

# Qualidade da oferta educacional nos municípios brasileiros e desigualdades de aprendizado no ensino fundamental<sup>1</sup>

## RESUMO EXECUTIVO

Flavia Pereira Xavier<sup>2</sup>

Maria Teresa Gonzaga Alves<sup>3</sup>

### A pesquisa

O equilíbrio entre a melhoria dos níveis de aprendizagem e a redução das desigualdades é um desafio para os diversos sistemas de ensino. Essas duas dimensões compõem o Indicador de Desigualdades e Aprendizagens (IDeA), cujos resultados mostram que, na maior parte dos municípios brasileiros, níveis mais altos de qualidade convivem com baixos níveis de equidade quanto ao nível socioeconômico (NSE), à cor/raça e ao sexo dos estudantes.

Portanto, a melhoria observada nos últimos anos das médias de desempenho acadêmico não tem sido para todos (ALVES; SOARES; XAVIER, 2016; SOARES; DELGADO, 2016). Apesar desse padrão geral, esse não é um cenário ao qual estamos fatalmente condenados, pois, em alguns municípios, políticas com foco no combate às desigualdades têm tido

---

<sup>1</sup>Esta pesquisa foi desenvolvida no Núcleo de Pesquisas em Desigualdades Escolares – NUPEDE da UFMG e faz parte do projeto Educação e Desigualdades no Brasil Contemporâneo, apoiado pela Fundação Tide Setúbal e sediado no NEPP/Unicamp. Um artigo com todos os dados e a análise completa está em processo de submissão para publicação em revista científica.

<sup>2</sup> Professora associada da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Vice-líder do Núcleo de Pesquisas em Desigualdades Escolares – Nupede/UFMG. Contato: flaviapx@ufmg.br.

<sup>3</sup> Professora associada da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Líder do Núcleo de Pesquisas em Desigualdades Escolares – Nupede/UFMG. Contato: mtga@ufmg.br.

sucesso relativo para atingir este equilíbrio (KOSLINSKI; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2017; RIBEIRO *et al.*, 2020; VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019).

O que a nossa pesquisa buscou investigar foi como estas duas dimensões da eficácia educacional, qualidade e equidade, estão distribuídas espacialmente no Brasil. Quais municípios atingem ambas? Onde eles se localizam? A qualidade dos recursos ofertados pela política educacional está relacionada a este fenômeno?

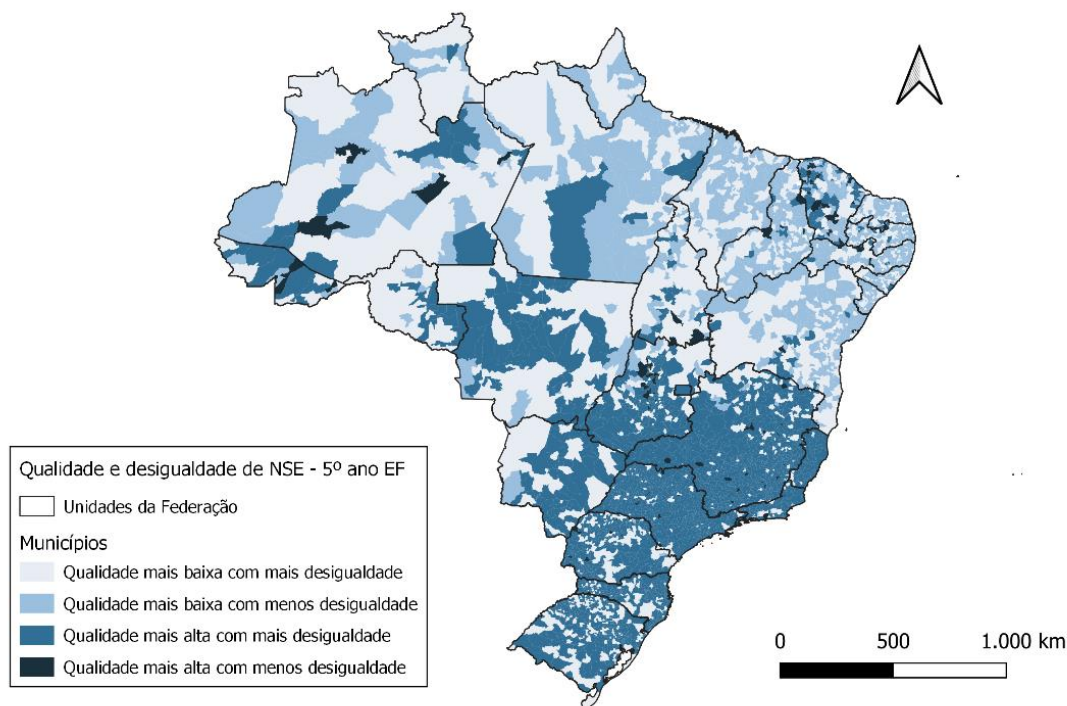
A investigação se baseou em dados públicos, principalmente do Censo da Educação Básica e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Para operacionalizar o nível e as desigualdades de aprendizagem, usamos o Indicador de Desigualdades e Aprendizagens (IDeA) (SOARES; RODRIGUES; ÉRNICA, 2019), que mede essas duas dimensões em todos os municípios do país.

Para descrever a qualidade dos recursos ofertados pelas políticas educacionais, escolhemos três indicadores: (1) infraestrutura das escolas, elaborado por Alves *et al* (2019) com base no Censo da Educação Básica e no Saeb; (2) adequação da formação docente (ADFD) e; (3) índice de complexidade da gestão escolar (ICG), sendo os dois últimos elaborados pelo INEP com base no Censo da Educação Básica.

## **Resultados**

Há um padrão geral de divisão Norte-Sul no país, quando se observam os dados educacionais. No Mapa 1 podemos notar que a qualidade de aprendizado alcançada em muitos municípios convive com níveis de desigualdade de nível socioeconômico (NSE) dos estudantes. Alguns poucos pontos, aqueles mais escuros do mapa, destacam os municípios que garantem tanto qualidade quanto equidade. Há 100 municípios nessa condição, 30 deles estão no Ceará, 19 em Minas Gerais e 12 em Goiás. No entanto, é importante analisar o peso relativo desses municípios nos estados, já que isso pode indicar a existência de assimetrias intra-estaduais importantes (ABRUCIO, 2010; ARRETCHE, 2004).

**Mapa 1 – Grupos de qualidade e desigualdade de NSE por municípios, 5º ano do ensino fundamental, Brasil**



Obs.: inclui apenas as escolas públicas municipais e estaduais que ofertam o 5º ano do ensino fundamental.

Fonte: elaboração própria com base nas informações do IDEA.

Se nos detivermos sobre dois indicadores da qualidade de oferta: infraestrutura e adequação da formação docente, que se apresentaram como mais relevantes na pesquisa, veremos também que há muitas desigualdades territoriais, destacando-se que, em geral, os municípios dos estados das regiões Sul e Sudeste conseguem garantir níveis mais elevados destes indicadores.

Mas é possível pensar como o nível de aprendizagem e a equidade são afetadas pela oferta educacional? Nossa resposta é que os indicadores de oferta que analisamos estão muito mais correlacionados ao nível das aprendizagens do que à redução das desigualdades. Contudo, níveis muito baixos desses indicadores não são encontrados nos municípios que garantem ambas as dimensões de eficácia.

Para ilustrar esta questão, vamos tomar os resultados de um modelo de regressão multinomial pelo qual estimamos a probabilidade de um município estar em um dos grupos seguintes, em comparação a estar na situação de aprendizagens mais baixas e maior desigualdade de NSE: (1) aprendizagens mais baixas com menor desigualdade de NSE; (2)

aprendizagens mais altas com maiores desigualdade de NSE e; (3) aprendizagens mais altas com menor desigualdade de NSE.

Por este modelo, que foi controlado pela localização e tamanho do município, verificamos que quanto mais elevados são os níveis de infraestrutura médio das escolas, maiores são as chances de ele pertencer aos grupos de qualidade mais alta com maior desigualdade (2,4 vezes) ou qualidade mais alta com menor desigualdade (1,97 vezes). As direções dos efeitos da adequação da formação docente também seguem um padrão semelhante, contudo as magnitudes dos coeficientes são muito baixas.

### **Conclusões**

Esses resultados empíricos nos levam a seis conclusões:

- 1) quanto ao nível de aprendizagem, há uma padrão territorial que divide o país entre norte e sul do país, que coincide com a distribuição da infraestrutura e a adequação da formação docente;
- 2) os indicadores de oferta estão associados positivamente ao nível das aprendizagens, mas não parecem estar relacionados à redução das desigualdades de NSE;
- 3) níveis muito baixos dos indicadores de oferta educacional não são encontrados em situações de garantia de mais qualidade com menor desigualdade;
- 4) os municípios que apresentam maiores aprendizagens e menor desigualdade de NSE são, sobretudo, de pequeno porte (até 50 mil habitantes);
- 5) menores desigualdades de NSE não necessariamente coincidem com equidade de cor e sexo e;
- 6) dentre as características de oferta analisadas a infraestrutura apresentou efeitos mais elevados.

O quadro 1 auxilia a visualização desta síntese.

## Quadro 1 – Síntese dos resultados

Aprendizagens mais altas e maior desigualdade	Aprendizagens mais altas e menor desigualdade
<p>Sudeste/Sul/Centro-Oeste</p> <p>Intermediário adjacente e urbano</p> <p>Em municípios de todos os tamanhos, embora um pouco mais frequentes nos municípios acima de 100 mil habitantes</p> <p>Adequação da formação docente: média e alta (mais de 60% dos professores com formação adequada)</p> <p>Complexidade da gestão escolar: 1º e 2º tercís (menos de 14,9% das escolas com complexidade alta)</p> <p>Infraestrutura média e alta</p> <p>Desigualdade de raça ou desigualdade não calculada</p> <p>Sem padrão de desigualdade de gênero (em Matemática ou Leitura)</p>	<p>AC, AM, CE, GO, TO, MG</p> <p>Rural adjacente</p> <p>Entre 5 e 20 mil habitantes</p> <p>Adequação da formação docente: sem padrão (um pouco mais frequente municípios com menos de 60% dos professores com formação adequada)</p> <p>Complexidade da gestão escolar: 3º tercís (mais de 14,9% das escolas com complexidade alta)</p> <p>Infraestrutura média</p> <p>Desigualdade de raça, mas 30% dos municípios com equidade</p> <p>Desigualdade de gênero em Leitura e Equidade em Matemática</p>
Aprendizagem mais baixa e maior desigualdade	Aprendizagem mais baixa e menor desigualdade
<p>Norte</p> <p>Intermediário remoto e rural remoto</p> <p>Até 5 mil habitantes</p> <p>Adequação da formação docente: sem padrão (um pouco mais frequente municípios com menos de 60% dos professores com formação adequada)</p> <p>Complexidade da gestão escolar: sem padrão</p> <p>Infraestrutura baixa</p> <p>Sem padrão de desigualdade de raça</p> <p>Sem padrão de desigualdade de gênero (em Matemática ou Leitura)</p>	<p>Nordeste</p> <p>Tipo município: sem padrão (menos frequente em urbano)</p> <p>Entre 10 e 100 mil habitantes municípios nem muito pequenos nem grandes)</p> <p>Adequação da formação docente: baixa (menos de 60% dos professores com formação adequada)</p> <p>Complexidade da gestão escolar: 2º e 3º tercís (mais de 5,9% das escolas com complexidade alta)</p> <p>Infraestrutura baixa</p> <p>Equidade de raça ou situação atípica</p> <p>Sem padrão de desigualdade de gênero (em Matemática ou Leitura)</p>

Fonte: elaboração própria.

### Implicações para políticas públicas

A prioridade das políticas educacionais nas últimas décadas foi a elevação das médias de aprendizagem, sobretudo a partir da introdução do Índice do Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o indicador objetivo para avaliar a “qualidade da educação”. A

melhoria nesse indicador foi perseguida pela maioria dos sistemas de ensino, que lograram mais sucessos nos anos iniciais do ensino fundamental.

Porém, nossos achados indicam que a equidade não foi priorizada. Vale registrar que muitas políticas educacionais de assistência técnica e financeira da União para os estados e municípios tiveram a equidade como princípios norteadores. No entanto, não havia uma forma de verificação da equidade. O foco do sucesso das políticas tem recaído sobre a melhoria do IDEB, conforme o Plano Nacional da Educação (PNE) (BRASIL, 2014). Estas políticas de colaboração precisam ser reforçadas.

As desigualdades de aprendizagem também devem ser consideradas pelos indicadores de avaliação educacional. Esta dimensão precisa de uma medida consistente que incorpore os principais critérios geradores das desigualdades (NSE, raça/cor, sexo, pelo menos). O IDeA é uma proposta neste sentido. No mundo inteiro, os sistemas de ensino mais destacados são menos desiguais (DEMEUSE; CRAHAY; MONSEUR, 2002; OECD, 2018; PARKER *et al.*, 2018). A novidade do IDeA é lançar luz sobre a equidade e trazer uma nova forma de olhar para a “qualidade da educação”: uma forma que questiona a qualidade para poucos.

Por outro lado, é essencial olhar para as condições de oferta educacional, pois as desigualdades de oportunidades e condições de aprendizagem são muito marcadas no território brasileiro. O Inep já produz alguns indicadores, mas um indicador de infraestrutura das escolas deve ser incorporado aos instrumentos de monitoramento e avaliação de nosso sistema de ensino.

Contudo, as condições de oferta educacional estão mais diretamente associadas ao nível de aprendizagem. Por essa razão, se o foco das políticas estiver concentrado apenas na relação entre qualidade da oferta e nível de aprendizagem, o país continuará a não promover equidade. As oportunidades educacionais geradas continuarão a ser apropriadas mais intensamente pelos grupos que estão em posição de vantagem na escola. A equidade não será alcançada apenas por meio de políticas universalistas, dependendo, isso sim, de políticas específicas para este fim, ajustadas aos contextos específicos.

Não menos importante, convém mencionar que a produção e a divulgação periódica de dados públicos de qualidade são fundamentais para produzir os indicadores e políticas baseadas em evidências.

Por fim, a contribuição deste estudo foi indicar a combinação de variáveis que mais provavelmente parecem contribuir para um melhor equilíbrio entre nível de aprendizagem

e equidade. Mas, sejamos realistas: não é possível supor que esse equilíbrio possa ser generalizado sem que seja construído como um objetivo explícito da agenda política.

#### Referências:

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. v. 20102010, p. 39–70.

ALVES, M. T. G. *et al.* **Qualidade da infraestrutura das escolas públicas de ensino fundamental no Brasil**. 1a. ed. Brasília: UNESCO, 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368757?posInSet=1&queryId=7990941a-c4d6-47cc-94a7-f163404e5ce8>. Acesso em: 15 ago. 2019.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. **Revista Brasileira de Sociologia - RBS**, v. 4, n. 7, p. 49–82, 2016. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/rbsociologia/index.php/rbs/article/view/181/84>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, p. 17–26, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. Lei No 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Senado, 2014.

DEMEUSE, M.; CRAHAY, M.; MONSEUR, C. Efficiency and Equity. *In: HUTMACHER, W.; HUTMACHER, D.; BOTTANI, N. (org.). In Pursuit of Equity in Education: Using International Indicators to Compare Equity Policies*. New York, Boston, Dordrecht, London, Moscow: Kluwer Academic Publishers, 2002, p. 65–91.

KOSLINSKI, M. C.; RIBEIRO, E.; OLIVEIRA, L. X. de. Indicadores educacionais e responsabilização escolar: um estudo do “Prêmio Escola Nota Dez”. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 69, p. 804–846, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/ea.v28i69.4087>. Acesso em 18 set. 2020.

OECD. **Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility**. Paris: OCDE, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264073234-en>. Acesso em: 31 maio 2020.

PARKER, P. D. *et al.* Inequity and Excellence in Academic Performance: Evidence From 27 Countries. **American Educational Research Journal**, v. 55, n. 4, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.3102/0002831218760213>. Acesso em: 17 fev. 2020.

RIBEIRO, V. M. *et al.* Características da política educacional do Acre (1999 a 2010) e repercussões sobre a capacidade estatal e a equidade. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 28, n. 145, 2020. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.14507/epaa.28.4656>. Acesso em: 24 nov. 2020.

SOARES, J. F.; DELGADO, V. M. S. Medida das desigualdades de aprendizado entre estudantes de ensino fundamental. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 27, n. 66, p. 754–780, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/eae.v27i66.4101>. Acesso em: 14 de julho de 2019.

SOARES, J. F.; RODRIGUES, E. C.; ÉRNICA, M. **Idea - Indicador de Desigualdades e Aprendizagens: nota técnica**. São Paulo: [s. n.], 2019. Disponível em: [https://portalidea.org.br/uploads/nota-técnica\\_idea.pdf](https://portalidea.org.br/uploads/nota-técnica_idea.pdf). Acesso em: 13 jul. 2019.

VIEIRA, S. L.; PLANK, D. N.; VIDAL, E. M. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, v. 44, n. 4, p. 1–25, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-623687353>. Acesso em: 24 nov. 2020.