

EDUCAÇÃO

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, 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.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

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

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social (substituto)

Antonio Lassance

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 (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Educação

Milko Matijascić

Carolina Esther Kotovicz Rolon

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.

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

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, com a finalidade de apresentar 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 sanitárias, 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 até 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, com o intuito de superar os obstáculos e gerar oportunidades. Para atingir esses objetivos, aprender e saber aplicar os conhecimentos e as habilidades transmitidas pela escola é uma condição *sine qua non* para que o sistema educacional cumpra seu papel a contento.

O capítulo será composto pelas seções descritas a seguir.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/educacao>

- 1) 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 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- 2) Qualidade na educação básica, salientando a centralidade da proposta de expansão da educação em tempo integral, por intermédio da elaboração de uma política nacional para melhorar o aprendizado na educação básica.
- 3) Ensino superior (ES): 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-se a países selecionados.

No final do capítulo, serão apresentadas as conclusões do estudo.

2 FREQUÊNCIA ESCOLAR E DESEMPENHO DOS ALUNOS NO PERÍODO RECENTE

Embora o foco deste capítulo seja 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-se 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 Amostra de Domicílios Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD Contínua/IBGE), cujas respostas são fornecidas por habitantes de domicílios. No segundo caso, os indicadores e as informações apresentados são do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), uma iniciativa conjunta da OCDE e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

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

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, se deu a universalização do público atendido pelo sistema educacional brasileiro. Até mesmo os anos mais afetados pela pandemia da covid-19 – isto é, 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 e não implicam que a pessoa de determinada idade esteja seguindo a série correta, ou inclusive esteja frequentando de forma assídua, pois os pais podem desconhecer a evasão dos alunos. Ao longo da pandemia, as atividades deram-se de forma remota (Rolon *et al.*, 2021; Matijascic, Rolon e Fonseca, 2022).

TABELA 1
Frequência em creches, educação básica e ensino superior em setembro, segundo
faixas etárias selecionadas – Brasil (2016-2022)
 (Em %)

Faixas etárias	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ¹
0 a 3 ²	30,3	32,7	34,1	35,5
4 a 5 ²	90,0	91,5	92,2	92,7
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: Microdados da PNAD Contínua.

Notas: ¹ Dados para junho. Serão atualizados para setembro, após sua publicação.

² Nas faixas até 5 anos de idade, os dados são do suplemento, não publicados em 2020 e 2021.

Na faixa etária de 15 a 17 anos, na qual os jovens deveriam estar cursando o ensino médio (EM), houve 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 aprofundam-se, e em torno de 75% dos jovens de 15 a 17 anos estão efetivamente matriculados 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 matriculados na escola em 2024 e 85% cursando o EM 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-se a faixa etária que finaliza aos 24 anos de idade, a qual, 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 está finalizando as etapas anteriores de ensino nessa idade, proporção que vem se reduzindo com o tempo. A tendência crescente deve-se ao aumento sustentado da conclusão do EM. Por sua vez, as oscilações ocorrem em razão da conjuntura econômica. Quando ocorrem crises na economia, isso se traduz em perdas de empregos e salários, que diminui a disponibilidade de renda para o pagamento de mensalidades escolares, considerando-se 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, devido a interrupções de diferentes espécies e à frequência à pós-graduação, nas modalidades de *lato e stricto 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 às 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 em 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 alunos.²

TABELA 2
Notas do Pisa em matemática e leitura – Brasil e países da OCDE

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

Fonte: OCDE. Disponível em: <<http://bit.ly/3YvVhHX>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

Os resultados no Pisa também capturam desigualdades sociais na escola. Cerca de 10% dos alunos economicamente desfavorecidos brasileiros possuem um elevado nível de desempenho, mas 40% desse total não espera cursar o ES, segundo os questionários destinados aos alunos brasileiros que participaram do programa. A tabela 3 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.

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

TABELA 3
Pisa: variáveis selecionadas – Brasil e países da OCDE (2018)
 (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 (2018) *apud* Salinas, Morais e Schwabe (2019).

Em geral, ao comparar o Brasil à média dos países da OCDE, como na tabela 3, a situação para 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; contudo, entre 2009 e 2018, a situação agravou-se 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, em vez 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 nesse exame e da presença de alunos com baixo desempenho entre os 25% de escolas de maior desempenho. Em compensação, a tabela 3 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, o que reforça, potencialmente, ainda mais as desigualdades em seus sistemas escolares em relação ao Brasil. A tabela 4 focaliza mais intensamente a perspectiva dos alunos no que concerne aos problemas de desempenho observados com base nos resultados do Pisa.

TABELA 4
Perspectiva dos alunos – Brasil e países da OCDE (2018)
 (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 (2018) *apud* Salinas, Morais e Schwabe (2019).

Ao observar a tabela 4, é possível perceber que o Brasil sofre mais com os problemas de disciplina, e os alunos se ausentam mais que a média dos países da OCDE. No Brasil, existe menos cooperação e mais concorrência entre alunos que nos demais. Além disso, mais alunos sentem solidão e um menor número consegue encontrar saídas para as situações difíceis em relação aos patamares dessa organização. 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 até 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 desejam 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 esperam trabalhar em profissões concernentes às tecnologias da informação e da comunicação (TICs).

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%, 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, Moraes e Schwabe (2020), o desempenho dos alunos é ruim, quando comparado ao cenário internacional mediante o Pisa. Houve alguma evolução do desempenho nas primeiras edições de aplicação do programa, mas, depois disso, os resultados estagnaram e as desigualdades de desempenho entre os alunos mais afluentes e os demais aumentaram.

3 PLANOS PARA A EDUCAÇÃO NACIONAL: O ENSINO BÁSICO

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

O Plano Nacional de Educação, com vigência de 2014 a 2024, contém 20 metas e 254 estratégias para alcançá-las. O capítulo de educação de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 26 (Codes *et al.*, 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 e 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 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), de alfabetização na idade esperada, de oferta de educação em tempo integral não acompanharam a expansão da oferta. Matijascic e Rolon (2021) analisaram a aprendizagem e as taxas de conclusão nos níveis anos iniciais e anos finais do EF e demonstraram que os avanços na aprendizagem e na conclusão na etapa dos anos iniciais não foram acompanhados de evolução significativa nos anos finais. Por fim, os indicadores de gestão e iniciativas de políticas públicas incluem a formação e a valorização dos profissionais da educação básica e o investimento público em educação.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação (Inep/MEC) publicou, até 2022, quatro relatórios de acompanhamento das metas do PNE. Foram definidos 56 indicadores para acompanhar as vinte metas do plano, dos quais 52 permitem o cálculo do nível de alcance na realização da meta. De acordo com o *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação* (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 plano, 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 foi realizada.

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

O próximo PNE está em fase de formulação. A Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2022, organizada pelo Fórum Nacional de Educação, 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, conforme resumido a seguir.

- 1) O PNE 2024-2034: avaliação das diretrizes e metas.
- 2) Uma Escola para o Futuro: tecnologias da informação e da comunicação (TICs) a serviço da educação.
- 3) 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 controle social, em especial dos investimentos públicos realizados nas escolas de educação básica. A Conae 2022 foi realizada *on-line*, entre 29 de novembro e 1ª de dezembro de 2022, mas o documento final ainda não foi divulgado. Os temas levantados pelo documento de base da Conae 2022 devem ser traduzidos em metas e estratégias acordados no Congresso para o novo PNE e guiar as políticas públicas em educação no próximo decênio.

3.3 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; Rolon *et al.*, 2021; Matijascic e Rolon, 2021), 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 revelaram 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 (Matijascic, Rolon e Fonseca, 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 de 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 sua própria importância, não apenas como local de aprendizagem, mas também para fins de socialização. Nesse aspecto, todas as crianças e jovens, independentemente de recursos familiares, foram prejudicadas. O impacto na saúde mental de crianças e adolescentes ainda não foi medido, mas a escola terá de desenvolver estratégias para lidar com isso.

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

As desigualdades entre as redes de ensino na capacidade de organizar e disponibilizar canais para o ensino emergencial remoto demonstraram as fragilidades na articulação dos entes federativos (Matijascic, Rolon e Fonseca, 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, da UNESCO, do UNICEF, da Foreign, Commonwealth, and Development Office (FCDO), da United States Agency for International Development (Usaid) e da Fundação Bill & Melinda Gates (BMGF), as instituições chamam 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 pela UNESCO, com o objetivo de destacar 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 conseguem 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 escala baseadas na matriz *Rapid*;³ acrônimo 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 EF, ao estimular novos modelos pedagógicos, a liderança e a gestão escolar, reconhecendo boas práticas.⁴ O fomento se dará via o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), inicialmente previsto para 10 mil escolas entre 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, com vistas a incluir permanentemente o acompanhamento personalizado das aprendizagens.

3.4 Educação básica: por uma política nacional de educação em tempo integral

Com vistas a estabelecer uma agenda para o futuro da educação brasileira, esta subseção aponta a necessidade de uma política pública que fomente em larga escala a educação em tempo integral em todas as etapas da educação básica, ao incorporar 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% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% 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 Ministério da Educação (MEC) na questão, conforme descrito a seguir.

3. Cada letra de *Rapid* tem o respectivo significado: R = reach every child and keep them in school; A = assess learning levels regularly; P = prioritize teaching the fundamentals; I = increase the efficiency of instruction, including through catch-up learning; D = develop psychosocial health and well-being (World Bank et al., 2022).

4. Mais informações sobre o Programa Brasil na Escola encontram-se no site disponível em: <<https://bit.ly/3jL6J3E>>.

- 1) 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 sete horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em apenas uma escola.
- 2) 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.
- 3) 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. Por seu turno, a estratégia 6.1 foi institucionalizada nacionalmente via o Programa de Fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral (Proemti), criado em 2017. O crescimento do percentual de matrículas em tempo integral no ensino médio passou de 7%, em 2014, para 20%, em 2021 (Inep, 2022). No entanto, essa oferta, até mesmo se considerando apenas o EM, é desigualmente distribuída entre as Unidades da Federação (UFs). Entre as UFs 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 EF e do EM. Todavia, na Paraíba, em Alagoas, esta está concentrada no EM. 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 UFs com maiores percentuais de matrículas em tempo integral no EM 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 em necessidades e oportunidades presentes em sua

5. Destacamos os seguintes programas: Ceará Educa Mais (disponível em: <<http://bit.ly/314NmMo>>); Escolas Cidadãs Integrais da Paraíba (disponível em: <<https://bit.ly/3jG6QO6>>); e o Programa Alagoano de Ensino Integral (disponível em: <<http://bit.ly/3HEGI3r>>).

comunidade. Essas experiências estão em consonância com os princípios da educação integral; a saber, da centralidade do estudante, da aprendizagem permanente, da 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 –, bem como 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, que os 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 nº 11.342, de 1º de janeiro de 2023 (Brasil, 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, que englobaria o Proemti e o Programa Brasil na Escola, cria programas de fomento a educação em tempo integral para estabelecimentos que ofertam o EF, anos iniciais e finais, e para a educação infantil, respeitando as especificidades de cada etapa da educação básica. Esses programas devem prever apoio técnico e financeiro que promovam as ações descritas adiante.

3.4.1 Construção e reformas para criar estabelecimentos adequados, acolhedores e inclusivos

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, têm problemas de má ventilação e iluminação, e a falta de manutenção das instalações são frequentes. Investir na infraestrutura das escolas de educação básica, bem como na manutenção de prédios e equipamentos, é condição básica para melhorar a qualidade.

É preciso conceber as escolas como espaços acolhedores e aprazíveis. Os alunos, os professores e os profissionais devem sentir-se bem, ter vontade de ir para a escola e ficar nesta 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.

3.4.2 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 de 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 em crianças e adolescentes que ainda não foram bem compreendidos. Decorre disso que o apoio e o 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.

3.4.3 Valorização de professores e monitores de atividades extracurriculares

A formação e a 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 organização dos estudos. As técnicas para aprender não são transmitidas explicitamente em nenhuma disciplina, mas são imprescindíveis para todas estas. Muitas vezes, esse saber-aprender é transmitido em casa por um familiar que se senta com o aluno e mostra como fichar um texto, fazer resumos, resolver exercícios e 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 estudante⁶ – como ler, fazer resumos, resolver exercícios para fixar o conteúdo, bem como produzir pesquisas e redações; projetos que apliquem o conhecimento adquirido.

A permanência dos professores por mais tempo em uma mesma escola também permitirá efetuar reuniões pedagógicas mais frequentes, com o objetivo de

6. Perrenoud (1995) desenvolveu a concepção do trabalho de estudante como um ofício.

discutir situações concretas em sala de aulas, troca de experiências e 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.

3.4.4 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, será necessário 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. Dessa forma, é preciso garantir outras formas de financiamento aos programas de educação em tempo integral que não 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 seus 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 ministério, em diálogo direto com os gestores estaduais e municipais, além do diálogo e do 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 em 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 UFs e os níveis de ensino atestam a 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 do Banco Mundial e são relevantes para estruturar uma política nacional de fomento à educação em tempo integral.

4 EDUCAÇÃO SUPERIOR, DESIGUALDADES PERSISTENTES E UMA AGENDA TENTATIVA PARA O BRASIL

A educação no Brasil teve um desenvolvimento muito tardio, em relação à Europa e aos Estados Unidos e até 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 seria 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 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 MEC. Em 1931, foi introduzida a reforma de Francisco Campos (primeiro ministro da educação), que contempla 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 (IES) 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. Por sua vez, 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 dezenove 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 aumentando de algo como 200 mil para 1,4 milhão. No final dos anos 1970, o setor privado respondia por 62,3% das matrículas; em 1994, por 69%. A opção do setor público por universidades que aliaram o ensino à pesquisa elevou seus custos, o que restringiu sua capacidade de crescimento e liberou, 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 de a 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 redução progressiva da demanda para o ES, devido à retenção e à evasão de alunos do 2º grau, além de 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 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 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 (SMs) 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 SMs ultrapassou os 60% do ES como um todo. Existe um contingente de estudantes de nível superior

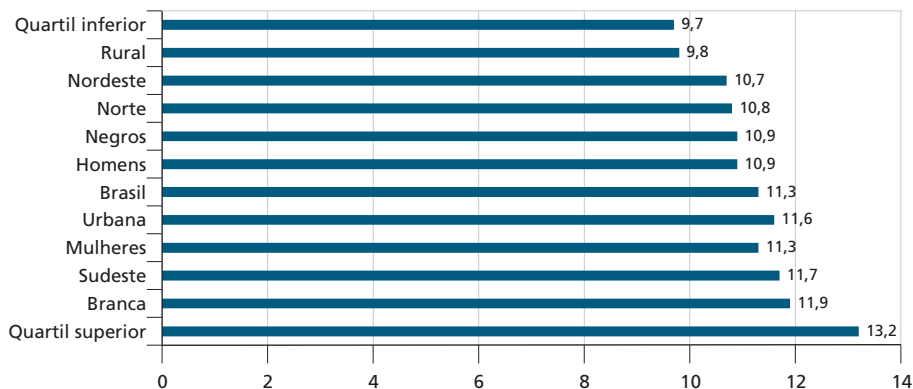
proveniente das camadas de renda intermediárias, mas os menos favorecidos não conseguem atingir a igualdade de oportunidade de acesso ao ES, devido às deficiências herdadas do ensino básico (EB) e das dificuldades para ter acesso à renda e poder pagar as mensalidades de instituições privadas.

Nos anos 1990, a proporção de jovens entre 20 e 24 anos que ingressou no ES equivaleu a 11,4%, o que conferiu ao Brasil o 17º lugar entre os países latino-americanos, superando, apenas, 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 1990.

As questões elencadas desde o início desta 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 ES. A inexistência de cursos superiores até a chegada da corte portuguesa em 1808 e a de universidades dignas desse nome até 1934 evidenciaram a real dimensão do problema. Pior, em 1900, o Censo Demográfico revelou que 90% da população era composta por analfabetos no Brasil; 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, até mesmo as que integravam as famílias ricas, não poderiam avançar no processo educacional além de certo ponto até o final da Segunda Guerra Mundial, cabendo a elas, no máximo, a formação para a docência no EF. Negros e populações indígenas, que representavam a maior parte daqueles com menor renda, estavam em posição ainda pior, salvo 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 referentes aos anos de estudo da população de 18 a 29 anos. Nessa faixa etária, a população deveria ter alcançado ao menos treze anos de estudo, o que corresponderia à escolarização obrigatória, que é dos 4 aos 17 anos desde a Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro 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 comparados àqueles dos brancos, quartil superior de renda, urbanos 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 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 nº 12.711/2012, conhecida como a Lei de Cotas, elevou a presença de estudantes negros nas IES, o que reduziu 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, há um contingente muito significativo de IES privadas, sendo que a maioria destas era considerada como fornecedora de ensino de menor qualidade, conforme aponta a tabela 5, com algumas das diferenças básicas entre as IES públicas e privadas.

TABELA 5
Diferenças de perfis selecionadas de IES públicas e privadas (2018)
(Em %)

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

Fonte: Inep (2019).

As diferenças entre universidades públicas e privadas, apresentadas na tabela 5, 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, afeta negativamente a formação dos alunos.

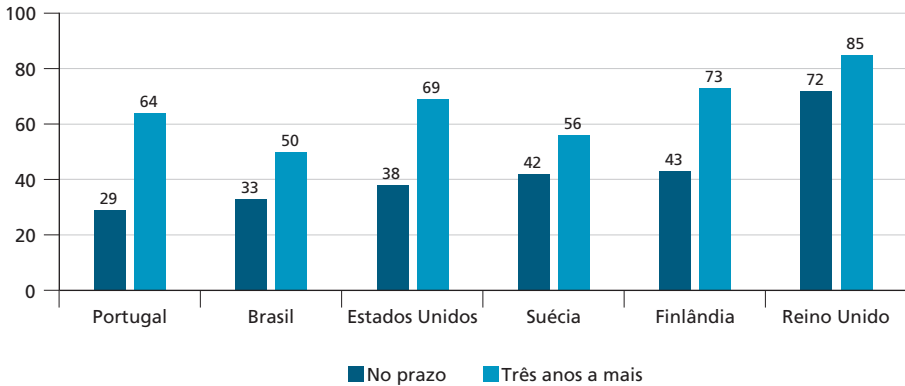
Outra questão que está a impor-se de forma acelerada é a presença de cursos na modalidade de educação a distância (EaD) no âmbito da graduação do ES. Em 2018, a EaD representou 53% dos ingressos em cursos de graduação; em 2020, 47,1%. Essa ligeira inflexão se deve, provavelmente, à crise econômica que 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 aumentou, mas a do setor privado ainda superou 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 esta associados pode representar um apoio robusto a essa tendência. Existem temores de que esse tipo de educação 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 na EaD. Esse temor fica ampliado com a Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, concedendo o direito de criar uma EaD para cursos avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) como 3, e não mais 4, como o previsto na Portaria nº 1.428, de 28 de dezembro de 2018. Essa portaria permitiu, 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 refletem-se em

maior demora para a conclusão do curso ou em elevados níveis de abandono ao longo do seu ciclo. O gráfico 2 apresenta essas informações em perspectiva internacional.

GRÁFICO 2
Taxa de conclusão na educação superior (2018)
(Em %)



Fonte: OCDE (2018) *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, 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, não apenas em razão das dificuldades de adaptação às exigências mais rigorosas do ES, mas também motivado pelas 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, em 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 revelam-se insuficientes para seguir no ritmo ditado pela atividade estabelecida nesse âmbito.

No caso brasileiro isso pode ocorrer, em 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 mesmo inexistentes 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 dominada pelas IES privadas, aumenta ainda mais essa desconfiança.

Outra ordem de problemas, brevemente elencados anteriormente, são aqueles que o ES herda do EB. Os exames de avaliação, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) do Inep/MEC, 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 consequente 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 e tecnologia, e até mesmo nas biológicas, em menor medida. Existe uma evidente necessidade em atrair mais alunos para essas áreas e criar um número maior de vagas nestas, pois estas 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 para o qual instituições financeiras internacionais ou multilaterais chamam atenção com alguma frequência. Mais 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 inserindo-se em outras atividades, como é o caso da análise financeira, deixando de contribuir para a melhoria da estrutura econômica e o 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 a pós-graduação *stricto sensu* – ou seja, de mestres e, sobretudo, de doutores – é muito reduzido, e isso não ajuda a promover a ciência e a inovação. Existe, ainda, forte desconhecimento dessas atividades por parte da população e um estímulo à criação de tecnologia ou do conhecimento científico ainda no EB e até mesmo nos meios de comunicação. Esses estímulos poderiam representar fatores decisivos para contornar esse obstáculo histórico.

Os programas de crédito escolar, sobretudo, e as bolsas para o apoio de alunos já figuravam entre as políticas públicas de Estado desde os anos 1970. Atualmente,

o Brasil conta com o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). 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 ao 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 destina-se aos cursos presenciais em IES privadas que contam com desempenho satisfatório nas avaliações realizadas pelo MEC. O Prouni não pressupõe a devolução dos recursos recebidos pelos alunos, por tratar-se de bolsa, mas, em contrapartida, o Fies, sim, em razão de ser 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, o que dificulta ainda mais 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 e 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 regra absoluta. Algumas IES mantidas pela esfera municipal de governo cobram mensalidades, ainda que estas 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 esta 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 pública se insere em postos de trabalho com um pagamento acima de um piso legalmente definido, ele passa a pagar uma “dívida”, em uma situação similar àquela observada no Fies. Perante as 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 em uma idade prematura, inferior a vinte anos. O Brasil não discute, por ora, um modelo similar ao dos Estados Unidos,

no qual 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, a exemplo das 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 até mesmo revistas. Não é raro acontecer que sejam necessários meses para repor peças, comprar equipamentos ou aprovar projetos de pesquisa. Inclusive, existe a possibilidade de a concessão de bolsas para a formação de mestres e doutores, em alguns casos, realizando seus estudos no estrangeiro, ser suspensa ou cortada, o que tornaria estéréis os esforços realizados até aquele momento. Todo esse conjunto de problemas deixa de estimular a formação de cientistas e, inclusive, contribui para o abandono de cientistas nessa condição ou até mesmo para a saída do Brasil a fim de 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 por meio do conhecimento.

5 CONCLUSÕES

Este capítulo contou com cinco seções, incluindo-se a apresentação e estas conclusões, para facilitar a organização da argumentação. Na segunda seção, foram apresentados indicadores de atendimento e desempenho dos alunos com foco no Pisa. A terceira seção focalizou, brevemente, a situação do PNE e destacou uma proposta de educação de ensino integral para o EB. A quarta seção analisou a situação do ES em perspectiva histórica e a situação atual, com o intuito de, como na seção anterior, destacar os desafios e indicar possíveis alternativas para sua superação.

O atendimento do EB 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 EM, 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 EB, 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 estas 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 a 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 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 ES recebe os egressos do EM, que trazem consigo todas as deficiências de aprendizagem do EB. Além disso, este 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 1931.

Nessa etapa de ES, 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, em que os mais bem 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 EB 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, que adiam 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, pois existe a necessidade de abrir espaço para incentivar a educação de forma mais efetiva. Se a sociedade não destinar sua máxima atenção à educação, as metas para obter desenvolvimento sustentável e com sustentabilidade não serão atingidas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 11.342, de 1º 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 144, 1º jan. 2023. Disponível em: <<https://bit.ly/3Xi1pCx>>.

CODES, A. L. M. de. *et al.* Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 26, p. 129-174, 2019.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior 2018**: notas estatísticas. Brasília: DEED; Dired/Inep, set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3riSQse>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Brasília: Inep, 2020.

_____. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. Brasília: Inep, 2022.

MARTINS, A. C. P. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, v. 17, n. 3, p. 4-6, 2002.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e desafios decorrentes das oportunidades escolares no ensino fundamental**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. p. 6-42. (Texto para Discussão, n. 2679). Disponível em: <<https://is.gd/kEe1ks>>.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K.; FONSECA, S. L. D. da. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 1-39, 2022.

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. Brasília: Ipea, jul. 2022. (Texto para Discussão, n. 2784).

NISKIER, A. Os primeiros cursos superiores. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 25 abr. 2008.

PERRENOUD, P. **Ofício do aluno e sentido do trabalho escolar**. Porto: Porto Editora, 1995.

ROLON, C. E. K. *et al.* Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 173-218, 2021.

SALINAS, D.; MORAIS, C. de; SCHWABE, M. **Brazil**: country note on Pisa. Paris: OECD Publishing, 2020.

WORLD BANK. *et al.* **The state of global learning poverty**: 2022 update. Washington: World Bank, June 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3l1OX7x>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União**, edição extra, Brasília, 27 jan. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3HKJYFj>>.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, edição extra, 26 jun. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3Yp7BKk>>.

_____. Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016. Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 196, p. 23, 11 out. 2016. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3XeU2f8>>.

_____. Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 63, p. 358, 1º abr. 2022. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3DPU86i>>.

_____. Portaria nº 727/2017, de 13 de junho de 2017. Institui o Programa de Fomento à Educação em Tempo Integral. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 21, 13 jun. 2017.

CONAE – CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Documento referencial:** inclusão, equidade e qualidade – compromisso com o futuro da educação brasileira. Brasília: Conae, 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3YxRCcJ>>.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Básica 2020.** Brasília: Inep, 2021.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Pisa 2018 results:** what students know and can do. Paris: OECD Publishing, 2019. v. 1.

WORLD BANK. **Dois anos depois:** salvando uma geração – resumo executivo. Washington: World Bank Group, 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3lcSCEJ>>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Barbara de Castro

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

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

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

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 DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO