provavelmente inferiores aos custos das mensalidades nas IES privadas. E, por essa razão, o quinto de menor renda tem menor participação na modalidade presencial do segmento privado.

TABELA 3
PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS ÉTNICOS-RACIAIS NO TOTAL DE ESTUDANTES QUE FREQUENTAM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR SEGMENTO E MODALIDADE DE ENSINO – BRASIL – 2019

| Cor/raça | Modalidade | Segmento | |
|----------|------------|----------|---------|
| | | Privado | Público |
| Branca | Presencial | 53,1% | 49,3% |
| | EaD | 48,7% | 40,4% |
| Parda | Presencial | 38,4% | 39,6% |
| | EaD | 40,0% | 38,9% |
| Preta | Presencial | 7,8% | 9,7% |
| | EaD | 10,3% | 20,0% |
| Amarela | Presencial | 0,6% | 1,1% |
| | EaD | 0,5% | 0,4% |
| Indígena | Presencial | 0,2% | 0,4% |
| | EaD | 0,4% | 0,2% |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2019).

Há também diferenças importantes no perfil de ocupação dos estudantes das diferentes modalidades de ensino superior (Tabela 4). Entre os mais jovens (até 24 anos), 53,9% dos que estudam na modalidade presencial são desocupados ou não fazem parte da força de trabalho, enquanto os que têm alguma ocupação profissional representam 46,1%. Nessa faixa etária, o percentual de ocupação cresce para 70,3% quando consideramos os estudantes de EaD. Entre os estudantes com 25 anos ou mais, aqueles que cursavam a educação superior ao mesmo tempo que exerciam alguma atividade remunerada também eram mais numerosos na modalidade EaD (84,7%) em relação à modalidade presencial (71,2%).

A Tabela 5 revela mais informações sobre a especificidade do público da EaD, apresentando as distribuições de matrículas por faixas de idade e modalidade de ensino. Nota-se que o ensino presencial atende um público predominantemente mais jovem, principalmente na faixa etária até 24 anos de idade (88,8%), sendo majoritário também entre os estudantes de 25 a 34 anos (68,9%). Nas faixas etárias mais elevadas, há uma divisão mais equânime dos estudantes entre as modalidades EaD e presencial, sendo que na faixa dos 45 aos 54 anos a maioria dos estudantes está matriculada na EaD. Em todas as faixas etárias, nota-se um maior crescimento da modalidade EaD no período analisado.

TABELA 4

**DISTRIBUIÇÃO DOS ESTUDANTES QUE FREQUENTAM CURSOS DE GRADUAÇÃO,
POR CONDIÇÃO NO TRABALHO, MODALIDADE DE ENSINO E FAIXA ETÁRIA – BRASIL – 2019**

| Ocupação | Até 24 anos | | 25 anos em diante | |
|------------------------------------|-------------|-------|-------------------|-------|
| | Presencial | EaD | Presencial | EaD |
| Não faz parte da força de trabalho | 40,4% | 18,7% | 19,3% | 8,7% |
| Desocupado | 13,5% | 11,0% | 9,5% | 6,6% |
| Ocupado | 46,1% | 70,3% | 71,2% | 84,7% |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2019).

TABELA 5

**MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR FAIXAS DE IDADE E MODALIDADE
DE ENSINO – BRASIL – 2010/2018**

| Faixas de Idade | Modalidade de Ensino | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 | "Variação (2010/2018)*" |
|----------------------------|----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------------|
| 24 anos ou menos | Presencial | 3.088.296 | 3.373.903 | 3.707.040 | 3.828.386 | 3.860.845 | 25,0% |
| | % | 94,8% | 94,1% | 93,2% | 92,2% | 88,8% | -5,9 p.p. |
| | EaD | 171.063 | 212.795 | 269.492 | 326.111 | 486.078 | 184,2% |
| | % | 5,2% | 5,9% | 6,8% | 7,8% | 11,2% | 5,9 p.p. |
| 25 a 34 anos | Presencial | 1.708.039 | 1.839.066 | 1.987.514 | 1.933.375 | 1.783.058 | 4,4% |
| | % | 82,0% | 79,8% | 78,0% | 76,1% | 68,9% | -13,1 p.p. |
| | EaD | 375.499 | 464.529 | 560.781 | 608.338 | 806.326 | 114,7% |
| | % | 18,0% | 20,2% | 22,0% | 23,9% | 31,1% | 13,1 p.p. |
| 35 a 44 anos | Presencial | 464.862 | 510.000 | 573.520 | 577.381 | 546.895 | 17,6% |
| | % | 64,5% | 63,4% | 61,9% | 59,5% | 50,2% | -14,3 p.p. |
| | EaD | 255.737 | 294.777 | 352.990 | 393.603 | 541.733 | 111,8% |
| | % | 35,5% | 36,6% | 38,1% | 40,5% | 49,8% | 14,3 p.p. |
| 45 a 54 anos | Presencial | 154.606 | 163.654 | 176.555 | 171.605 | 159.585 | 3,2% |
| | % | 58,7% | 57,9% | 57,3% | 55,7% | 46,9% | -11,8 p.p. |
| | EaD | 108.609 | 118.890 | 131.523 | 136.554 | 180.333 | 66,0% |
| | % | 41,3% | 42,1% | 42,7% | 44,3% | 53,1% | 11,8 p.p. |
| 55 anos ou mais | Presencial | 33.317 | 37.215 | 41.542 | 43.536 | 43.861 | 31,6% |
| | % | 63,4% | 61,9% | 60,6% | 59,4% | 51,1% | -12,3 p.p. |
| | EaD | 19.271 | 22.859 | 27.056 | 29.812 | 42.041 | 118,2% |
| | % | 36,6% | 38,1% | 39,4% | 40,6% | 48,9% | 12,3 p.p. |
| Total de matrículas | | 6.379.299 | 7.037.688 | 7.828.013 | 8.048.701 | 8.450.755 | |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010/2018).

* Variação em percentuais (%) para os números absolutos e em pontos percentuais (p.p.) para a participação relativa.

As duas análises de perfil de estudante acima apresentadas, conjugadas, mostram que a EaD alcança com maior intensidade um público de mais idade, que já trabalha e que, provavelmente, não teve a oportunidade de cursar o ensino superior assim que concluiu o ensino médio. Como a maior parte da oferta atual em EaD se encontra no segmento privado, o que implica no pagamento de mensalidades, supõe-se que os estudantes nela matriculados somente ingressaram na educação superior após uma série de condições serem alcançadas. A existência de condições financeiras para arcar com os custos de uma educação superior privada, a perspectiva de melhorar sua inserção do mercado de trabalho e a inflexibilidade em termos de horários de estudo, em virtude da necessidade de conciliar os estudos com a vida profissional e familiar, podem ser fatores associados a esse ingresso tardio num curso superior de graduação da modalidade EaD.

3.1 AS CONTRIBUIÇÕES DA EAD PARA A INTERIORIZAÇÃO, A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS DA OFERTA E O ATENDIMENTO A PÚBLICOS ESPECÍFICOS

Num primeiro nível de análise, pode-se constatar, com base na Tabela 6 e no Cartograma 1, como se distribui a oferta de educação superior nos municípios brasileiros, consideradas as modalidades de ensino. Nota-se que 3.329 ou 59,8% do total de 5.570 municípios existentes não possuíam oferta de educação superior em 2018. Além disso, entre os 2.241 municípios com alguma oferta de educação superior (40,2%), em torno da metade deles (1.120 ou 20,1% do total) era formada por municípios com oferta apenas da modalidade EaD e em 290 (5,2%) predominava a oferta dessa modalidade sobre a oferta presencial. Em 1.008 municípios (18,1%), existiam ambas as modalidades, sendo que na maior parte deles (716 ou 12,9% do total) a oferta presencial superava a de EaD.

Sem considerar o porte populacional de cada município, verifica-se que a EaD alcança um maior número de municípios. Mais especificamente, em metade dos municípios que têm alguma oferta de cursos de graduação, essa oferta ocorre apenas na modalidade EaD. Já nos municípios que têm o ensino presencial, este tende a superar a EaD em número de matrículas. Ou seja, a modalidade EaD pode ser a única oportunidade para parcela da população brasileira obter um diploma de graduação. Essa maior cobertura territorial da EaD pode ser também observada por meio do Cartograma 1, que representa o tamanho da oferta em cada município.

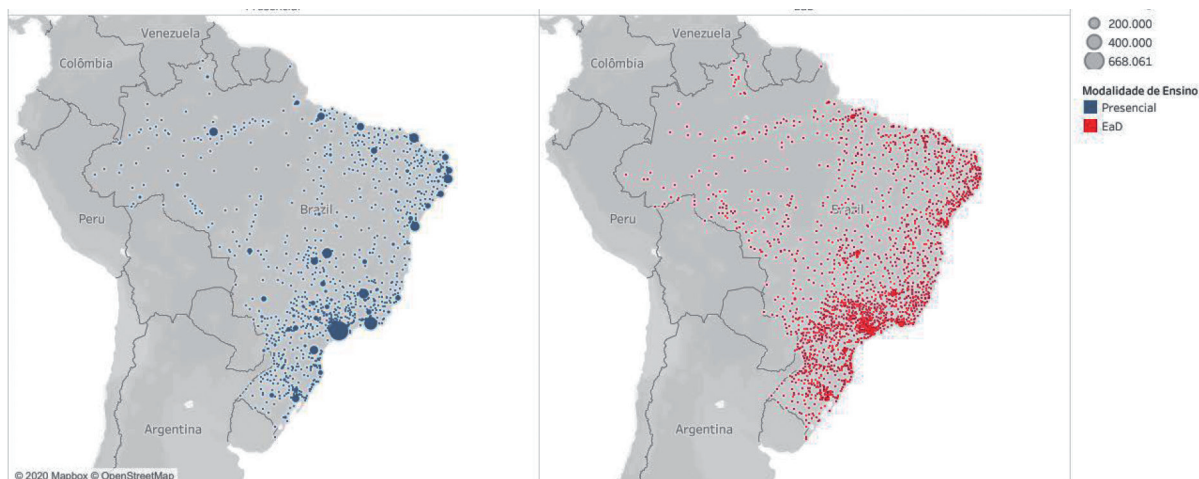
A maior interiorização da EaD é confirmada pela Tabela 7. Observa-se que o grau de interiorização das matrículas em cursos de graduação varia se considerarmos as modalidades presencial e EaD e os segmentos público e privado. Entre 2009 e 2018, o percentual de matrículas no interior – ou fora das capitais de cada unidade da Federação (UF) – foi sempre maior na modalidade EaD em relação à modalidade

presencial, tanto no segmento privado (69,3% *versus* 50,7% em 2018) quanto no público (87,3% *versus* 61,4% em 2018). Além disso, a combinação entre segmento público e modalidade EaD é a que apresenta maior percentual de interiorização, revelando que a EaD como um todo tende a atender mais a população que vive no interior, e que essa relação é ainda maior no segmento público, em que 87,3% das matrículas ocorrem fora das capitais.

TABELA 6
OFERTA DE CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR MODALIDADE DE ENSINO E NÚMERO DE MUNICÍPIOS – BRASIL – 2018

| | Quantidade | Percentual |
|---------------------------------------|--------------|----------------|
| Municípios (total): | 5.570 | 100,00% |
| A. Sem oferta de cursos de graduação | 3.329 | 59,80% |
| B. Com oferta de cursos de graduação | 2.241 | 40,20% |
| B1. Oferta apenas EaD | 1.120 | 20,10% |
| B2. Oferta apenas presencial | 113 | 2,00% |
| B3. Oferta EaD superior à presencial | 290 | 5,20% |
| B4. Oferta presencial superior à EaD | 716 | 12,90% |
| B5. Ofertas iguais (EaD e presencial) | 2 | 0,00% |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2018).



CARTOGRAMA 1
DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, POR MUNICÍPIOS E MODALIDADE DE ENSINO – BRASIL – 2018

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2018).

Com base nesses dados, compreende-se que a expansão pública na modalidade EaD pode ser um instrumento bastante valioso para a interiorização da educação superior. Apesar desse potencial, a oferta de educação superior pública de EaD fora das capitais dos estados é de pouca magnitude, se comparada à oferta privada. Uma vez que a EaD no segmento privado cresceu com velocidade muito superior à EaD no segmento público, a participação percentual do segmento público na oferta total de EaD no interior caiu de 22,6% em 2009 para 10,4% em 2018.

TABELA 7
MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR MODALIDADE DE ENSINO, SEGMENTO E LOCALIZAÇÃO – BRASIL – 2009-2018

| Ano | Presencial | | | | | | EaD | | | | | |
|------|------------|-----------|------------|-----------|---------|------------|-----------|---------|------------|----------|---------|------------|
| | Privada | | | Pública | | | Privada | | | Pública | | |
| | Interior | Capital | % Interior | Interior | Capital | % Interior | Interior | Capital | % Interior | Interior | Capital | % Interior |
| 2009 | 1.917.863 | 1.846.865 | 50,9% | 765.017 | 586.151 | 56,6% | 482.679 | 181.521 | 72,7% | 140.680 | 31.714 | 81,6% |
| 2010 | 2.023.915 | 1.963.509 | 50,8% | 834.317 | 627.379 | 57,1% | 533.285 | 215.292 | 71,2% | 132.230 | 49.088 | 72,9% |
| 2011 | 2.093.005 | 2.058.366 | 50,4% | 940.168 | 655.223 | 58,9% | 572.936 | 242.067 | 70,3% | 149.907 | 28.017 | 84,3% |
| 2012 | 2.101.468 | 2.106.618 | 49,9% | 1.044.084 | 671.668 | 60,9% | 658.957 | 273.269 | 70,7% | 122.703 | 58.921 | 67,6% |
| 2013 | 2.183.550 | 2.190.881 | 49,9% | 1.080.150 | 697.824 | 60,8% | 708.017 | 291.002 | 70,9% | 118.980 | 35.573 | 77,0% |
| 2014 | 2.349.343 | 2.315.199 | 50,4% | 1.123.070 | 698.559 | 61,7% | 833.786 | 368.683 | 69,3% | 116.521 | 22.852 | 83,6% |
| 2015 | 2.451.536 | 2.358.257 | 51,0% | 1.115.953 | 707.799 | 61,2% | 867.340 | 398.019 | 68,5% | 106.838 | 21.555 | 83,2% |
| 2016 | 2.371.923 | 2.314.883 | 50,6% | 1.140.408 | 727.069 | 61,1% | 937.793 | 434.024 | 68,4% | 101.254 | 21.347 | 82,6% |
| 2017 | 2.360.281 | 2.289.616 | 50,8% | 1.148.546 | 731.238 | 61,1% | 1.089.638 | 501.447 | 68,5% | 138.015 | 27.557 | 83,4% |
| 2018 | 2.277.618 | 2.212.072 | 50,7% | 1.169.998 | 734.556 | 61,4% | 1.304.846 | 577.504 | 69,3% | 151.040 | 21.887 | 87,3% |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2009-2018).

Essa observação ganha relevo na medida em que o percentual de interiorização das matrículas em EaD (públicas e privadas somadas) caiu de 74,0% em 2009 para 70,8% em 2018. Entre 2009 e 2018, a EaD cresceu mais nas capitais do que nos interiores dos estados, visto que o percentual de interiorização das matrículas privadas esteve em queda. Apesar dessa oferta ainda ser maior no interior do que nas capitais, parece haver uma tendência de a EaD privada aumentar sua presença e importância nas capitais, talvez pela substituição de parte das matrículas que antes eram presenciais. Trata-se de uma reacomodação do mercado privado de educação superior, que pode ser creditada, em alguma medida, à aceleração de tendências provocada pelo contexto da crise econômica instalada no País a partir de 2015¹¹.

¹¹ Provavelmente, a pandemia da covid-19, que atingiu o Brasil no ano de 2020, pela imposição da experiência com o ensino remoto emergencial, acelere ainda mais essas tendências, com o uso cada vez mais massivo da mediação tecnológica no ensino superior, em IES privadas e públicas, seja através da modalidade EaD ou de modelos híbridos de ensino. Entretanto, os dados utilizados neste estudo não permitirão investigar essa hipótese, que deverá ser tema de pesquisas futuras.

Na perspectiva dos novos e antigos postulantes ao ensino superior, a modalidade EaD pode ter se transformado, paulatinamente, em alternativa cada vez mais plausível para o alcance de um título de nível superior; ainda mais quando considerada a falta de oferta presencial nos municípios onde este público vive e trabalha, ou a oferta apenas de cursos que podem não atender aos seus interesses ou expectativas. Igualmente, para aqueles que precisam conciliar os estudos com o trabalho, como é o caso das pessoas mais velhas e dos jovens de menor renda, a EaD pode ser muitas vezes a melhor opção – quando outros fatores são levados em conta, como os horários, as distâncias e as situações consideradas de risco. A relativamente pequena oferta de ensino superior público, conjugada às dificuldades familiares de custear as mensalidades de um curso privado presencial, podem também levar ao aumento da procura pela EaD.

Sob a ótica da análise das características de oferta e do perfil da demanda por cursos de graduação EaD, a expansão pública dessa modalidade de ensino poderia ser considerada bem-vinda por três motivos: primeiro, porque ajudaria a enfrentar o desafio da baixa cobertura da população nesse nível de ensino, oferecendo maiores oportunidades de acesso principalmente àqueles que não têm condições ou têm dificuldades de pagar mensalidades em IES privadas; segundo, porque uma maior participação pública na expansão da EaD poderia induzir ou contribuir para a melhoria da qualidade da EaD como um todo; terceiro, porque ajudaria a reduzir o desequilíbrio entre a oferta pública e privada, que é ainda mais grave nessa modalidade, conforme ressaltado pelo Parecer CNE/CES nº 564/2015:

a despeito da duplicação de vagas ocorrida entre 2003 e 2013 no ensino superior federal (incrementado pelo Reuni, entre outros), que se naturalizou como tendência, nas últimas décadas, uma concentração de matrículas no setor privado. Esses indicadores revelam a necessidade de amplo planejamento, visando garantir dinâmica expansionista de qualidade e que atenda à definição do PNE, que preconiza que 40% das novas vagas deverão se efetivar no setor público. Pensar a expansão, e consequente interiorização da educação superior, com qualidade, deve ser resultante de planejamento que vise superar as assimetrias regionais na graduação e pós-graduação no país, inclusive no que concerne à oferta de educação superior na modalidade a distância (Brasil. MEC. CNE. CES, 2015a).

Examinadas as características da oferta e o perfil da demanda da EaD em nível de graduação, e constatado o potencial social de inclusão com qualidade por essa modalidade no segmento público, cabe agora buscar nas experiências históricas modelos bem consolidados dessa expansão. O pequeno inventário de iniciativas que será apresentado visa dar um primeiro passo no sentido de demonstrar que a expansão pública na modalidade EaD não só é possível como tem sido efetivada, de maneira bem-sucedida, em algumas unidades da Federação, por meio de estruturas e modelos que já existem e que podem inspirar experiências similares.

4 A OFERTA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: PARA ALÉM DA RETRAÇÃO (2010-2018)

Na Tabela 8, observa-se que o movimento de queda nas matrículas na EaD pública ocorreu em todas as regiões do País, com exceção do Sudeste. Essa redução ocorreu de forma mais acentuada na região Norte, justamente onde a modalidade a distância tinha a maior participação na oferta pública em 2010, com 18,5% do total. Esse percentual passou a ser de 3,8% em 2018, o mais baixo na comparação com as demais regiões. Em tendência oposta, no Sudeste, a EaD tinha a menor participação na oferta pública em 2010, com 8,2%, e foi a única que apresentou crescimento, dobrando a oferta (variação de 43.977 ou 99,9%) e se constituindo na região com maior participação da EaD no segmento público em 2018 (11,6%). Esse resultado da região Sudeste foi alcançado basicamente pela contribuição de dois estados, Rio de Janeiro e São Paulo, que seguiram estratégias distintas de ampliação da oferta em EaD.

As unidades da Federação com maior percentual de participação da EaD na oferta pública em 2018 foram: Piauí (22,0%), Rio de Janeiro (18,9%), São Paulo (13,0%), Maranhão (12,3%), Mato Grosso (10,8%) e Roraima (10,1%). Entretanto, no período analisado, os únicos que associaram crescimento das matrículas públicas em EaD com aumento na taxa de participação dessa modalidade foram: Piauí – com crescimento de 6.012 matrículas e variação de 8,8 pontos percentuais (p.p.) na participação no total do segmento público – Rio de Janeiro (15.002 e 5,0 p.p.) e São Paulo (37.609 e 10,6 p.p.). Por isso, são para essas três UFs que o foco deste trabalho se voltará na próxima subseção, com o objetivo de conhecer modelos relativamente consolidados e, de certo modo, bem-sucedidos, para expansão da EaD no segmento público de educação superior.

Antes da análise dos três estados selecionados, é possível lançar luz sobre a importância da UAB para a expansão pública da EaD na educação superior. A Tabela 9 mostra que a oferta de EaD pública é, na maior parte do País, com exceção do estado de São Paulo, uma oferta vinculada a polos da UAB. Em nível nacional, por exemplo, as matrículas públicas da EaD reduziram de 181.602, em 2010, para 172.927, em 2018. No mesmo período, também houve queda no número de matrículas localizadas em polos do Sistema UAB, de 110.365 para 109.072. Entretanto, a participação dos polos UAB na oferta total de EaD se manteve alta e até se elevou de 60,8% para 63,1%.

TABELA 8

MATRÍCULAS EM CURSOS SUPERIORES PÚBLICOS DE GRADUAÇÃO, POR MODALIDADE DE ENSINO, REGIÃO E UF – BRASIL – 2010/2018

| Brasil/Região/UF | Ano | | | | | | Variação EaD (2010/2018) | | |
|---------------------|------------|---------|-------|------------|---------|-------|--------------------------|--------|-------|
| | 2010 | | | 2018 | | | n | % | p.p. |
| | Presencial | EaD | % EaD | Presencial | EaD | % EaD | | | |
| Brasil | 1.461.696 | 181.602 | 11,1% | 1.904.554 | 172.927 | 8,3% | -8.675 | -4,8% | -2,7 |
| Norte | 152.469 | 34.667 | 18,5% | 190.108 | 7.442 | 3,8% | -27.225 | -78,5% | -14,8 |
| Rondônia | 7.381 | 2.549 | 25,7% | 11.836 | 546 | 4,4% | -2.003 | -78,6% | -21,3 |
| Acre | 12.313 | 1.777 | 12,6% | 11.389 | 184 | 1,6% | -1.593 | -89,6% | -11,0 |
| Amazonas | 44.356 | 1.542 | 3,4% | 50.004 | 1.042 | 2,0% | -500 | -32,4% | -1,3 |
| Roraima | 9.982 | 1.397 | 12,3% | 9.025 | 1.009 | 10,1% | -388 | -27,8% | -2,2 |
| Pará | 50.138 | 5.957 | 10,6% | 70.508 | 1.347 | 1,9% | -4.610 | -77,4% | -8,7 |
| Amapá | 7.652 | 305 | 3,8% | 12.762 | 998 | 7,3% | 693 | 227,2% | 3,4 |
| Tocantins | 20.647 | 21.140 | 50,6% | 24.584 | 2.316 | 8,6% | -18.824 | -89,0% | -42,0 |
| Nordeste | 438.090 | 55.998 | 11,3% | 560.396 | 49.714 | 8,1% | -6.284 | -11,2% | -3,2 |
| Maranhão | 34.228 | 9.023 | 20,9% | 59.290 | 8.306 | 12,3% | -717 | -7,9% | -8,6 |
| Piauí | 39.090 | 5.916 | 13,1% | 42.310 | 11.928 | 22,0% | 6.012 | 101,6% | 8,8 |
| Ceará | 60.430 | 5.983 | 9,0% | 91.192 | 7.415 | 7,5% | 1.432 | 23,9% | -1,5 |
| Rio Grande do Norte | 39.698 | 3.925 | 9,0% | 49.105 | 2.188 | 4,3% | -1.737 | -44,3% | -4,7 |
| Paraíba | 53.036 | 6.016 | 10,2% | 65.920 | 4.615 | 6,5% | -1.401 | -23,3% | -3,6 |
| Pernambuco | 80.808 | 7.135 | 8,1% | 84.334 | 3.717 | 4,2% | -3.418 | -47,9% | -3,9 |
| Alagoas | 31.060 | 4.059 | 11,6% | 35.839 | 3.822 | 9,6% | -237 | -5,8% | -1,9 |
| Sergipe | 21.122 | 5.099 | 19,4% | 24.802 | 2.177 | 8,1% | -2.922 | -57,3% | -11,4 |
| Bahia | 78.618 | 8.842 | 10,1% | 107.604 | 5.546 | 4,9% | -3.296 | -37,3% | -5,2 |
| Sudeste | 493.881 | 44.019 | 8,2% | 668.289 | 87.996 | 11,6% | 43.977 | 99,9% | 3,5 |
| Minas Gerais | 133.041 | 14.154 | 9,6% | 200.929 | 7.411 | 3,6% | -6.743 | -47,6% | -6,1 |
| Espírito Santo | 23.431 | 4.463 | 16,0% | 30.032 | 2.572 | 7,9% | -1.891 | -42,4% | -8,1 |
| Rio de Janeiro | 125.374 | 20.224 | 13,9% | 151.258 | 35.226 | 18,9% | 15.002 | 74,2% | 5,0 |
| São Paulo | 212.035 | 5.178 | 2,4% | 286.070 | 42.787 | 13,0% | 37.609 | 726,3% | 10,6 |
| Sul | 242.367 | 33.782 | 12,2% | 302.329 | 19.089 | 5,9% | -14.693 | -43,5% | -6,3 |
| Paraná | 113.569 | 21.498 | 15,9% | 134.131 | 10.349 | 7,2% | -11.149 | -51,9% | -8,8 |
| Santa Catarina | 56.325 | 3.381 | 5,7% | 62.535 | 2.477 | 3,8% | -904 | -26,7% | -1,9 |
| Rio Grande do Sul | 72.473 | 8.903 | 10,9% | 105.663 | 6.263 | 5,6% | -2.640 | -29,7% | -5,3 |
| Centro-Oeste | 134.889 | 12.852 | 8,7% | 183.432 | 8.686 | 4,5% | -4.166 | -32,4% | -4,2 |
| Mato Grosso do Sul | 25.107 | 1.263 | 4,8% | 34.448 | 1.384 | 3,9% | 121 | 9,6% | -0,9 |
| Mato Grosso | 32.210 | 5.930 | 15,5% | 43.485 | 5.242 | 10,8% | -688 | -11,6% | -4,8 |
| Goiás | 52.822 | 3.933 | 6,9% | 65.555 | 2.056 | 3,0% | -1.877 | -47,7% | -3,9 |
| Distrito Federal | 24.750 | 1.726 | 6,5% | 39.944 | 4 | 0,0% | -1.722 | -99,8% | -6,5 |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010/2018).

Esse mesmo padrão de aumento da dependência em relação à oferta da EaD vinculada à UAB ocorreu em quase todas as regiões e unidades da Federação. A única região na qual diminuíram as matrículas vinculadas a polos UAB foi a Sudeste, e esse resultado ocorreu integralmente em razão do estado de São Paulo, onde houve redução da participação dos polos UAB na oferta da EaD pública. Em todas as outras regiões, nas quais o total de matrículas públicas da EaD caiu, aumentou substantivamente a participação das matrículas vinculadas aos polos UAB: na região Norte, de 60,6% para 89,4%; Nordeste, de 66,9% para 74,9%; Sul, de 48,7% para 80,4%; e Centro-Oeste, de 37,7% para 89,7%.

TABELA 9

**PARTICIPAÇÃO DOS POLOS VINCULADOS À UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
NAS MATRÍCULAS PÚBLICAS DA EAD, POR REGIÃO E UF – BRASIL – 2010/2018**

(continua)

| Brasil/Região/ UF | Ano | | | | | | Variação (2010/2018) | | |
|----------------------|----------------|----------------|--------------|----------------|----------------|--------------|----------------------|---------------|-------------------|
| | 2010 | | | 2018 | | | Geral | UAB | % UAB |
| | Geral | UAB | % UAB | Geral | UAB | % UAB | | | |
| Brasil | 181.602 | 110.365 | 60,8% | 172.927 | 109.072 | 63,1% | -8.675 | -1.293 | 2,3 p.p. |
| Norte | 34.667 | 21.022 | 60,6% | 7.442 | 6.654 | 89,4% | -27.225 | -14.368 | 28,8 p.p. |
| Rondônia | 2.549 | 885 | 34,7% | 546 | 197 | 36,1% | -2.003 | -688 | 1,4 p.p. |
| Acre | 1.777 | 1.373 | 77,3% | 184 | 182 | 98,9% | -1.593 | -1.191 | 21,6 p.p. |
| Amazonas | 1.542 | 1.164 | 75,5% | 1.042 | 1.029 | 98,8% | -500 | -135 | 23,3 p.p. |
| Roraima | 1.397 | 1.382 | 98,9% | 1.009 | 1.009 | 100,0% | -388 | -373 | 1,1 p.p. |
| Pará | 5.957 | 3.970 | 66,6% | 1.347 | 1.347 | 100,0% | -4.610 | -2.623 | 33,4 p.p. |
| Amapá | 305 | 305 | 100,0% | 998 | 998 | 100,0% | 693 | 693 | 0,0 p.p. |
| Tocantins | 21.140 | 11.943 | 56,5% | 2.316 | 1.892 | 81,7% | -18.824 | -10.051 | 25,2 p.p. |
| Nordeste | 55.998 | 37.456 | 66,9% | 49.714 | 37.232 | 74,9% | -6.284 | -224 | 8,0 p.p. |
| Maranhão | 9.023 | 3.805 | 42,2% | 8.306 | 3.979 | 47,9% | -717 | 174 | 5,7 p.p. |
| Piauí | 5.916 | 5.219 | 88,2% | 11.928 | 10.236 | 85,8% | 6.012 | 5.017 | -2,4 p.p. |
| Ceará | 5.983 | 4.718 | 78,9% | 7.415 | 5.958 | 80,4% | 1.432 | 1.240 | 1,5 p.p. |
| Rio Grande do Norte | 3.925 | 1.813 | 46,2% | 2.188 | 1.680 | 76,8% | -1.737 | -133 | 30,6 p.p. |
| Paraíba | 6.016 | 5.412 | 90,0% | 4.615 | 2.989 | 64,8% | -1.401 | -2.423 | -25,2 p.p. |
| Pernambuco | 7.135 | 4.019 | 56,3% | 3.717 | 2.269 | 61,0% | -3.418 | -1.750 | 4,7 p.p. |
| Alagoas | 4.059 | 3.369 | 83,0% | 3.822 | 3.207 | 83,9% | -237 | -162 | 0,9 p.p. |
| Sergipe | 5.099 | 5.002 | 98,1% | 2.177 | 2.177 | 100,0% | -2.922 | -2.825 | 1,9 p.p. |
| Bahia | 8.842 | 4.099 | 46,4% | 5.546 | 4.737 | 85,4% | -3.296 | 638 | 39,1 p.p. |
| Sudeste | 44.019 | 30.592 | 69,5% | 87.996 | 42.042 | 47,8% | 43.977 | 11.450 | -21,7 p.p. |
| Minas Gerais | 14.154 | 9.151 | 64,7% | 7.411 | 6.054 | 81,7% | -6.743 | -3.097 | 17,0 p.p. |
| Espírito Santo | 4.463 | 3.280 | 73,5% | 2.572 | 2.556 | 99,4% | -1.891 | -724 | 25,9 p.p. |

TABELA 9

**PARTICIPAÇÃO DOS POLOS VINCULADOS À UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
NAS MATRÍCULAS PÚBLICAS DA EAD, POR REGIÃO E UF – BRASIL – 2010/2018**

(conclusão)

| Brasil/Região/ UF | Ano | | | | | | Variação (2010/2018) | | |
|----------------------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|----------------------|--------|------------|
| | 2010 | | | 2018 | | | Geral | UAB | % UAB |
| | Geral | UAB | % UAB | Geral | UAB | % UAB | | | |
| Rio de Janeiro | 20.224 | 14.681 | 72,6% | 35.226 | 29.731 | 84,4% | 15.002 | 15.050 | 11,8 p.p. |
| São Paulo | 5.178 | 3.480 | 67,2% | 42.787 | 3.701 | 8,6% | 37.609 | 221 | -58,6 p.p. |
| Sul | 33.782 | 16.452 | 48,7% | 19.089 | 15.349 | 80,4% | -14.693 | -1.103 | 31,7 p.p. |
| Paraná | 21.498 | 7.109 | 33,1% | 10.349 | 7.268 | 70,2% | -11.149 | 159 | 37,2 p.p. |
| Santa Catarina | 3.381 | 2.149 | 63,6% | 2.477 | 2.378 | 96,0% | -904 | 229 | 32,4 p.p. |
| Rio Grande do Sul | 8.903 | 7.194 | 80,8% | 6.263 | 5.703 | 91,1% | -2.640 | -1.491 | 10,3 p.p. |
| Centro-Oeste | 12.852 | 4.843 | 37,7% | 8.686 | 7.795 | 89,7% | -4.166 | 2.952 | 52,1 p.p. |
| Mato Grosso do Sul | 1.263 | 712 | 56,4% | 1.384 | 1.068 | 77,2% | 121 | 356 | 20,8 p.p. |
| Mato Grosso | 5.930 | 1.582 | 26,7% | 5.242 | 5.111 | 97,5% | -688 | 3.529 | 70,8 p.p. |
| Goiás | 3.933 | 1.759 | 44,7% | 2.056 | 1.612 | 78,4% | -1.877 | -147 | 33,7 p.p. |
| Distrito Federal | 1.726 | 790 | 45,8% | 4 | 4 | 100,0% | -1.722 | -786 | 54,2 p.p. |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010/2018).

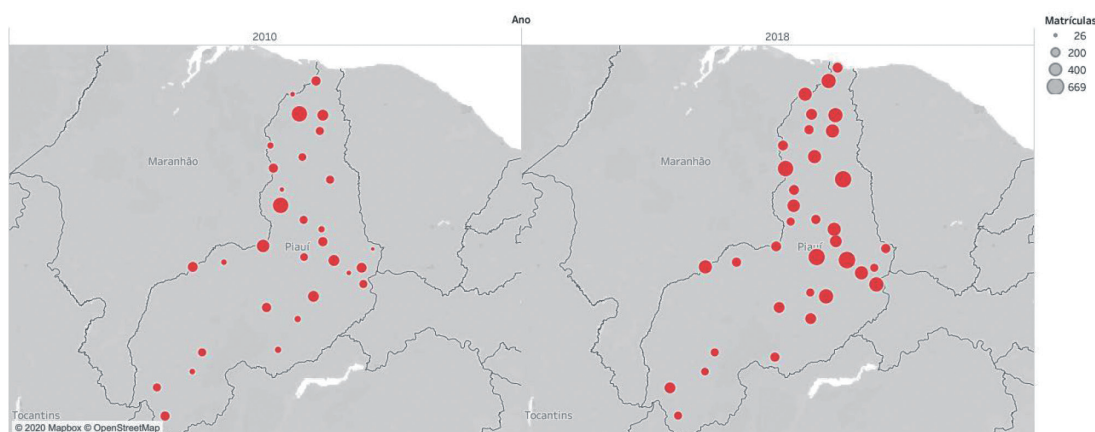
Além de São Paulo, a participação relativa dos polos UAB no total de matrículas caiu em apenas outros dois estados: Paraíba e Piauí. Na Paraíba, essa redução ocorreu concomitante à queda acentuada do total de matrículas. No Piauí, por outro lado, a redução da participação da UAB ocorreu ao mesmo tempo em que dobraram as matrículas vinculadas a polo UAB. Ou seja, as matrículas não vinculadas à UAB cresceram ainda mais. No Rio de Janeiro, houve situação semelhante à do Piauí: as matrículas vinculadas a polos UAB mais que dobraram entre 2010 e 2018. Porém, no Rio de Janeiro, a participação da UAB no total de matrículas aumentou substantivamente: de 72,6% para 84,4%. Temos, portanto, três modelos de expansão das matrículas: *i*) Piauí: elevada, porém decrescente participação da UAB; *ii*) Rio de Janeiro: elevada e crescente participação da UAB; e *iii*) São Paulo: baixa participação da UAB¹².

¹² É relevante notar que em todas as UFs que registraram aumento das matrículas da EaD, houve também crescimento absoluto das matrículas que estavam vinculadas à UAB: Amapá, Piauí, Ceará, Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso do Sul.

4.1 TRÊS PERFIS DIFERENTES DE EXPANSÃO DA MODALIDADE EAD NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: PIAUÍ, RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO

Nesta seção, serão apresentadas análises sobre a evolução e as características da expansão da EaD pública em cada estado selecionado, considerando a distribuição territorial, por municípios, bem como pelas IES que concorreram para esses resultados bem-sucedidos. Outro aspecto que se considerou importante para a compreensão dos modelos ou perfis de oferta e de expansão na modalidade EaD nesses estados foi o do papel desempenhado pela UAB em cada caso particular.

No Piauí (Cartograma 2), a expansão de matrículas entre 2010 e 2018 ocorreu sem grande variação nos municípios que já eram sede da oferta de educação superior na modalidade a distância. Em 2010, 32 municípios – de um total de 224 em todo o estado – sediavam polos de EaD. Esse número subiu para apenas 35 em 2018, sendo que 30 deles se mantiveram os mesmos, representando estabilidade na distribuição geográfica dessa oferta. Apenas dois municípios deixaram de ter oferta (Avelino Lopes e São Raimundo Nonato), enquanto cinco novos municípios passaram a abrigar polos de EaD (Anísio de Abreu, Barras, Luís Correia, Paes Landim e Regeneração). O crescimento de matrículas se deu, portanto, mais pelo crescimento da oferta em municípios onde existiam cursos em funcionamento em 2010 do que pelo número de novos municípios que foram acrescentados. Houve crescimento de matrículas em 24 dos 30 dos municípios – ou seja, em 80% – que sediaram polos EaD ao longo do período.



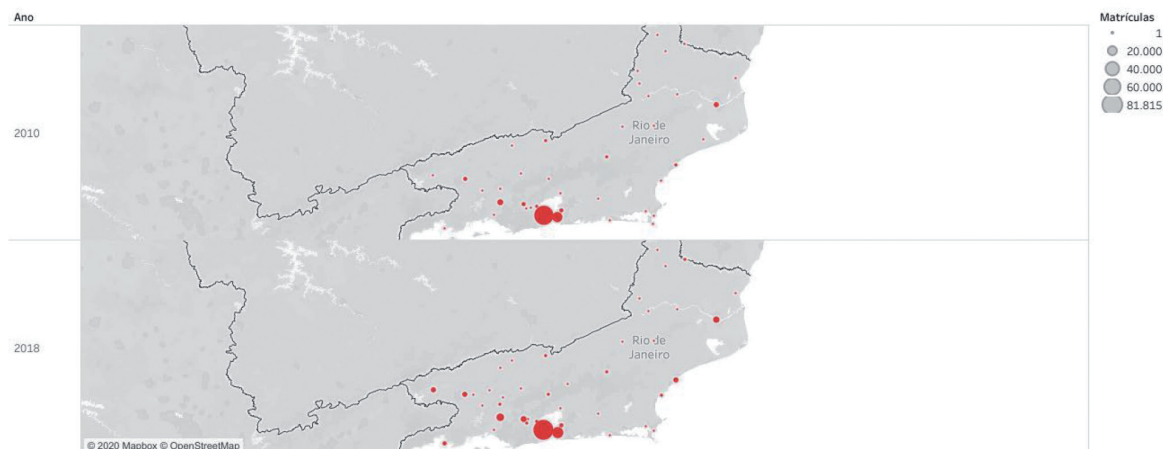
CARTOGRAMA 2

DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DE MODALIDADE EAD, POR MUNICÍPIOS – PIAUÍ – 2010/2018

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010/2018).

A expansão de matrículas no Rio de Janeiro (Cartograma 3), do ponto de vista de sua distribuição territorial se deu de forma semelhante à do Piauí, havendo pouca variação dos municípios que ofertaram oportunidades de acesso à EaD pública. Porém, enquanto no Piauí houve elevação do número de municípios, no Rio de Janeiro esse número caiu de 34 para 32 – de um total de 92 municípios – sendo que 29 deles não se modificaram, havendo, portanto, grande estabilidade na distribuição geográfica das matrículas da EaD pública: cinco municípios deixaram de ofertá-la (Cabo Frio, Campos dos Goitacazes, Iguaba Grande, São João de Meriti e São José do Vale do Rio Preto), três novos municípios entraram no mapa da EaD (Barra do Piraí, Belford Roxo e Seropédica). A soma das matrículas nos cinco novos municípios que figuraram em 2018 superou em muito a dos municípios que deixaram de ter oferta. Além disso, houve aumento no número de matrículas de 24 dos 29 (83%) municípios que ofertaram EaD ao longo de todo o período.

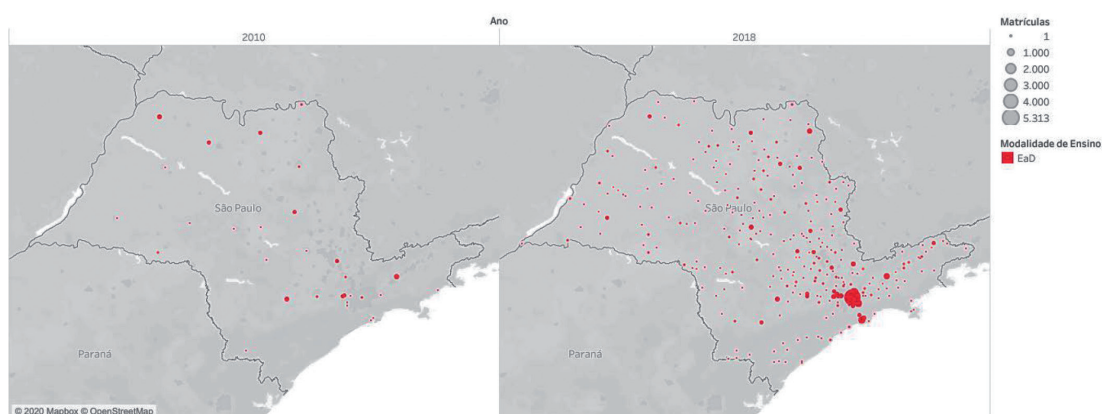
A situação em São Paulo (Cartograma 4), foi bem diversa do que vimos no Piauí e no Rio de Janeiro. Se, em 2010, a educação superior pública de modalidade EaD alcançava apenas 30 municípios, em 2018 esse número se elevou para 291 – de um total de 645. Dos 30 municípios iniciais, apenas Ubatuba não registrou matrículas no fim do período analisado. Não há uma relação de continuidade entre as matrículas de educação superior a distância no estado de São Paulo entre 2010 e 2018, pois as IES públicas que predominaram nesses anos foram bem distintas, representando uma mudança radical na configuração da oferta, principalmente a partir de 2015. A experiência de expansão que se deu no estado de São Paulo, portanto, foi a que mais se distinguiu das demais.



CARTOGRAMA 3

**DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
DE MODALIDADE EAD, POR MUNICÍPIOS – RIO DE JANEIRO – 2010/2018**

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010/2018).



CARTOGRAMA 4

**DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR,
POR MUNICÍPIOS E MODALIDADE DE ENSINO – SÃO PAULO – 2010/2018**

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010/2018).

No Piauí, em 2010, oito municípios registraram maior número de matrículas do que na capital Teresina. Em 2018, esse número caiu para três. Mas, apesar do crescimento da participação da capital na oferta total desse estado, o percentual de matrículas no interior permaneceu alto, com redução pequena de 96,6% para 95,2%. A taxa de interiorização da oferta da EaD pública também se manteve elevada no Rio de Janeiro, caindo de 88,5% para 85,9% no período analisado, o que pode ser considerada uma variação pequena. Entretanto, nesse estado, nenhum município somou maior número de matrículas do que sua capital, quer seja em 2010 ou em 2018.

Em São Paulo, dos trinta municípios que tinham oferta de EaD pública em 2010, 13 registraram quantidades de matrículas maiores do que a da capital. Naquele ano, a interiorização foi de 97,2%. Em 2018, contudo, essa taxa caiu para 87,1% e não se observou municípios com oferta superior à da capital. Apesar de a taxa de interiorização ser elevada e superior à do Rio de Janeiro, em São Paulo a redução desse indicador foi bem maior, condizente com a mudança estrutural no modelo da oferta da EaD pública pela qual passou o estado. Em São Paulo, a expansão se desenvolveu mais pela multiplicação dos municípios incluídos pela oferta pública de EaD do que pelo crescimento de matrículas nos municípios nos quais a modalidade já estava estabelecida em 2010.

As Tabelas 10 e 11 ajudam a compreender os perfis de expansão da oferta. No Piauí, as matrículas se dividiram entre a Universidade Federal do Piauí (UFPI) e a Universidade Estadual do Piauí (Uespi), com predominância para a primeira, que teve maior percentual de matrículas em polos vinculados à UAB. O apoio da UAB também existiu, em menor magnitude, na Uespi, porém o mais interessante é que a oferta de educação superior pública na modalidade EaD passou a contar com importante apoio do governo estadual: em dezembro de 2016, por meio do Decreto nº 933, foi criada

a Universidade Aberta do Piauí (Uapi), “com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no Estado do Piauí, por meio de estratégias de inovação tecnológica” (Piauí, 2016). Esse apoio já se fez sentir, por exemplo, na grande expansão das matrículas observada na UFPI em 2017.

No Rio de Janeiro, o número de IES públicas que participam da oferta de EaD é bem maior, com a prevalência das federais: Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e o Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet-RJ); mas com relevante participação das estaduais: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf). O vínculo com os polos da UAB é grande em praticamente todas as instituições federais, com exceção do Cefet-RJ, cujas matrículas na modalidade EaD vêm crescendo desde 2015. A UAB também está associada aos cursos EaD ofertados pela UERJ e pela Uenf, mas em menor proporção que nas IES federais. Além disso, enquanto aumentou o relacionamento da UERJ com a UAB, o mesmo não ocorreu na Uenf (Tabela 11).

TABELA 10

MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO DA MODALIDADE EAD EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS E ESTADUAIS SEDIADAS NO PIAUÍ, RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO – 2010-2018

| UF | IES | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Piauí | UFPI | 4.391 | 4.153 | 6.960 | 5.443 | 9.110 | 6.688 | 5.700 | 10.939 | 9.337 |
| | Uespi | 801 | 672 | 1.267 | 1.239 | 1.193 | 4.704 | 3.958 | 2.767 | 2.591 |
| Rio de Janeiro | UFF | 5.368 | 4.541 | 4.966 | 6.815 | 7.442 | 9.534 | 10.965 | 11.419 | 10.505 |
| | UFRRJ | 1.914 | 2.328 | 3.165 | 3.845 | 4.387 | 4.674 | 5.383 | 6.064 | 6.008 |
| | UERJ | 1.265 | 1.264 | 1.295 | 984 | 1.008 | 1.948 | 4.593 | 6.199 | 5.878 |
| | Unirio | 5.362 | 5.550 | 6.476 | 6.456 | 5.206 | 3.988 | 4.057 | 4.815 | 4.599 |
| | UFRJ | 3.136 | 3.257 | 3.005 | 3.127 | 2.871 | 341 | 448 | 3.381 | 3.713 |
| | Cefet-RJ | - | - | - | - | - | 534 | 743 | 2.185 | 2.552 |
| | Uenf | 1.286 | 1.401 | 1.489 | 1.705 | 1.699 | 1.936 | 1.916 | 1.892 | 1.942 |
| São Paulo | Univesp | - | - | - | - | - | - | 643 | 17.239 | 34.344 |
| | Fatec | - | - | - | - | - | 2.347 | 4.108 | 5.255 | 4.512 |
| | Unesp | - | - | - | - | - | - | 772 | 744 | 743 |
| | UFSCar | 1.808 | 2.002 | 2.064 | 2.059 | 1.707 | 1.240 | 808 | 546 | 290 |
| | USP | 341 | 185 | 252 | 327 | 471 | 477 | 398 | 239 | 111 |
| | IFSP | - | - | - | - | - | - | - | 51 | 71 |
| | Unifesp | - | - | - | - | - | - | - | 15 | 29 |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010-2018).

Para compreender melhor a experiência do Rio de Janeiro, é importante considerar a criação do Consórcio Cederj (Centro de Educação a Distância do Rio de Janeiro) em 2000, que reuniu as universidades federais e estaduais na constituição de uma estrutura comum para oferta de EaD (polos, tutores, metodologia, materiais didáticos, plataformas *on-line*). O Cefet-RJ se integrou ao consórcio em 2011. Trata-se de uma iniciativa anterior à própria UAB, para a qual, inclusive, serviu de exemplo.

Ao contrário do Piauí e do Rio de Janeiro, onde as IES mais tradicionais realizaram diretamente a oferta em EaD, em São Paulo um grande e bem-sucedido esforço de expansão tem sido operado por instituições estaduais com perfis novos a partir de 2015 (Tabela 10): a Faculdade de Tecnologia de São Paulo (Fatec) e a Univesp. Participam, ainda, da oferta EaD no estado: a Universidade Estadual Paulista (Unesp), a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), o Instituto Federal de São Paulo (IFSP) e a Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Verificou-se pouca participação da UAB na oferta de EaD pública em São Paulo, ficando mais restrita, no período analisado, à UFSCar e à Unifesp, ambas instituições federais.

TABELA 11

**MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO DA MODALIDADE EAD VINCULADAS À UAB,
POR INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS E ESTADUAIS SEDIADAS NO PIAUÍ,
RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO – 2010/2018**

| UF | IES | 2010 | | 2012 | | 2014 | | 2016 | | 2018 | |
|----------------|----------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | UAB | % UAB | UAB | % UAB | UAB | % UAB | UAB | % UAB | UAB | % UAB |
| Piauí | UFPI | 4.391 | 100,0% | 6.938 | 99,7% | 6.116 | 67,1% | 5.274 | 92,5% | 8.709 | 93,3% |
| | Uespi | 801 | 100,0% | 722 | 57,0% | 839 | 70,3% | 2.388 | 60,3% | 1.527 | 58,9% |
| Rio de Janeiro | UFF | 5.368 | 100,0% | 4.966 | 100,0% | 7.442 | 100,0% | 10.965 | 100,0% | 10.505 | 100,0% |
| | UFRRJ | 1.631 | 85,2% | 3.165 | 100,0% | 4.387 | 100,0% | 5.383 | 100,0% | 6.008 | 100,0% |
| | UERJ | 264 | 20,9% | 463 | 35,8% | 0 | 0,0% | 2.110 | 45,9% | 4.831 | 82,2% |
| | Unirio | 4.182 | 78,0% | 6.187 | 95,5% | 4.157 | 79,9% | 3.676 | 90,6% | 4.159 | 90,4% |
| | UFRJ | 3.097 | 98,8% | 2.994 | 99,6% | 2.864 | 99,8% | 448 | 100,0% | 3.629 | 97,7% |
| | Cefet-RJ | - | - | - | - | - | - | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| | Uenf | 1 | 0,1% | 1.066 | 71,6% | 1.123 | 66,1% | 904 | 47,2% | 599 | 30,8% |
| São Paulo | Univesp | - | - | - | - | - | - | 594 | 92,4% | 2.278 | 6,6% |
| | Fatec | - | - | - | - | - | - | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| | Unesp | - | - | - | - | - | - | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| | UFSCar | 1.808 | 100,0% | 1.825 | 88,4% | 1.335 | 78,2% | 606 | 75,0% | 233 | 80,3% |
| | USP | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | - | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| | IFSP | - | - | - | - | - | - | - | - | 0 | 0,0% |
| | Unifesp | - | - | - | - | - | - | - | - | 29 | 100,0% |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010/2018).

A Univesp é a experiência mais instigante de São Paulo, possivelmente a primeira universidade voltada unicamente para a EaD no País, antes dessa forma de organização acadêmica ser autorizada para as IES do sistema federal, por meio do marco regulatório de 2017. A IES apresentou um veloz crescimento ao longo dos últimos anos, alcançando 80,3% das matrículas na EaD do estado em 2018. Foi também a principal responsável pela diminuição da participação relativa da UAB na região – seguida pela Fatec. Não obstante, a UAB teve alguma importância no início da Univesp: em 2016, 92,4% das matrículas da IES se encontravam em polos vinculados à UAB. Embora a Univesp seja um modelo novo, que mereça ser mais bem estudado, cabe salientar a participação das tradicionais IES paulistas em sua organização: USP, Unesp e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) se organizaram, em conjunto ao Centro Paula Souza e às fundações estaduais de fomento à pesquisa e à cultura do estado, para a formulação do projeto da Univesp e para a constituição de seu comitê diretivo. Essas instituições contribuíram com a rápida expansão da Univesp ao ceder suas instalações para a constituição de polos de apoio presenciais (Vogt, 2008). Adicionalmente, a universidade virtual contou também com a cessão das instalações de diversas escolas municipais para constituir seus polos presenciais (Brasil. MEC. CNE. CES, 2015b).

As três experiências de expansão da EaD analisadas revelaram graus distintos de relação com o sistema público federal. No Piauí e no Rio de Janeiro, as IES federais e o Sistema UAB possuem grande importância na expansão da modalidade, enquanto em São Paulo a participação do sistema federal na EaD é pequena e em tendência decrescente. Não obstante, há um ponto em comum nas experiências dos três estados: o envolvimento ativo dos governos estaduais na expansão da EaD. No caso da Univesp, o protagonismo estadual é evidente. Mas também no Rio de Janeiro e no Piauí, as estruturas criadas pelos governos estaduais, como é o caso do Cederj e da Uapi, complementam e potencializam o apoio que o Sistema UAB oferece desde 2006, constituindo-se em um fator importante para a – até então – bem-sucedida expansão da EaD nesses estados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou investigar a viabilidade da expansão da EaD no segmento público como uma estratégia para a democratização do acesso aos cursos de graduação e para a redução do desequilíbrio entre as ofertas pública e privada na educação superior. Para isso, analisou quatro aspectos que orientam a oferta pública de educação superior.

Em primeiro lugar, verificou-se que há inúmeros dispositivos legais e normativos que, desde a LDB, preveem a expansão da EaD no segmento público.

Instituições públicas foram as primeiras a serem autorizadas a ofertar a EaD no nível de graduação. Os dois PNEs (2001-2010 e 2014-2024) determinaram que a EaD fosse uma das estratégias adotadas pelo segmento público para a expansão da oferta, para a democratização do acesso e para a redução das desigualdades regionais. Determinaram ainda que a expansão da oferta pública fosse equivalente a, no mínimo, 40% da expansão total, como uma forma de garantir a qualidade do sistema. Ou seja, a expansão do segmento público na modalidade EaD não apenas é prevista, como também é encorajada pela legislação.

Segundo, ao analisar as tendências da oferta e da demanda da EaD, constatou-se que, após liderar a expansão no início dos anos 2000, o segmento público reduziu a oferta da EaD a partir de 2009, ao passo que, no mesmo período, o segmento privado expandiu rapidamente a oferta de cursos de graduação nessa modalidade, sem se restringir apenas às licenciaturas. Nos últimos quatro anos, essa expansão do segmento privado se acelerou e passou inclusive a substituir a oferta de cursos presenciais, num forte indicativo de que há importante demanda por cursos na modalidade EaD.

Caso fosse considerada apenas a oferta presencial, o segmento público cumpriria a meta de expansão de 40% das matrículas entre 2012 e 2018. Entretanto, o descompasso entre a retração da EaD no segmento público e a veloz expansão dessa modalidade no segmento privado tem sido o principal responsável pelo crescente desequilíbrio da oferta entre os dois segmentos. Se o segmento público for capaz de aproveitar a demanda social existente por EaD para ofertar cursos de qualidade, poderá reduzir esse desequilíbrio e induzir as IES privadas a ofertarem também cursos EaD de maior qualidade.

Terceiro, foi observado que o perfil social da demanda por EaD é distinto do perfil da demanda por ensino de graduação presencial. A EaD atende proporcionalmente mais estudantes de faixas etárias mais elevadas e com maior probabilidade de estarem trabalhando, independentemente da idade. Entre os estudantes da EaD, há também um maior percentual de pretos e de indivíduos de estratos com menor rendimento domiciliar *per capita*. Adicionalmente, em metade dos municípios brasileiros que possuem alguma oferta de educação superior, essa oferta é exclusivamente EaD. Isso indica que uma maior oferta pública na modalidade EaD tem o potencial de contribuir para a democratização, para a interiorização e para a redução das desigualdades regionais de acesso à educação superior. O ensino a distância, ao permitir a flexibilização de horários, a redução de deslocamentos e a oferta de cursos que atendam a interesses específicos, tem alcançado um perfil de estudantes que dificilmente conseguiria cursar o ensino presencial público na fase atual de vida.

Em quarto lugar, buscou-se investigar experiências relativamente bem-sucedidas, na medida em que estão mais consolidadas, de expansão da EaD no segmento público. Essa maior consolidação foi identificada nos estados do Piauí, do Rio de Janeiro e de São Paulo. Esses três estados apresentaram maior percentual de matrículas públicas na modalidade EaD em 2018. Ademais, foram as únicas unidades da Federação nas quais

houve crescimento absoluto das matrículas da EaD pública concomitante ao aumento da participação dessa modalidade no total de matrículas do segmento público entre 2010 e 2018. Há que se ressaltar que esse resultado positivo, em termos de expansão da EaD pública, foi obtido em um contexto político-econômico desfavorável, de crise econômica, de redução dos investimentos públicos e de retração total das matrículas na EaD pública.

As estratégias de expansão desses três estados diferiram no nível e na tendência de integração em relação à principal iniciativa federal para a EaD: o Sistema UAB. Os três estados tiveram, porém, um importante ponto em comum: um grande envolvimento do poder público estadual na oferta de EaD no segmento público. No Rio de Janeiro, a participação do sistema federal é atualmente elevada e crescente. No entanto, as IES públicas que ofertam a EaD se encontram articuladas em um consórcio estadual pioneiro (Cederj) que articula a oferta da modalidade no estado, facilitando o compartilhamento dos custos e dos conhecimentos da implementação da EaD entre as diversas instituições públicas do estado.

No Piauí a participação do governo federal é elevada, porém decrescente, com uma maior participação da Uespi e com a institucionalização da Uapi. Tanto no Piauí quanto no Rio de Janeiro, a expansão no período ocorreu majoritariamente a partir dos polos e locais de oferta já estabelecidos. Já São Paulo tem o modelo que mais se diferenciou dos demais: a maior parte da expansão ocorreu por meio de uma recém-criada universidade virtual (Univesp) que possui unicamente cursos EaD e se expandiu rapidamente para diversos municípios. Essa iniciativa, entretanto, foi implementada a partir do esforço conjunto das diversas instituições estaduais e a rápida expansão só foi possível porque utilizou a estrutura já estabelecida por essas instituições e por outras esferas do poder público para a constituição de polos de apoio.

Portanto, a análise conduzida neste trabalho respondeu afirmativamente a indagação inicial: sim, a expansão da EaD no segmento público pode ser uma estratégia para a democratização do acesso à educação superior e para a redução do desequilíbrio entre as ofertas pública e privada. Adiciona-se: a experiência recente mostra que a expansão da EaD é mais bem-sucedida quando conta com a articulação de diversas esferas do poder público. Não há como negar que a EaD se tornou uma realidade e uma oportunidade de inclusão de pessoas que não tinham acesso à educação superior. Entretanto, essa oportunidade fora majoritariamente capturada pelo segmento privado. Uma significativa expansão pública nesse campo, associada às políticas de avaliação, supervisão e regulação da educação superior, poderá ajudar a imprimir uma nova direção ao avanço da EaD nesse nível de ensino.

A solução para os desafios da EaD na educação superior exige maior participação do poder público, dos diversos sistemas educacionais, com importante papel a ser desempenhado pelo governo federal, por meio do Sinaes e das políticas de expansão pública para essa modalidade educacional em nível nacional, como foi o caso da UAB.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, K. M. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, out./dez. 2010.
- ALVES, L. Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo. *Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância*, São Paulo, v. 10, p. 83-92, 2011.
- AZEVEDO, A. R. *O problema da evasão na educação superior brasileira e nas licenciaturas: uma análise da taxa de desistência de curso acumulada (2010-2015)*. 2019. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.
- ARRUDA, E. P.; ARRUDA, D. E. P. Educação à distância no Brasil: políticas e democratização do acesso ao ensino superior. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 31, n. 3, p. 321-338, jul./set. 2015,
- BLACK, D. A.; SMITH, J. A. Estimating the returns to college quality with multiple proxies for quality. *Journal of Labor Economics*, Chicago, v. 24, n. 3, p. 701-728, 2006.
- BRASIL. Decreto nº 65.239, de 26 de setembro de 1969. Cria Estrutura Técnica e Administrativa para a elaboração do projeto de um Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais, incluindo rádio, Televisão e outros meios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 set. 1969. Seção 1, p. 8168.
- 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 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 fev. 1998. Seção 1, p. 1.
- 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. 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. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 jun. 2006. Seção 1, p. 4.

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

BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. 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, 26 maio 2017. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação (FNE). *Conae 2014 – O PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração: documento final*. Brasília: FNE, 2014.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo da Educação Superior*. Brasília: Inep, [s.d.].

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 335, de 6 de fevereiro de 2002. Cria Comissão Assessora com a finalidade de apoiar na elaboração de proposta de alteração das normas que regulamentam a oferta de educação a distância no nível superior e dos procedimentos de supervisão e avaliação do ensino superior a distância. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 fev. 2002. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). *Parecer CNE/CES nº 151/1998*. Consulta tendo em vista o § 4º do artigo 87 da Lei 9.394/1996. Brasília, DF, 31 ago. 1998.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). *Parecer CNE/CES nº 564/2015*. Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Brasília, CNE/CES, 2015a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). *Parecer CNE/CES nº 242/2015*. Credenciamento da Fundação Universidade Virtual do Estado de São Paulo (UNIVESP), com sede no município de São Paulo, estado de São Paulo, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Brasília, CNE/CES, 2015b.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Superior (SES). *Comissão Assessora para Educação Superior a Distância (Portaria MEC nº. 335, de 6 de fevereiro de 2002): relatório*. Brasília: MEC/Sesu, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Conae 2010: construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação: documento final*. Brasília, MEC/SE/SEA, 2010.

CARNOY, M. et al. *Expansão das universidades em uma economia global em mudança*. Brasília: Capes, 2016.

CARVALHAES, F.; RIBEIRO, C. A. C. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. *Tempo Social*, São Paulo. v. 31, p. 195-233, abr. 2019.

CASEIRO, L. C. Z.; AZEVEDO, A. R. Eficiência e potencial de expansão da educação superior pública. In: MORAES., G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília: Inep, 2019. p. 107-158. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 2).

CASEIRO, L. C. Z.; MACIENTE, A. N. Estratificação horizontal da educação superior e inserção no mercado formal de trabalho dos recém-egressos dos cursos de Ciências, Tecnologia, Engenharia e Matemática (CTEM). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 43., 2019, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2019.

CHARLES, M.; BRADLEY, K. Equal but separate? a cross-national study of sex segregation in higher education. *American Sociological Review*, p. 573-599, 2002.

DALE, S. B.; KRUEGER, A. B. Estimating the effects of college characteristics over the career using administrative earnings data. *Journal of Human Resources*, v. 49, n. 2, p. 323-358, 2014.

DEMENTSHUK, M.; HENRIQUES, P. *Pássaros voam em bando: a história da internet do século XVIII ao século XXI*. João Pessoa: Anid, 2019.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 104, p. 891-917, out. 2008.

FALEIROS, M.; PRATES, A. A. Status socioeconômico das ocupações, prestígio ocupacional e formação universitária no Brasil a partir da PNAD 2007. CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 17., 2015, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, 2015.

GERBER, T. P.; CHEUNG, S. Y. Horizontal stratification in postsecondary education: forms, explanations, and implications. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, CA, v. 34, p. 299-318, 2008.

GIOLO, J. A educação a distância e a formação de professores. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1211-1234, set./dez. 2008.

GIOLO, J. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p.1271-1298, out./dez. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad): séries históricas e estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua – suplemento educação): microdados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua – suplemento educação): microdados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

LIMA, D. C. B. P. *Produto 2: documento técnico contendo estudo analítico do processo de expansão de EaD ocorrido no período 2002-2012, particularmente no que se refere aos cursos de formação de professores nas IES públicas e privadas*. Brasília: MEC-CNE/Unesco, 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16511-produto-02-estudo-processo&Itemid=30192>. Acesso em set.2020.

LUCAS, S. R. Effectively maintained inequality: Education transitions, track mobility, and social background effects. *American Journal of Sociology*, v. 106, n. 6, p. 1642-1690, 2001.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.

MELLO, G. MEC anuncia novo marco regulatório para EaD e setor recebe bem as mudanças. *Thomson Reuters Brasil: Notícias de Negócios*. 21 de junho de 2017. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/educacao-mec-ead-idBRKBN19C2XC-OBRBS>>. Acesso em out.2020.

MELLO, U. M.; SENKEVICS, A. S. Os cursos de graduação antes e depois da Lei de Cotas. In: BARBOSA, M. L. O. (Org.). *A expansão desigual do ensino superior no Brasil*. Curitiba: Appris, p. 83-108, 2020.

- MONT'ALVÃO, A. A dimensão vertical e horizontal da estratificação educacional. *Teoria e Cultura*, Juiz de Fora, v. 11, n. 1, p. 1-6, jan./jun. 2016.
- MORAN COSTAS, J. M. A educação superior a distância no Brasil. In: SOARES, Maria S. A. (Org.). *A educação superior no Brasil*. Brasília: Capes-Unesco, 2002.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). SF2. 3: age of mothers at childbirth and age-specific fertility. OECD Family Database. 2019. Available in: <https://www.oecd.org/els/soc/SF_2_3_Age_mothers_childbirth.pdf>. Access in: 10 out.2020.
- PIAUI. Decreto nº 16.933, de 16 de dezembro de 2016. Institui a Universidade Aberta do Piauí – UAPI. *Diário Oficial do Estado do Piauí*, Teresina, v. 85, n. 233, 16 dez. 2016.
- SEGENREICH, S. C. D. Desafios da educação à distância ao sistema de educação superior: novas reflexões sobre o papel da avaliação. *Educar*, Curitiba, n. 28, p. 161-177, jul./dez. 2006.
- SEGENREICH, S. C. D. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do Ensino Superior. *Pro-Posições*, Campinas, v. 20, n. 2, p. 205-222, maio/ago. 2009.
- SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008.
- SHAVIT, Y.; ARUM, R.; GAMORAN, A. *Stratification in higher education: a comparative study*. Stanford University Press, 2007.
- SOMMER, L. H. Educação a distância e formação de professores: problemas, perspectivas e possibilidades. Apresentação. *Em Aberto*, Brasília, v. 23, n. 84, p. 11-14, nov. 2010.
- SENKEVICS, A. A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. In: MORAES., G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Brasília, no prelo.
- VOGT, C. O Programa Univesp e a expansão do ensino superior público paulista. *Revista USP*, São Paulo, v. 78, p. 58-66, jun./ago. 2008.
- WESTLUND, O.; WEIBULL, L. Generation, life course and news media use in Sweden 1986–2011. *Northern Lights: Film & Media Studies Yearbook*, v. 11, n. 1, p. 147-173, 2013.

A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO JAPÃO: CONFIGURAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E SINALIZAÇÕES PARA O BRASIL*

Alvana Maria Bof¹

<https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4894>

RESUMO

O estudo investiga a configuração e o desenvolvimento da educação profissional e tecnológica (EPT), chamada educação vocacional/profissional no Japão, país que protagonizou transformações impressionantes na segunda metade do século 20, que resultaram em um rápido e excepcional desenvolvimento econômico e social. A investigação se inicia no período pós-Segunda Guerra Mundial, quando o país começa sua reconstrução concentrando esforços na educação, e transcorre pelas mudanças ocorridas na EPT japonesa até o século 21. Partindo da apreciação da evolução da educação vocacional/profissional no período pós-guerra e sua inserção no processo de desenvolvimento social e econômico do país, apresenta a forma como a EPT foi progredindo na sociedade japonesa e como o país tem lidado, em suas políticas educacionais, com as rápidas transformações trazidas pela era da informação e globalização, característica do século 21. Ao final, fazem-se considerações sobre aspectos da educação profissional japonesa e sua evolução, buscando contribuir para o debate

* Um agradecimento especial ao colega pesquisador Gustavo Henrique Moraes pelas inúmeras e estimulantes conversas sobre a EPT, por ter me instigado a realizar este estudo e compartilhado comigo seu enorme conhecimento sobre a EPT no Brasil, pelas valiosas considerações, indagações e comentários na versão preliminar deste texto.

¹ Mestre em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Doutora em Educação pela The George Washington University (Estados Unidos). Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

relacionado ao presente e ao futuro da EPT e para a consolidação de um corpo de conhecimentos que possa oferecer informações relevantes à formulação e à execução de políticas e ações destinadas ao fortalecimento da EPT no Brasil.

Palavras-chave: educação profissional e tecnológica (EPT); educação profissional no Japão; instituições de educação profissional no Japão.

INTRODUÇÃO

Em que pese o espaço que a educação profissional e tecnológica (EPT) tem merecido na agenda educacional brasileira nas últimas décadas, chama a atenção a desvantajosa situação da EPT no Brasil quando comparada à de países desenvolvidos. Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicam que, em 2017, enquanto nos países da OCDE, em média, 18% dos jovens entre 15 e 24 anos estavam matriculados em cursos de educação profissional (seja no nível secundário, pós-secundário não terciário ou terciário de curta duração), no Brasil esse percentual era de meros 3%, o mais baixo entre os países participantes daquelas estatísticas. Enquanto a proporção de alunos graduados na EPT do ensino médio daqueles países era em média cerca de 40%, no Brasil não passava de 8% (OECD, 2019a). A despeito da incontestável relevância da EPT ao desenvolvimento econômico e social do País, parece figurar no Brasil um certo desinteresse pela formação profissional de trabalhadores, revelando traços de uma tradição bacharelesca (Moraes, 2016). Mesmo diante do grande número de jovens e adultos desempregados, de alunos que abandonam a escola antes de concluir o ensino médio e do aumento do número de jovens que nem estudam nem trabalham (os nem-nem) – em 2018, cerca de 25% da população de 15 a 29 anos (OECD, 2020) –, o País parece carecer de uma atitude mais assertiva em relação ao papel fundamental que a EPT pode desempenhar na minimização de tais problemas, bem como no desenvolvimento social e econômico do Brasil.

Ao trazer informações sobre a organização e o desenvolvimento da EPT – também conhecida como educação vocacional¹ em outros países, nesse caso, o Japão –, este estudo visa colaborar para a consolidação de um corpo de conhecimentos que possa contribuir para o debate e oferecer informações relevantes à formulação e à execução de políticas e ações destinadas ao fortalecimento da EPT no Brasil. Consideradas as diferenças, examinar as configurações, a evolução, os resultados e as avaliações da EPT em outros países podem lançar luzes sobre temas e questões

¹ Termos comumente utilizados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e OCDE: *Vocational Education and Training* (VET) e *Technical Vocational Education and Training* (TVET).

comuns e trazer elementos e informações relevantes não só no que tange à sua organização, como também em relação à sua contribuição ao desenvolvimento social e econômico de um país.

O Japão protagonizou transformações impressionantes na segunda metade do século 20 que resultaram em um rápido e excepcional desenvolvimento econômico e social. Os processos de transformação tecnológica, crescimento econômico e desenvolvimento social observados no Japão nesse período foram, de fato, admiráveis, principalmente considerando que o país se encontrava arrasado após a Segunda Guerra Mundial. Conforme Singh (1997), não seria exagero dizer que a expansão econômica de vários países asiáticos no pós-guerra se constitui no mais bem-sucedido exemplo, em toda a História, de industrialização e crescimento rápido por um período prolongado. Em relativamente pouco tempo, o Japão, um país pequeno e basicamente desprovido de recursos naturais, assumiu uma posição de liderança mundial nos setores de tecnologia e indústria avançada, alcançando também um desenvolvimento social expressivo com reduzidos índices de desigualdade. A história da evolução econômica e social do Japão torna-se ainda mais interessante quando se leva em conta outro aspecto histórico: o país foi introduzido ao desenvolvimento industrial moderno bem tardiamente se comparado aos países da Europa e mesmo aos da América do Norte. Talvez muitos não saibam, mas o Japão permaneceu totalmente fechado para o mundo, isolado econômica e politicamente, por mais de 250 anos (de 1603 a 1868). Foi somente no período Meiji (1868-1912) que o país foi conduzido à modernização, com a abertura dos portos e o início da estruturação de um Estado de desenvolvimento econômico moderno, que incluiu também a organização de um sistema educacional propriamente dito, inspirado basicamente em países europeus (Japan. Mext, 1980). Este sistema foi reformado no período pós-Segunda Guerra Mundial, dando origem ao atual sistema de educação japonês.

Instigado pela investigação da EPT no Japão, lá chamada de educação vocacional (e profissional), este estudo não pretende detalhar as estratégias que levaram os países asiáticos a sair de uma situação de subdesenvolvimento e alcançar um desenvolvimento econômico e social expressivo, mas, sim, concentrar a atenção em um aspecto comum: esses países colocaram a educação como base desse desenvolvimento. Tanto o Japão quanto outros países asiáticos, antes subdesenvolvidos e atrasados, protagonizaram esforços significativos na educação e na educação vocacional/profissional, bem como na ciência e tecnologia, para conquistar a posição que alcançaram mundialmente. Como bem analisou Alcoforado (2006), a constituição de empreendimentos ou conglomerados industriais de grande porte e diversidade, calçados na introdução de atividades de alta tecnologia, exigia alto nível de qualificação da mão de obra e foi amparada por investimentos significativos em educação, além daqueles em infraestrutura e em ciência e tecnologia. Com a chegada da chamada “sociedade do conhecimento”, marcada por uma revolução tecnológica no processamento da informação e geração de conhecimento, pelo avanço tecnológico acelerado e pela

globalização, que transformou todos os setores da sociedade (econômico, social, cultural, político etc.), o Japão procura redirecionar suas políticas educacionais, ajustando-as às novas demandas e aos desafios relacionados ao desenvolvimento econômico e social do país.

Mais especificamente, este estudo investiga a configuração e o desenvolvimento da educação profissional/vocacional no Japão a partir do período pós-Segunda Guerra Mundial, transcorrendo pelas transformações ocorridas na EPT japonesa até o século 21. O texto inicia fazendo uma breve descrição do sistema educacional desse país, passando à apreciação da evolução da educação vocacional/profissional no período pós-guerra e sua inserção no processo de desenvolvimento social e econômico. Prossegue com uma apresentação da forma como a EPT foi progredindo na sociedade japonesa após os anos 1970 até o final do século 20, e analisa como o país tem lidado, em suas políticas educacionais, com as rápidas transformações ocasionadas pela era da informação e globalização, característica do século 21. Ao final, traz considerações sobre aspectos da educação profissional japonesa e sua evolução, buscando contribuir para o debate relacionado ao presente e ao futuro dessa modalidade no sistema educacional brasileiro.

1 O SISTEMA EDUCACIONAL DO JAPÃO

O atual sistema educacional japonês foi normatizado pela Lei Fundamental de Educação (e Lei de Educação Escolar) de 1947 e está organizado seguindo basicamente o modelo de sistema de via única (*single-track system*)² conhecido como 6-3-3-4, ilustrado na Figura 1, que consiste em: seis anos de educação primária ou elementar (*shogakko*); três anos de educação secundária inferior, correspondente ao ginásial ou aos anos finais do ensino fundamental no Brasil (*chugakko*); três anos de educação secundária superior – ensino médio (*koto-gakko*); e quatro anos de ensino superior – universidade (ou dois a três anos nos cursos de curta duração em outras instituições). A educação obrigatória é de nove anos e o ensino médio, mesmo não sendo obrigatório, nem gratuito e requerer a realização de exames de admissão, é frequentado por mais de 98% dos concluintes do 9º ano (Japan. Mext, 2019).

² Antes da Segunda Guerra Mundial, na era Meiji (1868-1912), o sistema educacional do Japão era estruturado seguindo o modelo de duas vias (*double track system*), isto é, depois de completar os seis anos da educação primária obrigatória, o estudante poderia seguir um de dois caminhos: ou ir para a escola ginásial e depois para a educação secundária geral e para a universidade; ou ir para a educação secundária nas escolas vocacionais ou escola normal (de formação de professores) e depois para as instituições (*colleges*) vocacionais – chamadas *Senmon gakko* (Kogirima, [2014]).

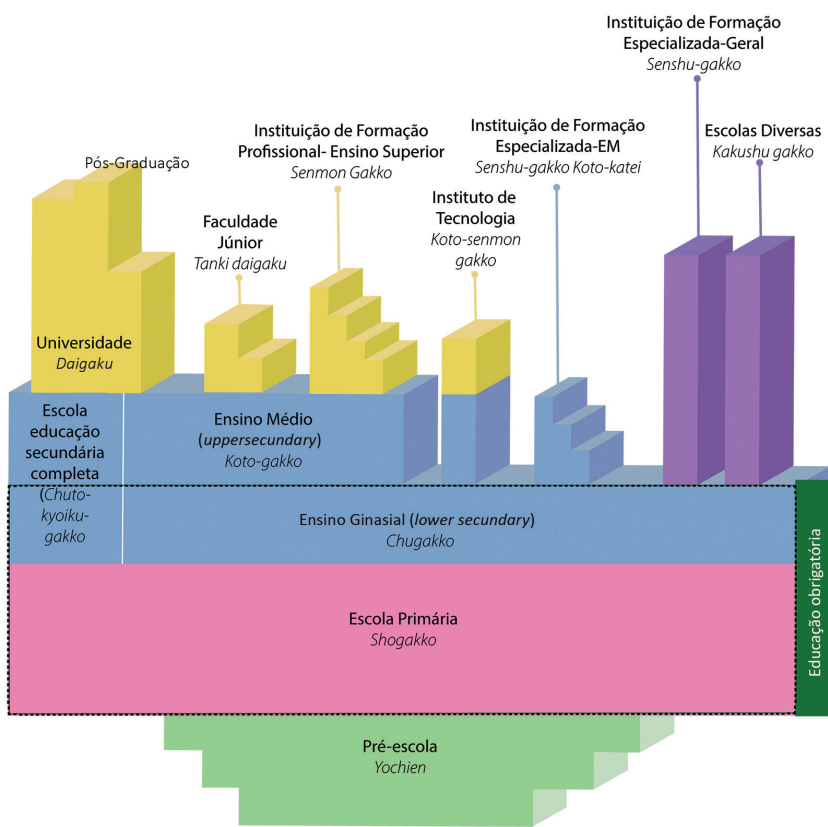


FIGURA 1
A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL JAPONÊS

Fonte: Elaboração própria com base de Japan. Mext (2019).

De acordo com a Lei de Educação Escolar, as instituições de ensino japonesas podem ser, grosso modo, classificadas em três categorias³:

- Instituições escolares prescritas no Artigo 1º dessa lei: creches (jardins de infância), escolas primárias, escolas de educação secundária inferior (ginásial), escolas de educação secundária superior (ensino médio), escolas de educação secundária completa (de seis anos), escolas de educação especial, institutos (*colleges*) de tecnologia, universidades, faculdades juniores e, a partir de 2017, universidades profissionais e vocacionais e faculdades juniores profissionais e vocacionais.
- Instituições de formação especializada (*Senshu gakko*), definidas no Artigo 124 da referida lei (1975): instituições educacionais estabelecidas com o objetivo de desenvolver as habilidades exigidas pelas vocações/profissões,

³ Adaptado de Kogirima ([2014], p.1).

pela vida cotidiana ou pela cultura geral. Ofertam cursos de formação especializada de nível médio para os concluintes da educação obrigatória em instituições de formação especializada secundárias (*Koto senshu gakko*), cursos de formação profissional após o ensino médio nas chamadas instituições de formação profissional (*Senmon gakko*); e cursos de formação geral sem requisitos de entrada específicos.

- Escolas diversas, prescritas no Artigo 134: outros estabelecimentos de ensino que não os previstos no Artigo 1º e não *Senshu gakko*, que ofertam cursos em uma variedade de áreas especialmente vocacionais e práticas.

Aos alunos que concluem a educação obrigatória é oferecida uma diversidade de oportunidades educacionais, como apresenta o Quadro 1. Os concluintes do 9º ano podem seguir para as escolas de ensino médio (*Koto-gakko*), para as escolas de educação secundária completa de seis anos (*Chuto-kyoiku-gakko*), para os institutos de tecnologia (*Koto-Senmon-gakko*), para as instituições de formação especializada de educação secundária (*Senshu-gakko Koto-katei*) ou ainda para as escolas diversas (*Kakushu-gakko*), que ofertam uma variedade de cursos, principalmente vocacionais e com vários propósitos práticos. Há ainda escolas secundárias para alunos com necessidades especiais (*Tokubetu-shien-gakko Kotobu*).

QUADRO 1
OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS APÓS A EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA NO JAPÃO

(continua)

| Escola ou instituição | Tipos de cursos |
|--|--|
| I. Escolas de ensino médio <i>(Koto-gakko)</i> 高等学校 | <ul style="list-style-type: none"> • Cursos de formação geral • Cursos especializados (profissionais) • Cursos integrados (Cursos em tempo integral, tempo parcial (inclui noturno) e cursos por correspondência) |
| II. Escolas de educação secundária completa <i>(Chuto-kyoiku-gakko)</i> 中等教育学校 | Ofertam um programa curricular de seis anos composto por três anos da educação secundária inferior (ginasial) e três anos da educação secundária superior (ensino médio). |
| III. Institutos de tecnologia – Colleges of Technology <i>(Koto-senmon-gakko ou Kosen)</i> 高等 専門 学校 | Cursos de cinco anos (três anos do ensino médio e dois anos de ensino superior) destinados a aprofundar as artes e as ciências e desenvolver habilidades requeridas pelas ocupações, principalmente nas áreas da engenharia. |

QUADRO 1

OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS APÓS A EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA NO JAPÃO

(conclusão)

| Escola ou instituição | Tipos de cursos |
|---|--|
| <p>IV. Instituições de formação especializada¹ (<i>Senshu-gakko Koto-katei</i>) 専修学校 高等課程</p> | <p>Cursos especializados (vocacionais) de no mínimo um ano após a conclusão da educação obrigatória em várias áreas ocupacionais.</p> |
| <p>V. Escolas diversas (<i>Miscellaneous schools</i>) (<i>Kakushu-gakko</i>) 各種学校</p> | <p>Cursos geralmente de formação vocacional e prática com duração de um ano ou mais (há também cursos mais curtos, de três meses ou mais).</p> |
| <p>VI. Escolas secundárias para alunos com necessidades especiais (<i>Tokubetu-shien-gakko Kotobu</i>) 特別支援学校高等部</p> | <p>Cursos para alunos com necessidades especiais.</p> |

Fonte: Elaboração própria com base em Japan. Mext ([2019?]) e Abumiya (2012).

As escolas de ensino médio (*Koto-gakko*) ofertam três tipos de programas curriculares: formação geral, formação especializada (vocacional) e programas integrados. Os cursos de formação geral têm base nas disciplinas acadêmicas e servem principalmente aos que querem prosseguir para a educação superior. Os cursos ou programas especializados são os que ofertam educação vocacional/profissional ou especializada em diversas áreas como indústria, ciências matemáticas, agricultura, comércio, enfermagem, pesca, economia doméstica, educação física, língua inglesa, artes, música etc. Os cursos integrados permitem que os estudantes escolham um conjunto de disciplinas de formação geral e especializada, de acordo com seu interesse, planos em relação à carreira futura etc. (Abumiya, 2012). Muitas escolas de ensino médio ofertam, além de cursos em tempo integral, aqueles em tempo parcial e por correspondência, direcionados para alunos que trabalham e querem concluir essa etapa. Várias escolas adotam também o sistema de créditos e possibilitam a integração curricular com outras escolas. A duração dos cursos de ensino médio é de normalmente três anos, sendo maior para aqueles em tempo parcial e por correspondência (Japan. Mext, 2019; Horiuchi, 2019).

As escolas de educação secundária completa (*Chuto-kyoiku-gakko*) foram criadas em 1999 para aumentar as opções do sistema educacional e ofertam cursos com um currículo integrado de seis anos, compreendendo os três últimos anos da educação obrigatória (ginásial) e três anos do ensino médio (educação secundária superior).

Os institutos de tecnologia (*Koto-senmon-gakko* ou simplesmente *Kosen*) foram constituídos no âmbito da educação vocacional em 1961 para formar técnicos de nível médio para as indústrias, especialmente nas áreas da engenharia e marinha mercante. Oferecem cursos de cinco anos (três anos de ensino médio e dois anos de nível superior), contemplando o ensino das artes e das ciências e focalizando o desenvolvimento das competências e habilidades requeridas pelas ocupações em áreas profissionais especializadas como engenharia elétrica, eletrônica e civil; química; biotecnologia; sistemas e tecnologias de informação e controle etc.

Além dessas instituições prescritas no Artigo 1º da Lei de Educação Escolar, há dois outros tipos que ofertam cursos após a educação obrigatória: as instituições de formação especializada (*Senshu-gakko*) e as escolas diversas (*Kakushu-gakko*), que são majoritariamente privadas e oferecem uma variedade de cursos vocacionais/profissionais e de formação geral, de no mínimo um ano, visando ao desenvolvimento das capacidades e habilidades necessárias às ocupações, à vida cotidiana ou ainda à cultura geral (Japan. Mext, [2019?]). Os cursos ofertados pelas *Senshu gakko* podem ser classificados em três categorias: cursos de educação secundária especializada (*Koto katei*), oferecidos nas escolas de formação especializada de ensino médio (*Senshu gakko koto katei*), em várias áreas vocacionais/profissionais; cursos de formação geral (*Ippan katei*), voltados aos alunos que querem prosseguir os estudos na educação geral; e cursos avançados pós-educação secundária (*Senmon katei*), que são ofertados aos estudantes que concluíram o ensino médio (ou cursos de nível secundário nas próprias instituições de formação especializada) pelas chamadas instituições (*colleges*) de formação profissional (*Senmon-gakko*).

As escolas diversas (*Kakushu-gakko – Miscellaneous schools*) oferecem cursos variados, comumente de qualificação vocacional e prática com duração de um ano ou mais (pelo menos 680 horas aula por ano), havendo também cursos de formação geral e cursos de qualificação mais curtos, de três meses ou mais. Foram institucionalmente formalizadas a fim de expandir as oportunidades na educação secundária e pós-secundária, cobrindo uma ampla variedade de habilidades e qualificações profissionais práticas em áreas como Contabilidade, Mecânica, Costura, Culinária, Informática etc. (Japan. Mext, 2019).

A educação superior no sistema japonês (Quadro 2) compreende as universidades, as faculdades juniores (*junior colleges*) e, mais recentemente, as universidades e as faculdades juniores profissionais/vocacionais, os institutos de tecnologia e as instituições (*colleges*) de formação profissional (*Senmon gakko*). As universidades (*Daigaku*) ofertam cursos de graduação com duração média de quatro anos – seis anos para Medicina, Odontologia, Ciências Farmacêuticas (clínica) e Veterinária (ciência médica) –, conferindo aos concluintes o grau de bacharelado (*Gakushi*). Ofertam ainda cursos de pós-graduação – mestrado, doutorado e pós-graduação profissional. As universidades profissionais/vocacionais (*Senmonshoku-daigaku*) foram incorporadas ao Artigo 1º da Lei de Educação Escolar japonesa em 2017 (implementação

a partir de 2019), tendo como objetivo conduzir o ensino e a pesquisa em campos profissionais que requerem especialização, desenvolvendo competências/habilidades práticas e aplicadas necessárias para se formarem profissionais especializados com competências práticas e com capacidade para criar novos bens e serviços (Japan. Mext, 2019). Os cursos têm duração de quatro anos e o mesmo número de créditos das universidades convencionais, diferenciando-se dessas por terem de incluir 40 ou mais créditos em disciplinas práticas, de desenvolvimento de competências e habilidades ou experienciais, sendo 20 ou mais desses créditos realizados em formação *in loco*, fora do *campus*. Aos concluintes é conferido o grau de bacharelado (profissional) – *Gakushi* (*Senmonshoku*).

As faculdades juniores (*Tanki daigaku*) ofertam cursos de curta duração, dois ou três anos, em diversas áreas como Literatura, Artes Liberais, Ciências Sociais, Administração, Comércio, Educação (formação de professores para creches e jardim de infância), Saúde (nutricionistas, técnicos de saúde, enfermagem) etc. Aos concluintes é conferido o grau de “associado” (*Associate degree – Tanki-daigakushi*), o qual permite a transferência para universidades ou universidades profissionais e vocacionais e para programas de pós-graduação profissional. As faculdades juniores profissionais e vocacionais (*Senmonshoku-tanki-daigaku*), também estabelecidas em 2017, oferecem cursos de dois ou três anos em campos especializados, com o objetivo de desenvolver as habilidades práticas e aplicadas necessárias para assumir um determinado trabalho especializado. Conferem aos concluintes o grau de “associado (profissional)” (*Tanki-daigakushi/Senmonshoku*), o qual permite a transferência para as universidades, bem como para os programas de pós-graduação profissional.

Os institutos de tecnologia (escolas técnicas) ofertam cursos de cinco anos, incluindo três anos de ensino médio e os dois últimos anos de formação profissional técnica em nível superior em áreas técnicas, principalmente da engenharia (tecnologia), conferindo aos concluintes do curso de cinco anos o título de “associado” (*Jun-gakushi*). Esses podem seguir para o mercado de trabalho, candidatar-se a uma vaga nas universidades ou continuar no instituto de tecnologia em um curso avançado de mais dois anos, que lhes confere formação técnica de nível superior. Os concluintes do curso avançado podem solicitar o reconhecimento do grau de bacharelado no Instituto Nacional de Graus Acadêmicos e Promoção da Qualidade do Ensino Superior (Niad-QE)⁴ e, se aprovados no devido processo de avaliação, obtêm o grau de bacharel.

⁴ O Niad-QE (*National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education*) é uma agência administrativa cujas funções são, entre outras, avaliar e acreditar as instituições de educação superior e conferir graus acadêmicos, mediante os devidos processos. Conforme a Lei de Educação Escolar, o Niad-QE é a única instituição, além das universidades, autorizada a conferir os graus de bacharelado, mestrado e doutorado no Japão, por meio do processo de avaliação acadêmica.

As instituições de formação profissional (*Senmon gakko*) ofertam cursos superiores de curta duração aos concluintes do ensino médio focados na educação profissional, concedendo aos concluintes de cursos aprovados pelo Ministério da Educação um diploma (curso de dois anos) ou um diploma avançado (curso de quatro anos). Os cursos nas instituições de formação profissional abrangem basicamente oito áreas: Médica (enfermagem, radiologia, higiene dentária etc.), Indústria e Tecnologia (informática, eletrônica, mecânica etc.), Agricultura, Educação e Assistência Social (educação infantil, cuidados a idosos etc.), Saúde e Higiene (nutrição, culinária, cosmetologia etc.), Comércio/Negócios (contabilidade, secretariado etc.), Cultura e Línguas (literatura japonesa, língua inglesa etc.), Artes e Economia Doméstica (*design*, estilismo etc.). Os estudantes que concluem um curso de dois ou mais anos nas *Senmon gakko* chanceladas pelo Ministério da Educação (Mext) recebem o título de “técnico associado” (*Senmonshi*), correspondente ao concedido pelas faculdades juniores, podendo ir diretamente ao mercado de trabalho ou seguir para as universidades. Os concluintes dos cursos especializados de quatro anos chancelados pelo Mext recebem o diploma avançado (*kodo senmonshi*) e podem seguir para a pós-graduação. Como será apresentado mais adiante, embora as *Senmon gakko* não tenham sido adicionadas ao conjunto de estabelecimentos educacionais do Artigo 1º da Lei de Educação Escolar, são legalmente constituídas e reconhecidas no sistema educacional japonês. Com as universidades e as faculdades juniores, elas representam uma das principais instituições de ensino pós-secundário no Japão, concentrando-se na formação profissional (Kogirima, [2014]).

Os programas de pós-graduação profissional (*Senmonshoku daigakuin*) funcionam ao lado dos programas de mestrado e de doutorado nas universidades, tendo sido estabelecidos para formar profissionais altamente especializados para profissões que exigem alta qualificação e especialização (Japan. Mext, 2019). Incluem várias áreas como Direito (escola de Direito), Educação (escola de pós-graduação profissional para formação de professores), Gestão de Negócios, Gestão da Tecnologia, Política Pública etc. Os cursos de pós-graduação profissionais duram geralmente dois anos (três anos no Direito) e conferem aos concluintes o título de mestrado profissional.

Há ainda no escopo da educação superior japonesa três instituições administradas por ministérios. São elas: o Instituto (*college*) Nacional de Enfermagem, estabelecido pelo Ministério da Saúde, Trabalho e Assistência Social; a Universidade Politécnica, instituída pelo mesmo ministério para formar instrutores de formação profissional (reciclagem) e para a pesquisa sobre desenvolvimento/melhoria das competências profissionais; e a Universidade Nacional de Pesca, criada pelo Ministério da Agricultura, Florestas e Pesca com o objetivo de formar recursos humanos com fundamentos científicos e tecnologias das pescas (Japan. NICJP, 2020).

QUADRO 2

INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR, FUNÇÃO, DURAÇÃO MÉDIA DOS CURSOS
E GRAU/TÍTULO/DIPLOMA CONFERIDO – JAPÃO

| Instituição | Função* | Duração dos cursos | Grau/título/diploma conferido |
|--|---|-------------------------------------|--|
| Universidade (<i>Daigaku</i>) 大学 | Conduzir ensino e pesquisa em profundidade, transmitir conhecimentos de forma ampla, ensinar e estudar as artes e as ciências em profundidade e desenvolver habilidades intelectuais, éticas e práticas. | 4 anos (6 anos) | Bacharelado (<i>Gakushi</i>) |
| Programas de pós-graduação | <ul style="list-style-type: none"> • Mestrado • Doutorado • Pós-graduação profissional | 2 anos 3 anos 2 a 3 anos | Mestre (<i>Shushi</i>) Doutor (<i>Hakase</i>) Mestre (Profissional) (<i>Senmonshuko gaku</i>) |
| Universidade profissional e vocacional (<i>Senmonshoku-daigaku</i>) 専門職大学 | Conduzir ensino e pesquisa em áreas ocupacionais (profissionais) que requerem especialização, oferecendo cursos para que os estudantes desenvolvam as habilidades práticas e aplicadas necessárias ao trabalho especializado. | 4 anos | Bacharelado (Profissional) <i>Gakushi</i> (<i>Senmonshoku</i>) |
| Faculdade júnior (<i>Tanki daigaku</i>) 短期 大学 | Ensinar e estudar artes e ciências em profundidade e desenvolver habilidades requeridas pelas ocupações ou pela vida prática. | 2 a 3 anos | Grau de associado (<i>Associate degree</i>) <i>Tanki daigakushi</i> |
| Faculdade júnior profissional (<i>Senmonshoku-tanki-daigaku</i>) 専門職短期大学 | Prover cursos para desenvolver habilidades práticas e aplicadas necessárias ao exercício de um trabalho (ocupação). | 2 a 3 anos | Grau de associado (Profissional) <i>Tanki-daigakushi</i> (<i>Senmonshoku</i>) |
| Institutos de tecnologia (<i>Koto-senmon-gakko</i> ou <i>Kosen</i>) 高等 専門 学校 | Ensinar artes e ciências em profundidade e desenvolver habilidades requeridas pelas ocupações (engenharias, TIC, etc.) | 2 anos finais do curso de 5 anos | Título de associado <i>Jun gaskushi</i> |
| | Curso avançado | + 2 anos | <i>Bacharelado</i> *** |
| Instituições de formação profissional (<i>Senmon gakko</i>) 専門 学校 | Oferecer cursos de formação profissional pós-educação secundária com o objetivo de desenvolver habilidades profissionais e práticas, da vida cotidiana ou da cultura geral. | 2 anos | Diploma** (<i>Senmonshi</i>) |
| | | 4 anos | Diploma avançado** (<i>Kodo senmonshi</i>) |

Fonte: Elaboração própria com base em Japan. Niad-EU (1998, 2009), Japan. Mext (2019) e Japan. NICJP (2020).

Notas:

* Os institutos de tecnologia e as instituições de formação profissional (*Senmon gakko*) conferem aos concluintes certificados/títulos de qualificação, e não graus.

** O diploma e o diploma avançado são conferidos aos concluintes de cursos chancelados pelo Mext.

*** Os concluintes dos cursos avançados credenciados pelo Mext podem obter o grau de bacharelado submetendo-se à avaliação do Instituto Nacional de Graus Acadêmicos e Promoção da Qualidade do Ensino Superior (Niad-QE).

2 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO JAPÃO NO PÓS-GUERRA

Após a Segunda Guerra Mundial, o Japão passou por importantes processos de democratização e reconstrução do país. Uma nova Constituição foi promulgada em 1946 e uma reforma educacional foi realizada pela Lei Fundamental de Educação de 1947. Essa lei foi seguida por uma série de outras que instituíram os princípios, a estrutura e o funcionamento da educação japonesa do pós-guerra. Dentre outras mudanças, o sistema educacional de duas vias (*double track system*) foi alterado para via única (*single track system*). Conforme esclarece Kogirima ([2014]), no sistema dual de antes da guerra, os estudantes poderiam seguir, após a escola primária de seis anos, um de dois caminhos excludentes: de um lado, a escola ginásial, seguida pela educação secundária acadêmica e pelas universidades imperiais (educação das elites); de outro, as escolas secundárias vocacionais, seguidas pelos “colleges” profissionais (*Senmon gakko*), que proviam recursos humanos qualificados com formação profissional prática para o mundo industrial e a sociedade em geral. O novo sistema de via única seguia o modelo americano conhecido como sistema 6-3-3-4 (seis anos de educação primária; três anos de educação secundária inferior – ginásial (*middle school*); três anos de educação secundária superior (*high school*); e quatro anos de educação superior). A educação obrigatória foi estendida de seis para nove anos, incorporando os três anos da educação ginásial.

Em 1948, foram instituídas as novas escolas de ensino médio (*koto-gakko*). Segundo Abumiya (2012), essas escolas derivaram basicamente de três tipos de escolas de antes da guerra: as ginásiais (que eram de educação geral, só para meninos, que prosseguiriam na educação secundária acadêmica); as de educação secundária geral/acadêmica para mulheres; e as vocacionais (profissionais), que eram separadas por sexo. As escolas “secundárias” existentes no sistema educacional de antes da guerra eram preparatórias para a universidade, somente para homens e estavam categorizadas sob a educação terciária. Na reforma do pós-guerra, elas foram absorvidas nos cursos de Artes Liberais das universidades nacionais (Abumiya, 2012). As novas escolas de ensino médio democratizavam o acesso e abarcavam cursos tanto de formação geral/acadêmica quanto de educação vocacional/profissional – que provinham principalmente dos cursos profissionais da escola ginásial (6º ao 9º ano) de antes da guerra.⁵

Com a acelerada universalização da educação obrigatória, a demanda para as etapas de ensino subsequentes foi crescendo rápida e substancialmente. Em 1950,

⁵ A maior parte da educação profissional, que antes da guerra ocorria nas escolas da educação secundária inferior (ginásial), do 6º ao 9º ano, foi transferida para escolas de ensino médio no pós-guerra. Ao mesmo tempo, grande parte das escolas pós-secundárias vocacionais (*Senmon gakko*) foi promovida ao *status* de universidade (Abumiya, 2012).

o percentual de estudantes que seguiam para a educação secundária era de 42.5%, aumentando para 57.7% em 1960, 82.1% em 1970 e 94.1% em 1980 (Japan. Jica. Ific, 2004). O rápido crescimento da demanda por educação de nível médio no período pós-guerra fez com que mais escolas dessa etapa tivessem de ser instituídas, o que se tornou um dos principais alvos das políticas educacionais. Segundo Abumiya (2012), o governo central japonês concedeu subsídios aos governos das províncias (prefeituras) para a criação ou o aprimoramento de escolas de nível médio e impulsionou fortemente o estabelecimento de instituições privadas, que tiveram um papel importante na oferta de educação secundária. Essas instituições apresentaram um crescimento substancial, correspondendo a um quarto do total das escolas de ensino médio no país e recebendo, aproximadamente, um terço dos alunos desse nível de ensino.

Na década de 1950, foram ainda abertas oportunidades para cursar o ensino médio para jovens trabalhadores que concluíam a educação obrigatória, aumentando-se os cursos noturnos e em tempo parcial. A educação ou as formações feitas nas indústrias também puderam ser computadas como “créditos” no ensino médio (Abumiya, 2012). Aqui, é importante ressaltar o papel dos empregadores na formação de seus trabalhadores. As indústrias japonesas assumiram a responsabilidade de prover formação aos seus trabalhadores, que eram contratados para permanecer na empresa por toda a carreira e eram capacitados em exercício, seja por meio de cursos de formação *in company*, seja pela prática da rotação de trabalhos ou funções dentro da própria empresa (Dore; Sako, 1998 *apud* Goodman; Hatakenaka; Kim, 2009).

As indústrias japonesas requeriam educação para sustentar o desenvolvimento econômico do país e várias demandas da esfera econômica foram atendidas e incorporadas às políticas educacionais. As principais demandas das indústrias eram a diversificação do ensino médio e a expansão da educação técnica e profissional, particularmente para formação de técnicos de nível médio (Japan. Jica. Ific, 2004). Saito (Japan. NICJP, 2011a) explica que, antes da guerra, os técnicos de nível básico para a indústria eram supridos pelas escolas das indústrias, enquanto os técnicos de nível médio eram supridos pelas antigas escolas profissionais (*Senmon gakko*)⁶, as quais, no pós-guerra, foram promovidas ao *status* de universidades ou faculdades. Os concluintes das escolas técnicas secundárias passaram a ser contratados como técnicos de nível básico, e os formados nas novas universidades, como técnicos de nível superior, ficando a categoria dos técnicos de nível médio descoberta.

Em estreita relação com o desenvolvimento econômico, particularmente das indústrias, foram promulgadas, no início dos anos 1950, duas leis na área da Educação: a Lei de Promoção da Educação Industrial, em 1951, e a Lei de Promoção

⁶ Segundo Kogirima ([2014]), essas *Senmon gakko* de antes da guerra eram definidas como instituições destinadas a ministrar conhecimentos acadêmicos em uma única área de especialidade e enquadradas na categoria de instituições de ensino superior. Elas são diferentes das *Senmon gakko* estabelecidas no pós-guerra, que são instituições de educação superior focadas no ensino profissional.

da Educação Científica, em 1953. A primeira tinha o objetivo de promover a educação profissional, aumentando o número de escolas e de cursos de educação vocacional/profissional no país. Tomando a educação “industrial” como base para o desenvolvimento da indústria e da economia do país, bem como para a melhoria das condições de vida da população, a lei visava ao fomento da educação vocacional a fim de “nutrir entre as pessoas uma crença correta e apropriada em relação ao trabalho, dotá-las de conhecimento prático relacionado à indústria e desenvolver suas habilidades de projetar e criar, de forma a contribuir para a independência econômica da nação” (Kobayachi, 1976, p. 90). A segunda lei tinha como objetivo promover a educação científica em todas as escolas de educação primária, ginásial (secundária inferior) e de ensino médio (secundária superior), uma vez que a educação era vista como o fundamento do desenvolvimento científico e tecnológico (Japan. Jica. Ific, 2004). Essas leis estabeleciam critérios nacionais relacionados a laboratórios, instalações e equipamentos necessários à educação industrial e à educação científica, permitindo que todas as escolas, públicas e privadas, que quisessem melhorar suas instalações em atendimento a esses critérios pudessem requerer subsídios governamentais (Japan. NICJP, 2011a).

A partir da Lei de Promoção da Educação Vocacional em 1951, a educação profissional foi bastante fortalecida, aumentando significativamente o número de escolas e de cursos que a ofertam nas décadas de 1950 e 1960 (Japan. Mext, 1980, 1989; Abumiya, 2012). De acordo com Mext (1980), esse crescimento se devia a vários fatores, dentre os quais se destacam a grande procura de técnicos de nível médio na indústria, a inovação tecnológica, a necessidade de formação dos agricultores para que pudessem adotar técnicas modernas de agricultura, bem como o crescente número de estudantes que desejavam prosseguir seus estudos após a educação obrigatória. O governo forneceu ainda recursos para a ampliação e melhoria das escolas secundárias industriais e para o estabelecimento de escolas secundárias agrícolas para formar agricultores independentes. Abumiya (2012) relata o grande aumento de cursos de educação profissional nas escolas de nível médio nas áreas da indústria de transformação, engenharia civil, mecânica, eletricidade e química, particularmente desenvolvidos para atender às demandas industriais.

Essa tendência prosseguiu nos anos 1960, quando o quantitativo de alunos que chegavam à educação secundária aumentou significativamente e a demanda social para a educação vocacional/profissional tornou-se bastante diversificada. Em 1966, o Conselho Nacional de Educação apresentou o relatório “Expansão da oferta da educação secundária superior (ensino médio)”, que reorganizava o currículo do ensino médio para adequá-lo às aptidões, habilidades e carreiras pretendidas pelos estudantes, bem como às demandas do setor econômico. Houve diversificação e várias subdivisões dos cursos profissionais nas áreas de Agricultura, Indústria, Comércio, Pesca, Economia Doméstica, incluindo cursos como Tecnologia Metalúrgica, Elétrica,

Engenharia de Higiene, Contabilidade, Comércio (*business*), Gestão de Pesca, *Design* de Moda etc. (Japan. Mext, 1980)⁷.

À medida que a educação secundária caminhava em direção à massificação, crescia o número de instituições privadas chamadas “escolas diversas” – *kakushu gakko* (*miscellaneous schools*). Elas não estavam prescritas no Artigo 1º da Lei de Educação Escolar, mas, sim, separadamente, no Artigo 134 para “ofertar educação similar às escolas do Artigo 1º”, e ofereciam uma variedade de cursos aos concluintes tanto do 9º ano quanto da educação secundária, incluindo especialmente cursos de educação vocacional em áreas como Costura, Culinária, Datilografia, Mecânica etc. Em consonância com o crescimento econômico japonês, o número de escolas diversas focadas na educação vocacional (profissional) aumentou muito⁸ e de forma pouco coordenada, seu funcionamento ficou à margem do sistema escolar e sem muita atenção governamental (Goodman; Hatakenaka; Kim, 2009). Em 1975, na revisão da Lei de Educação Escolar, as escolas diversas que atendiam aos requerimentos estabelecidos pelo Mext puderam se transformar em instituições de formação especializada (*Senshu gakko*), conforme Goodman, Hatakenaka e Kim (2009) e Kaneko (2019).

Na educação terciária, a reforma do pós-guerra resultou em um sistema de educação universitária amplo e peculiar e evoluiu no sentido de atender às demandas da população com sua crescente aspiração por ensino superior. No pós-guerra, segundo Yasuo Saito (Japan. Jica. Ific, 2004; Japan. NICJP, 2011b), as universidades, incluindo as imperiais⁹, foram agrupadas sob o mesmo *status* de “nova universidade” (*Daigaku*) e a maioria dos colleges vocacionais/profissionais (*Senmon gakko*) existentes antes da guerra foram elevados ao *status* de universidade ou incorporados às novas universidades. Enquanto isso, aqueles que não satisfaziam os requerimentos para serem transformados em universidades foram denominados “faculdades juniores” (“*tanki-daigaku*”) e iniciaram, em caráter provisório, a oferta de cursos com a duração geralmente de dois anos. Essas faculdades atendiam às demandas principalmente do público feminino e se tornaram bastante populares. O resultado foi a formação de um sistema universitário amplo e peculiar em que, diferentemente dos europeus, coexistiam tanto cursos das áreas acadêmicas quanto vocacionais/profissionais (Kaneko, 2019).

Em 1964, o sistema de faculdades juniores foi institucionalizado, tornando-se permanente, em grande parte devido à pressão popular, especialmente do público

⁷ Segundo Ishimine (2008), de meados dos anos 60 a meados dos anos 70, os cursos subdivididos cresceram de 89 para 252.

⁸ Kogirima ([2014]) apurou que, entre 1948 e 1970, o número de escolas diversas aumentou de cerca de 1.400 para 8.000, enquanto o número de alunos cresceu de cerca de 220.000 para 1.400.000.

⁹ Segundo Japan. NICJP (2011b), as universidades imperiais abarcavam, além das tradicionais faculdades de Direito, Letras, Ciências e Medicina, as faculdades em áreas práticas especializadas como Engenharia e Agricultura. Segundo o autor, essas universidades teriam sido as primeiras no mundo a conceder o *status* de universidade a disciplinas práticas.

feminino (Japan. Jica. Ific, 2004). Essas faculdades se expandiram notoriamente, uma vez que eram mais baratas do que as universidades, ofereciam formação vocacional/profissional em um período mais curto e atendiam à demanda social particularmente das mulheres. Embora tivessem uma concentração de cursos nas áreas de Literatura, Linguística e Economia Doméstica, aumentaram as ofertas de cursos de formação profissional em outras áreas como Educação (formação de professores) e Enfermagem (Japan. Mext, 1980). Kaneko (2019) ressalta como as faculdades juniores estabelecidas no Japão nesse período se diferenciavam das americanas, uma vez que não eram financiadas com recursos públicos, dependiam essencialmente das mensalidades pagas pelos estudantes e não serviam como instituições preparatórias para os que queriam seguir para a universidade. Na avaliação de Goodman, Hatakenaka e Kim (2009), o sistema de faculdades juniores serviu como uma “oferta tampão” bastante conveniente para atender às demandas sociais e econômicas. Segundo os autores, o setor de “universidades” no Japão teria sido estabelecido não necessariamente para a evolução individual, mas essencialmente para apoiar o desenvolvimento econômico da nação.

A criação dos institutos de tecnologia (*Koto-senmon-gakko* ou abreviadamente *Kosen*), em 1961, atendia especialmente às demandas do setor industrial que requisitavam a formação de técnicos de nível médio (Hasegawa, 1999; Japan. Jica. Ific, 2004; Kaneko, 2019). Esses institutos ofertavam cursos de cinco anos (três do ensino médio e dois do ensino superior) e tinham o propósito de focalizar o ensino técnico, desenvolvendo as habilidades exigidas pelo trabalho, sobretudo nas áreas de Engenharia e Marinha Mercante, atendendo particularmente à demanda de formação técnica industrial.

Para Japan. NICJP (2011a), o desenvolvimento da educação japonesa nos anos 60 e 70 não pode ser visto somente como o resultado do planejamento e controle governamental. Se, de um lado, havia o interesse pelo atendimento das demandas do setor econômico por parte do governo, de outro, as políticas educacionais tiveram que responder à solicitação e pressão popular por níveis cada vez mais elevados de educação. Goodman, Hatakenaka e Kim (2009) analisam que o significativo crescimento das taxas de acesso ao ensino superior no Japão no período pós-guerra pode ser explicado, do lado da oferta, pelo reconhecimento do governo japonês de que os jovens eram o principal recurso e que o investimento neles era prioridade na recuperação e desenvolvimento econômico do país; e, do lado da demanda, pelo progressivo aumento da renda familiar que fez crescer as aspirações e deu à população as condições de seguir em direção a níveis cada vez mais elevados de educação. Segundo o Mext (1980), foi o desenvolvimento econômico e social a partir dos anos 50 que permitiu que muitas famílias pudessem arcar com as despesas do ensino superior de seus filhos, e foi o crescimento econômico também, amparado pela educação, que criou uma maior demanda social para cursos voltados à formação de técnicos, propiciando o rápido avanço das técnicas científicas.

A história do Japão no período pós-guerra não deixa dúvidas sobre a estreita relação entre a educação e o desenvolvimento econômico e social desse país. A ênfase dada pelo governo japonês à educação em geral e à formação profissional em particular é importante força propulsora desse desenvolvimento (Japan. Jica. Ific, 2004; Goodman, Hatakenaka, Kim, 2009). Nas palavras de Yosu Saito:

numa perspectiva ampla, não há dúvida de que ela (a educação) constitui a força motriz para o desenvolvimento econômico, social e cultural no Japão. Olhando para o conjunto, a educação japonesa foi capaz de produzir um grande número de pessoas com as qualidades demandadas pela indústria mundial e pela sociedade japonesa, especificamente, pessoas que possuíam conhecimentos básicos e capacidades para responder às mudanças tecnológicas, que eram disciplinadas e diligentes, perseverantes e que tinham as habilidades de colaboração necessárias para trabalhar em grupo. (Japan. Jica. Ific, 2004, p. 30, tradução nossa).

3 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO JAPÃO DOS ANOS 1970 AO INÍCIO DO SÉCULO 21: EVOLUÇÃO

Nos anos 1970, a expansão do sistema educacional japonês continuou a passos largos, refletindo a crescente demanda por educação secundária e terciária da população e a ação governamental na promoção de políticas educacionais expansionistas. A taxa dos estudantes que concluíam a educação obrigatória e seguiam para o ensino médio, que em 1960 já chegara a 57.7%, alcançou em 1970 a marca de 82.1% e continuava a crescer. O percentual de concluintes do ensino médio que seguiam para as universidades e faculdades juniores também aumentava aceleradamente – de 10.3%, em 1960 (15.3% de homens e 4.6% de mulheres), para mais do que o dobro em 1970: 23.6% (29.9% de homens e 17.7% de mulheres), continuando em franca expansão (Japan. Jica. Ific, 2004).

Até o início dos anos 1970, o ensino médio profissional era valorizado e seguido por muitos daqueles que concluíam a educação obrigatória. No entanto, quando a educação secundária avançou em direção à massificação e a concorrência para entrar nas melhores escolas secundárias e universidades aumentou, vários problemas emergiram em relação à educação profissional, que viu seu *status* social diminuir (Abumiya, 2012; Kaneko, 2019). À medida que mais jovens queriam seguir para a universidade e os exames de entrada nessas instituições se tornavam mais competitivos, os cursos profissionais das escolas de nível médio recebiam cada vez menos alunos, visto que aqueles que queriam seguir para a universidade procuravam os cursos de formação geral acadêmica (Abumiya, 2012). Assim, desde meados dos anos 1960, a proporção de estudantes matriculados em cursos de educação vocacionais vinha gradualmente diminuindo, em parte devido à preferência dos discentes e dos pais pelos cursos de educação geral (Japan. Mext, 1989). A escolha da educação

profissional após a educação secundária também se tornou estigmatizada, vista como uma opção de menor *status* social e para estudantes que apresentavam desempenho acadêmico inferior ou limitações financeiras para conseguir entrar na universidade (Kaneko, 2019).

Essa situação provocou uma série de problemas nas escolas de ensino médio com cursos vocacionais e em geral também, como a tendência dessas escolas (e até daquelas do nível anterior ginásial) de ensinar para os exames de admissão das universidades; o ranqueamento de escolas segundo o desempenho acadêmico de seus alunos e de quantos conseguiam entrar nas universidades de maior prestígio; e um nível elevado de estresse dos discentes na preparação para os exames de admissão (conhecido como “inferno do exame de admissão”), que provocava graves problemas aos estudantes como apatia, violência, *bullying* e abandono escolar (Abumiya, 2012).

Nesse cenário, deu-se início a uma discussão sobre uma reforma ampla do sistema educacional japonês, que perduraria até os anos 1990. Em 1971, o Conselho Central de Educação (*Central Council for Education*), órgão consultivo do Ministro da Educação, apresentou um documento que tratava de uma política fundamental e compreensiva para a expansão do sistema educacional, contemplando uma reforma integral que reestruturava todos os níveis de ensino, da educação infantil à universidade (Japan. NICJP, 2011a). Especificamente na educação secundária, Abumiya (2012) detalha várias ações e documentos produzidos durante esse período até se chegar a uma série de recomendações para a reforma dessa etapa, que, no entanto, só seria realizada bem mais tarde. Para o autor, a retração econômica pela qual o país passava e os cortes orçamentários governamentais dificultavam a implementação de reformas educativas em larga escala naquele momento. Assim, seria somente por volta dos anos 1990 que as reformas do sistema educacional começariam a ser executadas (Japan. NICJP, 2011a; Abumiya, 2012).

O contínuo crescimento da demanda de estudantes concluintes do ensino médio por educação superior, especialmente universidades, levou a políticas educacionais mais moderadas nos anos 1970, segundo Kaneko (2019). Foi promulgada a Lei de Localização de Fábrica, que restringiu a construção de vários tipos de edifícios nas principais áreas urbanas, incluindo universidades públicas, e uma lei de subsídio às universidades privadas para até 50% dos seus custos operacionais, restringindo, no entanto, autorizações para criação de novas universidades e aumento de matrículas, o que fez com que o setor de instituições privadas reduzisse, até certo ponto, o número de matrículas nos cursos de quatro anos (Kaneko, 2019).

Ao mesmo tempo, uma alteração da Lei de Educação Escolar em 1975 criou o sistema de instituições de formação especializada (*Senshu gakko*), cujo objetivo era ofertar aos concluintes do ensino médio cursos de formação vocacional/profissional,

para vida cotidiana ou cultura geral. Essa alteração na lei permitiu que as escolas diversas que satisfizessem determinados padrões estabelecidos pelo governo¹⁰ fossem classificadas como *Senmon gakko*, ganhando uma posição no sistema educacional como instituições de educação pós-secundária, ao lado das universidades e das faculdades juniores (Cantor, 1987; Kogirima, [2014]). O propósito da lei era elevar o *status* das instituições pós-secundárias que proviam vários tipos de formação vocacional e técnica no pós-guerra e tinham sido negligenciadas, não recebendo apoio do setor público nem reconhecimento legal como instituição de ensino (Japan. NICJP, 2011b).

É importante notar que as *Senmon gakko* não foram adicionadas ao Artigo 1º da Lei de Educação Escolar e, embora fossem criadas com padrões mais rigorosos do que os das escolas diversas, tinham padrões mais flexíveis do que os das universidades e das faculdades juniores (Cantor, 1987). A esse respeito, Kaneko (2019) ressalta que, apesar de legalmente estabelecidas, o fato de essas instituições não terem sido adicionadas no Artigo 1º da lei não as tornava, estritamente falando, parte do sistema educacional, o que traria várias implicações em relação à oferta e à demanda dessas instituições de formação profissional. Para o autor, o sistema servia para preencher a lacuna entre a oferta e a procura de educação superior, resultante das reduzidas admissões nas universidades, e acomodar também os que queriam ir para esse nível de ensino, mas não logravam entrar nas universidades. Segundo Hasegawa (1999), as *Senmon gakko* funcionaram como vias paralelas livres de competição, em oposição à via principal promovida pela universidade.

A expansão das *Senmon gakko* foi expressiva, tendo essas instituições se tornado uma das principais provedoras de educação profissional/vocacional pós-educação secundária no Japão (Cantor, 1987; Hasegawa, 1999; Korigima, 2014; Kaneko, 2019). Para se ter uma ideia, segundo Cantor (1987, p. 37), em 1976 havia 893 dessas instituições (74 públicas e 819 privadas), em 1980 eram 2.520 (333 públicas e 2.187 privadas) e em 1986 registravam-se 3.089. O crescimento da matrícula foi considerável (Gráfico 1) e a proporção de homens matriculados nas *Senmon gakko* em relação ao total de alunos também aumentou de modo expressivo (de cerca de 20% em 1976 para mais do que o dobro, 44%, em 1986).

¹⁰ Entre os requerimentos estavam: *i*) escolas que ministrem cursos com duração mínima de um ano (na prática, os cursos tinham a duração geralmente de dois anos); *ii*) escolas que ofertem cursos com no mínimo 800 horas/aula; *iii*) escolas cuja matrícula seja sempre não menor do que 40 alunos; *iv*) escolas que admitam somente alunos formados no ensino médio ou equivalente; *v*) escolas cujos professores sejam formados em cursos de quatro anos nas universidades e com, no mínimo, dois anos de experiência na área profissional na qual vão lecionar (Cantor, 1987; Kogirima, [2014]).

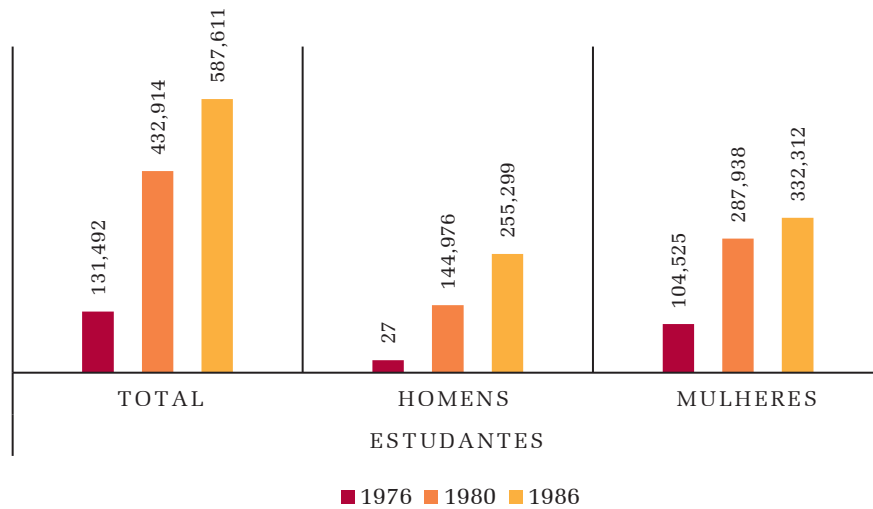


GRÁFICO 1

MATRÍCULAS NAS INSTITUIÇÕES DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL (SENMON GAKKO) – JAPÃO – 1976/1980/1986

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Cantor (1987).

Um dos motivos do aumento significativo das matrículas nessas instituições, segundo Cantor (1987), é que havia um número crescente de pais que acreditavam que as perspectivas de emprego para seus filhos seriam melhores se eles frequentassem um curso vocacional em vez de um curso geral em uma universidade ou faculdade júnior, uma vez que, naqueles tempos de menor crescimento econômico, a obtenção do diploma universitário já não garantia mais o emprego almejado. Havia, também, segundo o autor, um crescente número de concluintes do ensino médio que buscavam as *Senmon gakko* acreditando que, ao obter formação profissional específica, estariam mais aptos a eventualmente serem promovidos a uma posição gerencial. Para os homens em particular, essas instituições eram uma das poucas vias de obter formação profissional específica para o trabalho, fora de um emprego direto. Na análise de Cantor (1987), foi a elevação do padrão de vida e das condições financeiras das famílias que permitia que elas enviassem seus filhos para essas instituições de formação profissional, na grande maioria privadas, sendo também uma forma de evitar passar pelo “inferno da avaliação” que caracterizava o processo de seleção para as universidades. O sistema das *Senmon gakko* foi posteriormente contemplado (nos anos 1990) com medidas governamentais que o consolidaram como um sistema de educação profissional único, de nível superior, com grande abrangência no Japão.

No final dos anos 1980, a reforma do sistema educacional japonês foi retomada e deflagrada. Em 1987, o Conselho Nacional da Reforma Educacional (*National Council on Education Reform* – NCER), de caráter consultivo e criado diretamente pelo Primeiro Ministro japonês, publicou o relatório em que foram apresentados os três princípios

fundamentais que nortearam a reforma implementada nos anos 1990: *i*) a ênfase na individualidade dos estudantes; *ii*) a migração para um sistema de aprendizagem ao longo da vida; e *iii*) a resposta às mudanças inerentes da sociedade, como o avanço das tecnologias de informação e comunicação e a globalização (Japan. NICJF, 2011a).

Na educação secundária, Abumiya (2012) assim resume as principais mudanças que resultaram dessa reforma: *i*) criação de um novo tipo de curso integrado de seis anos, unificando a educação secundária inferior (ginasial) e a secundária superior (ensino médio);¹¹ *ii*) implementação de um sistema de créditos escolares nos cursos de tempo integral (1993); e *iii*) introdução de cursos de ensino médio integrados (1994), que permitiam que os estudantes construíssem seu currículo, selecionando matérias tanto da educação geral quanto da vocacional. As áreas abrangidas nos cursos de educação secundária integrados eram bem variadas, incluindo as de Saúde e Assistência Social, Tecnologia da Informação, Desporto, Artes, Meio Ambiente etc. Importa ressaltar que em nenhum desses casos havia exames de admissão para o ingresso na educação secundária. Geralmente, o candidato fazia a inscrição e participava de um processo de seleção.

Outra mudança relevante mencionada por Abumiya (2012) foi a alteração, em 1995, da nomenclatura da educação vocacional: as escolas e os cursos de ensino médio vocacionais foram renomeados para “escolas/cursos de ensino médio especializados”. Segundo o autor, era uma tentativa de criar uma imagem mais atrativa para a educação vocacional. A mudança do nome vinha seguida de uma alteração de conceito: “educação especializada” é considerada uma forma de aprendizagem e formação ao longo da vida. Para atender a essa nova definição, as escolas secundárias vocacionais foram racionalizadas e os currículos e as instalações foram renovados. Ao mesmo tempo, foram abertos outros caminhos para a universidade, como reconhecimento de qualificações e créditos, exames especiais para estudantes de escolas de nível médio especializadas etc. Tudo para reverter a reputação negativa das escolas profissionais de nível médio. Com a renomeação, o número de escolas ofertando cursos integrados cresceu vertiginosamente.

Na educação superior, a reforma que se configurou levava em conta vários aspectos sociais e econômicos da sociedade japonesa. Além do crescimento exacerbado da demanda por educação superior, estavam a retração econômica dos anos 1990, a abolição dos acordos de recrutamento que existiam entre as empresas e as universidades para os formados, uma mudança demográfica importante, com a diminuição

¹¹ Segundo Abumiya (2012), há três tipos de arranjos para prover a educação secundária completa: *i*) escola única que oferta toda a educação secundária inferior (ginasial) e superior (ensino médio) – essa é a escola de educação secundária completa de seis anos; *ii*) afiliação e/ou anexação: duas escolas da mesma “rede” (municipal ou provincial) que trabalham juntas e ofertam a educação secundária completa; e *iii*) cooperação: mais de uma escola municipal de ensino “ginasial” e uma escola provincial de ensino médio preexistentes cooperam em aspectos como currículo e intercâmbio tanto de professores quanto de alunos.

da população de 18 anos, e as rápidas modificações na área de ciência e tecnologia e globalização. Havia ainda a desregulamentação das universidades, o fortalecimento de um sistema de acreditação dessas instituições e uma mudança na sociedade japonesa – de uma sociedade democrática de “diplomas” para uma sociedade de “aprendizagem ao longo da vida” (Arimoto, 2000 *apud* Goodman; Hatakenaka; Kim, 2009). No campo econômico, a recessão da década de 1990 e a necessidade de recursos humanos qualificados com competências específicas levaram as indústrias e empresas a pressionarem o governo para a reforma do ensino superior. Se antes cursar uma universidade de prestígio era prova suficiente de capacidade para ser recrutado para um emprego de alto nível e, uma vez recrutado, desfrutar de um emprego seguro, com formação *in company* e promoção com base no tempo de serviço, na recessão econômica esse modelo foi desaparecendo, uma vez que as indústrias agora queriam recrutar pessoas já qualificadas com competências específicas. Os estudantes, por consequência, tornaram-se mais seletivos na escolha de uma instituição de ensino superior e essas instituições ficaram, assim, sob uma crescente pressão para responder às novas exigências de ambos os lados (Arimoto, 2000, *apud* Goodman; Hatakenaka; Kim, 2009).

A reforma do ensino superior dos anos 1990 atingiu as universidades nacionais, tornando-as unidades autônomas e independentes, que continuariam recebendo financiamento do Estado e passariam a ser responsabilizadas por meio de uma série de mecanismos de controle de qualidade. Em 1991, foi promulgada a “Lei de Desregulamentação da Universidade” basicamente fortalecendo a ideia de que o Ministério da Educação não deveria intervir nas novas universidades que estavam sendo estabelecidas desde que elas atendessem aos padrões mínimos requeridos. Na perspectiva do governo, essa reforma traria uma economia considerável no orçamento governamental e era necessária para dar autonomia às instituições, a fim de permitir que elas se tornassem mais dinâmicas e criativas em suas pesquisas, diferenciadas e atraentes para os estudantes e os empregadores (Goodman; Hatakenaka; Kim, 2009; Japan. NICJP, 2011b).

No cenário da educação superior, o decréscimo da população de 18 anos fazia diminuir o número absoluto de estudantes que concluíam a educação secundária, aumentando a competição entre as instituições de ensino superior por alunos. Enquanto a proporção de estudantes concluintes do ensino médio que seguiam para a universidade continuou aumentando e a concorrência para entrar nas melhores universidades continuava acirrada, muitas outras instituições de educação superior tiveram dificuldades para sobreviver. Goodman, Hatakenaka e Kim (2009) mostram, por exemplo, como as faculdades juniores, na sua maioria privadas, sofreram uma diminuição sensível nas matrículas. Se em 1992 elas representavam mais de 44% das instituições de educação terciária do Japão e atendiam a quase 23% do total dos estudantes desse nível de ensino (cerca de 92% mulheres), em 2004, seu atendimento diminuiu para apenas 9.6%. Segundo os autores, a procura da população feminina pelos cursos de quatro anos nas universidades (que tinham maior *status* social) contribuiu com esse decréscimo e fez com que muitas faculdades buscassem se

converter em instituições com cursos de quatro anos para melhorar as chances de sobreviver, o que aumentou ainda mais a competição entre as universidades.

Interessantemente, notam Goodman, Hatakenaka e Kim (2009), foi nesse contexto de competição acirrada no setor da educação superior que o *status* e o interesse pelas instituições (*colleges*) de formação profissional (*Senmon gakko*) foram aumentando e elas foram gradualmente formalizadas no sistema educacional japonês, tornando-se instituições de formação profissional amplamente aceitas e reconhecidas. Várias ações governamentais colaboraram para que isso acontecesse. Em 1995, as *Senmon gakko* foram autorizadas a conceder diplomas de especialista, equivalentes ao grau de associado concedido pelas faculdades juniores aos que concluíam cursos que atendiam aos requisitos estipulados pelo Mext, como duração mínima de dois anos e carga horária de, no mínimo, 1.700 horas letivas (Hasegawa, 1999; Kogirima, [2014]). A partir de 1998, os formados nesses cursos podiam fazer transferência para a universidade. Aqueles que tinham concluído o curso e obtido o diploma de *Senmonshi* nas *Senmon gakko* podiam utilizar o curso realizado como parte do programa universitário de quatro anos (Goodman; Hatakenaka; Kim, 2009). Ainda, segundo Hasegawa (1999), as *Senmon gakko* ganharam o *status* de ensino superior de curta duração (Isced 5)¹² na classificação da OCDE.

Assim, as instituições de formação profissional (*Senmon gakko*) conseguiram popularidade e tiveram uma ascensão rápida e expressiva, ao contrário das faculdades juniores, que apresentaram um declínio constante em sua matrícula a partir de 1993. Segundo Goodman, Hatakenaka e Kim (2009), o número de faculdades juniores diminuiu cerca de 30% entre 1991/1993 a 2008 e a proporção de alunos concluintes do ensino secundário que seguiam para as instituições de formação profissional, que era 20% em 1992, cresceu para 28% em 2005. Várias mudanças marcaram essas instituições, segundo os autores. Se nos anos 1970 elas atendiam a um público eminentemente feminino, agora apresentavam um maior equilíbrio de gênero – embora houvesse grandes diferenças dependendo do curso atendido (por exemplo, 72% dos estudantes matriculados nos cursos de educação e assistência social e 84% no de ciências domésticas eram mulheres); se no início focavam mais as áreas das Artes Domésticas, agora abarcavam várias outras, como a área Médica (enfermagem), Indústria (incluindo tecnologia, construção civil e mecânica), *Business/comércio*, Educação, Bem-Estar Social e Saúde. Some-se a isso o fato de que, a partir de 1995, havia a concessão de diplomas para os concluintes de cursos credenciados das *Senmon gakko* e a possibilidade de transferência para a universidade.¹³

¹² Isced 5 – educação terciária de curta duração. Comumente provê aos participantes conhecimento, competências e habilidades profissionais. Tipicamente, são cursos baseados na prática para uma ocupação específica e preparam os estudantes para ingressar no mercado de trabalho. Têm a duração mínima de dois anos (OECD, 2019a, p. 19).

¹³ Os autores observam, não obstante, que as *Senmon gakko* não eram uniformes em termos de qualidade e muitas não conseguiram sobreviver à hiperconcorrência. Eram fruto de mercados não regulamentados e recebiam muito pouco auxílio financeiro público.

Há ainda diferenças importantes entre as *Senmon gakko* e as faculdades juniores no Japão que também ajudam a explicar parte dessa disparidade no crescimento daquelas instituições, segundo Amano (1989) *apud* Goodman; Hatakenaka; Kim (2009). Por exemplo, enquanto as *Senmon gakko* se direcionavam às profissões e semiprofissões, eram equilibradas em relação ao gênero dos alunos e concentradas nas cidades, as faculdades juniores focalizavam principalmente a formação em habilidades domésticas, para um público predominantemente feminino e eram descentralizadas pelo Japão. As *Senmon gakko* também eram relativamente mais livres de intervenção governamental, enquanto as faculdades juniores eram altamente reguladas pelo governo. Não obstante, essas duas instituições, predominantemente privadas, sofriam o controle do Ministério da Educação quanto a cursos ofertados, matrículas etc. Kogirima ([2014]) menciona várias medidas tomadas em relação às instituições educacionais prescritas no Artigo 1º da Lei de Educação Escolar que foram estipuladas também no tocante ao desenvolvimento das *Senmon gakko*, por exemplo, a assistência financeira dada pelos governos nacional e local, desde 1983, às corporações educacionais que estabeleceram instituições de formação profissional dessa natureza.

O aumento da demanda pelas *Senmon gakko* pode ser relacionado ainda a alguns outros fatores contextuais. Segundo Han (1996) *apud* Goodman; Hatakenaka; Kim (2009), a quase universalização do ensino médio diminuiu o *status* dos cursos de educação profissional de nível médio, aumentando a demanda pelos cursos de formação profissional na educação pós-secundária. Por outro lado, havia uma perspectiva de que a qualificação profissional conferida pelas *Senmon gakko* levava a um emprego mais estável, já que era cada vez mais difícil aos alunos formados nas inúmeras universidades existentes conseguirem os almejados empregos de “colarinho branco”. Havia, ainda, segundo o autor, uma mudança no mercado de trabalho para a área de serviços, a qual demandava profissionais com formação específica ofertada pelas *Senmon gakko*, bem como o fim do emprego vitalício em uma única empresa.

Para Goodman, Hatakenaka e Kim (2009), um fator de grande peso está diretamente relacionado à taxa de emprego dos alunos dessas instituições de formação profissional após a conclusão do curso. Enquanto o percentual de concluintes do sexo masculino que conseguiam emprego após o curso nas *Senmon gakko* permaneceu constante nos anos 1990 (cerca de 80%), esse percentual diminuiu de 80% para 60% para os concluintes das universidades no mesmo período. Algumas *Senmon gakko* conseguiam até garantir emprego para todos os que completavam seus cursos. Isso fez com que muitos estudantes fossem para essas instituições, inclusive após a conclusão dos seus cursos universitários ou faculdades juniores, outros tantos abandonassem as universidades para se matricular nas *Senmon gakko*, havendo ainda outros que frequentavam a universidade ao mesmo tempo que frequentavam as *Senmon gakko* (os chamados “estudantes-duplos”).

As *Senmon gakko* tornaram-se, assim, amplamente aceitas e estabelecidas como instituições de formação profissional na educação superior do sistema educacional

japonês. Nagao (2008) mostra como a posição das *Senmon gakko* mudou nos anos 1990 – de instituições de educação pós-secundária para instituições de educação superior –, o que refletiu numa mudança na composição dos estudantes dessas instituições. Segundo o autor, até 1990, as *Senmon gakko* eram basicamente o único caminho para os concluintes do ensino secundário pertencentes aos estratos sociais mais baixos obterem empregos. A partir dos anos 1990, com o aumento do número de estudantes provindos da classe de “colarinho branco baixa”, a composição dos discentes das *Senmon gakko* tornou-se similar a das universidades em termos de classe social. Para o autor, os resultados do estudo que mostram a mudança no perfil dos alunos e na utilização das *Senmon gakko* revelam um processo pelo qual a educação pós-secundária foi “reorganizada” como educação superior.

Na avaliação de Goodman, Hatakenaka e Kim (2009), foram as forças do mercado, e não as regulamentações governamentais, que moldaram o comportamento das *Senmon gakko*, tornando-as conhecidas por ambos, estudantes e empregadores, pela sua pronta resposta às necessidades do mercado de trabalho em constante mudança. Desde o início de sua instituição (1976), o número de matrículas aumentou significativamente (Gráfico 2), representando, após os anos 1990, por volta de 20% do total de estudantes concluintes da educação secundária (Goodman; Hatakenaka; Kim, 2009; HU. Rihe, 2020)¹⁴.

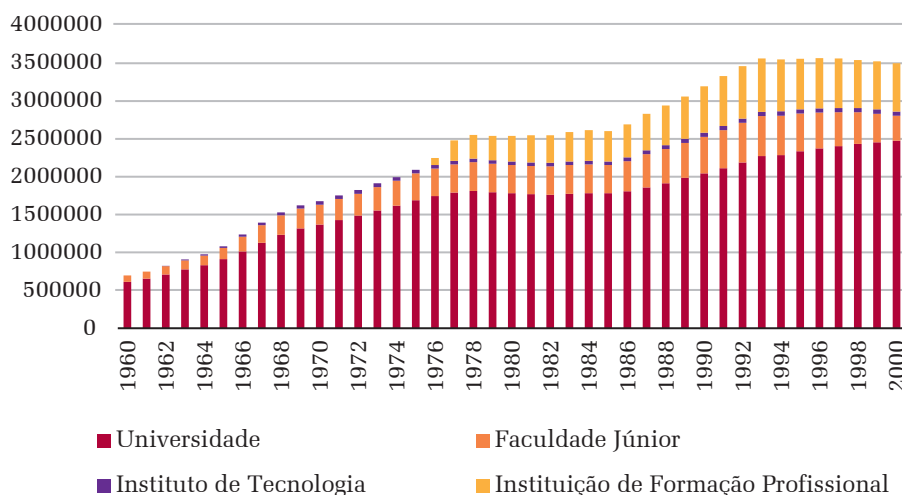


GRÁFICO 2
MATRÍCULAS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR, POR TIPO DE INSTITUIÇÃO
- JAPÃO - 1960-2000

Fonte: Elaboração própria com base em dados de HU. Rihe (2020).

¹⁴ Goodman, Hatakenaka e Kim (2009) chamam a atenção para o fato da exclusão dos estudantes dessas instituições das estatísticas de ensino superior no Japão até o início dos anos 2000, quando eram contabilizados só os alunos das universidades, das faculdades juniores e dos institutos de tecnologia. Segundo os autores, se contabilizadas as matrículas das *Senmon gakko*, a proporção de alunos na educação superior naquele período seria de cerca de 70%, e não 50%, como geralmente era reportado.

4 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO JAPÃO NO SÉCULO 21: AJUSTANDO O RUMO

Ao adentrar no século 21, o sistema educacional japonês apresentava os reflexos das reformas educacionais ocorridas nos anos 1990 e ainda em evolução. Com o ensino médio praticamente universalizado, no início dos anos 2000 aproximadamente 50% dos jovens de 18 anos egressos da educação secundária estavam inseridos nas universidades e nas faculdades juniores, em sua maioria privadas (HU. Rihe, 2020). As instituições de formação profissional (*Senmon gakko*) ganharam espaço, atraindo não somente os concluintes do ensino médio, mas também estudantes formados nas universidades que não conseguiam emprego após a graduação. Essas instituições de formação profissional de educação terciária continuavam com uma demanda considerável, recebendo por volta de 20% dos jovens de 18 anos egressos da educação secundária (HU. Rihe, 2020).

As mudanças da sociedade do século 21 se pronunciavam e a chamada “sociedade do conhecimento” – em que as novas tecnologias de informação e comunicação e o rápido avanço tecnológico se consolidavam como base de várias áreas na sociedade, incluindo o setor econômico – requeria profissionais com competências diversas, altamente qualificados, com capacidade de adaptação às constantes mudanças, criativos e preparados para atender às novas e diversificadas demandas de uma economia globalizada. No contexto da sociedade japonesa, havia também uma mudança demográfica importante, marcada pelo envelhecimento da população e diminuição de jovens, a retração econômica, o fim dos acordos de recrutamento que existiam entre as empresas e as universidades para os alunos formados, o aumento do número de jovens recém-formados que não conseguiam emprego, bem como de trabalhadores com empregos temporários, não estáveis, ou desengajados do mercado de trabalho e de jovens “nem-nem” (que nem estudam nem trabalham).

No ensino secundário, esses desafios fizeram ressurgir os clamores para a valorização e a elevação do *status* da educação vocacional/profissional de nível médio, considerando a relevância desses cursos para garantir empregos na recessão econômica (Abumiya, 2012). As indústrias também demandavam uma revitalização da educação secundária vocacional (profissional), segundo Goodman, Hatakenaka e Kim (2009). Os autores citam uma pesquisa realizada por Honda (2005), que sugeria que os egressos das escolas de ensino médio vocacionais tinham melhores habilidades interpessoais e menores níveis de ansiedade em relação a seu futuro do que os alunos do ensino médio acadêmico, bem como defendia a revitalização do sistema de ensino secundário profissional e uma educação de maior relevância profissional nas escolas de ensino médio.

Em resposta a essas demandas, o Ministério da Educação colocou em prática o Programa de Escolas de Ensino Médio Superespecializadas, que concedia

subsídios governamentais a escolas de ensino médio que foram então designadas como supercientíficas, superespecializadas e superlíngua inglesa para conduzirem programas curriculares inovadores. Por não terem que seguir o currículo nacional, essas escolas podiam estabelecer parcerias com indústrias locais ou universidades e promover intercâmbios internacionais com o uso das tecnologias de informação e comunicação (Abumiya, 2012).

Na educação superior, as universidades e as outras instituições desse nível de ensino eram colocadas como tendo papel central para dar resposta às rápidas mudanças provocadas pelo avanço tecnológico, pela crescente complexidade e diversificação da sociedade e da economia e pela globalização. O Relatório Branco (*White Paper*) do Ministério da Educação de 2003 afirmava que mais do que nunca era essencial garantir oportunidades de educação superior aos jovens. Reconhecendo as várias instituições que ofertavam esse nível de ensino no país – não só as universidades e as faculdades juniores, mas também as instituições de formação profissional (*Senmon gakkō*) –, o ministério ressaltava o papel central das universidades (que deveriam se concentrar não apenas no ensino, mas também na pesquisa) e das outras instituições de educação superior para fortalecer a competitividade industrial internacional e assegurar empregos. A reforma do ensino superior era colocada como desafio nacional prioritário (Japan. Mext, [2003]).

Nessa direção, várias medidas foram tomadas pelo governo japonês. Ainda em 2003, em resposta à necessidade de se formarem profissionais altamente especializados, foi instituído o sistema de pós-graduação profissional (*Professional graduate school system*), destinado a promover “educação prática especializada” e “formar recursos humanos com as competências (habilidades) especializadas avançadas requeridas pela sociedade e reconhecidas internacionalmente” (Japan. Mext, [2019?]). Os cursos de pós-graduação profissional têm a duração geralmente de dois anos e atendem profissionais em áreas como Direito, Educação (especialização de professores com o objetivo de aprimorar as competências e habilidades de ensino), Administração de Empresas, Gestão da Tecnologia, Política Pública, Saúde Pública etc., outorgando aos concluintes o grau de mestrado profissional.

Em 2004, as universidades nacionais, que eram vinculadas ao Ministério da Educação, foram reorganizadas como corporações. A medida visou, segundo o ministério, melhorar a independência e a autonomia dessas instituições, revitalizar as atividades de ensino e pesquisa e, assim, torná-las mais atraentes e singulares em sua oferta, além de mais aptas a competir no mundo globalizado. Havia uma pressão para que as universidades nacionais aumentassem a pesquisa aplicada e se tornassem centros de pesquisa, ciência e tecnologia de primeira linha em nível internacional.¹⁵ O novo *status* de corporação deu a elas autonomia orçamentária

¹⁵ As universidades nacionais abarcavam menos de 25% da matrícula dos estudantes do ensino superior e administravam cerca de 60% dos programas de pós-graduação do país (HU. Rihe, 2020).

e administrativa. Em contrapartida, as universidades nacionais seriam instadas a apresentar planos estruturados de seis anos ao Mext detalhando como iriam melhorar seus programas e os subsídios governamentais futuros seriam, então, ponderados de acordo com o desempenho alcançado pela universidade em relação às metas estabelecidas em seu plano (Japan. NICJP, 2011b; HU. Rihe, 2020). Ao mesmo tempo, o governo editou medidas aumentando o montante de recursos públicos a ser disponibilizado, com base na concorrência, a todas as universidades – nacionais, públicas e privadas – e flexibilizou os requerimentos para o estabelecimento de novas universidades privadas, o que criou condições para um crescimento bastante rápido do número dessas instituições (Ikuo, 2014). As universidades privadas, que eram maioria e detinham cerca de 80% da matrícula universitária, receberam do governo japonês vários incentivos financeiros destinados a manter e melhorar as condições de ensino e pesquisa, aprimorar a gestão, bem como reduzir os encargos financeiros e as mensalidades dos alunos. O objetivo geral de tais medidas, segundo o Mext, era tornar essas instituições atrativas e diferenciadas para satisfazer as demandas diversificadas da população jovem e da sociedade, assim como apoiar a formação de centros de pesquisa e ensino de excelência, reconhecidos internacionalmente (Japan. Mext, 2012). Foi estabelecido também um sistema de acreditação e garantia de qualidade para as universidades com o objetivo de assegurar a qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação e melhorar o padrão e a competitividade internacional das instituições de ensino superior e pesquisa.

Quanto às instituições de formação profissional (*Senmon gakko*), em 2005 foi constituído um novo sistema que permitia a concessão de “diplomas avançados” aos concluintes de cursos reconhecidos, com currículo organizado de no mínimo 3.400 horas aula e duração de quatro anos. A partir daí, os estudantes das *Senmon gakko* que concluíam um curso avançado obtinham o “diploma avançado” e podiam ser admitidos nos cursos de pós-graduação nas universidades. Outro progresso em favor das *Senmon gakko*, segundo Kogirima ([2014]), foi que as pessoas que obtivessem o diploma ou o diploma avançado e fossem empregadas como servidores públicos receberiam salários equivalentes aos formados nas faculdades juniores (grau de “associado”) e nas universidades (bacharelado), respectivamente. Não obstante as vantagens, Kogirima ([2014]) nota que a matrícula nessas instituições de educação profissional começou a diminuir gradualmente a partir de 2005.

Uma das mudanças de maior impacto para o sistema educacional japonês em geral e para a educação profissional em particular ocorreu em 2006, quando a Lei Fundamental de Educação japonesa foi alterada, incorporando o conceito de “aprendizagem ao longo da vida” como um princípio fundamental da educação. Entre outros, a lei estabelecia como objetivos da educação o desenvolvimento das capacidades individuais, o cultivo da criatividade e a promoção do “espírito de autonomia e independência, por meio do respeito ao valor do indivíduo, ênfase na

relação entre a carreira e a vida cotidiana e fomento ao valor do respeito pelo trabalho duro”. Estabelecia, ainda, que:

[...] a sociedade deve possibilitar que todos os cidadãos continuem a aprender ao longo das suas vidas, em todas as ocasiões e em todos os lugares, e a aplicar os resultados da aprendizagem ao longo da vida apropriadamente, a fim de se aperfeiçoarem e levarem uma vida plena. (Japan. Mext, 2006, tradução nossa).

A alteração na lei levava em consideração as mudanças sociais e econômicas que envolviam a sociedade japonesa na era da informação, as aceleradas modificações tecnológicas e a globalização, que impunham às pessoas o desafio de adquirir novos conhecimentos e desenvolver novas habilidades continuamente, ao longo da vida.

Segundo o Ministério da Educação, a implementação de um sistema educacional que oferecesse oportunidades ao longo da vida era essencial para desenvolver e assegurar recursos humanos “com capacidades profissionais altamente qualificadas, força inovadora e competência global”, capaz de desenvolver e fortalecer as indústrias, bem como criar novas indústrias (Japan. Mext, [2019?]). Tal sistema era também evocado para minorar os efeitos nocivos provocados pela extrema preocupação da sociedade japonesa com as credenciais acadêmicas e oferecer apoio aos jovens que se isolaram socialmente por não conseguirem a progressão educacional desejada, aos que não conseguiam emprego após formados e aos trabalhadores com empregos instáveis, temporários, para que tivessem oportunidades de aprimorar suas habilidades para alcançar independência profissional e social (Japan. Mext, [2019?]).

Nesse novo contexto, as políticas educacionais foram guiadas para fortalecer a interação e suavizar a transição entre a educação (escola) e a vida profissional. Duas diretrizes foram instauradas no sistema educacional: a “educação para a carreira” e a “educação vocacional” (profissional). A primeira era concebida como a “educação que incentiva o desenvolvimento da carreira por meio do cultivo das habilidades e atitudes necessárias para aumentar a independência social e profissional dos indivíduos”; e a segunda, como “a educação para o desenvolvimento dos conhecimentos, habilidades, competências e atitudes necessárias para atuar em um determinado trabalho/emprego específico” (Japan. Mext, 2010, p. 84, tradução nossa). Resumidamente, de acordo com o ministério, a educação para a carreira e a educação vocacional nas escolas visavam possibilitar uma transição mais suave do mundo escolar para a sociedade e o trabalho, fomentar a independência social e profissional dos jovens, auxiliar as pessoas na construção de suas carreiras ao longo da vida e promover a formação de profissionais diversificados, qualificados, altamente especializados e criativos, que pudessem não só conviver com o mundo globalizado, mas também competir internacionalmente.

A Lei Fundamental de Educação determinou ainda que o governo formulasse e tornasse público um “Plano Básico para a Promoção da Educação”, contendo os princípios, as medidas a serem adotadas e os aspectos sobre a implementação

sistemática das políticas de promoção da educação. Esse plano, que parte da visão futura da educação do país (incluindo os desafios educacionais, sociais e econômicos a serem enfrentados), é (re)elaborado a cada cinco anos, sendo a referência para que os governos locais elaborem os planos básicos regionais (Japan. Mext, 2019). O primeiro Plano Básico para a Promoção da Educação foi feito em 2008 e partiu de uma visão educacional a ser perseguida nos dez anos seguintes, incorporando duas diretrizes principais: *i*) desenvolver em todas as crianças, até a conclusão da escolaridade obrigatória, os fundamentos para sua independência dentro da sociedade; e *ii*) formar recursos humanos capazes de apoiar e desenvolver a sociedade japonesa e de liderar internacionalmente. A partir daí, o plano explicitou as políticas ou as medidas governamentais a serem implementadas na direção dessa visão para os cinco anos seguintes, estabelecendo diretrizes, dentre as quais se destacam: o desenvolvimento dos potenciais básicos das pessoas; e a formação de recursos humanos com uma vasta gama de conhecimentos, competências, expertise e inteligência fundamentais para apoiar o desenvolvimento social. Entre as medidas a serem adotadas estão o fomento da “educação para a carreira” e da “educação vocacional” no sistema educacional, bem como a garantia de oportunidades de formação “continuada” em várias etapas da vida (Japan. Mext, 2008).

As ações governamentais destinadas a implementar a “educação para a carreira” e a “educação vocacional” no sistema educacional envolveram os vários níveis de ensino. Na educação secundária, o governo incentivou as escolas secundárias especializadas em todo o país a revitalizarem a educação profissional por meio do fortalecimento da cooperação com as comunidades locais¹⁶, impulsionou a educação profissional nos institutos de tecnologia em colaboração com as indústrias locais, aperfeiçoou conteúdos e métodos educativos, promoveu a estrutura educacional necessária ao desenvolvimento de novas áreas de estudo, de acordo com as necessidades locais e nacionais, entre outras (Japan. Mext, 2010). Na educação superior, fomentou a “educação profissional prática” em universidades, faculdades juniores, institutos de tecnologia e instituições de formação especializada para “formar profissionais e técnicos qualificados e criativos” (Japan. Mext, 2010, tradução nossa). Segundo o relatório do Mext (2010), as instituições de ensino superior em geral eram instadas a reforçar o ensino profissional para satisfazerem as demandas diversificadas dessa modalidade educacional e melhorar a formação de recursos humanos para os vários campos profissionais, especialmente o setor industrial, potencializando suas capacidades com vistas a construir um sistema de cooperação capaz de desenvolver recursos humanos qualificados e melhorar a educação.

Na pós-graduação, fomentou-se a melhoria da formação da pós-graduação profissional, visando preparar indivíduos com alto nível de especialização e competitividade internacional. Adicionalmente, o governo instou as universidades, as

¹⁶ Programas de formação para a indústria de transformação foram particularmente estimulados nas escolas de ensino médio especializadas, implementados em conjunto com empresas ou círculos econômicos locais (Japan. Mext, 2008).

faculdades juniores, as instituições de formação especializadas e outras a oferecerem oportunidades de formação aos cidadãos em geral e auxiliou a colaboração entre o meio acadêmico e a indústria para a oferta dessas oportunidades (Japan. Mext, 2008).

A discussão sobre o formato ideal da “educação para a carreira” e da “educação vocacional (profissional)” no sistema educacional prosseguiu e, em 2011, o Conselho Central de Educação publicou um documento de política intitulado “Uma visão futura sobre educação para a carreira e educação vocacional na escola”, propondo medidas em relação ao formato desses dois componentes nas instituições escolares, seguindo basicamente três diretrizes (Japan. Mext, 2010, p. 84, tradução nossa):

- Promoção de sistemática “educação para a carreira” desde a educação infantil até a educação superior. Durante a escolarização, as crianças e os jovens precisam desenvolver habilidades básicas e gerais, sendo também necessário focar a relação entre a sociedade e as ocupações/profissões e reforçar atividades práticas e experimentais.¹⁷
- Ênfase na “educação vocacional prática” e reconhecimento da importância e do valor da educação vocacional no desenvolvimento econômico e social do Japão.
- Incentivo à formação e evolução da carreira sob a perspectiva da aprendizagem ao longo da vida.

O documento enfatizava a necessidade da aplicação prática dos conhecimentos e das habilidades, bem como o desenvolvimento de uma atitude em relação ao trabalho, que poderia ser resumido como: “o orgulho de realizar um trabalho bem feito”. Uma vez que os conhecimentos técnicos e as competências necessárias para o exercício de um trabalho/profissão devem ser adquiridos continuamente ao longo da vida, a educação vocacional deve desenvolver nos alunos não só os conhecimentos e as competências técnicas da área profissional, mas também a capacidade de aplicar esses saberes e habilidades, desenvolvendo ainda a vontade e a atitude de sempre realizar um trabalho bem feito (Japan. Mext, 2010). Essas diretrizes seriam reforçadas no sistema educacional.

No que concerne mais estritamente à educação profissional, o relatório indicou a necessidade de se incrementarem os cursos de ensino médio especializados ou profissionais (cursos técnicos, cursos nas áreas comercial, tecnológica, agrícola etc.), possibilitando aos

¹⁷ O termo “carreira” referido na “educação para a carreira” na escola tem um significado próprio. De acordo com o documento, “carreira” significa “uma sequência de esforços contínuos que permitem a cada um reconhecer o valor do seu papel e a relação entre si mesmo e o seu papel ao longo da sua vida”. O termo “desenvolvimento da carreira”, por sua vez, significa todo “o processo de alcançar a realização da própria vida, desempenhando o seu papel único na sociedade”. É um processo associado ao crescimento físico e mental que se desenvolve gradualmente à medida que cada criança e jovem aprende e experimenta o que é necessário para definir seu próprio itinerário de vida, conectando a si mesmo aos papéis que desempenha na sociedade, durante cada etapa da sua vida (Japan. Mext, 2010, p. 84).

concluintes desses cursos prosseguirem para as universidades.¹⁸ Segundo o documento, os cursos de ensino médio especializados precisavam ser aprimorados e diversificados para formar tanto os recursos humanos que seguiriam para as instituições de nível superior para adquirir conhecimento e habilidades especializadas quanto aqueles que seguiriam para o mercado de trabalho, conseguindo um emprego após a conclusão do curso e contribuindo, assim, com a indústria e a sociedade locais (Japan. Mext, 2010). Outra forte diretriz era promover o desenvolvimento de profissionais e técnicos especializados com conhecimentos e habilidades específicas nas universidades, faculdades juniores e instituições de formação especializada (profissional) – *Senmon gakko* –, cada uma nas suas especificidades.

O documento apontava ainda alguns problemas das universidades japonesas, como a forma tradicional, bastante teórica, da formação de recursos humanos e a dificuldade para diversificar e avançar no ensino de conhecimentos e habilidades exigidos pelas ocupações/profissões. Destacava a proporção crescente de alunos que não conseguiam emprego após formados e a diminuição da competitividade internacional do Japão. Explicitamente, colocava que era imprescindível que as universidades compartilhassem a visão de futuro sobre as indústrias e os empregos com o setor econômico e ofertassem educação profissional focalizando os recursos e as competências/habilidades necessários de acordo com essa visão. Finalmente, o documento indicava a necessidade de um estudo detalhado sobre a criação de uma “estrutura especializada para o ensino profissional prático”, para ofertar “ensino de conhecimentos e habilidades práticas”, com base em experiências empresariais de excelência. Isso implicaria *i*) a criação de um novo tipo de instituição educacional e *ii*) uma utilização ativa das instituições de ensino superior existentes como meio de melhorar o ensino profissional na educação superior (Japan. Mext, 2010). A discussão sobre o estabelecimento de uma nova instituição de formação profissional ganharia corpo nos anos seguintes.

Várias políticas e ações governamentais emanaram desse relatório, fazendo frente a diversos problemas, entre eles a deterioração da situação do emprego, o aumento da taxa de desemprego entre os jovens recém-formados e do número de jovens que nem estudam nem trabalham (os nem-nem) na esfera da educação profissional. Medidas foram tomadas tanto no ensino médio – considerado essencial para “preparar” a transição para a vida profissional futura – quanto na educação superior. Entre outras, foram implementadas, a partir de 2012, as escolas de ensino médio públicas gratuitas e concedidos auxílios financeiros para cursar as escolas de ensino médio privadas (Japan. Mext 2013).¹⁹ Em 2015, houve o lançamento do projeto Escolas Superprofissionais, que concedia verbas especiais para escolas de ensino

¹⁸ De acordo com o relatório, dos concluintes desses cursos, 50% seguiam para o ensino superior e, aproximadamente, 40% obtinham emprego, havendo ainda uma forte demanda na indústria local pelos concluintes.

¹⁹ Esses auxílios, associados à redução ou à dispensa do pagamento das taxas de matrícula por parte das prefeituras, aliviaram o peso dos custos educacionais nos orçamentos das famílias.

médio especializadas (vocacionais/profissionais) que oferecessem cursos avançados em áreas como Agricultura, Tecnologia, Comércio, Pesca, Enfermagem, Assistência Social etc. Essas escolas trabalham em estreita colaboração com os institutos de tecnologia, as universidades, os institutos de pesquisa e a indústria, para ofertar “educação profissional prática” e formar profissionais prontos para o desenvolvimento da indústria japonesa (Tsukamoto, 2016).

Segundo Tsukamoto (2016), o Mext implementou ainda a certificação de novos cursos profissionais “práticos” e vocacionais oferecidos em cooperação com a indústria para melhorar a qualidade da educação vocacional/profissional como parte do amplo sistema educacional. Em 2014, foram registrados 1.365 cursos (470 escolas) de acordo com as novas regras (Tsukamoto, 2016, p. 2). As instituições de formação profissional (*Senmon gakko*) que preenchessem determinadas condições foram credenciadas pelo Ministério da Educação para oferecerem “cursos pós-secundários profissionais” (Kaneko, 2019). Levantamento feito por Kogirima ([2014]) mostra que, em 2013, havia 2.812 instituições de formação profissional (*Senmon gakko*), das quais 90% eram privadas. As áreas Médica e de Cultura e Artes Liberais detinham o maior percentual de estudantes matriculados: 35% e 18%, respectivamente, tendência que permaneceu até 2015, como pode ser observado no Gráfico 3. O autor mostra ainda que, de acordo com os dados do Mext, aproximadamente 80% dos formados nas *Senmon gakko* conseguiam emprego (90% desses, na área do seu curso), e algumas classes de profissionais, como cabeleireiros, fisioterapeutas e enfermeiras, tendiam a ser formadas majoritariamente por essas instituições.

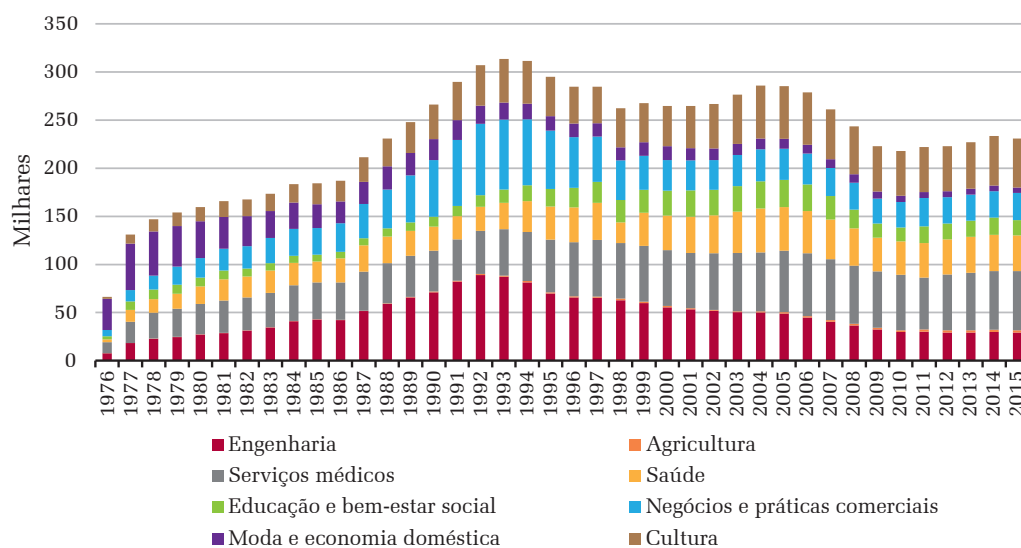


GRÁFICO 3

**NÚMERO DE DIPLOMADOS NAS INSTITUIÇÕES DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL,
POR ÁREA – JAPÃO – 1976-2015**

Fonte: Elaboração própria com base em dados de HU. Rihe (2020).

Em que pese o fato das *Senmon gakko* serem bem avaliadas tanto pelos estudantes quanto pelos empregadores, o número de matrículas nessas instituições foi gradualmente diminuindo, bem como o percentual de concluintes do ensino médio que seguiam para elas. De acordo com Kogirima ([2014]), o número de estudantes nas *Senmon gakko* diminuiu de 701.649, em 1993, para cerca de 587.500, em 2013, e o percentual de concluintes do ensino médio que entravam nessas instituições caiu de 22,2%, em 2003, para 14,7%, em 2009. Segundo o autor, esse decréscimo refletia, em parte, a diminuição da população de 18 anos, mas estava relacionado também ao fato de as companhias ainda privilegiarem a contratação dos formados nas universidades. Kaneko (2019) analisa que essa diminuição se devia também ao progressivo aumento da busca de cursos de quatro anos (bacharelado) nas universidades pelos estudantes que antes seguiam para as *Senmon gakko*. Mesmo a chancela conferida pelo Mext aos cursos de educação pós-secundária profissional das *Senmon gakko* não teria sido suficiente para dirimir o *status* inferior atribuído pelos concluintes do ensino médio a essas instituições, quando comparadas às universidades. O autor nota prevalecer na sociedade japonesa uma atitude social que considera a educação vocacional/profissional inferior em virtude do processo histórico de desenvolvimento das universidades:

[...] historicamente falando, o desenvolvimento das universidades foi estreitamente interligado com as disciplinas acadêmicas, enquanto, por contraste, o ensino profissional e vocacional tomou a forma de ensino secundário para jovens inábeis para entrar na via da universidade. Como resultado, há inegavelmente um preconceito implícito generalizado na sociedade contra o ensino profissional e vocacional, que é visto como oferecendo oportunidades educativas relativamente inferiores. (Kaneko, 2019, p. 35, tradução nossa).

Goodman, Hatakenaka e Kim (2009) ponderam ainda que a diminuição da matrícula nas instituições de formação profissional pode ser devido à crescente “vocacionalização” dos cursos nas próprias universidades convencionais. Os autores constatarem ter havido um aumento nos cursos das universidades em áreas vocacionais/profissionais, como saúde e bem-estar social. De fato, no processo de discussão sobre a estruturação de uma nova instituição de formação profissional “prática”, segundo Kaneko (2019), foi aprovada a criação de “programas profissionais e vocacionais” em universidades e faculdades juniores convencionais, o que teria o potencial de catalisar mudanças significativas também nessas instituições.

O Gráfico 4 apresenta um panorama da evolução da matrícula da educação superior no Japão, por instituição de ensino, de 1960 a 2016. Percebe-se claramente o crescimento das matrículas nas *Senmon gakko* a partir de sua criação (1976) até meados dos anos 2000, verificando-se, após, uma diminuição e tendência de estabilização. Observa-se ainda o decréscimo das matrículas nas faculdades juniores a partir do final dos anos 1990 e o progressivo crescimento das matrículas nas universidades.

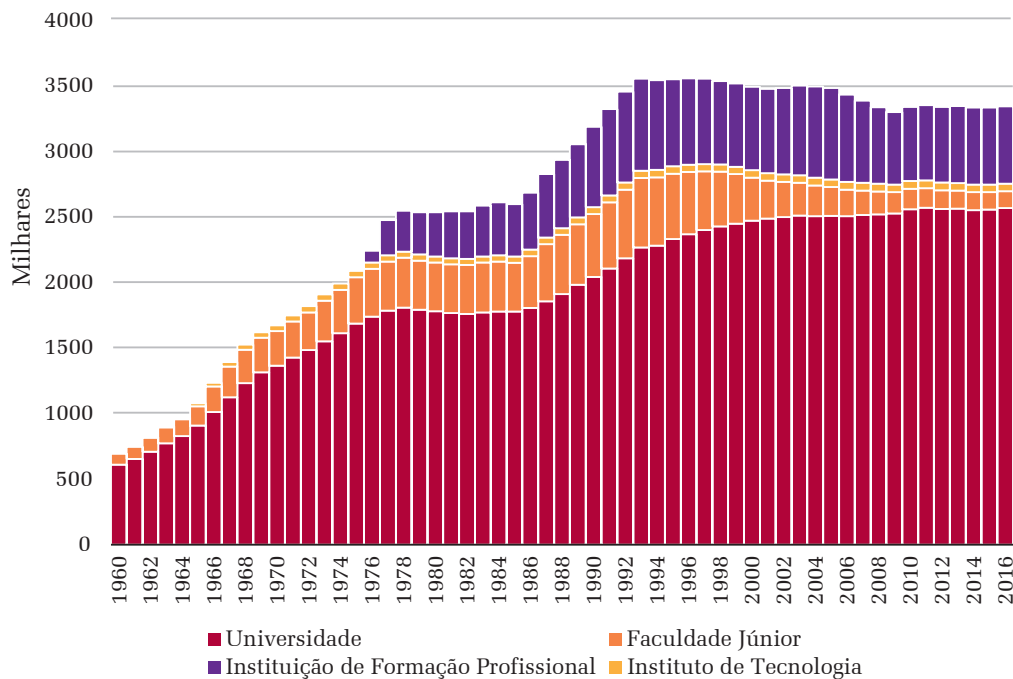


GRÁFICO 4

MATRÍCULAS NO ENSINO SUPERIOR, POR TIPO DE INSTITUIÇÃO - JAPÃO - 1960-2016

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de HU. Rihe (2020).

A discussão sobre o estabelecimento de um novo tipo de instituição de educação superior no âmbito da educação profissional ganhou força impulsionada por vários fatores. Segundo Kaneko (2019), a nova tipificação era demandada pelas próprias instituições (*colleges*) de formação profissional (*Senmon gakko*) privadas, cujo sistema havia sido implementado nos anos 1970 sem, contudo, terem sido incluídas no conjunto de estabelecimentos de ensino prescritos no Artigo 1º da Lei de Educação Escolar. Essa situação as colocava em desvantagem, uma vez que não recebiam subsídios governamentais como os concedidos às universidades privadas, por exemplo (Tsukamoto, [2016]; Kaneko 2019). Além disso, como a demanda por essas instituições vinha diminuindo desde 2005, elas queriam ser convertidas na nova categoria de instituições de educação superior para reverter a situação, dirimindo seu *status* inferior em comparação às universidades e adquirindo equivalência para conferir aos estudantes as mesmas credenciais acadêmicas, isto é, o bacharelado. Um dos problemas, segundo Tsukamoto ([2016]), era que as *Senmon gakko* eram muito diversas em termos de qualidade, uma vez que foram estabelecidas com padrões menos rigorosos e não existia ainda um bom sistema de garantia de qualidade para elas. Para Kaneko (2019), a questão que se colocava naquele momento era: converter as instituições de formação profissional em universidades convencionais ou criar um novo tipo de instituição.

Outro fator que induzia a criação de uma nova categoria de instituições de nível superior para prover educação profissional está relacionado às várias críticas referentes às universidades e sua incapacidade de oferecer “educação profissional prática” (Japan. Mext, [2012]; Kaneko, 2019). A taxa de matrículas nas universidades (mais de 50% dos jovens egressos do ensino médio) era considerada excessivamente alta, muitos as tachavam de serem socialmente excludentes, autocentradas e arrogantes, e os conteúdos da formação universitária, de modo geral, eram criticados por serem muito acadêmicos e pouco direcionados ao desenvolvimento de habilidades e competências que levassem a empregos (Kaneko 2019). Por outro lado, segundo Tsukamoto [(2016)], não havia no conjunto de estabelecimentos educacionais previstos no Artigo 1º da Lei de Educação Escolar uma instituição capaz de oferecer cursos de educação profissional no nível superior a um grande número de estudantes provindos do ensino médio. Embora os institutos de tecnologia ofertassem educação profissional de qualidade, haviam sido constituídos para oferecer cursos integrados de cinco anos (três no nível médio e dois no superior) e não estavam preparados para receber estudantes só para a educação profissional superior.

A criação de uma nova instituição de educação profissional em nível superior era vista também, segundo Kaneko (2019), como uma reação contra o estigma social implícito generalizado na sociedade de que menos valia a educação vocacional/profissional, considerando-a como uma oportunidade de ensino relativamente inferior. Mesmo que o Ministério da Educação tenha estabelecido um sistema autorizando certas *Senmon gakko* a oferecer cursos de educação pós-secundária e os certificassem, elas ainda eram percebidas como instituições de *status* inferior em relação às universidades. Nas palavras de Kaneko (2019, p. 35, tradução nossa):

Entretanto, permaneceu a tarefa mais fundamental de eliminar o *status* inferior dessas instituições, em comparação com as universidades de quatro anos, como destino para a educação superior dos concluintes no ensino médio. O desafio era adquirir equivalência com as universidades de quatro anos em termos de autorização para conferir aos estudantes credenciais acadêmicas, especificamente o grau de bacharelado.

Segundo o autor, havia ainda os cétricos em relação à criação de um novo tipo de universidades vocacionais/profissionais, uma vez que já existiam nas universidades cursos de educação profissional e esta poderia muito bem ser desenvolvida por meio da flexibilização da estrutura institucional das universidades convencionais.

O desfecho dessa discussão ocorreu em 2017, quando, com base em uma série de relatórios comissionados pelo Ministério da Educação (Mext) e particularmente no *Relatório de progresso sobre a institucionalização de um novo tipo de instituição de ensino superior para a promoção de profissionais de alta qualidade capazes de lidar com a demanda da sociedade por recursos humanos decorrente das mudanças sociais*

e econômicas²⁰, o governo japonês optou por incluir no arcabouço de seu sistema de educação as universidades profissionais/vocacionais e as faculdades juniores profissionais/vocacionais. Essas novas instituições foram incluídas no Artigo 1º da Lei de Educação Escolar, tendo suas disposições legais emitidas e seu funcionamento concedido a partir de 2019. Segundo Tsukamoto ([2017]), diferenciando-as dos estabelecimentos de educação superior já existentes, espera-se que essas instituições “profissionais” tenham uma ênfase forte no ensino prático, incluindo estágios intensivos e/ou treinamento nas indústrias e que elas considerem diferentes requisitos acadêmicos para seleção de professores, a fim de trazer docentes com experiência prática da indústria. Espera-se também que elas facilitem a entrada de adultos e reconheçam sua experiência, favorecendo sua requalificação e educação ao longo da vida, mediante as mudanças da economia e da sociedade japonesa.

Grosso modo, as universidades profissionais/vocacionais ofertam cursos de quatro anos e conferem aos formados o título de bacharelado profissional (*Gakushi – Senmonshoku*), enquanto as faculdades juniores profissionais/vocacionais ofertam cursos de dois ou três anos conferindo aos concluintes o título ou grau de associado profissional (*Tanki-daigakushi – Senmonshoku*). Os requerimentos para graduação são, em termos do número de créditos, os mesmos das universidades convencionais, mas os estudantes devem obter 40 ou mais créditos relacionados a experiências, formação prática ou habilidades práticas (Japan. Mext, [2019?], Kaneko, 2019). Segundo Kaneko (2019), as universidades profissionais/vocacionais são estabelecidas sob as provisões da Lei das Escolas Privadas e operam de acordo com ela. Precisam ter instituído um Conselho de Ligação Curricular (*Curricular Liason Council*) para firmar parcerias com as comunidades industrial e acadêmica e estão sujeitas a processos de avaliação e acreditação da mesma forma que ocorre com as universidades convencionais. No que diz respeito às condições educacionais, tais como capacidade de admissão, instalações, corpo docente etc., essas novas instituições seguem, de modo geral, os padrões comuns para a criação de universidades, havendo, não obstante, algumas diferenças importantes, como o tamanho das turmas (que não deve ser superior a 40 estudantes) e a admissão de professores (podem ser admitidos como docentes de tempo integral indivíduos que trabalham em profissões especializadas fora da universidade; 40% ou mais dos professores de tempo integral devem ter cinco ou mais anos de experiência nas suas áreas de especialização, além de possuírem altos níveis de proficiência prática), conforme Kaneko (2019).

As universidades e faculdades juniores vocacionais/profissionais representam duas novas opções no âmbito da educação profissional superior no Japão não só aos concluintes do ensino médio, mas também aos adultos que

²⁰ Relatório elaborado pelo Comitê Especial de Inauguração de Instituições de Ensino Superior de Educação Profissional e Conselho Central de Educação, criado pelo Mext em 2016.

busquem (re)qualificação ou educação continuada ao longo da vida. Em 2017, a proporção de jovens de 18 anos que estavam no ensino superior era de 80,6%, sendo que 52,6% estavam matriculados em universidades e 24,4%, em instituições de formação profissional – *Senmon gakko* (Gráfico 5). O estabelecimento das novas universidades e faculdades vocacionais/profissionais provavelmente alterará essa distribuição.

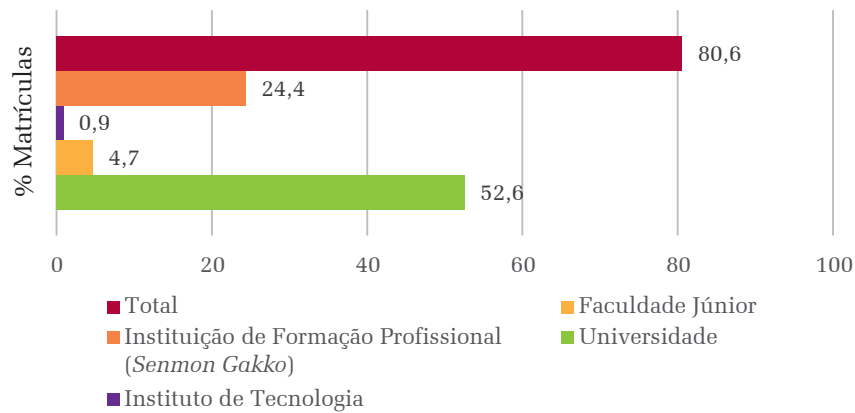


GRÁFICO 5
**PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS DE JOVENS DE 18 ANOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR,
POR INSTITUIÇÃO DE ENSINO – JAPÃO – 2017**

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Japan. Mext ([2019?]).

Como a criação das universidades e faculdades profissionais/vocacionais é muito recente, não é possível ainda avaliar os impactos dessas novas instituições na provisão de educação profissional e no sistema educacional japonês como um todo. Alguns especialistas, não obstante, preveem que algumas *Senmon gakko* com cursos profissionais certificados, bem como universidades e faculdades juniores privadas (que já estariam focando com maior ênfase a educação profissional e adicionando em seus programas cursos de educação profissional prática), poderão migrar para o formato das novas instituições (Tsukamoto, [2016]; Kaneko, 2019). Do ponto de vista estrutural, a educação profissional ganha um novo espaço no sistema educacional superior japonês e, desta vez, dentro do arcabouço do Artigo 1º da Lei de Educação Escolar, proporcionando aos concluintes a credencial acadêmica do bacharelado. O tempo revelará os efeitos dessa nova política na educação profissional e tecnológica do Japão, bem como seus impactos no sistema educacional japonês como um todo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS – UM OLHAR SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO JAPÃO: SINALIZAÇÕES

A história, a configuração e o desenvolvimento da educação profissional no Japão trazem alguns aspectos relevantes ao se pensar na evolução da EPT e sua importância ao desenvolvimento econômico e social de um país. Primeiramente, a história do Japão deixa clara a crucialidade do fomento à educação em geral e à educação profissional em particular como estratégia basilar – junto às estratégias econômicas e de ciência e tecnologia – ao desenvolvimento econômico e social do país no pós-guerra. Reconhecidamente, o foco dado à educação e à formação de pessoas qualificadas, aptas a desempenhar seu papel nas atividades econômicas e sociais necessárias à reconstrução do país, com outras medidas estruturantes, foi fundamental e gerou uma espécie de círculo virtuoso no desenvolvimento econômico e social do Japão. A formulação e a execução das políticas educacionais não só induziram o provisionamento dos recursos humanos necessários ao desenvolvimento econômico japonês, mas também propiciaram a melhoria concomitante das condições de vida da população, que viu as oportunidades educacionais e sociais aumentarem. Segundo Goodman, Hatakenaka e Kim (2009), na base do crescimento econômico e social japonês está, em grande parte, o desenvolvimento de competências e habilidades profissionais, sendo a educação e a formação técnica e profissional fatores cruciais para sustentar o desenvolvimento econômico do país.

Destaca-se ainda a configuração transversal e abrangente que a educação profissional assumiu no sistema educacional japonês, envolvendo vários níveis de ensino e diferentes instituições, mantendo, no entanto, uma dualidade institucional da educação profissional. Como no Brasil, a educação no Japão segue o sistema de via única, isto é, não divide os concluintes do 9º ano, fazendo-os seguir um de dois caminhos excludentes (ou o de formação acadêmica ou o de formação profissional). Diferentemente do Brasil, no entanto, o Japão já conseguiu promover o acesso ao ensino médio para mais de 98% de sua população, oferecendo aos estudantes várias opções educacionais, incluindo os cursos de educação vocacional/profissional e os integrados. As diferenças entre o Brasil e o Japão em relação à educação secundária são expressivas. Enquanto, em 2017, 98,8% dos estudantes de 15 anos japoneses estavam no ensino médio, no Brasil esse percentual era de 53,2%; ademais, cerca de 22% dos estudantes matriculados no ensino médio no Japão estavam em cursos de educação profissional, no Brasil, esse percentual era de 8,5%, ou seja, menos da metade (OECD, 2017a). O fato de o ensino médio estar praticamente universalizado no Japão fez crescer a demanda da população para o ensino superior, que é protagonizado por universidades, faculdades juniores, institutos de tecnologia e instituições de formação profissional (*Senmon gakkō*), as quais são majoritariamente privadas, semiautônomas, dirigidas pelo mercado e reconhecidas no âmbito do sistema educacional japonês como instituições de ensino superior de formação profissional.

Chama a atenção o processo de estruturação e desenvolvimento das *Senmon gakko*, que em sua criação não foram incluídas no Artigo 1º da Lei de Educação Escolar Japonesa, fazendo com que elas ficassem, estritamente falando, “à margem” do sistema central de instituições de ensino. Reconhecidas por ambos, empregadores e estudantes, competitivas em relação às faculdades juniores e, até certo ponto, em relação às universidades em função de seu foco na formação profissional “prática” e maior aderência ao mercado de trabalho, as *Senmon gakko* tornaram-se uma das principais provedoras de educação profissional no Japão. O fato de terem sido instituídas fora do arcabouço do Artigo 1º da Lei de Educação Escolar, no entanto, teve consequências tanto em relação ao seu funcionamento quanto à sua imagem e *status* social, apontando para a dualidade institucional da educação profissional no sistema educacional japonês.

A demanda pelas *Senmon gakko* aumentou particularmente nos anos 80 e 90 até meados dos anos 2000, atendendo a uma proporção significativa dos jovens concluintes do ensino secundário, além de profissionais recém-formados nas universidades e faculdades juniores e daqueles que buscavam qualificação/formação profissional ou qualificação adicional para (re)inserção no mercado de trabalho. A despeito de sua notável expansão, observa-se o declínio nas matrículas dessas instituições a partir de meados do ano 2000. Enquanto parte desse declínio é explicável pelo decréscimo da população de 18 anos concluinte do ensino médio, há outros fatores relevantes que são mencionados na literatura. Alguns autores, como Kaneko (2019), apontam que um fator importante a ser considerado é justamente o histórico e persistente menor *status* social e menor valorização atribuídos aos cursos da educação profissional e às *Senmon gakko*, em comparação aos cursos das universidades. Isso se deve, segundo o autor, ao processo histórico de desenvolvimento destas instituições, que são intimamente ligadas às disciplinas acadêmicas, enquanto o ensino vocacional/profissional tomou historicamente a forma de ensino médio para estudantes que não conseguiam entrar na universidade. O resultado desse processo, segundo o autor, foi um preconceito implícito generalizado na sociedade japonesa, que acaba vendo o ensino profissional/vocacional como fonte de oportunidades educativas relativamente inferiores.

No entanto, se parece existir no Japão um desequilíbrio entre a valorização da educação profissional e a educação geral acadêmica – que no Brasil é bastante expressivo (Moraes, 2016) –, esse desequilíbrio parece ser muito mais sutil e de magnitude bem menor do que é no Brasil. Essa conjectura pode ser inferida considerando-se, por um lado, a ênfase dada à valorização do trabalho no currículo da educação básica, explicitada não só pelas diretrizes “educação para a carreira” e “educação vocacional”, mas também na própria dinâmica escolar, que torna concreto o valor do trabalho quando, por exemplo, os alunos fazem a limpeza conjunta da escola. Vale ainda lembrar o documento direcionador da política educacional do Mext (2011), que enfatizou a necessidade da aplicação prática de conhecimentos e habilidades na escola e o desenvolvimento de uma atitude em relação ao trabalho resumida como: *o orgulho de realizar um trabalho bem feito*, ideário que foi internalizado pelo sistema educacional japonês.

Por outro lado, pode-se inferir a maior valorização da formação profissional no Japão, se comparado ao Brasil, ao se observarem os dados relativos tanto à matrícula em cursos de orientação vocacional/profissional quanto aos rendimentos obtidos por indivíduos formados em cursos de formação (profissional) de nível médio e de nível superior nos dois países. Como mostra o Gráfico 6, no Japão o percentual de indivíduos de qualquer idade que buscam a educação profissional de nível médio (23%) é mais de duas vezes o do Brasil (9%). Verifica-se também, no Gráfico 7, que a proporção de estudantes do ensino médio de 15 a 19 anos matriculados em cursos profissionais no Brasil (8%) é quase três vezes menor do que a do Japão (22%).

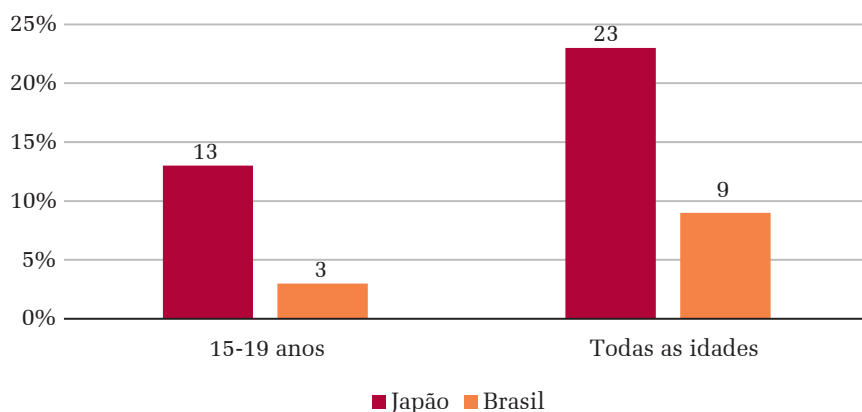


GRÁFICO 6

PERCENTUAL DE INDIVÍDUOS EM CURSOS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DE NÍVEL MÉDIO, POR GRUPO DE IDADE - JAPÃO E BRASIL - 2015

Fonte: Elaboração própria com base em dados de OECD (2017).

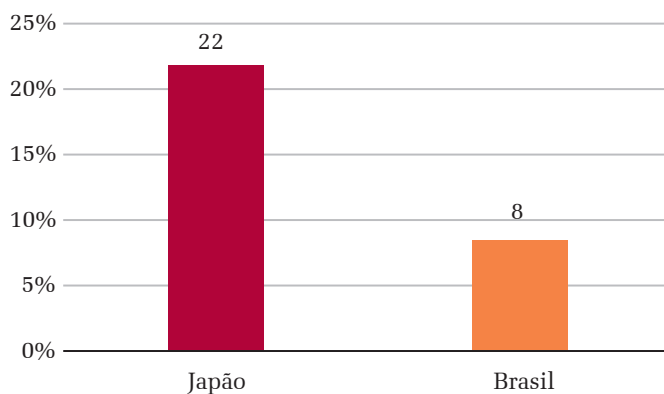


GRÁFICO 7

PROPORÇÃO DE ESTUDANTES (DE 15 A 19 ANOS) DO ENSINO MÉDIO MATRICULADOS EM CURSOS PROFISSIONAIS - JAPÃO E BRASIL - 2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados de OECD (2019a).

Analisando os diferenciais de rendimentos entre os indivíduos que possuem formação de nível médio e aqueles com formação de nível superior (bacharelado ou equivalente) no Japão e no Brasil, constata-se que as diferenças de remuneração para esses profissionais são bem mais acentuadas no Brasil do que no Japão. Como mostra o Gráfico 8, a diferença de rendimentos de acordo com os níveis de educação – usando como referência a formação em nível médio (nível médio = 100) – é bem maior no Brasil. Enquanto no Japão a diferença dos rendimentos entre os indivíduos que possuem formação em nível médio e aqueles com formação em nível superior (bacharelado ou equivalente) é de pouco mais de 50% de acréscimo, no Brasil é de 135%.

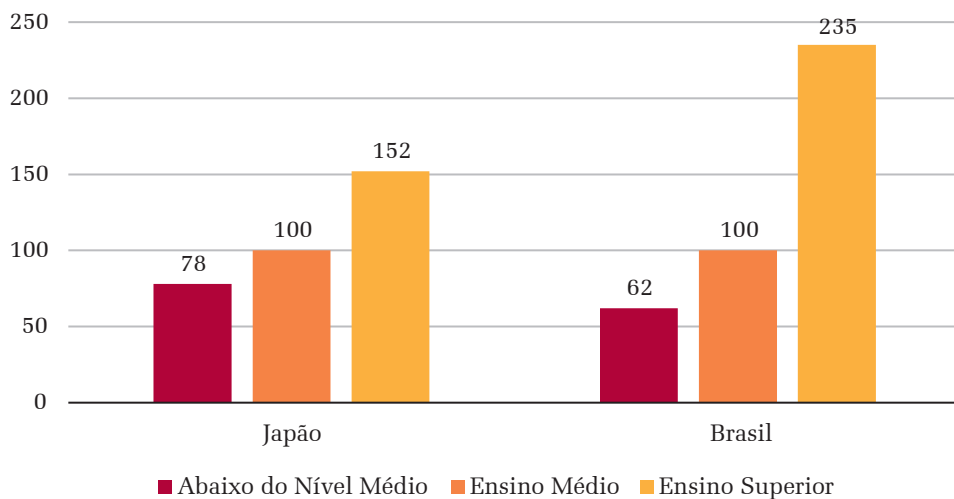


GRÁFICO 8

RENDIMENTOS PROPORCIONAIS RELATIVOS (ENSINO MÉDIO = 100) DE INDIVÍDUOS DE 25 A 64 ANOS, POR NÍVEL DE EDUCAÇÃO ALCANÇADO – JAPÃO E BRASIL – 2016

Fonte: Elaboração própria com base em OECD (2019b).

Esses dados indicam, por um lado, quão tímida é a EPT no Brasil em comparação ao Japão e, por outro, como a formação profissional no Brasil é menos valorizada. Poder-se-ia ponderar ainda o quanto a carência de oportunidades de educação profissional para os jovens brasileiros estaria contribuindo para as altas taxas de desemprego entre eles.

Um olhar sobre o desenvolvimento da educação e particularmente da EPT no Japão parece ser instrutivo ao Brasil em vários aspectos. Um dos mais relevantes está relacionado ao planejamento educacional, especialmente de longo e médio prazos, realizado pelos japoneses. Esse planejamento parte da definição de uma visão de futuro sobre a situação em que o país quer chegar, elabora um diagnóstico e um prognóstico da situação educacional, econômica e social do país, identifica os desafios a serem enfrentados para realizar essa visão e, então, estabelece as diretrizes e os objetivos a serem perseguidos no desenvolvimento da educação no período considerado.

Esse planejamento abrangente serve como base ao Plano Básico de Promoção da Educação (similar ao nosso PNE), que é elaborado a cada cinco anos, partindo de um diagnóstico atualizado da situação educacional, avaliando o desenvolvimento do setor na direção estabelecida (incluindo a avaliação das ações governamentais realizadas) e apresentando, então, as diretrizes básicas, as políticas ou as medidas (incluindo detalhes para sua implementação) que serão adotadas no desenvolvimento da educação nos cinco anos seguintes. Observa-se que há no planejamento japonês clareza em relação ao que se quer alcançar e à direção a ser seguida, além de uma continuidade no direcionamento dos esforços para o desenvolvimento educacional do país (ao mesmo tempo que há oportunidades para ajustar a rota, se necessário for).

É importante ressaltar aqui que o processo periódico de elaboração do Plano Básico de Promoção da Educação envolve, necessariamente, além da (re)apreciação da situação educacional do país, a avaliação das ações governamentais realizadas no ciclo anterior, considerando seus resultados em relação às diretrizes e à consecução da visão de futuro estabelecida, bem como seus efeitos. A definição das diretrizes e ações a serem implementadas nos cinco anos seguintes parte dessas informações. Essa é uma característica muito instrutiva para o Brasil, que parece preferir muitas vezes o recomeço (ou a descontinuidade), sem a real avaliação de suas políticas a cada nova gestão governamental. Vale, ainda, ao planejamento dos Planos Nacionais de Educação (PNE) que muito podem se beneficiar de diagnósticos e prognósticos da situação educacional brasileira, bem como de avaliações das políticas públicas e programas já implementados.

Outro aspecto que merece ser notado no planejamento educacional japonês em geral e da EPT em particular é a relação que se estabelece entre o desenvolvimento dos setores econômico e social do país com o do setor educacional. Essa relação, explícita em vários momentos da história da educação japonesa e contemplada em diversos documentos governamentais, mostra claramente que há no desenvolvimento da educação do Japão uma tentativa constante de conexão entre as demandas das áreas econômica e social e o setor educacional. O desenvolvimento da educação não é pensado, assim, isoladamente, desconectado das necessidades econômicas, sociais e culturais do país; ao contrário, busca-se um alinhamento com essas áreas. Isso não significa, não obstante, que essa conexão consiga sempre ser perfeita. No campo da educação superior universitária, por exemplo, pareceu visível um certo descompasso entre as demandas do setor econômico (dos empregos) e a formação oferecida pelas universidades. Talvez essa tenha sido, inclusive, uma das razões para a criação de um novo tipo de instituição de formação superior de educação profissional. Porém, de qualquer forma, é visível e bastante instrutivo observar os esforços que o poder público trava buscando desenvolver alternativas para assegurar a sintonia entre a educação/formação ofertada nas instituições escolares e as competências e habilidades requeridas para a inserção no mundo do trabalho e desenvolvimento social e econômico.

Nessa direção, parece ser pedagógico ao Brasil atentar para a determinação japonesa em acompanhar as mudanças do mundo do trabalho, buscando alinhar o

setor educacional às demandas sociais e econômicas dessa sociedade em contínua transformação. Os japoneses parecem compreender com clareza que um dos desafios que se impõem em relação à promoção da cidadania, independência social e econômica, empregabilidade, qualidade de vida e equidade para as gerações presente e futuras está relacionado ao possível descompasso entre a formação oferecida pelo sistema educacional (incluindo sua qualidade) e as demandas sociais e econômicas do mundo do trabalho e da vida em sociedade. Dessa forma, o Japão busca investir no seu sistema educacional em geral e na EPT em particular focalizando o desenvolvimento de competências básicas e de competências e habilidades profissionais especializadas consistentes com as demandas das diversas áreas da sociedade contemporânea, promovendo também o desenvolvimento de competências e habilidades transversais que permitam às pessoas aprender continuamente, construir sua autonomia, inovar, buscar novas oportunidades educacionais que as permitam não só conviver, mas responder tempestivamente às contínuas mudanças da sociedade. Não se trata de tarefa fácil para um país cujo desenvolvimento econômico foi sustentado pela indústria manufatureira e que está agora sendo desafiado a competir no universo do novo setor de serviços de empresas como Google, Apple, Amazon, Facebook e outras companhias com produtos inovadores (*startups*).

A opção de criar novos tipos de instituição e não transformar ou ajustar aquelas existentes (universidades ou instituições de formação profissional – *Senmon gakko*) para ofertar formação profissional prática e inovadora que atenda às demandas econômicas e sociais foi uma escolha de política. A criação das novas universidades e faculdades juniores profissionais/vocacionais dá início a uma nova fase do sistema educacional e da educação profissional e tecnológica no Japão. Embora seja muito cedo para avaliar os efeitos dessa criação no âmbito da educação profissional e no sistema educacional como um todo, pode-se cogitar mudanças na educação profissional “prática” no sistema de educação terciária japonês tanto pela migração de algumas instituições de formação profissional (*Senmon gakko*) para a configuração das universidades ou faculdades profissionais quanto pela transformação das próprias universidades e faculdades convencionais. Será interessante acompanhar o que vai ocorrer com a configuração da EPT nesse país nos próximos anos, bem como verificar se a implementação dessa nova política caminhará na direção desejada e incrementará a educação profissional “prática” e tecnológica do Japão, contribuindo para seu crescimento e competitividade econômica e seu desenvolvimento social neste mundo globalizado e de veloz transformação tecnológica.

Quanto ao Brasil, vale o desafio de repensar e fortalecer sua EPT, com as evidências (também expostas neste estudo) de que o desenvolvimento econômico e social do País não provirá de ações casuísticas e soluções aligeiradas, mas, sim, de planejamento, visão de futuro, sintonia dos setores econômico, social e educacional, investimentos consistentes, foco na educação, ciência e tecnologia e determinação, como a do Japão, de transformar o País, alcançando-o a um novo patamar de desenvolvimento econômico e social sustentável, com igualdade.

REFERÊNCIAS

ABUMIYA, M. I. *Upper secondary education in Japan*. Tokyo: National Institute for Educational Policy Research, [2012]. Available in: <<https://www.nier.go.jp/English/educationjapan/pdf/201209SE.pdf>>. Access in: 22 Feb. 2021.

ALCOFORADO, G. *Globalização e desenvolvimento*. São Paulo: Nobel, 2006.

CANTOR, L. The role of the private sector in vocational education and training: the case of Japan's special training schools. *The Vocational Aspect of Education*, v. 39, n. 103, Feb. 1987. Available in: <<https://doi.org/10.1080/10408347308002871>>. Access in: 22 Feb. 2021.

GOODMAN, R.; HATAKENAKA, S.; KIM, T. *The changing status of vocational higher education in contemporary Japan and the Republic of Korea: a discussion paper*. Bonn: Unesco-Unevoc International Centre for Technical and Vocational Education and Training, 2009. (Discussion Paper Series). Available in: <<https://unevoc.unesco.org/go.php?q=UNEVOC+Discussion+Paper+Series>>. Access in: 22 Feb. 2021.

HASEGAWA, W. Japan's system of post-secondary education. *Teachers College Columbia University*. [New York], 1 May 1999. Available in: <https://www.kcg.ac.jp/edu/hst_e.html#*89>. Access in: 22 Feb. 2021.

HIROSHIMA UNIVERSITY (HU). Research Institute of Higher Education (Rihe). *Statistics of Japanese Higher Education*. Hiroshima: Rihe, 2020. Available in: <<https://rihe.hiroshima-u.ac.jp/en/statistics/synthesis/>>. Access in: 22 Feb. 2021.

HONDA, Y. Tajin nōryoku kakusa' ga nito wo umu. *Chūō Kōron*, Tokyo, p. 82-91, Apr. 2005. (Tradução: The danger of obsession with academic ability).

HORIUCHI, T. *Outline of Japanese school system: Japanese education system and practice: part 1*. Tsukuba, 2019. Available in: <http://www.criced.tsukuba.ac.jp/keiei/kyozai_ppe_f1_01.html>. Access in: 22 Feb. 2021.

IKUO, A. Globalization and higher education reforms in Japan: the obstacles to greater international competitiveness. *Nippon.com: your doorway to Japan*. Tokyo, 11 Mar. 2014. Available in: <<https://www.nippon.com/en/in-depth/a02801/globalization-and-higher-education-reforms-in-japan-the-obstacles-to-greater-international.html>>. Access in: 22 Feb. 2021.

ISHIMINE, K. *The relationship between childcare centre quality and children's social skills in Sydney*. 2008. Theses (PhD in Education) – University of Sydney, 2008.

JAPAN. International Cooperation Agency (Jica). Institute for International Cooperation (Ific). *The history of Japan's educational development: what implications can be drawn for developing countries today*. Tokyo: Jica, 2004. Available in: <http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11778784.pdf>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (Mext). *Basic act on education (Act nº 120, December 22, 2006)*. Tokyo, [22 Dec. 2006]. Available in: <<https://www.mext.go.jp/en/policy/education/lawandplan/title01/detail01/1373798.htm>>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (Mext). *Basic Education overview*. Tokyo, [2019?]. Available in: <<https://www.mext.go.jp/en/policy/education/overview/index.htm>>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (Mext). *Basic plan for the promotion of education (provisional translation)*. Tokyo, 1 Jul. 2008. Available in: <<https://www.mext.go.jp/en/policy/education/lawandplan/title01/detail01/sdetail01/1373812.htm>>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (Mext). *Higher Education in Japan*. Tokyo, c2020a. Available in: <<https://www.mext.go.jp/en/policy/education/highered/index.htm>>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (Mext). *Higher Education in Japan*. Mext: Tokyo, [2012]. Available in: <https://www.mext.go.jp/en/policy/education/highered/title03/detail03/_icsFiles/afieldfile/2012/06/19/1302653_1.pdf>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (Mext). *Japan's modern education system: a history of the first hundred years*. Tokyo, c2020b. Available in: <https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317220.htm>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (Mext). *Japanese government policies in education, science and culture 1989*. Tokyo, [1990]. Available in: <https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpae198901/index.html>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (Mext). *The Second Basic Plan for the promotion of education*. Tokyo, [2013]. Available in: <<https://www.mext.go.jp/en/policy/education/lawandplan/title01/detail01/1373796.htm>>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (Mext). *The Third Basic plan for the promotion of education*. Tokyo, [2018]. Available in: <<https://www.mext.go.jp/en/policy/education/lawandplan/title01/detail01/1373799.html>>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (Mext). *White paper on education, culture, sports, science and technology 2003*. Tokyo, [2003]. Available in: <https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpac200301/hpac200301_2_006.html>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (Mext). *White paper on education, culture, sports, science and technology 2010*. Tokyo, [2010]. Available in: <https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab201001/detail/1326588_006.pdf>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (Mext). Japan's Modern Education System. *The expansion and diversification of the Upper Secondary Schools*. Tokyo, [1980]. Available in: <https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317441.htm>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. Ministry of Internal Affairs and Communication (Miac). *Statistics Yearbook 2019*. Tokyo: Miac, 2019. Available in: <<https://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/68nenkan/1431-25.html>>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. Ministry of Internal Affairs and Communication (Miac). Statistics Bureau. *Japan statistics yearbook 2019: chapter 25*. Tokyo, 2020. Available in: <<https://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/68nenkan/index.html>>. Access in: 22 Feb. 2021.0

JAPAN. National Institute for Educational Policy Research (Nier). *Education in Japan*. Tokyo, 2015. Available in: <<https://www.nier.go.jp/English/educationjapan/index.html>>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. National Information Center for Academic Recognition (NICJP). *Education in Japan: past and present*. Tokyo [2011a]. Available in: <<https://www.nier.go.jp/English/educationjapan/pdf/201103EJPP.pdf>>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. National Information Center for Academic Recognition (NICJP). *Higher Education in Japan*. Tokyo [2011b]. Available in: <<https://www.nier.go.jp/English/educationjapan/pdf/201109HE.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

JAPAN. National Information Center for Academic Recognition (NICJP). *Types of Higher Education Institutions*. Tokyo, 2020. Available in: <<https://www.nicjp.niad.ac.jp/en/japanese-system/hei.html>>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. National Institution for Academic Degrees and University Evaluation (NIAD-UE). *Awarding of Academic degrees*. Tokyo, 1998. Available in: <<https://www.niad.ac.jp/english/adeegrees/scheme1.htm>>. Access in: 22 Feb. 2021.

JAPAN. National Institution for Academic Degrees and University Evaluation (NIAD-UE). *Overview of the quality assurance system in Higher Education*. Tokyo: NIAD-UE, 2009. Available in: <www.niad.ac.jp>. Access in: 22 Feb. 2021.

KANEKO, M. The formulation of professional and vocational universities: background and challenges of a new institutional type in Japan. *Japan Labor Issues*, Tokyo, v. 3, n. 13, p. 30-42, Mar./Apr. 2019. Available in: <<https://www.jil.go.jp/english/jli/documents/2019/013-03.pdf>>. Access in: 22 Feb. 2021.

KOGIRIMA, A. *Senmon Gakko (professional training colleges) in Japan*. Tokyo: National Institute of Education Policy Research, [2014]. Available in: <<https://www.nier.go.jp/English/educationjapan/pdf/201403SMG.pdf>>. Access in: 22 Feb. 2021.

KOSUGI, R. *The transition from school to work in Japan: understanding the increase in freeter and jobless youth*. [Tokyo], [2004]. Available in: <https://www.jil.go.jp/english/JLR/documents/2004/JLR01_kosugi.pdf>. Access in: 22 Feb. 2021.

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

MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. *As estatísticas da Educação Profissional e Tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. (Textos para Discussão).

NAGAO, Y. Who uses Japanese vocational schools (Senmon Gakko) and how? *The Journal of Educational Sociology*, Tokyo, v. 83, p. 85-106, 2008. Available in: <<https://doi.org/10.11151/eds.83.85>>. Access in: 22 Feb. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2017. Available in: <<https://doi.org/10.1787/eag-2017-table134-en>>. Access in: 22 Feb. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2019a.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Investing in youth: Japan*. Paris: OECD Publishing, 2017b. Available in: <<https://www.oecd.org/migration/investing-in-youth-japan-9789264275898-en.htm>>. Access in: 22 Feb. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *OECD Education Statistics*. Paris, 2020. (Database). Available in: <<https://doi.org/10.1787/1e72e8c8-en>>. Access in: 22 Feb. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Brazil. Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2019b. Available in: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_BRA.pdf>. Access in: 22 Feb. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Japan. Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2019c. Available in: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_JPN.pdf>. Access in: 22 Feb. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Jobs for youth: Japan*. Paris: OECD Publishing, 2009. Available in: <https://read.oecd-ilibrary.org/employment/jobs-for-youth-des-emplois-pour-les-jeunes-japan-2009_9789264056923-en#page1>. Access in: 22 Feb. 2021.

SINGH, A. Acertando o passo com o ocidente: uma perspectiva sobre o desenvolvimento econômico asiático. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.8, p. 1-49, jun. 1997.

TSUKAMOTO, K. *Japan: update on new types of vocational education institutions – Professional University and Professional College*. Australia: Department of Education and Training of Australian Government, [2017]. Available in: <https://internationaleducation.gov.au/International-network/japan/PolicyUpdates-Japan/Documents/VET-follow%20up_06-2017.pdf>. Access in: 22 Feb. 2021.

TSUKAMOTO, K. *Vocational education and training (VET) in Japan*. Australian: Department of Education and Training of Australian Government, [2016]. Available in: <<https://internationaleducation.gov.au/International-network/japan/countryoverview/Documents/2016%20VET%20brief.pdf>>. Access in: 22 Feb. 2021.



VENDA PROIBIDA