25 anos de avanços desiguais: por que o acesso à educação ainda não é equitativo às vésperas de 2030?

25 años de avances desiguales: por qué el acceso a la educación sigue siendo inequitativo rumbo a 2030"

25 years of unequal progress: why access to education remains inequitable on the road to 2030

Fabiane Gaspar, Gisele Sanglard, Heliton Barros e Vitor Rodrigues

Resumo. O Relatório Global de Monitoramento da Educação 2026, da UNESCO, analisa 25 anos de dados sobre acesso e equidade educacional no contexto da Agenda 2030. Apesar da ampliação da matrícula escolar em escala global, persistem profundas desigualdades associadas a gênero, território e nível socioeconômico. Na América Latina, os avanços convivem com assimetrias regionais e sociais significativas. O relatório reafirma que o direito à educação exige não apenas acesso formal, mas também permanência, aprendizagem e conclusão em condições de equidade.

Palavras-chave: educação; equidade; ODS 4; desigualdades educacionais; América Latina.

Resumen. *El Informe de Seguimiento Global de la Educación 2026, de la UNESCO, examina 25 años de datos sobre acceso y equidad educativa en el marco de la Agenda 2030. A pesar de avances importantes en la expansión de la escolarización, persisten profundas desigualdades vinculadas al género, los ingresos, el territorio y la pertenencia étnico-racial. En América Latina, los progresos conviven con marcadas desigualdades sociales y regionales, evidenciando límites estructurales de las políticas educativas. El informe sostiene que el derecho a la educación implica no solo acceso, sino también permanencia, aprendizaje y finalización en condiciones de equidad.*

Palabras clave: *educación; equidad; ODS 4; desigualdades educativas; América Latina.*

Abstract. *UNESCO's Global Education Monitoring Report 2026 examines 25 years of data on access and equity in education within the framework of the 2030 Agenda. Despite significant progress in school enrollment expansion, profound inequalities related to gender, income, territory, and ethnic-racial background persist. In Latin America, educational gains coexist with strong social and regional disparities, revealing structural limitations of public policies. The report emphasizes that the right to education requires not only formal access but also retention, meaningful learning, and completion under equitable conditions.*

Keywords: *education; equity; SDG 4; educational inequalities; Latin America.*

Introdução

A educação é reconhecida como direito humano fundamental e elemento central do desenvolvimento sustentável. A Agenda 2030 consolidou a educação como eixo estratégico para a redução das desigualdades sociais, especialmente por meio do Objetivo de Desenvolvimento

Sustentável 4 (ODS 4). Nesse contexto, o Relatório Global de Monitoramento da Educação de 2026 (Relatório GEM 2026), coordenado pela UNESCO, constitui referência internacional para a análise crítica dos avanços e desafios das políticas educacionais.

O Relatório GEM 2026, intitulado *Access and equity: Countdown to 2030*, inaugura a primeira parte de uma série de três avaliações focadas na contagem regressiva para o cumprimento das metas educacionais globais até 2030. Este primeiro relatório (2026) foca no *acesso e na equidade*. O segundo relatório (2027) focará na *qualidade e na aprendizagem*. O terceiro relatório (2028/9) focará na *relevância* da educação, em particular na medida em que os sistemas educacionais preparam os alunos para serem agentes no enfrentamento dos desafios globais (p.3).

O Relatório GEM 2026 analisa 25 anos de dados sobre acesso e equidade educacional no contexto da Agenda 2030. Embora a ampliação da escolarização tenha avançado em todos os níveis educacionais, persistem desigualdades profundas associadas a gênero, território, renda e pertencimento étnico-racial.

A UNESCO parte do entendimento de que, a poucos anos do prazo final da Agenda 2030, torna-se fundamental deslocar o foco do simples crescimento da escolarização para uma análise mais refinada das desigualdades que persistem no interior dos sistemas educacionais. Para medir esse progresso, o relatório estrutura sua análise a partir de cinco indicadores centrais de acesso e equidade, aplicados de maneira comparável aos diferentes níveis de ensino:

1. acesso escolar, medido pelas taxas de ingresso e matrícula;
2. permanência, relacionada à capacidade dos sistemas educacionais de manter os estudantes ao longo do ciclo escolar;
3. progressão adequada, expressa pela transição regular entre etapas sem repetência excessiva;
4. conclusão, referente ao término efetivo dos níveis educacionais; e
5. disparidades de acesso e resultados entre grupos populacionais, analisadas por gênero, nível socioeconômico, território e pertencimento étnico-racial.

Esses indicadores permitem não apenas avaliar o avanço médio dos países, mas, sobretudo, identificar quem permanece excluído ou em situação de desvantagem estrutural. Destaca-se que a definição de metas, a extração de lições das experiências nacionais e a orientação de políticas públicas devem estar fundamentadas nessas evidências, sob pena de perpetuar desigualdades históricas por meio de políticas educacionais aparentemente universais, porém socialmente regressivas.

Mensagens-Chave do Relatório

Os países não alcançarão o acesso universal até 2030, mas isso não significa que a agenda global da educação tenha fracassado.

- As três grandes agendas globais da educação – acesso universal ao ensino primário declarado em 1990; conclusão universal do ensino primário em 2000; e conclusão universal do ensino secundário em 2015 – aumentaram os níveis de ambição mais rapidamente do que a expansão dos sistemas educativos, prejudicando a credibilidade dessas agendas.
- Por trás dos números das crianças fora da escola, há uma história mais encorajadora de aumento das matrículas. Com 1,4 bilhão de estudantes matriculados em 2024, as

matrículas no ensino primário e secundário aumentaram 327 milhões, ou 30%, desde 2000. Também aumentaram 45% na pré-escola e 161% no ensino pós-secundário.
- Os países também transformaram sua abordagem política em relação à equidade e inclusão na educação. Os governos apoiam regiões e grupos desfavorecidos e utilizaram investimentos em tecnologia, transporte, energia e saúde para expandir o acesso à educação.

Desde 2015, o progresso na redução das taxas de exclusão escolar desacelerou em todas as regiões.

- Após cair 33% entre 2000 e 2015, a população fora da escola aumentou pelo sétimo ano consecutivo, subindo 3% desde 2015 e chegando a 273 milhões em 2024. Isso significa que uma em cada seis crianças, adolescentes e jovens no mundo está excluída da educação.
- Essa população é subcontada em pelo menos 13 milhões se informações complementares de fontes humanitárias forem usadas para corrigir lacunas de dados nos 10 países mais afetados por conflitos.
- O progresso é possível. Alguns países reduziram as taxas de exclusão escolar em pelo menos 80% desde 2000, como Madagascar e Togo entre as crianças, Marrocos e Vietnã entre os adolescentes, e Geórgia e Turquia entre os jovens.

No ritmo atual, talvez nunca consigamos que todos concluam o ensino secundário.

- Mais crianças estão concluindo sua educação, mesmo que a taxa de exclusão escolar tenha estagnado. Desde 2000, a taxa de conclusão aumentou de 77% para 88% no ensino primário, de 60% para 78% no ensino fundamental (ciclo II) e de 37% para 61% no ensino médio. O ritmo de aumento tem sido, por exemplo, de um ponto percentual por ano no ensino médio desde 2000.
- No ritmo atual de expansão, o mundo alcançaria 95% de conclusão do ensino médio em 2105.
- As altas taxas de repetência infantil caíram desde 2000 em 62% no ensino primário e 38% no ensino fundamental (ciclo II), o que explica por que as taxas de exclusão escolar podem estagnar enquanto as taxas de conclusão melhoram.
- Muitas crianças ainda entram na escola tarde e repetem anos em países de baixa e baixa-média renda, o que significa que muitas concluem cada ciclo com vários anos de atraso. A diferença entre a conclusão “oportuna” (dentro de três a cinco anos da idade oficial de formatura) e a “final” (ainda mais tarde) no ensino fundamental (ciclo II) é de quatro pontos percentuais globalmente, mas de nove pontos percentuais em países de baixa renda, uma diferença que vem crescendo desde 2005.

A maneira de definir o progresso precisa ser melhorada.

- Embora a Agenda 2030 tenha reconhecido que os governos deveriam definir suas próprias metas nacionais com base em suas circunstâncias, pouco foi feito nesse sentido, com a educação sendo uma notável exceção. Desde 2022, 80% dos países comunicaram metas nacionais para oito indicadores a serem alcançados até 2030, com o progresso monitorado anualmente pelo Instituto de Estatística da UNESCO e pelo Relatório GEM.

- O progresso é melhor compreendido quando se comparam países que partiram de pontos semelhantes. Por exemplo, entre 2000 e 2024, o México reduziu as taxas de

exclusão escolar em mais de 20 pontos percentuais do que El Salvador; Serra Leoa aumentou as taxas de conclusão do ensino primário em 22 pontos a mais do que a Libéria; e o Iraque aumentou sua taxa de conclusão do ensino secundário em 10 pontos a mais do que a Argélia.

- O monitoramento do progresso em equidade não é bem atendido pelo índice de paridade, o indicador global, que diz mais sobre o progresso do indicador que está sendo desagregado do que sobre o estado da desigualdade. Conclusões podem ser tiradas, mas as tendências precisam ser analisadas em contexto.

Algumas ferramentas de medição precisam ser ajustadas para serem mais informativas.

- Na educação pré-primária, o indicador global, que afirma que 75% das crianças de 5 anos estão na educação, superestima quantas crianças frequentaram a pré-escola antes do ensino primário porque 27% dessas crianças já estavam no ensino primário. Este relatório estima que apenas 60% dos alunos do ensino primário tiveram pelo menos um ano de educação pré-primária.

- No ensino primário e secundário, um em cada três países não relata disparidade por localização urbano-rural e um em cada dois países não relata disparidade por riqueza. Na maioria dos casos, isso reflete o fato de que os ministérios da educação não valorizam suficientemente os dados de pesquisas para usá-los ou que os países relutam em revelar disparidades mesmo quando possuem os dados.

- No ensino pós-secundário, a taxa bruta de matrícula superestima o progresso porque muitos não se formam efetivamente. A taxa de conclusão do ensino superior de pessoas de 25 a 34 anos representa consistentemente apenas cerca de 60% da taxa bruta de matrícula dez anos antes. A taxa de conclusão de pessoas de 25 a 29 anos deveria se tornar a base do monitoramento, e a de 30 a 34 anos, uma medida de conclusão tardia.

Não há explicações simples para o progresso de longo prazo no acesso e na equidade.

- Fatores externos à política educacional podem frequentemente explicar a expansão educacional de longo prazo, como o aumento da participação feminina no mercado de trabalho, a perspectiva de migração e o dividendo de paz e estabilidade em países em recuperação de conflitos.
- Avaliações experimentais forneceram importantes insights políticos, por exemplo, sobre a importância de intervenções de saúde e nutrição para a educação. Mas também há uma tendência a prestar atenção excessiva aos resultados desses estudos de impacto de curto prazo, que tentam sugerir "o que funciona" e, no entanto, silenciam sobre as instituições robustas que importam para a implementação de políticas que sustentem a expansão educacional.
- Nenhuma solução única funcionará. As revisões de políticas neste relatório destacam a importância de pacotes de políticas coerentes, específicas ao contexto e equilibradas que desenvolvam instituições, incentivem a demanda e fortaleçam a oferta de educação.

Houve grandes esforços políticos para melhorar o acesso.

- Desde 2000, a proporção de países com leis de educação inclusiva subiu de 1% para 24%, enquanto aqueles que exigem em suas leis que crianças com deficiência sejam ensinadas em ambientes educacionais inclusivos aumentou de 17% para 29%. A

proporção de países que adotaram uma definição de educação inclusiva cresceu de 68% em 2020 para 84% em 2025; destes, a parcela cuja definição vai além da deficiência aumentou de 51% para 69%.
- Entre 1998 e 2023, em 158 países, a proporção daqueles com 12 anos de escolaridade obrigatória aumentou de 8% para 26%; em 130 países, a duração média da educação gratuita aumentou de 10 anos para 10,8 anos.

Há uma mudança em direção a políticas que redistribuem recursos para melhorar a equidade na educação.

- O financiamento é uma área política importante para alcançar resultados equitativos na educação. A proporção de países que utilizam quatro mecanismos de financiamento e seu potencial para beneficiar populações desfavorecidas no ensino primário e secundário – transferências para governos subnacionais, para escolas, e para estudantes e famílias – aumentou de 4 a 6 vezes nos últimos 25 anos. Os programas de merenda escolar, que partiram de uma base mais alta, duplicaram.
- Um novo índice que mede a cobertura e o volume pretendidos de políticas orientadas para a equidade mostra, no entanto, que menos de 1 em cada 10 países tem um foco suficientemente forte na equidade.
- Na educação pré-primária, 54% dos países transferem recursos para instituições que atendem crianças desfavorecidas, 26% transferem recursos para as famílias por meio do ministério da educação e 55% transferem recursos para as famílias por meio de algum outro ministério.
- No ensino pós-secundário, 1 em cada 3 países não cobra mensalidades em universidades públicas, quase 1 em cada 2 países subsidia moradia estudantil, 4 em cada 10 apoiam o transporte e pouco menos de 3 em cada 10 subsidiam livros didáticos.

Acesso e equidade até 2030

O relatório amplia o conceito de acesso educacional ao considerar não apenas a matrícula, mas também a permanência, a progressão escolar adequada e a aprendizagem efetiva. Essa abordagem evidencia que o acesso formal não assegura, por si só, o pleno exercício do direito à educação, especialmente para grupos socialmente vulnerabilizados.

A análise longitudinal revela que, embora a educação básica tenha se expandido globalmente, os avanços ocorreram de forma desigual. Países e regiões com maior desenvolvimento econômico apresentaram progressos mais consistentes, enquanto áreas marcadas por pobreza estrutural permanecem com indicadores educacionais insatisfatórios.

No que se refere às desigualdades de gênero, o relatório aponta avanços na redução das disparidades de matrícula entre meninas e meninos, especialmente na educação básica. Contudo, persistem desigualdades relacionadas à permanência escolar, à segregação por áreas de formação e às oportunidades no mercado de trabalho, em especial no campo científico e tecnológico.

A América Latina apresenta trajetória marcada por avanços quantitativos e limites estruturais. A região ampliou significativamente o acesso à educação básica, mas mantém profundas desigualdades internas associadas à renda, ao território e ao pertencimento étnico-racial. Populações rurais, indígenas e afrodescendentes seguem enfrentando maiores barreiras de acesso e permanência.

Educação infantil e equidade

O Relatório GEM 2026 examina tendências globais e regionais de acesso e participação na primeira infância. O relatório reconhece que houve expansão significativa da educação pré-primária, sobretudo para crianças entre quatro e cinco anos. Contudo, evidencia que esse crescimento ocorreu de forma profundamente desigual, sendo fortemente condicionado pela renda familiar, pelo local de residência e pelo pertencimento a grupos socialmente marginalizados. Crianças pobres, residentes em áreas rurais ou pertencentes a comunidades indígenas e minorias étnicas continuam sub-representadas nessa etapa educacional.

O acesso precoce à educação de qualidade apresenta impactos positivos duradouros, especialmente para crianças de contextos socioeconômicos desfavorecidos. Na América Latina, entretanto, a oferta de creches e pré-escolas permanece desigual, sobretudo para crianças de zero a três anos. O relatório conclui que o investimento em educação e cuidado na primeira infância possui efeitos duradouros sobre aprendizagem, saúde e inserção social, configurando-se como uma das políticas mais eficazes para a redução das desigualdades educacionais ao longo do ciclo de vida.

A UNESCO enfatiza que a ampliação do acesso deve estar necessariamente associada à garantia de qualidade, formação adequada de profissionais e integração com políticas de proteção social.

Educação primária e secundária (Ensino Fundamental e Médio)

O capítulo dedicado à educação primária e secundária analisa as tendências de acesso, permanência e conclusão nesses níveis, destacando que a educação primária apresenta, globalmente, altos níveis de cobertura. No entanto, a conclusão bem-sucedida do ensino primário e, sobretudo, a transição para o ensino secundário permanecem altamente desiguais. O relatório identifica a educação secundária como um dos principais gargalos da equidade educacional, uma vez que as taxas de evasão e abandono aumentam significativamente nesse estágio, especialmente entre estudantes de baixa renda.

Na América Latina, observa-se uma trajetória marcada pela expansão do acesso combinada com forte segmentação dos sistemas educacionais. As desigualdades regionais, territoriais e socioeconômicas se traduzem em diferenças expressivas na qualidade da oferta escolar, na infraestrutura, na disponibilidade de docentes qualificados e nos resultados de aprendizagem. O capítulo também sinaliza padrões diferenciados de desigualdade de gênero, com maior evasão escolar masculina em diversos contextos e persistente segregação feminina em determinadas áreas de formação no ensino secundário.

Educação pós-secundária (Ensino Superior)

O capítulo dedicado à educação pós-secundária examina o acesso ao ensino superior e a outras formas de educação terciária, destacando que a expansão desse nível educacional foi uma das transformações mais significativas das últimas décadas. Apesar disso, o relatório demonstra que o ensino pós-secundário permanece profundamente elitizado em escala global. O acesso continua fortemente associado à renda familiar, ao tipo de escola frequentada no ensino médio e à localização geográfica.

Na América Latina, embora tenha ocorrido crescimento expressivo das matrículas no ensino superior, esse avanço foi muitas vezes acompanhado por processos de privatização e diferenciação institucional, que reforçam a estratificação social. Estudantes oriundos de famílias

de baixa renda e de áreas rurais enfrentam maiores barreiras de acesso e permanência, além de concentrarem-se em instituições de menor prestígio e com menores recursos acadêmicos. O relatório alerta que a expansão do ensino superior sem políticas robustas de equidade tende a reproduzir desigualdades em níveis mais elevados de formação e no mercado de trabalho.

Equidade

Por fim, o Relatório GEM 2026 traz a análise da equidade educacional com foco nas tendências globais e na avaliação das políticas públicas, especialmente no que se refere ao financiamento educacional. O relatório evidencia que as desigualdades de acesso e resultados educacionais estão diretamente associadas à forma como os recursos são arrecadados e distribuídos nos sistemas educacionais. Modelos de financiamento baseados exclusivamente em matrícula ou em capacidade local de arrecadação tendem a beneficiar regiões mais ricas, aprofundando disparidades territoriais.

A UNESCO recomenda o fortalecimento do financiamento educacional com critérios redistributivos, priorizando escolas e territórios em maior situação de vulnerabilidade. Destaca-se ainda a importância de dados desagregados para o monitoramento das desigualdades e para o desenho de políticas públicas baseadas em evidências. O financiamento educacional é apresentado não apenas como questão técnica, mas como escolha política central para a efetivação do direito à educação.

Políticas de universalização da educação infantil, associadas à garantia de qualidade, são apontadas como estratégicas para a equidade educacional. O relatório também defende políticas sensíveis às desigualdades de gênero, incluindo a prevenção da evasão escolar feminina, a promoção da participação de meninas em áreas científicas e a construção de ambientes escolares livres de violência.

Considerações finais

A análise desenvolvida pelo Relatório Global de Monitoramento da Educação 2026 permite afirmar que o acesso à educação ainda não é equitativo porque os avanços observados nas últimas décadas foram predominantemente quantitativos, enquanto as estruturas que produzem e reproduzem desigualdades educacionais permaneceram em grande medida intactas. Expandiu-se a escolarização, mas não se transformaram com a mesma intensidade os mecanismos de financiamento, governança, organização dos sistemas e distribuição das oportunidades educacionais.

Em primeiro lugar, embora tenha havido crescimento relevante das taxas de matrícula em todos os níveis educacionais, esse crescimento ocorreu de forma social e territorialmente desigual. Crianças, adolescentes e jovens de famílias mais pobres, residentes em áreas rurais, periféricas ou pertencentes a grupos étnico-raciais historicamente marginalizados continuam enfrentando maiores obstáculos de acesso, permanência e conclusão. Assim, o direito à educação permanece condicionado à origem social, ao local de nascimento e às condições materiais de vida, contrariando o princípio de universalidade que orienta a Agenda 2030.

Em segundo lugar, os sistemas educacionais expandiram-se sem que a equidade fosse incorporada como eixo estruturante das políticas públicas. Em muitos países, políticas universalistas foram implementadas sem mecanismos redistributivos capazes de compensar desigualdades pré-existentes. Como resultado, escolas que atendem populações mais vulneráveis seguem operando com menos recursos, infraestrutura mais precária, maior

rotatividade docente e piores condições de aprendizagem. O acesso formal, nessas circunstâncias, não se converte em igualdade de oportunidades reais.

Outro fator central é a insuficiência e regressividade do financiamento educacional. O relatório demonstra que países que dependem excessivamente de arrecadação local, de financiamento privado ou de mecanismos competitivos tendem a aprofundar desigualdades entre redes, territórios e instituições. Sem financiamento progressivo e redistributivo, não é possível garantir que os estudantes que mais precisam recebam mais apoio. A desigualdade educacional, portanto, não decorre da escassez abstrata de recursos, mas de escolhas políticas sobre como esses recursos são alocados.

Além disso, persistem desigualdades significativas ao longo da trajetória educacional. A educação pré-primária (educação infantil) continua excludente para crianças pequenas em contextos de pobreza; a educação secundária (ensino médio) segue sendo um ponto crítico de evasão e fracasso escolar; e a educação pós-secundária (ensino superior), embora expandida, permanece amplamente elitizada. A cada transição entre níveis, o sistema educacional filtra e exclui progressivamente os estudantes em situação de maior vulnerabilidade, revelando que a desigualdade não é um acidente, mas um padrão sistemático.

As desigualdades de gênero e as desigualdades regionais aprofundam esse cenário. Embora meninas tenham alcançado ou superado indicadores de matrícula em diversos contextos, persistem barreiras relacionadas à violência, à segregação por áreas de formação e às oportunidades pós-escolares. Do ponto de vista regional, países e territórios com menor capacidade fiscal ou histórica dependência de cooperação externa enfrentam maiores dificuldades para sustentar políticas educacionais equitativas e de qualidade.

Por fim, o relatório evidencia que a produção de dados e o monitoramento educacional, embora tenham avançado, ainda não são plenamente utilizados para orientar decisões políticas transformadoras. Em muitos casos, informações sobre desigualdades são conhecidas, mas não resultam em mudanças substantivas nas prioridades governamentais. A distância entre diagnóstico e ação política contribui para a reprodução do acesso desigual à educação.

Dessa forma, passados 25 anos de avanços, o acesso à educação segue não equitativo às vésperas de 2030 porque os sistemas educacionais cresceram sem redistribuir poder, recursos e oportunidades. O Relatório GEM 2026 deixa claro que alcançar a equidade educacional não depende apenas de acelerar o ritmo de expansão, mas de reorientar profundamente as políticas públicas, colocando a equidade no centro das decisões sobre financiamento, governança, organização dos sistemas e prioridades sociais. A contagem regressiva para 2030, portanto, não é apenas temporal: é um chamado para corrigir escolhas estruturais que, até agora, limitaram a realização plena do direito à educação para todos.

Referência

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Global education monitoring report 2026: access and equity – countdown to 2030*. Paris: UNESCO; 2026. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000397618