

NOTAS SOBRE DESIGUALDADE E DIVERSIDADE NO PNE¹

ANDRÉ LÁZARO² E AMANDA RODRIGUES MARQUI³

Resumo: O objetivo deste artigo é discutir a articulação entre “diversidade/desigualdade” a partir da análise do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014). Nossa proposta é refletir sobre indicadores que permitam o monitoramento das metas e estratégias relativas aos grupos sociais da “diversidade” e aqueles que sofrem “desigualdades educacionais”. Vale ressaltar que o PNE trata “desigualdades” e “diversidade” com duas atitudes distintas: “superar as desigualdades educacionais” e promover “os princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade”. Desigualdades e diversidade estão imbricadas de tal modo na sociedade brasileira que a crítica da desigualdade deve também considerar as condições que transformam diferenças em hierarquias e atacar os preconceitos que buscam naturalizar injustiças sociais para garantir sua reprodução. Sendo assim, as atividades de acompanhamento e monitoramento do PNE devem, portanto, adotar o ponto de vista das diretrizes e distinguir “desigualdades” e “diversidades” como dois temas articulados, porém distintos.

Palavras-chave: *Accountability*. Avaliação Institucional. Globalização. Inovação Curricular. Resultados escolares.

Observations on Inequality and Diversity in PNE

Abstract: This paper intends to discuss how inequality and diversity are intertwined in the Education National Plan (Law no. 13.005/2014). It aims to explore possible indicators to monitor goals and strategies concerning social groups conceived of as belonging to "diversity" and those submitted to "educational inequalities". It is important to pinpoint that PNE adopts different approaches to "inequalities" and to "diversity": "to overcome educational inequalities" and to promote "the principles of respect for human rights and diversity". Inequalities and diversity are so closely intertwined in Brazilian society that criticism of inequality must also take into account those conditions that turn differences into hierarchies and confront prejudices that consider social injustices as natural, ensuring therefore their reproduction. For these reasons, in order to follow up and to monitor PNE, it is necessary to adopt the guidelines' point of view and to distinguish between "inequalities" and "diversities" as themes that are simultaneously intertwined and distinct from each other.

Keywords: PNE. Diversity. Educational Inequalities.

¹ A primeira versão deste artigo foi elaborada em 2016 para o debate interno da equipe do Observatório do PNE (<https://www.observatoriodopne.org.br/>). Esta versão é inédita. Agradecemos à equipe do OPNE na pessoa de Vanessa Yume, coordenadora à época.

² Professor associado da UERJ, aposentado em 2018. Integrou as administrações da Uerj de 1997 a 2003. Participou da criação e posteriormente foi secretário da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC (2004 a 2010). Atualmente é Diretor de Políticas Públicas da Fundação Santillana, pesquisador da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO) e integrante do Comitê Gestor do Laboratório de Políticas Públicas da Uerj. Email: andreflazar@gmail.com

³ Doutora em Antropologia Social pela UFSCar (2017), especialista em Cultura e Educação pela FLACSO (2021). Desenvolveu pesquisas etnográficas no Observatório da Educação Escolar Indígena (CAPES/UFSCar) de 2010 a 2015. Participou da comissão organizadora da II Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (CONEEI) do MEC. É pesquisadora do Programa Estudos e Políticas de Cultura e Diversidade da FLACSO. Email: armarqui@gmail.com

INTRODUÇÃO

A educação é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988 e de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O artigo 214 da Constituição estabelece a elaboração de um plano nacional de educação para articular o sistema nacional de educação e estabelecer diretrizes, estratégias e metas para a educação durante dez anos⁴. Desde a promulgação da CF/1988 foram aprovados dois PNE: 2001 – 2011⁵ e 2014 – 2024⁶.

O Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024. O documento definiu 10 diretrizes que devem guiar a educação brasileira neste período e estabeleceu 20 metas e estratégias a serem cumpridas na vigência do Plano. Entre as 20 metas do PNE e suas estratégias, há aquelas especificamente destinadas a atender grupos da diversidade⁷.

Neste artigo o foco é a articulação “diversidade/desigualdade” a partir da análise do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014). O objetivo é refletir sobre indicadores que permitam o monitoramento das metas e estratégias relativas aos grupos sociais da “diversidade” e àqueles que sofrem “desigualdades educacionais”. Vale ressaltar que o PNE trata “desigualdades” e “diversidade” com duas atitudes distintas: “superar as desigualdades educacionais” e promover “os princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade”. No entanto, ao longo de artigos, metas e estratégias são poucas as referências a esses termos e menores as articulações entre os conceitos.

Na vida cotidiana da população brasileira as diferenças de renda, região, território, raça/cor, sexo, identidade de gênero se traduzem em desigualdades no acesso a bens e direitos. Desigualdades e diversidade estão imbricadas de tal modo na sociedade brasileira que a crítica da desigualdade deve também considerar as condições que transformam diferenças em hierarquias e atacar os preconceitos que buscam naturalizar injustiças sociais para garantir sua reprodução. As atividades de acompanhamento e monitoramento do PNE devem, portanto, adotar o ponto de vista das diretrizes e distinguir “desigualdades” e “diversidades” como dois temas articulados, porém distintos.

1 DIRETRIZES DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: PNE 2014-2024

O Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), após três anos e meio de tramitação, foi aprovado pelo Congresso e homologado sem vetos pela Presidente Dilma Rousseff⁸. O artigo 2º traz as diretrizes, entre elas:

- a. Inciso III: **superação das desigualdades educacionais**, com ênfase na promoção da cidadania e na **erradicação de todas as formas de discriminação**;
- b. Inciso VII: 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**;

c. Inciso X: promoção dos princípios do **respeito aos direitos humanos, à diversidade** e à sustentabilidade socioambiental⁹.

O PNE distingue as ações: superar desigualdades educacionais; promover princípios do respeito aos direitos humanos e à diversidade. A sociedade brasileira, no entanto, associa diversidade e desigualdade: na vida concreta, os grupos sociais – identitários, territoriais e outros - que reivindicam o termo diversidade são também aqueles que vivem desigualdades intensas e sofrem restrições em seu acesso a renda, bens e direitos¹⁰. Aliás, esses sujeitos políticos argumentam que se deve falar em “diversidades”, no plural, uma vez que cada grupo traz questões específicas: comunidades indígenas e quilombolas, populações do campo e das periferias urbanas, a juventude negra, pessoas com deficiência e altas habilidades, mulheres e populações LGBTI+, adultos de baixa escolaridade¹¹. Cada grupo tem reivindicações próprias a fazer e a educação é uma das mais importantes, mas não a única.

Em grande medida, a educação tem sido um dos direitos mais acessíveis para os grupos da diversidade, embora nem sempre o acesso se traduza em permanência, aprendizagem e transição de níveis¹². Na sociedade brasileira a baixa escolaridade, os insuficientes resultados de aprendizagem, os percursos interrompidos e fragmentados, a elevada defasagem idade-série não são características aleatórias de estudantes. Essas marcas expressam condições de vida de pobreza: são em geral crianças de pais de baixa escolaridade, com níveis inferiores de renda e vivendo em habitações precárias em territórios de vulnerabilidade, no campo e nas periferias urbanas. São parte da população negra e de famílias expostas a situações de violência, ou ainda filhos de famílias sob exclusiva responsabilidade de uma mulher que trabalha.

O texto da lei, porém, indica duas atitudes bastante distintas: “*superar as desigualdades*” e promover os “*princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade*”. Numa sociedade democrática, como pretende ser o Brasil, oportunidades educacionais não podem estar limitadas por nenhuma “*forma de discriminação*”, como diz o inciso III. Portanto, superar as desigualdades significa que as políticas educacionais, as metas e estratégias do PNE devem incorporar essa diretriz, enfrentando também as formas de discriminação que marcam os grupos da diversidade.

Promover as diversidades, por outro lado, significa reconhecer bens e direitos, valores e práticas culturais de determinados grupos sociais que se apresentam na esfera pública como sujeitos coletivos e reivindicam o reconhecimento de suas diferenças como condição de igualdade. **Diversidades dizem respeito a diferentes diferenças**. Promover a diversidade tem o sentido de afirmar as diferenças enquanto elementos identitários, mas superar as desigualdades que são impostas a esses mesmos grupos.

No entanto, não se trata de estabelecer uma métrica de igualdade comum a todos, uma vez que as diferenças podem ter distintos horizontes. Trata-se de identificar processos e garantir direitos para que os projetos dos “diversos” tenham horizontes de realização incluídos na perspectiva de toda a sociedade. Assim, a educação não sexista exigida pelos debates de gênero tem o sentido de propor uma convivência melhor entre todas as pessoas. A presença das culturas da diáspora africana nas escolas tem o sentido de integrar o legado civilizatório dos africanos escravizados para superar o racismo e a discriminação. A necessidade de respeito às capacidades de participação das pessoas com deficiência exige o enfrentamento das limitações sociais e ambientais que restringem suas contribuições ao bem comum e à realização de suas próprias aspirações.

Vistas de um ângulo, desigualdades estão estritamente relacionadas a diversidades. Vistas de outro ângulo, diversidades expressam diferentes diferenças que implicam em estilos de vida, valores e horizontes de realização que podem trazer benefícios não apenas para esses grupos específicos como também para toda a sociedade. Diversidade, desse modo, pode expressar as riquezas de uma sociedade, tornando-se necessária a superação das desigualdades que mantêm esses grupos excluídos de bens, direitos e participação¹³.

2 DESIGUALDADES E DIVERSIDADE NO TEXTO DA LEI

Os termos “*desigualdades*” e “*diversidade*” estão presentes no PNE, assim como “*equidade*”. Vamos identificar em que situações eles aparecem e que sentidos o plano lhes atribui.

2.1 SUPERAR AS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

Embora a “*superação das desigualdades educacionais*”¹⁴ seja uma das diretrizes do Plano, o termo “*desigualdades*” aparece em poucas situações no texto da lei e o sentido da “*igualdade*” ensejou uma das mais ruidosas polêmicas. A versão aprovada inicialmente pela Câmara estabelecia a promoção da “*igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual*”, e foi substituída na versão aprovada no Senado por “*ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação*”¹⁵. A substituição da expressão “*gênero e de orientação sexual*” por “*erradicação de todas as formas de discriminação*” já é uma forma de discriminação, como pode ser identificado pela ação de grupos religiosos fundamentalistas cristãos que atuaram em *lobby* por todo o país para retirar a expressão “*gênero*” do PNE e também dos planos estaduais e municipais¹⁶. Esta decisão, porém, não suprime as desigualdades nomeadas e, tampouco, exime o poder público de considerá-las em suas orientações e políticas, em particular nas educacionais.

O termo “*desigualdades*” tem pouca presença no corpo das metas e estratégias. Após as diretrizes, ele reaparece na estratégia 11.13 quando propõe “*reduzir as **desigualdades étnico-raciais e regionais** no acesso e permanência na educação profissional técnica de nível médio, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei*” (grifo nosso)¹⁷. Na estratégia 12.5, relativa à educação superior, há os mesmos usos e sentido dos termos “*desigualdades étnico-raciais*” e consta a recomendação de ampliar a taxa de acesso e permanência de estudantes “*da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico*”¹⁸. A estratégia 14.5 (relativa à pós-graduação), com redação semelhante às anteriores, refere-se a desigualdades: “*implementar ações para reduzir as **desigualdades étnico-raciais e regionais** e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado*” (grifo nosso).¹⁹

O termo “*desigualdades*” também está presente na estratégia 9 da meta 20, relativa ao financiamento, orientando a formação do Sistema Nacional de Educação a fim de garantir o “*efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste*”.

Embora estejam explícitas apenas as “*desigualdades étnico-raciais e regionais*”, os argumentos das estratégias nomeiam grupos específicos que igualmente sofrem desigualdades, citando jovens de escola pública (baixa renda e negros em sua maioria), pessoas com deficiência e altas habilidades, afrodescendentes, indígenas, quilombolas e populações do campo. As desigualdades relativas a “*sexo*” estão mapeadas em diversos indicadores do PNE, mas o mesmo não ocorre se considerarmos o conceito de “*gênero*”. É evidente, portanto, a necessidade de estar atento sobre as desigualdades e discriminações vividas pelas populações LGBTI+ que, no entanto, não encontram indicadores educacionais nas fontes disponíveis. A população LGBTI+ sofre distintas e persistentes formas de “*discriminação*”, inclusive pelo próprio Congresso que suprimiu a referência.

Assim, embora “*superar as desigualdades*” seja uma diretriz e o termo tenha poucas ocorrências no texto do PNE, essas ocorrências são significativas. Nomeiam diretamente as “*desigualdades étnico-raciais e regionais*” e, indiretamente, reconhecem que diversos grupos sociais sofrem desigualdades, nomeando-os: “*populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas*”, jovens da “*escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação*”.

2.2 PROMOVER A DIVERSIDADE

O termo “*diversidade*” também aparece como diretriz e, do mesmo modo, há poucas ocorrências no texto da lei, ora referindo-se a grupos sociais específicos, ora reconhecendo a “*diversidade de métodos e propostas pedagógicas*”²⁰. No artigo 8º, a “*diversidade cultural*” está associada às necessidades específicas “*das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas*” para que tenham “*assegurada a equidade educacional*”. O termo “*diversidade*” aparece em 7.1 (*diversidade regional*) e mais explicitamente na estratégia 7.25 (qualidade da educação básica) como recomendação para que os currículos escolares incorporem “*história e as culturas afro-brasileira e indígenas*” para “*implementar ações educacionais, nos termos das Leis*

n^os 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e 11.645, de 10 de março de 2008” em colaboração “com fóruns de educação para a **diversidade étnico-racial**, conselhos escolares, equipes pedagógicas e a sociedade civil”²¹. O termo “diversidade” é citado ainda na estratégia 13.4, que alerta para a necessidade de “promover melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciatura(...) combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a **diversidade** e as necessidades das pessoas com deficiência;” (grifos nossos)²². A expressão reaparece em 14.4 com o sentido de “diversidade regional e biodiversidade”.

A relativa baixa ocorrência das diretrizes – “desigualdades” e “diversidade” – nas metas e estratégias do PNE justifica a preocupação sobre como o Plano incorporou aprendizados sociais recentes, em particular os resultados das Conferências de Educação de 2008 e de 2010²³. Apesar dessas limitações, é importante que o trabalho de monitoramento resgate o sentido de “superação das desigualdades” e de “promoção dos direitos humanos e da diversidade” nas estratégias e menções a grupos específicos cujo acesso à educação é limitado. De fato, embora o PNE seja genérico e pouco articulado na conceituação das relações entre “desigualdades” e “diversidades”, do ponto de vista concreto o Plano nomeia grupos específicos e estabelece metas e estratégias para o atendimento de seu direito à educação. Esses grupos podem ser identificados como integrantes das “diversidades”²⁴.

Entre as 20 metas do PNE e suas estratégias, há aquelas especificamente destinadas a atender grupos identificados no Plano como integrantes da diversidade. A meta 4 é dedicada a pessoas com deficiências e altas habilidades, enquanto as metas 8, 9 e 10 tratam de jovens e adultos de baixa escolaridade. Outros grupos estão nomeados no PNE, como as “populações do campo, comunidades indígenas e quilombolas” e na maioria das citações, esses três grupos aparecem como um conjunto cujas especificidades precisam ser levadas em conta para garantir o direito à educação em distintos níveis e modalidades²⁵.

3 A DIVERSIDADE NOMEADA NO PNE

A “promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade” impõe estratégia distinta vista a necessidade de lidar com as diferenças que há mesmo no interior de cada grupo aqui nomeado como diverso. Os grupos sociais que integram o conjunto aqui identificado como “diversidade” têm demandas específicas e necessitam de condições próprias para que os objetivos do PNE sejam alcançados. O texto da lei nomeia esses grupos, sobre os quais acrescentamos informações:

Populações do campo: é preciso considerar que o mundo rural tem sua própria diversidade. Integram as populações do campo: “os agricultores familiares, os extrativistas, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os assentados e acampados da reforma agrária, os trabalhadores assalariados rurais, os quilombolas, os caiçaras, os povos da floresta, os caboclos e outros que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho no meio rural”²⁶. Embora a população rural brasileira corresponda a aproximadamente 15,6%, estão no campo 10,9% das matrículas da educação básica²⁷, com elevados níveis de desigualdade quer entre o grupo, quer com relação às médias nacionais.

- a. **Comunidades indígenas:** são 305 etnias, 274 línguas e quase 1 milhão de pessoas²⁸. Estão presentes em áreas rurais ou urbanas de 80% dos 5.570 municípios brasileiros, embora com baixa participação demográfica, pois em apenas 37 deles há população superior a 5.000 indígenas²⁹.
- b. **Comunidades quilombolas:** há 3.471 comunidades, segundo a Fundação Palmares³⁰. Estudo com dados do Censo de 2013 registra precariedades na infraestrutura escolar, na formação docente e ausência de material específico³¹.
- c. **Pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação:** o IBGE registra, para 2018, 6,7% da população brasileira com essas características³².
- d. **Populações afrodescendentes:** segundo IBGE, a população negra (pretos e pardos) corresponde a 54% da população brasileira; ela está sobrerrepresentada na pobreza (3/4

da população mais pobre) e no desemprego e tem sub-representação no acesso à educação, saúde, saneamento básico, participação política e renda. As mulheres negras são a maioria sem remuneração, maiores vítimas de violência e que recebem menores salários³³.

- e. **Jovens de baixa escolaridade:** em 2019, “23,8 milhões de pessoas de 15 a 29 anos com nível de instrução até o superior incompleto não frequentavam escola, curso de educação profissional ou pré-vestibular”³⁴. Neste grupo devem ser incluídos jovens e adultos em situação de privação de liberdade: em 2018 eram 602 mil presos (54% com idade entre 18 e 29 anos), a maioria sem educação básica completa; há 26 mil jovens cumprindo medidas socioeducativas³⁵;
- f. **Diversidade de gênero e de orientação sexual:** embora o grupo não esteja citado na lei, identificamos que foi por razões de discriminação que as próprias diretrizes condenam. As questões de desigualdades educacionais para as questões de “gênero e orientação sexual” ficam prejudicadas pela ausência de informações. Assim, as desigualdades só podem ser analisadas de modo restrito, considerando apenas homens e mulheres. Há motivos: as mulheres têm maior escolaridade, mas recebem remunerações menores que os homens para funções iguais, realizam trabalho doméstico desde a infância dedicando mais que o dobro do tempo das pessoas do sexo masculino, sofrem diversas formas de violência e discriminação. Já a população LGBTI+ é discriminada nas escolas e nos ambientes de trabalho e sofre diversas formas de violência, sendo o Brasil o país com um dos mais elevados índices de mortalidade desse grupo.³⁶

O acompanhamento e o monitoramento das iniciativas que visam a “*promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade*” não podem adotar a mesma estratégia do acompanhamento das desigualdades. Não se trata de mensurar e quantificar, mas de identificar, reconhecer, valorizar e promover ações que contribuam para o respeito pelos direitos humanos de todas as pessoas. A promoção desses princípios apontados pelo PNE se expressa no reconhecimento de práticas pedagógicas, gestões escolares, estratégias didáticas e construção de clima escolar seguro para nossos estudantes. Essas iniciativas devem ser identificadas tanto no ambiente escolar como na gestão das políticas educacionais. Entendemos que o respeito à diversidade significa valorizar práticas educativas e iniciativas bem-sucedidas em garantir acesso, permanência, aprendizagem e progressão escolar para os grupos aqui identificados como “diversos”.

A especificidade requerida no texto das metas e das estratégias é o reconhecimento da “*diversidade*” desses grupos, ou seja, de que há diferenças que não devem se tornar desigualdades e que precisam ser levadas em conta quando se pretende garantir o direito à educação de qualidade com equidade e inclusão, objetivo do PNE.

4 QUALIDADE E DESIGUALDADE: FATORES INTRÍNSECOS E EXTRÍNSECOS

Os termos “*qualidade*” e “*equidade*”, embora sejam diretrizes do PNE para todos os níveis e modalidades da educação, têm presença pouco expressiva na redação de metas e estratégias. No entanto, definem o princípio da igualdade no exercício do direito ao acesso, permanência, aprendizagem e progressão. Para alguns grupos sociais, porém, há restrições de distintas naturezas que afetam a qualidade da educação e não contam com políticas que promovam a equidade. As recomendações do Plano implicam, portanto, em equacionar desigualdades e diversidade com as exigências de qualidade e equidade.

Os estudos sobre qualidade educacional destacam diferentes aspectos e, para o tema de nosso interesse, vamos considerar a existência de fatores extraescolares e fatores intraescolares³⁷. As dimensões das “*desigualdades educacionais*” apontadas no Relatório do 3º ciclo de Monitoramento do PNE pelo INEP dão atenção a fatores considerados extraescolares: região, renda, gênero, raça/cor e território³⁸. Estudo publicado em 2017 pelo IPEA com proposta de monitoramento do PNE sugere considerar fatores extrínsecos à escola e fatores intrínsecos à escola³⁹. Por fatores extrínsecos quer indicar os elementos “*que conformam o ambiente socioeconômico dos estudantes*”, enquanto os fatores intrínsecos “*são os que conformam o ambiente escolar*”⁴⁰.

O estudo do IPEA nos alerta que o acompanhamento das desigualdades educacionais deve também levar em conta os fatores educacionais *stricto sensu*. O trabalho considera como fatores intrínsecos elementos que informam sobre as condições de oferta da educação: média de alunos por turma, formação e valorização docente e turmas em tempo integral. Uma alternativa para o acompanhamento das desigualdades educacionais que leve em conta fatores intrínsecos à escola pode incluir outros elementos que expressam resultados dessas condições: acesso, permanência, aprendizagem e transição de nível pelos estudantes⁴¹.

Podemos avaliar, portanto, a possibilidade de projetar em cada meta universal as dimensões intraescolares que impactam os resultados de acesso, permanência, aprendizagem e transição de ciclo. Assim, podem ficar visíveis e mensuráveis as desvantagens de cada grupo diante dos demais e da média nacional. É possível qualificar dimensões intrínsecas às desigualdades educacionais.

5 INDICADORES DAS DESIGUALDADES INTRÍNSECAS

O PNE trata “*desigualdades*” e “*diversidade*” com duas atitudes distintas: “*superar as desigualdades educacionais*” e promover “*os princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade*”. No entanto, ao longo dos artigos, metas e estratégias do Plano são poucas as referências a esses termos e menores as articulações entre os conceitos. Na vida cotidiana da população brasileira as diferenças de renda, região, território, raça/cor, sexo, identidade de gênero se traduzem em desigualdades no acesso a bens e direitos. Além disso, há interseções entre essas características, de modo que mulheres do campo na região nordeste têm limitações no exercício de seu direito à educação distintas das dos homens da mesma região ou mulheres das periferias urbanas. Desigualdades e diversidade estão imbricadas de tal modo na sociedade brasileira que a crítica da desigualdade deve também considerar as condições que transformam diferenças em hierarquias e atacar os preconceitos que buscam naturalizar injustiças sociais para garantir sua reprodução. A educação é um campo onde também se processa essa transformação das diversidades em desigualdades.

Garantir o direito à educação com qualidade e equidade, uma diretriz do PNE, impõe que os objetivos, metas e estratégias do PNE sejam acompanhadas tanto pelo Estado quanto pela Sociedade Civil. Esse acompanhamento deve considerar a superação das desigualdades educacionais e a promoção da diversidade como diretrizes de igual relevância.

O direito à educação tem como expressão imediata: acesso, permanência, aprendizagem, conclusão e progresso a níveis superiores. Para garantir trajetórias regulares nos ciclos da escolaridade é necessário que os sistemas de ensino garantam diversas condições: vagas acessíveis, professores formados, escolas equipadas e materiais didáticos adequados. O monitoramento do direito à educação dos grupos da diversidade deve, portanto, trabalhar com indicadores que acompanhem tanto as trajetórias como, em determinados casos, as condições necessárias para sua execução. Esse monitoramento não exclui outras abordagens relevantes que aprofundem as dimensões culturais, políticas e sociais da educação⁴².

A leitura do PNE permite identificar grupos que sofrem desigualdades educacionais e grupos que integram o conjunto da diversidade. São nomeados: **pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, comunidades indígenas e quilombolas, populações do campo, jovens de baixa renda, população negra e de regiões de menor desenvolvimento**. E há grupos que sofrem “discriminação”: **mulheres, populações LBGTI** +⁴³.

Se as condições estruturais da sociedade brasileira promovem a reprodução das desigualdades extraescolares, há a esperança renovada no debate público e na ação dos movimentos sociais de que a educação seja um direito de tal envergadura que permita romper com a reprodução automática das condições desiguais. Para tanto, é preciso identificar quais as condições intraescolares que estão associadas aos percursos educacionais para que a gestão de redes e escolas possam agir nas áreas de sua própria e exclusiva responsabilidade.

Portanto, a construção de índices de igualdade pode permitir o acompanhamento detalhado do direito à educação dos grupos nomeados. No entanto, será necessário verificar quais indicadores são relevantes para cada um dos grupos, visto as diferenças entre eles. O exame das desigualdades e diversidades impõe que o conjunto de indicadores não seja o mesmo para todos os grupos

elencados. Assim, vamos apresentar propostas relativas ao tema das desigualdades educacionais para cada um dos grupos nomeados no PNE.

Desse modo, este artigo apresenta sugestões de componentes para integrar indicadores de igualdade educacional para os grupos nomeados como diversos nas metas e estratégias do PNE. Busca também identificar as fontes de onde podem ser retirados os dados para compor esses indicadores. Vista a diversidade, a sugestão dos indicadores procura considerar as questões específicas de cada grupo. Esta elaboração foi inspirada nos estudos desenvolvidos pela SECAD⁴⁴.

a. Índice de Igualdade da Educação Escolar Indígena:

O índice é obtido pela razão entre a proporção de cada indicador para a educação escolar indígena e para o restante da população. Para compor o Índice de Igualdade Educação Escolar Indígena (II-EEI) os indicadores sugeridos são de processo: escolas adequadas, professores com licenciatura intercultural, materiais em língua indígena e a proporção de matrículas dos anos finais do ensino fundamental sobre o total de matrículas desse nível. Importante registrar que a fonte primária de dados é o Censo da Educação Básica do INEP e que a leitura rigorosa das informações sobre a educação indígena apontou diversas imprecisões⁴⁵.

Os povos indígenas, dada sua dispersão territorial e a diversidade de condições de vida, posse da terra e horizontes culturais, devem ser considerados com extremo cuidado e atenção pois as médias distorcem realidades muito distintas. Diversos conceitos administrativos buscaram caracterizar com maior precisão a presença de povos indígenas no território nacional, superando fronteiras municipais e estaduais. Na educação, o decreto assinado pelo presidente Lula (Decreto nº 6861/2009) trata da organização da educação escolar indígena observada a sua territorialidade e “*respeitando suas necessidades e especificidades*”. O decreto estabelece que a organização educacional levará em conta os “*territórios etnoeducacionais*”, assim definidos:

“território etnoeducacional compreenderá, independentemente da divisão político-administrativa do País, as terras indígenas, mesmo que descontínuas, ocupadas por povos indígenas que mantêm relações intersocietárias caracterizadas por raízes sociais e históricas, relações políticas e econômicas, filiações linguísticas, valores e práticas culturais compartilhados”.⁴⁶

O reconhecimento de que a posse da terra é central para as culturas indígenas é a justificativa para que o direito à educação esteja conectado com a territorialidade, embora o conceito de “território etnoeducacional” tenha recebido críticas de lideranças indígenas⁴⁷.

A despeito de condições adversas, muitas etnias decidiram adotar a “escola” como um equipamento relevante para a preservação de suas memórias e para preparar crianças e jovens a lidarem com o ambiente hostil em que vivem parte dos povos indígenas. Pesquisa recente identificou algumas práticas na relação escola-comunidade que atestam a capacidade de resistência e criação dessas comunidades indígenas⁴⁸.

No relatório de monitoramento do PNE publicado pelo INEP não há referência aos povos indígenas. Há questões mais recentes, como o acesso ao nível superior, uma demanda de muitos povos. Uma vez que a educação escolar indígena tem estrutura própria, não cabe estabelecer idade adequada para conclusão dos níveis de ensino.

Indicadores (fontes: Censos da Educação Básica e da Educação Superior do INEP)

- a. Proporção de prédios adequados
- b. Proporção de professores formados em licenciatura intercultural
- c. Existência de material didático em língua indígena
- d. Razão entre matrículas nos Anos Iniciais do EF, Anos Finais e Ensino Médio
- e. Proporção de jovens de 18 a 24 anos estudando (e em que nível)

b. Índice de Igualdade da Educação do Campo:

O índice será obtido pela razão entre a proporção de cada indicador para a educação do campo e para o restante da educação básica. A população do campo está identificada no Relatório do 3º ciclo de monitoramento do INEP nas estratégias das metas 1 a 6; metas 9 e 10 e meta 15. A meta 8 nomeia diretamente a população jovem do campo (18 a 29 anos) em sua trajetória para alcançar a média de 12 anos de estudos até o final da década do PNE⁴⁹. O indicador da meta 8 é pouco sensível às variações anuais e, a rigor, a meta diz respeito àquelas crianças e jovens que hoje frequentam e não devem abandonar a escola.

Portanto, se o INEP oferece o monitoramento de resultados, é preciso ter indicadores mais próximos da realidade que se pretende acompanhar, registrando as condições. Assim, a proposta é que o índice para o campo considere elementos do processo e de resultados, incluindo acesso, aprendizagem, conclusão e progresso.

A diversidade do campo, como observada anteriormente, conhece também iniciativas educacionais que rompem com as limitações impostas pela omissão de políticas públicas e constroem narrativas de criação e resistência. Publicação recente traz algumas dessas iniciativas nas regiões Norte e Nordeste do país⁵⁰.

Indicadores de processo (fonte: Censo da Educação Básica do INEP):

- a. Proporção de prédios adequados
- b. Proporção de professores com educação superior
- c. Existência de material didático adequado
- d. Razão entre matrículas nos Anos Iniciais do EF, Anos Finais e Ensino Médio
- e. Escolas de educação técnico profissional de ensino médio no campo

Indicadores de resultado: (fontes: IDEB, PNAD)

- a. Rendimentos de escolas do campo na Prova Brasil: AI; AF
- b. Proporção de jovens de 16 anos com EF completo (o indicador 2 B do INEP tem informação sobre população rural)
- c. Proporção de jovens de 19 anos com EM completo
- d. Proporção de jovens de 18 a 24 anos na ES (não há, ainda, captação desse dado)

c. Índice de Igualdade da Educação Escolar Quilombola

O direito à educação das comunidades quilombola ganhou um novo impulso com a manifestação do Conselho Nacional de Educação⁵¹. A resolução reconhece a singularidade das comunidades quilombolas⁵² e orienta os sistemas de ensino a zelar pelo direito à educação escolar quilombola “*respeitando a história, o território, a memória, a ancestralidade e os conhecimentos tradicionais*”. As informações educacionais disponíveis informam desafios equivalentes aos enfrentados pela educação do campo, razão pela qual é necessário incorporar indicadores de processo e de resultado⁵³. Algumas informações de processo podem ser encontradas no Censo da Educação Básica; já os de resultado são de difícil obtenção por não haver distinção entre as comunidades quilombolas e as populações do campo nas apurações feitas pelo IBGE na PNAD contínua. De todo modo, registra-se a necessidade.

Tal como no caso da educação escolar indígena e da educação do campo, a história de resistência e criação pode ser mapeada nas iniciativas educacionais quilombola. Exemplos expressivos podem ser encontrados na publicação realizada pela Flacso⁵⁴.

Indicadores de processo: (fonte: Censo da Educação Básica do INEP)

- a. Proporção de prédios adequados
- b. Proporção de professores com educação superior
- c. Existência de material didático próprio
- d. Razão entre matrículas nos Anos Iniciais do EF, Anos Finais e Ensino Médio
- e. Escolas de ensino técnico profissional de nível médio

Indicadores de resultado: como estudantes quilombolas não são identificados e não há informações sobre as comunidades quilombolas, é pouco provável obter dados seguros sobre

percursos e resultados dos estudantes. Ficam então registrados os dados necessários para uma adequada avaliação do rendimento escolar das escolas e estudantes quilombolas.

- a. Rendimentos de escolas do campo na Prova Brasil: AI; AF
- b. Proporção de jovens de 16 anos com EF completo
- c. Proporção de jovens de 19 anos com EM completo
- d. Proporção de jovens de 18 a 24 anos na ES

d. *Índice de Igualdade Educacional:*

Este índice deve ser expresso pela razão entre a proporção de cada indicador para o grupo dos 25% mais pobres e para os 25% mais ricos, segundo a renda *per capita*. O Relatório do PNE elaborado pelo INEP leva em conta esses mesmos grupos de renda e traz dados para as metas 1, 2, 3, 4 (indicador 4 A) e 9. Assim, já há informações regulares sobre atendimento na educação básica e alfabetização das populações de baixa renda.

No entanto, as desigualdades devem ser percebidas tanto nas condições de oferta quanto nos resultados de aprendizagem. Para identificar os grupos de baixa renda no universo escolar, a melhor referência é o indicador criado pelo INEP: Indicador de nível socioeconômico das escolas da educação básica (INSE). O indicador agrega informações sobre renda e escolaridade dos pais e, a partir de ampla base de dados de questionários da Prova Brasil e do ENEM, permite situar cada escola na hierarquia social brasileira. Dada a elevada correlação entre renda e resultados de aprendizagem, o INSE permite monitorar a equidade dos sistemas educacionais. Segundo o INEP:

“O Indicador de Nível Socioeconômico (Inse), construído pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), com base nos resultados do questionário do estudante do Saeb 2019, tem como objetivo contextualizar resultados obtidos em avaliações e exames aplicados por este instituto no âmbito da educação básica. Dessa forma, possibilita-se conhecer a realidade social de escolas e redes de ensino, bem como auxiliar na implementação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas, visando ao aumento da qualidade e da equidade educacional.”⁵⁵

Assim, é possível estabelecer indicadores que permitam acompanhar a evolução tanto das condições quanto dos resultados dos processos educativos distinguindo as escolas segundo sua participação na escala proposta pelo INSE.

Indicadores de processo em escolas de INSE 1 e 2, que representam grupos de estudantes dos 25% mais pobres: (Censo da Educação Básica e Questionário Prova Brasil)

- a. Proporção de prédios adequados
- b. Proporção de professores com educação superior
- c. Infraestrutura escolar, materiais pedagógicos e equipamentos

Indicadores de resultado: (INEP, PNAD)

- a. IDEB e resultados de rendimentos das escolas situadas na escala 1 e 2 do INSE;
- b. Proporção de jovens de baixa renda (25% mais pobres) com EF aos 16 anos (indicador 2 B do INEP tem informação sobre grupos de renda)
- c. Proporção de jovens de baixa renda (25% mais pobres) com EM aos 19 anos
- d. Proporção de jovens de baixa renda (25% mais pobres) na educação superior

e. *Índice de Igualdade Racial na Educação*

A questão racial marca e organiza a desigualdade no Brasil. O racismo é invisível para grande parte da população branca e persistente contra a população negra, em todo o país. A educação tem ao menos duas dimensões de compromisso com a agenda da igualdade racial: por um lado garantir à população negra as condições efetivas de seu direito à educação e, por outro, romper com a reprodução do racismo e combatê-lo de forma decidida em todos os espaços. Um conjunto de

avanços recentes promovem o reconhecimento das culturas negras (lei 10.639) e indígenas (lei 10.645) e ampliam as possibilidades de acesso à educação superior e a concursos públicos. No entanto, os resultados sociais ainda estão muito longe da igualdade.

A meta 8 do PNE define um indicador para acompanhar a juventude negra⁵⁶ projetando resultados para 2024. Tal como para a juventude do campo, é preciso construir indicadores que permitam um acompanhamento mais próximo. Por meio da PNAD contínua é possível ter acesso a informações demográficas por raça/cor, assim como em questionários do ENEM e do ENADE, e com menor precisão no Censo da Educação Superior. No entanto, na educação básica não é possível distinguir a presença dos estudantes negros entre turmas e escolas, não cabendo, portanto, os indicadores de processo. A recomendação legal a ser verificada diz respeito às práticas orientadas pela lei 10.639 e lei 11.645: no entanto, não há fonte confiável que traga informações regulares sobre essa realização. Trata-se, portanto, de um tema a ser acompanhado por amostras e na dimensão qualitativa dos informes.

Indicadores de resultado:

- a. Conclusão do EF aos 16 anos (indicador 2 B do INEP tem informação sobre raça/cor)
- b. Conclusão do EM aos 19 anos
- c. Proporção de jovens de 18 a 24 anos na ES
- d. Frequência no mestrado
- e. Frequência no doutorado

f. *Índice de Igualdade Educacional de Gênero*

A pesquisa da SECAD em 2005 alertava para a “*total ausência de visibilidade dos grupos não convencionais de identidade de gênero*”⁵⁷. Na impossibilidade de incluir grupos LGBTI+ pela ausência de informações, aquela pesquisa adotou índices de gênero para homens e mulheres, com o objetivo de destacar as desigualdades dos percursos escolares de cada um deles. Hoje as questões de gênero em educação estão marcadas tanto pela emergência do debate a partir da atuação da militância e de políticas públicas como pelas reações de grupos religiosos, que pretendem silenciar o debate com o termo “ideologia de gênero”⁵⁸. Como vimos, o tema foi debatido no Congresso Nacional e a proposta da Câmara dos Deputados de incluir uma diretriz para promover a “*igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual*” foi substituída pelo texto do Senado: “*ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação*”.

O acompanhamento das políticas de inclusão das pessoas dos grupos LGBTI+ deve se dar por meio de contribuições qualitativas, vista a ausência de dados. Já a utilização do critério “*sexo*” encontra diversas fontes. Para os temas educacionais as mais relevantes são o INEP, com dados dos Censos educacionais, do ENEM e ENADE, e o IBGE pela PNAD contínua. O Relatório de 3º ciclo de monitoramento do PNE utiliza o critério “*sexo*” nos indicadores das metas: 1, 2, 3 e 4, que são metas universais; metas 10 (educação de jovens e adultos integrada à educação profissional) e 13 (proporção de mestres e doutores). O Relatório observa que as taxas de atendimento são equivalentes para os homens e mulheres nas metas 1, 2 e 3, embora haja diferenças a favor das mulheres nas taxas de conclusão e transição de níveis. Uma vez que homens e mulheres dividem as mesmas escolas, não cabe fazer distinção para indicadores de processo. No entanto, cabe acrescentar a recomendação da Lei Maria da Penha para desenvolver estratégias para coibir a violência doméstica, ações como “campanhas educativas” e:

“o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher”.⁵⁹

Um quadro atualizado de indicadores para compor Índices de Igualdade Educacional de Gênero deve considerar aqueles com sensibilidade para registrar variações onde já se identificam desigualdades. Desse modo a sugestão é que os índices para homens e mulheres utilizem o mesmo conjunto de dados relativos a resultados educacionais:

Indicadores

- a. Conclusão do Ensino Fundamental aos 16 anos (indicador 2 B do INEP tem informação sobre sexo)
- b. Conclusão do Ensino Médio aos 19 anos
- c. Frequência na educação superior de 18 a 24 anos
- d. Frequência no mestrado (indicador 13 A do INEP)
- e. Frequência no doutorado (indicador 13 B do INEP)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira versão deste artigo foi produzida no contexto do golpe de 2016 que destituiu a Presidenta Dilma e deu posse ao Governo Temer. Já então o PNE deixou de merecer atenção ou mesmo citação por parte do novo ministro e de seu secretariado. Parecia que o processo social de intenso debate e participação que construiu o documento legal, com seus méritos e fragilidades, já não tinha legitimidade aos olhos dos novos ocupantes de palácios e ministérios⁶⁰.

De imediato, o novo ministro da educação promoveu alterações na composição do Conselho Nacional de Educação e no Fórum Nacional de Educação que afetaram o ambiente de diálogo que havia se constituído em torno do PNE, apesar das divergências que foram expostas em sua tramitação. A medida de maior impacto, porém, foi a aprovação da emenda constitucional EC 95/2016 que congela por 20 anos os recursos para as áreas sociais, a educação incluída⁶¹. Estudos sobre as projeções da medida informam perdas da ordem de bilhões de reais ao longo do período de vigência da emenda⁶².

As mudanças realizadas pelo governo tiveram impacto na realização da Conferência Nacional de Educação de 2018, que se desdobrou em duas, uma convocada pelo MEC e outra pelo Fórum Nacional Popular de Educação, fruto da dissidência com o Fórum oficial. Ambas foram menos expressivas do que as anteriores e na prática não acrescentaram orientações novas àquelas que o PNE já trazia.

Desde a assunção do governo Temer, cada um dos grupos nomeados nesse artigo sofreu o agravamento das condições adversas que nossos dados poderiam identificar. As eleições de 2018 abriram as portas para a intensificação da violação de direitos, quer por agentes do próprio estado, como sofrem as populações jovens e negras das comunidades periféricas, quer por interesses pelo território, exemplificado na brutalidade da invasão das terras indígenas, expulsão de famílias do campo, ameaças às comunidades quilombolas.

O programa para educação apresentado pelo candidato Jair Messias Bolsonaro que venceu as eleições presidenciais é um conjunto precário de poucas páginas, de conteúdo mais negativo do que positivo. Não é preciso comentar a sucessão de omissões, ataques a profissionais, nomeações e demissões que tumultuaram o Ministério da Educação no início do governo. Não se trata de incompetência ou erro, mas de projeto de destruir as conquistas alcançadas na Constituição de 1988 e implantar métodos milicianos de governo: intimidação, ameaças e silenciamento das instituições e agentes críticos.

Tudo ameaça aos novos donos do poder. Legitimados pelo golpe, abriram as portas para o avanço de uma combinação ideológica, sintomaticamente perversa, que agrega fundamentalistas religiosos, profascistas, liberais e financistas na empreitada de retirar direitos e capturar o orçamento público para o atendimento de seus interesses. A educação para todas as pessoas não está na pauta dos grupos que hoje dominam as instituições e usufruem dos mecanismos de poder.

Logo no primeiro dia útil de governo foi publicado o Decreto n. 9.665, de 2 de janeiro de 2019, que aprovou a Reestruturação do Ministério da Educação e extinguiu a SECADI, a secretaria que tinha uma agenda no âmbito das desigualdades e diversidades. Foi apenas o primeiro gesto do processo destrutivo que se desencadeou. Na educação e em diversos âmbitos das políticas públicas federais, o Governo Bolsonaro esmerou-se em afastar a participação da sociedade civil pelo cancelamento das instâncias colegiadas em todas as esferas da administração federal. Atacou políticas culturais, silenciou órgãos de proteção ambiental, retirou recursos das universidades, institutos e agências de ciência e tecnologia, reduziu recursos da saúde e da assistência social e, entre outras iniciativas desastrosas, entregou a política externa à ficção antiglobalista que levou o Brasil à condição de pária no cenário internacional⁶³.

Não cabe aqui aprofundar a análise quer do contexto político, quer mesmo do processo sistemático de desmonte das políticas educacionais que, até então, ampliaram o acesso, a permanência e números cada vez maiores de progressão de níveis educacionais para grupos sociais há gerações excluídos da escola.

A pandemia agravou um quadro já dramático. Pouco antes do fechamento das escolas e da imposição dos cuidados necessários para evitar a circulação da COVID-19, a Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO), em parceria com a Porticus, uma agência privada de financiamento, realizou a pesquisa “Educação e práticas comunitárias: educação indígena, quilombola, do campo e de refugiados nas regiões Norte e Nordeste”.⁶⁴

Ali estão relatos e análises de iniciativas desenvolvidas naquelas regiões do país por diversas comunidades que tornaram a escola um local de resistência e criação. Resistência às imposições que ignoram as condições concretas da vida comunitária e criação de vínculos tais que tornam as escolas centros de articulação entre passado, presente e futuro da coletividade.

No Brasil, como na maior parte do mundo, a educação é antes uma herança de classe do que um direito de todos. A herança se perpetua através de gerações pelo acesso a melhores escolas, pelos cuidados familiares, pelas condições cotidianas, em que crianças e jovens podem se dedicar exclusivamente (ou não) aos estudos e completar sua formação cultural, artística e esportiva. O capital cultural acumulado e as redes de sociabilidade permitem o acesso a profissões de maior reconhecimento social e melhor remuneração, que também costumam ser hereditárias.

Tornar a educação um direito de todos impõe um conjunto de desafios, muitos dos quais identificados pelo PNE, que também estabeleceu metas para sua superação. Além das metas de atendimento universal na educação básica, há indicações no texto da lei quanto a grupos que devem receber atenção diferenciada para que alcancem os mesmos direitos dos demais.

A construção de indicadores e índices que tornem possível o acompanhamento do direito à educação de populações vulneráveis é uma das tarefas urgentes da vida democrática brasileira. Se a educação é um direito de todos e um mecanismo legítimo de mobilidade social e empoderamento das populações brasileiras, a frustração desse direito constitui-se numa violência contra a própria cidadania. No entanto, nem todos os sujeitos de direito contam com organização e vozes capazes de fazer da denúncia o anúncio de um novo tempo. Este novo tempo está latente e há sinais de sua possível emergência. Do ponto de vista político essa emergência tem suas próprias dinâmicas e seu tempo de amadurecimento. A luta é nas redes, nas ruas e no interior das instituições.

Do ponto de vista educacional, este novo tempo parece mais ameaçador. Desde 2016 políticas educacionais tornaram-se mais insensíveis à diversidade e às desigualdades. A ameaça de não realização pelo IBGE do Censo demográfico, previsto inicialmente para 2020 e atualmente adiado para 2022 em função da pandemia, era um risco imenso para o direito à educação. O esforço técnico do INEP e das secretarias de educação dos entes federados para gerar os dados do Censo da Educação Básica que atendam às exigências de rigor e fidedignidade, em seus melhores resultados, captam quem participa dos sistemas de ensino. Apenas o Censo demográfico permite mensurar as falhas dos sistemas educativos: quem está fora da escola? Onde? Quais suas condições de vida? Como podem ser localizadas as pessoas que sequer tiveram chance de ingressar no sistema?

As sociedades democráticas dependem de informações confiáveis para fortalecer os processos que garantem direitos. Os direitos educacionais de que hoje desfruta a sociedade brasileira foram conquistados por longas e dolorosas lutas de movimentos sociais, intelectuais, pesquisadores, lideranças e partidos políticos, tantas pessoas que compreendem ser a educação e a escola pública a máquina democrática necessária, como dizia Anísio Teixeira. Mais do que nunca, ela é necessária e urgente. Precisamos que essa máquina funcione, não para moldar uma uniformidade na diversidade brasileira, mas para reconhecer a riqueza que existe na diversidade e superar as desigualdades que a silenciam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUÁRIO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO BÁSICA 2018. São Paulo: Todos Pela Educação; Moderna, 2018.

- ARROYO, Miguel. Para uma releitura do PNE a partir da diversidade: questões pendentes. Texto não publicado.
- BANIWA, Gersem Luciano. Relatório Técnico: diagnóstico e avaliação dos formulários e da Metodologia do Censo Inep referente à questão indígena. 2015.
- BRASIL. [Lei Maria da Penha (2006)]. Lei Maria da Penha: Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. (Série ação parlamentar; n. 422).
- BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. *Violência LGTBfóbicas no Brasil: dados da violência*. Elaboração de Marcos Vinícius Moura Silva. Documento eletrônico. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. 79 p.
- BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. *O Ministério Público e a Igualdade de Direitos para LGBTI: Conceitos e Legislação*. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Ministério Público do Estado do Ceará. 2. ed., rev. e atual. Brasília: MPF, 2017.
- BRASIL. *Plano Nacional de Educação 2014-2024* [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. (Série legislação; n. 125).
- CALLEGARI, Caio. Um momento de alerta para o financiamento público da Educação brasileira. In: *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2017*. Todos pela Educação. São Paulo: Moderna, 2017. p. 122-125.
- DOURADO, Luiz Fernando. (Coord.); OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- FONTES, Adriana et al. O sistema de monitoramento e avaliação baseado em resultados (SM&A-R) para as metas do Programa – Educação para a Diversidade e Cidadania. In: TELLES, Luiz; FRANCO, Cláudia Tereza Signori (Coord.). *Educação na diversidade: como indicar as diferenças?* Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006. 228 p. (Coleção Educação para Todos, Série Avaliação; n. 8, v. 25).
- GARCIA, Adir; YANNOULAS, Silvia. Educação, pobreza e desigualdade social. *Em aberto*, Brasília, v. 130, n. 99, 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Saeb 2019: indicador de nível socioeconômico do Saeb 2019*. Nota técnica. Brasília, DF: Inep, 2021.
- _____. *Relatório do 3º ciclo de Monitoramento do PNE – 2020*. Brasília: INEP, 2020.
- _____. *Notas estatísticas do Censo da Educação Básica 2020*. Brasília: INEP, 2021.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *AGENDA 2030: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Metas Brasileiras*. Brasília: IPEA, 2018.
- _____. *Uma leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) e uma proposta para seu monitoramento*. Texto para Discussão 2285. Brasília: IPEA, 2017.
- NASCIMENTO, Rita Gomes do; DINIZ, Laise Lopes. Caderno da Educação Escolar Indígena. Brasília: Flacso, 2020.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Competencias en Iberoamérica: análisis de PISA 2015*. Madrid: Fundación Santillana, 2018.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS (OEI). *Miradas sobre la educación en la Iberoamérica: Proyecto de revisión de los indicadores de las Metas Educativas 2021*. Madrid, 2018.
- ORGANIZAÇÃO DE PROFESSORES INDÍGENAS DE RORAIMA (OPIR) et al. *A situação do direito à educação diferenciada dos povos indígenas do Brasil*. Submissão conjunta para o terceiro ciclo de avaliação do Brasil no mecanismo de revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU. 2017.

- RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. Classe, Raça e Mobilidade Social no Brasil. In: RIBEIRO, C. A. C. *Desigualdades de oportunidades no Brasil*. Belo Horizonte: Argumentum, 2009. p. 151-186.
- _____. Carlos Antonio Costa. Mobilidade e Estrutura de Classes no Brasil Contemporâneo. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 16, n. 37, p. 178-217, set./dez. 2014.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2010.
- SENNA, Paulo. A História do PNE e os desafios da Nova Lei. In: BRASIL. *Plano Nacional de Educação 2014-2024* [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, 2014, p. 9 a 42.
- SILVA, Enid Rocha Andrade. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e os desafios da nação. In: NEGRI, João Alberto de; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (Org.). *Desafios da nação: artigos de apoio*. Vol. 2. Brasília: IPEA, 2018. p. 659-678.
- SILVA, Givânia Maria; SILVA, Nádia Maria Cardoso. *Caderno de Educação Escolar Quilombola*. Rio de Janeiro: Flacso, 2020.
- SILVA, Karla Fornari de Souza; WANDERLEY, Kamila Karine dos Santos; MENDES, Débora Mate. *Caderno Educação do Campo*. Brasília: Flacso, 2020.
- SILVA, Tatiana Dias. *Educação Escolar Quilombola no Censo da educação básica*. Texto para discussão 2081. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, abril de 2015.
- TELLES, Jorge Luiz; FRANCO, Cláudia Tereza Signori. *Educação na diversidade: como indicar as diferenças?* Brasília: MEC/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006. (Coleção Educação para Todos, Série Avaliação; n. 8, v. 25).

NOTAS EXPLICATIVAS

⁴ É necessário lembrar que, antes mesmo de estar na Constituição de 88, o primeiro PNE foi organizado em 1962, seguindo as diretrizes da LDB de 1961.

⁵ Lei nº 10.172/2001.

⁶ Lei nº 13.005/2014.

⁷ A meta 4 do PNE é dedicada a pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Ela não será tratada, neste ensaio, com os detalhes necessários em função da complexidade de sua agenda.

⁸ Brasil. Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. (Série legislação; n. 125).

⁹ Os **grifos** são nossos.

¹⁰ “De forma geral, o crescimento econômico ocorre sem melhorar o padrão de vida de milhares de pessoas – mulheres, jovens, negros, indígenas, entre outros segmentos vulneráveis –, que permanecem marginalizadas dos frutos do desenvolvimento. Para, de fato, conseguir melhorar a vida de todas as pessoas, é necessário promover o desenvolvimento com maior equidade e compartilhar o crescimento econômico a partir da geração de oportunidades de trabalho decente para todos, da ampliação da escolaridade e do aumento do acesso às tecnologias e às inovações que melhoram as condições de vida das famílias.” (SILVA, 2018, p. 662).

¹¹ Segundo orientação da ONU, os países, guiados pelas metas globais, devem definir as suas metas nacionais, de acordo com as suas circunstâncias, e as incorporar em suas políticas, programas e planos de governo. Na revisão dos ODS para o Brasil, coordenada pelo IPEA, a meta relativa à redução das desigualdades recebeu a seguinte redação: Meta 10.2 - “Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, de forma a reduzir as desigualdades, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, nacionalidade, religião, condição econômica ou outra”. E explica o sentido do conceito “empoderar”: “A literatura acadêmica sobre o conceito chama a atenção para seu caráter múltiplo e complexo, mas evidencia que esta categoria não é apenas a construção de uma consciência crítica ou pela capacitação para atuar pela melhoria de padrões em diferentes âmbitos da vida, mas envolve a aquisição de poder, ou seja, envolve a consciência crítica e melhorias de padrões com a capacidade de agir autonomamente. Dessa forma, a meta objetiva não apenas a inclusão social e política de todos, mas pressupõe que isto seja alcançado pela ação dos próprios grupos e não de forma tutelada” (IPEA, 2018, p. 249/250). Ver: <https://indicadoresods.ibge.gov.br/>.

¹² Estudos dos censos demográficos brasileiros desde os anos 60 acompanham as transições de níveis de determinados grupos sociais. Ver Ribeiro (2009, p. 179).

¹³ Amartya Sen insiste no conceito de liberdade, entre outros aspectos, como fator de desenvolvimento, sublinhando que as pessoas devem ter condições para realizar o que consideram valioso para suas vidas. A educação é um fator decisivo para o exercício das liberdades. (SEN, 2010).

¹⁴ Lei Nº 13.005/2014, artigo 2º, inciso III.

¹⁵ Senna, 2015, p. 22.

¹⁶ Confira a Nota Técnica da Geral de Direitos Humanos da SECAD/MEC, de 2015. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/nota_tecnica242015_mec.pdf>.

¹⁷ Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público. A notação 11.13 informa o número da meta e a estratégia respectiva: Meta 11, estratégia 13.

¹⁸ Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público.

¹⁹ Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.

²⁰ Ocorrência em 5.3 (diversidade de métodos) e 7.12 (diversidade de métodos e propostas pedagógicas)

²¹ Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb.

²² Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento doutores.

²³ Esse argumento é desenvolvido em artigo ainda não publicado do prof. Miguel Arroyo: Para uma releitura do PNE a partir da diversidade – questões pendentes. Ali comenta que o PNE se afastou das diretrizes da CONEB 2008 e da CONAE 2010 e argumenta: “Na diversidade de movimentos sociais identitários em lutas por direitos está posta a tensão entre o reconhecimento da igualdade e o reconhecimento da diferença ou as disputas entre o monopólio do ideal universal-igualitário e o reconhecimento do ideal identitário. Um ponto merece especial atenção nessa disputa: quem são os sujeitos que confrontam o ideal universalista de igualdade. São os diversos exigindo o reconhecimento das diferenças. Não será suficiente que o PNE faça referências à diversidade como um conceito, mas incorpore os diversos, concretos que disputam o reconhecimento do ideal identitário. Esses coletivos vêm mostrando ter consciências dos processos sociais que os produziram desiguais porque diferentes. Têm consciência de serem vítimas das desigualdades econômicas, sociais, educacionais por ser diferentes.” (ARROYO, s/d, p. 2).

²⁴ Em seu artigo sobre PNE e diversidades, Arroyo argumenta que entre as questões pendentes na relação PNE e diversidade é preciso: “primeira, reconhecer que o Plano, as políticas e diretrizes educacionais mexem com a tensa articulação entre igualdade-diferença; segunda, reconhecer que não é uma tensão de conceitos, de diretrizes, mas de sujeitos concretos, históricos; terceira, reconhecer que é uma tensão política, que envolve sujeitos políticos com opções e estratégias políticas a ser explicitadas; quarta, reconhecer que os diversos não aceitam ser pensados como destinatários de metas de escolarização, mas se afirmam sujeitos de saberes, valores, culturas, sujeitos de educação”. ARROYO, p.3, grifo nosso.

²⁵ São exemplos o inciso II do artigo 8º e as estratégias 1.10; 2.6; 2.10; 3.7; 4.3; 5.5; 6.7; 11.9; 12.13; 14.5. O termo “campo” aparece isolado na Meta 8, enquanto indígenas e afro-brasileiros são citados na estratégia 7.25.

²⁶ Decreto Presidencial 7.352, de novembro de 2010; artigo 1, parágrafo 1, inciso I.

²⁷ INEP: Notas estatísticas do Censo da Educação Básica 2020. Brasília, 2021. Está em revisão a metodologia de caracterização das áreas rurais e urbanas no Brasil. Segundo o IBGE, “na proposição da nova topologia a ser utilizada para caracterizar os dois espaços, que adota nova metodologia, a população urbana cai (...) dos 84,4% que vigorava na metodologia até então utilizada para 76%, concentrados em 26% dos municípios. Já 60,4% dos municípios existentes enquadrados como rurais concentram apenas 17% da população total do país”. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-07/nova-proposta-de-classificacao-territorial-do-ibge-ve-o-brasil-menos-urbano>. Acesso em: 15 maio 2021.

²⁸ IBGE. Disponível em: <https://indigenas.ibge.gov.br/>.

²⁹ IBGE. Disponível em: <https://indigenas.ibge.gov.br/graficos-e-tabelas-2.html>.

³⁰ <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/quadro-geral-por-estados-e-regioes-22-04-2021.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

³¹ SILVA, 2015.

³² <https://diversa.org.br/artigos/ibge-constata-67-de-pessoas-com-deficiencia-no-brasil/>. Conforme observado na apresentação, este estudo não se aprofundará na análise do direito à educação das pessoas com deficiências, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

- ³³ IBGE: Estatísticas de gênero. Rio de Janeiro, IBGE, 2018. Também: <https://terradireitos.org.br/noticias/noticias/25-de-julho-e-a-luta-por-direitos-dados-apontam-que-a-desigualdade-e-maior-para-mulheres-negras/22865>.
- ³⁴ IBGE: PNAD-continua Educação 2019. IBGE, Rio de Janeiro, 2020. p. 14.
- ³⁵ <https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/marco/mdh-divulga-dados-sobre-adolescentes-em-unidades-de-internacao-e-semiliberdade-1>.
- ³⁶ Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Violência LGBTQfóbica no Brasil: dados da violência/ elaboração de Marcos Vinícius Moura Silva. Documento eletrônico. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. 79 p.
- ³⁷ DOURADO, L. F. (Coord.). A qualidade da educação: conceitos e definições. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- ³⁸ INEP: Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020: sumário executivo. Brasília, 2020.
- ³⁹ IPEA. Uma leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) e uma proposta para seu monitoramento: IPEA Texto para Discussão 2285, Brasília, 2017.
- ⁴⁰ “Ao abordar os fatores extrínsecos à escola, estamos reconhecendo que as efetividades das políticas educacionais são condicionadas por estes, detendo pouca capacidade de alterá-los. Já em relação aos fatores intrínsecos, temos o oposto disso, ou seja, que podem e devem alterá-los, sempre em prol de uma maior qualificação” (IPEA, 2017, p. 14).
- ⁴¹ RIBEIRO, 2009, p. 172 e SS.
- ⁴² A Declaração conjunta da sociedade civil para a Agenda para o desenvolvimento pós-2015 propõe quatro dimensões para o acompanhamento do direito à educação: disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade: - Disponibilidade: La existencia de instituciones educativas en número suficiente y bien aprovisionadas; - Accesibilidad: Acceso libre y pleno a la educación, sin discriminación; - Aceptabilidad: La adecuación y pertinencia de la educación, de conformidad con las normas de los derechos humanos; - Adaptabilidad: La capacidad de las instituciones educativas para responder a la comunidad educativa. Fonte: http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/wp-content/uploads/2014/06/statment-sociedadcivil_set2013.pdf.
- ⁴³ Esses grupos sociais são nomeados no PNE, com exceção da população LGBTI+ que, por sofrer diversas formas de discriminação, inclusive pela supressão da referência no texto da lei, deve receber a mesma atenção quanto ao seu direito à educação, ainda que haja pouca informação.
- ⁴⁴ TELLES, Jorge Luiz; FRANÇO, Cláudia Tereza Signori. *Educação na diversidade*: como indicar as diferenças? Brasília: MEC/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006.
- ⁴⁵ BANIWA, Gersem Luciano. Relatório Técnico: diagnóstico e avaliação dos formulários e da Metodologia do Censo Inep referente à questão indígena. 2015.
- ⁴⁶ Parágrafo único do artigo 6º do Decreto 6861/2009.
- ⁴⁷ Em relatório encaminhado ao Conselho dos Direitos Humanos da ONU para o mecanismo da revisão periódica, a OPIR (Organização dos Povos Indígenas de Roraima), a OPRIMT (Organização dos Profissionais da Educação Escolar Indígena do Mato Grosso), a OPIAC (Organização dos Professores Indígenas do Acre) e o IEPÉ (Instituto de Pesquisa e Formação Indígena) argumentam: “Ainda que a legislação educacional do país afirme o direito dos povos indígenas a uma educação própria, que valorize conhecimentos e práticas tradicionais, que seja bilíngue e valorize as línguas indígenas, e que acolha os anseios das comunidades em termos de formação e qualificação, com calendários diferenciados e a partir de propostas político-pedagógicas próprias, na prática, é o modelo da escola nacional que continua se impondo.” Detalham precariedade na infraestrutura escolar, material didático, formação de professores e modelo de gestão dos territórios etnoeducacionais. In: A situação do Direito à Educação diferenciada entre os povos indígenas no Brasil. 2016.
- ⁴⁸ NASCIMENTO, Rita Gomes; DINIZ, Laise Lopes. Caderno da Educação Escolar Indígena. Flacso, Rio de Janeiro, 2020.
- ⁴⁹ “Indicador 8B: Escolaridade média, em anos de estudo, da população de 18 a 29 anos de idade residente na área rural” (INEP, 2020, p. 46).
- ⁵⁰ SILVA, Karla Fornari de Souza; WANDERLEY, Kamila Karine dos Santos; MENDES, Débora Mate. Caderno Educação do Campo. Rio de Janeiro, Flacso, 2020.
- ⁵¹ CNE. Resolução CNE 08/2012, de 20 de novembro de 2012. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica.
- ⁵² De acordo com o artigo 2º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, os quilombos são "grupos étnico-raciais segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida".
- ⁵³ SILVA, 2015.

⁵⁴ SILVA, Givânia Maria, e SILVA, Nádía Maria Cardoso. Caderno de Educação Escolar Quilombola. Rio de Janeiro: Flacso, 2020.

⁵⁵ A Nota Técnica do INEP justifica a constituição do INSE: Saeb 2019: indicador de nível socioeconômico do Saeb 2019: nota técnica. Brasília, DF: Inep, 2021, p.6.

⁵⁶ Indicador 8D: Razão percentual entre a escolaridade média de negros e não negros na faixa etária de 18 a 29 anos.

⁵⁷ TELLES, p. 154.

⁵⁸ Ver artigo de Judith Butler sobre sua visita ao Brasil em novembro de 2017: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/11/1936103-judith-butler-escreve-sobre-o-fantasma-do-genero-e-o-ataque-sofrido-no-brasil.shtml>

⁵⁹ Lei 11.340/2006, Lei Maria da Penha, artigo 8º, inciso IX.

⁶⁰ A introdução de SENNA (2014) à publicação do PNE pelo Congresso Nacional traz detalhado informe sobre esse processo, nomeando as diversas organizações que atuaram diretamente nas audiências públicas e debates realizados no período que antecedeu a aprovação do Plano.

⁶¹ A EC 95/2016 congelou gastos sociais por 20 anos, retirando progressivamente recursos que deveriam ser aplicados na educação, saúde e assistência social, entre outras políticas sociais.

⁶² Ver CALLEGARI, 2017, p. 123.

⁶³ Uma análise mais atual das políticas pode ser lida em: <https://br.boell.org/pt-br/webdossie-2-anos-de-bolsonarismo>. Acesso em 29 de maio de 2021.

⁶⁴ <http://flacso.org.br/?publication=educacao-e-praticas-comunitarias>.

Recebido em: março de 2021

Aprovado em: junho de 2021