

# Dimensões da desigualdade educacional no Brasil

## *Dimensions of educational inequality in Brazil* *Dimensiones de la desigualdad educativa en Brasil*

GABRIELA THOMAZINHO CLEMENTINO SAMPAIO  
ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA

**Resumo:** Analisa três dimensões da desigualdade educacional: de acesso, de tratamento e de conhecimentos. Examina a concepção de igualdade associada a cada dimensão, as principais políticas públicas que visam a reduzi-las e os indicadores utilizados para medi-las. Depois é feita uma discussão sobre a interdependência entre elas e o deslocamento da desigualdade pelas dimensões e níveis de ensino. Conclui-se pela necessidade de um exame mais profundo dos fatores explicativos e consequências de cada dimensão e, ainda, de se discutir os meios mais adequados para a redução da desigualdade educacional.

**Palavras-chave:** Desigualdade educacional; direito à Educação; qualidade Educacional; políticas educacionais.

**Abstract:** It analyses three dimensions of educational inequality: access, treatment and knowledge. It examines the conception of equality associated with each dimension, the main public policies aimed at reducing them and the indicators used to measure them. Subsequently, it discusses the interdependence between them and the displacement of the inequality by the dimensions and educational levels. The conclusion highlights the need for a deeper examination of the explanatory factors and consequences of each dimension, and the need of discussing the most appropriate means of reducing educational inequality.

**Keywords:** Educational inequality; Right to education; Educational quality; Educational policies.

**Resumen:** Analiza las tres dimensiones de la desigualdad educativa: de acceso, de tratamiento y de conocimiento. Examina el concepto de la igualdad asociado a cada dimensión, las principales políticas públicas para reducirlas y los indicadores utilizados para medirlas. Se hace después una discusión sobre la interdependencia entre ellas y el desplazamiento de la desigualdad por las dimensiones y niveles de enseñanza. Se concluye por la necesidad de un examen más profundo de los factores explicativos y las consecuencias de cada dimensión y, también de discutir los medios más adecuados para la reducción de la desigualdad educativa.

**Palabras clave:** Desigualdad educativa; derecho a la educación; calidad de la educación; políticas educativas.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegura em seus artigos 205 e 206 que é direito de todos o acesso ao ensino público gratuito e com padrão de qualidade (BRASIL, 1988). Quando olhamos para a história de nosso país, vemos que o acesso à educação foi marcado por fortes desigualdades: ora pelo não acesso ao sistema escolar, ora pela exclusão dentro do próprio sistema ou, ainda, pelo acesso a padrões diferentes de qualidade educacional.

O acesso igualitário a serviços educacionais é um princípio desrespeitado no Brasil, o que gera diversos efeitos perversos, principalmente para a população que é excluída do direito à educação de qualidade. Por exemplo, durante muito tempo, aqueles que não tinham acesso ao sistema educacional e eram analfabetos não tinham o direito de votar. Este é só o exemplo mais óbvio, mas, ainda hoje, o não acesso à boa educação pode ser empecilho para o exercício efetivo da cidadania.

Além disso, as desigualdades educacionais podem contribuir para o aumento das desigualdades econômicas por meio da *corrida* entre educação e tecnologia: a tecnologia define a demanda por trabalho qualificado, enquanto a educação determina a oferta de pessoas com certas habilidades. Se a demanda por trabalhadores com certo nível de qualificação é grande, porém sua oferta pequena, o diferencial do salário desse grupo será grande em relação ao salário de outros grupos de trabalhadores (MENEZES FILHO; KIRSCHBAUM, 2015).

Dessa forma, políticas educacionais que promovam acesso mais igualitário são importantes tanto para a plena cidadania quanto para a redução da desigualdade em nossa sociedade. Diante desse quadro, é importante compreender o que é a desigualdade educacional no Brasil, os fatores que a causam e como reduzi-la. É necessário olhar para essa desigualdade ao longo da história brasileira para compreender sua dinâmica e mudanças; só assim poderemos fazer um bom diagnóstico da situação atual frente à desigualdade educacional e propor meios de reduzi-la.

A desigualdade educacional pode ser olhada por diversas dimensões, assim como a qualidade educacional. Oliveira e Araújo (2005) discutem como a qualidade educacional é um conceito polissêmico e dinâmico, refletindo a condição do ensino de cada época. Até 1980, a qualidade era vista principalmente como o acesso à educação e, por isso, a política educacional concentrava-se na expansão das oportunidades de escolarização. Com a expansão do acesso à escola, o problema deslocou-se para a progressão dentro do sistema de ensino e as políticas de melhoria da qualidade educacional visavam à redução das taxas de repetência e evasão. A partir dos anos 2000, cada vez mais a progressão deixa de

ser o principal problema e a qualidade passa a ser percebida como a proficiência dos estudantes.

Da mesma forma, podemos dizer que a desigualdade educacional possui diversas dimensões, que, apesar de inter-relacionadas, devem ser examinadas isoladamente para a melhor compreensão de suas causas e implicações, possibilitando a formulação de políticas públicas. Neste artigo, pretendemos examinar três dimensões da desigualdade educacional: de acesso aos diferentes níveis educacionais, de tratamento e de desempenho. Toma-se como referência aqui a formulação de Marcel Crahay (2000), que estabelece três tipos de igualdade na educação, a igualdade de acesso, a de tratamento e a de resultados.

Para analisar as dimensões, primeiramente analisaremos como elas aparecem nas teorias de igualdade educacional, que são as teorias que propõem um ideal educacional igualitário a ser alcançado. Em seguida, analisa-se como o Poder Público visa à redução das dimensões dessa desigualdade, examinando inclusive como elas são encaradas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), com vigência de dez anos, a partir de junho de 2014. Por fim, assim como Oliveira e Araújo (2005) examinam os indicadores utilizados para medir qualidade educacional ao longo do tempo para a discussão desse conceito, também serão analisados os indicadores utilizados para medir as dimensões da desigualdade educacional. Resumindo, em cada dimensão, busca-se responder às seguintes perguntas:

- Qual é a concepção de igualdade associada?
- Quais as políticas públicas que visam a reduzi-la?
- Quais os indicadores utilizados para medi-la?

Em seguida, discute-se a importância de olhar como as diferentes dimensões da desigualdade educacional se relacionam e, por fim, quais são os principais desafios no campo de pesquisa da desigualdade educacional.

## DESIGUALDADE DE ACESSO

A concepção de igualdade que pode ser associada a essa dimensão é a de oportunidades. De acordo com Oliveira et al. (2013), essa concepção defende que a ação pedagógica deve ser proporcional aos méritos e potencialidades dos indivíduos. Ela aceita que o tratamento dado a cada aluno e seus resultados são desiguais, pois aqueles com maiores potencialidades devem receber mais. A igualdade aqui é do acesso ao sistema escolar: todos devem ter a matrícula e a frequência à escola garantida.

Observa-se, associada, uma primeira dimensão da desigualdade, que pode ser medida pela taxa de acesso à escola por parte de grupos diferentes. Essa

dimensão está presente no primeiro sentido de qualidade educacional examinado por Oliveira e Araújo (2005), segundo o qual qualidade significa ter acesso à educação. As políticas públicas que visavam a diminuir essa desigualdade foram o estabelecimento da obrigatoriedade e gratuidade do ensino e a expansão da oferta do ensino via construção de novos prédios escolares. Mais recentemente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) também contribuíram para a expansão do acesso à escola.

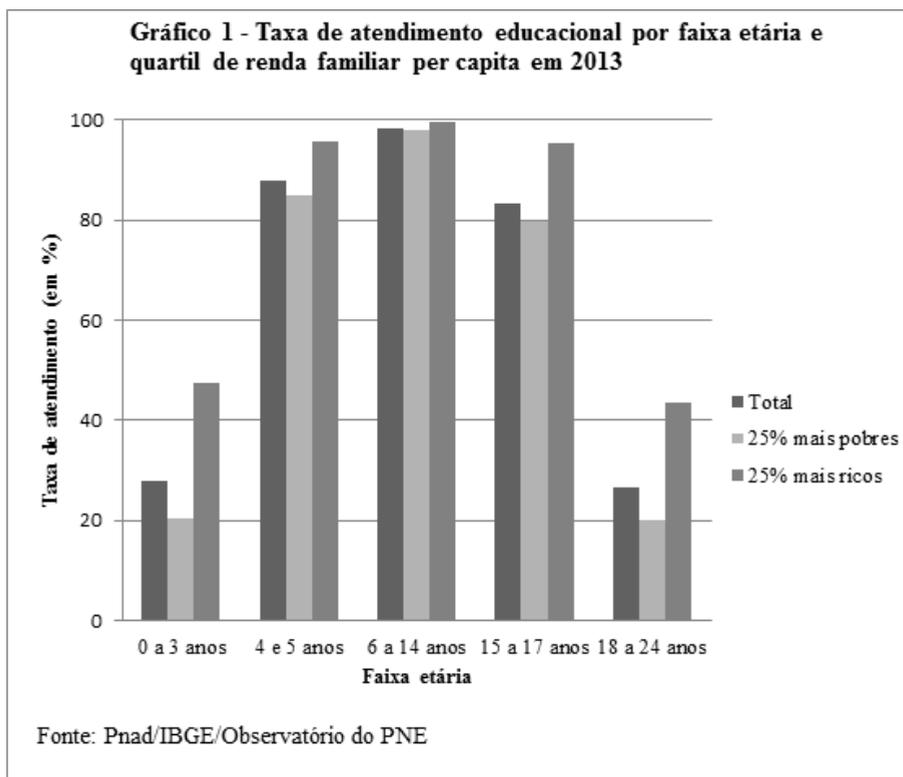
Com o tempo, ainda segundo Oliveira e Araújo, a expansão da oferta educacional foi solucionando o primeiro problema, mas obstáculos internos ao sistema escolar passaram a impedir o prosseguimento nos estudos da população recém-chegada à escola, que não tinha as mesmas experiências culturais extraescolares dos grupos que já tinham acesso à escola. O conceito de qualidade passa, então, a focar o prosseguimento dos estudos com aprovação, ou fluxo escolar. No final da década de 80, cerca de 48% das crianças que ingressavam na primeira série eram reprovadas, e dois por cento evadía. Por isso, a década seguinte foi marcada por políticas que buscavam a regularização do fluxo no Ensino Fundamental, como a adoção de ciclos, a promoção automática, e programas de aceleração da aprendizagem.

É possível dizer que a progressão na trajetória escolar ainda está dentro da concepção de igualdade de oportunidades e que, durante o período de obrigatoriedade, nenhuma desigualdade seria aceitável. Fora do período de obrigatoriedade, o ideal seria que o acesso fosse equitativo, ou seja, que os indivíduos tivessem as mesmas chances de cursá-los independente de suas características pessoais, como renda familiar ou raça/cor.

Apesar do acesso à Educação Básica ser obrigatório no Brasil dos seis aos 14 anos - e, a partir de 2016, obrigatória também para as crianças de quatro e cinco anos e os jovens de 15 a 17 -, esse acesso ainda não é universal. Por isso, são metas do PNE:

Meta 1: Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE; [...] Meta 2: Universalizar o Ensino Fundamental para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE; [...] Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%. (BRASIL, 2014)

Um indicador que analisa essa dimensão da desigualdade é a taxa de atendimento por grupo. O MEC divulga as taxas agregadas de atendimento no sítio de acompanhamento do PNE (<http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>), porém não divulga os dados desagregados por renda familiar per capita da criança ou adolescente. Essas taxas desagregadas são divulgadas pelo Observatório do PNE<sup>1</sup>, sendo possível ver, no gráfico 1, a desigualdade ainda existente no acesso.



É no atendimento das crianças de zero a três anos e dos jovens de 18 a 24 anos que a desigualdade no acesso é mais pronunciada, sendo a taxa de atendimento do quartil mais rico mais do que o dobro dos 25% mais pobres. A taxa de atendimento mostra a proporção da população de cada faixa etária que frequenta a escola, independentemente do nível de ensino cursado. Se olharmos a porcentagem da população de 18 a 24 anos que frequentava o Ensino Superior (taxa líquida de matrícula) em 2013 por quartil de renda, também divulgada pelo Observatório do PNE, a desigualdade é ainda maior: 5,1% entre os mais pobres e

<sup>1</sup> O Observatório do PNE é uma plataforma online que monitora os indicadores referentes às metas e estratégias do PNE. Todos os dados dessa fonte foram consultados no endereço [www.observatoriodopne.org.br](http://www.observatoriodopne.org.br), no dia 9 de julho de 2015.

39% entre os mais ricos. O acesso à Creche e ao Ensino Superior não é obrigatório, nem há previsão de que venha a ser. O que se observa é que o sistema público visa diminuir a essas desigualdades, buscando que as características pessoais de cada indivíduo interfiram menos em suas chances de cursá-los. Esta é a finalidade das estratégias 1.2 e 12.9 do PNE, cada uma referente a uma dessas etapas de escolarização:

Estratégia 1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo; [...] Estratégia 12.9) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei; (BRASIL, 2014)

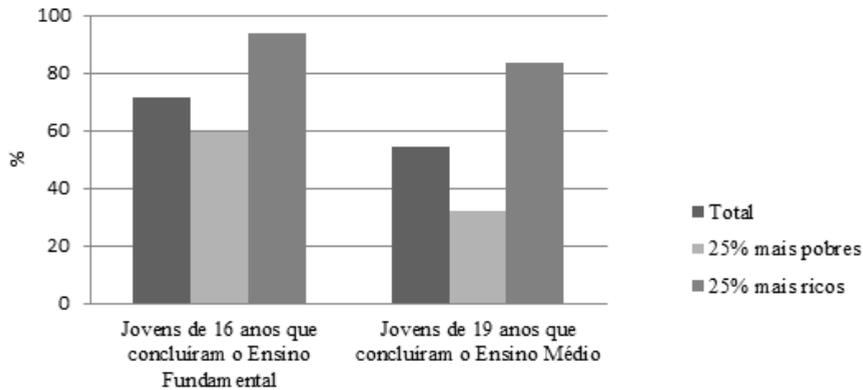
Em relação à progressão escolar, é possível perceber que o PNE não estipula que seja completamente resolvida essa questão até o final de sua vigência: a meta 2 define que 95% dos jovens deverão concluir o Ensino Fundamental na idade adequada e, em sua meta 3, busca a universalização do acesso à escola dos adolescentes de 15 a 17 anos, o que não significa que estes precisem necessariamente estar no Ensino Médio. Até 2024, 85% desses adolescentes deverão estar no Ensino Médio, o que significa que o PNE aceita que 15% deles estejam ainda em séries anteriores ou fora da escola.

Os indicadores oficiais de acompanhamento da progressão dos alunos são as taxas de aprovação, reprovação e abandono, divulgadas anualmente pelo Inep. Em 2014, a taxa de aprovação no Ensino Fundamental era de 89,2% e no Ensino Médio, de 80,3%<sup>2</sup>. Esses indicadores não são divulgados de modo a possibilitar estabelecer uma relação com o nível socioeconômico dos alunos. Indicadores de conclusão de etapa em uma dada idade também mostram a questão do acesso conjuntamente com a progressão escolar, já que para um adolescente ter o Ensino Fundamental completo aos 16 anos ou o Ensino Médio completo aos 19 é preciso que ele tenha tido acesso e progredido no sistema escolar. No Observatório do PNE, essas taxas são desagregadas por quartil de renda familiar *per capita*, sendo possível observar, no gráfico 2, que as taxas de conclusão do quartil inferior e superior são bastante diferentes.

---

2 As taxas de aprovação, reprovação e abandono são divulgadas pelo Inep em seu endereço eletrônico <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>> e foram consultadas no dia 10 de julho de 2015.

**Gráfico 2 - Porcentagem de jovens de 16 e 19 anos que concluíram, respectivamente, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio em 2013**



Fonte: Pnad/IBGE/Observatório do PNE

Ribeiro, Ceneviva e Brito (2015) também diagnosticam a persistência das desigualdades no Brasil. Os autores usam os Censos Demográficos de 1960 a 2010 para analisar as desigualdades de oportunidades educacionais, ou seja, como as condições socioeconômicas da família afetam as chances de progressão educacional dos indivíduos. Os autores verificam que, nos últimos cinquenta anos, elas diminuíram em relação ao acesso aos estágios iniciais de escolarização. Porém, essas desigualdades mantiveram-se altas no acesso aos níveis educacionais mais altos, como o acesso ao Ensino Superior.

## DESIGUALDADE DE TRATAMENTO

A segunda concepção de igualdade educacional é a de tratamento: as condições da oferta do ensino devem ser iguais para todos. A partir desse tratamento homogêneo, o sucesso escolar dependeria do mérito individual de cada aluno e, portanto, nessa concepção ainda se admite desigualdade nos resultados. Nos países onde se buscou esse tipo de igualdade foi feita uma uniformização do sistema de ensino a partir do estabelecimento de currículos comuns, de professores com qualificações equivalentes e mesmos recursos e infraestrutura em todas as escolas (SEABRA, 2009).

No Brasil, o próprio modo como se deu a expansão da Educação Básica configurou a desigualdade nas condições de ensino. Desde a Lei Geral de 1827, ainda no Império, coube às províncias responsabilidades pela educação

primária e ao poder central pela superior. Para Abrucio (2010), essa divisão de responsabilidades gerou desigualdades regionais, pois os estados mais ricos, do Sul e do Sudeste, assumiram a responsabilidade pela etapa básica, enquanto que estados do Norte e do Nordeste se omitiram, deixando a responsabilidade para seus municípios. A capacidade orçamentária do primeiro grupo de estados era bem maior que a dos municípios dos estados mais pobres, principalmente porque os mecanismos de transferências redistributivas são mais recentes e, ainda hoje, insuficientes para reduzir a desigualdade de condições financeiras entre os entes federados. Por isso, a condição da oferta educacional veio a ser muito desigual entre cada região.

As políticas que buscam a homogeneização do tratamento via mecanismos de financiamento são ainda incipientes no Brasil. O estabelecimento do Fundef e, posteriormente, do Fundeb buscou equalizar um pouco os gastos. Ambos os fundos possibilitaram a redistribuição horizontal de recursos entre o estado e seus municípios, pois redistribuem os recursos de acordo com o número de matrículas de cada rede. Possibilitaram, ainda, o estabelecimento de um mecanismo de complementação por parte da União para os fundos com menores valores *per capita*. Os fundos, porém, não conseguiram promover a desigualdade do padrão da oferta dos serviços educacionais a todos os cidadãos, pois, de acordo com Abrucio (2010),

Eles [o Fundef e o Fundeb] conseguiram dar mais recursos aos governos que se responsabilizam pela política, mas mexeram pouco com as desigualdades regionais que marcam a federação brasileira. Para tanto, seria necessário que a União não só complementasse o dinheiro que falta para chegar à meta básica, mas que também fizesse política redistributiva. Caso contrário, a equalização se dá num patamar mínimo, e as redes dos estados mais ricos tendem a ter uma diferença substancial de condições em relação aos demais. (p. 64)

Mas não é apenas por meio das políticas redistributivas que a União opera, mas também pela regulação dos gastos municipais via vinculação das receitas municipais ao gasto em políticas específicas. Arretche (2010) aponta que políticas descentralizadas reguladas, “aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas” (p. 603), também podem contribuir para a redução das desigualdades nos gastos. A política de educação é regulada, dado que a legislação federal determina que 25% da receita de impostos devem ser alocados em educação.

O Piso Salarial Profissional Nacional, instituído pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, é uma política que buscou reduzir as desigualdades da remuneração dos profissionais de ensino no Brasil. Ele estipulou um mínimo

salarial que deveria ser cumprido por todos os entes federados, porém, de acordo com Fernandes (2013), muitos governos tomaram como teto o valor colocado como mínimo, e para garantir o pagamento desse piso, alguns municípios estariam encontrando dificuldades. Desse modo, as desigualdades salariais dos profissionais de ensino persistem e, em 2013, de acordo com dados do Observatório do PNE calculados a partir da Pnad, o rendimento médio dos professores da Educação Básica do Nordeste era de R\$ 1.708, enquanto que no Centro-Oeste era de R\$ 2.663.

Atualmente, a discussão sobre o financiamento padronizado da educação está concentrada no Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e no Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que devem entrar em vigor nos próximos anos, conforme estipulado pelo PNE:

(Estratégia 20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ; [...]

(Estratégia 20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar; (BRASIL, 2014)

O CAQi e o CAQ permitirão uma equalização do financiamento das escolas no Brasil, pois deverão assegurar que todas tenham recursos suficientes para os insumos necessários a uma educação de qualidade. O que deve ser feito é definir quais são esses insumos indispensáveis.

Além dessas políticas vinculadas aos recursos financeiros alocados na educação, é preciso olhar para as políticas que se voltaram para uma uniformização do ensino. Essa ideia já está presente no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, que defendia “a escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos” (MEC, 2010, p. 44).

Compreender o papel do governo federal em relação à Educação Básica é importante para entender a uniformização do ensino. Conforme analisado por Abrucio (2010), ao longo do século XX o governo federal foi aumentando

sua participação na Educação Básica, principalmente por meio de ações normativas ou então por programas federais. No governo militar, houve uma centralização decisória e uniformização da implementação das políticas. Muitas vezes, porém, a ação federal se dava via transferências voluntárias, sem critérios claros, instrumento da ação clientelista. Após a democratização, intensificaram-se as ações da União via programas federais com o intuito de criar parâmetros nacionais e combater as desigualdades por meio da distribuição de recursos aos governos subnacionais ou às próprias comunidades escolares. Alguns programas e pactos atuais da União são: programas indutores de certas políticas como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, Mais Educação (programa de ensino em tempo integral); programas de distribuição de materiais e recursos, como o Programa Nacional do Livro Didático, Programa Nacional Biblioteca na Escola, Proinfo e outros como o Plano de Ações Articuladas.

Também podemos colocar o Plano Nacional de Educação como um instrumento de uniformização das condições de oferta do ensino brasileiro, pois tem metas e estratégias que buscam reduzir as desigualdades de tratamento no Brasil, como as seguintes:

Estratégia 7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local<sup>3</sup>; [...] Estratégia 7.18) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso à energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência; [...] Estratégia 7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

[...] Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (BRASIL, 2014)

---

3 As estratégias 2.1 e 3.2 também tratam dos direitos e objetivos de aprendizagem, orientando como eles devem ser formulados no Ensino Fundamental e Médio, respectivamente.

Portanto, o PNE busca padronizar o ensino, principalmente assegurando uma formação adequada dos professores, infraestrutura mínima em todas as escolas, além de objetivos e direitos de aprendizagem comuns a todos os alunos. Essas são as políticas citadas por Seabra (2009) como as realizadas pelos países que promoveram uniformidade no tratamento educacional. O diagnóstico atual do Brasil dado pelo Observatório do PNE mostra como ainda estamos longe desse quadro, sendo que apenas 4,4% das escolas da rede pública de Ensino Fundamental e 22,6% das de Ensino Médio possuíam a infraestrutura definida na estratégia 7.18 em 2013<sup>4</sup>. Além disso, 25% dos professores da Educação Básica não possuíam formação de nível superior em 2013.

O estabelecimento do Sistema Nacional de Educação, como o afirmam Oliveira e Sousa (2010), seria um próximo passo para a oferta de ensino em condições equivalentes pelo Brasil, devendo promover diretrizes educacionais comuns e superação das desigualdades regionais, regulamentando as atribuições de cada ente federado via regime de colaboração. O PNE (BRASIL, 2014) definiu em seu Art. 13 que o Sistema Nacional de Educação deve ser instituído até 2016, de modo a promover a articulação entre os sistemas de ensino.

No Brasil, há poucos indicadores consolidados que diagnosticam a desigualdade no tratamento. Na questão do financiamento, são inexistentes indicadores a nível escolar. Com relação à infraestrutura, em cada edição do Resumo Técnico do Censo Escolar, o Inep divulga a porcentagem de escolas com alguns itens de infraestrutura. Esses dados são divulgados para o Brasil e por região e são perceptíveis as desigualdades regionais. Por exemplo, em 2013, enquanto no Sul, 82,2% das escolas de Ensino Fundamental da rede pública tinham acesso à internet e 66,1% tinham quadra de esportes, no Norte, essas porcentagens para o mesmo tipo de escola eram, respectivamente, de 22,1% e 14% (INEP, 2014, p. 34).

Também podemos citar indicadores produzidos no âmbito acadêmico que olham para essa questão; por exemplo, o formulado por Neto *et al.* (2013), a partir de dados do Censo Escolar de 2011, que separam as escolas em quatro níveis de infraestrutura: elementar, básica, adequada e avançada. Os autores encontram que 44,5% das escolas brasileiras têm infraestrutura elementar, que se trata de escolas que têm apenas itens elementares como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha; 40% têm infraestrutura básica, o que significa que além dos itens elementares tem também itens como sala de diretoria e equipamentos como TV, DVD, computadores e impressoras; apenas 15,5% das escolas têm

---

4 Este indicador acompanha o percentual de escolas públicas de cada etapa que possuem água de rede pública ou filtrada, esgoto sanitário da rede pública, acesso à energia elétrica, acesso à internet de banda larga, biblioteca ou sala de leitura, quadra e laboratório de ciências.

infraestrutura mais sofisticada do que essas. Diante deste diagnóstico, os autores afirmam que

O Brasil ainda está distante, não somente da equidade entre as escolas, mas também da garantia de um padrão mínimo de qualidade. [...] Assim, fica transparente a necessidade de políticas públicas que visem a diminuir as discrepâncias e promover condições escolares mínimas para que a aprendizagem possa ocorrer em um ambiente escolar mais favorável. (NETO et al., 2013, p. 97)

Soares (2014) também diagnostica que a distribuição de infraestrutura no Brasil é desigual. Baseado em dados dos questionários contextuais da Prova Brasil de 2009, o autor divide as escolas públicas em três grupos: i) com mais de 50% de alunos nos quintis 1 e 2 de nível socioeconômico; ii) mais de 50% de alunos nos quintis 4 e 5 de nível socioeconômico; iii) as outras escolas. A partir da análise das condições de infraestrutura em cada um desses grupos, Soares constata que os alunos mais pobres estudam nas escolas com pior infraestrutura.

## DESIGUALDADE DE CONHECIMENTO

Por fim, uma dimensão da desigualdade que é cada vez mais relevante é a dos conhecimentos adquiridos ao longo do sistema educacional. Essa dimensão é associada à concepção de igualdade de conhecimentos, para a qual deve haver justiça corretiva que reduza as desigualdades iniciais por meio de ações afirmativas e de compensação aos menos favorecidos (Oliveira et al., 2013).

Essa dimensão ganhou relevância a partir da constatação, nas décadas de 60 e 70, do efeito das desigualdades iniciais sobre os resultados finais dos alunos: o nivelamento das condições de ensino não era suficiente para reduzir as desigualdades uma vez que ainda eram observadas fortes disparidades nos resultados dos alunos das diferentes classes sociais. O relatório produzido nos anos 60 sob a supervisão de Coleman (2008) concluiu que as diferenças socioeconômicas entre os alunos norte-americanos eram as principais responsáveis pelas diferenças entre seus desempenhos e, portanto, a escola não cumpria o papel de instituição equalizadora de oportunidades.

Bourdieu (2007) formulou a teoria da reprodução na mesma época, examinando por meio da sociologia a ação reprodutora de desigualdades do sistema educacional. Segundo essa teoria, o êxito escolar das crianças é fortemente influenciado pela condição socioeconômica de sua família, porque o sistema escolar requer o domínio prévio de alguns códigos que estão mais próximos do código das elites. Por isso, quanto mais distante é o código familiar do estudante

do código usado na escola, maiores são as dificuldades encontradas pelo aluno para obter o sucesso escolar.

A partir desses dois estudos, chegou-se a certo consenso na área de educação de que os alunos mais pobres tinham chances menores de sucesso escolar. Logo, surge um movimento que defende que não bastaria a igualdade de tratamento, já que ela não considera as desigualdades iniciais, desencadeando um terceiro momento em que passa a ser feita a defesa da equidade no aprendizado. O ideal em um sistema equitativo é que os alunos de todos os grupos tenham a mesma probabilidade de sucesso educacional e bom desempenho. A discriminação positiva é defendida, ou seja, os recursos deveriam ser diferenciados conforme a necessidade do aluno ou da escola. Dessa forma, escolas com maior proporção de alunos pobres deveriam receber maiores recursos. Um exemplo de documento que defende isso é um relatório da OCDE (2012), que propõe deverem os sistemas de ensino ter mecanismos de financiamento de escolas que considerem custos maiores, dependendo das necessidades dos alunos atendidos.

A equidade não busca o fim completo da hierarquização e seletividade do sistema escolar, mas a garantia de que os alunos de todos os grupos sociais tenham a mesma probabilidade de sucesso. Por isso, alguns criticam a ideia de equidade, pois esta não garantiria a todos um mínimo, mas apenas a mesma chance de aquisição de conhecimentos. Estes defendem que o sistema educativo garanta um mínimo cultural comum que todos os alunos devem adquirir, abaixo do qual a desigualdade não é aceitável. Os objetivos educacionais devem ser comuns a todos, permitindo-se diferenciar os meios para atingi-los, de acordo com a diversidade do alunado (SEABRA, 2009).

Podemos fazer um paralelo desse mínimo com o acesso às etapas obrigatórias de ensino. Não é aceitável uma equidade no acesso ao Ensino Fundamental, o que significaria que as desigualdades de acesso seriam aceitáveis desde que não fossem correlacionadas ao nível socioeconômico, gênero ou raça/cor da criança. Já no Ensino Superior, o acesso não é obrigatório, portanto o ideal é que ele seja equitativo no acesso e que todos tenham as mesmas chances de cursá-lo, independentemente de suas características. A garantia de um mínimo de conhecimentos seria equivalente à garantia de acesso a essas etapas obrigatórias: todos devem adquiri-lo.

No Brasil, ainda são poucas as políticas federais de discriminação positiva. O que existe é a priorização de algumas políticas no atendimento de populações mais vulneráveis: é o caso do programa de educação em tempo integral Mais Educação, que prioriza o atendimento a escolas com a maioria dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família. No PNE, a equidade está em

uma de suas diretrizes, porém aparece apenas uma vez no anexo que tem as metas e estratégias (estratégia 7,9):

Art. 2o São diretrizes do PNE: [...] VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; [...] Estratégia 7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios; (BRASIL, 2014)

Observa-se que ainda são praticamente inexistentes os mecanismos de promoção de um sistema equitativo no Brasil. Quanto à segunda defesa dentro da igualdade de conhecimentos, de que todos tenham acesso a um mínimo cultural comum, o padrão mínimo de qualidade foi incluído como um dos princípios do ensino pela Constituição Federal de 1988 em seu inciso VII do art. 206 (Brasil, 1988). Porém, de acordo com Oliveira e Araújo (2005), ele não foi definido, ou seja, não foram estabelecidos parâmetros de julgamento sobre a qualidade do ensino nos quais a sociedade possa se apoiar para exigir essa qualidade. Oliveira (2013) defende, então, a definição de um padrão de qualidade socialmente legitimado, tanto pelo Poder Executivo quanto pela sociedade civil, para que o direito à educação de qualidade seja exigível juridicamente.

No PNE, a estratégia que estabelece que um mínimo de conhecimentos deve ser adquirido por todos é a 7.2:

7.2) assegurar que: [...] 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)

Porém, não é definido o que seria esse nível suficiente de aprendizado e caímos novamente no problema de falta de definição do padrão de qualidade que deve ser assegurado a todos os estudantes. Essa definição possivelmente será feita conjuntamente com a elaboração da Base Nacional Comum.

Quanto aos indicadores de desempenho, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que sintetiza a taxa de aprovação e a média de desempenho dos estudantes no SAEB e na Prova Brasil, pode ser usado para o diagnóstico da desigualdade se compararmos os índices das diferentes escolas ou redes. Porém, ele não considera a desigualdade no interior da escola ou do sistema,

sendo possível aumentar o índice mesmo com o aumento da desigualdade interna. Diversas vezes, o Ideb serve à lógica de competição entre as escolas - o que pode contribuir para o aumento das desigualdades.

No âmbito acadêmico, é possível observar que, cada vez mais, a desigualdade de desempenho é examinada pelos especialistas da área. Oliveira et al. (2013) olham para as desigualdades de desempenho intraescolares, buscando entender os fatores, ao nível escolar, que podem contribuir para aumentar ou reduzir essas desigualdades. Delgado, Miranda Ribeiro e Soares (2013) defendem a importância da formulação de indicadores que considerem, além do desempenho médio, a desigualdade dos resultados escolares, discutindo três indicadores com componentes que medem desempenho e desigualdade: o Índice de Qualidade da Educação, o Índice Ponderado de Desempenho e o Índice de Desempenho Relativo.

Soares (2014) discute a evolução da desigualdade de desempenho no sistema brasileiro de 2005 a 2011, a partir da comparação dos resultados na Prova Brasil dos alunos que pertencem aos quintis de maior e de menor nível socioeconômico, observando que a diferença dos resultados aumentou durante esses anos. O autor acusa a política educacional de, por vezes, ter-se focado apenas na melhoria do desempenho médio das redes de ensino, o que pode ser feito com piora da desigualdade. Soares defende que indicadores considerem a desigualdade e que os gestores educacionais incorporem a superação das desigualdades em sua agenda:

É fundamental criar indicadores de desigualdade e divulgá-los ao lado dos indicadores de sucesso. Noutras palavras, é preciso criar um Ideb das desigualdades, reportar resultados por grupos sociais definidos pelas dimensões de desigualdade que precisam ser vencidas: socioeconômica, raça-cor, gênero, região. (SOARES, 2014, p. 64)

## A INTERDEPENDÊNCIA DAS DIMENSÕES DA DESIGUALDADE

Até aqui, foram discutidas as dimensões da desigualdade educacional isoladamente. No entanto, também é importante entender como uma dimensão afeta a outra, e como a aparente redução da desigualdade educacional em uma dimensão pode, na verdade, corresponder a um aumento da desigualdade em outra dimensão.

Um primeiro ponto a ser discutido é que uma dimensão de igualdade pode ser condição necessária para a outra. Por exemplo, só podemos falar que um sistema é igualitário no desempenho quando na dimensão do acesso não há mais

desigualdades: todos estão na escola. Ou seja, do que adiantaria ter um sistema em que todos têm desempenho igual se apenas uma parcela pequena da população o frequentasse? Uma discussão análoga é feita por Beisiegel (2005), quando discute a falsa dicotomia da escola de qualidade antiga e a perda de qualidade pós-expansão do ensino. Para o autor, não seria possível falar de qualidade em um sistema escolar do qual uma grande parcela da população era excluída: “a escola não perdeu qualidade, uma vez que ela se foi alargando, estendendo-se a setores cada vez mais amplos da população. *A escola mudou*” (p. 115).

Outra maneira de pensar a inter-relação das dimensões da desigualdade educacional é olhando como a desigualdade de conhecimento em níveis básicos afeta a desigualdade de acesso em níveis mais avançados do sistema. Essa relação é clara se pensarmos no acesso ao Ensino Superior, que é altamente seletivo. Os estudantes que cursaram melhores escolas na Educação Básica têm maiores chances de conseguir entrar em cursos universitários.

Também é possível olhar para as relações entre as dimensões observando como as desigualdades se comportam quando aumenta o acesso por todos a determinado nível ou etapa de escolarização. De acordo com a hipótese da desigualdade efetivamente mantida, quando um nível ou etapa de escolarização se encaminha para a universalização, os privilegiados do ponto de vista socioeconômico buscam assegurar uma desigualdade horizontal nesse nível; ou seja, que seus filhos frequentem escolas melhores do que os outros (RIBEIRO; SCHLEGEL, 2015). Essa hipótese sugere então que a redução da desigualdade no acesso gera aumento da desigualdade de conhecimento.

Outra possibilidade, discutida por Seabra (2009), é que haja um deslocamento das desigualdades pelos níveis de ensino. Ou seja, quando um nível básico de ensino é universalizado, seu diploma passa a valer menos, e a diferenciação entre os estudantes desloca-se para os níveis superiores. Nas palavras de Seabra:

A escola da modernidade universalizou-se no acesso, prolongou o tempo de permanência de todos, criou a ‘escola única’, mas só muito parcialmente se democratizou - adiou-se a exclusão escolar explícita para momentos mais tardios, criaram-se novas modalidades de distinção e hierarquização dos públicos escolares, em suma, as desigualdades escolares sofreram uma translação nos tempos e nos espaços em que ocorrem, sem nunca terem deixado de assumir a intensa marca das diferenças sociais. (SEABRA, 2009, p. 88)

Ou seja, a desigualdade educacional é fenômeno complexo, que se desloca por suas diferentes dimensões e pelos níveis de ensino. Muitas vezes, ao resolver uma dimensão em um nível ou etapa de escolarização, revela-se uma nova desigualdade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desigualdade educacional é conceito polissêmico composto por múltiplas dimensões e suas relações. Para entendê-la é necessário observar, de um lado, essas dimensões isoladamente e, de outro, como elas se afetam e se transformam.

Um primeiro ponto importante na análise das dimensões é a formulação de indicadores que permitam acompanhar a situação de cada uma. Percebemos que na dimensão de oportunidade e desempenho já existem indicadores oficiais que olham para as taxas agregadas de acesso, progressão e desempenho em avaliações em larga escala, porém ainda não são divulgados indicadores desagregados pelas faixas de renda dos alunos. Quando olhamos os indicadores propostos por acadêmicos e organizações que monitoram a educação brasileira, observa-se que ainda há forte desigualdade, mesmo no âmbito da igualdade de oportunidades, a mais básica de todas. Na dimensão do tratamento, é necessário definir qual deve ser o padrão da oferta educacional para se poder diagnosticar a situação das escolas brasileiras. Os trabalhos acadêmicos que realizam esse diagnóstico constata grande desigualdade dentro do sistema educacional.

Outra análise importante a ser feita é dos fatores explicativos e das consequências das várias dimensões da desigualdade educacional. É necessário examinar mais a fundo tanto como uma dimensão afeta a outra - por exemplo, como a estratificação horizontal dos níveis básicos afeta a estratificação vertical -, quanto os efeitos de cada uma em aspectos não diretamente do campo educacional, como a desigualdade econômica.

Por fim, importante discussão a ser feita é sobre os meios de reduzir a desigualdade educacional. Se na primeira dimensão a solução é mais objetiva, via expansão do sistema escolar, no âmbito da desigualdade de conhecimento ela é mais complexa, pois passa pelo processo de definição do que se espera do sistema de ensino:

Assim, a tarefa de definição dos indicadores de qualidade não é somente técnica, mas também política, ou seja, definir insumos e parâmetros para um ensino de qualidade requer uma análise dos custos, das condições reais, dos objetivos que se almeja e das expectativas sociais em torno do processo de escolarização. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 18)

Portanto, para podermos reduzir a desigualdade de conhecimento, temos que ter certo consenso sobre quais são as principais finalidades do sistema educativo. Além disso, é preciso considerar a grande diversidade existente no território brasileiro, podendo corresponder a objetivos e expectativas sociais

diversos em torno da escolarização. Diante disso, o desafio que fica é como eliminar a desigualdade educacional preservando a diversidade brasileira.

## REFERÊNCIAS

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

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 3, 2010, p. 587 - 620.

BEISIEGEL, C. R. Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum. In: BEISIEGEL, C. R. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005. p. 111-122.

BOURDIEU, P. Reprodução Cultural e Reprodução Social. In: BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. Tradução e organização: Sergio Miceli. São Paulo: Perspectiva, 2007. p. 295-336.

BRASIL. **Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL \\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2015.

BRASIL. **Constituição da república Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2015.

COLEMAN, J. S. Desempenho nas escolas públicas. In: SOARES, J. F.; BROOKE, N. (Org.) **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Trad: Cleusa Aguiar Crooke e Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 26-32.

CRAHAY, M. **Poderá a escola ser justa e eficaz?** Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

DELGADO, V. M. S.; MIRANDA-RIBEIRO, A.; SOARES, J. F. **Desigualdade escolar e desempenho**. In: FAHEL, M.; RAMBLA, X.; LAZZAROTI, B.; BRONZO, C (orgs.). Desigualdades educacionais e pobreza. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2013. p. 163-208.

FERNANDES, M. D. E. A valorização dos profissionais da educação básica no contexto das relações federativas brasileiras. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1095-1111, out. - dez. 2013.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2013**: resumo técnico. Brasília: INEP, 2014. Disponível em < <http://portal.inep.gov.br/resumos-tecnicos>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

MEC (org.). **Manifesto dos Pioneiros da educação nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, 2010.

MENEZES FILHO, N.; KIRSCHBAUM, C. Educação e desigualdade no Brasil, In: ARRETCHE, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1. São Paulo: Editora Unesp. 2015. p. 109-132.

NETO, J. J. S.; JESUS, G. R.; KARINO, C. A.; ANDRADE, D. F. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

OCDE. **Equity and Quality in Education**: supporting disadvantaged students and schools. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

OLIVEIRA, R. P. A utilização de indicadores de qualidade na unidade escolar ou porque o IDEB é insuficiente. In: BAUER, A.; GATTI, B. A. (Orgs.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis, Editora Insular, 2013. p. 87-100.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, Jan/Fev/Mar/Abr 2005.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 13-36.

OLIVEIRA, R. P.; BAUER, A.; FERREIRA, M. P.; MINUCI, E. G.; LISIAUSKAS, F.; ZIMBARG, R.; CASSETARI, N.; CARVALHO, M.; GALVÃO, F; V; Análise das desigualdades intraescolares no Brasil. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, n.4, nov. 2013.

RIBEIRO, C. C.; CENEVIVA, R.; BRITO, M. M. A. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETCHE, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp. 2015, p. 79-108.

RIBEIRO, C. 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. 2015. p. 133-162.

SEABRA, T. Desigualdades escolares e desigualdades sociais. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 59, p. 75-106. 2009.

SOARES, J. F. Educação, desigualdade e pobreza. In: EITLER, K.; BRANDÃO, A. P. (orgs.) **Por que pobreza?**: Educação e desigualdade. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2014.

---

**GABRIELA THOMAZINHO CLEMENTINO SAMPAIO** é Bacharela em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo, atualmente é mestranda da Faculdade de Educação da mesma universidade. E-mail: gabriela.thomazinho.sampaio@usp.br

**ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA** é licenciado em Matemática pelo IME-USP, Mestre e Doutor Em administração Escolar pela FEUSP e atualmente é prof. Titular no Depto. de Administração Escolar e Economia da Educação da FEUSP. E-mail: romualdo@usp.br

*Recebido em novembro de 2015  
Aprovado em dezembro de 2015*