



**Publicação
Preliminar**

POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE

EDUCAÇÃO

Autores(as):	Milko Matijascic e Carolina Esther Kotovicz Rolon
Produto editorial:	Boletim
Cidade:	Brasília
Editora:	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano:	2023
Edição	1 ^a

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

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 do Planejamento e Orçamento.

POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE

CAPÍTULO EDUCAÇÃO¹

Introdução

O capítulo que se inicia trata das políticas públicas de educação e tem por objetivo, como os demais capítulos presentes nesta obra, analisar a temática de forma prospectiva, buscando apresentar as suas dificuldades e propor alternativas para lidar com esse elenco de questões. A desigualdade social brasileira será um tema recorrente que servirá de eixo para as análises.

A educação teve muitos percalços nos últimos anos, decorrentes das crises, políticas, econômicas e sanitária, com a pandemia da COVID 19. Esse imenso conjunto de problemas elevou as desigualdades sociais e a dificuldade em obter recursos para lidar com os desafios resultantes desse cenário. Além disso, os recorrentes problemas relacionados à qualidade da educação continuam na ordem do dia. Apesar do intenso debate e da adoção de políticas públicas para lidar com a baixa aprendizagem revelada pelos alunos, uma parte muito importante e mesmo majoritária, em algumas situações, não conseguiu atingir os níveis adequados de aprendizagem para determinadas idades ou fases do estudo concluídas.

Diante do cenário exposto, um aspecto essencial do capítulo diz respeito à busca de uma análise crítica dos problemas, sempre na perspectiva das fortes desigualdades sociais que assolam o Brasil, desde os mais remotos períodos. A meta não é propor uma política pública, mas, sim, destacar o foco do problema e quais seriam as soluções que se impõem para poder superar esse quadro de crise. A educação é um serviço social, que permite ao alunado se preparar para a vida e poder interagir com a sociedade de forma consciente para superar os obstáculos e gerar de oportunidades. Para atingir esses objetivos, aprender e saber aplicar os conhecimentos e habilidades transmitidas pela escola é uma condição *sine quae non* para que o sistema educacional cumpra o seu papel a contento.

O capítulo será composto pelas seguintes seções:

- Atendimento e desempenho dos alunos no sistema escolar brasileiro, destacando o sucesso e a consolidação de elevação da cobertura escolar e as dificuldades de desempenho no Brasil em relação a países da OCDE;
- Qualidade na educação básica, destacando a centralidade da proposta de expansão da educação em tempo integral, através da elaboração de uma política nacional para melhorar o aprendizado na educação básica; e,
- Ensino superior: trajetórias e desafios no contexto brasileiro, destacando como as desigualdades atingem essa etapa de ensino e como isso se reflete em termos de conclusão comparando a países selecionados

No final do capítulo serão apresentadas as conclusões do estudo.

¹ Colaboradores: Milko Matijascic e Carolina Esther Kotovicz Rolon.

1 – FREQUÊNCIA ESCOLAR E DESEMPENHO DOS ALUNOS NO PERÍODO RECENTE

Embora o foco do presente capítulo seja o de apresentar uma agenda de propostas para os próximos anos em matéria de educação, é preciso, para facilitar a argumentação e a compreensão do conteúdo exposto, apresentar alguns aspectos básicos referentes ao tema, focalizando as desigualdades presentes no sistema educacional brasileiro. Nesse sentido, os dois elementos mais essenciais, a serem analisados neste momento, são: a frequência escolar segundo faixas etárias e o nível de aprendizagem dos alunos.

No primeiro caso, serão utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostras Domiciliares, a PNAD Contínua, cujas respostas são fornecidas por habitantes de domicílios. No segundo caso, os indicadores e informações apresentados são do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, o famoso PISA, uma iniciativa conjunta da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a UNESCO.

A tabela 1 revela a frequência em creches e escolas no Brasil entre 2016 e 2022 com vistas a verificar a evolução e eventuais assimetrias na trajetória devidas aos problemas relativos à crise econômica que assolou o período e dos efeitos da pandemia após 2020.

Tabela 1 – Percentual de frequência em creches, educação básica e ensino superior em setembro, segundo faixas etárias selecionadas para o Brasil.

Faixas etárias	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
0 a 3**	30,3	32,7	34,1	35,5	n.d	n.d	n.d
4 a 5**	90,0	91,5	92,2	92,7	n.d	n.d	n.d
6 a 10	99,5	99,3	99,6	99,8	99,3	98,3	99,7
11 a 14	98,9	99,1	99,1	99,5	99,2	99,2	99,7
15 a 17	86,9	86,9	87,9	89,0	93,4	93,9	92,2
18 a 24	31,5	30,5	31,5	31,1	34,0	33,3	30,4
25 a 29	12,4	12,9	13,2	13,2	13,5	12,8	13,3
30 a 49	5,0	5,0	5,8	5,6	5,7	6,2	6,2
50 e mais	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,3	1,3

Fonte: PNAD Contínua. Microdados.

* Dados para junho. Serão atualizados para setembro, após a sua publicação.

** Nas faixas até 5 anos de idade os dados são do suplemento, não publicados em 2020 e 2021.

De acordo com a tabela 1, as variações para o ensino fundamental (EF), ou seja, das idades entre 6 e 14 anos oscilam na faixa de 99%, revelando que, na prática, a universalização do público atendido pelo sistema educacional brasileiro. Mesmo os anos mais afetados pela pandemia da COVID 19, ou seja, 2020 e 2021, não apresentaram mudanças nesse padrão. Vale destacar que os dados da PNAD representam declarações das famílias, ou seja, não são registros escolares, não implicando que a pessoa de determinada idade esteja seguindo a série correta, ou mesmo esteja frequentando de forma assídua, pois os pais podem desconhecer a evasão dos alunos. Ao longo da pandemia as atividades se deram de forma remota, (IPEA, 2021, 2022).

Na faixa etária de 15 a 17 anos, na qual os jovens deveriam estar cursando o ensino médio (EM), houve um notável aumento ao longo dos anos, partindo de patamares de 87% em 2016 e atingindo a maior marca em 2021, com quase 94%. Todavia, nessa faixa etária os

problemas de fluxo escolar se aprofundam e em torno de 75% dos jovens de 15 a 17 anos está efetivamente matriculado no ensino médio. Isso demonstra que os esforços decorrentes das iniciativas envolvidas no Plano Nacional de Educação (PNE) têm apresentado alguns aspectos positivos e elevado o grau de escolaridade dos jovens brasileiros. Ainda assim, atingir a marca de 100% dos jovens de 15 a 17 anos matriculado na escola em 2024 e 85% cursando o ensino médio não parece ser um resultado a ser observado em apenas dois anos.

Na etária entre 18 e 29 anos de idade, na qual os jovens deveriam estar cursando o ensino superior, os patamares são um pouco mais oscilantes. Considerando a faixa etária que finaliza aos 24 anos de idade, que, em tese, marca a etapa de graduação, os valores oscilaram entre 30 e 34%, com tendência crescente, mas, distante da meta fixada pelo PNE de 50% para 2024. Cabe destacar que parte desses alunos estão finalizando as etapas anteriores de ensino nessa idade, proporção que vem se reduzindo com o tempo. A tendência crescente se deve ao aumento sustentado da conclusão do EM. Já as oscilações se devem à conjuntura econômica. Quando ocorrem crises na economia e isso se traduz em perdas de empregos e salários, que diminui a disponibilidade de renda para o pagamento de mensalidades escolares, considerando que cerca de 75% dos matriculados frequentam o ES privado.

As oscilações positivas entre 25 e 29 anos de idade refletem, em parte, a conclusão mais tardia da graduação, devida a interrupções de diferentes espécies e a frequência à pós-graduação, nas modalidades de *lato e strictu sensu*. Esse aumento é um dado positivo, embora os patamares ainda sejam modestos. Os mesmos comentários são válidos para as faixas etárias posteriores a 30 anos de idade, cujos patamares são ligeiramente crescentes, mas modestos, ao menos no que concerne as instituições formais do sistema educacional.

Após analisar o estágio do atendimento ao público em seus mais diversos ciclos de ensino e segundo as faixas etárias, é necessário observar como está a qualidade da aprendizagem no Brasil numa perspectiva internacional. Nesse sentido, conforme foi analisado no início da seção, o foco será o PISA, um exame consagrado internacionalmente e que permite comparar o Brasil a outros países participantes, o que é particularmente interessante.

No Brasil, o desempenho no PISA melhorou entre 2000 e 2018, em especial na primeira década. Depois de 2009, em matemática e leitura, o desempenho não mudou significativamente, embora os resultados de 2018 tenham apresentado uma perda sensível no quesito leitura e um ganho de destaque em matemática, conforme aponta a tabela 2. Os resultados futuros poderão medir os problemas gerados pela pandemia da COVID 19 em relação ao desempenho dos alunos².

² Embora o presente estudo não focalize os resultados relativos às ciências, os resultados e a evolução foram comparáveis.

Tabela 2 – Notas do PISA em Matemática e Leitura do Brasil e da média dos países que integram a OCDE entre 200 e 2018

Disciplinas	Países	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
<i>Matemática</i>	<i>OCDE</i>	492	499	494	495	494	490	489
	<i>Brasil</i>	334	356	370	386	389	377	413
<i>Leitura</i>	<i>OCDE</i>	493	494	489	493	496	493	487
	<i>Brasil</i>	396	403	393	412	407	407	384

Fontes: OCDE. <https://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/>. Coletado em 20/01/2023

Os resultados no PISA também capturam desigualdades sociais na escola. Cerca de 10% dos alunos economicamente desfavorecidos brasileiros possui um elevado nível de desempenho, mas, 40% desse total não espera cursar o ensino superior, segundo os questionários destinados aos alunos brasileiros que participaram do PISA. O quadro 1 permite verificar vários resultados brasileiros comparados à média dos países da OCDE, que congregam a quase totalidade das economias mais afluentes do ocidente, complementando as observações anteriores.

Quadro 1 – Brasil e média de países da OCDE no PISA de 2018: variáveis selecionadas – em %

Aspectos selecionados das provas e questionários do PISA	Brasil	OCDE
Alto desempenho em leitura, matemática ou Ciência	2	16
Baixo desempenho em leitura, matemática ou Ciência	43	13
Superação em pontos dos favorecidos (25% de famílias de menor renda) sobre os desfavorecidos (25% de famílias de menor renda) 2018	97	89
Superação em pontos dos favorecidos sobre os desfavorecidos 2009	84	87
Alunos desfavorecidos no quartil superior de notas	10	11
Alunos de baixo desempenho em escolas do quartil superior	18	17
Alunos desfavorecidos alocados em escolas de baixo desempenho	17	34
Alunos favorecidos alocados em escolas de alto desempenho	8	18

Fonte: OCDE, apud. Salinas, Morais e Schwabe (2019).

Em geral, ao comparar o Brasil à média dos países da OCDE, como no quadro 1, a situação para o nosso país não é favorável em matéria de desempenho na educação. É muito restrito o número daqueles com desempenho acima do esperado e muito elevado o do contingente que não atingiu o nível de conhecimentos esperado em matemática, leitura e ciências. Diante disso, a atuação do sistema educacional brasileiro é questionável e mudanças são necessárias para reverter o quadro de aprendizagem inadequada por parte dos alunos brasileiros, o que requer, também, o envolvimento das famílias.

Os filhos das famílias mais abastadas superam o desempenho daqueles em situação oposta sempre. Mas, entre 2009 e 2018 a situação se agravou bastante no Brasil, ao passo que piorou de forma menos pronunciada nos países da OCDE. Em outras palavras, o aumento do ciclo de estudos concluídos pode estar ajudando a elevar as desigualdades sociais brasileiras ao invés de reduzi-las.

Existe pouca diferença entre o Brasil e a média dos países da OCDE em termos de participação de alunos de famílias desfavorecidas entre os 25% com melhor desempenho neste exame e da presença de alunos com baixo desempenho entre os 25% de escolas de maior desempenho. Em compensação, o quadro 1 revela que a média dos países da OCDE concentra mais alunos desfavorecidos em escolas de baixo desempenho, e aqueles de famílias favorecidas em escolas com melhores resultados, reforçando, potencialmente, ainda mais as desigualdades em seus sistemas escolares em relação ao Brasil. O quadro 2

focaliza mais intensamente a perspectiva dos alunos em relação aos problemas de desempenho observados com base nos resultados do PISA.

Quadro 2 – Brasil e média dos de países da OCDE em 2018: a perspectiva dos alunos – em %

Aspectos selecionados em questionários dos alunos do PISA	Brasil	OCDE
Problemas de indisciplina que interrompem as aulas	41	26
Alunos faltaram ao menos um dia nas duas últimas semanas	50	21
Alunos que se atrasaram ao menos um dia nas duas últimas semanas	44	48
Alunos consideram que existe cooperação entre eles	48	62
Alunos consideram que existe concorrência entre eles	57	50
Alunos se sentem solitários ou muito solitários na escola	23	16
Alunos conseguem encontrar saídas para situações difíceis	77	84
Alunos sofreram <i>bullying</i> algumas vezes por mês, pelo menos	29	23
Alunos concordam em ajudar aqueles que não podem se defender de agressões	85	88

Fonte: OCDE, apud. Salinas, Morais e Schwabe (2019).

Ao observar o quadro 2, é possível perceber que o Brasil sofre mais com os problemas de disciplina e os alunos se ausentam mais do que a média dos países da OCDE. No Brasil, existe menos cooperação e mais concorrência entre alunos do que nos demais. Além disso, mais alunos sentem solidão e um menor número consegue encontrar saídas para as situações difíceis em relação aos patamares da OCDE. Por último, mas, não menos importante, mais alunos sofrem *bullying* no Brasil e é quase equivalente ao da OCDE o número de alunos que acreditam ser necessário ajudar aqueles que não podem se defender sozinhos. Em outras palavras, os problemas disciplinares representam um grande desafio a ser vencido nas escolas brasileiras segundo as respostas aos questionários do PISA por parte dos alunos.

Para arrematar, a perspectiva de seguir determinadas carreiras é limitada mesmo entre alunos com boa performance no exame e espelham desigualdades de gênero presentes no mercado de trabalho: entre os alunos de alto desempenho em matemática ou ciências, cerca de um terço dos meninos no Brasil espera trabalhar como engenheiro ou profissional de ciências aos 30 anos, enquanto apenas um quinto das meninas espera fazê-lo. Cerca de 40% das meninas de alto desempenho esperam trabalhar em profissões relacionadas à saúde, enquanto apenas algo como 25% dos meninos nessa situação seguiria esse rumo. Por fim, apenas 4% dos meninos e quase nenhuma menina no Brasil espera trabalhar em profissões relacionadas às TIC.

Em síntese, a cobertura dos alunos na pré-escola e no EF atingiu a universalização desejada. Esse processo está em curso no EM, mas deve levar mais tempo que o previsto. No entanto, apenas cerca de 30% das crianças são atendidas por creches e o patamar de 50% parece um tanto distante. No ES a frequência também oscila em torno de 30%, algo reduzida para as necessidades para promover o desenvolvimento de sociedades cada vez mais dependentes da tecnologia nas mais diversas atividades produtivas. No Brasil, segundo Salinas et al. (202) o desempenho dos alunos é ruim, quando comparado ao cenário internacional através do PISA. Houve alguma evolução do desempenho nas primeiras edições de aplicação do PISA, mas, depois disso, os resultados estagnaram e as desigualdades de desempenho entre os alunos mais afluentes e os demais aumentaram.

2 - PLANOS PARA A EDUCAÇÃO NACIONAL: O ENSINO BÁSICO

2.1 - Um avanço insuficiente para atingir as metas do PNE 2014-2024

O Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de 2014 a 2024, contém 20 metas e 254 estratégias para alcançá-las. O capítulo de educação do BPS 26 (IPEA, 2019) organizou as metas do PNE vigente em três grandes grupos: atendimento escolar (metas 1,2,3,10,11,12 e 14), qualidade da oferta (metas 5,6,7,8,9, 13 e 15), e gestão e iniciativas de políticas públicas (metas 13,16,17,18,19,20). A análise das metas no referido capítulo, que apresenta os valores dos indicadores para 2017, concluiu que o principal problema no atendimento escolar se encontrava nos dois extremos do sistema de ensino: a creche e o ensino superior.

Na idade de escolarização obrigatória, que vai dos 4 aos 17 anos no Brasil, mais de 90% das crianças e adolescentes estavam matriculados na escola. Esses números permitiram concluir que os esforços para incluir mais crianças e adolescentes nas escolas deram frutos. No entanto, os indicadores de qualidade da educação que incluem os resultados do IDEB, de alfabetização na idade esperada, de oferta de educação em tempo integral não acompanharam a expansão da oferta. Rolon e Matijascic (2020) analisaram a aprendizagem e as taxas de conclusão nos níveis anos iniciais e anos finais do Ensino Fundamental e demonstraram que os avanços na aprendizagem e conclusão na etapa dos anos iniciais não foi acompanhada de uma evolução significativa nos anos finais. Por fim, os indicadores de gestão e iniciativas de políticas públicas incluem a formação e valorização dos profissionais da educação básica e o investimento público em educação.

O INEP publicou, até 2022, quatro relatórios de acompanhamento das metas do PNE. Foram definidos 56 indicadores para acompanhar as 20 metas do PNE, dos quais 52 permitem o cálculo do nível de alcance na realização da meta. De acordo com o 4º Relatório de Monitoramento do PNE (INEP, 2022), seis indicadores foram alcançados em 2021, mas o nível médio de alcance do PNE até esse ano foi de 76,7%. Outro dado relevante apresentado pelo INEP (2022) é o nível de execução dos indicadores do PNE, que calcula o quanto era preciso avançar para alcançar a meta em questão e o quanto o indicador efetivamente avançou. É possível calcular o nível de execução para 41 indicadores e a média destes foi de 45,1%, ou seja, até 2022, menos da metade dos avanços necessários para atingir as metas do PNE foram realizados.

2.2 - As grandes linhas de discussão propostas para o PNE 2024-2034

O próximo PNE foi debatido e o Fórum Nacional de Educação, o responsável pela organizar as Conferências Nacionais de Educação – CONAE - 2022. A conferência de 2022 teve como propósitos avaliar o PNE 2014-2024 e propor um texto base para o PNE 2024-2034.

Três eixos foram estabelecidos para guiar as discussões da CONAE 2022:

- o PNE 2024-2034, avaliação das diretrizes e metas;

- uma escola para o futuro: Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC)s a serviço da educação; e,
- criação do Sistema Nacional de Ensino: avaliação da legislação inerente e do modelo em construção.

Os tópicos listados no eixo de avaliação e metas do PNE 2024-2034 para guiar as discussões na CONAE 2022 cercam grandes dilemas da educação brasileira, a saber: inclusão, equidade, qualidade, valorização dos profissionais de educação e gestão democrática. No subeixo qualidade, o documento de referência da CONAE 2022 destacou que não basta fazer uma discussão genérica, é preciso traçar um padrão de qualidade a ser atingido pelas escolas e redes de ensino. O desafio será, portanto, definir o padrão de qualidade da educação brasileira. No subeixo Gestão Democrática, foram discutidas formas de participação social e de controle social, em especial dos investimentos públicos realizados nas escolas de educação básica. A CONAE 2022 foi realizada online, entre os dias 29 de novembro a 1 de dezembro de 2022, mas o documento final ainda não foi divulgado. Os temas levantados pelo documento de base da Conae 2022 são devem ser traduzidos em metas e estratégias acordados no Congresso para o novo PNE e guiar as políticas públicas em educação no próximo decênio.

2.3 - Os Desafios da Educação Básica – novos velhos problemas legados da Pandemia

Aos desafios apontados para a evolução dos indicadores de qualidade na educação básica até 2019 (INEP, 2020; IPEA, 2021; Rolon, Matijascic, 2020), somaram-se aqueles impostos pela pandemia de Covid-19. Em 2020, o fechamento das escolas para conter a propagação do vírus e a adoção do ensino emergencial remoto revelou as fragilidades do sistema de ensino brasileiro, que seguiram de par com as necessidades das famílias e dos municípios mais carentes. A falta de equipamentos eletrônicos conectados à internet e de espaços adequados para estudar em casa aprofundaram desigualdades escolares entre os mais carentes e os mais abastados, moradores de áreas rurais e urbanas, e entre as regiões do país. (IPEA, 2022). Dispor de um computador para uso individual, conectado em banda larga, com uma mesa localizada em local tranquilo e silencioso para estudar ajuda, e muito, nas possibilidades de interiorizar os conhecimentos que estão sendo transmitidos. Se a criança tem que esperar um dos pais chegar em casa para acessar o conteúdo do ensino remoto do celular, com uma conexão lenta, sentada em um ambiente barulhento, as chances de assimilar o conteúdo transmitido são prejudicadas.

O fechamento das escolas escancarou a sua própria importância, não apenas como local de aprendizagem, mas, também, para fins de socialização. Neste aspecto, todas as crianças e jovens, independente de recursos familiares, foram prejudicadas. O impacto na saúde mental das crianças e adolescentes ainda não foi medido, mas, a escola terá que desenvolver estratégias para lidar com isso.

A preocupação com um retorno às aulas que garantisse a segurança dos alunos, professores e funcionários, lançou luzes sobre a importância da qualidade do espaço físico das escolas. Salas aulas e refeitórios amplos e arejados, banheiros limpos, espaços abertos, além de questões de acessibilidade que ainda não foram saneadas, são incontornáveis.

As desigualdades entre as redes de ensino na capacidade de organizar e disponibilizar canais para o ensino emergências remotas demonstraram as fragilidades na articulação dos entes federativos (IPEA, 2022). Municípios pequenos, sobretudo em regiões carentes, ou seja, aquelas que contavam com menos recursos financeiros, materiais e pessoais, foram em menor proporção, capazes de organizar a oferta do ensino remoto.

Por fim, o fechamento das escolas impactou fortemente o processo de aprendizagem. Em um relatório conjunto do Banco Mundial, Unesco, Unicef Foreign, Commonwealth, and Development Office (FCDO), the United States Agency for International Development (USAID), e Bill & Melinda Gates Foundation (BMGF), as instituições chamam a atenção para o aumento da pobreza de aprendizagem no mundo (World Bank et al., 2022). O índice de pobreza de aprendizagem foi desenvolvido pelo Banco Mundial e a Unesco para chamar a atenção para a grande proporção de crianças e jovens que frequentam a escola, mas, não conseguem aprender. O indicador é calculado com base na proporção de crianças de dez anos de idade que não consegue ler e compreender um texto simples. Antes da pandemia, esse índice já era elevado: 51 nos países da América Latina e do Caribe (LAC). As projeções do relatório conjunto é de que esse índice ultrapasse os 70% no mundo após a pandemia.

Para combater a pobreza de aprendizagem no pós-pandemia, o relatório conjunto indica a elaboração de políticas públicas em larga escola baseadas na matriz RAPID³; sigla em inglês que se refere a: alcançar todas as crianças e mantê-las na escola; avaliar regularmente os níveis de aprendizagem; priorizar aprendizagens fundamentais e consolidar os currículos; aumentar a eficiência do aprendizado por meio da implementação em escala de estratégias e programas de recuperação de aprendizagem; e desenvolver a saúde e o bem-estar psicossocial dos alunos.

O programa Brasil na Escola, lançado após a pandemia, visa promover a aprendizagem nos anos finais do ensino fundamental estimulando novos modelos pedagógicos, a liderança e gestão escolar, reconhecendo boas práticas⁴. O fomento se dará via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), inicialmente previsto para 10 mil escolas dentre as mais carentes e com piores resultados no IDEB. O programa é importante, pois prioriza um nível escolar com grandes dificuldades, como apontaram Matijascic e Rolon (2021). O escopo do programa é reduzido devendo, portanto ser complementado com outras políticas, em especial de ampliação da jornada escolar, visando incluir permanentemente o acompanhamento personalizado das aprendizagens.

2.4 - Educação Básica: por uma política nacional de educação em tempo integral

Com vistas a estabelecer uma agenda para o futuro da educação brasileira, a presente seção aponta a necessidade de uma política pública que fomente em larga escala a

³ As siglas em inglês da matriz Rapid se referem a: Reach every child and keep them in school; Assess learning levels regularly; Prioritize teaching the fundamentals; Increase the efficiency of instruction, including through catch-up learning; Develop psychosocial health and well-being. (World Bank et al., 2022)

⁴ Mais informações sobre o programa Brasil na Escola no site <https://www.gov.br/mec/pt-br/brasil-na-escola>

educação em tempo integral em todas as etapas da educação básica, incorporando as indicações da matriz RAPID.

A oferta de ensino integral em todos os níveis da educação básica é uma via promissora para melhorar a equidade na educação brasileira. A meta 6 do PNE visa oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica até o final de 2023. Em 2021, 15,1% dos alunos da educação básica estavam em tempo integral, inferior ao percentual de 2014 (17,6%). O PNE elenca nove estratégias para atingir a meta 6, das quais três estratégias incitam o protagonismo do MEC na questão:

- Estratégia 6.1) Promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos (as) alunos (as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola;
- Estratégia 6.2) instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social;
- Estratégia 6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral;

As estratégias 6.2 e 6.3 não foram objeto de um programa do MEC. Já a estratégia 6.1 foi institucionalizada nacionalmente via Programa de Fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral (Proemti), criado quando da de 2017. O crescimento do percentual de matrículas em tempo integral no ensino médio, passou de 7% em 2014 a 20% em 2021 (INEP, 2022). No entanto, esta oferta, mesmo considerando apenas o ensino médio, é desigualmente distribuída entre UF's. Dentre as unidades da federação com maior percentual de matrículas em tempo integral, o Ceará lidera com 31%, seguido por Paraíba (25%), e Alagoas (19%). No Ceará, a matrícula em tempo integral está distribuída de forma homogênea entre as etapas do ensino fundamental e o ensino médio. Todavia, na Paraíba, em Alagoas, ela está concentrada no ensino médio. Pernambuco é outro estado que priorizou a matrícula em tempo integral no ensino médio (53% das matrículas). Esses estados desenvolveram programas para fomentar o tempo integral em suas escolas, que contaram com o fomento do Proemti.

As UF's com maiores percentuais de matrículas em tempo integral no ensino médio adaptaram as diretrizes do Proemti e criaram programas estaduais.⁵ Por sua vez, as escolas que participam do programa desenvolvem suas propostas pedagógicas de educação integral com base nas necessidades e oportunidades presentes em sua comunidade. Essas experiências estão em consonância com os princípios da educação integral, a saber, da centralidade do estudante, aprendizagem permanente, inclusão e gestão democrática, que ultrapassam a mera extensão da jornada escolar.

A educação em tempo integral visa fornecer a todos o que apenas alguns têm acesso, graças aos recursos de suas famílias. Assim, uma educação em tempo integral deve oferecer aos alunos refeições equilibradas ao longo do dia, espaços de estudo individual, com acesso a livros, dicionários, aparelhos conectados à internet e professores para tirar dúvidas e reforçar a aprendizagem, escolas agradáveis, limpas, arejadas e inclusivas para estudar e desenvolver atividades extracurriculares. Isso possibilita aos alunos menos favorecidos, que não têm acesso a bens e ajuda extraescolar, o tenham na escola pública e gratuita. A aprendizagem requer um trabalho intelectual individual - ler, escrever, resolver equações e situações problemas - é preciso dar condições para as crianças o realizarem na escola. Ao ficar mais tempo em uma escola com recursos materiais e humanos adequados, a influência dos fatores extraescolares será menor e os alunos menos favorecidos terão melhores condições para aprender.

A nova estrutura do MEC instituída pelo Decreto 11.342 de 1 de janeiro de 2023 conta com a Diretoria de Políticas e Diretrizes da Educação Integral Básica. A criação dessa diretoria, inexistente na gestão anterior, aponta para a centralidade da educação integral na gestão que se inicia.

A sugestão da criação de uma política de educação em tempo integral para a educação básica, englobando o Proemti e o Programa Brasil na Escola, cria programas de fomento a educação em tempo integral para estabelecimentos que ofertam o ensino fundamental, anos iniciais e anos finais, e para a educação infantil, respeitando as especificidades de cada etapa da educação básica. Esses programas devem prever apoio técnico e financeiro para:

Construção e reformas para criar estabelecimentos adequados e acolhedores

As escolas públicas brasileiras são pouco equipadas com bibliotecas, salas de estudo, laboratórios de informática e de ciências, quadras poliesportivas e espaço verde. Além disso, tem problemas de má ventilação e iluminação, e a falta de manutenção das instalações são frequentes. Investir na infraestrutura das escolas de educação básica, e na manutenção dos prédios e equipamentos é condição básica para melhorar a qualidade.

È preciso coceber as escolas como espaços acolhedores e aprazíveis. Os alunos, professores e profissionais devem se sentir bem, ter vontade de ir para a escola e ficar nela o dia todo. Para tanto, as secretarias de educação podem fazer parcerias com os cursos de arquitetura e design, além de concursos para incentivar os arquitetos locais a achar soluções baratas e fáceis de serem replicadas, com baixos custos de manutenção.

⁵ Destacamos os programas Ceará Educa Mais <https://www.seduc.ce.gov.br/ceara-educa-mais/>, Escolas Cidadãs Integrais da Paraíba <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da-educacao/programas/escolas-cidadas-integrais-1>, o Programa Alagoano de Ensino Integral. <https://escolaweb.educacao.al.gov.br/pagina/programa-alagoano-de-ensino-integral-palci>

Contratação de profissionais para apoio psicossocial

A pandemia escancarou a importância da merenda escolar para a segurança alimentar de milhares de crianças e adolescentes. Uma política de educação em tempo integral deve estar articulada ao programa nacional da alimentação escolar, oferecendo três refeições diárias para as crianças estarem bem alimentadas e capazes de aprender. A pandemia e o distanciamento social também deixaram marcas nas crianças e adolescentes que ainda não foram bem compreendidos. Decorre daí que o apoio e acompanhamento de psicólogos deve ser ofertado a todos da comunidade escolar, para garantir que os efeitos da pandemia sejam enfrentados e trabalhados por um profissional qualificado. Por fim, palestras e oficinas sobre temas envolvendo a saúde mental também representam instrumentos importantes.

Valorização de professores e monitores de atividades extracurriculares

A formação e valorização dos profissionais da educação é um aspecto incontornável para a oferta de uma educação de qualidade, reconhecido na Meta 17 do atual PNE. No entanto, os programas de mais educação contavam com a oferta de atividades no contraturno escolar por voluntários. Um voluntário pode ajudar, mas não tem o comprometimento de um profissional contratado para realizar as atividades e dar aulas aos alunos da educação básica. É preciso contratar mais professores e monitores responsáveis por oficinas e atividades esportivas, artísticas e ligadas ao mundo do trabalho.

Para a educação em tempo integral, é preciso destacar a importância em garantir a permanência dos professores por mais horas nas escolas, para fazer plantões tira-dúvidas e acompanhar individualmente os alunos com dificuldades. Outra iniciativa para fomentar o aprendizado é a oferta de aulas ou oficinas sobre métodos de aprendizagem e de organização dos estudos. As técnicas para aprender não são transmitidas explicitamente em nenhuma disciplina, mas são imprescindíveis para todas elas. Muitas vezes, esse saber-aprender é transmitido em casa por um familiar que se senta com o aluno e o mostra como fichar um texto, fazer resumos, resolver exercícios, organizar seu material e sua agenda. A escola pode dar isso a todos ao transmitir métodos e organização dos estudos para ensinar o ‘métier’ de estudante - como ler, fazer resumos, resolver exercícios para fixar o conteúdo, produzir pesquisas, redações, projetos que apliquem o conhecimento adquirido.

A permanência dos professores por mais tempo numa mesma escola também permitirá efetuar reuniões pedagógicas mais frequentes para discutir situações concretas em sala de aulas, troca de experiências, boas práticas. Mais tempo em uma mesma escola também permite criar laços entre os alunos e a equipe escolar e uma identidade com a escola.

Parcerias com instituições de ensino superior para garantir a educação em tempo integral

Situações extraordinárias requerem esforços extraordinários, assim, para dar um salto de qualidade na educação básica brasileira, serão necessários para prover recursos robustos. Até o presente, os recursos transferidos para as escolas via PDDE são insuficientes para adequações estruturais nos estabelecimentos escolares, ademais, as escolas que recebem o PDDE não são legalmente aptas a contratar professores e monitores para as atividades a serem realizadas no contraturno, isso deve ser feito via as secretarias de educação.

Assim, é necessário garantir formas de financiamento aos programas de educação em tempo integral outras que via PDDE. Para contornar as restrições orçamentárias, as parcerias com universidades e fundações são uma saída. Os alunos das licenciaturas já devem fazer estágio obrigatório nas escolas públicas. Uma alternativa é de tornar esse estágio obrigatório para todos os graduandos, que devem dedicar algumas horas a visitar e compartilhar suas pesquisas ou conhecimentos com alunos da educação básica

Uma política nacional de fomento à educação em tempo integral deve trabalhar em sinergia com as redes estaduais e municipais e acompanhar a implementação pelas redes de ensino. Em entrevistas sobre a implementação do Novo Ensino Médio, gestores estaduais destacaram a importância de ter uma pessoa de referência no MEC, com quem eles tinham contato direto e abertura para tirar dúvidas e buscar orientações. Ter pontos focais no MEC, em diálogo direto com os gestores estaduais e municipais, além do diálogo e apoio do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). O acompanhamento também pode ser realizado virtualmente, com fóruns, para compartilhar boas práticas desenvolvidas nas redes e escolas que participam do programa.

O recuo do percentual de matrículas no ensino em tempo integral no Brasil e sua desigual distribuição entre as UF's e níveis de ensino atestam da necessidade de uma política nacional de fomento do ensino em tempo integral. A criação da Diretoria sinaliza a centralidade que as políticas de educação integral terão na atual gestão e os tópicos elencados estão em consonância com a matriz RAPID da Unesco e Banco Mundial e são relevantes para estruturar uma política nacional de fomento à educação em tempo integral.

3 – Educação superior, desigualdades persistentes e uma agenda tentativa para o Brasil

A educação no Brasil teve um desenvolvimento muito tardio, em relação à Europa, EUA e mesmo quando comparado a países da América Latina. Nos tempos da colonização, países de língua espanhola do continente passaram a contar com universidades a partir de 1538, em São Domingos. No Brasil, a situação foi outra. A instrução era de caráter básico e foi ministrada por aqui por padres jesuítas até 1759, quando foram expulsos das colônias e da metrópole. Com a chegada da corte portuguesa ao Rio de Janeiro, em 1808, foram criados cursos superiores de Medicina ali mesmo e em Salvador, além de uma escola naval no Rio de Janeiro que viria a ser a precursora dos cursos de engenharia no Brasil independente. Com a Independência do Brasil em 1822, houve um novo movimento de criação de cursos superiores, com destaque para Direito em São Paulo e Recife, sem modificar a estratégia anterior, que não contemplava as universidades. Com o advento da república e da Constituição de 1891, tornou-se possível criar cursos superiores mantidos pela iniciativa privada e isso de fato ocorreu com forte presença de empreendimentos religiosos, sobretudo católicos. Nos trinta anos seguintes, o sistema educacional apresentou uma expansão considerável, passando de 24 escolas isoladas para 133; 86 das quais criadas na década de 1920. (Martins, 2002).

Com a Revolução de 1930 foi criado o Ministério da Educação. Em 1931 foi introduzida a reforma Francisco Campos (1º ministro da educação), contemplando a criação de

universidades com aspectos centralizados no governo federal, ao contrário das décadas anteriores. A primeira universidade, nos moldes da Reforma Campos, foi criada no Rio de Janeiro em 1937. O ímpeto na criação de universidades e novas instituições de ensino superior somente ganharia fôlego após o término do Estado Novo, em 1945.

O processo histórico apresentado de forma muito sumária nos parágrafos anteriores é de grande importância para compreender a trajetória do ES no Brasil. Já em tempos de colonização, somente os bem abastados poderiam buscar o ES, adotando a linguagem dos dias de hoje. Segundos os dados de Niskier (2008) entre 1772 e 1800 puderam concluir os cursos na Universidade de Coimbra menos de 19 alunos por ano. Esses dados revelam que somente a elite colonial teria acesso a tais prerrogativas.

O reduzido número de instituições criadas pelo Império no Brasil independente faz seguir a mesma trajetória, com uma melhoria insuficiente para um mundo marcado por revoluções industriais que modificaram profundamente as estruturas econômicas e sociais das nações.

Com o advento da república começou a mudar o cenário, ainda que de forma tímida, quando se compara o Brasil aos países vizinhos e aqueles que eram reconhecidos como mais afluentes no cenário internacional.

Em 1933, ano marcado pela divulgação das primeiras estatísticas oficiais sobre ES no Brasil, o segmento privado respondia por 64,4% dos estabelecimentos e 43,7% das matrículas. Isso pouco se modificou até a década de 1960 porque a expansão do ensino privado foi compensada pela criação das universidades estaduais e pela criação ou federalização de instituições privadas. Entre 1940 e 1960, a população brasileira aumentou de 41,2 milhões para 70 milhões, crescendo 70%, enquanto as matrículas no ES triplicaram. Em 1960, o Brasil contava com 226.218 estudantes universitários.

A demanda levou a uma forte expansão do ES entre 1960 e 1980, com as matrículas se elevando de algo como 200 mil para 1,4 milhão. No final dos anos 1970, o setor privado respondia por 62,3% das matrículas, e em 1994, por 69%. A opção do setor público por universidades que aliaram o ensino à pesquisa elevou os seus custos, restringindo a sua capacidade de crescimento, liberando, por conseguinte, espaço para o crescimento do setor privado. Nesse contexto, a lógica do setor privado em busca do lucro pode ter ocorrido às expensas da qualidade em muitas instituições. Apesar da exigência legal da reforma de 1968 estabelecer o modelo único de ensino superior com a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, o sistema cresceu de fato com a proliferação de estabelecimentos isolados e poucas foram as instituições que seguiram os preceitos dessa legislação com o enfoque previsto em lei.

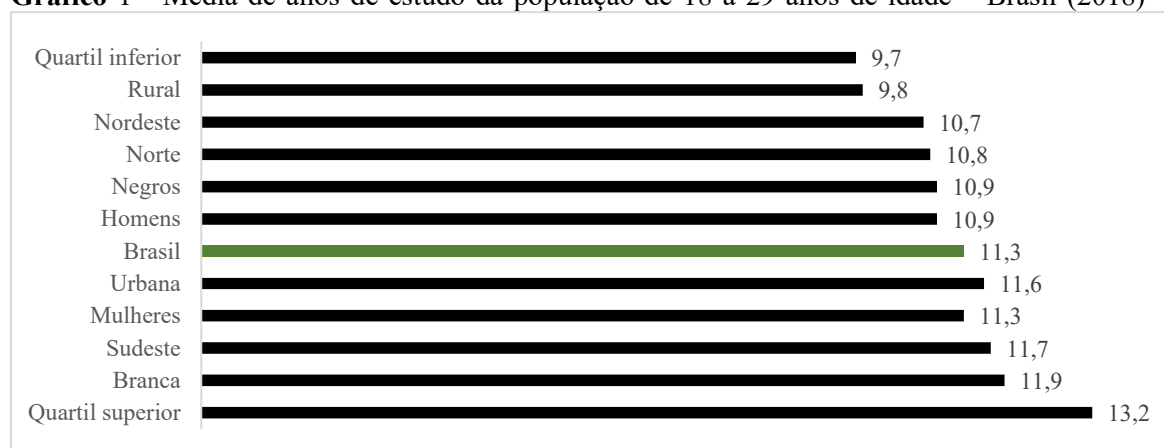
A partir de 1980 houve uma redução progressiva da demanda para o ES devido a retenção e evasão de alunos do 2º grau, além de uma estagnação relativa do número de matriculados. Na década de 1990, a relação de egressos do segundo grau e vagas oferecidas no ensino superior é de 1/1 no Sul e Sudeste, 1/1,3 no Centro-Oeste, e de 1/2,5 no Norte e Nordeste, ou seja, nas regiões mais carentes, as dificuldades do EM criaram limites para a ocupação de vagas existentes. Enquanto em 1980 cerca de 11% das vagas oferecidas nos cursos superiores do Brasil não foram preenchidas, em 1990 essa proporção passou para 19%. Entre 1985 e 1993, o número de vagas oferecidas no ES ficou estável, isto é, em torno de 1.500.000, com um declínio relativo do setor privado.

Uma das características importantes do ES no século XX residiu no fato de dar início à incorporação de novos segmentos populacionais. Nos anos 1990, foi possível observar que os estudantes oriundos de famílias com renda total de até 6 salários-mínimos representavam cerca de 12% dos matriculados em instituições privadas e 11% em instituições públicas. Apesar disso, a proporção de estudantes oriundos de famílias com renda acima de 10 salários-mínimos ultrapassou os 60% do ES como um todo. Existe um contingente de estudantes de nível superior proveniente das camadas de renda intermediárias, mas, os menos favorecidos não conseguem atingir a igualdade de oportunidade de acesso ao ES devido às deficiências herdadas do ensino básico e das dificuldades para ter acesso à renda e poder pagar as mensalidades de instituições privadas.

Nos anos 1990, a proporção de jovens entre 20 e 24 anos que ingressou no ES equivaleu a 11,4%, conferindo ao Brasil o 17º lugar entre os países latino-americanos, superando, apenas, a Nicarágua e Honduras, segundo Martins (2002). As deficiências do ensino público foram supridas para aqueles oriundos de famílias mais afluentes pela boa qualidade do ensino nos estabelecimentos privados na época, mas, essa solução beneficiou um contingente reduzido de estudantes em potencial na década de 90.

A questões elencadas desde o início da presente seção revelaram como o Brasil foi submetido a fortes restrições ao acesso à educação ao longo de sua história e o ápice destas restrições se deu no Ensino Superior. A inexistência de cursos superiores até a chegada da corte portuguesa em 1808 e a de universidades dignas desse nome até 1934 revelam a real dimensão do problema. Pior, em 1900, o Censo Demográfico revelou que 90% da população era composta por analfabetos no Brasil e, em Portugal, a proporção era a mesma. Diante disso tudo, não é de espantar que os níveis de educação mais avançados tenham sido restringidos aos filhos das famílias mais afluentes. As mulheres brasileiras, mesmo as que integravam as famílias ricas, não poderiam avançar no processo educacional além de um certo ponto até o final da 2ª Guerra Mundial, cabendo a elas, no máximo, a formação para a docência no Ensino Fundamental. Negros e populações indígenas, que representavam a maior parte daqueles com menor renda, estavam em posição ainda pior, salva algumas raras e honrosas exceções a essas regras.

Gráfico 1 - Média de anos de estudo da população de 18 a 29 anos de idade – Brasil (2018)



Fonte: Inep (2019).

As desigualdades históricas não foram sanadas, como comprovam os dados apresentados no gráfico 1 referente aos anos de estudo da população de 18 a 29 anos. Nessa faixa etária,

a população deveria ter alcançado ao menos 13 anos de estudo, correspondendo à escolarização obrigatória que é dos 4 aos 17 anos desde a Emenda Constitucional nº59, de 2009. Os grupos menos favorecidos possuem um total de anos de estudo bem menor, como a população negra, do quartil inferior de renda familiar, rural, das regiões norte e nordeste, quando comparadas àquelas dos brancos, quartil superior de renda, urbanas e do Sudeste brasileiro.

Ao se deparar com o ES, os jovens egressos do EM ainda devem encontrar um cenário muito desigual em termos da qualidade do estudo em diferentes instituições e modalidades do ES, ou seja, de um modo geral, as universidades públicas costumam apresentar as melhores condições para realizar os estudos. Mas o processo seletivo é muito concorrido e o acesso às universidades públicas é muito difícil para quem não teve uma boa qualidade de ensino até então. A Lei 12.711, conhecida como a “lei de cotas”, elevou a presença de estudantes negros nas IES, reduzindo em parte esse caráter concentrador de renda que beneficia os alunos de famílias com maior renda e acesso a escolas particulares com melhores condições de ensino. Em contrapartida, um contingente muito significativo de IES privadas, sendo que a maioria delas eram consideradas como fornecedoras de ensino de menor qualidade, conforme aponta o quadro 3 com algumas das diferenças básicas entre as IES públicas e privadas.

Quadro 3 – Diferenças de perfis selecionadas de IES públicas e privadas em 2018- em %

<i>Tema</i>	Especificação	Públicas	Privadas
<i>Titulação do corpo docente</i>	Doutorado	64,1	25,9
	Mestrado	25,5	50,1
	Especialização	10,2	24,0
<i>Tipo de jornada do docente</i>	Integral	86,3	27,5
	Parcial	10,3	42,4
	Horista	2,9	30,1
<i>Turno de frequência dos alunos</i>	Diurno	64,1	31,8
	Noturno	35,9	68,2

Fonte: INEP (2019).

As diferenças entre universidades públicas e privadas, apresentadas no quadro 3, são marcantes. As universidades públicas possuem uma nítida maioria de docentes doutores, enquanto nas universidades privadas eles são mestres e é grande o número daqueles que são somente especialistas. Essa diferença se traduz em professores menos qualificados, o que afeta a qualidade do que é ministrado. Outra diferença importante diz respeito aos contratos de trabalho dos docentes. Nas universidades públicas, os docentes atuam, de forma preponderante, em jornadas de trabalho integrais e o número de horistas é marginal. Nas universidades privadas, a condição é a inversa, com maioria de contratos em jornadas parciais e com forte presença de docentes atuando como horistas. Por fim, as proporções em termos de frequência entre universidades públicas e privadas são opostas, pois, nas primeiras, cerca de dois terços dos alunos frequentam as aulas durante o dia, enquanto nas privadas essa proporção se verifica no período noturno. Essas diferenças são relevantes, pois, em geral, os alunos do período noturno trabalham durante o dia e o cansaço decorrente disso, somado à menor disponibilidade de tempo para estudar afetam negativamente a formação dos alunos.

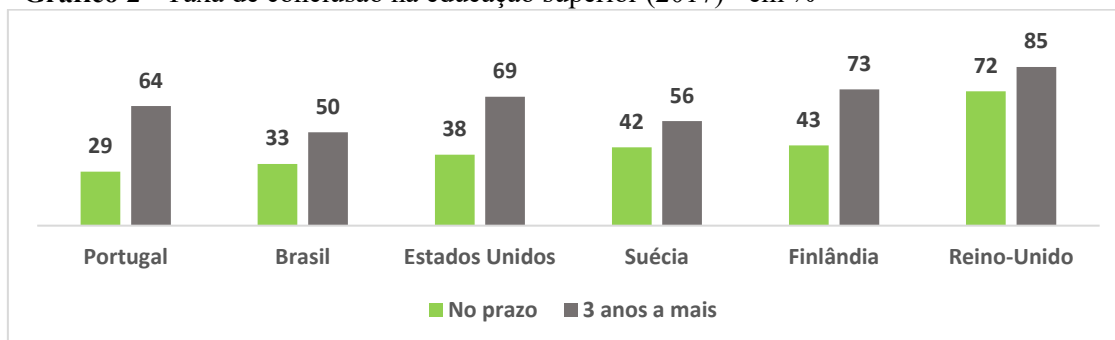
Outra questão que está a se impor de forma acelerada é a presença de cursos na modalidade de educação à distância (EaD) no âmbito da graduação do ES. Em 2018 a EaD representou 53% dos ingressos em cursos de graduação e em 2020, 47,1%. Essa ligeira inflexão se deve, provavelmente, à crise econômica que se instalou com a

pandemia da COVID 19 e à perda de emprego ou renda que atingiu a sociedade brasileira. As IES mantidas pela iniciativa privada representaram, 99,5% do total de ingressos, segundo os dados do Censo da Educação Superior (CES) em 2020, ou seja, é praticamente uma hegemonia absoluta. No entanto, para os matriculados em EaD, a presença de IES públicas representou 8% em 2020 e quando se trata da proporção de concluintes a proporção equivalia a 8,7%. A presença pública aumenta, mas, a do setor privado ainda supera o patamar de 90%.

A EaD é um fenômeno que vem revelando um forte crescimento desde a virada do milênio e a melhoria da qualidade da banda larga para a internet e dos métodos de ensino a ela associados pode representar um apoio robusto à essa tendência. Existem temores de que a EaD represente uma queda na qualidade do aprendizado e da socialização dos alunos no ambiente universitário. Essa parece ser a maior razão para a tímida presença de IES públicas no EaD. Esse temor fica ampliado com a Portaria 2.117 de 2019, concedendo o direito de criar uma EaD para cursos avaliados pela CAPES como 3, e não mais 4, como o previsto na Portaria 1.428 do ano anterior, permitindo, ainda, que cursos de graduação possam ministrar um total de 40% das aulas e não mais 20% no formato EaD. Os novos pressupostos, úteis no contexto da pandemia, deixaram um clima de temor quanto à qualidade do aprendizado e de sua posterior aceitação do mercado de trabalho.

Os resultados decorrentes das dificuldades para lidar com os problemas de formação e a má realização de atividades no período noturno se reflete numa maior demora para a conclusão do curso ou em elevados níveis de abandono ao longo do seu ciclo. O gráfico 2 apresenta essas informações numa perspectiva internacional.

Gráfico 2 - Taxa de conclusão na educação superior (2017) - em %



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

Partindo da seleção efetuada, o Brasil apresenta uma das menores taxas de conclusão do curso por parte do ano no prazo previsto, superando, apenas, Portugal e a menor de todas ao adicionar um prazo de três anos. Em todos os países apresentados existe uma diferença palpável em termos dos prazos determinados. Isso decorre muitas vezes das dificuldades de adaptação às exigências mais rigorosas do ES, mas, também, às dificuldades em conciliar trabalho e estudo. Existem níveis de evasão relativamente elevados mundo afora. Em países mais afluentes, isso decorre do fato de haver poucas barreiras à entrada no ES, num contexto de virtual universalização da conclusão do EB. No entanto, uma vez inserido no contexto do ES, os graus de conhecimento e disciplina dos alunos se revelam insuficientes para seguir no ritmo ditado pela atividade estabelecida nesse âmbito.

No caso brasileiro isso pode ocorrer, num grau menor, nas IES mantidas pelo setor público. O problema, nesse caso, é relativamente menor, pois a seleção para esses cursos é bastante rigorosa e os alunos admitidos conseguem, na grande maioria dos casos, seguir

o ritmo ditado, ainda que possam não concluir o curso no prazo determinado. Nas IES mantidas pelo setor privado, ocorre um problema diferente, pois as barreiras à entrada são menores e até inexistente para alguns cursos ou situações, mas, as dificuldades em conciliar trabalho e estudos, além da percepção que o curso superior pode não fornecer os acréscimos de renda esperados, motivam o abandono dos estudos por parte dos alunos. A forte presença de EaD, largamente dominadas pelas IES privadas, aumenta ainda mais essa desconfiança.

Outra ordem de problemas, brevemente elencados mais acima, são aqueles que o ES herda do Ensino Básico. Os exames de avaliação, como o SAEB, revelam, sistematicamente, que alunos do EM, em sua ampla maioria, não dominam os conteúdos que deveriam estar consolidados ao final desse ciclo de ensino. Como os melhores alunos se classificam para frequentar os cursos de maior qualidade no ES, os demais, quase sempre, são mantidos pela iniciativa privada. Para lidar com isso, seria necessário complementar os conhecimentos, que deveriam ter sido apreendidos no EM, no ambiente universitário. Existem algumas iniciativas nesse sentido em ação no Brasil. No entanto, isso exigiria a frequência diurna em período integral, com um conseqüente aumento das mensalidades, além de impedir a presença desse aluno no mercado de trabalho durante o período em que está cursando o ES.

Devido a um desempenho ruim em matemática, como revelam as notas do SAEB, o Brasil é marcado por uma reduzida procura, em termos de proporção de ingressantes, nas áreas tecnológicas, de exatas, tecnologia e mesmo das biológicas, em menor medida. Existe uma evidente necessidade em atrair mais alunos para essas áreas e criar um número maior de vagas nelas, pois elas concentram as maiores capacidades de inovação e geração de novos produtos, podendo elevar a produtividade e a competitividade da economia brasileira. Esse é um aspecto que instituições financeiras internacionais ou multilaterais chamam a atenção com alguma frequência. Mais do que isso: os indicadores dessas instituições valorizam o tipo de inserção concentrada nessas áreas. O senão dessa abordagem no contexto brasileiro é que, em períodos de crise, os profissionais de engenharia são pouco demandados pelo mercado e acabam se inserindo em outras atividades, como é o caso da análise financeira, deixando de contribuir para a melhoria da estrutura econômica e fortalecimento do investimento no país.

Outra contrapartida de desempenho decepcionante em matemática do SAEB é o reduzido contingente de cientistas em relação à população brasileira. É pouco provável que um aluno nessa situação acabe se tornando um cientista. O número daqueles que concluem o pós-graduação *strictu sensu*, ou seja, o de mestres e, sobretudo, doutores é muito reduzido e isso não ajuda a promover a ciência e a inovação. Existe, ainda, um forte desconhecimento dessas atividades por parte da população e um estímulo à criação de tecnologia ou do conhecimento científico ainda no Ensino Básico e mesmo nos meios-de-comunicação. Esses estímulos poderiam representar fatores decisivos para contornar esse obstáculo histórico.

Os programas de crédito escolar, sobretudo, e bolsas para o apoio de alunos já figuravam entre as políticas públicas de Estado desde os anos 1970. Atualmente, o Brasil conta com o PROUNI (Programa Universidade Para Todos) e o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil). O PROUNI é um programa criado pelo MEC para fornecer bolsas de estudo parciais e integrais em instituições de ensino particulares, para estudantes de baixa renda e sem diploma de nível superior. A finalidade do projeto é **ampliar o acesso à ES para a população de baixa renda**. O FIES é um programa do Ministério da Educação que

oferece financiamento estudantil para o público de baixa renda. O financiamento se destina aos cursos presenciais em IES privadas contando com desempenho satisfatório nas avaliações realizadas pelo MEC. O PROUNI não pressupõe a devolução dos recursos recebidos pelos alunos, por se tratar de bolsa, mas, em contrapartida, o FIES sim, por se tratar de crédito. Em certa medida, o problema de ambos é possuir ou não disponibilidade de recursos para dar continuidade às iniciativas. Em períodos de crescimento econômico mais acelerado, a arrecadação melhora e os recursos estão disponíveis. Em contrapartida, nos períodos em que a situação é de estagnação da atividade econômica, ocorre o oposto. No caso do FIES, para piorar, os períodos marcados por dificuldades econômicas costumam gerar problemas para que os ex-alunos possam ressarcir o crédito, dificultando ainda mais a sua regularidade. Nesse sentido, talvez fosse interessante adotar a lógica de fundo, que recebe recursos com mais intensidade nos períodos de bonança e pode gastá-los nos períodos de crise, estabilizando, diminuindo as turbulências financeiras das IES, sobretudo privadas, que podem se ressentir da falta de crédito para estimular o ingresso de novos alunos.

A gratuidade da universidade pública é um tema que merece reflexão. Antes de tudo, não se trata de uma regra absoluta. Algumas IES mantidas pela esfera municipal de governo cobram mensalidades, ainda que as mesmas possam ser consideradas de baixo valor quando comparadas à iniciativa privada. De toda forma, estudos recentes mostram que o valor dos ganhos de rendimento se eleva de forma importante quando o indivíduo cursa uma universidade de boa qualidade, segundo os padrões brasileiros. Diante disso, como existe ganho, existe os que defendem a cobrança de mensalidades, como ocorre na iniciativa privada. Parte dos atores envolvida no debate público contesta essa proposta, pois ela dificultaria a inserção daqueles que pertencem a famílias com renda *per capita* mais reduzida. Uma solução para enfrentar esse argumento é uma cobrança a posteriori de mensalidades, ou seja, quando o ex-aluno de IES públicas se insere em postos de trabalho com um pagamento acima de um piso legalmente definido, ele passa a pagar uma “dívida” numa situação similar àquela observada no FIES. Diante das dificuldades financeiras das IES mantidas pelo setor público, essa alternativa pode ser considerada meritória para integrar o debate público. (Nascimento, 2022).

Outra questão relativa ao universo da educação está relacionada à pouca maturidade do aluno para optar pela profissão numa idade prematura, inferior a 20 anos. O Brasil, não discute, por hora, um modelo similar ao dos EUA, onde o aluno ingressa na universidade e frequenta diferentes cursos que são do seu interesse, até definir a profissão em que deseja atuar. Uma modalidade dessa natureza não elimina as escolhas prematuras, mas, essas escolhas recairiam sobre áreas genéricas como exatas, biológicas ou humanas e não de profissões específicas como as de engenheiro, médico ou advogado. Isso poderia ajudar a reduzir a evasão dos cursos e o atraso na diplomação, que custam caro aos cofres públicos.

Por fim, as atividades de regulamentação e financiamento da ciência precisam ser muito aprimoradas ou mesmo revistas. Não é raro acontecer que sejam necessários meses para repor peças, comprar equipamentos ou aprovar projetos de pesquisa. Mesmo a concessão de bolsas para a formação de mestres e doutores, em alguns casos, realizando os seus estudos no estrangeiro, seja suspensa ou cortada, tornando estéreos os esforços realizados até aquele momento. Todo esse conjunto de problemas deixa de estimular a formação de cientistas, sua permanência nessa condição ou mesmo a saída do Brasil para atuar em outros países que oferecem condições de trabalho e reconhecimento social maiores. Esses cientistas custaram caro em termos de formação para os cofres brasileiros e, por

problemas de organização interna, acabam desistindo de atuar no país, deixando de formar novas gerações de professores e cientistas e contribuir para incrementar a economia através do conhecimento.

4. CONCLUSÕES

O presente capítulo contou com três seções para facilitar a organização da argumentação. Na primeira, foram apresentados indicadores de atendimento e desempenho dos alunos com foco no PISA. A segunda seção focalizou, brevemente, a situação do PNE e destacou uma proposta de educação de ensino integral para o Ensino Básico. Por fim, a última seção analisou a situação do Ensino Superior numa perspectiva histórica e a situação atual, buscando, como na seção anterior, destacar os desafios e indicar possíveis alternativas para a sua superação.

O atendimento do Ensino Básico é superior a 90% da população entre 4 e 17 anos de idade, podendo ser considerado um indicador adequado no sentido da universalização. No entanto, ainda existem dificuldades para promover a universalização do ensino médio e continua reduzido o número de vagas em creches, o que é problemático, pois alunos que frequentaram creches tendem a obter melhores resultados de aprendizagem nos ciclos de ensino posteriores.

Em matéria de desempenho, os resultados do PISA tiveram uma evolução positiva em suas edições iniciais, mas, desde 2008 encontram-se estagnados e quase a metade dos alunos brasileiros teve um nível de rendimento ruim na edição de 2018. Os próprios alunos brasileiros criticam a existência de problemas relativos a questões disciplinares e de compromisso com o aprendizado em resposta aos questionários do PISA.

Quando o foco da análise é o PNE, é possível verificar que, em 2021, segundo o INEP, cerca de 76% das metas foram atingidas. No entanto, as mais delicadas, como as de desempenho, poderão não ser atingidas até 2024.

Em relação ao Ensino Básico, a COVID 19 colocou em destaque os vários problemas relativos às desigualdades brasileiras. Famílias carentes e comunidades que se situam mais longe dos centros dinâmicos não dispunham de equipamentos com capacidade computacional e/ou acesso à banda larga para poder acompanhar as atividades remotas, e redes de ensino, em especial de municípios pequenos, não conseguiram adotar estratégias múltiplas para manter o aprendizado e o vínculo com a escola. Tudo o que vem sendo observado até o momento revela que houve perdas de aprendizagem em todas as faixas etárias, mas, elas foram mais agudas para aqueles que não dispunham desses recursos. Não foram poucos os esforços do Estado e da sociedade destinados a suprir essas dificuldades, mas, até que os equipamentos e acesso à banda larga pudessem ser supridos, houve grandes perdas em termos de aprendizado e participação, ainda que à distância, de atividades escolares.

Diante desse cenário, que tornou ainda maiores os desafios existentes antes da pandemia, é preciso encarar o que pode ser feito se houver uma decisão séria para reverter os problemas de aprendizagem que afetam os brasileiros há gerações. O mais importante deles é que se firme um compromisso com a melhoria da aprendizagem. Assim, a adoção

do período integral é uma iniciativa incontornável. A universalização do período de estudos para o tempo integral reverte a baixa carga horária de alunos brasileiros em relação aos países que se destacam em avaliações de aprendizagem. Essa modalidade de ensino elevaria a disponibilidade de tempo para complementar a aprendizagem de conteúdos mal assimilados nas aulas regulares, além de poder oferecer atividades de apoio pessoal ou social. Isso requer um ambiente estimulante, com espaço para laboratórios, biblioteca, refeitório com o fornecimento de todas as refeições diárias, interação entre alunos, professores e funcionários e a prática de esportes e/ou atividades artísticas. Nada disso será possível sem recursos para o pagamento adequado de professores, orientadores, monitores, funcionários e insumos necessários. A experiência, nos dias de hoje, focaliza o ensino médio, mas, seria de grande valia para todo o Ensino Básico.

O Ensino Superior recebe os egressos do Ensino Médio que trazem consigo todas as deficiências de aprendizagem do Ensino Básico. Além disso, ele foi uma vítima, por séculos, da pouca atenção conferida pelo Estado à educação. Pior, os governantes coloniais não permitiram a criação de IES antes de 1808 e universidades antes de 1934.

Nessa etapa de ensino superior, é preciso aprender um conhecimento mais avançado e preparar esses alunos para deter as posições mais estratégicas do mercado de trabalho. Com os problemas herdados, isso fica muito difícil. A consequência é uma forte dualidade sistêmica, onde os melhor preparados, que, em geral, são os mais abastados, têm acesso a universidades de melhor qualidade que, no mais das vezes, são públicas e gratuitas. Em contrapartida, os que dispõem de menores recursos, em sua imensa maioria, somente conseguem cursar IES privadas, cuja qualidade, com grande frequência, é inferior. Para reverter isso, além, das bem-sucedidas políticas de cota, é preciso melhorar a qualidade do Ensino Básico público, ou ainda, reverter, na universidade, essa deficiência de conhecimentos. No mais, é preciso verificar se o modelo adotado é o melhor possível, ou se alternativas mais flexíveis de ingresso, adiando a opção pela profissão no âmbito das IES, não seriam melhores para reduzir a evasão ou o atraso verificado para a conclusão dos cursos.

A quantidade de problemas existentes no sistema educacional brasileiro como um todo não é pequena e exige grande atenção por parte da opinião pública. Superar as discussões que não gerem ganhos para a sociedade são essenciais para abrir espaço para incentivar a educação de forma mais efetiva. Se a sociedade não destinar a sua máxima atenção à educação, as metas para obter desenvolvimento sustentável e com sustentabilidade não serão atingidas.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Programa Mais Educação Disponível em: [Portaria Interministerial nº 17/2007](#) e regulamentado pelo
- BRASIL. Decreto 11.342 de 1 de janeiro de 2023 Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2011.342-2023?OpenDocument
- _____. Programa Mais Educação Disponível em: [Decreto nº 7083](#)
- _____. Plano Nacional de Educação 2014-2023. Lei nº13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm
- _____. Programa Novo Mais Educação. Portaria nº 1144 de 10 de outubro de 2016. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49131-port-1144mais-educ-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192
- _____. Proemti
- _____. Fórum Nacional de Educação. Documento Referencia CONAE 2022 Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/documentos/171-documentos-conae-2022>
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Básica 2020**. Brasília: Inep, 2021.
- INEP –Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2022. Brasília: Inep. 2022.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 173-218, 2021.
- Martins, A. C. P. Ensino Superior no Brasil: da descoberta aos dias Atuais. In Acta Cirúrgica Brasileira. Vol 17. Suplento 3. 2002. São Paulo: UNIFESP.
- Nascimento, P. M. O estudante de hoje financiado pelo profissional do amanhã: proposta de um sistema nacional de financiamento estudantil com pagamentos vinculados à renda futura – funcionamento e fonte de recursos. Texto para Discussão. Brasília: IPEA, 2022.
- Niskier, A. Os primeiros cursos superiores. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio. 25/4/2008.
- OECD (2019), *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do*, PISA, OECD Publishing, Paris,
- Salinas, D.; Morais, C e Schwabe, M. Brazil: Country Note on PISA. Paris: OECD. 2020.

WORLD BANK, UNESCO, UNICEF, The State of Global Learning Poverty: 2022 Update. Disponível em: [The State of Global Learning Poverty: 2022 Update](#)

WORLD BANK. *Dois Anos Depois: Salvando uma Geração - Resumo Executivo*. Washington, D.C.: World Bank Group. 2022. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/09985510622221296/idu0f2e86f060cf8b047d60a3be059f1a2e3db0b>