

EDUCAÇÃO

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza (editor)

Marco Antônio Carvalho Natalino

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Educação

Milko Matijasic

Carolina Esther Kotoviz Rolon

Paulo Meyer do Nascimento

Sérgio Doscher da Fonseca

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

EDUCAÇÃO¹

1 APRESENTAÇÃO

A educação brasileira foi seriamente atingida pela Covid-19, em suas vertentes pública e privada e nos segmentos básico e superior. Esse cenário gerou desafios sem precedentes, sendo muito debatido na arena pública desde março de 2020. As escolas são instituições que concentram pessoas e isso, *per se*, representa um risco sanitário.

Decorre daí que o fechamento das escolas representou uma das medidas iniciais que caracterizaram a quarentena, e a sua reabertura, no início de outubro de 2020, ainda é um processo incipiente, com muitas variações entre as Unidades da Federação (UFs), contando, ainda, com uma volta bastante parcial do seu público. A tendência relativa à retomada das atividades escolares é incerta, pois professores, pais e alunos ainda hesitam em fazê-lo, considerando que isso os coloca diante de um dilema: estimular o retorno para restabelecer a sociabilidade, atenuando os efeitos psicológicos e sociais decorrentes do isolamento, ou mantê-lo, para evitar os riscos que decorrem da pandemia.

Para lidar com os desafios impostos pela quarentena, a educação básica e a superior precisaram adotar as aulas remotas, com a necessidade de adaptação de professores, alunos, pais e das próprias instituições de ensino. Em geral, o público da educação presencial não estava afeito a essa abordagem, e as exigências impostas pela pandemia não poderiam fazer com que fosse adotada, *ad hoc*, a educação a distância (EAD) – que possui metodologia própria com professores treinados ao ensino via ambiente virtual e que utiliza material didático adaptado à situação –, pelo simples fato de que as escalas de cobertura requeridas, com especial destaque para a educação básica, não estavam disponíveis em março de 2020, quando as escolas foram fechadas.

As circunstâncias geradas pela pandemia, no ambiente escolar, colocaram em relevo as aguçadas desigualdades que representam a marca da sociedade brasileira, ao revelar as diferenças entre gerações de professores para a utilização de tecnologias da informação e comunicação (TICs) e, muito especialmente, entre alunos que, não raro, residem em ambiente mal adaptados às atividades escolares,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/educacao>

sem a disponibilidade de equipamentos de telefonia móvel, computacionais ou mesmo de internet via banda larga para ter acesso a esse universo que passou a ser simbiote com o sistema escolar.

Diante do cenário exposto até o aqui, o capítulo buscará analisar o universo de informações e desafios inerente ao sistema educacional brasileiro, com vistas a organizar o debate e propiciar ao leitor um volume de informações coerente e multifacetado para compreender esse cenário. Além disso, haverá um esforço para analisar o que pode ser feito em matéria de políticas públicas para superar os atuais desafios. Assim, o capítulo contará, além desta apresentação, com duas seções adicionais: a primeira apresenta e analisa as principais medidas de políticas públicas em educação em 2019 e 2020 na educação básica e na superior; enquanto a segunda se aprofunda em temas relativos a esse escopo em meio à pandemia, colocando em destaque os desafios que daí decorrem. Ao final, será apresentada a conclusão do estudo.

2 PRINCIPAIS PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A seção que se inicia tem por meta colocar em relevo as principais proposições de políticas públicas da esfera federal de governo, com foco em 2019 e 2020. Esta seção será composta por subseções focalizando o ensino básico e o superior.

2.1 Principais propostas para a educação básica

A atual gestão do Ministério da Educação (MEC) avançou em duas áreas por ela priorizadas: a alfabetização e o fomento das escolas cívico-militares.² Nesse sentido, ainda em 2019, tal ministério lançou a Política Nacional de Alfabetização (PNA) em abril³ e o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim)⁴ em setembro, ações estas para implementar o novo ensino médio e o fluxo escolar e a aprendizagem nos anos finais do ensino fundamental. Por fim, o novo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) foi aprovado em 2020.

2.1.1 Alfabetização

Dois princípios que guiam as ações e os programas que constituem a PNA são o foco no método de alfabetização, baseado nas ciências cognitivas, e a centralidade da família no processo de alfabetização das crianças. Nesse contexto, o programa Tempo de Aprender visa difundir: o método fônico na alfabetização com ações voltadas para a formação continuada de professores alfabetizadores e de gestores educacionais que

2. Para uma análise da nova estrutura do MEC, ver o capítulo *Educação*, do Boletim de Políticas Sociais (BPS), n. 27 (Ipea, 2020). Com o Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019, a subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares se tornou uma diretoria da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC.

3. As informações da PNA, de seus programas e ações estão disponíveis no link: <<https://bit.ly/3dHYSyx>>.

4. O decreto que institui o Pecim está disponível em Brasil (2019a).

trabalham no ciclo de alfabetização; a democratização de recursos educacionais para a alfabetização; a avaliação do nível de alfabetização dos alunos e das ações no âmbito da PNA; e a valorização dos profissionais alfabetizadores por meio de uma premiação por desempenho. Apesar de ter avançado na definição das ações que compõem o Tempo de Aprender e nas parcerias com instituições para realizar essas ações, a maior parte delas não foi concretizada em 2020.

A principal realização do Tempo de Aprender foi a disponibilização de um curso de formação continuada em práticas de alfabetização *on-line* para os professores das redes que aderiram ao programa. O *site* do programa destaca que a formação é voltada à prática da alfabetização, para saber lidar com os desafios desse ciclo. Também está prevista uma formação para gestores educacionais – diretores, coordenadores pedagógicos e secretários de Educação – a ser elaborada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), todavia ela não foi disponibilizada *on-line* em 2020.

Outras ações anunciadas, porém não concretizadas em 2020, são formações presenciais e bolsas de intercâmbio para professores alfabetizadores realizarem o curso Alfabetização Baseada na Ciência, na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. Esse projeto conta com a parceria da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para selecionar e implementar as bolsas. O objetivo é que os professores que tenham realizado o curso adaptem o método aprendido em Portugal para as escolas brasileiras.

O segundo eixo do programa Tempo de Aprender tem a finalidade de democratizar o acesso a recursos educacionais para a alfabetização, ações importantes para dar condições aos professores de aplicarem seus conhecimentos à realidade da sala de aula. Para tanto, o MEC está desenvolvendo, em parceria com a Universidade Federal de Goiás (UFG), o Sistema On-line de Recursos para a Alfabetização (Sora), que conta com estratégias de ensino, atividades, avaliações e uma ferramenta para construção de planos de aula disponibilizada aos professores alfabetizadores das redes públicas que aderirem a esse programa.

Outra ação anunciada nesse eixo é o apoio financeiro às escolas para o custeio de assistentes alfabetizadores por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ademais, o MEC se comprometeu em elaborar uma avaliação, de forma amostral, das escolas que participam do programa, para analisar seu impacto. Essas avaliações não ocorreram em 2020.

Em consonância com o reconhecimento da centralidade da família no processo de alfabetização, o MEC lançou o programa Conta pra Mim. Voltado ao fomento da literacia familiar, o programa visa estimular os pais e os cuidadores de crianças em idade pré-escolar a ler, contar histórias e brincar com seus filhos, preparando-os

para a alfabetização na escola. O Conta pra Mim foi lançado em 2019 e, no início de 2020, o MEC publicou uma série de vídeos *on-line* de caráter didático-informativo, voltado aos pais e cuidadores, sobre a importância de ler e brincar com as crianças pequenas e com dicas de como incorporar essas atividades no dia a dia. Além disso, o ministério disponibilizou, na página do programa, áudios com contação de histórias, cantigas e fábulas. Livros com histórias, fábulas e imagens voltados para as crianças na primeira infância também estão disponíveis no *site* para *download* e impressão.

O programa previa para 2020 oficinas destinadas às famílias para transmitir técnicas de literacia infantil, mas esses encontros não foram realizados em 2020 devido às medidas de distanciamento social. O principal desafio do Conta pra Mim é chegar às famílias com baixo capital cultural e incentivar os adultos que não tem hábito da leitura, livros infantis em casa e dispositivos com acesso à internet a lerem para seus filhos. Essa é uma iniciativa muito importante, pois diversos estudos, citados inclusive pelo MEC, destacam que crianças estimuladas na primeira infância por meio de leituras e brincadeiras apresentam melhores resultados ao longo de sua escolarização. Portanto, a realização desses encontros presenciais, quando possíveis, contribuirá para reduzir as desigualdades ligadas à origem social e ao nível de capital cultural dos pais que incidem sobre as oportunidades escolares de crianças desde a primeira infância.

2.1.2 Melhora da aprendizagem e do fluxo escolar nos ensinos fundamental e médio

O principal desafio nos ensinos fundamental e médio é garantir a aprendizagem de todos os alunos na idade certa. A Meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE) utiliza o índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb) como indicador de aprendizagem na idade certa. Apenas o Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental ultrapassou a meta estabelecida nesse plano para 2019 (a meta para 2019 era de 5,7 e o Ideb medido foi de 5,9). Nos anos finais do ensino fundamental, o Ideb de 4,9 em 2019 ficou aquém da meta de 5,2. No ensino médio, a distância foi maior entre a meta do Ideb para 2019 de 5,0 e o Ideb medido de 4,2. Os problemas de fluxo escolar e de aprendizagem se agravam ao longo dos *cursus* escolar.

Para melhorar a aprendizagem na idade certa nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, a nova gestão do MEC privilegiou o Pecim, bandeira de campanha de Jair Bolsonaro, ao criar uma diretoria⁵ voltada para sua implementação na SEB do MEC. As escolas militares e dos bombeiros existem desde a época colonial, mas esse modelo ganhou visibilidade nos últimos anos

5. O Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019, mudou a estrutura regimental do MEC, que tinha sido estabelecida pelo Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019. Na SEB, a Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares se tornou a Diretoria de Políticas para Escolas Cívico-Militares (Brasil, 2019b).

com o bom desempenho de seus alunos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que é explicado em parte pela forte seleção para entrar nessas escolas.⁶ Todavia, o objetivo do Pecim é implementar esse modelo em escolas em situação de vulnerabilidade social, alterando o público tradicionalmente selecionado das escolas militares.

O Pecim é, portanto, uma política de educação prioritária⁷ que busca equalizar as oportunidades escolares difundindo a disciplina e a gestão de escolas militares. Nesse sentido, esse programa é desenvolvido em parceria com o Ministério da Defesa: os militares atuam no apoio à gestão escolar e educacional, e os professores e profissionais da educação seguem responsáveis pelo trabalho didático-pedagógico. No entanto, o escopo do Pecim é pequeno: apenas 54 escolas serão incluídas a cada ano no programa, um número ínfimo no universo das 47.758 escolas públicas que ofertavam os anos finais do ensino fundamental e das 20.450 escolas públicas que ofertavam o ensino médio em 2019 (Inep, 2020).

A nova gestão do MEC anunciou que iria formular uma política para aprendizagem na idade correta e revisar o Programa Novo Mais Educação para combater a distorção idade-série no ensino fundamental. De acordo com consulta feita pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) à SEB, o Programa Novo Mais Educação foi encerrado em dezembro de 2019. Este oferecia aulas de língua portuguesa, matemática e atividades esportivas ou artísticas no contraturno escolar. Ao longo do primeiro semestre de 2020, o MEC não apresentou uma política específica para fomentar a aprendizagem na idade correta destinada aos alunos dos anos finais do ensino fundamental. O baixo Ideb para essa etapa de ensino, no entanto, indica que o problema da repetência e do baixo nível de aprendizado nos anos finais do ensino fundamental é grave.

Com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino médio e melhorar adaptá-lo às necessidades dos jovens, a reforma desse nível de ensino, instituída por meio da Lei nº 13.415/2017, tem como bases a criação de itinerários formativos e a ampliação da carga horária anual de oitocentas horas para 1 mil horas até 2022. De acordo com o Censo Escolar, em 2019, 10,8% dos alunos do ensino médio estavam em tempo integral, o que corresponde a 807 mil matrículas, das quais 665 mil estavam em escolas estaduais.

Em dezembro de 2019, o MEC publicou a Portaria nº 2.116, que estabeleceu novas diretrizes para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI). Ao reduzir as exigências para participar do programa e a abrangência dentro das escolas beneficiadas pelo EMTI, tal ministério diz responder

6. Para mais informações, ver Benevides e Soares (2020) e Oliveira *et al.* (2017).

7. Sobre o surgimento e a evolução das políticas de educação prioritária na Europa, onde estão mais consolidadas, ver Rochex (2011).

a demandas dos secretários de Educação e facilitar a transição para o tempo integral, priorizando escolas em situação de vulnerabilidade escolar.⁸ As redes estaduais são responsáveis pela oferta do ensino médio e, para auxiliá-las na transição para a nova estrutura curricular do ensino médio, o MEC deu continuidade ao Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio, no qual técnicos dessa instituição auxiliam as secretarias estaduais de Educação a implementarem as novas diretrizes do ensino médio e integrarem os conteúdos presentes na Base Nacional Curricular Comum em escolas-piloto, para, então, propor um currículo de acordo com a nova estrutura desse nível de ensino. Essas ações de implementação do novo ensino médio contam com recursos obtidos por meio de um empréstimo com o Banco Mundial.⁹

2.1.3 Fundeb

Uma discussão central para a educação básica em 2020 foi sobre a continuidade do sistema de fundos para o financiamento das matrículas na educação básica no Brasil. O fim da vigência do Fundeb, em dezembro de 2020, motivou as discussões para a criação de um novo fundo para substituí-lo. O novo Fundeb tornou-se permanente ao entrar na Constituição como a Emenda Constitucional (EC) nº 108.

Ao longo de 2019, foi construída uma redação colaborativa envolvendo deputados, senadores, entidades educacionais e organizações da sociedade civil que atuam na educação; nesse sentido, esse texto permitiu um consenso em torno da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15/2015, de autoria de Raquel Muniz, do Partido Social Cristão de Minas Gerais (PSC-MG), cuja relatora foi a deputada professora Dorinha Seabra Rezende, do Democratas de Tocantins (DEM-TO). Dessa forma, tal PEC foi promulgada no Congresso Nacional, em 26 de agosto de 2020. Por sua vez, a Lei nº 14.113/2020 foi estabelecida para regulamentar o novo Fundeb, permitindo a entrada em vigor em 1º de janeiro de 2021.

O sistema de fundos de natureza contábil para o financiamento da educação brasileira foi criado para corrigir desigualdades, promover o acesso a uma educação de qualidade e valorizar o salário dos professores da rede pública de ensino básico. Os municípios e as UFs brasileiras têm arrecadação muito desigual, e, apesar da vinculação de recursos de 25% da arrecadação para financiar a educação básica pública, municípios e UFs com arrecadação baixa teriam uma baixa capacidade para desenvolver as suas redes de ensino. Em 1996, a EC nº 14 criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), para o desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental e o pagamento de seus professores, entrando em vigência em 1º de janeiro de 1998, tendo expirado em 2006. Por sua vez, o Fundeb entrou em vigor em 1º de janeiro de 2007, expandindo a

8. Sobre as novas diretrizes do EMTI, ver Lima (2019).

9. Para mais informações a respeito dos recursos extras obtidos junto ao Banco Mundial, ver Brasil (2020b).

abrangência para todas as etapas da educação básica. Com a aprovação da EC nº 108/2020, esse fundo tornou-se permanente. O quadro 1 apresenta as principais características e compara o novo Fundeb ao Fundeb.

QUADRO 1

Características do novo Fundeb, comparado com as do Fundeb

Nome	Fundeb	Novo Fundeb
Vigência	2007-2020	2021-permanente
Complementação da União	10% da receita total dos fundos estaduais.	Aumento gradual até atingir 23% da receita total dos fundos estaduais no sexto ano.
Lógica de distribuição dos recursos oriundos da complementação da União	10% para os fundos estaduais que não atingiam o valor anual por aluno (VAAF).	10% para os fundos estaduais que não atingirem o VAAF (leva em conta apenas os recursos do Fundeb). 10,5% para os estados e municípios cujo valor anual total por aluno (VAAT) não atingir o mínimo (cálculo leva em conta todos os recursos do ente destinados à educação). 2,5% para as redes que melhoraram a aprendizagem e reduziram as desigualdades.
Piso para valorização do magistério	60%.	70%.
Profissionais remunerados com dinheiro dos fundos	Docentes, profissionais de suporte pedagógico, direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.	Inclui psicólogos e assistentes sociais atuando nas escolas, além de docentes, profissionais de suporte pedagógico, direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Fonte: Brasil (2020c).

O novo Fundeb manteve a abrangência e a constituição do Fundeb: ele é constituído de 26 fundos estaduais e um fundo distrital. Os fundos são alimentados por 20% da arrecadação dos estados e municípios de uma cesta de tributos.¹⁰ A lógica de distribuição dos recursos arrecadados em cada fundo estadual também foi mantida: os recursos são redistribuídos dentro de cada estado entre as redes municipais e a rede estadual de educação básica, de acordo com o número de matrículas no nível de educação prioritária de cada rede de ensino, ponderadas com valores de 0,80 a 1,30, segundo o nível de ensino e características da oferta. Este podem ser: rural/urbano, tempo parcial/integral ou em regime de alternância, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Indígena ou Quilombola, Atendimento Educacional Especializado, Estabelecimento Conveniado. A base de cálculo (valor 1,0) é a matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental, em tempo parcial, em escola localizada na área urbana.

10. A composição financeira do novo Fundeb está especificada na seção II da Lei nº 14.113/2020 (Brasil, 2020c).

A arrecadação e o número de matrículas na educação básica pública variam de um estado para o outro, portanto o VAAF transferido do Fundeb para as redes municipais e estaduais de ensino é diferente de um estado para o outro. Um piso com o VAAF mínimo é fixado anualmente. A lei do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, aprovada em 2008, compõe a base de cálculo do VAA mínimo.

O novo Fundeb alterou o percentual e a forma de redistribuição dos recursos advindos da complementação da União; sendo assim, esta deve aumentar progressivamente o percentual de sua complementação até atingir o equivalente a 23% do aporte total dos estados e municípios aos fundos até o sexto ano de vigência.¹¹ Desse percentual, 10,5% serão destinados aos fundos estaduais que não atingem o VAAF; outros 10,5%, às redes municipais e estaduais que não atingirem o VAAT, que considera todos os recursos destinados à educação e não apenas os recursos transferidos por meio do Fundeb. Essa nova regra torna a redistribuição dos recursos ainda mais equitativa, pois existem municípios em estados ricos com baixa arrecadação própria e, conseqüentemente, com baixa capacidade de financiar a educação básica. Por fim, 2,5% da complementação da União serão destinados às redes que melhorarem o desempenho de seus alunos, reduzindo desigualdades. Os indicadores para calcular essa redistribuição serão definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representantes do MEC, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do FNDE, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da Undime.

Os estados e municípios devem aplicar não menos de 70% dos recursos do novo Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica. Profissionais concursados alocados em outras áreas da administração pública não podem ser remunerados com recursos provenientes do Fundeb. O novo Fundeb inclui psicólogos e assistentes sociais trabalhando entre os profissionais da educação básica a serem remunerados com os seus recursos. O art. 29 da Lei nº 14.113/2020 que regulamenta o novo Fundeb proíbe a utilização desses recursos para pagar aposentadorias e pensões.¹²

Sobre a transparência e o controle social dos recursos transferidos aos entes por meio do Fundeb, a lei que regulamenta o novo fundo diz que os recursos serão transferidos para uma conta específica. As administrações municipais e estaduais

11. Esse aumento de recursos federais destinado ao novo Fundeb é permitido, pois a EC nº 95, que instituiu o teto dos gastos, excluiu o Fundeb do cálculo (Brasil, 2016, art. 107, § 6º).

12. O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria no Fundeb em 2019 que gerou o Acórdão nº 734 de 2020 (TCU, 2020) e detectou que alguns municípios e estados utilizavam recursos do fundo para pagamento de aposentadorias e pensões, mas continuavam adimplentes no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). O TCU defende que o FNDE deveria avaliar a declaração dos gastos dos entes e punir quem não cumpre o disposto legais.

devem disponibilizar, em suas páginas na internet, dados do recebimento e da aplicação dos recursos do Fundeb. Além disso, devem registrar bimestralmente os gastos com recursos do Fundeb no sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação. Os dados da utilização dos recursos do Fundeb informados ao MEC devem ser comparáveis aos informados aos tribunais de contas, e os sistemas devem garantir o acesso irrestrito a esses dados.¹³ O novo Fundeb mantém o sistema de conselhos de acompanhamento e controle social. Estes devem ser instituídos por cada ente federativo, ter acesso irrestrito aos gastos e elaborar pareceres sobre a aplicação dos recursos do Fundeb.

2.2 Ensino superior

Em relação aos principais aspectos jurídico-institucionais que merecem destaque para analisar, mais adiante, o panorama da educação superior em meio à pandemia da Covid-19, cabe destacar o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores (Future-se), para instituições federais, e a legislação referente ao aumento da parcela de EAD, para cursos presenciais.

2.2.1 Projeto Future-se: busca de reorganização para instituições federais

Quase um ano após o lançamento do projeto Future-se, do MEC, a Câmara dos Deputados recebeu o projeto de lei (PL) que passou a ser conhecido como PL nº 3.076/2020. O Future-se foi lançado de início, em 17 de julho de 2019, em meio à polêmica do contingenciamento das universidades federais. A proposta, segundo o MEC, é para aumentar a autonomia administrativa das universidades e estimulá-las a captar recursos próprios, que auxiliem na sua manutenção. Para participar, cada universidade ou instituto federal precisa aderir ao programa e deverá assinar um contrato de resultado com o ministério.

Na proposta original, as instituições federais de ensino superior (Ifes) poderão: fazer parcerias público-privadas; ceder prédios e lotes; criar fundos patrimoniais com doações de empresas ou de ex-alunos; ceder os direitos de nomes de *campi* e edifício; e utilizar a Lei Rouanet para projetos culturais.

A adesão das Ifes ao Future-se é voluntária. O MEC afirma que se trata de criar uma forma adicional de custeio dessas instituições. Como estas sofrem com contingenciamentos e alegam que têm suas atividades prejudicadas com os bloqueios de orçamento, a solução apresentada pelo governo é firmar parcerias entre a União, as universidades e as organizações sociais.

13. O Relatório de Avaliação nº 201900353 realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), o qual avaliou os instrumentos de monitoramento orçamentário-financeiro do Fundeb em 2019, destacou que a forma como os dados eram coletados e disponibilizados pelo FNDE por meio do Siope não favorecia o controle social. Tais dados eram coletados e disponibilizados por etapa de ensino. No entanto, o ideal seria acompanhar o gasto por escola, relacionando-o com indicadores que permitem uma avaliação dos resultados dos serviços educacionais ofertados pelo ente, para qualificar o gasto, permitir comparação entre entes e fornecer parâmetros sobre a qualidade do gasto (CGU, 2019).

Quando foi lançado, o projeto recebeu diversas críticas. Diante disso, o MEC abriu um canal para receber contribuições das instituições de ensino. Depois, instituiu uma comissão de juristas para validar o Future-se. Em janeiro de 2020, o ministério abriu uma consulta ao público em geral. Após o fim do prazo de envio, o texto foi reformulado.

Na exposição de motivos do PL nº 3.076/2020, foram colocados vários aspectos em destaque, como os descritos a seguir.

- O programa Future-se é direcionado às Ifes e tem por finalidade criar incentivos para que essas instituições expandam as suas fontes adicionais de custeio.
- Não é possível ignorar que é limitada a capacidade do orçamento público para atender a todas as demandas sociais, sendo o Brasil muito heterogêneo nas perspectivas econômica, regional, social, étnica, cultural e educacional, não esquecendo que ainda é preciso universalizar o acesso a vários serviços públicos essenciais. Além disso, é essencial destacar que as restrições orçamentárias são severas em períodos de crise fiscal.

Ainda segundo a exposição de motivos do PL nº 3.076/2020, tendo em vista as restrições do orçamento federal, é indispensável que as Ifes impulsionem fontes adicionais de recursos. O Future-se é uma política voltada a melhorar as condições institucionais para que isso ocorra. O modelo atual de pesquisa nas Ifes é de característica burocrática, que não atende mais às necessidades do pesquisador, exigindo um tempo valioso para esses fins, enquanto deveria focar na atividade finalística.

O PL nº 3.076/2020 destaca que, entre as suas deliberações, cabe: incentivar fontes de custeio privadas adicionais; promover e incentivar o desenvolvimento científico; fomentar a cultura empreendedora; estimular a internacionalização das Ifes; e aumentar as taxas de conclusão e os índices de empregabilidade dos egressos.

O conteúdo do projeto coloca em relevo a observância à autonomia universitária, promoção da simplificação administrativa, representando um direcionamento de ações, a fim de alcançar resultados para a sociedade, por meio de soluções tempestivas e inovadoras com destaque para as premissas a seguir.

- Firmar contrato de resultado das Ifes com o MEC.
- Conceder benefícios às Ifes como contrapartida de resultado aferidos com base em indicadores formulados pelo MEC.
- Promover a internacionalização mediante processo de promoção das relações acadêmico-técnico-científicas interinstitucionais, estimulando a dupla titulação (*double degree*), cotutela ou orientação conjunta de instituições brasileiras e estrangeiras participantes do Future-se, além de estimular a titulação conjunta ou *joint degree* – regime.

O Future-se permite o recebimento de recursos orçamentários adicionais e a concessão preferencial de bolsas da Capes às Ifes. O prazo de vigência de cada contrato entre o MEC e essas instituições não será superior a quatro anos nem inferior a um ano.

2.2.2 EAD em cursos presenciais

Um aspecto amplamente reconhecido no ambiente da educação superior brasileira é o forte crescimento da EAD em seu contexto. Segundo Inep (2019a), vem sendo crescente a liberação de utilização de parte do tempo total do curso com atividades dessa natureza. Para compreender melhor essa questão crucial, serão apresentados, logo a seguir, os conteúdos mais essenciais das portarias nºs 1.428/2018 e 2.117/2019, ambas publicadas no último dia dos respectivos anos.

No âmbito da Portaria nº 1.428/2018, as instituições de ensino superior (IES) que possuam pelo menos um curso de graduação reconhecido poderão introduzir a oferta de disciplinas na modalidade a distância em seus cursos de graduação presenciais, até o limite de 20% da carga horária total do curso.

O limite de 20% poderá ser ampliado para até 40% para cursos de graduação presencial, desde que:

- a IES deve estar credenciada em ambas as modalidades, presencial e a distância, com conceito institucional igual ou superior a 4;
- a IES deve possuir um curso de graduação na modalidade a distância, com conceito igual ou superior a 4; e
- os cursos de graduação presencial que poderão utilizar os limites definidos devem ser reconhecidos, com conceito de curso igual ou superior a 4.

A possibilidade de ampliação da oferta de disciplinas na modalidade a distância não se aplica aos cursos de graduação presenciais da área de saúde e das engenharias.

As avaliações das disciplinas na modalidade a distância em cursos presenciais, bem como as atividades práticas exigidas nas respectivas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), devem ser realizadas presencialmente, na sede ou em um dos *campi* da IES. As IES que optarem pela oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos presenciais deverão atualizar os respectivos projetos pedagógicos, submetendo-os à análise pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), quando do protocolo dos pedidos de reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos.

Por sua vez, no âmbito da Portaria nº 2.117/2019, as IES poderão introduzir a oferta de carga horária na modalidade de EAD na organização curricular de seus cursos de graduação presenciais, até o limite de 40% da carga horária total

do curso. Os processos de pedidos de autorização de cursos ofertados por IES não credenciada para EAD, em que houver previsão de introdução de carga horária a distância, não serão dispensados de avaliação externa *in loco*.

As universidades e os centros universitários devem registrar o percentual de oferta de carga horária a distância no momento da criação de seus cursos à Seres. Ademais, para os cursos em funcionamento, a introdução de carga horária a distância deve ocorrer em período letivo posterior à alteração do projeto pedagógico.

Na fase de parecer final dos processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos presenciais, será analisada a possibilidade de manutenção da oferta de carga horária a distância até o limite de 40% da carga horária total do curso, se ele obtiver conceito igual ou superior a 3 nestes quatro indicadores: i) metodologia; ii) atividades de tutoria; iii) ambiente virtual de aprendizagem; e iv) TICs.

O disposto na Portaria nº 2.117/2019, contudo, não se aplica aos cursos de medicina.

Ao se compararem as portarias nºs 1.428/2018 e 2.117/2019, é possível observar que a última flexibiliza bastante a adoção de EAD para a utilização em cursos presenciais, devido a três questões.

- 1) Na primeira portaria, estão vedados os cursos de graduação de engenharia e medicina e, na última, somente medicina permanece nessa situação.
- 2) Na Portaria nº 1.428/2018, os quesitos para liberar a adoção de EAD exigiam nota 4 nos diversos quesitos de avaliação descritos e, na Portaria nº 2.117/2019, estes passaram a exigir a nota 3.
- 3) Na portaria inicial, a previsão era de até 20% em EAD no tempo total, liberando 40% de forma restritiva e bastante focalizada, enquanto, na segunda portaria, a liberação dos 40% de EAD é mais pronunciada e generalizada.

3 A EDUCAÇÃO BRASILEIRA EM MEIO À PANDEMIA DA COVID-19

A educação brasileira foi profundamente afetada pela pandemia da Covid-19. Problemas que persistem e não equacionados há muito tempo, como as fortes desigualdades sociais, apresentaram seus reflexos com vigor em meio a esse contexto. Para lidar com essa conjuntura, esta seção contará com os seguintes tópicos: acesso à internet, situação da educação básica e, finalmente, situação da educação superior.

3.1 Educação: acesso discente às tecnologias para ensino remoto emergencial

A pandemia da Covid-19 paralisou as atividades presenciais de ensino-aprendizagem em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino no Brasil durante boa parte de 2020. A situação extrema causada pela pandemia impôs a discussão de alternativas

para que situações assim não resultem na anulação do ano escolar nas redes públicas de ensino de todo o país. Trata-se de um debate complexo e multifacetário, pois, para além das soluções tecnológicas disponíveis, envolve letramento digital, formação continuada, diversas adaptações pedagógicas e gerenciais nada triviais e dificuldades diversas que as próprias famílias enfrentam para manter suas crianças estudando sem ir à escola.

Não obstante os tantos óbices às atividades de ensino-aprendizagem em tempos de pandemia, recorrer a atividades remotas de ensino-aprendizagem mostrou-se o caminho mais trilhado pelas redes de ensino que colocaram em prática algum protocolo emergencial em 2020. Medidas variadas, desde plataformas digitais e aulas televisionadas à distribuição de material físico a estudantes e suas famílias, foram implementadas.¹⁴

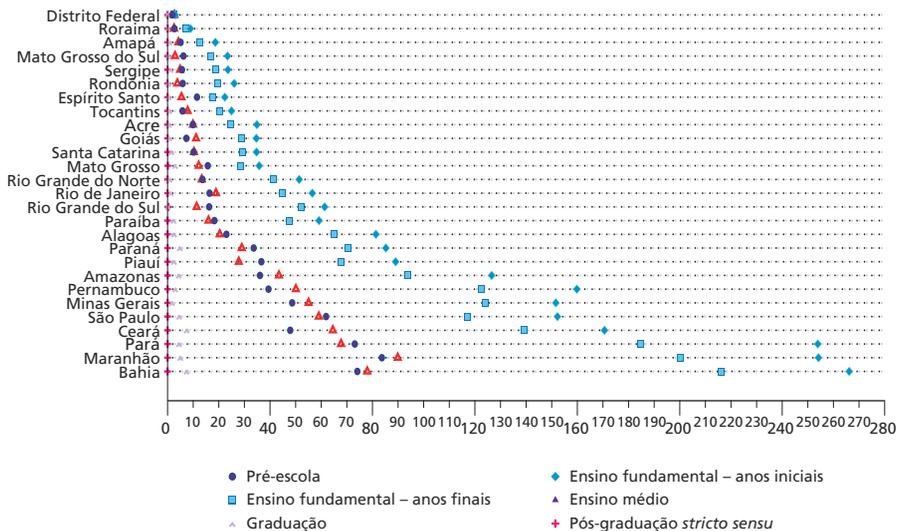
De modo geral, as variadas metodologias de ensino remoto emergencial (ERE) pressupõem a dotação de uma infraestrutura que permita ao estudante acompanhar as atividades de ensino-aprendizagem mediadas por alguma tecnologia – como por meio de: aplicativos de comunicação instantânea, plataformas *on-line* de conteúdo educacional; ou programas interativos de TV ou de rádio. No caso de uma pandemia, a necessidade de distanciamento social exige que o ERE chegue à casa do estudante. Uma eventual política de universalização do acesso a atividades remotas de ensino-aprendizagem demanda, pois, múltiplas estratégias.

O caminho mais direto para que atividades remotas de ensino-aprendizagem cheguem às casas dos estudantes é por meio da internet. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua 2018 permitem estimar, contudo, que 5,8 milhões dos estudantes de instituições públicas de ensino (da pré-escola à pós-graduação) não tinham acesso domiciliar à internet em banda larga ou 3G/4G para participar efetivamente dessas atividades. Isso representa quase 14% do total de estudantes de instituições públicas de ensino. O gráfico 1 mostra a distribuição por UF.

14. Para mais informações, acessar o *link*: <<https://bit.ly/3uHp9Di>>.

GRÁFICO 1

Estimativa do número de estudantes de instituições públicas que não dispunham de acesso domiciliar à internet em banda larga ou 3G/4G, por UF – Brasil (2018)
(Em 1 mil)



Fonte: Nascimento *et al.* (2020), a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Inep e da Capes.

As regiões Norte e Nordeste são as mais afetadas. Dos dez estados com maior número absoluto de estudantes sem acesso domiciliar à internet, sete estão nessas duas regiões – quatro deles à frente até mesmo de São Paulo e Minas Gerais, que são os estados mais populosos do país. Os dados indicam ainda que a falta de acesso é mais marcante no meio rural do que no meio urbano, mais no interior do que nas capitais, mais entre pessoas negras do que entre as brancas e muito mais entre estudantes de baixa renda (Nascimento *et al.*, 2020).

Costuma-se falar na distribuição de *tablets* ou celular e de *chips* de dados como solução para a universalização do acesso ao ensino remoto. A tabela 1 mostra, no entanto, que essa solução não é suficiente, pois deixaria de fora 3,2 milhões de estudantes – contingente que não dispunha sequer de sinal de celular em casa, requisito fundamental para que o equipamento a ser distribuído tenha funcionalidade.

TABELA 1

Alcance de uma hipotética política de distribuição de *chips* de dados ou de celular/*tablet* a estudantes sem acesso domiciliar à internet (somente estudantes de instituições públicas de ensino)

Nível ou etapa de escolarização	Entre estudantes do ensino regular público sem acesso domiciliar à internet em banda larga ou 3G/4G para atividades remotas de ensino-aprendizagem					
	<i>Chip</i> de dados seria suficiente para se conectar à internet		Precisaria de um <i>chip</i> de dados e de um equipamento para se conectar		Sem sinal de celular em casa	
	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade
Pré-escola	4	30 mil	53	400 mil	43	300 mil
Ensino fundamental – anos iniciais	11	250 mil	28	650 mil	61	1,4 milhão
Ensino fundamental – anos finais	11	210 mil	28	540 mil	61	1,2 milhão
Ensino médio	34	250 mil	26	200 mil	40	300 mil
Graduação e pós-graduação	62	40 mil	5	3 mil	33	20 mil
Da pré-escola à pós-graduação	15	800 mil	30	1,8 milhão	55	3,2 milhões

Fonte: Nascimento *et al.* (2020), a partir de dados do IBGE, do Inep e da Capes.

Para quem sequer dispõe de sinal de rede móvel em casa para viabilizar a conexão à internet com um celular ou *tablet* e um *chip* de dados, algumas redes estaduais e municipais de educação básica recorreram a aulas televisionadas para contornar esse problema.¹⁵ Outras se viram compelidas a enviar material físico para a casa dos estudantes. Uma alternativa poderia ser permitir acesso desses estudantes à escola ou ao *campus* do seu curso, em horários pré-agendados, a fim de que pudessem acessar o conteúdo *on-line* de lá. No ensino superior, esta é uma alternativa palatável, dado que, em regra, as instituições dispõem, em seus *campi*, de laboratórios com computadores conectados à internet.¹⁶ No caso da educação básica, contudo, a realidade em grande número de escolas não é essa (Kubota, 2020).

Uma hipotética política nacional de universalização do acesso ao ERE, portanto, passaria pela distribuição de *kits* de conversão à TV digital, já instalados aplicativos que permitam interatividade local, possibilitando a difusão de conteúdo complementar ao vídeo. Essa tecnologia torna possível, por exemplo, enquetes. O que não permite é o professor, na outra ponta, receber as respostas de seus alunos às enquetes apresentadas, nem outras interações aluno-professor pela programação da TV. Para isso, seria necessária interatividade total, que exige conexão à internet ou por telefone. Como a atividade remota via TV digital está sendo cogitada aqui como alternativa, quando se carece de infraestrutura mínima para conexão à

15. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFUyG9>>.

16. Para mais informações, ver os microdados de anos recentes dos censos da educação superior em: <<https://bit.ly/3kxhGll>>.

internet, pressupõe-se interação local, em que o equipamento já vai com aplicativos e conteúdos pré-instalados.¹⁷

A inclusão da TV como alternativa viabiliza o acesso ao ERE a quase 3 milhões de estudantes. Ainda assim, pelo menos 200 mil alunos precisariam de material impresso para estudar por conta própria, pois nem mesmo acesso à televisão tinham em seus domicílios.

Os dados sugerem que uma eventual política de universalização do acesso ao ERE entre estudantes de instituições públicas demandaria a distribuição de *chips* de dados (suficiente para cerca de 800 mil estudantes), de *tablets* ou celulares com *chip* de dados (necessários para 1,8 milhão) e de *kits* de TV digital ou até mesmo de apostilas e outros materiais físicos para os cerca de 3,2 milhões de estudantes para quem a conexão via internet não seria viável (pois, em seus domicílios, ainda não chega sinal de telefonia celular para que os *chips* de dados funcionem). Nascimento *et al.* (2020) estimam que o custo para a aquisição desses equipamentos (sem incluir os custos para sua distribuição) seria de, aproximadamente, R\$ 3,8 bilhões. Este montante equivale, por exemplo, a quase três vezes o total destinado em 2020 para a aquisição de livros didáticos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Em dezembro de 2020, a Câmara dos Deputados aprovou o PL nº 3.477/2020, que dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e aos professores da educação básica pública. Até o fechamento deste boletim, esse PL ainda aguardava apreciação pelo Senado. Outros PLs semelhantes tramitavam, tendo em comum o uso de recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) para custear as políticas propostas. Os dados aqui apresentados sugerem que o sucesso dessas iniciativas depende da expansão da infraestrutura de telecomunicações a áreas onde serviços de internet e de telefonia móvel não chegavam em 2020. Dado o caráter emergencial trazido pela pandemia, é provável que tais iniciativas não prescindam de políticas complementares que façam chegar o ERE também por outros meios (como TV, rádio e material impresso), ao menos até que o acesso à internet seja realidade para estudantes, docentes e escolas de todo o Brasil.

A dificuldade em estudar durante o período da pandemia pode ser uma fonte de ampliação da desigualdade no futuro. As consequências negativas do afastamento das escolas podem ser ampliadas, uma vez que afetam quem já se encontrava em desvantagens de oportunidades por conta de condições econômicas e sociais piores do que as de quem acessa o ERE. O crescimento das disparidades socioeconômicas e regionais só será de todo conhecida nos anos por vir, mas, desde já, estas impactam o planejamento e a execução de políticas educacionais em todas as esferas da administração pública.

17. Sobre interatividade na TV digital, ver Ribeiro *et al.* (2016).

3.2 A educação básica em meio à pandemia da Covid-19

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou emergência em saúde pública em decorrência da pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-COV-2). No mesmo dia, um decreto do governador do Distrito Federal suspendeu as aulas nas escolas públicas e privadas por cinco dias, período que foi posteriormente prorrogado. Ao longo da segunda quinzena de março, decretos estaduais suspenderam as aulas na educação básica em todas as UFs. Assim como no caso da suspensão das aulas, as decisões sobre outros desafios impostos pela pandemia, como distribuição de alimentação escolar, estratégias para o ensino remoto, preparação e apoio aos professores para o ensino remoto e retorno às aulas, foram descentralizadas. Por um lado, a descentralização reflete a divisão de responsabilidades em matéria de educação básica definida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); por outro, ele revela a falta de coordenação do MEC, papel que a LDB confere à União.

Os estados, os municípios e a União atuam em regime de colaboração para garantir a oferta da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, conforme o art. 8 da LDB (Lei nº 9.394/1996). Os municípios são responsáveis pela oferta da educação infantil em creches e pré-escolas e, prioritariamente, do primeiro ciclo do ensino fundamental; os estados, por sua vez, devem assegurar o ensino fundamental e atuar com prioridade na oferta do ensino médio. Desse modo, estados e municípios devem colaborar para garantir a oferta do ensino fundamental a todas as crianças, adolescentes e jovens ou adultos que não tiveram acesso a esse nível de ensino na idade adequada.

Entre as competências da União com relação à educação básica, são destacadas as mais importantes a seguir.

- A coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.
- A prestação de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva.
- A definição, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, de competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum.
- A criação de um Conselho Nacional de Educação (CNE), com funções normativas, de supervisão e com atividade permanente (Brasil, 1996, art. 9^ª).

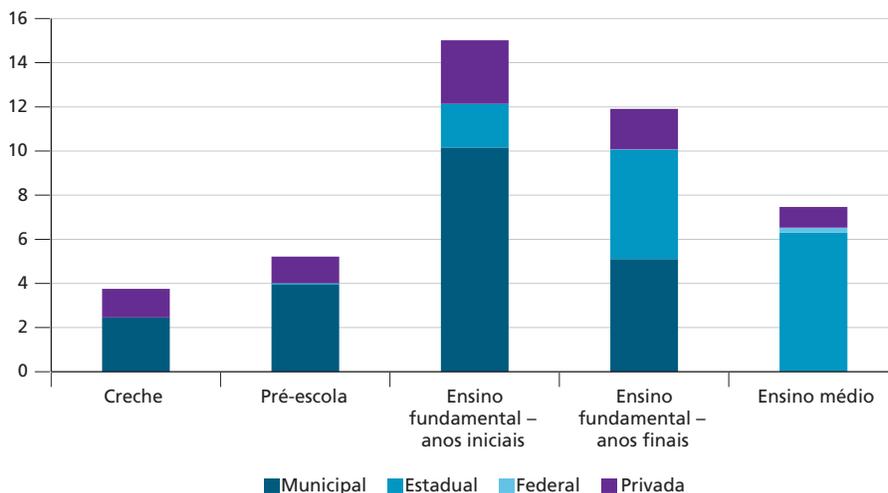
Apesar dessas responsabilidades legais, a União, por meio do MEC, não tomou a frente na organização das respostas aos desafios impostos às escolas e às redes de ensino. O CNE aprovou diretrizes para as escolas durante o período pandêmico. As respostas práticas aos desafios impostos pela pandemia foram tomadas pelas redes de ensino, cuja divisão das prioridades na oferta da educação básica está refletida nas matrículas por etapa de ensino e dependência administrativa (gráfico 2). As matrículas na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental concentram-se nas escolas da rede municipal, enquanto as matrículas no ensino médio, nas escolas da rede estadual. Nos anos finais do ensino fundamental, a divisão entre redes municipais e estaduais é equitativa quando se leva em conta a média brasileira, mas a divisão varia de um estado para o outro.

Há estados que concentram a oferta dos anos finais do ensino fundamental em sua rede de ensino. No Paraná, por exemplo, 85% das matrículas nesse nível de ensino, em 2019, eram em escolas da rede estadual, enquanto, em Alagoas, a porcentagem de matrículas nesse cenário era de 19%, também na rede estadual (Inep, 2020). Por sua vez, a participação da rede privada na oferta da educação básica diminui quando se avança pelas suas etapas.¹⁸ O percentual de alunos matriculados na rede privada foi de 12,5% no ensino médio em 2019, quase metade do percentual de participação da rede privada nas matrículas na pré-escola.

GRÁFICO 2

Distribuição do total de matrículas por etapa de ensino nas redes municipal, estadual, federal e privada (2019)

(Em milhões)



Fonte: Inep (2020).

18. Vale lembrar que, na etapa da creche, os municípios podem realizar convênios com creches privadas, e estas podem receber financiamento advindo do Fundeb. Nas outras etapas da educação básica, isso é vedado.

Os municípios e os estados tomaram medidas com relação a: fechamento das escolas; distribuição da alimentação escolar durante a suspensão das aulas; adoção do ensino remoto; preparação e apoio aos professores para o ensino remoto; e preparação para retomada das aulas.

As fontes dos dados apresentados nesta subseção são as informações prestadas pelas secretarias estaduais de Educação ao Consed, divulgadas na página desse conselho,¹⁹ e os resultados da pesquisa *A Educação não Pode Esperar*, realizada pelo Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE/IRB), que reúne os tribunais de contas municipais e estaduais, em parceria com o instituto de pesquisa Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede). Tal pesquisa investigou as ações relacionadas à pandemia da Covid-19 em 232 redes municipais e 17 redes estaduais de ensino.²⁰ Os dados foram coletados entre maio e junho de 2020, por meio de questionários *on-line* e entrevistas com secretários ou técnicos das secretarias de Educação (Iede, 2020).

3.2.1 Fechamento das escolas e distribuição da alimentação escolar

As aulas foram suspensas por decretos estaduais em todas as UFs, ao longo de março de 2020. Nas redes escolares de São Paulo, Minas Gerais, Paraíba, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Sul, houve antecipação do recesso escolar durante algumas semanas. Depois, a suspensão das aulas presenciais foi prolongada. Uma das primeiras medidas com o fechamento das escolas foi a manutenção da alimentação escolar, uma preocupação digna, visto que muitas famílias ficaram sem renda. A resposta foi rápida em diversas redes estaduais e municipais que, já em março, organizaram-se para distribuir os alimentos adquiridos.

Essas medidas foram respaldadas legalmente pela Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que autorizou, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou aos responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. O valor transferido às redes estaduais e municipais por meio do PNAE cobre parte do custo, e estas redes a complementam com recursos próprios. O quadro 2 apresenta as medidas tomadas pelas redes estaduais de ensino para manutenção da alimentação escolar durante a suspensão das aulas presenciais.

19. Para mais informações, acessar a página do Consed dedicada às ações das secretarias estaduais de Educação durante a pandemia da Covid-19: <<https://bit.ly/3uFUyG9>>.

20. Seleção das redes: para os estados que participaram – pesquisa realizada junto à secretaria municipal da capital do estado e em outros onze municípios sorteados; seis dentre os que tinham o maior número de matrículas no estado e outros cinco dentre os municípios com menor nível socioeconômico do estado. “A decisão por tais critérios – porte e nível socioeconômico – se justifica pela intenção de ter uma amostra que contemple, ao mesmo tempo, redes que impactam um grande número de alunos e outras que atendem a estudantes dos grupos de maior vulnerabilidade” (Iede, 2020, p. 4).

QUADRO 2

Ações das redes estaduais de educação para garantir alimentação de seus alunos

Modalidade	Em vulnerabilidade social	Para todos os alunos	Não informaram
Distribuição de cestas básicas ou <i>kits</i> merenda	Espírito Santo; Mato Grosso; Acre; Sergipe; e Paraná	Amazonas; Tocantins; Amapá; Paraíba; Maranhão; e Santa Catarina	Rio Grande do Norte; Alagoas; e Rio Grande do Sul
Pagamento de um vale-merenda	São Paulo; Rio de Janeiro; Minas Gerais; Goiás; Mato Grosso do Sul; Rondônia; Pernambuco; Piauí; e Distrito Federal (educação básica)	Pará; Ceará; e Distrito Federal (creche)	Bahia

Fontes: Consed e sites das secretarias estaduais de Educação.

Obs.: Roraima nem informou ao Consed nem divulgou informações sobre distribuição da merenda durante a pandemia.

Doze redes estaduais optaram por transferir um valor referente à merenda diretamente aos pais ou aos responsáveis pelos alunos, que poderiam usar este valor na compra de alimentos. Os valores transferidos às famílias variam de R\$ 50 mensais por aluno da rede estadual de Minas Gerais inscrito no Cadastro Único a R\$ 150 mensais para os alunos da rede estadual de Goiás cadastrados no Programa Bolsa Família. Já quatorze redes preferiram entregar uma cesta básica ou um *kit* com alimentos, que foram chamados de *kits* merenda escolar, aos pais ou aos responsáveis dos alunos.

A distribuição de alimentos ou do vale-merenda escolar também ocorreu nas redes municipais de ensino. Das 217 redes municipais questionadas na pesquisa do CTE/IRB e do Iede, 83% afirmaram ter adotado políticas relacionadas à distribuição de merenda ou ao repasse de *vouchers* aos pais ou aos responsáveis dos alunos durante a suspensão das aulas. As ações para distribuição ocorreram em redes municipais localizadas em todas as regiões do país.

Além da organização para garantir a segurança alimentar dos alunos matriculados nas redes estaduais e municipais de educação, as redes de ensino se organizaram para adotar estratégias de ensino remoto.

3.2.2 Atividades remotas desenvolvidas pelas redes estaduais e municipais de ensino

Com o fechamento das escolas, a alternativa para manter o vínculo entre a escola e os alunos e suas famílias foi a adoção do ensino remoto. Os meios utilizados para transmitir essas atividades e sua frequência variaram de uma rede para outra. As redes de ensino tiveram que inovar e adotar o uso de recursos tecnológicos que antes não utilizavam. Essa nova prática demandou adaptabilidade de professores e alunos. Todas as redes estaduais afirmaram ter adotado alguma estratégia de ensino remoto, e algumas adotaram mais de uma estratégia para atingir o maior número de alunos. O quadro 3 apresenta as estratégias de ensino remoto que foram informadas ao Consed pelas redes estaduais em 20 de maio de 2020. No Distrito Federal, por exemplo, as teleaulas foram suspensas após essa data.

QUADRO 3
Estratégias de ensino remoto adotadas pelas redes estaduais de educação

Estratégias de ensino remoto	Estados que adotaram a estratégia ¹
Transmissão de aulas e conteúdos educativos pela TV	Acre; Amazonas; Bahia; Distrito Federal; Goiás; Minas Gerais; Pará; Paraíba; Pernambuco; Piauí; Paraná; Rio de Janeiro; Sergipe; e São Paulo.
Transmissão de aulas e conteúdos educativos pelo rádio	Goiás; e Roraima.
Ambiente de aprendizagem virtual ou <i>site</i> que reúne os materiais	Acre; Amazonas; Amapá; Bahia; Ceará; Distrito Federal; Espírito Santo; Goiás; Minas Gerais; Mato Grosso do Sul; Mato Grosso; Pará; Paraíba; Pernambuco; Piauí; Paraná; Rio Grande do Norte; Rondônia; Roraima; Santa Catarina; Sergipe; e São Paulo.
Distribuição de atividades impressas	Minas Gerais; Mato Grosso do Sul; Rio de Janeiro; Roraima; Piauí; Paraná; Santa Catarina; e Tocantins.

Fontes: Consed e *sites* das secretarias estaduais de Educação.

Nota: ¹ Há estados que adotaram mais de uma.

Obs.: A Secretaria de Educação do Estado de Alagoas não informou as suas ações de ensino remoto ao Consed, tampouco há menção dessas ações no *site* da secretaria. Disponível em: <<http://www.educacao.al.gov.br/>>. Acesso em: 5 out. 2020.

Não há um levantamento das atividades de todas as redes municipais no país, mas o estudo do CTE/IRB e do Iede mostrou que, das 232 redes municipais que participaram da pesquisa, 82% adotaram alguma estratégia para ofertar conteúdos pedagógicos durante a pandemia (Iede, 2020).²¹ As atividades realizadas com os alunos tiveram que ser adaptadas à fase de desenvolvimento da criança.

Educação infantil

A educação infantil atende crianças na creche, dos 0 aos 3 anos, e na pré-escola, dos 4 aos 5 anos. A OMS não recomenda que crianças de até 2 anos de idade sejam expostas a telas de dispositivos eletrônicos e que crianças de 2 a 5 anos de idade passem, no máximo, uma hora por dia na frente das telas, mesma recomendação da Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP). Portanto, as ações das redes municipais de ensino para a educação infantil são voltadas aos pais ou aos responsáveis, conforme o levantamento do Iede (2020).

As ações das redes municipais estavam voltadas para dicas e atividades para ajudar as famílias a estimular as habilidades motoras e cognitivas dos filhos na primeira infância. A Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, por exemplo, criou e disponibilizou o aplicativo CMSP Educação Infantil e Anos Iniciais, disponível para *download* nos sistemas Android e iOS, com conteúdo específico para a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental.

O levantamento do CTE/IRB e do Iede não fez referência ao programa Conta pra Mim, mas as atividades e os recursos disponibilizados no *site* do MEC são voltadas às crianças na primeira infância. Nesse contexto, são práticas identificadas nas redes:

21. As respostas foram enviadas entre maio e junho de 2020.

orientações aos pais sobre atividades lúdicas guiadas, com o propósito de desenvolver habilidades sensoriais, motoras e de comunicação nas crianças; orientações envolvendo alimentação saudável e suporte psicológico; e entrega de *kits* para as famílias, com cadernos de desenho e pintura e itens para modelagem, por exemplo, e sugestão de confecção de brinquedos com materiais simples, do dia a dia, e recicláveis.

Ensino fundamental – anos iniciais

Os alunos nos anos iniciais do ensino fundamental estão em processo de alfabetização. Com a suspensão das aulas, a principal preocupação é de não interromper esse processo. O levantamento do CTE/IRB e do Iede não identificou um padrão no planejamento das atividades remotas. Alguns municípios estão seguindo o planejamento feito no início do ano para cada uma das disciplinas, e outros estão priorizando a consolidação e a fixação de conteúdo escolar. Nesse sentido, são práticas identificadas nas redes: atividades de leitura, escrita, interpretação de textos e operações básicas de matemática; e contação de histórias e brincadeiras com o alfabeto.

A maior parte das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental está nas redes municipais de ensino, e a escassez de recursos humanos e financeiros, especialmente nos municípios de pequeno porte, é um obstáculo para viabilizar estratégias diversas de ensino remoto. As redes estaduais do Paraná e de São Paulo afirmaram ofertar conteúdos para o ensino remoto para os alunos dessa etapa do ensino. A Secretaria de Educação do Estado do Paraná, em parceria com a Prefeitura Municipal de Curitiba, disponibiliza videoaulas para os anos iniciais do ensino fundamental por TV aberta, para 217 municípios do Paraná, e pelo YouTube.

Ensino fundamental – anos finais

Os alunos dos anos finais do ensino fundamental aprendem conhecimentos escolares mais complexos, organizados em oito disciplinas escolares, mais o ensino religioso que é optativo. Nessa etapa, os professores são específicos para cada disciplina. De acordo com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2018,

Ao longo do ensino fundamental – anos finais, os estudantes se deparam com desafios de maior complexidade, sobretudo devido à necessidade de se apropriarem das diferentes lógicas de organização dos conhecimentos relacionados às áreas. Tendo em vista essa maior especialização, é importante, nos vários componentes curriculares, retomar e ressignificar as aprendizagens do ensino fundamental – anos iniciais no contexto das diferentes áreas, visando ao aprofundamento e à ampliação de repertórios dos estudantes. Nesse sentido, também é importante fortalecer a autonomia desses adolescentes, oferecendo-lhes condições e ferramentas para acessar e interagir criticamente com diferentes conhecimentos e fontes de informação (Brasil, 2018, p. 60).

As redes de ensino que adotaram o ensino remoto para os alunos dos anos finais do ensino fundamental e que participaram da pesquisa do CTE/IRB e do Iede afirmaram que elaboraram as atividades com base na BNCC, no currículo local e na matriz de referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), com conteúdo envolvendo o contexto atual e buscando desenvolver habilidades socioemocionais nos estudantes, como protagonismo e resiliência. Os secretários ou gestores educacionais ouvidos na pesquisa expressaram suas expectativas em relação às atividades remotas: que eles não retrocedam nas aprendizagens já adquiridas e mantenham os vínculos com os colegas de turma e com os professores.

Ensino médio

No ensino médio, a grande preocupação de alunos, pais e professores é com os exames e processos seletivos para o ensino superior. A questão das desigualdades educacionais é mais evidente nesse nível de ensino, justamente porque ele desemboca em um processo seletivo regido pelo princípio do mérito. Uma das primeiras discussões sobre os efeitos da pandemia no aprofundamento das desigualdades educacionais ocorreu em torno da data do Enem, que estava agendado para ser realizado presencialmente em 1º e 8 de novembro de 2020 e, por meio digital, em 22 e 29 de novembro de 2020. Com a suspensão das aulas presenciais, alunos sem acesso ao ensino remoto não teriam como dar sequência à sua preparação. Depois de pressões e debates, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que aplica as provas do Enem, realizou consultas públicas e definiu as novas datas do Enem 2020: 17 e 24 de janeiro de 2021, para as provas presenciais; e 31 de janeiro e 7 de fevereiro de 2021, para as provas digitais.

As redes estaduais de ensino, que concentram a maior parte das matrículas no ensino médio, adotaram o ensino remoto para prosseguir na preparação de seus alunos para o Enem. As redes estaduais do Tocantins, de Goiás, do Distrito Federal, de Roraima e de Sergipe informaram ofertar conteúdos voltados à preparação do Enem aos alunos do ensino médio. A Secretaria de Educação, Juventude e Esportes do Tocantins, por exemplo, mantém o projeto #TONOEnem que disponibiliza videoaulas preparatórias para os exames do Enem e vestibulares no YouTube. A Secretaria de Educação do Estado de Goiás criou o programa Bem do Enem que, desde 2019, disponibiliza videoaulas preparatórias para esse exame e, em 2020, contou com maratona de resolução de questões do Enem, lista de exercícios, videodicas enviados para os alunos toda semana e tutoria para tirar dúvida dos alunos. No Distrito Federal, aulas voltadas para o Enem, chamadas de QuarentENEM, foram transmitidas pela TV Justiça de abril a julho de 2020. Em Rondônia, os estudantes contam com aulas do Revisa Enem e, em Sergipe, os professores estão fazendo *lives*, diariamente, com uma hora de duração, além de ter sido disponibilizado para o aluno simulado *on-line* com mais de trezentas questões comentadas e cadernos complementares para preparação ao Enem.

Preparação dos professores para o ensino remoto

Um desafio das redes para adotar o ensino remoto foi treinar, também remotamente, professores e pedagogos. Entre o início da suspensão das aulas e a retomada das atividades remotas, uma das adaptações necessárias foi capacitar professores e gestores educacionais para utilizar as ferramentas digitais e para adaptar os conteúdos e as atividades para o ensino remoto. De acordo com a pesquisa do CTE/IRB e do Iede, 39% das redes municipais que participaram da pesquisa afirmaram oferecer algum tipo de formação aos professores para elaboração e execução das atividades remotas, assim como quatorze das dezessete redes estaduais que participaram da pesquisa. O box 1 relata os desafios de professores, pais e alunos em se adaptarem ao ensino remoto.

BOX 1

Dificuldades de professores e pais de alunos para acessar a banda larga

Uma das situações-chave em relação ao ensino remoto é o acesso. São dois os fatores principais para a sua viabilização: conexão de internet e equipamento adequado. Existem, ainda, duas situações alternativas: o acesso ao ensino remoto, por meio de materiais impressos, e as teleaulas. Na rede privada, a quase totalidade dos alunos e dos professores já possuía equipamentos adequados e conexão de internet, o desafio, então, foi adaptar os planos de dados para um maior volume (*gigabytes*). No caso da rede pública, muitos alunos e mesmo alguns professores não tinham equipamento que propiciasse acesso ao ensino remoto. Em várias escolas, foram feitas campanhas de doação de celulares usados, o que auxiliou a resolução desse obstáculo. Mas, em alguns casos, superado o problema de acesso a equipamentos, outro se impôs: existem alunos e professores que moram em regiões sem acesso à internet, com acesso instável ou de baixa qualidade (2G; e CDMA). Para essas situações, tem sido necessário o deslocamento físico. Esse é o caso de professores que dirigem seus carros até um local onde exista sinal de internet ou de alunos que se deslocam até a proximidade de comércios ou vizinhos com acesso à banda larga, o que pode enfraquecer o próprio objetivo do confinamento. Não é possível deixar de mencionar que não são poucas as famílias ou mesmo professores que não dispõem de dinheiro para custear o pagamento de planos de banda larga residencial ou via rede telefônica.

Em termos comportamentais, a carga de ansiedade, devida à indefinição quanto ao futuro, foi grande entre alunos, professores e familiares, a partir da suspensão das atividades letivas presenciais, pois muitos professores não foram, ao longo de suas vidas, envolvidos pela “revolução informacional” (tecnológica e digital). No caso dos alunos, também existem aqueles que não têm cognição digital, não dominam o uso de computadores, aplicativos ou internet e, como alguns professores, também usam redes de telefonia somente para a comunicação por voz. A aversão à tecnologia, em alguns casos, e a falta de oportunidade de acesso, em outros, explicam, em parte, a ausência de motivação em relação ao ensino remoto.

É possível caracterizar dois modelos principais no ensino remoto implementado a partir da pandemia, cuja denominação é: *universo próprio* e *navegador padrão*. No universo próprio, as escolas disponibilizam toda a vida escolar dentro de um ambiente virtual único. Essa escolha demanda que professores e alunos aprendam a linguagem do ambiente definido. O principal aspecto positivo é o fato de encontrar tudo no mesmo lugar e propiciar uma integração. Como aspecto negativo fica, de imediato, claro que a mudança de um aluno de escola exige o aprendizado de uma nova linguagem, para conseguir atuar dentro do universo próprio da nova escola. Professores que dão aula em diferentes instituições têm a necessidade de se tornarem “bilíngues” ou até “políglotas”, dependendo do número de instituições para as quais trabalham.

No navegador padrão, a ferramenta escolhida pelas escolas implica um aprendizado mais genérico, no qual a compreensão da linguagem e dos comandos necessários para operar a ferramenta é um padrão com aspectos de universalidade, que podem ser utilizados em diferentes instituições. Essa opção gera uma menor integração, mas padroniza a linguagem.

Elaboração dos autores.

Retorno às aulas presenciais

A retomada das aulas presenciais na educação básica ainda não tem data confirmada na maior parte dos estados brasileiros, de acordo com informações apuradas em meados de dezembro de 2020. As secretarias de Educação dos estados de Alagoas, do Amapá, da Bahia, do Distrito Federal, de Goiás, do Maranhão, de Mato Grosso do Sul, de Mato Grosso, do Pará, da Paraíba, do Paraná, do Rio Grande do Norte, de Rondônia e de Roraima informaram ao Consed que não retomarão as aulas presenciais em 2020. As secretarias de Educação do Acre, do Amazonas, do Espírito Santo, de Minas Gerais, de Pernambuco, do Piauí, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, de Sergipe, de São Paulo e do Tocantins autorizaram as aulas presenciais em suas redes, primeiramente para a etapa do ensino médio.²²

Todavia, a manutenção das aulas presenciais depende da situação de risco de transmissão do vírus em cada localidade. Em Manaus, por exemplo, as aulas para alunos do ensino médio da rede estadual voltaram, de forma escalonada, em 10 de agosto. Duas semanas depois, quase um terço dos professores que havia retornado às salas de aula testou positivo para a Covid-19 (Ilhéu, 2020). Em Santa Catarina, o protocolo de retomada das aulas presenciais para sua rede estadual não autoriza atividades escolares presenciais em regiões com risco gravíssimo de transmissão. Na primeira semana de novembro, apenas uma região do estado estava classificada com risco gravíssimo de transmissão da Covid-19, e, em todas as outras regiões, as atividades escolares presenciais estavam autorizadas. Um mês mais tarde, na primeira semana de dezembro, apenas duas regiões do estado apresentavam risco grave e todas as outras, risco gravíssimo de transmissão. Portanto, as aulas foram suspensas na maior parte de Santa Catarina. Esses exemplos mostram que a volta às aulas presenciais pode ser intermitente enquanto durar a pandemia. Nas escolas que retornaram às atividades, a presença não é obrigatória, e cabe aos pais ou aos responsáveis a decisão de enviar seus filhos ou não.

Os desafios para a retomada das aulas são de manter o distanciamento entre alunos, professores e funcionários das escolas e garantir medidas de higiene, como ambientes limpos regularmente e água e sabão para lavar as mãos. Algumas medidas adotadas são: uso obrigatório de máscaras, marcações no chão e nas carteiras para manter o distanciamento e álcool em gel disponível em diversos pontos da escola. Além disso, os professores têm que adaptar as estratégias de ensino e dividir sua atenção entre os alunos que estão em sala de aula e os que o acompanham de maneira remota. As escolas privadas contam com recursos próprios para implementar os protocolos de saúde e distanciamento social.

22. Dados apurados pelo Consed até 24 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3sCd5RH>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

Por sua vez, em muitas redes escolares públicas, a infraestrutura dos estabelecimentos escolares e os materiais de limpeza e higiene disponíveis a alunos e servidores são insuficientes para garantir o retorno às aulas com segurança. Um levantamento com base no Censo Escolar 2019 mostrou que um quarto das escolas da rede pública não é abastecida pela rede pública de água e 44% não são atendidas pela rede pública de esgoto, carências que afetam, de forma mais aguda, as escolas do Norte e do Nordeste brasileiros, mas são problemas reais em menor escala em escolas de todas as regiões do país (Kubota, 2020). Outro dado levantado por Kubota (2020) revela que mais de um quarto das escolas de ensino fundamental e médio no Brasil não tem acesso à internet.

Por fim, cabe destacar que a função social da escola não é apenas de transmitir conhecimentos, visto que essa instituição também cumpre um papel importante na socialização das jovens gerações. Esse aprendizado se dá por meio das interações em sala de aula, nos intervalos e nos recreios, na entrada e na saída das escolas, possibilitando o desenvolvimento de habilidades socioemocionais e a interiorização de regras e normas para o convívio social. A socialização escolar fica comprometida com o distanciamento social.

3.3 Educação superior no contexto da pandemia

Compreender o universo no qual se insere o ensino superior é essencial para entender como se deram as reações à pandemia da Covid-19 e seus reflexos sobre esse universo. O ensino superior possui, como no caso da educação básica, IES públicas, mantidas pelas três esferas de governo e privadas. Porém, ao contrário da educação básica, no ensino superior, são as instituições públicas que possuem maior prestígio, sendo, em geral, consideradas as que propiciam uma qualidade de ensino melhor e seus egressos costumam ser os mais demandados para as posições de maior destaque no mercado de trabalho. É preciso destacar, no entanto, que existe um número crescente de IES privadas que oferecem uma qualidade de ensino reconhecida pelos pares no universo acadêmico e pelo mercado de trabalho, sendo, ainda, minoritárias nesse universo.

A despeito dessa prevalência das instituições públicas sobre as privadas no ensino superior, não são poucos os desafios envolvidos nesse universo, cujos parâmetros se refletem no cenário vivenciado pela Covid-19. Assim, para lidar com os desafios da pandemia, esta subseção lidará com os seguintes tópicos: desigualdades e parâmetros internacionais; características essenciais; IES privadas e seus desafios diante da Covid-19; e respostas das IES públicas na pandemia.

3.3.1 Desigualdades da educação superior brasileira e parâmetros internacionais

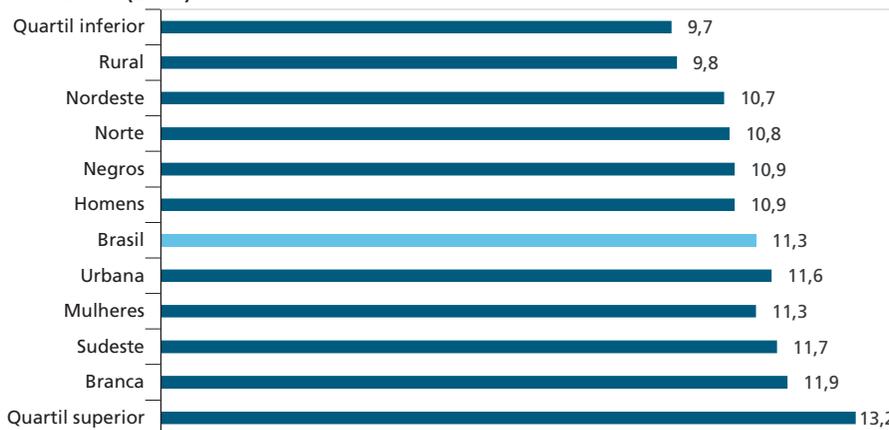
Até a virada do milênio, em geral, eram os alunos formados em escolas da educação básica privadas os que preponderantemente frequentavam as IES públicas e os da escola pública os que frequentavam as IES privadas. Isso era especialmente verdadeiro

para os cursos superiores mais tradicionais, como os de medicina, engenharia e direito. Depois da virada do milênio, isso se modificou, em parte, com a introdução de cotas sociais nas IES públicas, para os que frequentaram o ensino médio em escolas públicas, ou raciais, para as populações negras ou indígenas. Ademais, essas modificações ocorrem também devido à adoção do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), em 2007, que aumentou consideravelmente o número de vagas em Ifes (Ipea, 2015; Corbucci, Kubota e Meira, 2016).

Ao contrário da educação básica, 75% dos alunos de ensino superior em 2018 estudavam em instituições privadas, invertendo a lógica existente nas outras etapas de ensino que a antecedem, na qual a proporção é de cerca de 15%, de acordo com Inep (2019). O ingresso no ensino superior ainda é desproporcionalmente focalizado nos segmentos mais afluentes da sociedade brasileira (gráfico 3). O universo potencial de ingressantes tem limites, pois, no Brasil, considerando a população entre 18 e 24 anos de idade, 64,1% da população concluíram o ensino médio e outros 9,2% estavam frequentando esse nível de ensino em 2018. Conforme apontado anteriormente e em Ipea (2018), esse número evoluiu muito, sendo bem superior ao existente na virada do milênio.

GRÁFICO 3

Número médio de anos de estudo da população de 18 a 29 anos de idade – Brasil (2018)



Fonte: Inep (2019a).

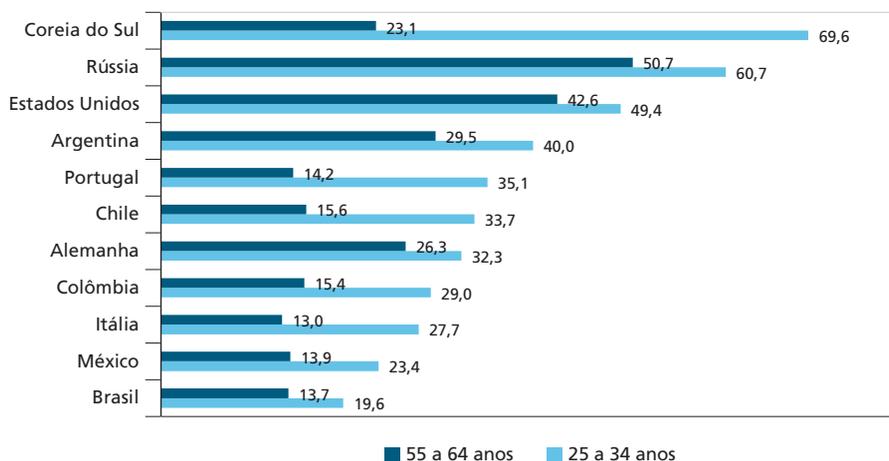
Esses limites significam que o Brasil possui um número relativamente reduzido de população formada no ensino superior, conforme aponta o gráfico 4. Nesse contexto, esse número é o menor entre os países selecionados para a faixa etária entre 25 e 34 anos de idade, em 2018, e somente um pouco superior ao da Itália para a população com idades entre 55 e 64 anos. Esses indicadores seguramente

refletem os baixos níveis de escolaridade relativa quanto a países da América Latina, como a Colômbia, o México, o Chile e, muito especialmente, a Argentina. Entre os países europeus, Alemanha, Portugal e Itália possuem indicadores melhores, bem como nos casos dos Estados Unidos e da Rússia, que são países com grandes territórios e populações como o Brasil, e, por fim, da Coreia do Sul, cuja excelência da educação é mundialmente reconhecida.

GRÁFICO 4

Proporção da população com educação superior completa, por faixa etária – países selecionados (2018)

(Em %)

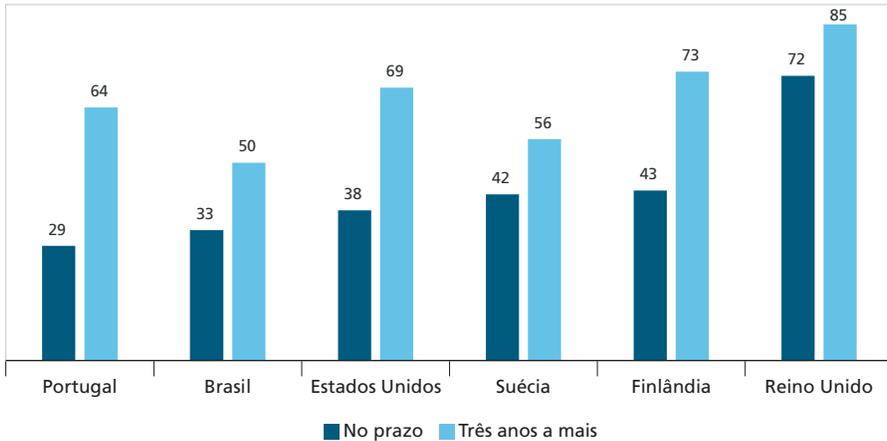


Fonte: OCDE (2019) *apud* Inep (2019a).

Outros aspectos são relevantes para avaliar o cenário gerado pela pandemia da Covid-19 em 2020. Existiam 2.537 IES no Brasil em 2018, sendo 299 públicas e 2.238 privadas. Em cursos de graduação, os números de matrículas equivaliam a 8.450.755, sendo 2.077.481 públicas e 6.373.274 privadas. Em termos do número de concluintes, esses números eram, respectivamente, 1.264.288, sendo 259.302 em instituições públicas e 1.004.986 nas instituições privadas. Em outras palavras, a supremacia das IES privadas é inegável, mas a parcela de concluintes em seu âmbito é proporcionalmente menor, embora o problema da evasão do ensino superior seja bastante elevado, sendo o maior entre os países selecionados no gráfico 5.

GRÁFICO 5

Taxa de conclusão (coorte verdadeira) na educação superior (2017)
(Em %)



Fonte: OCDE (2019) *apud* Inep (2019b).

Em termos de pós-graduação *strictu sensu*, o total de matrículas era de 288.590, sendo 245.131 públicas e 43.459 privadas. Em outras palavras, a formação de profissionais com níveis educacionais mais avançados, sobretudo de cientistas, estava essencialmente concentrada na rede pública, em 2018, no Brasil.

Ainda em 2018, 46,8% dos estudantes da rede privada tinham algum tipo de bolsa ou financiamento, sendo que 27% contavam com o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), 19% com o Programa Universidade para Todos (Prouni) e 54% com outras modalidades, ao passo que, em 2014, esses números eram, respectivamente, 53%, 18% e 29%. A perda de participação do Fies já representava uma tendência inegável, e a pandemia de Covid-19 prejudicou ainda mais essa participação, conforme o box 2, que detalha o funcionamento desse fundo e também do Prouni nesse cenário.

BOX 2

Pandemia, Fies e Prouni

A pandemia afetou o cronograma do Fies e do Prouni. A formalização dos contratos do Fies para o primeiro semestre de 2020 estendeu-se quase até o final das atividades acadêmicas do período. O prazo-limite para inscrições para o segundo semestre do ano estendeu-se, para ambos os programas, até a segunda metade de julho de 2020. Normalmente, essa parte do processo acontece em junho de cada ano.

Impacto maior será sentido por quem pretender obter bolsa ou crédito para o primeiro semestre de 2021. Isso porque o Enem, requisito necessário para um e outro, e que costuma ser aplicado até novembro, ficou para janeiro e fevereiro de 2021. Em dezembro de 2020, o MEC divulgou cronogramas do ProUni e do Fies para o primeiro semestre de 2021. Com inscrições e resultados previstos para janeiro e fevereiro de 2021, nem o ProUni nem o Fies devem aproveitar os resultados da edição de 2020 do Enem para as bolsas e os empréstimos a serem concedidos no primeiro semestre letivo de 2021. Materializa-se, assim, um dos prejuízos da pandemia para quem não pôde fazer edições anteriores do exame.

Créditos já contratados também foram afetados. Inicialmente, a Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020, permitiu suspender até quatro prestações para contratos em fase de amortização (quando os pagamentos são devidos) e até duas prestações para contratos em fase de utilização (quando a pessoa financiada ainda está estudando) ou em fase de carência (período entre a fase de utilização e de amortização). Até aí, a suspensão beneficiava só contratos adimplentes antes da vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Posteriormente, adveio a Lei nº 14.024, de 9 de julho de 2020, que estendeu a suspensão para todo o período de vigência do estado de calamidade pública e permitiu renegociar dívidas preexistentes.

Ressalte-se que a Lei nº 13.530/2017 modificou profundamente a sistemática do Fies, em uma tentativa de aproximá-lo das boas práticas internacionais que realçam os aspectos de eficiência e equidade, quando o financiamento estudantil envolve pagamentos vinculados à renda futura. A implementação do modelo, que tem se mostrado viável há três décadas na Austrália e há duas na Inglaterra (Nascimento, 2019), ainda emperra em dificuldades operacionais.

Para funcionar adequadamente, os empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR) demandam envolvimento do órgão de administração tributária na coleta dos pagamentos. Porém, a implementação tem sido tentada sem a atuação direta da Receita Federal do Brasil (RFB), envolvendo apenas a Caixa Econômica Federal e o FNDE, organizações que não têm competência legal para recolher pagamentos na fonte. Até o fechamento deste boletim, o governo federal seguia buscando viabilizar desconto em folha no âmbito do Fies, mas sem tentar novas modificações legislativas para operacionalizar isso de maneira eficiente. A despeito dos esforços das instâncias técnicas, a transformação em um ECR tende a fracassar sem a introdução de um tributo que traga a RFB para dentro do Fies.

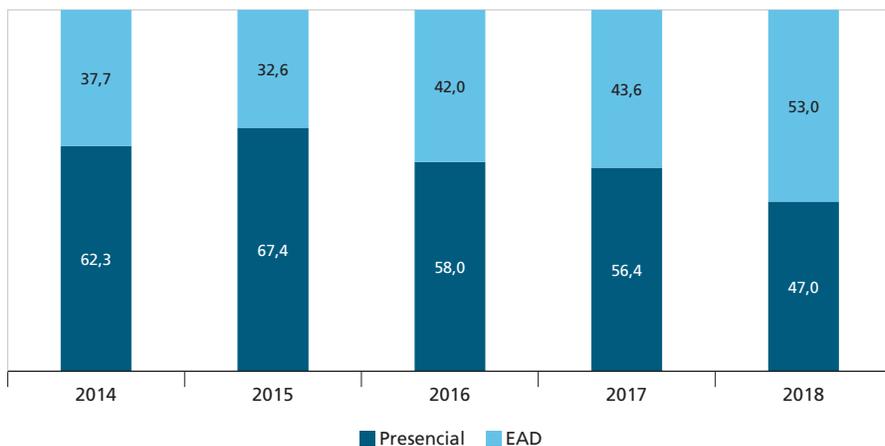
Se bem-sucedida viesse a ser a transformação do Fies em ECR, tornar-se-iam desnecessárias normas a suspender pagamentos de parcelas e possibilitar renegociação de dívidas. Em um ECR, automaticamente parcelas são suspensas e a dívida é recalculada, quando o devedor não dispõe de renda suficiente para pagá-las, dado que os pagamentos são retidos na fonte e calculados a partir da sua renda aferível, não mais a partir de calendário pré-definido e sem mais depender de ato discricionário do devedor para efetuarlos.

Elaboração dos autores.

3.3.2 Características do ensino superior brasileiro: fatores explicativos para o cenário existente durante a pandemia da Covid-19

Um aspecto particularmente importante, ao considerar o universo do ensino superior em meio ao contexto pandêmico, é a distinção entre as modalidades presencial e de EAD dos cursos existentes. Para ter uma dimensão mais nítida do EAD, o gráfico 6 revela a distribuição das duas modalidades, entre 2014 e 2018, para o conjunto das matrículas nas IES. É impressionante como a evolução do EAD tem sido destacada e como isso pode significar a mudança de uma tendência consagrada, uma vez que essa modalidade pode estar tomando a dianteira das preexistentes, ou seja, das presenciais, em matéria de ensino superior.

GRÁFICO 6
Proporção de matrículas no ensino superior, segundo o formato presencial ou de EAD (2014-2018)
(Em %)



Fonte: Inep (2019b).

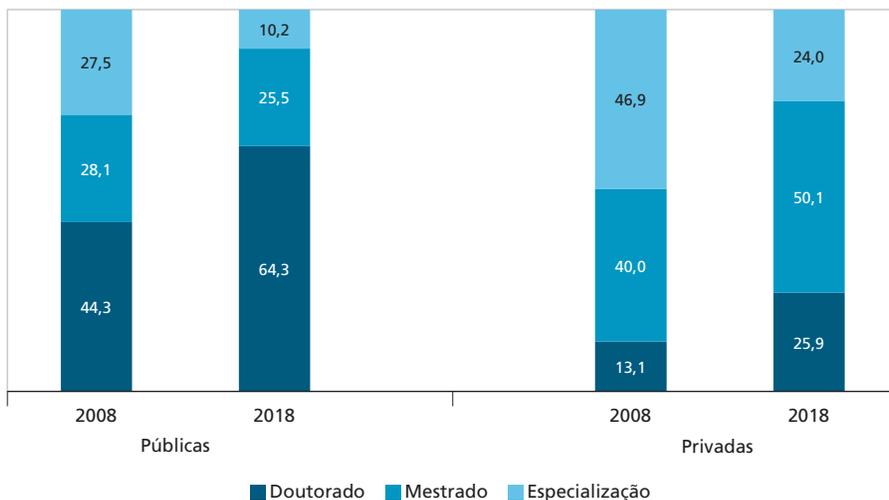
Para complementar as informações do gráfico 6, na rede pública, em 2018, 89,2% dos ingressantes o faziam na modalidade presencial, contra 10,8% em EAD. Na rede privada, esses números eram, respectivamente, 54,3% contra 45,7%. A Fundação Universidade Virtual do Estado de São Paulo é a única IES de grande porte pública entre as vinte maiores IES que ofereciam cursos em EAD em 2018 (12ª colocada).

Nos cursos da modalidade tecnológica, 84,7% eram da rede privada e, nessa modalidade, 51,8% adotavam o EAD, enquanto que 48,2% eram presenciais. Por sua vez, nos cursos de licenciatura, 49,8% dos alunos estavam em regime presencial e os demais 50,2%, em EAD. Nas universidades públicas, esses mesmos números eram de, respectivamente, 81,4%, contra 18,6%; ao passo que, nas privadas, eram de 30,8% contra 69,2%.

As formas de organização do ensino superior, em termos do tipo de formação de docentes, e os tipos de contrato de trabalho também são interessantes para entender como os perfis do ensino superior de IES públicas e privadas se diferenciam e de que modo isso pode influenciar o que ocorreu com o advento da pandemia, em termos de respostas relativas à adoção do ensino remoto. O gráfico 7 apresenta o perfil de formação dos docentes em IES públicas e privadas.

GRÁFICO 7

Proporção de docentes, segundo o grau de formação acadêmica (2008 e 2018)
(Em %)



Fonte: Inep (2019b).

Cabe destacar, com base no gráfico 7, que as IES públicas possuem um perfil fortemente concentrado na presença de docentes com doutorado, e aqueles com mestrado, sobretudo com especialização, possuem uma presença menor e perderam espaço, entre 2008 e 2018, em relação aos doutores. Nas IES privadas, o perfil é diferente, com uma prevalência de docentes com mestrado em 2018, tomando a dianteira daquelas que eram especialistas e dominavam o cenário em 2008. Nesse caso, a presença de docentes com doutorado sempre foi minoritária, embora ela tenha quase dobrado em dez anos, o que é digno de nota.

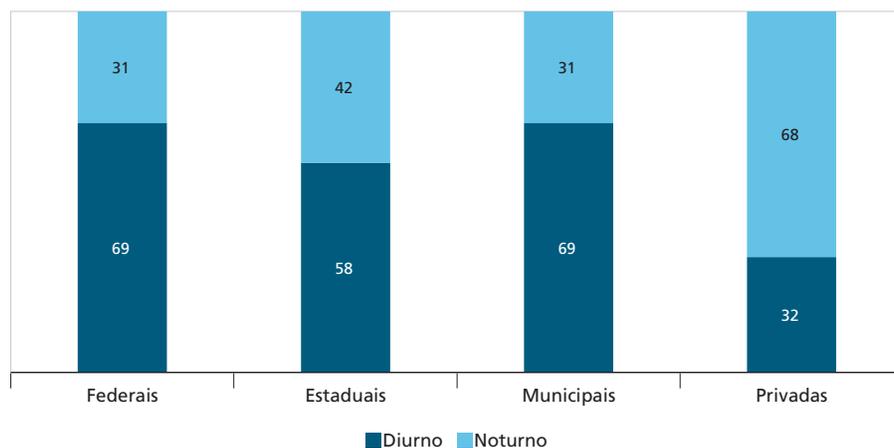
O perfil de contratos de trabalho, sintetizado no gráfico 8, também difere fortemente entre IES públicas e privadas, visto que, nas IES públicas, existe uma forte hegemonia dos contratos em tempo integral – hegemonia essa que se fortaleceu entre 2008 e 2018. Por sua vez, nas IES privadas, a maioria dos contratos era de tempo parcial em 2018 – com uma mudança de perfil em relação a 2008, no qual ela cabia aos docentes horistas –, e os contratos em tempo integral sempre representaram a menor parcela nesse período, embora tenham evoluído, de forma notável, desde 2008.

GRÁFICO 8
Proporção de docentes, segundo o contrato de trabalho (2008 e 2018)
 (Em %)



Fonte: Inep (2019b).

GRÁFICO 9
Proporção de atividades de ensino, segundo o período (2018)
 (Em %)



Fonte: Inep (2019b).

As características em termos de formação acadêmica e de contrato de trabalho possuem fortes reflexos sobre a diferenciação em termos de turno das aulas, pois as IES públicas apresentam uma concentração maior em atividades no período diurno, tradicionalmente mais favorável ao aprendizado, enquanto que as IES

privadas possuem uma concentração maior no período noturno, praticamente invertendo a proporção das IES públicas (federais, estaduais e municipais), de acordo com o gráfico 9.

Em 2016, 56,8% dos estudantes do ensino superior desistiam do curso, ao passo que 37,9% concluíam esse mesmo curso e os restantes 5,3% permaneciam no curso (com atraso escolar ou trancamento de matrícula). Nos cursos presenciais, essas mesmas taxas eram de, respectivamente, 55,6%, 38,6% e 5,8%. Nos cursos de EAD, por sua vez, as taxas eram de 62%, 35% e 3%, respectivamente. Em outras palavras, a evasão escolar e o atraso na conclusão dos cursos eram elementos imanentes ao ensino superior tradicional, o que implica importantes efeitos para a pandemia da Covid-19, acirrando, como vemos, uma tendência preexistente.

3.3.3 Ensino superior privado e a conjuntura da Covid-19

O cenário envolvendo as IES privadas apresenta algumas singularidades no âmbito vivenciado pela pandemia. As diferenças apontadas tradicionalmente pelo Censo da Educação Superior, expostas em Inep (2019b), tornaram-se ainda mais agudas, pois as medidas de fechamento de estabelecimentos comerciais e de serviços foram radicais mundo afora e mais severas no universo do sistema escolar, um ambiente particularmente propício à disseminação da Covid-19.

Ainda em setembro de 2020, a grande maioria das IES se mantinha fechada no Brasil, e o ensino remoto continuou sendo a realidade vivenciada pelos alunos, com todas as dificuldades que vêm sendo apresentadas ao longo deste capítulo. As dificuldades de pagamento de mensalidades e a deterioração da situação financeira do Fies e de outros mecanismos de apoio ao ensino superior – que também podem ser bem exemplificados pela procura mais acirrada de apoio via Prouni – decorreram do fato da aguda e severa crise econômica que se abateu sobre o Brasil, cuja economia está muito combatida desde 2015. Dessa forma, isso teve um efeito potencial sério sobre a manutenção do número de alunos nas IES privadas. Esse conjunto de fatores afetou a saúde financeira dessas instituições, considerando que as fragilidades econômicas apontadas implicaram problemas no pagamento de mensalidades e em uma maior evasão potencial de alunos.

O Censo da Educação Superior 2020 será publicado em 2021 e, ainda assim, não medirá com clareza os problemas financeiros decorrentes do pagamento de mensalidades em atraso e os problemas decorrentes da evasão escolar. Diante disso, a tabela 2 apresenta um estudo divulgado pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), destacando a expectativa de alunos em cursos presenciais e em EAD, em termos de retomada das aulas, expectativa de permanência nos estudos e potenciais motivos da desistência no contexto da pandemia com respostas apresentadas no final de julho de 2020.

TABELA 2
Proporção de respostas de alunos em IES privadas quanto a expectativa de retomada das aulas, continuar estudando e motivos potenciais da desistência (nov./ 2020)
 (Em %)

Perguntas e alternativas de respostas dos alunos	Presencial	EAD	
Retomada das aulas? (novembro de 2020)	Imediata	33	46
	Em seis meses	23	26
	Em doze meses	14	9
	Incerteza	30	20
Continuar estudando? (julho de 2020)	Continuar	62	67
	Risco	34	23
	Provavelmente	2	5
	Desistir	2	5
Motivo da desistência potencial? (julho de 2020)	Emprego afetado	16	18
	Queda na renda familiar	7	3
	IES sem aulas remotas	7	0
	Quer economizar	8	12

Fonte: ABMES (2020a; 2020b).

Obs.: Amostragem não probabilística por cotas. A distribuição sociodemográfica da amostra obedeceu ao perfil da população de interesse por meio de cotas.

A tabela 2, que possui dados coletados no final de julho e novembro de 2020, revela que as diferenças entre os alunos de cursos presenciais ou em EAD, em termos de expectativa de retomada das aulas, eram razoáveis. No primeiro caso, um terço dos alunos esperava retornar imediatamente e, no segundo, o total representava quase a metade dos alunos. Nos dois casos, eram moderadas as expectativas de retomada no começo de 2021 e poucos alunos consideraram que isso se daria somente em doze meses. Outra diferença foi a resposta revelando que a volta às atividades normais era incerta, concentrando 30% das respostas para os alunos presenciais e 20% daqueles em EAD. Isso se explica pelo fato de os alunos de cursos presenciais terem sido mais afetados pela pandemia.

A tabela 2 ainda revela que os riscos da crise econômica decorrente da pandemia afetam 38% dos alunos em cursos presenciais e 33% daqueles em EAD. Os resultados um pouco piores do primeiro caso certamente refletem as dificuldades decorrentes do ensino remoto na pandemia e daqueles cursos apresentarem custos mais elevados com mensalidades mais caras em sua média. No entanto, os riscos maiores de provável desistência e efetiva desistência são maiores nos cursos de EAD, nos quais, tradicionalmente, isso já ocorre, não havendo uma mudança

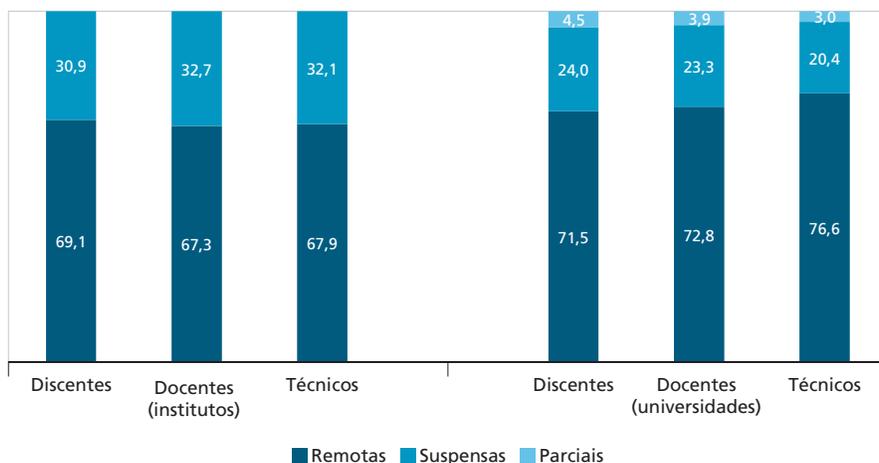
mais enfática em decorrência da pandemia, ao que tudo indica. Em uma pesquisa anterior, realizada em junho de 2020, a média para o total de cursos era de 42%, de acordo com ABMES (2020a).²³

3.3.4 Ensino superior público ao longo da pandemia da Covid-19

As respostas das IES públicas, em termos de estabelecimento de formas de reação à Covid-19, não foram iguais às observadas entre aquelas de caráter privado. O debate público reconhece que essas respostas foram mais lentas em termos de adaptação ao estabelecimento do ensino remoto, o que se dá, em grande medida, pelo seu menor envolvimento em EAD. As IES públicas de âmbito federal tipificam, de modo bastante preciso, como se deu a reação à pandemia em relação às atividades educacionais em cursos de graduação (gráfico 10).

GRÁFICO 10

Formas de realização de aulas de graduação e demais atividades nos Ifes e nas universidades federais para discentes, docentes e técnicos
(Em %)



Fonte: Brasil (2020b).

23. Segundo Domenici (2020), as IES privadas promoveram muitas demissões de docentes no final do primeiro semestre de 2020. Outra estratégia foi a redução de carga horária, a qual professores que trabalhavam em jornadas parciais de 20 h/aula semanais, passaram a contar com um total entre 3 a 7 horas/aula semanais, com uma redução proporcional nos proventos. Os professores e os sindicalistas entrevistados consideram ser esse um processo de ajuste das IES privadas, elevando o número de aulas a distância, permitindo reduzir os custos com a folha salarial. Conforme os entrevistados, essa estratégia tinha embasamento na Portaria nº 1.428, de dezembro de 2018, permitindo até 20% das aulas nessa modalidade e, em dezembro de 2019, essa portaria foi substituída pela de nº 2.117, permitindo elevar de 20% para 40% o total de aulas remotas. Isso comprovou, de acordo com os entrevistados, que a pandemia representou uma oportunidade para promover ajustes de grande envergadura que, talvez, sejam definitivos.

O gráfico 10 revela que as reações em relação à pandemia em Ifes na graduação foram três: aulas remotas, suspensão das aulas ou atividades parciais. As aulas remotas costumam utilizar a transmissão de aulas via internet. O segmento populacional do ensino superior deve cobrir as faixas etárias de 18 a 24 anos de idade, ou seja, a disponibilidade de equipamentos de acesso à internet está mais generalizada em relação às populações mais jovens, segundo Nascimento *et al.* (2020).²⁴ Assim, a capacidade potencial para a adoção de atividades de ensino remotas seria mais efetiva do que na educação básica, pois mais de dois terços dos alunos, professores e técnicos de apoio adotaram essas medidas nos institutos federais, e esse percentual superou o patamar dos 70% nas universidades federais, com base em dados divulgados pelo MEC para julho.²⁵

No entanto, mais de 30% de docentes, discentes e técnicos das Ifes e mais de 20% no caso das universidades federais estavam com as atividades suspensas. A reduzida oferta de EAD dessas instituições parece estar na raiz da demora para reagir às imposições de distanciamento social ditadas pela pandemia. Além disso, como no caso do ensino básico, existem regiões mal atendidas pela internet, com pouca ou nenhuma disponibilidade de banda larga que também explica esse resultado. Os resultados mais elevados para as Ifes demonstram isso, pois muitas delas não se situam em grandes centros e, mesmo nesses casos, em bairros periféricos mal atendidos pelas TICs.

No caso das atividades parciais, elas se referem àquelas que exigem o uso de laboratórios, experimentos ou outras atividades que requerem a presença *in loco*, podendo ser equiparadas às atividades econômicas essenciais, que não foram incluídas nas situações de isolamento social na legislação que envolve a formulação de políticas públicas do contexto de pandemia. Somente universidades se encontram nessa situação, muito poucas delas, aliás, por terem autonomia administrativa e institucional em suas atividades, o que, vale ressaltar, também ocorre com os institutos federais.

24. Ainda assim, segundo McKie (2020), a estimativa de alunos da Universidade de São Paulo (USP) com problemas de acesso à internet de alta velocidade foi estimada em 30% pela professora Adriana Marotti de Mello do curso de administração da universidade. Ela e Marcelo Knobel, reitor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), revelaram a dificuldade em promover uma transição para o ensino remoto com a falta de apoio do MEC e as dificuldades em prover banda larga e equipamentos para os alunos mais necessitados. Vale ressaltar que a USP e a Unicamp são as universidades brasileiras com melhor avaliação por seus pares em *rankings* internacionais, respondendo por um número muito elevado na formação de mestres e doutores no país.

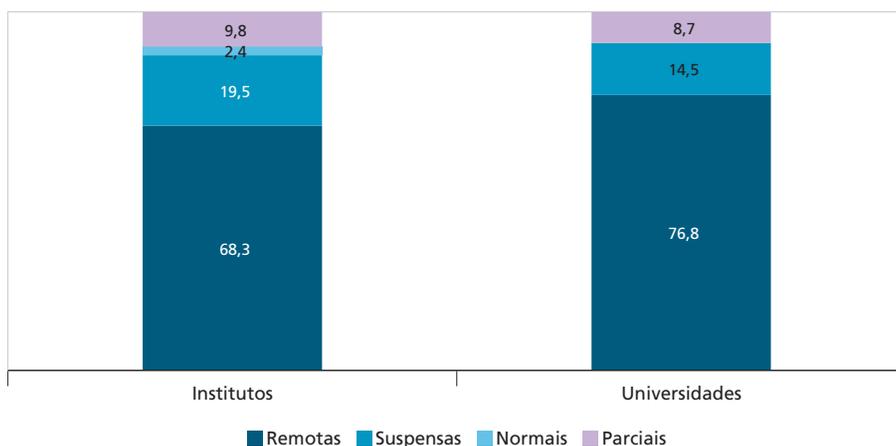
25. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3c2Jpb7>>.

No caso da pós-graduação, as reações foram similares às observadas na graduação, mas existem algumas diferenças dignas de nota, conforme o gráfico 11.

GRÁFICO 11

Formas de realização de aulas de pós-graduação e demais atividades nos Ifes e nas universidades federais para discentes, docentes e técnicos

(Em %)



Fonte: Brasil (2020b).

No gráfico 11, os números apresentados revelam que, na pós-graduação, os indicadores de trabalho remoto, suspensão e atividades parciais em universidades federais e Ifes são comparáveis aos apresentados para a graduação. A diferença é o maior número de atividades parciais *in loco*, pois a pós-graduação possui um envolvimento mais intenso com atividades de pesquisa, que não podem ser paralisadas ou mesmo suspensas temporariamente sob pena de perda dos esforços realizados em anos ou mesmo décadas. Além disso, 2,4% dos institutos mantiveram as suas atividades normais, o que não aconteceu nas universidades e em nenhuma parte na esfera da graduação, com base nas informações de julho de 2020.²⁶

Além das informações centradas em atividades envolvendo a educação nas esferas de graduação e pós-graduação, houve um importante envolvimento das Ifes em atividades de pesquisa e de apoio às instituições e à população durante a pandemia (tabela 3).

26. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3c2Jpb7>>.

TABELA 3
Ifes e atividades de combate à Covid-19

Tipo de atividade	Número de Ifes
Produção de álcool em gel, glicerina e/ou álcool a 70%	91
Fabricação de equipamentos de proteção individual (EPIs) com impressoras 3D	88
Serviço de aconselhamento e/ou apoio psicológico	86
Produção de materiais educativos	82
Assessoramento a secretarias estaduais e municipais de Saúde	63
Distribuição de alimentos	60
Capacitação de profissionais	59
Teleatendimento para orientação e esclarecimento à população	57
Produção de máscaras, aventais, entre outros EPIs	54
Realização de exames para diagnosticar o coronavírus	44
Cessão de espaços	42
Empréstimo de equipamentos	42
Produção de materiais de limpeza, higiene, soluções sanitizantes, entre outros	36
Fabricação de equipamentos hospitalares	34
Cessão de veículos	26
Fabricação de peças de reposição para equipamentos hospitalares	24
Desenvolvimento de vacinas	6

Fonte: Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3c2Jpb7>>.

Segundo as informações fornecidas pelo MEC para julho de 2020, embora tenha ocorrido uma suspensão das aulas e de atividades de pesquisa *in loco*, em geral, as instituições de ensino e pesquisa federais apoiaram a sociedade nos esforços de combate à pandemia da Covid-19 (Brasil, 2021). As atuações são muito diferenciadas, envolvendo produção ou reparo de EPIs ou hospitalares, capacitação de profissionais e apoio a estados e municípios, disponibilização de bens móveis ou imóveis e, o que é muito importante, desenvolvimento de vacinas para enfrentar os males causados pela Covid-19. Os aspectos aqui elencados revelam, apenas, o que é realizado na esfera federal, não destacando que importantes atividades ocorrem nas demais esferas de governo e na iniciativa privada. Tudo isso sem esquecer que as atividades em saúde possuem um importante vínculo com a esfera educacional mantida na esfera do Estado por meio dos hospitais universitários, que atuam como referência do Sistema Único de Saúde (SUS) para os casos de alta complexidade.

Em síntese, os desafios da educação superior não foram menores que os da educação básica, pois a crise econômica decorrente da pandemia atingiu as instituições, seus alunos e as suas famílias de forma muito dura e repentina. As IES precisaram partir para um modelo de ensino remoto sem um preparo prévio de professores, alunos e técnicos para lidar com esse desafio. Além disso, muitos

alunos do ensino superior pertencem a famílias com renda domiciliar bastante reduzida, sendo difícil destinar recursos para a aquisição de planos de internet de alta velocidade e, o que foi ainda mais grave, houve uma aguda elevação no desemprego e uma substantiva queda na renda familiar, elevando, consideravelmente, a sua preexistente fragilidade financeira e, ainda mais, o risco dos alunos não prosseguirem no intento de cursar a educação superior. Parece que a economia tem apresentado algumas reações positivas, o que pode trazer algum alívio à situação presente; mas, o quadro que decorre das desigualdades sociais e de seus reflexos no universo da educação revela que a pandemia colocou o ensino superior diante da sua hora da verdade.

4 CONCLUSÃO

Nos primeiros meses de 2020, o MEC avançou na implementação de programas para a educação básica na área da alfabetização e nas ações para militarização de escolas que possuem os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio. Tal ministério deu continuidade a programas de apoio às redes estaduais para implementar o novo currículo do ensino médio e ofertar mais vagas em tempo integral. Um programa ou ações para combater a distorção idade-série na etapa dos anos finais do ensino fundamental não foi anunciado, embora o MEC tenha reconhecido a centralidade desse problema para a qualidade da educação básica brasileira.

Na educação superior, por sua vez, a principal aposta foi na abertura das instituições de ensino superior públicas à captação de recursos e parcerias com o setor privado. Ao longo de 2019 e de 2020, o MEC ficou de fora das discussões e das propostas para o novo Fundeb, que avançou no Congresso, com o apoio da sociedade civil e das organizações sociais, e foi promulgado em agosto de 2020 por meio da EC nº 108.

Em março de 2020, a pandemia da Covid-19 causou o fechamento das escolas de educação infantil e básica e de IES em todo país. Essa medida, necessária para conter a disseminação do novo coronavírus, escancarou desigualdades educacionais. Como resposta à suspensão das aulas, grande parte das redes de ensino e das instituições de ensino superior públicas e privadas adotou estratégias de ensino remoto. Essa ação levantou a questão do acesso dos alunos às aulas e aos conteúdos disponibilizados por meio da internet ou da televisão.

Um contingente considerável de alunos, 5,8 milhões de acordo com um cálculo realizado a partir dos dados da PNAD Contínua 2018, não teriam como acessar os conteúdos escolares disponibilizados *on-line*, pois não tinham acesso à internet 3G ou 4G em seus domicílios. Para 15% destes, a distribuição de um *chip* de dados seria suficiente para se conectar à internet, mas para 55% nem a distribuição de um equipamento com *chip* resolveria, visto que não

havia sequer sinal de celular em suas residências. Outro meio de propagar o ensino remoto é por meio da televisão. O sinal de TV digital atingiria, ainda de acordo com a PNAD Contínua 2018, 3 milhões de estudantes sem sinal internet em casa. Ainda assim, cerca de 200 mil alunos não teriam acesso ao ensino remoto.

As redes de ensino estaduais foram sensíveis às desigualdades de acesso à internet e à TV e adotaram estratégias diversas de ensino remoto, utilizando a internet, a TV, o rádio e a distribuição de materiais impressos para chegar ao maior número de alunos de sua rede. Não há um levantamento das ações de todas as redes municipais de ensino, mas, em uma amostra que considera as redes municipais de maior porte e as que atendem os alunos de menor nível socioeconômico, 83% afirmaram terem adotado alguma estratégia de ensino remoto. As atividades propostas e seus objetivos variam de acordo com a etapa de ensino.

Para os alunos do ensino médio, diversas redes estaduais se preocuparam em manter a preparação para o Enem e vestibulares, a fim de manter as chances de seus alunos nesses exames seletivos. As redes de ensino estaduais e municipais foram sensíveis e responderam rapidamente à distribuição da alimentação escolar, especialmente para os alunos em situação de vulnerabilidade. As ações em resposta à pandemia para a educação básica foram descentralizadas, não contando com uma coordenação das ações pelo MEC.

No ensino superior, as respostas geradas à crise da Covid-19 começaram com as dificuldades de pagamento de mensalidades nas IES privadas, que representam 75% das matrículas no ensino superior. A deterioração da situação financeira do Fies e de outros mecanismos de apoio ao ensino superior leva a uma procura mais acirrada de apoio via Prouni e ao abandono do curso para aqueles que perderam suas rendas ou tiveram uma redução considerável e não conseguem uma bolsa para financiar seus estudos superiores, agravando o problema do abandono escolar, que já é tradicionalmente grave, tanto no setor privado quanto no público. Conforme pesquisa de opinião realizada pela ABMES (2020a), mais de um terço dos estudantes ouvidos declarou haver risco de abandono. Para os alunos das IES públicas, o principal desafio com a pandemia foi a continuidade dos estudos de maneira remota. O desenvolvimento de estratégias para a adoção do ensino remoto nas IES públicas foi mais lento que nas IES privadas, em parte devido à pequena difusão do EAD nas IES públicas. Nas IES privadas, 45% das matrículas eram na modalidade EAD em 2018, contra 10% nas IES públicas.

Por fim, as atividades e pesquisas realizadas em IES e em institutos de pesquisa contribuíram para o combate à Covid-19, realizando desde a produção de álcool em gel e EPIs para os profissionais da saúde à produção de respiradores e pesquisas para uma vacina que combata o vírus. É possível dizer que, no âmbito

da educação, a pandemia colocou a nu as fragilidades históricas e as enormes potencialidades existentes no Brasil. Desse modo, chegou a hora da verdade, na qual será preciso encarar os problemas para poder retomar o desenvolvimento em bases sustentáveis.

REFERÊNCIAS

ABMES – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. Coronavírus *versus* educação superior: o que pensam alunos e como sua IES deve se preparar? **ABMES**, São Paulo, 28 jul. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3898WgC>>. Acesso em: 3 jan. 2021.

_____. Coronavírus *versus* educação superior: o que pensam alunos e como sua IES deve se preparar? **ABMES**, São Paulo, 26 nov. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3898WgC>>. Acesso em: 3 jan. 2021.

BENEVIDES, A. A.; SOARES, R. B. Diferencial de desempenho de alunos das escolas militares: o caso das escolas públicas do Ceará. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 30, n. 1, p. 317-343, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mo7Vta>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <<https://bit.ly/387TAJe>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e altera as leis nºs 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 10.260, de 12 de julho de 2001. **Diário Oficial**, Brasília, 25 abr. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3rhA2JQ>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 15 dez. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2O12f9m>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3cNksQf>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

_____. Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019. Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim). **Diário Oficial**, Brasília 6 set. 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/37HXVT0>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial**, Brasília, 31 dez. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/30aEQVg>>. Acesso em: 3 set. 2020.

_____. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Autoriza a distribuição de alimentos adquiridos com recursos do PNAE. **Diário Oficial**, Brasília, 7 abr. 2020a. Seção extra. Disponível em: <<https://bit.ly/3uRgr5n>>. Acesso: 30 set. 2020.

_____. Banco Mundial libera US\$ 10 milhões para apoiar reforma do ensino médio. **Gov.br**, 18 nov. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3aVP6XX>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

_____. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundeb, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, v. 246, p. 1. 25 dez. 2020c. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3bIrzIY>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação nº 201900353**. Brasília: CGU, 2019.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. **Reconfiguração estrutural da educação superior privada no Brasil**: nova fase da mercantilização do ensino. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2256).

DOMENICI, T. “É cruel”: professores relatam de aulas *on-line* com 300 alunos a demissões por *pop-up*. **Agência Pública**, 22 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2MGIK6o>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

IEDE – INTERDISCIPLINARIDADE E EVIDÊNCIAS NO DEBATE EDUCACIONAL. Estudo “A Educação Não Pode Esperar”: 82% das redes de ensino municipais ofertam atividades aos estudantes durante a pandemia. **Portal Iede**, 19 jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mzlw11>>. Acesso em: 5 out. 2020.

ILHÉU, T. O que o caso de Manaus diz sobre a volta às aulas no Brasil. **Guia do Estudante**, 4 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3r8hQCa>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior 2018**: divulgação de resultados. Brasília: DEED/Inep, 19 set. 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3qeMbxW>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. **Censo da Educação Superior 2018**: notas estatísticas. Brasília: DEED; Direde/Inep, set. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3riSQse>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2019**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/30VFmXB>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 23, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/30a3eGR>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2MM6Prn>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3sOiRQh>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

KUBOTA, L. C. **A infraestrutura e tecnológica das escolas e a retomada das aulas em tempos de Covid-19**. Brasília: Ipea, jul. 2020 (Nota Técnica Diset/Ipea, n. 70). Disponível em: <<https://bit.ly/3dVpe07>>. Acesso em: 7 ago. 2020.

LIMA, L. MEC divulga novas diretrizes do ensino médio em tempo integral. **Portal MEC**, 9 dez. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3usoOUZ>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

MCKIE, A. Brazilian universities struggle to go online amid Covid denial. **Times Higher Education**, 17 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/38a3oIX>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

NASCIMENTO, P. M. (Org.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/30f4Cb0>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

NASCIMENTO, P. M. *et al.* **Acesso domiciliar à internet e ensino remoto durante a pandemia**. Brasília: Ipea, ago. 2020 (Nota Técnica, n. 88). Disponível em: <<https://bit.ly/3uWoaPN>>. Acesso em: 2 set. 2020.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Education at a Glance 2018**. Paris: OCDE, 2019.

OLIVEIRA, G. R. *et al.* Avaliação da eficiência das escolas públicas de ensino médio de Goiás: uma análise em dois estágios. **Economia Aplicada**, v. 1, n. 2, p. 163-181, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3bIrxRk>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

RIBEIRO, C. E. T. *et al.* Explorando a interatividade na TV Digital: desenvolvimento de um aplicativo no Ginga. **Revista Multiplicidade**, v. 7, n. 7, p. 219-231, nov. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/32cMajM>>. Acesso em: 7 ago. 2020.

ROCHEX, J.-Y. As três idades das políticas de educação prioritária: uma convergência europeia? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 871-882, dez. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2O5agtK>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 734 de 2020**: Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica. TCU: Brasília, 2020.

UNDIME – UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. MEC confirma encerramento do Programa Novo Mais Educação. **Undime**, 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3kM3aGt>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL