

## As desigualdades educacionais brasileiras precisam ser reduzidas. Como fazer isso?<sup>1</sup>

Número 15 - agosto de 2021



### 1. Introdução

O artigo 205 da Constituição Federal estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, e também orienta sua definição operacional: visa o “[...] pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988). Ou seja, o texto constitucional determina que o direito à educação será garantido se houver o desenvolvimento dos aprendizados indispensáveis a uma vida plena. Esses aprendizados ocorrem, em grande medida, em escolas de educação

básica. Portanto, o direito à educação se concretiza em três dimensões essenciais: no **acesso** e na **permanência** em uma escola, e nos **aprendizados** viabilizados por esta escola.

Um monitoramento efetivo desse direito exige o desenvolvimento e o uso de indicadores para essas três dimensões essenciais, que devem ser consideradas tanto no **nível médio** atingido na população escolar, como nas **desigualdades entre grupos sociais**. É preciso considerar, portanto, os grupos de estudantes formados por características como sexo, cor/raça<sup>2</sup>, nível socioeconômico e local de residência. Este texto foca nas desigualdades, mas a questão do nível médio não é desconsiderada, já que uma hipotética situação de igualdade entre grupos, em que a

<sup>1</sup> Texto preparado para *policy brief* financiado pelo CEIPE/FGV. Assistente de pesquisa: Graciele Pereira Guedes, pós-doc no Programa de Pós-Graduação em Economia da UFF. Os autores agradecem a Maria Teresa Gonzaga Alves, Mauricio Ernica, Antonio Bara Bresolin, Érica Castilho e Ana Machado por críticas e sugestões precisas e generosas a uma versão preliminar deste texto. São gratos também aos participantes do evento Educação na Mesa: Equidade em Educação, realizado pelo CEIPE-FGV em maio de 2021, em que se apresentou o conteúdo deste texto. A responsabilidade pela versão final cabe exclusivamente aos autores.

<sup>2</sup> Utilizamos a classificação adotada pelo IBGE de cor/raça, com cinco categorias (branco, pardo, preto, amarelo e indígena) e de sexo, com duas categorias (masculino e feminino), as mesmas utilizadas pelo INEP nos questionários do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica).

## Expediente

### Projeto

Fortalecendo a cultura de políticas educacionais baseadas em evidências científicas

### Policy brief

As desigualdades educacionais brasileiras precisam ser reduzidas. Como fazer isso?

### Tema

Desigualdade educacional

### Autores

#### Fábio Waltenberg

Professor associado no departamento de Economia da UFF e pesquisador do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE). É bacharel e mestre em Economia pela USP, e doutor em Economia pela *Université Catholique de Louvain*, Bélgica. Sua pesquisa se concentra em análises econômicas de políticas sociais, com ênfase em educação e transferência de renda.

#### Lara Simielli

Professora do Departamento de Gestão Pública na Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) e pesquisadora associada ao D3e. Doutora e Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV e pesquisadora visitante na Faculdade de Educação da Universidade de Stanford em 2014. Atua junto a órgãos do governo, terceiro setor e organismos internacionais em temas relacionados à gestão de políticas públicas educacionais.

#### José Francisco Soares

Professor emérito da UFMG. É Doutor em Estatística pela *University of Wisconsin* e pós-doutor em Educação pela *University of Michigan*. Foi presidente do INEP entre 2014 e 2016 e membro do Conselho Nacional de Educação entre 2016 e 2020, onde foi um dos relatores da BNCC. Sua atuação acadêmica está concentrada no estudo de medidas de resultados e indicadores de desigualdades na educação.

#### Assistente de pesquisa

Graciele Pereira Guedes

### Centro de Excelência e Inovação em Políticas Educacionais (CEIPE)

#### Diretora

Claudia Maria Costin

#### Gerente Executiva

Tássia de Souza Cruz

#### Coordenadora

Ariana Britto

A produção desse informe de políticas públicas tornou-se possível graças ao financiamento do Fundo de Pesquisa Aplicada da Fundação Getúlio Vargas.

média do indicador é baixa, não é socialmente desejada.

## 2. As desigualdades educacionais brasileiras são grandes e graves

A educação é compreendida como um direito universal, no sentido estabelecido na Constituição, como um direito de todo cidadão brasileiro [7]. É universal também em outro sentido, internacional, expresso no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 4 da ONU: “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos [15].”

Entendemos que o direito à educação só é de fato realizado se, na idade correta, os indivíduos têm acesso à escola, cumprem o ciclo escolar obrigatório e desenvolvem os saberes necessários, seja para sua participação no mercado de trabalho, seja para exercerem sua cidadania de forma plena [26]. Esses requisitos para que o direito à educação se concretize são sintetizados aqui na expressão **trinômio acesso-permanência-aprendizado**.

Embora o aprendizado seja uma dimensão relevante de análise, ela possui um teor finalístico [3], focado nos resultados daqueles que acederam ao sistema e nele permaneceram até o final do ciclo obrigatório. A verificação do atendimento do direito não pode, portanto, se limitar ao uso das informações de aprendizado, as quais não incluem os estudantes que não permaneceram no sistema educacional.

Níveis e desigualdades importam. Aqui, fazemos referência aos níveis, mas enfatizamos as desigualdades educacionais, definidas por Soares, Castilho e Ernica [26] como “as diferenças entre as distribuições de resultados educacionais de grupos de estudantes definidos por seu

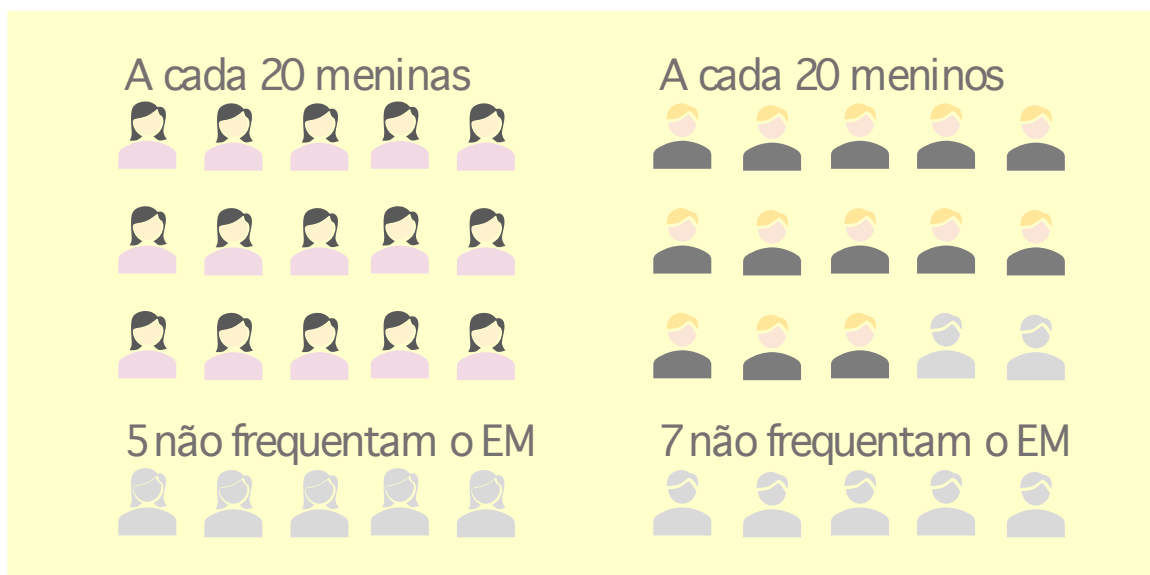
nível socioeconômico, sua [cor/]raça e/ou seu [sexo/]gênero”, e também segundo local de residência.

O **acesso** à escola foi se universalizando desde a promulgação da Constituição. Atualmente, a maioria das crianças se matricula na escola em algum momento da vida. Desde 2013, a escolaridade obrigatória abrange a faixa etária de 4 e 5 anos, de modo que o olhar sobre o acesso não pode se limitar às crianças a partir de 6 anos. A taxa de atendimento das crianças de 4 e 5 anos saltou de 68% em 2002 para 93% em 2019<sup>3</sup>, um substancial avanço. Apesar do avanço, em 2019 havia aproximadamente 1,1 milhão de estudantes em idade escolar obrigatória fora da escola, sendo mais excluídos os estudantes pretos, pardos e indígenas de 4 e 5 anos e de 15 a 17 anos [32]. Regionalmente, é no Norte e no Centro-Oeste que o problema se mostra mais agudo, com cerca de 13% das crianças de 4 e 5 anos fora da educação infantil, o dobro da média nacional [13]. No ensino fun-

damental, o acesso passa a não ser mais um desafio nas mesmas proporções da educação infantil – atualmente 99,7% das crianças e jovens de 6 a 14 anos estão na escola [29].

Problemas ainda maiores existem em relação à **permanência** e ao **aprendizado**. A taxa de frequência escolar líquida tem no numerador o número de estudantes que estão frequentando a escola na faixa etária adequada e, no denominador, o número de pessoas daquela faixa etária. Espera-se que seu valor seja tão próximo de 100% quanto possível. Elegemos apresentar aqui a taxa líquida para o ensino médio, considerando que, se um estudante está no ensino médio na idade adequada, é porque teve uma trajetória regular no ensino fundamental. É um indicador expressivo, pois diretamente fornece informações sobre permanência no ensino médio e, indiretamente, sobre acesso, permanência e aprendizado (já que garantiu aprovação) nas etapas anteriores.

**Figura 1 – Taxa de Frequência Líquida no Ensino Médio, Meninas e Meninos – Brasil (2019)**



Fonte: IBGE (2020). Elaboração própria.

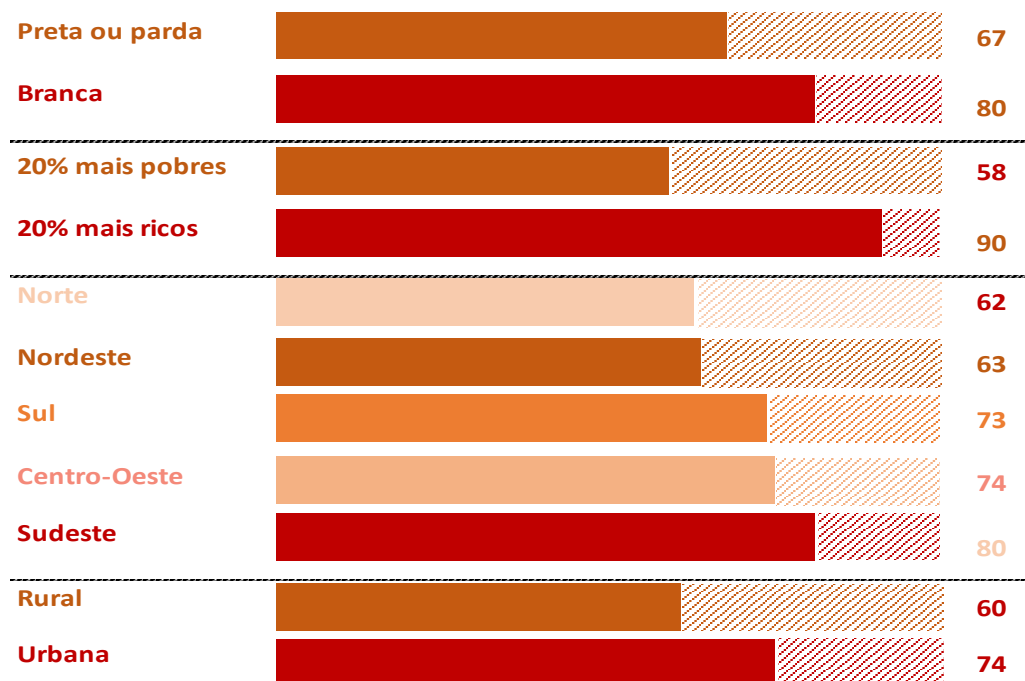
<sup>3</sup> Fontes: PNAD 2002 e PNAD-continua de 2019.

Quase 6 em cada 20 jovens entre 15 e 17 anos não se encontram matriculados no ensino médio, etapa esperada para sua idade (**Figura 1**). A frequência das meninas de 15 a 17 anos está bem longe do ideal de 100%, visto que, a cada 20 meninas, 5 não frequentam o Ensino Médio. Contudo, em situação ainda pior estão os meninos: 7 em 20 estão fora da escola. Como podem estar em anos escolares inadequados, esse número indica o tamanho do desperdício de recursos e do custo para a vida dos estudantes, visto que terão de ficar mais anos na escola do que o necessário. De forma ainda mais grave, sinalizam possível abandono da escola.

Relacionando as informações da Figura 1 com as do Gráfico 1, pode-se no-

tar que esse número agregado se desdobra ainda em desigualdades entre grupos (**Gráfico 1**). A situação de pretos e pardos é tão ruim quanto a dos meninos: cerca de um terço dos estudantes pretos ou pardos não frequentam o ensino médio. São ainda mais expressivas as desigualdades por nível socioeconômico: para os 20% mais ricos (NSE 5)<sup>4</sup>, a taxa de frequência perfaz 90%, frente a apenas 58% dos 20% mais pobres (NSE 1) – um abismo de 32 pontos percentuais. Isto é, a cada 20 jovens abastados, 18 frequentam a escola, contra cerca de 11 entre os pobres. Ao observarmos grupos sociais definidos pelo local de residência, vemos que o desafio da permanência é mais marcado em zona rural que em urbana, assim como no Norte e no Nordeste, mais que no Sudeste.

**Gráfico 1 – Taxa de frequência líquida (população residente de 15 a 17 anos de idade, no ensino médio, %) Cor ou raça, NSE e local de residência – Brasil (2019)**




Fonte: IBGE (2020). Elaboração própria.

<sup>4</sup> NSE, sigla para nível socioeconômico, é um indicador proposto por Alves, Soares e Xavier [2].

Em suma, o nível médio – 6 em cada 20 jovens não estão matriculados no nível de ensino adequado para sua idade – indica que é necessário conceber políticas gerais para assegurar a permanência prolongada de to-

dos os estudantes brasileiros na escola. As desigualdades entre os grupos mostram que as políticas também precisam contar com um foco especial sobre meninos, pretos e pardos, pobres, além de recortes territoriais.



**Recomendações para Políticas Públicas**

... Números agregados indicam que é necessário formular políticas para assegurar a permanência prolongada de todos os alunos brasileiros na escola.

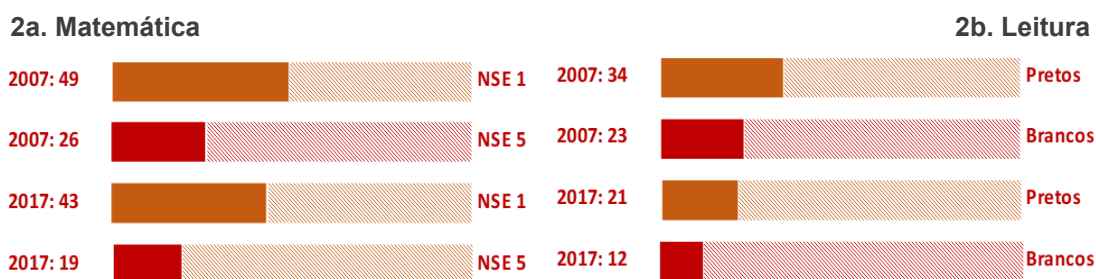
... Desigualdades entre grupos mostram que as políticas também precisam contar com um foco especial sobre os meninos, os pretos e pardos, os pobres, além de observar recortes territoriais.

O **aprendizado** dos estudantes é medido pelos testes de língua portuguesa e matemática do SAEB. As notas obtidas podem ser traduzidas em níveis de aprendizado: avançado, proficiente, básico e insuficiente [28]. São conhecidas as deficiências do nosso sistema educacional em prover níveis adequados de aprendizado: muitos estudantes que têm acesso à escola e permanecem no sistema não alcançam níveis de aprendizado considerados de

excelência<sup>5</sup> [27;25]. Desta forma, o direito ao aprendizado, tal qual constante do texto constitucional, é garantido para poucos.

Menos difundidas são as grandes desigualdades que as médias escondem. O **Gráfico 2** traz, para 2007 e 2017, a proporção de estudantes de escolas públicas do 9º ano cujos resultados encontram-se abaixo do nível básico, segundo grupos: nível socioeconômico em Matemática e cor/raça em Leitura.

**Gráfico 2 – Percentual de estudantes de escolas públicas com resultados abaixo do nível básico no exame do SAEB, Matemática e Leitura, 9º ano, 2007 e 2017, por grupos de nível socioeconômico (NSE) e cor/raça do estudante.**



Fonte: INEP. Elaboração própria.

<sup>5</sup> Em termos de resultados, a excelência “consiste na existência de uma proporção substancial de pessoas que desenvolveram os aprendizados essenciais em níveis avançados” [24].

O nível socioeconômico (NSE) 1 é constituído pelos estudantes em situação de maior vulnerabilidade social, enquanto os do nível socioeconômico (NSE) 5 têm situação mais confortável. Há grande desigualdade entre estudantes desses dois grupos: no primeiro, a incidência de estudantes com aprendizado abaixo do básico em Matemática é o dobro da observada no segundo grupo. A diferença entre os dois grupos era de 23 pontos percentuais em 2007, e de 24 pontos percentuais em 2017. Ou seja, ao longo da década transcorrida entre 2007 e

2017, houve, sim, melhoras dentro de cada grupo, porém, as desigualdades se mantiveram praticamente intactas.

Os resultados para Leitura indicam desigualdade em termos de cor/raça: a proporção de estudantes pretos com aprendizado abaixo do básico é cerca de 50% mais alta que a de brancos em 2007, e quase o dobro em 2017. Mais uma vez, houve melhorias dentro de cada grupo, mas o resultado ao final do período é muito desigual – neste caso, em termos relativos, a distância até aumenta.



### Práticas e direito ao aprendizado

**... Nosso sistema educacional não assegura o direito ao aprendizado para todos.**

**... Para certos grupos sociais, o cumprimento desse direito é um objetivo ainda mais distante.**

Se, como dissemos, nosso sistema educacional não assegura o direito ao aprendizado de forma geral, para certos grupos da sociedade, o cumprimento desse direito é um objetivo ainda muito mais distante. Não é admissível que, em pleno século XXI e na chamada Era do Conhecimento [14], mais de 40% dos estudantes socialmente vulneráveis não aprendam nem o básico em Matemática ao final do ensino fundamental, depois de passarem 12 anos ou mais na escola. Tampouco se pode tolerar que o aprendizado insuficiente seja duas vezes mais elevado entre pretos que entre brancos. Esses dados deveriam chocar qualquer pessoa preocupada com o destino desses adolescentes, e com o destino do próprio país.

### 3. Quais desigualdades educacionais devem ser combatidas?

Algumas desigualdades observadas na educação são pouco significativas ou não combatíveis. Tomemos como ilustração pais que leem para seus filhos antes de dormir ou um aluno que se interessa por determinada disciplina, estuda muito e obtém notas altas nas avaliações. Embora ambas as ações – a leitura pelos pais e o estudo pelos estudantes – possam provocar desigualdades, ninguém formularia políticas educacionais para coibi-las.

Por outro lado, conforme tratado na seção 2, observam-se diferenças significa-

tivas entre grupos. Nossa intuição nos leva a pensar que essas desigualdades são injustas e devem ser corrigidas. Mas como ir além da intuição e sistematizar essa reflexão? Como traçar a fronteira entre desigualdades aceitáveis e inaceitáveis?

Somente nas últimas décadas do século XX as desigualdades educacionais deixaram de ser vistas como naturais [18]. Apenas ao serem problematizadas, tornam-se potencialmente equacionáveis a partir das políticas educacionais [1]. Conforme aponta Simielli [21], o debate, assim, deixa de ter um caráter técnico, de discussão de conceitos, e assume um caráter ético, ligado à

discussão mais ampla sobre justiça social [6;8]. Um papel das teorias de justiça é qualificar as situações injustas ou desiguais. Nossa investigação procura se balizar por essa tradição, mas trazendo a discussão para o campo da **justiça em educação**.

Para isso, é preciso responder às seguintes questões:

- (a) Qual é a métrica adequada para se medir desigualdade em educação?
- (b) Que método deve ser usado para sintetizar os resultados a fim de julgá-los?
- (c) Em que nível deve se observar e avaliar a justiça em educação: na turma, na escola, na rede ou no município?



#### Para saber mais sobre teorias de justiça social

##### Livro introdutório:

[Ética Econômica e Social - Christian Arnsperger e Philippe Van Parijs \(2003\)](#)

##### Livro avançado:

[O Liberalismo Igualitário: sociedade democrática e justiça internacional - De Vita \(2008\)](#)

##### Podcasts (em inglês) na série *Talking Politics - History of Ideas*:

[Talking Politics - History of Ideas](#)

🔗 Há um episódio sobre Jeremy Bentham e outro sobre John Rawls



Clique ao lado para acessar o documento

### 3.1. Métrica: *acesso-permanência-aprendizado como “funcionamentos” e “capacitações”*

No debate amplo das teorias da justiça, a questão (a) ocupa lugar de destaque. Durante quase dois séculos, em razão da influência do filósofo inglês Jeremy Bentham, foi hegemônica a visão de que a métrica deveria ser o bem-estar subjetivo dos cidadãos, a “utilidade”. Somente nos anos

1970, o utilitarismo foi contestado pela métrica objetiva dos “bens primários” proposta pelo filósofo estadunidense John Rawls [17], que reabriu o debate, dando voz a incontáveis seguidores e críticos.

A escolha da métrica não nos traz maiores dificuldades, pois já decidimos em favor do trinômio acesso-permanência-aprendizado. São dimensões inter-relacionadas, inescapáveis a qualquer pesquisador ou gestor preocupado com a qualidade do sistema educativo.

Mas é possível embasar o uso desse trinômio no quadro conceitual do economista indiano Amartya Sen, que se equilibra entre as tradições de métricas subjetivas e objetivas. Para Sen, o que importa são realizações concretas dos indivíduos (que ele chama de *funcionamentos*) e oportuni-

dades reais (que ele chama de *capacitações*) [20]. O aprendizado, por exemplo, é um fim em si mesmo, mas também amplia as possibilidades de vida de quem o adquire – é *funcionamento* e *capacitação*, portanto. Acesso e permanência claramente são *capacitações*.



**Para saber mais sobre teorias da justiça no debate educacional**

**Teses:**  
SIMIELLI, Lara Elena Ramos. (2015). [Equidade educacional no Brasil: análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011.](#)

RIBEIRO, Vanda Mendes. (2012). [Justiça na escola e regulação institucional de redes de ensino do Estado de São Paulo.](#)

**Artigo:**  
WALTENBERG, Fábio D. (2013). [Elementos para a definição de justiça em educação.](#) **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 41-62, jun. 2013



Clique ao lado para acessar o documento

### 3.2. Como julgar qualidade? Excelência, adequação e igualdade de oportunidade

A questão (b) também tem provocado debates, marcados pelas tradições já mencionadas. A visão mais longeva, dos utilitaristas, considera que julgar dois arranjos (duas escolas, duas sociedades) pressupõe comparar a soma das “utilidades” dos indivíduos em cada arranjo. O objetivo de um formulador de política seria maximizar o bem-estar subjetivo das pessoas. Deixando de lado a controvérsia sobre a métrica – resolvida para nossos propósitos – o que importa a esta altura é a visão utilitarista de perseguir a maximização, isto é, a elevação da soma ou do nível médio do indicador relevante.

Essa é uma posição intuitiva: é melhor um PIB per capita, um IDEB<sup>6</sup> ou uma expectativa de vida mais altos que mais baixos. Assim sendo, políticas que promovam aumento no nível agregado ou médio de realizações relevantes são necessárias. Voltando à educação, essa lógica utilitarista sustenta a atenção ao nível médio.

<sup>6</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que será discutido em maiores detalhes na seção 4, é um indicador oficial de qualidade da educação, assim descrito pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP): “... foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).” Fonte: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>. Acesso em: 3 abr. 2021.



Essa lógica nos protege do risco de atribuirmos valor excessivo a um hipotético arranjo igualitário, mas com nível médio baixo do indicador relevante, situação indesejável criticada na introdução. Também fornece justificativa às políticas de promoção da *excelência*. Por exemplo, se há estudantes brilhantes em matemática, faz sentido incentivá-los a participar de uma olimpíada de matemática, o que poderá aumentar ainda mais seu conhecimento – mesmo que implique mais desigualdade de aprendizado.

Mas adotar apenas a visão utilitarista é insustentável no mundo de hoje, é incompatível com a democracia. Dois países podem ter o mesmo PIB per capita, mas níveis de desigualdade diferentes. Dois municípios podem apresentar notas médias iguais no SAEB – a dimensão do aprendizado utilizada no cálculo do IDEB –, mas com desigualdades diferentes. Em pelo menos dois aspectos as desigualdades são indesejáveis. Primeiro, pode haver estudantes que apresentam resultados muito inferiores a um certo patamar mínimo. Segundo, o nível pode esconder desigualdades de monta entre grupos. Vimos exemplos de ambos os problemas na seção 2. Vamos aprofundar um pouco agora.

A necessidade de assegurar um nível mínimo encontra respaldo na visão de John Rawls [17], que não preconiza maximizar o nível médio, mas sim o nível dos indivíduos desfavorecidos, posição às vezes chamada de “maximin” (maximizar o mínimo). Nessa linha, e também inspirado pela abordagem de Sen, o economista francês Marc Fleurbaey [11] entende que certas realizações básicas deveriam ser asseguradas a todos. Ilustrativamente, determina a sociedade poderia considerar como realização básica em educação a conclusão de um ciclo obrigatório de ensino, como, no Brasil, o 9º ano do fundamental ou o 3º

ano do ensino médio. A sociedade deveria fazer o esforço necessário, em termos de políticas escolares e extraescolares, ao custo que isso exigisse, para manter todo cidadão brasileiro na escola até que seu aprendizado fosse adequado.

O segundo tipo de desigualdade indesejável, entre grupos, encontra apoio no trabalho do economista estadunidense John Roemer [19], que calibra sua análise em “tipos” e circunstâncias. Se algumas desigualdades têm natureza circunstancial, como pertencer a uma família rica ou ter acesso a uma educação de boa qualidade, outras advêm da responsabilidade individual, como o nível de esforço empreendido para a consecução de certo objetivo – digamos, estudar muito para um exame difícil. O autor propõe que as circunstâncias sejam controladas, o que é possível pela comparação de indivíduos que compartilhem as mesmas categorias, ou pertençam ao mesmo grupo, ou “tipo” em sua terminologia. Se, dentro de um tipo, certo indivíduo obtém resultado superior, seu desempenho pode ser atrelado ao seu mérito individual. Essa desigualdade é tolerável. Por outro lado, desigualdades entre tipos, isto é, grupos sociais, são intoléráveis<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Adolescentes não podem ser considerados sujeitos morais; crianças menos ainda. No Brasil, por exemplo, o direito de sufrágio só é facultado aos 16 anos; o de dirigir um carro, aos 18 anos. Crianças e adolescentes não serem considerados responsáveis em nenhuma medida por seus resultados escolares implica, no âmbito da teoria de Roemer, que cada indivíduo, sozinho, constitui um tipo, e que nenhuma variação é tolerável. Uma visão diametralmente oposta é a meritocrática pura: cega às circunstâncias, legitimadora de qualquer desigualdade. A primeira visão nos parece mais apropriada para definir justiça educacional. A opção por considerar desigualdades entre tipos baseados em características sociais como sexo, cor/raça, NSE e local de residência, nos parece ser adequada porque se distancia de uma visão meritocrática pura e permite priorizar essas desigualdades como os objetos de políticas públicas potencialmente equalizadoras.



## Recomendações para Políticas Públicas

... Enquanto houver alunos que:

- não se matriculam na escola,
- abandonam precocemente,
- ou não aprendem o suficiente,

... Não se poderá considerar bom o sistema educacional, mesmo que os níveis médios dos indicadores estejam aumentando, possivelmente puxados por um conjunto de alunos de excelência.

A leitura teórica desta seção pode ser complementada por uma base mais concreta. Além de as dimensões de acesso e permanência funcionarem como instrumentos para a conclusão de um determinado nível de ensino, são também aspectos em si encerrados: admitir e permanecer no sistema de ensino proporcionam ganhos de socialização e desenvolvimento de habilidades não cognitivas [33]. Além disso, a conquista de níveis de aprendizado acima de um patamar básico é requisito para o exercício de cidadania plena [26]. Em uma sociedade em que mais e melhores diplomas possibilitam a conquista de empregos de maior reconhecimento social ou de maior remuneração média, a manutenção de desigualdades entre grupos compromete as chances futuras de empregabilidade, ocupação de posições socialmente valorizadas [26] e exercício de cidadania plena de muitos brasileiros.

## 4. Como mensurar e olhar para as desigualdades?

Nesta seção, começamos a aproximar a discussão teórica das seções anteriores à prática dos gestores públicos, indicando como ela se relaciona com seu cotidiano. Essa aproximação será ainda mais intensa na seção 5.

Mostramos aqui nesta seção 4 que o IDEB tem limites, entre os quais o fato de ignorar as desigualdades, de modo que precisa ser reformulado. Um bom instrumento ou conjunto de instrumentos de avaliação deve(m) abranger métricas de acesso, permanência e aprendizado (nossa resposta à questão (a) acima), e critérios de avaliação que levem em conta adequação, excelência e equidade (nossa resposta à questão (b) acima). Adicionalmente, oferecemos nesta seção uma resposta à questão (c), deixada em aberto na seção anterior.

Indicador oficial de mensuração da qualidade, o IDEB baliza políticas públicas de educação básica. Sua implementação colaborou para difundir no grande público duas ideias: primeiro, de que “toda criança deve estar na escola aprendendo” [24]; segundo, de que o direito ao aprendizado se traduz em resultados tangíveis. Para seu relativo sucesso, contribui a própria forma de apresentação dos resultados – assim como nos boletins escolares, o IDEB varia de 0 a 10 [3]. Outra de suas virtudes está no fato de que não abarca somente aprendizado, mas também rendimento escolar (aprovação e reprovação). A metodologia penaliza escolas e redes cujos estudantes apresentam níveis de aprendizado elevados às custas de baixo rendimento, e também penaliza um alto rendimento sem aprendizado [10].

Por ser bianual, reprovações e abandono, medidas de irregularidade da trajetória escolar, não são computadas se ocorrem entre os anos-calendário do IDEB. No entanto, quando o fluxo escolar é levado em consideração de forma minuciosa, como em Soares, Alves e Fonseca [23], nota-se que um município pode alcançar um resultado alto no IDEB mesmo possuindo um alto percentual de estudantes com trajetórias escolares irregulares com abandono ou reprovação. O IDEB não identifica limitações importantes do sistema que ele mensura, além de não abranger em sua análise aqueles estudantes que precisam de um olhar mais específico para suas necessidades [23]. Na seção 2 deste texto, apresentamos diversos exemplos das consequências dessas trajetórias irregulares, as quais divergem muito, segundo grupos sociais.

Mesmo em termos da métrica específica de aprendizado, alcançar uma nota alta no IDEB não é incompatível com a presença de fortes desigualdades entre grupos; o indicador simplesmente não foi construído para captá-las. Escolas que possuem em seu quadro de estudantes um maior percentual de estudantes de baixo nível socioeconômico, por exemplo, tendem a apresentar resultados relativamente piores no IDEB. O índice, contudo, em sua atual formulação, não consegue captar essas nuances [3;24].

De um lado, há brechas e falhas no desenho do IDEB, que poderiam ser corrigidas na construção de um novo indicador, sem que sejam deixados de lado seus pontos positivos – tais como a fácil compreensão dos resultados pelo público em geral, o que contribui para o entendimento coletivo da educação como um direito, nos termos tratados na introdução. De outro lado, a recente possibilidade de acesso, por pesquisadores, aos dados do Censo Escolar com

identificação por aluno desde 2007 facilita a construção de indicadores que analisem não apenas um momento no tempo, mas o fluxo escolar [24;23]<sup>8</sup>. Torna-se possível, portanto, a construção de uma avaliação da educação básica mais abrangente.

Tendo este cenário em mente, quais **características, métricas e recortes** um novo indicador deveria considerar? Há ao menos **dois caminhos possíveis** a seguir. Um deles consiste em trabalhar dentro da lógica que em inglês se denomina *dashboard approach*, ou abordagem de mural. Trata-se de reconhecer que não é possível resumir todos os aspectos relevantes da qualidade da educação em um único indicador sintético, como o IDEB, de modo que uma avaliação coerente e abrangente da qualidade da educação seria constituída de vários indicadores, cada um deles dando conta de uma ótica importante. Haveria um conjunto de indicadores de acesso, de permanência e de aprendizado, retratando o seu nível médio, mas também o seu valor em grupos sociais relevantes.

Outro caminho possível seria o de se tentar criar um indicador multidimensional, que incorporasse as três dimensões tratadas no decorrer deste texto, aos moldes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Assim como no IDH, de forma simples, a nova métrica faria uso de uma média ponderada de indicadores de acesso, permanência e aprendizado [24]. O acesso poderia ser medido pela proporção de estudantes da coorte escolar que realizarem os testes do SAEB. A medida de permanência seria a taxa de conclusão, na idade correta, dos anos iniciais e finais da etapa escolar. A medida de aprendizado poderia ser ba-

<sup>8</sup> Cabe a ressalva de que, para parte dos dados longitudinais, as informações mais recentes, para anos a partir de 2018, não estão amplamente disponíveis. Podem ser acessadas somente com o recurso de uso da sala segura do INEP.

seada em dados da Prova Brasil, transformados em quatro faixas, variando de 0 a 3, representando níveis de proficiência classificáveis como “abaixo do básico”, “básico”, “adequado” e “avançado” [16]. O novo indicador deveria ser divulgado também por grupos sociais (ao menos por sexo, cor/raça e NSE), e a desigualdade entre grupos poderia ser medida pela diferença de médias entre os grupos [24]. Seria abrangente, mas relativamente simples.

Caso se optasse por um desses dois caminhos, os indicadores deveriam ser calculados em que âmbito? Esta é exatamente a questão (c), que deixamos em aberto na seção anterior, sobre o nível em que se deve observar e avaliar a justiça em educação: na turma, na escola, na rede, no município, no estado? A resposta passa por duas considerações contraditórias: (i) práticas efetuadas na escola têm fortes impactos sobre os estudantes, e (ii) a possibilidade de observação sistemática e confiável de informações sobre grupos sociais relevantes é viável em uma esfera mais ampla de análise, para além dos limites da escola. Destaque-se também que nem todos os grupos sociais estão representados com peso em cada escola. Por exemplo, pode haver escolas com proporções pequenas demais de estudantes de determinado nível socioeconômico ou de determinada cor/raça. Além disso, é preciso reconhecer que a escola não é o úni-

co ator responsável pelos resultados dos estudantes [22]. Por fim, embora cada escola tenha alguma autonomia em suas escolhas de gestão, deve também respeitar diretrizes que são definidas por uma secretaria de educação, municipal ou estadual – em outras palavras, ainda que a política educacional seja implementada na escola, ela é formulada no âmbito da rede.

Por essas razões, entendemos **que cabe a cada rede monitorar** em que medida as crianças e jovens sob sua responsabilidade têm acesso à educação, permanecem na escola e aprendem, levando em conta o nível médio em cada esfera, mas também a desigualdade. A escola deve se ocupar do que pode: o aprendizado e a permanência dos seus estudantes. Apenas a rede é responsável por todos os estudantes, ou seja, a rede é responsável por todos; a escola, pelos seus. Além de monitorar, as redes devem também formular políticas que busquem elevar o nível (mínimo, médio e máximo) e reduzir desigualdades entre grupos.

Que o monitoramento e as políticas sejam definidos pelas redes não exime as escolas de responsabilidades, porque é nelas que estão em ação os mecanismos que, na prática, criam (ou inibem) a construção (ou a exacerbação) de desigualdades. Na seção 5, de forma concreta, apontaremos algumas medidas que precisam ser tomadas por secretarias e escolas para enxergar melhor e combater as desigualdades.



#### Monitoramento e formulação de Políticas Públicas

... Cabe a cada rede monitorar em que medida as crianças e jovens sob sua responsabilidade têm acesso à educação, permanecem na escola e aprendem.

... Essa avaliação deve levar em conta o nível médio em cada esfera, mas também a desigualdade.

... As redes devem também formular políticas que busquem elevar o nível (mínimo, médio e máximo) e reduzir desigualdades entre grupos.

Antes disso, cabe-nos lembrar que, ainda que a discussão empreendida até este momento tenha se baseado no entendimento da educação como um *direito* individual, ela pode também ser avaliada como um *dever* do Estado, e que se manifesta na oferta, em condições adequadas de funcionamento, de infraestrutura escolar [23]. A infraestrutura escolar – instalações escolares, mas também a contratação e a remuneração adequada de professores – se caracteriza como insumo *intermediário* ou *processual* para o aprendizado que ocorre no interior das escolas [30], assim como o são a qualificação docente e a estabilidade das equipes pedagógicas nas escolas. Ou, nos termos aqui desenvolvidos, para o cumprimento do direito à educação. A necessidade de infraestrutura escolar em condições adequadas de funcionamento se torna ainda mais premente se levarmos em consideração seus efeitos sobre a permanência na escola, ainda que o abandono ou a evasão não se devam a uma única causa [12]. Desta forma, embora a argumentação desenvolvida aqui tenha se apoiado na noção da educação enquanto um direito individual, cabe a ressalva de que não omitimos o dever do Estado em prover condições adequadas para o exercício desse direito; esse somente não é foco deste texto.

## 5. Recomendações de políticas públicas

Quando falamos sobre equidade e justiça social, é importante que pensemos em formas de concretizar estes conceitos, traduzindo-os em indicadores e práticas que possam ser pensados e desenvolvidos para o efetivo enfrentamento de cenários desiguais, desnaturalizando as injustiças presentes. Cabe aos gestores públicos, no

âmbito das escolas e do sistema (municipal, estadual e federal), o monitoramento do trinômio acesso-permanência-aprendizado, avaliando o nível e a desigualdade dos estudantes, e o desenho e implementação de políticas com foco nos estudantes e escolas mais vulneráveis e na garantia de um sistema justo e inclusivo.

É fundamental que seja implementada uma alocação desigual de todos os tipos de recursos educacionais, em todas as instâncias, direcionando-os para as áreas mais vulneráveis<sup>9</sup>. Neste sentido, para além da igualdade na alocação de recursos, é necessário que haja uma política compensatória, privilegiando as áreas e os alunos mais vulneráveis, entendida como uma **política de discriminação positiva** [21].

O papel das redes municipais e estaduais é central na busca por maior equidade. Entendemos que dois passos iniciais são fundamentais: o desenvolvimento de um **sistema de diagnóstico**, capaz de dar luz às desigualdades existentes por meio do monitoramento dos dados educacionais, e o **desenho de políticas públicas**, baseadas nas evidências observadas no diagnóstico.

Em relação ao **diagnóstico da rede**, a UNESCO desenvolveu o importante “Manual para a medição da equidade na educação” [30], que detalha todas as etapas para um sistema de educação inclusivo e justo. Sintetizamos a seguir as **quatro etapas** propostas nesse manual, adaptando-as ao nosso contexto.

Em **primeiro lugar**, é preciso que cada rede **identifique quais são as dimensões de equidade de interesse** para a sua localidade. Em geral, são trabalhadas as categorias de sexo, nível socioeconômico

<sup>9</sup> Para saber mais sobre isso, os seguintes autores se debruçaram sobre o tema: Benadusi [4]; Berry [5]; Duarte et al. [9]; UNESCO [31].

e cor/raça; adicionalmente, há dimensões relativas a locais de residência, estudantes com necessidades especiais, entre outros. Cada rede precisa avaliar quais são as dimensões centrais ao seu contexto, garantindo um olhar focado nos grupos mais vulneráveis. O Censo Escolar já fornece um amplo conjunto de estatísticas da educação básica nacional, que pode balizar essa análise. Contudo, cabe a ressalva de que a qualidade do mapeamento das dimensões prioritárias de análise depende de que os dados divulgados pelo Censo Escolar sejam continuamente aprimorados.

Feita esta escolha, é preciso **avaliar o tamanho de cada uma destas dimensões**, por exemplo: qual é a distribuição dos estudantes por quintil de renda? Qual a proporção de meninos e meninas? Qual a proporção de estudantes pretos, pardos e brancos? Nesta etapa, será feito o perfil estatístico de cada uma das dimensões escolhidas na etapa número 1, observando tanto o tamanho (número absoluto de estudantes) quanto a proporção de cada grupo em relação ao total.

Concluída esta escolha inicial e observado o tamanho e proporção de cada um dos subgrupos, passa-se para dois tipos de análises: a **análise dos dados gerais** e a **análise dos dados por dimensão**. É preciso, primeiramente, fazer um diagnóstico do trinômio acesso-permanência-aprendizagem na rede. Assim como fizemos na seção 2 deste relatório, é preciso ter clareza sobre as distribuições gerais de resultado, avaliando, por exemplo, o acesso à educação infantil, fundamental e médio; a permanência dos estudantes em cada uma das etapas; as taxas de evasão, repetência e abandono; os níveis de aprendizagem ao final de cada uma destas etapas. Aqui o foco estará na análise do nível dos estudantes (por turma, por escola, na rede e no município).

Depois da análise geral da rede, é necessário olhar para os mesmos indicadores a partir das dimensões de equidade estabelecidas no item 1, permitindo a comparação entre subgrupos. Se no item anterior olharmos para o nível geral dos estudantes, aqui olharemos para as desigualdades entre os grupos. É o caso, por exemplo, de avaliar qual é o perfil dos estudantes que têm um desempenho abaixo do básico: são em sua maioria de qual gênero?, moram na área rural ou urbana?, pertencem a qual nível socioeconômico?, se autodeclararam de qual cor/raça?.

Com base nestas etapas, propostas pela UNESCO [30], é possível ter um diagnóstico claro da rede, tanto em relação ao nível geral dos estudantes quanto em relação às desigualdades entre os grupos. Este é o primeiro passo para as redes que buscam se tornar mais inclusivas: visualizar as diferenças entre os grupos, desnaturalizando as diferenças e dando luz a estudantes que, muitas vezes, ficam invisíveis em sistemas que olham apenas para indicadores gerais, sem o enfoque por estas dimensões de equidade.

Encerrado o diagnóstico, é viável passarmos para a etapa posterior: o **desenho de políticas públicas** voltadas ao enfrentamento destas desigualdades, desenvolvendo programas com foco nos estudantes e nas escolas mais vulneráveis. Olhando para as crianças e jovens, se na etapa do diagnóstico foi possível entender quem, por exemplo, são os estudantes que estão fora da escola, nesta etapa o foco será desenvolver políticas para a busca ativa destas crianças e jovens e para a garantia de permanência nas escolas daqueles com maior risco de evadir. Neste caso, é fundamental que os municípios e estados pensem em políticas intersetoriais, combinando as responsabilidades de cada pasta para o efetivo atendimento das crianças e jovens mais

vulneráveis. No nível das redes, é possível desenhar programas voltados para as escolas com menor desempenho, garantindo maior direcionamento de recursos didáticos, alocação de bons professores nas escolas que mais necessitam, financiamento diferenciado, dentre outros.

No desenho de políticas educacionais mais equitativas, o papel do Ministério da Educação (MEC) é central ao estabelecer programas nacionais com este enfoque, capazes de induzir as redes municipais e estaduais. Recentemente, o MEC anunciou um programa de apoio a 5 mil escolas do 6º ao 9º ano com menores indicadores

educacionais e com mais de 80% dos alunos beneficiados pelo Bolsa Família. Outros países já possuem programas estruturados de discriminação positiva, como é o caso do P-900 no Chile e a *Escuela Nueva*, na Colômbia.

Nesta seção, trouxemos algumas reflexões para as escolas, redes (municipais e estaduais) e governo federal. Em todas as instâncias, o importante é que esta discussão permeie as políticas educacionais, garantindo que os padrões mínimos sejam alcançados em todas as escolas e que haja uma diferença entre grupos que seja considerada justa.

## Referências bibliográficas

1. ADAMS, Don. Defining Educational Quality. **Educational Planning**, v. 9, n. 3, p. 3-18, 1993.
2. ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia P. **Índice do Nível Socioeconômico (NSE) das Escolas de Educação Básica Brasileiras**: Banco de Dados – versão 3. Belo Horizonte: Núcleo de Pesquisa em Desigualdades Escolares (Nupede)/Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (GAME)-Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.
3. ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto Escolar e indicadores educacionais: desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 1, n. 39, p. 177-194, jan./mar. 2013.
4. BENADUSI, Lorenzo. Equity and Education: A critical review of sociological research and thought. In: HUTMACHER, Walo; COCHRANE, Douglas; BOTTANI, Norberto. (ed.). **In Pursuit of Equity in Education: using international indicators to compare equity policies**. Nova Iorque: Klumer Academic Publishers, 2001. p.25-64.
5. BERRY, Barnett. Good Schools and Teachers for All Students: Dispelling Myths, Facing Evidence, and Pursuing the Right Strategies. In: CARTER, Prudence L.; WELNER, Kevin G. (ed.), **Closing the opportunity gap: what America must do to give every child an even chance**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
6. CRAHAY, Marcel. Como a escola pode ser mais justa e eficaz? **Cadernos Cenpec**, v. 3, n. 1, p. 9- 40, 2013.
7. CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cad. Pesqui.** São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, Ago. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742008000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 06 Mai 2021.
8. DEMEUSE, Marc; CRAHAY, Marcel; MONSEUR, Christian. Efficiency and Equity. In: HUTMACHER, Walo; COCHRANE, Douglas; BOTTANI, Norberto. (ed.). **In Pursuit of Equity in Education: using international indicators to compare equity policies**. Nova Iorque: Klumer Academic Publishers, 2001. p. 65-92.
9. DUARTE, Jesús; BOS, María Soledad.; & MORENO, Martín. **Inequity in School Achievement in Latin America: Multilevel analysis of SERCE Results according to the socioeconomic status of students**. Washington: IDB Working Paper Series No. IDB-WP-180, Inter-American Development Bank, 2010. DUBET, François. O que é uma escola justa? Tradução: Édi Gonçalves e Sérgio Cataldi. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 539-555, 2004.
10. FERNANDES, Reynaldo. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília: INEP, 2007. Série Documental Textos para Discussão 26.
11. FLEURBAEY, Marc. Equal opportunity or equal social outcome? **Economics and Philosophy**, v. 11, n.1, p. 25-55, 1995. Cambridge University Press (CUP).
12. HUNT, Frances. **Dropping Out from School: a cross country review of literature**. Brighton: University of Sussex, 2008. Research Monograph No 16. Disponível em: [http://www.create-rpc.org/pdf\\_documents/PTA16.pdf](http://www.create-rpc.org/pdf_documents/PTA16.pdf). Acesso em: 09 abr. 2021.
13. IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020. Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 43, 2020.
14. LASTRES, Helena Maria Martins et al. Desafios e oportunidades da era do conhecimento. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v.16, n.3, p.60-66, Junho 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392002000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000300009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 06 mai 2021.
15. ONU. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio).
16. QEDU. **Distribuição dos estudantes por nível de proficiência**. 2021. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/brasil/proficiencia>. Acesso em: 13 fev. 2021.
17. RAWLS, John. **A theory of justice**. Revised edition. Oxford: Oxford University Press, 1999.
18. RIBEIRO, Vanda Mendes. **Justiça na escola e regulação institucional de redes de ensino do Estado de São Paulo**. 2012. 455f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.



19. ROEMER, John. **Equality of opportunity**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.
20. SEN, Amartya. **Inequality re-examined**. Oxford: Clarendon Press, 1992.
21. SIMIELLI, Lara Elena Ramos. **Equidade educacional no Brasil: análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011**. 2015. 134f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.
22. SOARES, José Francisco. **Construindo o novo IDEB: Conceitos, Opiniões e Reflexões**. 2021. Mimeo.
23. SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga; FONSECA, José Aguinaldo. **Trajetórias educacionais como evidência da qualidade da educação básica brasileira**. 2021. Mimeo.
24. SOARES, Francisco José. **Mudar o IDEB para promover a excelência e enfrentar as desigualdades na educação básica**. 2020a. LinkedIn: Francisco Soares. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/mudar-o-ideb-para-promover-excel%25C3%25A7%25C3%25A3o-soares/?trackingId=l%2FyUheOjPAUoHFq%2F%2FjUt3w%3D%3D>. Acesso em: 30 nov. 2020.
25. SOARES, Francisco José. Desigualdade e Educação. s.l.: **Saber Comum**, 2020b. Son., color.
26. SOARES, José Francisco; CASTILHO, Erica Rodrigues; ERNICA, Mauricio. **IDeA – Indicador de Desigualdades e aprendizagens Nota Técnica**. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019.
27. SOARES, José Francisco; DELGADO, Victor Maia Senna. Medida das desigualdades de aprendizado entre estudantes de ensino fundamental. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 66, n. 27, p. 754-780, set. 2016.
28. SOARES, José Francisco. Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo – IDESP: Bases Metodológicas. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 29-41, jun. 2009.
29. TODOS PELA EDUCAÇÃO (TPE). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2020**. São Paulo: TPE/ Editora Moderna, 2020.
30. UNESCO. **Manual para a medição da equidade na educação**. Paris: UNESCO, 2019.
31. \_\_\_\_\_. **Overcoming inequality: why governance matters**. Oxford University Press, 2008.
32. UNICEF. **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: Um alerta sobre os impactos da pandemia COVID-19 na Educação**. Brasília: UNICEF, 2021.
33. WALTENBERG, Fábio D. (no prelo), Desigualdades educacionais no Brasil no século XXI (no prelo), In: HALLACK, J.; MATTOS, F.; SILVEIRA, F.G., [Título do livro ainda a definir], São Paulo: Hucitec.
34. WALTENBERG, Fábio D. Elementos para a definição de justiça em educação. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 41-62, jun. 2013.