

EDUCAÇÃO

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

32 | 2025

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministro Bruno Moretti



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

Alexandre dos Santos Cunha

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

Pedro Carvalho de Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

Diretora de Estudos Internacionais

Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral de Souza

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

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

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.

POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

José Aparecido Carlos Ribeiro (editor)

Ana Cleusa Serra Mesquita (editora)

Alberto Luis Araujo Silva Filho

Ana Paula Moreira da Silva

Camila Mata Machado Soares

Carlos Henrique Leite Corseuil

Eduardo Luiz Zen

Gabriela Freitas da Cruz

Marcell Machado dos Santos

Colaboradores

Educação

Milko Matijascic

Adriano Souza Senkevics

Carolina Esther Kotoviz Rolon

Versão atualizada em 11 de maio de 2026.

EDUCAÇÃO¹

1 APRESENTAÇÃO

O capítulo sobre educação que se inicia tem como objetivo acompanhar os debates, as políticas e os programas educacionais, com ênfase especial nas políticas voltadas para os efeitos do envelhecimento populacional sobre a educação, nas formas como o setor pode responder a esse fenômeno em seu âmbito de atuação e nas questões relativas ao financiamento.

O ano de 2023 foi marcado pelo mandato de um novo governo, pela reestruturação do Ministério da Educação (MEC) e pela elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Por sua vez, o ano de 2024 registrou o início da execução do planejamento estabelecido e alguns debates relevantes na arena educacional. De um lado, o Congresso Nacional recebeu do Executivo o Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, que trata do novo Plano Nacional de Educação (PNE), responsável por definir objetivos, metas e estratégias para o período de 2026 a 2036. De outro, ressurgiu a discussão sobre a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), nos moldes dos sistemas já existentes para a saúde e a assistência social, com o objetivo de estabelecer regras pactuadas entre as diferentes esferas de governo e promover uma regulação mais coordenada da área educacional. Ganhou força também a temática da valorização dos professores da educação básica, com foco na melhoria de suas condições de trabalho e na elevação do reconhecimento de sua atuação para o desenvolvimento do Brasil.

Entre as políticas educacionais implementadas no âmbito federal em 2024, cabe destacar um conjunto expressivo de iniciativas: a instituição do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA); a revisão do Novo Ensino Médio (NEM), com modificações na reforma de 2018; a criação do programa Pé-de-Meia, que oferece bolsas para estudantes do ensino médio pertencentes a famílias do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) a fim de mantê-los na escola e evitar o abandono motivado pela necessidade de complementar a renda familiar; e a expansão da escola em tempo integral (ETI).

As questões relacionadas ao financiamento também se destacam nesta edição. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído como política permanente desde 2020, tem passado por importantes adaptações devido aos desafios de sua

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps32/educacao>.

operacionalização. Outra fonte relevante de financiamento é o salário-educação, que vem sendo objeto de mudanças legislativas recentes. Merece ainda menção o programa Mais Professores, que busca oferecer estímulos semelhantes aos do Pé-de-Meia para fomentar a formação docente em cursos de licenciatura e enfrentar o risco de escassez de professores.

Em relação ao acelerado envelhecimento da população brasileira, existem novos desafios às políticas educacionais. Diante da velocidade desse processo, é preciso que a sociedade se prepare adequadamente. A educação desempenha, nesse contexto, um papel fundamental para o acesso a direitos, o aumento da produtividade – considerando o número crescente de idosos na população – e uma melhor preparação para o envelhecimento.

Diante desse panorama, o capítulo será estruturado da seguinte forma: após esta introdução, será apresentado um panorama da política educacional em 2024, com foco no novo PNE, no SNE e no salário-educação. Em seguida, a terceira seção abordará o acompanhamento e a análise das principais políticas educacionais implementadas, com destaque para o CNCA, o Pé-de-Meia, o NEM, a ETI, o Fundeb, a formação de professores e a educação de jovens e adultos (EJA). A quarta seção será dedicada à análise dos impactos do envelhecimento populacional na educação, salientando o papel do ensino superior para os idosos e experiências como a Universidade da Terceira Idade (Unati). Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

2 PANORAMA DA POLÍTICA EDUCACIONAL EM 2024

Nesta seção, serão abordados os principais debates que envolveram as políticas públicas de educação, com foco na esfera nacional. O ano de 2023 se caracterizou por ser o primeiro de um novo mandato presidencial, sendo de fundamental importância a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e a promoção da nova organização administrativa do Ministério da Educação (MEC), tendo em vista o foco nos principais projetos e programas propostos no âmbito das eleições. O ano de 2024, além de iniciar a execução das novas diretrizes, foi marcado por debates envolvendo aspectos muito relevantes para o sistema educacional: a formulação do novo PNE; a organização de uma proposta de SNE; e as alterações no salário-educação. Esses temas compõem os tópicos desta seção.

2.1 Proposta de novo PNE

Em 2025, termina a vigência do atual Plano Nacional de Educação (PNE). Aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014 e prorrogado pela Lei nº 14.934/2024, o plano decenal apresentou vinte metas, as quais foram monitoradas bianualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Em

seu último relatório, o Inep (2024d) demonstra que, considerando-se a variação de 42 indicadores passíveis de comparação ao longo do tempo, avançou-se em cerca de 64% do esperado para o cumprimento do plano. Em resumo, houve um avanço considerável nas metas educacionais, mas ainda há um caminho para se atingir as expectativas firmadas.

Os avanços, os limites e os desafios do planejamento educacional até então estabelecido foram um importante insumo para a proposição de um novo PNE. O PL nº 2.614, apresentado pelo Poder Executivo em 27 de junho de 2024, encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados. Caso aprovado em 2025, a vigência do novo PNE será de 2026 a 2035.

A proposta do novo PNE foi elaborada pelo MEC, a partir das contribuições de um sem-número de atores institucionais e da sociedade civil organizada, a exemplo dos milhares de gestores e profissionais da educação que constituíram as conferências municipais, estaduais e nacional de educação, esta última realizada em janeiro de 2024. Também teve importante contribuição um grupo de trabalho (GT), coordenado pelo MEC, que aglutinou as diferentes secretarias e entidades vinculadas, representantes das câmaras de educação do Congresso Nacional, do Conselho Nacional de Educação (CNE) e das secretarias estaduais e municipais. O texto final do PL baseia-se, essencialmente, no produto do GT, acrescido de recomendações da referida Conferência Nacional de Educação (Conae) e de negociações interministeriais.

O projeto do novo plano prevê dezoito objetivos, nas seguintes áreas: educação infantil; alfabetização; ensinos fundamental e médio; educação integral; conectividade e educação digital; diversidade e inclusão; educação de jovens e adultos (EJA); educação profissional e tecnológica (EPT); educação superior; profissionais da educação; participação social e gestão democrática; e financiamento e infraestrutura da educação básica.

O novo PNE enfatiza a qualidade do ensino, com objetivos e metas focados em padrões de qualidade na educação infantil, nos ensinos fundamental e médio, na EPT, no ensino superior e na formação de professores. Além disso, inova ao enfatizar o combate às desigualdades educacionais, com objetivos destinados a modalidades educacionais que atendem populações específicas (*e.g.*, povos indígenas, do campo e quilombolas) e metas que preveem a redução de disparidades no acesso e na qualidade da educação. O projeto mantém metas para os públicos-alvo da educação especial e da educação bilíngue para surdos. A educação integral foi outro aspecto que recebeu atenção: o termo vai além da jornada expandida, incluindo as condições necessárias para o desenvolvimento dos estudantes, por meio de atividades complementares, como aulas de artes, idiomas e esportes.

Ao todo, a proposta prevê, dentro desses dezoito objetivos, 58 metas e 253 estratégias. Diferentemente do PNE anterior, a nova proposição traz indicadores

mais específicos para cada meta, potencializando debates concretos sobre as possibilidades de monitoramento e execução. Ao lado disso, prevê que sejam produzidas projeções relativas às metas nacionais e, na medida do possível, desagregados os esforços federativos, com o intuito de subsidiar estados e municípios na elaboração de seus próprios planos decenais.

Vale ressaltar que a tramitação desse PL ocorre enquanto redigimos este texto. Em recente atualização, a Comissão Especial sobre o PNE da Câmara dos Deputados votou favoravelmente, em 14 de outubro de 2025, um substitutivo ao PL com a aprovação de mais de 2,3 mil emendas. São esperadas, portanto, muitas alterações no projeto até sua promulgação. Edição futura deste boletim deverá analisar o novo PNE uma vez sancionado.

2.2 A chegada do SNE

A construção do Sistema Nacional de Educação (SNE) é uma pauta histórica do campo educacional que, apesar de prevista na Constituição Federal de 1988, ainda não se concretizou plenamente. Em obra de referência para a área, Saviani (2021) narra as inúmeras tentativas de estruturar um sistema nacional. Os defensores da pactuação de um SNE argumentam que sua ausência compromete a organização e a coordenação das políticas educacionais em escala nacional, ainda que respeitadas as competências federativas e o regime de colaboração.

Nos últimos anos, o Congresso Nacional passou a se mobilizar em favor da estruturação do SNE. Em março de 2022, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235/2019, que desde então tramita na Câmara dos Deputados. Embora não haja manifestação oficial direta do governo federal registrada nos documentos legislativos até o momento, o fato de o projeto estar sendo tratado com prioridade e de haver articulação para audiências públicas sugere que o tema está sendo acompanhado de perto pelo MEC. A participação do ministério nessas audiências poderá esclarecer a posição oficial do governo.

O PLP nº 235/2019 trata do processo de avaliação dos sistemas de ensino, determina a elaboração de planos municipais, estaduais, distrital e nacional de educação e especifica as fontes de financiamento da educação. O projeto concebe o SNE como um modelo de gestão articulado e colaborativo entre os entes federados, com o objetivo de coordenar diretrizes e ações educacionais, em conformidade com o art. 206 da Constituição. As diretrizes do SNE proposto incluem: i) fomento à cooperação vertical e horizontal entre os entes da federação; ii) alinhamento do planejamento decenal, em consonância com o PNE; iii) igualdade de condições para acesso e permanência na escola; iv) incentivo à busca ativa de estudantes que abandonaram a escola; v) combate ao analfabetismo e a todas as formas de

discriminação; vi) oferta de ensino de qualidade; e vii) valorização das experiências extracurriculares e do uso de novas tecnologias.

A proposta prevê a criação de uma instância nacional de pactuação inter-federativa, com funções deliberativas, consultivas e normativas, composta por representantes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com paridade entre os entes subnacionais. Essa instância será responsável por estabelecer diretrizes nacionais conjuntas, avaliar o cumprimento das metas dos planos decenais de educação e deliberar sobre a alocação de responsabilidades e recursos conforme critérios pactuados. Sua atuação será sustentada por um processo permanente de negociação federativa, com base em parâmetros previamente acordados e em dados técnicos produzidos pelo Inep e por outras instituições de avaliação e monitoramento.

Adicionalmente, o PLP prevê a criação de comissões permanentes nos âmbitos estaduais e regionais, compostas por representantes das secretarias de educação, conselhos de educação e entidades da sociedade civil. Essas comissões terão a função de subsidiar a instância nacional, construir consensos territoriais e articular a implementação de políticas integradas, considerando as diversidades locais. A pactuação no âmbito do SNE deverá ocorrer de forma multilateral, por meio de planos de ação cooperados, contratos de metas e termos de compromisso entre os entes federados, promovendo a corresponsabilidade no cumprimento do direito à educação com equidade e qualidade.

Ao estabelecer diretrizes comuns e mecanismos de cooperação entre os entes federativos, o SNE tem o potencial de superar o isolamento institucional que ainda marca muitas redes de ensino, especialmente em regiões de difícil acesso. Com uma estratégia nacional articulada, os recursos orçamentários e financeiros poderão ser aplicados de forma mais eficiente e equitativa, promovendo maior coerência entre as políticas educacionais e fortalecendo o compromisso coletivo com uma educação pública de qualidade para todos.

2.3 Alteração na regra de participação do salário-educação

O salário-educação é uma contribuição social destinada ao financiamento da educação básica pública no Brasil. Instituído na Constituição Federal, trata-se de uma cobrança obrigatória feita às empresas, calculada com base em uma alíquota de 2,5% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados. Sua arrecadação tem como objetivo custear programas suplementares, projetos e ações voltadas para a educação básica, sendo operacionalizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Até 2023, a forma de distribuição do salário-educação levava em consideração o local da arrecadação. Isso significava que os recursos recolhidos em cada unidade da Federação eram majoritariamente redistribuídos aos entes daquele mesmo estado,

respeitando uma lógica de origem da receita. Como consequência, estados com menor formalização do mercado de trabalho – e, portanto, com menor capacidade arrecadatória – recebiam proporcionalmente menos recursos, reproduzindo desigualdades regionais no financiamento da educação.

Essa lógica foi modificada a partir de 2024, com a implementação de um novo entendimento estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 188, proposta pelos nove governadores da região Nordeste. Na decisão, a maioria dos ministros do STF entendeu que a distribuição do salário-educação deveria seguir exclusivamente o critério do número de matrículas na educação básica pública em cada rede de ensino, independentemente da origem da arrecadação, conforme art. 212, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

Com isso, a nova regra de distribuição do salário-educação passou a favorecer entes com menor arrecadação própria e maior necessidade de financiamento educacional. De acordo com Bassi (2023), a medida representou um avanço na perspectiva da equidade federativa, haja vista que equiparou o valor *per capita* do salário-educação entre todas as unidades da Federação (UFs). Com base em dados de 2022, o autor demonstra que o valor, por matrícula, de UFs como o Distrito Federal caiu de R\$ 2.051,35 para R\$ 407,62, ao passo que o do Maranhão subiu de somente R\$ 59,30 para os mesmos R\$ 407,62. Se, antes, cinco UFs – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Distrito Federal e Rio Grande do Sul – concentravam 80% da partição dos recursos, com a nova regra, onze UFs passaram a congregar esse montante. Logo, a mudança de entendimento na partição do salário-educação consolidou uma regra mais redistributiva, que elevou a progressividade desse tributo.

3 ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O segundo ano da gestão do MEC sob o comando do governo eleito em 2022 representou o primeiro passo das iniciativas anunciadas em 2023. Nesta seção, serão analisadas as atividades mais recentes desse ministério, começando pelas destinadas a melhorar a alfabetização das crianças brasileiras. Em seguida, no âmbito do ensino médio, serão discutidas a implementação do programa Pé-de-Meia e as mudanças no NEM. Na sequência, a abordagem recairá sobre a ETI e suas perspectivas de melhoria da aprendizagem. Por fim, serão examinados a implementação do novo Fundeb, o lançamento do programa Mais Professores e os desafios da EJA.

3.1 CNCA: para garantir um melhor aprendizado com o avanço na escolarização

O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) é uma política instituída pelo MEC por meio do Decreto nº 11.556/2023 (Brasil, 2023a), que prevê a colaboração entre União, estados e municípios para impulsionar a alfabetização das crianças brasileiras. A aprendizagem dos alunos na etapa de alfabetização sofreu um grande impacto com o fechamento das escolas entre 2020 e 2021 devido à pandemia de covid-19. Todavia, as taxas de alfabetização voltaram aos patamares pré-pandêmicos no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2023, com 56% dos alunos do 2º ano do ensino fundamental alfabetizados. Os resultados do Saeb de 2019, aplicado antes da pandemia, apontaram que 55% dos alunos do 2º ano do ensino fundamental estavam alfabetizados naquele ano; o Saeb de 2021, que foi realizado quando as escolas ainda estavam voltando ao ensino presencial e registrou uma baixa taxa de participação, revelou que 36% dos alunos do 2º ano estavam alfabetizados.

A evolução dos índices de alfabetização foi pequena na última década. Em 2014, os resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) apontaram que 44% dos alunos matriculados ao final do 3º ano do ensino fundamental estavam alfabetizados. Uma década depois, em 2024, o exame que afere a alfabetização foi alterado, assim como o ano escolar em que é realizado. Atualmente, o Saeb avalia nacionalmente os níveis de alfabetização dos alunos brasileiros ao final do 2º ano do ensino fundamental.

Nesse entretempo, três programas nacionais visando melhorar a alfabetização dos alunos brasileiros foram anunciados. Em 2014, o MEC lançou o Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), com foco na formação docente; em 2019, deu início à Política Nacional de Alfabetização, com o objetivo reforçar o método fônico por meio da formação docente e da disponibilização de materiais didáticos; e, em 2023, propôs o CNCA, que estressa a avaliação contínua da aprendizagem para o diagnóstico precoce de lacunas e a intervenção docente sobre elas.

A adesão ao CNCA é voluntária para estados e municípios e, até 2024, todas as unidades federativas (UFs) e 99% dos municípios haviam tomado essa decisão. O compromisso vislumbra ações organizadas em cinco eixos: i) governança e gestão da política de alfabetização; ii) formação de profissionais de educação; iii) melhoria da infraestrutura e da oferta de materiais didáticos; iv) sistemas de avaliação; e v) compartilhamento de boas práticas. O objetivo é garantir que todas as crianças estejam alfabetizadas até o final do 2º ano de ensino fundamental e recompor as aprendizagens das crianças matriculadas nos 3º, 4º e 5º anos, afetadas com o fechamento das escolas na pandemia (Senkevics e Alcantara, 2024; Bof e Moraes, 2022).

Algumas das primeiras ações do CNCA foram estabelecer uma linha de corte de desempenho da avaliação do 2º ano do ensino fundamental que indicasse um nível suficiente de alfabetização – 743 pontos na escala do Saeb – e garantir uma comparabilidade entre os testes de alfabetização realizados pelas redes estaduais de educação. Isso possibilitou a criação de um indicador de alfabetização nacional, o Indicador Criança Alfabetizada.

Antes da implementação do CNCA, a maioria das redes estaduais de ensino já realizava avaliações próprias de aprendizagem, inclusive no 2º ano do ensino fundamental, ainda que nem todas fossem responsáveis diretas pela oferta dessa etapa. Essas avaliações, no entanto, utilizavam escalas e metodologias distintas, o que dificultava a comparação de resultados tanto entre os estados quanto com as avaliações nacionais.

Com o CNCA, foi promovida a equalização das escalas de proficiência, por meio da mobilização de itens do Saeb, que já eram amplamente utilizados nas avaliações estaduais. Essa padronização permitiu que os resultados das diferentes redes fossem colocados em uma mesma escala de referência, garantindo a comparabilidade pretendida. A partir desse alinhamento, foi possível construir o Indicador Criança Alfabetizada, que mede o desempenho dos estudantes ao final do 2º ano do ensino fundamental em todo o país.

Foram os primeiros resultados desse indicador, publicados em maio de 2024, que revelaram o retorno ao percentual pré-pandêmico de 56% de crianças alfabetizadas em 2023. Todavia, apesar desse retorno, o dado indica que quase metade (44%) dos estudantes matriculados no 2º ano do ensino fundamental não estava alfabetizada. Além disso, o indicador revela grandes desigualdades entre os estados. Mesmo vizinhos, Ceará e Rio Grande do Norte, por exemplo, apresentaram taxas altamente discrepantes: o indicador para o Ceará foi de 85% em 2023 – o mais alto do país –, enquanto o do Rio Grande do Norte foi de 37%, o segundo mais baixo. A meta nacional é de 80% das crianças alfabetizadas no 2º ano do ensino fundamental em 2030.

O CNCA visa alavancar a alfabetização levando às redes estaduais e municipais de todo o país boas práticas em alfabetização, que funcionam em redes como a cearense. A avaliação contínua do aprendizado – que permite detectar lacunas logo no início da vida escolar e buscar soluções individualizadas –, a assistência aos gestores, a divulgação das notas e o acompanhamento do progresso pela comunidade escolar são pilares do CNCA baseados em experiências exitosas. As redes municipais são responsáveis pela oferta da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, justamente os níveis escolares nos quais as crianças são alfabetizadas, porém as capacidades das redes municipais são discrepantes. Por esse motivo, o CNCA é importante, pois oferece recursos aos entes, como a Plataforma Digital de Avaliações disponibilizada pelo MEC, que visa apoiar os professores alfabetizadores e suas escolas no diagnóstico e no acompanhamento da evolução

de cada aluno no seu processo de alfabetização e, assim, adequar as intervenções, adaptar as aulas e ofertar reforço aos alunos que dele necessitam. A plataforma, lançada no início de 2024, oferece ao professor cadastrado avaliações ordenadas com um cronograma de aplicação, ferramentas para cadastrar e acompanhar a evolução de seus alunos e materiais de suporte pedagógico.

Outra importante ação do CNCA é a criação de “cantinhos de leitura” nas escolas que ofertam os anos iniciais do ensino fundamental, que se caracterizam por serem espaços aconchegantes, com livros infantis à mão dos alunos para fomentar a leitura. Para a compra dos livros, as escolas recebem diretamente em sua conta recursos via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Esse programa segue um modelo descentralizado que fomenta a autonomia das escolas, em consonância com os princípios do compromisso. De acordo com o Boletim de Monitoramento nº 22 publicado pela Diretoria de Monitoramento e Avaliação da Educação Básica do MEC em setembro de 2024, o ministério apoiou a construção de mais de 126 mil cantinhos de leitura em 38 mil escolas em 2023, com R\$ 155 milhões de recursos transferidos.²

Esses suportes didáticos disponibilizados apoiam redes de municípios pequenos, são um suporte para o trabalho de professores alfabetizadores e, assim, têm o potencial de ajudar a impulsionar a alfabetização em municípios carentes de recursos educacionais em todo o país. O desenho do programa CNCA prevê o monitoramento da efetividade de suas ações por meio do acompanhamento do Indicador Criança Alfabetizada, divulgado anualmente.

3.2 Pé-de-Meia: para elevar a escolarização

Na outra ponta da educação básica, encontra-se outro grande desafio brasileiro: o ensino médio. O Pé-de-Meia é uma iniciativa do governo federal voltada à permanência e à conclusão do ensino médio por jovens de baixa renda. Anunciado em dezembro de 2023 (quando sequer tinha sido batizado de Pé-de-Meia) e implementado ao longo de 2024, o programa oferece incentivos financeiro-educacionais, na modalidade de poupança, a estudantes de até 24 anos de idade com matrícula válida no ensino médio regular ou na EJA e pertencentes a famílias inscritas no CadÚnico.

Ao final de 2024, cerca de 4 milhões de estudantes já estavam cadastrados para receber os benefícios do programa, o que representa mais da metade das matrículas na rede pública de ensino médio. Isso porque, segundo o Censo Escolar 2024, o total de matrículas nessa etapa foi de 7,8 milhões, sendo 6,8 milhões na rede pública.

Com um conjunto de incentivos financeiros-educacionais, o programa busca combater a evasão escolar e elevar a taxa de conclusão do ensino médio, pois, em 2024, 29% dos jovens de 19 anos não haviam concluído o ensino médio (Todos pela

2. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada/monitoramento-e-avaliacao/BoletimCompromisso22.jpg>.

Educação, 2024). O programa também estimula a participação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) – principal meio de acesso à educação superior – como forma de fomentar aspirações acadêmicas e profissionais entre os jovens. Ao oferecer uma alternativa concreta à entrada precoce no mercado de trabalho, o Pé-de-Meia atua também como um desincentivo à evasão motivada por razões econômicas.

A concepção do Pé-de-Meia se apoia em um histórico de experiências nacionais de incentivo financeiro à permanência escolar, especialmente voltadas ao ensino médio (Santos, 2023). Um exemplo emblemático é o Programa Poupança Jovem, implementado em Minas Gerais em 2007, que buscava estimular a conclusão do ensino médio por meio de incentivos financeiros condicionados à frequência e à aprovação escolar.

O financiamento do Pé-de-Meia foi alvo de disputas. O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou a adequação do uso de recursos para o programa, apontando a necessidade de ajustes na alocação orçamentária. Embora o TCU costume acompanhar políticas públicas dessa natureza, sua atuação nesse caso ganhou destaque na mídia, refletindo o interesse público e político em torno da sustentabilidade financeira do programa.

O Plano de Monitoramento e Avaliação do Pé-de-Meia (Brasil, 2024b), elaborado pelo MEC, reforça a premissa de que o incentivo financeiro-educacional pode reduzir a evasão ao permitir que jovens de baixa renda permaneçam na escola sem a necessidade de trabalhar. No entanto, como destacam Matijascic e Rolon (2021), a evasão e a baixa taxa de conclusão do ensino médio não se explicam apenas por fatores econômicos. O baixo desempenho escolar, as altas taxas de distorção idade-série e a reprovação recorrente nos anos finais do ensino fundamental contribuem significativamente para o abandono escolar. Assim, é fundamental que políticas como o Pé-de-Meia sejam articuladas a estratégias de melhoria da aprendizagem e da progressão escolar desde as etapas anteriores.

3.3 NEM: avaliação preliminar

O Novo Ensino Médio (NEM) envolve uma série de mudanças na organização e no currículo do ensino médio, as quais foram propostas para melhorar a aprendizagem dos estudantes. As diretrizes nacionais para o NEM foram aprovadas em 2018 e o novo modelo começou a ser implementado em todo o país em 2022. Em 2023, no primeiro ano da atual gestão do MEC, a implementação do NEM foi paralisada por pressão de grupos contrários às mudanças, mobilizados por divergências sobre a concepção de currículo diversificado e por problemas concretos de implementação da proposta original em várias das redes do país. O MEC abriu uma consulta pública e, após a divulgação dos resultados, encaminhou uma proposta para adaptar o NEM.

As redes de ensino começaram a implementar as mudanças previstas na lei e nas diretrizes curriculares no ano letivo de 2022. No entanto, nos anos

letivos de 2023 e 2024, ficaram sem diretrizes nacionais, pois a lei com as novas diretrizes foi aprovada em julho de 2024. Em 2025, as alterações aprovadas na Lei nº 14.945/2024 passaram a ser implementadas pelas redes de ensino que ofertam a etapa do ensino médio. Essas intermitências afetaram a organização das escolas e a oferta de formações aos professores. Todavia, as alterações foram demandas reveladas na consulta pública e debatidas no Congresso.

Os principais pontos da Lei nº 14.945/2024 são: o aumento da carga horária destinada à formação geral básica, de 1.800 horas para 2.400 horas totais no ensino médio; a obrigatoriedade de todos os componentes curriculares da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) nos três anos dessa etapa de ensino; a regulamentação dos itinerários formativos pelo CNE; a obrigatoriedade de oferta de ao menos dois itinerários formativos em cada escola; e a reformulação do Enem, que passará a avaliar apenas a formação geral básica, comum a todos os estudantes.

Essas mudanças trazidas pela Lei nº 14.945/2024 em relação à primeira legislação que instituiu o NEM (Lei nº 13.415/2017) atendem em parte aos críticos da reforma. O aumento da formação geral básica e sua obrigatoriedade nos três anos do ensino médio fortalecem a base de conhecimentos comuns que foram definidos pela BNCC. Além disso, a definição de que o Enem irá avaliar apenas a parte comum do currículo dá previsibilidade aos alunos que estão se preparando para o exame e permite-lhes escolher os itinerários formativos de acordo com seus interesses e suas aptidões.

No entanto, alguns pontos críticos que foram alvo de manifestações não foram atendidos, por exemplo, a diversificação curricular permanece no ensino médio, contrariando parte dos educadores que defendem um currículo único para toda a educação básica. Outro ponto central de críticas ao NEM foi o de que o novo modelo aumentaria as desigualdades escolares. Todavia, as desigualdades entre as redes e as instituições de ensino para a oferta do ensino médio não podem ser solucionadas com uma legislação sobre a organização dessa etapa de ensino, mas dependem, na verdade, de investimentos em recursos materiais e humanos para ofertar a todos um ensino de qualidade. As desigualdades entre as redes estaduais – e até mesmo dentro da mesma rede, muitas vezes entre escolas localizadas no mesmo município – não são fruto da organização curricular. A gestão da escola e da rede é importante, mas programas de formação e valorização docente, de transporte e material didático, e de ETI também podem ajudar a mitigar as desigualdades.

3.4 ETI e melhoria na aprendizagem

O MEC criou, em 2023, o programa Escola em Tempo Integral (ETI) para fomentar a jornada escolar ampliada nas escolas públicas brasileiras. O objetivo do programa é manter os alunos por mais tempo nas escolas, com uma abordagem integral do aprendizado. Essa estratégia é importante para aumentar os níveis de desempenho dos estudantes e reduzir as desigualdades escolares. O capítulo sobre educação da edição

anterior do boletim *Políticas Sociais* apresentou o programa e as premissas da proposta (Matijascic e Rolon, 2024). Em linhas gerais, a iniciativa segue os moldes do programa Pró-Infância ao transferir um recurso por nova matrícula em tempo integral às redes de ensino ofertantes enquanto estas não estiverem contabilizadas no Censo Escolar e, por isso, não integrarem o cálculo de distribuição de recursos do Fundeb. É um incentivo, portanto, para as redes de ensino abrirem novas vagas em tempo integral.

No primeiro ciclo do programa, que compreende os anos de 2023 e 2024, o fomento gerou 965 mil vagas em tempo integral, de acordo com a página de monitoramento do programa do MEC.³ O Censo Escolar 2024 registrou um aumento de 600 mil vagas em tempo integral na rede pública, que passaram de 7,3 milhões em 2023 para 7,9 milhões em 2024.

TABELA 1

Matrículas em tempo integral na rede pública, por etapa da educação básica (2023 e 2024)
(Em %)

| Etapa da educação básica | 2023 | 2024 |
|-----------------------------------|------|------|
| Creche | 39 | 40 |
| Pré-escola | 11 | 12 |
| Ensino fundamental: anos iniciais | 13 | 14 |
| Ensino fundamental: anos finais | 16 | 17 |
| Ensino médio | 18 | 20 |

Fonte: Censo Escolar 2023 e 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>.

Elaboração dos autores.

Ao se comparar as matrículas em tempo integral no Censo Escolar 2024, em relação ao de 2023, houve um aumento de 1 ponto percentual (p.p.) nas matrículas em tempo integral em cada etapa da educação básica, salvo no ensino médio, que registrou aumento de 2 p.p. O maior avanço percentual na etapa do ensino médio corresponde à criação de 163.491 vagas em tempo integral na rede pública. Considerando que havia 6,7 milhões de matrículas na rede pública de ensino médio, esse aumento é tímido.

A pequena evolução no primeiro ano do programa deixa o país ainda longe de atingir a meta de 25% de matrículas de tempo integral em relação ao total de matrículas na rede pública. O programa precisa de mais fôlego para atingir as metas, todavia as últimas decisões do Congresso Nacional vão na contramão dessa iniciativa. A dotação inicial para o programa Escola em Tempo Integral foi reduzida a 10% do valor original previsto pelo Executivo. Esse é um retrocesso, especialmente porque o programa atende a alunos em maior vulnerabilidade social, que se beneficiam da abordagem integral e da maior permanência na escola.

3. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral>.

3.5 Implementação do novo Fundeb

O Fundeb é um mecanismo contábil de redistribuição de recursos para a educação nas redes estaduais e municipais. Consiste em fundos instituídos no âmbito de cada estado e do Distrito Federal e aglutina uma cota-parte de impostos e transferências constitucionais que são então distribuídos aos entes federados em função do número de matrículas na educação básica, respeitando-se os devidos “fatores de ponderação”, isto é, pesos distintos para etapas, modalidades, duração da jornada e tipo de estabelecimento de ensino. A União participa do Fundeb por meio de novos aportes que complementam os recursos recebidos por estados e municípios (segundo regras distributivas que serão descritas adiante), além de realizar estimativas, operacionalizar o mecanismo e efetuar os repasses.

Em funcionamento desde 2007, o Fundeb passou a ser um mecanismo permanente de financiamento da educação básica em 2020, mediante a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020.⁴ Desde então, inúmeras alterações têm sido adotadas nessa política de fundos, visando à integral implementação do novo Fundeb até 2026. A mais importante delas é a crescente destinação de recursos da União para a complementação das receitas de estados e municípios, prevista para alcançar 23% da receita global dos fundos até 2026 – valor correspondente a mais que o dobro da complementação vigente no desenho anterior. Com essa alteração, o Fundeb reafirma sua centralidade enquanto principal fonte de custeio da educação básica pública no Brasil.⁵

Ademais, com o advento do novo Fundeb, a complementação da União passou a ser organizada em três parcelas, com regras e volumes distintos, conforme descrito a seguir.

- 1) A complementação-VAAF (valor anual por aluno do Fundeb) equivale a 10% da receita global dos fundos e opera com as mesmas regras do antigo Fundeb, isto é, complementando os recursos dos fundos estaduais cujo valor aluno-ano não atinja um mínimo definido nacionalmente.
- 2) A complementação-VAAT (valor anual por aluno total) equivalerá, em 2026, a 10,5% da receita global dos fundos e introduz regras inéditas, em que a União complementa os recursos dos entes federados que não atingem um valor aluno-ano mínimo definido nacionalmente, estimado a partir do conjunto de recursos vinculados à educação para além da cesta de impostos e transferências do Fundeb.

4. Para uma análise do novo Fundeb, ver o capítulo *Educação* do BPS nº 28 (Matijascic *et al.*, 2021).

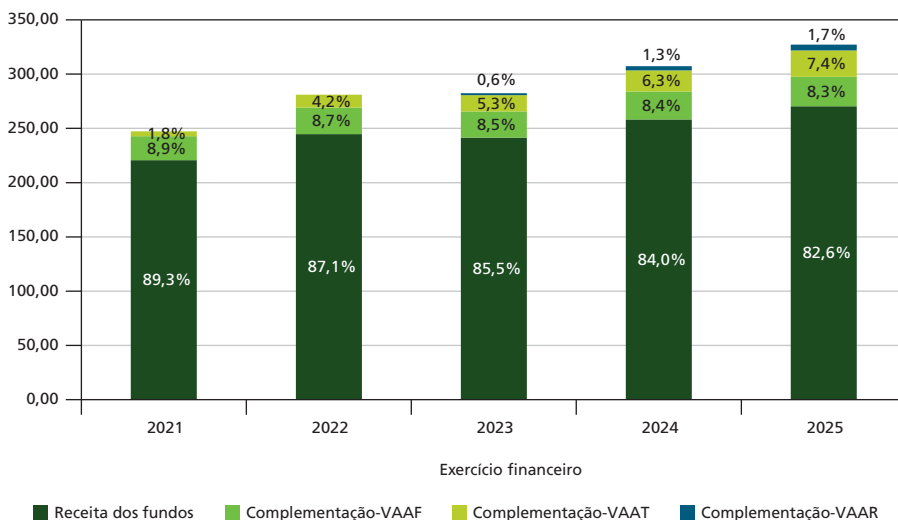
5. Em seu desenho anterior, o Fundeb já respondia por cerca de 63% do financiamento da educação básica em 2020 (Sena, 2023).

- 3) A complementação-VAAR,⁶ que atingirá, em 2026, 2,5% da receita global dos fundos e opera como uma bonificação da União a redes de ensino que, atendido um conjunto de condicionalidades de gestão, apresentem evolução em indicadores de atendimento e de aprendizagem com redução das desigualdades.

O gráfico 1 apresenta o volume de recursos das receitas de impostos e transferências dos fundos dos estados e do Distrito Federal, acompanhado do volume das complementações da União, no âmbito do novo Fundeb.

GRÁFICO 1

Montante de recursos do novo Fundeb, segundo a modalidade – Brasil (2021-2025)
(Em R\$ 1 bilhão de dez. 2024)



Fonte: Planilhas do FNDE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em: 23 out. 2025.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores constantes de 2024.

2. Os valores foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de dezembro de 2024, mês de referência para a estimação da complementação-VAAR de 2025.

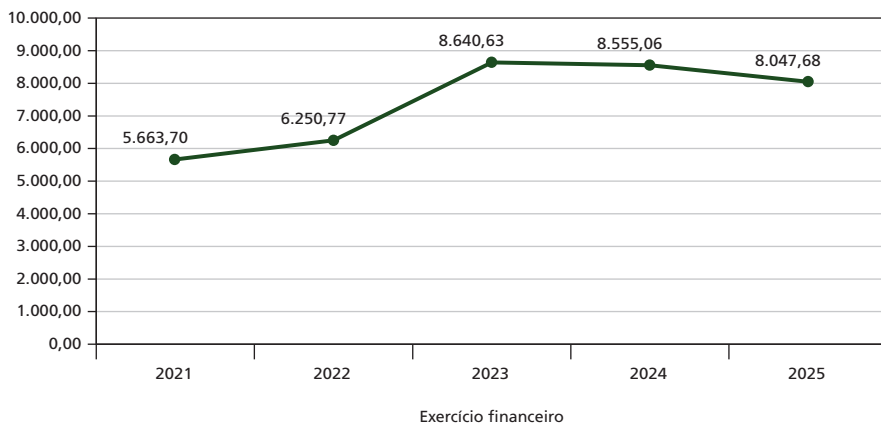
Há, pelo menos, três pontos de atenção a partir dos dados. Em primeiro lugar, desde 2021 se observa um incremento real na arrecadação global dos fundos, posterior a uma piora do quadro fiscal decorrente da crise sanitária de covid-19 e seus impactos sobre a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o principal componente do Fundeb (Sena, 2023). Em segundo lugar, é possível observar os aportes crescentes da complementação-VAAT, que progressivamente

6. Não há uma definição explícita do significado da sigla "VAAR" no corpo do art. 212-A da Constituição Federal ou da Lei nº 14.113/2020. Contudo, subentende-se que o "R" de VAAR faça referência a "resultado" e/ou a "redução de desigualdade".

têm elevado a quantidade de entes federados contemplados e, conseqüentemente, incrementado o VAAT mínimo nacional, como mostraremos logo mais. Por último, nota-se o advento da complementação-VAAR a partir de 2023 – primeiro exercício financeiro de sua aplicação –, que, a despeito de sua menor magnitude, tem gerado debates acalorados na sociedade em função de seu forte potencial de indução de políticas, como também comentaremos adiante.

Uma das principais conseqüências da elevação dos aportes da União é o incremento no valor anual por aluno alcançado pelas redes de ensino. Nesse tocante, é notório o quanto o Brasil avançou no custeio por matrículas desde os poucos anos em que o novo Fundeb esteve em vigor. O gráfico 2 ilustra o VAAT mínimo nacional entre 2021 e 2025. Trata-se de referência importante para o financiamento da educação básica, uma vez que o VAAT mínimo representa o menor valor anual por aluno total das redes de ensino, isto é, o valor mínimo por matrícula disponível para aplicação em educação considerando todas as fontes de receitas e transferências vinculadas e as devidas ponderações.⁷

GRÁFICO 2
VAAT mínimo nacional – Brasil (2021-2025)
(Em R\$ de dez. 2024)



Fonte: Planilhas do FNDE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em: 23 out. 2025.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores constantes de 2024.

2. Os valores foram deflacionados pelo IPCA de dezembro de 2024, mês de referência para a estimação da complementação-VAAR de 2025.

7. Segundo a Lei nº 14.113/2020, o cálculo do VAAT considera as seguintes receitas e disponibilidades: 5% do montante dos impostos e das transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb; 25% dos demais impostos e das transferências não integrantes do Fundeb; cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação; parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação; transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo MEC; e complementação-VAAF da União eventualmente recebida pelo ente federado.

No primeiro ano de vigência do novo Fundeb, o VAAT mínimo foi de R\$ 5.663,70; em apenas dois anos, esse valor saltou para R\$ 8.640,63, crescimento equivalente a 53%. Desde 2023, observa-se uma pequena queda em valores reais, a qual pode ser atribuída ao aumento no peso dos fatores de ponderação, que tem como um de seus efeitos o incremento no denominador para o cálculo do valor anual por aluno. Em adição a isso, é importante atentar ao fato de que o quantitativo de redes beneficiadas pela complementação-VAAT tem crescido ano a ano, em razão da elevação do montante da União e, portanto, do potencial distributivo dessa parcela. Para fins comparativos: em 2021, 1.567 entes federados foram contemplados com esses recursos da União; em 2025, são 2.359.

Ser beneficiado pela complementação-VAAT da União significa, em outras palavras, receber recursos que permitem ao ente federado atingir o VAAT mínimo nacional. Nesse tocante, não custa chamar a atenção para o fato de que, no último ano, um VAAT mínimo de R\$ 8.047,68 representa um crescimento de 261% para o ente federado com o menor VAAT – Aramari-BA –, que, antes da complementação-VAAT, dispunha de somente R\$ 3.064,30 por aluno-ano para cobrir suas despesas educacionais.

Em paralelo ao crescimento da complementação-VAAT, outra novidade importante do período recente foi a entrada em vigor da complementação-VAAR, a partir de 2023. Como já afirmado, a complementação-VAAR equivalerá a 2,5% da receita global dos fundos e será distribuída pela União aos entes federados que, uma vez cumpridas cinco condicionalidades de gestão, tenham apresentado evolução de indicadores de atendimento e de aprendizagem com redução das desigualdades. Por ter um mecanismo de funcionamento bastante peculiar – aproximando-se mais de uma bonificação por resultados que de uma equalização fiscal característica do Fundeb desde sua origem –, é válido tecer considerações sobre o *modus operandi* dessa parcela da União e quais resultados têm sido colhidos do VAAR desde então.

Para fazer jus a esse benefício, a UF necessita atender a cinco condicionalidades, enumeradas no § 1º do art. 14 da Lei nº 14.113/2020 e sintetizadas no quadro 1.

QUADRO 1

Condicionalidades de gestão para habilitação à complementação-VAAR da União no âmbito do novo Fundeb

| Objeto | Condicionalidade | Aferição do cumprimento |
|---|---|--|
| I – Provimento do cargo de gestor escolar | Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho | Desde 2023, edição de lei estadual e municipal regulamentando o acesso ao cargo de diretor de escola por critérios técnicos de mérito e desempenho e, a partir de 2024, publicação de edital implementando a lei |

(Continua)

(Continuação)

| Objeto | Condicionalidade | Aferição do cumprimento |
|---------------------------------|---|--|
| II – Participação no Saeb | Participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica | Em 2023 e 2024, suspensa em razão da pandemia de covid-19 e, a partir de 2025, vigente |
| III – Redução das desigualdades | Redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades | Em 2023 e 2024, aferida com base em indicador proposto pelo Inep; a partir de 2025, o indicador foi profundamente reformulado (conforme texto que acompanha a tabela 2) |
| IV – ICMS Educação | Regime de colaboração entre estado e município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 | Desde 2023, promulgação de lei regulamentando a repartição do ICMS dos estados para os municípios com base em indicadores de melhoria da aprendizagem com redução da desigualdade socioeconômica |
| V – BNCC | Referenciais curriculares alinhados à BNCC, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino | Desde 2023, parecer do respectivo conselho de educação atestando alinhamento dos referenciais curriculares à BNCC; a partir de 2025, deve contemplar o complemento à BNCC “Normas sobre computação na educação básica” |

Fonte: Brasil (2020).
Elaboração dos autores.

Os critérios e o método de aferição do cumprimento das cinco condicionalidades foram objeto de mudanças ao longo do tempo, sempre a partir de deliberações da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF), órgão colegiado tripartite paritário responsável por definir os parâmetros de cada exercício financeiro do Fundeb.⁸

Três das condicionalidades do VAAR – provimento de gestor escolar (I), ICMS Educação (IV) e alinhamento à BNCC (V) – dependem diretamente de ações administrativas dos entes federados e sua comprovação exige anexação de documentos no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec). A primeira condicionalidade requer que estados e municípios instituem critérios técnicos de mérito e desempenho para a escolha de dirigentes escolares, buscando conter indicações políticas; a quarta exige que cada estado regulamente, por lei, a repartição do ICMS aos municípios com base em indicadores de aprendizagem e equidade, replicando o modelo cearense (Simões e Araújo, 2019); por sua vez, a quinta demanda que as redes comprovem o alinhamento de seus referenciais curriculares à BNCC, incluindo, mais recentemente, a incorporação das normas sobre computação na educação básica.

8. O histórico das decisões, as atas das reuniões e as resoluções publicadas pela CIF estão disponíveis em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb>. Acesso em: 23 out. 2025.

Com relação às demais condicionalidades, sua comprovação envolve indicadores calculados pelo Inep a partir do Saeb. A condicionalidade relativa à participação discente nas avaliações do Saeb (II) esteve suspensa em 2023 e 2024 em razão do impacto da pandemia de covid-19 sobre os sistemas de ensino, tendo entrado em vigor para o exercício financeiro de 2025. Com relação à condicionalidade III, esta sofreu reformulação entre 2023 e 2024, e em 2025. Inicialmente, a redução das desigualdades socioeconômicas e raciais nas avaliações do Saeb era mensurada, na dimensão socioeconômica, pela razão entre a nota média dos alunos 25% mais pobres e a dos 25% mais ricos e, na dimensão racial, pela razão entre a nota média de pretos, pardos e indígenas e a de brancos e amarelos. A partir de 2025, a aferição dessa condicionalidade passou a focalizar exclusivamente as populações mais vulneráveis (isto é, estudantes pretos, pardos e indígenas e estudantes de menor nível socioeconômico) com o intuito de verificar se houve elevação na proporção deles acima de um nível de aprendizagem considerado adequado entre edições consecutivas do Saeb (Inep, 2024a). Para o exercício financeiro de 2025, comparou-se essa métrica de desempenho entre as edições do Saeb 2019 e 2023.

Para além do cumprimento das cinco condicionalidades, os entes federados necessitam apresentar evolução em pelo menos um dos seguintes indicadores: VAAR-atendimento e VAAR-aprendizagem. Do total de recursos destinados a essa complementação, metade é regida independentemente pelo resultado em cada um desses indicadores, de modo que o ente federado pode fazer jus a somente uma dessas parcelas. Assim como aconteceu com a condicionalidade III, houve uma grande reformulação da metodologia de cálculo dos indicadores, o que alterou significativamente as regras para distribuição dos recursos entre os exercícios financeiros de 2023/2024 e o de 2025. Para fins de parcimônia, este texto vai se ater exclusivamente às metodologias vigentes.

A base legal de ambos os indicadores são os §§ 2º e 3º da Lei nº 14.113/2020, após alterações da Lei nº 14.276/2021. A metodologia do indicador VAAR-atendimento é relativamente simples e baseia-se na aferição da taxa de abandono escolar entre edições consecutivas do Censo da Educação Básica, observando se houve ou não redução nessa taxa. O VAAR-aprendizagem, por sua vez, é um índice complexo, composto por vários componentes que podem ser organizados em três conjuntos: i) um índice de nível e de avanço no desempenho, com mais peso para o avanço, ponderado pela taxa de aprovação escolar; ii) um indicador de participação no Saeb; e iii) um índice de equidade, mensurado pela razão do desempenho entre pretos, pardos e indígenas e brancos e amarelos, assim como entre estudantes de baixo e de alto nível socioeconômico. Novamente, entende-se como a proporção de estudantes que atingem, pelo menos, um nível de aprendizagem considerado adequado para o ano/a série em que se encontram.

A tabela 2 ilustra o resultado da aferição dos indicadores da complementação-VAAR, tanto do cumprimento das condicionalidades de gestão quanto da evolução

dos indicadores VAAR-atendimento e VAAR-aprendizagem.⁹ As últimas duas linhas exibem, respectivamente, o quantitativo de entes federados beneficiados pela complementação-VAAR e o montante de recursos distribuídos. É crescente o número de entes que têm atingido as cinco condicionalidades e apresentado evolução em pelo menos um dos indicadores VAAR, assim como tem evoluído o volume de recursos.

As inovações do novo Fundeb não se esgotam nos pontos discutidos anteriormente. A Lei nº 14.113/2020 (Brasil, 2020), que regulamenta o novo Fundeb, definiu em seu art. 43 os valores dos fatores de ponderação dos exercícios financeiros de 2021, 2022 e 2023. Isso também significou que, a partir do exercício financeiro de 2024, concedeu-se à CIF um poder discricionário sobre a definição anual dos fatores de ponderação, por sua vez deliberados a partir de consensos e disputas em torno das prioridades alocativas dos estados e dos municípios. Para o exercício de 2024, as alterações nos fatores de ponderação beneficiaram, particularmente, a educação infantil, a ETI, a EJA, a educação especial e a educação indígena e quilombola. Para 2025, incrementaram-se ainda mais os fatores de ponderações relativos a essas etapas e modalidades – com exceção da EJA –, acrescidos de aumentos para o ensino médio, a EPT e o atendimento educacional especializado.¹⁰

TABELA 2

Quantitativo de entes federados que cumpriram as condicionalidades e apresentam evolução nos indicadores do VAAR – Brasil (2023-2025)

| Indicadores aferidos para habilitação ao recebimento da complementação-VAAR | Exercício financeiro | | |
|--|----------------------|-------|-------|
| | 2023 | 2024 | 2025 |
| Condicionalidades de gestão | | | |
| I – Provisão do cargo de gestor escolar | 5.107 | 4.398 | 4.980 |
| II – Participação no Saeb ¹ | - | - | 5.177 |
| III – Redução de desigualdades | 2.857 | 3.978 | 3.665 |
| IV – ICMS Educação (somente UFs) | 4.741 | 5.594 | 5.595 |
| V – BNCC | 5.107 | 5.036 | 5.431 |
| Evolução no indicador VAAR-atendimento | 3.362 | 3.362 | 4.509 |
| Evolução no indicador VAAR-aprendizagem | 3.497 | 3.494 | 2.488 |
| Cumprimento das cinco condicionalidades e evolução em pelo menos um dos indicadores VAAR | 1.923 | 2.616 | 2.837 |
| Montante de recursos da complementação-VAAR da União (R\$ 1 bilhão constante) ² | 1,81 | 3,85 | 5,38 |

Fonte: Planilhas do MEC e do Inep. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/consultas>; e <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/fundeb/bases-de-dados/indicadores-da-complementacao-vaar>. Acesso em: 23 out. 2025.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ A condicionalidade II esteve suspensa entre 2023 e 2024.

² Os valores foram deflacionados pelo IPCA de dezembro de 2024, mês de referência para a estimação da complementação-VAAR de 2025.

9. A sensível redução no número de entes que apresentaram evolução no indicador VAAR-aprendizagem é explicada tanto pela alteração metodológica no indicador quanto pela comparação no desempenho dos estudantes no Saeb entre 2019 e 2023, já influenciado pela pandemia de covid-19.

10. Ver as resoluções SEB/MEC nº 4, de 30 de outubro de 2023 (Brasil, 2023b), e nº 5, de 26 de julho de 2024 (Brasil, 2024a).

Em acréscimo a essa reformulação na tabela dos fatores de ponderação, o Fundeb introduziu, a partir do exercício financeiro de 2024, outras novidades com elevado potencial progressivo (Senkevics *et al.*, [s. d.]). Por força da reforma constitucional, instituíram-se dois novos ponderadores a balizar a distribuição dos recursos entre as redes de ensino.

O primeiro deles é o nível socioeconômico dos estudantes (NSE). Esse indicador é aplicado como um fator multiplicativo ao somatório de matrículas ponderadas das parcelas VAAF e VAAT, isto é, apresenta efeitos sobre todos os recursos que a rede de ensino receberia do Fundeb, com exceção do VAAR. Seu intuito é garantir que mais recursos sejam destinados às redes de ensino que recebem um alunado com maior grau de vulnerabilidade social e econômica. O peso desse indicador tem amplitude de 10 p.p. e varia de 0,95 a 1,05, ou seja, o ente federado de maior NSE terá uma redução de 5% no volume de recursos originalmente recebido, ao passo que o ente de menor NSE terá um aumento de 5% nesse mesmo volume; as demais redes de ensino distribuem-se dentro desse gradiente. Para o exercício financeiro de 2025, o NSE segue operando de forma idêntica e com o mesmo peso.

Por último, o segundo ponderador foi introduzido no Fundeb a partir do exercício financeiro de 2025: o indicador de disponibilidade de recursos vinculados à educação (DRec). Em linhas gerais, o DRec opera de maneira similar ao NSE, à exceção de duas diferenças: i) seu peso é menor – amplitude de 7 p.p., variando de 0,965 a 1,035; e ii) seus efeitos concentram-se exclusivamente sobre o VAAF, ou seja, sobre o repasse intraestadual dos fundos e a complementação-VAAF da União. Na prática, esse ponderador visa garantir maior equalização fiscal dentro da UF, garantindo que proporcionalmente mais recursos sejam destinados às redes de ensino com menor capacidade fiscal. Em suma, a incorporação desses dois novos ponderadores tende a potencializar a equalização fiscal promovida pelo Fundeb (Inep, 2024b, 2024c).

3.6 Formação e valorização dos professores

Há décadas existe um debate sobre o iminente “apagão” de docentes na educação básica. Ainda em 2007, comissão especial instituída na Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) produziu um relatório alertando para o quadro de escassez da oferta de professores no ensino médio (Ruiz, Ramos e Hingel, 2007). A despeito do hiato temporal desse relatório em relação à atualidade, a preocupação segue vigente e tem sido atualizada com estudos recentes, focados nas etapas de ensino em que essa problemática se agrava. Um deles, de autoria de Bof, Caseiro e Mundim (2023), realizou estimativas da carência na alocação de docentes nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, a partir do cruzamento de dados do Censo da Educação Básica e do Censo da Educação Superior. Os autores estimam que há déficits no provimento de docentes em física em todas as

grandes regiões; de matemática e de língua estrangeira nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste; e de ciências/biologia nas regiões Norte e Nordeste, entre outras lacunas envolvendo artes, sociologia e filosofia. Além disso, suas análises indicam que, em todas as áreas de conhecimento, menos da metade dos concluintes de licenciatura ingressaram na carreira docente nos anos seguintes, entre 2010 e 2021.

Pesquisas indicam que a carência de docentes na educação básica é atribuída a múltiplas causas, que vão além da oferta e conclusão de cursos de licenciatura. A baixa atratividade para ingresso e permanência na carreira, a desvalorização social e profissional do ofício, as condições adversas de trabalho – tamanho e número de turmas, relação professor/aluno, carga horária estafante, ocorrência de violência escolar –, desinteresse e desrespeito por parte dos alunos e do próprio corpo profissional da rede, falta de apoio da gestão da rede de ensino, entre outros, são fatores frequentemente apontados pela literatura para explicar por que jovens egressos das licenciaturas optam por não ingressar na carreira docente ou, quando ingressam, permanecem por poucos anos até evadirem (Almeida, Nunes e Tartuce, 2009; Gatti e Barretto, 2009; Tartuce, Nunes e Almeida, 2010; Pinto, 2014; Moriconi, Gimenes e Leme, 2021).

Tais desafios ensejaram a implementação de políticas como o programa Mais Professores, principal ação do MEC na área. Lançado em janeiro de 2025, o programa consiste em uma série de ações em colaboração com estados e municípios visando a valorização e a qualificação dos professores da educação básica. O programa prevê ações em cinco eixos: i) seleção dos professores; ii) atratividade da carreira; iii) alocação de professores para regiões com carência desses profissionais; iv) formação inicial e continuada; e v) valorização da profissão docente. As primeiras ações incluem o anúncio da aplicação de PND e a Bolsa Pé-de-Meia Licenciaturas.

A Bolsa Pé-de-Meia Licenciaturas, nos moldes do Pé-de-Meia para o ensino médio analisado anteriormente, é um incentivo financeiro para que os estudantes de licenciaturas no país permaneçam e concluam seus cursos. As bolsas são destinadas a estudantes de licenciaturas na modalidade presencial que tenham obtido uma pontuação mínima no Enem. A primeira seleção de bolsistas foi anunciada em abril de 2025 e a primeira parcela estava prevista para maio desse mesmo ano.

Por sua vez, a PND busca auxiliar estados e municípios nos processos de seleção dos docentes de sua rede e estabelece um padrão nacional para as seleções. A realização da primeira PND estava prevista para novembro de 2025.

3.7 EJA: um problema que persiste

Há um notório descompasso entre o quantitativo de matrículas na educação de jovens e adultos (EJA) e a demanda potencial por essa modalidade de ensino. Isso se dá porque, em 2022, somente 2,77 milhões de estudantes estavam matriculados

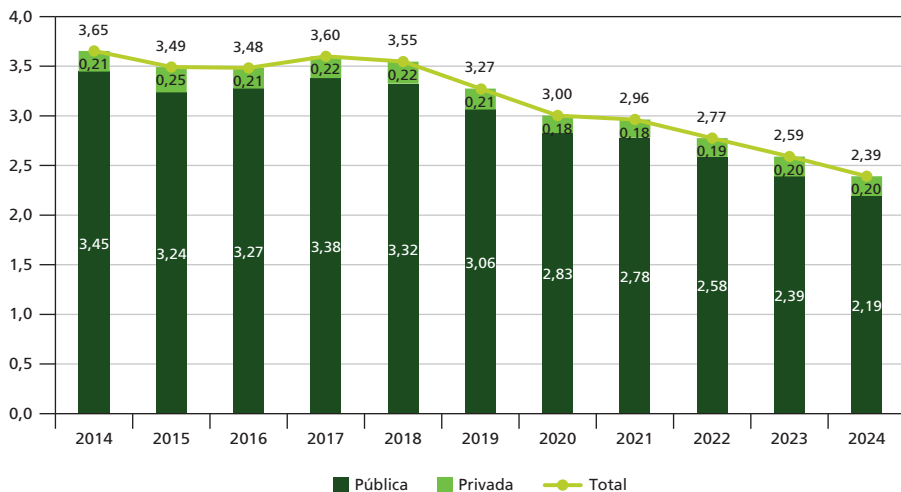
nessa modalidade, mas as estimativas a partir de pesquisas domiciliares apontavam que havia, no mesmo ano, 39 milhões de pessoas com idade entre 16 e 70 anos que não frequentavam a escola nem possuíam, ao menos, o ensino fundamental completo. A estes, somam-se outros 18 milhões de pessoas na mesma faixa etária que não frequentavam a escola nem possuíam, no mínimo, o ensino médio completo (Santos *et al.*, 2023). Em outras palavras, o público potencial da EJA, no Brasil, é de aproximadamente 57 milhões de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica.

Os números assustam pela sua magnitude. De fato, estamos tratando de 43,5% da população entre 16 e 70 anos que não conquistaram seus diplomas da educação básica. Se mesmo entre a população jovem que recém-alcançou a idade adulta o Brasil tem tido dificuldade para garantir a escolarização obrigatória – em 2022, cerca de 30% dos jovens de 18 a 29 anos não haviam concluído o ensino médio (Senkevics e Santos, 2023) –, esse problema se agrava quando tratamos da população envelhecida. A despeito das lacunas estruturais de escolarização da população brasileira, a oferta de EJA não apenas não tem dado conta de eliminar essa dívida histórica, como também tem se retraído ao longo do tempo, como se observa no gráfico 3. Vale ressaltar que, do total de 2,39 milhões que frequentavam a EJA em 2024, 52% eram mulheres e 77% eram pretos ou pardos, segundo dados do Censo da Educação Básica 2024.

GRÁFICO 3

Matrículas em EJA, por categoria administrativa – Brasil (2014-2024)

(Em 1 milhão)



Fonte: Censo da Educação Básica (Inep). Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/estatisticas-censo-escolar>. Acesso em: 11 abr. 2025

Elaboração dos autores.

Embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) assevere que a EJA deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional (Brasil, 1996), os dados são inequívocos em demonstrar o quão baixa é essa articulação no âmbito da política educacional. A meta 10 do PNE 2014-2024 – com vigência prolongada até o final de 2025 – previa que, no mínimo, 25% das matrículas de EJA nos ensinos fundamental e médio deveriam ser oferecidas na forma integrada à educação profissional até o fim da vigência do plano. Porém, os números do *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do PNE* (Inep, 2024d) revelam que o Brasil se manteve praticamente estagnado no decênio em questão, partindo de um percentual de integração da EJA à educação profissional de 2,8%, em 2013, para somente 4,7%, em 2023. Com base nos dados de 2023, observa-se que essa articulação ocorre com mais frequência no ensino médio (8,2%) que no ensino fundamental (2,4%).

Como tentativa recente de enfrentamento da retração histórica da EJA e do persistente analfabetismo no país, o governo federal instituiu, em 2024, o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação na Educação de Jovens e Adultos (Pacto EJA). A política foi concebida como uma estratégia intersetorial e federativa, com adesão voluntária de estados e municípios, e estrutura-se em três eixos principais: i) governança e participação social; ii) estratégias diferenciadas para expansão da EJA; e iii) fortalecimento dos processos de alfabetização e qualificação da EJA.

As metas anunciadas preveem, em quatro anos, alcançar 3,3 milhões de matrículas em EJA e um investimento estimado de R\$ 4 bilhões.

O pacto agrega e articula diferentes programas já existentes – como o Programa Brasil Alfabetizado, o Projovem Urbano e o incentivo financeiro Pé-de-Meia – e propõe ações complementares, como a formação de educadores populares, a produção e a distribuição de materiais didáticos e o apoio à oferta da modalidade em sistemas prisionais. Entre os instrumentos institucionais de suporte, destaca-se a criação da plataforma CadEJA, voltada à sistematização da demanda e à indução da busca ativa nos territórios. A proposta também envolve uma série de parcerias com outros ministérios e organismos internacionais, com o objetivo de integrar a política educacional a ações de saúde, trabalho, cultura e assistência social. Apesar da abrangência formal de suas diretrizes, o sucesso da política dependerá da efetiva mobilização dos entes federativos, da capacidade de coordenação intersetorial e do enfrentamento de obstáculos crônicos que historicamente limitaram a expansão da EJA no Brasil.

No escopo do Pacto EJA, o governo federal relançou, em 2024, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), com o objetivo de induzir e coordenar ações voltadas à alfabetização de jovens, adultos e idosos não escolarizados. O programa tem como meta alcançar 900 mil pessoas até 2027, priorizando grupos historicamente excluídos e articulando-se com estados e municípios por meio de adesão voluntária. Sua implementação prevê a oferta de até 60 mil bolsas para alfabetizadores, a realização de formações continuadas presenciais e *online* e a distribuição de material didático próprio.

Um dos frutos dessa abordagem, que visa retomar a expansão da EJA e, de modo geral, da alfabetização de adultos, foi a alteração nos fatores de ponderação da EJA no âmbito do Fundeb a partir do exercício financeiro de 2024. Historicamente detentora do menor fator de ponderação – de 0,80 desde 2009 –, a EJA teve seu fator recentemente ajustado para 1,0. Na prática, isso significou equalizar os recursos *per capita* destinados à EJA ao mesmo patamar do valor aluno-ano de referência, qual seja, dos anos iniciais do ensino fundamental em escolas urbanas. Essa modificação tem por consequência a elevação marginal dos recursos destinados às redes estaduais e, subsidiariamente, a uma porção de municípios que respondem por uma oferta relativamente maior de EJA (Souza e Alves, 2023).

4 TEMA EM DESTAQUE: ENVELHECIMENTO E EDUCAÇÃO

Na penúltima seção deste capítulo, será analisado como o sistema educacional pode ser relevante no âmbito do envelhecimento da população. Nesse sentido, serão focalizados o contexto na órbita do sistema educacional, a importância da educação para os idosos e, por fim, o papel da Unati.

4.1 Questão demográfica e envelhecimento: o sistema educacional

Para analisar os potenciais efeitos do envelhecimento demográfico sobre a educação, é necessário descrever quais foram as mudanças na distribuição de população por faixas etárias entre 2000 e 2025 e qual é a projeção para 2050.¹¹

TABELA 3
Distribuição da população em anos selecionados
(Em %)

| Faixas etárias | 2000 | 2025 | 2050 |
|----------------|-------|-------|-------|
| 00-03 | 7,9 | 4,7 | 3,5 |
| 04-05 | 4,0 | 2,5 | 1,8 |
| 06-10 | 9,9 | 6,8 | 4,6 |
| 11-14 | 8,1 | 5,4 | 3,8 |
| 15-17 | 6,2 | 4,1 | 2,9 |
| 18-24 | 13,4 | 10,1 | 7,3 |
| 25-30 | 9,8 | 9,2 | 7,0 |
| 31-59 | 32,0 | 40,5 | 39,2 |
| 60-64 | 2,7 | 5,0 | 6,8 |
| 65 e + | 6,0 | 11,6 | 23,2 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Projeção da população brasileira (IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html>.
Elaboração dos autores.

11. A análise que se inicia não pretende, de forma alguma, substituir aquela de Camarano e Fernandes ([s.d.]), que integra esta edição do boletim. A intenção é considerar os importantes efeitos do envelhecimento demográfico sobre a educação.

De acordo com a tabela 3, ocorreu uma importante redução na participação da população até os 25 anos de idade, quando deveria ser encerrado, em termos referenciais, o ensino superior, na modalidade de graduação. Essa redução é proporcionalmente mais relevante entre 4 e 14 anos de idade nas projeções populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) entre 2025 e 2050, superando o patamar de 30%. No entanto, vale ressaltar que as demais faixas etárias revelam patamares de queda superiores a 25%, até os 24 anos de idade. Entre 30 e 59 anos de idade, a redução é modesta e os aumentos de participação ocorrem após os 60 anos de idade, com maior ênfase para a faixa que supera os 65 anos de idade.

À primeira vista, considerar os resultados da tabela 3 poderia justificar a redução da destinação de recursos para a educação, posto que esta se destina, primordialmente, às populações mais jovens, de modo a liberar recursos para atender os idosos. No entanto, ao se considerar o quadro educacional brasileiro, essa seria uma forma de ação equivocada, *per se*. A escolaridade da população ainda é sensivelmente inferior à de países mais afluentes, como os da América do Norte, da Oceania e da Europa Ocidental, e até mesmo de alguns países da América Latina, com níveis de renda *per capita* similares, onde o Brasil ocupa apenas uma posição intermediária, segundo a Unesco (2025). Quando a análise passa a focalizar a qualidade da aprendizagem, a situação do país é ainda pior e tende a se agravar à medida que os alunos avançam para séries ou etapas de ensino mais adiantadas. De acordo com Matijascic *et al.* (2021) e Matijascic (2024), existem importantes carências em termos de infraestrutura, desigualdades regionais e de rendimento que precisam ser enfrentadas com um aumento da duração das horas de ensino nas escolas e de uma maior atenção para alunos com dificuldades de aprendizado.

Além disso, uma sociedade que envelhece cria desafios, pois as populações mais idosas possuem uma tendência a perder autonomia em termos de condução de suas atividades diárias e até mesmo da satisfação de suas necessidades mais básicas. Esse cenário exige profissionais mais bem preparados, e o sistema educacional é aquele que pode prepará-los para enfrentar esses desafios. O aumento de gastos por aluno pode ser a solução para superar esses desafios.

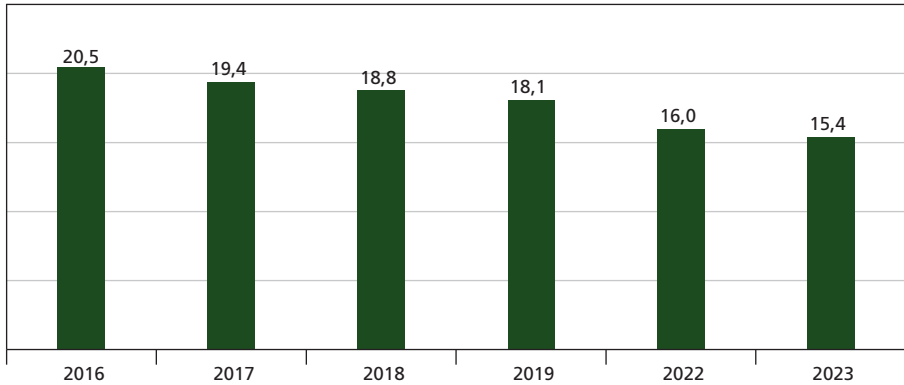
4.2 Escolarização de idosos

A subseção anterior discutiu brevemente a elevação do número de idosos no Brasil e como isso gera consequências relevantes para as políticas públicas. Um dos maiores desafios, nesse sentido, refere-se à alfabetização das pessoas com 60 anos de idade ou mais (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Analfabetismo entre pessoas com 60 anos de idade ou mais (2016-2023)

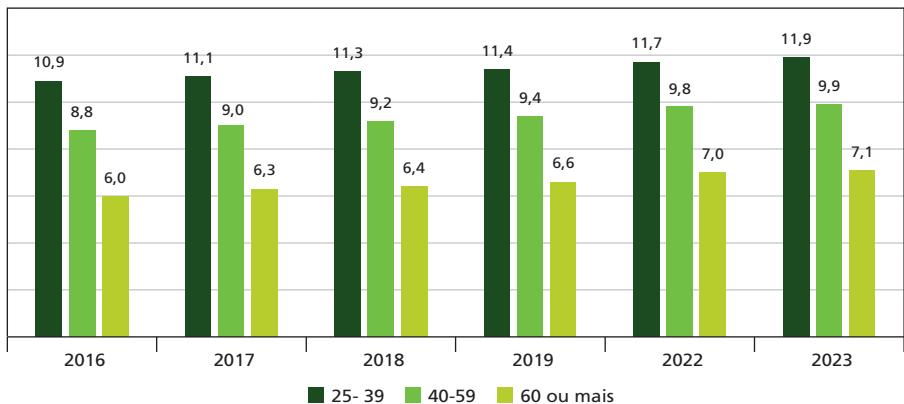
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua *apud* Ipeadata. Disponível em: <https://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.
Elaboração dos autores.

Os números apresentados no gráfico 4 revelam que existem patamares elevados de pessoas com 60 anos ou mais em situação de analfabetismo. Esses percentuais superam os registrados para a população com 15 anos ou mais, pois, em 2010, representavam 9,6% e, em 2022, 7% segundo dados do Censo Demográfico do IBGE. A redução da taxa de analfabetismo entre os mais idosos se deve, em parte, aos esforços de escolarização dessa população e, em maior medida, ao falecimento de idosos analfabetos que têm sido substituídos por um contingente crescente de outros que tiveram a oportunidade de estudar. Os indicadores de escolarização reforçam esses aspectos colocados em destaque pelos indicadores de analfabetismo (gráfico 5).

GRÁFICO 5

Média de anos de estudo, segundo faixas etárias, em anos selecionados

Fonte: PNAD Contínua *apud* Ipeadata. Disponível em: <https://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.
Elaboração dos autores.

Conforme aponta o gráfico 5, à medida que a idade evolui, a escolarização, medida pela média de anos de estudo de cada indivíduo, reduz-se de forma perceptível. Isso demonstra que os esforços para elevar a escolarização de forma robusta e sustentada são recentes, tendo sido iniciados em meados dos anos 1990, conforme apontado pelo Matijascic e Rolon (2024). De toda maneira, é essencial destacar que houve uma elevação da escolarização, entre 2016 e 2023, para todas as faixas etárias. No entanto, esses valores ainda são baixos quando comparados aos de países de desenvolvimento humano muito elevado e se situam numa posição intermediária em relação aos indicadores de países da América Latina (PNUD, 2025).

Em suma, a manutenção dos esforços para aumentar a escolarização deverá elevar, ainda mais, o número de anos de ensino, o que é digno de nota. No entanto, como a qualidade do aprendizado vem sendo reduzida, ao se observar o desempenho dos alunos no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (em inglês, Programme for International Student Assessment – Pisa) e no Saeb, os desafios se revelam ainda maiores quando o envelhecimento domina o cenário. Cuidar de idosos envolve intervenções familiares e políticas públicas ainda mais complexas e onerosas. O aumento da sofisticação no atendimento às necessidades dos idosos requer uma formação escolar melhor de quem cuida dos idosos, sobretudo num cenário marcado por recorrentes mudanças científicas e tecnológicas nessa seara.

4.3 Unati

Com o robusto crescimento do número de idosos e o aumento da expectativa condicional de vida na idade da aposentadoria, o cidadão passa a ter um tempo livre potencialmente maior, que poderia ser preenchido com atividades culturais ou educacionais de modo a evitar problemas de depressão e autoestima, conforme apontaram Haje e Becker (2024).

A inserção em atividades culturais ou educacionais pode ter múltiplas motivações, dentre as quais se destacam: i) a realização do sonho de ter uma formação de nível superior; ii) a possibilidade de atuação em atividades que requerem formação específica, posto que a eventual aposentadoria não veda o retorno à ocupação; iii) o aprofundamento de conhecimentos em áreas de interesse do idoso; e iv) o auxílio na preparação para o envelhecimento, num contexto de perda de capacidade física ou cognitiva.

Esse último aspecto, associado à vontade de preencher o tempo livre com atividades consideradas relevantes, vem dando espaço à criação da Universidade Aberta à Terceira Idade (Unati), que é um programa de extensão universitária que oferece atividades educativas, socioculturais e comunitárias para pessoas da terceira idade. O objetivo é promover a integração do idoso com a comunidade científica e oferecer oportunidades de aprendizagem contínua e socialização. A Unati busca:

i) permitir que essas pessoas tenham acesso à universidade, participando de atividades como cursos, oficinas e palestras; ii) propiciar o aprendizado contínuo e o desenvolvimento de habilidades; iii) promover a reinserção social dos participantes, oferecendo um espaço de convivência e interação com a comunidade universitária; e iii) oferecer cursos em diversas áreas, oficinas de artesanato, música, dança, idiomas, informática, além de atividades esportivas e de lazer.

As atividades destinadas às pessoas com 60 anos ou mais ainda precisam se desenvolver bastante, mas a participação do sistema educacional vem se revelando bastante promissora nesse contexto. O envelhecimento, no entanto, representa um novo cenário para os brasileiros, sendo ainda um tanto desconhecido, o que requer mais pesquisa e diálogo social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A condução das políticas públicas em educação seguiu a norma determinada pela Presidência da República: enquanto 2023 representou um ano de planejamento, consubstanciado pela elaboração do PPA, 2024 foi o primeiro ano de prática dos desígnios anteriormente definidos. As ações de políticas e programas, analisadas ao longo deste capítulo, comprovam isso. Os debates acerca do novo PNE e o processo de criação do SNE foram temas importantes, que estiveram em foco na agenda pública.

O prazo final do PNE foi adiado em um ano, ou seja, para dezembro de 2025. Essa medida foi oportuna para viabilizar o amadurecimento do debate e a elaboração de um novo PNE com objetivos e metas mais bem adaptados à situação econômica e social vivenciada pelo Brasil. O PNE ainda vigente teve pouca importância para a condução das políticas educacionais. Não atingir as metas propostas não resulta em sanção administrativa ou rejeição popular. Isso ocorre a despeito do amplo debate que envolve o setor educacional nas três esferas de governo, contando com ampla participação da sociedade civil.

A redução da oferta de professores na esfera pública é outro aspecto que permeia o debate público sobre educação há tempos. A carreira não é valorizada sob o prisma social, os salários não são atrativos e as condições de trabalho – com muitas horas em sala de aula e/ou com atuação em escolas distintas, em ambientes com um número elevado de alunos – não são atrativas. O PNE 2014-2025, em vigor, propôs-se a enfrentar a questão, mas os resultados ainda estão distantes dos que foram planejados, pois o período foi conturbado, assolado por crises econômica, social e sanitária que dificultaram uma melhoria na arrecadação tributária e uma maior estabilidade na condução das políticas públicas.

O ano de 2024 foi marcado pela condução de políticas públicas visando reverter os problemas que se impuseram entre 2019 e 2022, com ênfase naqueles decorrentes da covid-19, cujo ápice se deu nos anos de 2020 e 2021. O CNCA é uma iniciativa que

visa melhorar a aprendizagem nos dois primeiros anos do ensino fundamental, tendo em vista que essa etapa é decisiva para o restante da trajetória do aluno. Esse indicador revela que 44% não atingem os níveis adequados nesse monitoramento, valor que foi ainda pior nos anos de pandemia de covid-19. Isso afeta o restante da escolaridade, pois o Saeb vai apresentando um número crescente de alunos que atingiram o patamar de aprendizagem insatisfatória em língua portuguesa e matemática no final do 5º e do 9º ano do ensino fundamental e no final do ensino médio, conforme apontou Matijascic (2024). O monitoramento dos resultados, a oferta de material de apoio e a atualização dos docentes foram passos na direção certa para melhorar a qualidade da aprendizagem.

O ensino médio continua sendo foco de atenção das políticas educacionais. As adaptações ao NEM reforçaram a formação geral básica, sem, contudo, excluir a inclusão de componentes curriculares eletivos e do projeto de vida, que estão na essência da proposta de reformulação desse nível. A principal iniciativa para elevar o número de matriculados e concluintes dessa etapa do ensino foi a criação do Pé-de-Meia, um programa que paga valores mensais e anuais pela frequência e pela conclusão do ensino médio, bem como pela participação no Enem. Essa medida foi considerada necessária, pois muitos dos alunos abandonam os estudos para trabalhar. Com essa iniciativa, os estudantes incluídos no CadÚnico passaram a ter acesso a rendimentos monetários que não exigem o abandono da escola, possibilitando a viabilização da meta de universalização da conclusão do ensino básico. Os resultados iniciais são animadores, pois o programa parece estar elevando o total de matrículas, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, as mais atingidas pelas vulnerabilidades sociais do Brasil.

Os patamares de alunos frequentando a escola em tempo integral em 2024 estavam muitos abaixo dos previstos pelo PNE em vigor. De acordo com a Lei nº 15.346, de 14 de janeiro de 2026, os recursos destinados a esses fins serão praticamente zerados em 2026. Isso significa que a parcela mais vulnerável da população perderá a possibilidade de ter acesso a um ambiente de aprendizado que pode dar a esperança de ajudar a reverter o ciclo vicioso da pobreza.

O capítulo sobre educação deste boletim volta a se preocupar com o custeio do sistema educacional de forma mais detida e regular. O Fundeb passou a ser, finalmente, uma política permanente em 2020 e está em meio a um período de ajustes. As mudanças de variáveis em termos de valores destinados às redes ou às mecânicas de distribuição tiveram por intuito a adequação aos desafios impostos pela realidade. As definições e as variáveis não são poucas e se caracterizam pela complexidade. No entanto, é preciso dizer que, além da melhoria na forma de proceder repasses, existe uma preocupação essencial em reduzir as desigualdades fiscais entre as redes de ensino e, ao mesmo tempo, induzir políticas que aprimorem a qualidade da educação básica.

Em relação ao envelhecimento demográfico, os riscos são muitos e elevados. O envelhecimento da população brasileira é acelerado e os resultados já se fazem sentir. Uma reação apressada poderia sugerir que um número inferior de crianças e jovens pode resultar na menor necessidade de atendimento e redução dos gastos. Ao contrário, como existem problemas de falta de infraestrutura para laboratórios, refeitórios e espaços de esporte e lazer, a redução do contingente de crianças e adolescentes pode ser bem-vinda para elevar o gasto por aluno e melhor equipar as escolas. Além disso, como o número de alunos em salas de aula é elevado, essa oportunidade poderia melhorar as condições de trabalho, de acompanhamento das aulas ou de participação na vida escolar. Isso é essencial para atender a um contexto mais complexo de ação das políticas públicas, com um número crescente de idosos.

As escolas já exercem um papel relevante para os mais idosos, e muitos deles têm procurado as universidades para aprimorar seus conhecimentos. Uma alternativa tem sido a Unati, que ajuda os idosos a se atualizarem em relação às grandes mudanças da tecnologia e da própria vida em sociedade, que delas decorrem. Os alunos nessas modalidades ainda representam um contingente modesto em relação ao total, mas o amadurecimento da sociedade vem sendo enfrentado pelo sistema educacional e está claro que seu papel será de grande importância, contribuindo com o processo de desenvolvimento do Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. A.; NUNES, M. M. R.; TARTUCE, G. L. B. P. **A atratividade da carreira docente no Brasil**. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2009.
- BASSI, C. de M. **O salário educação e os novos critérios de partição**. Brasília: Ipea, abr. 2023. (Nota Técnica Diset, n. 110).
- BASSO, F. V.; RODRIGUES, C. G. **Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação II**. Brasília: Inep, 2023. p. 139-158. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 9).
- BOF, A. M.; CASEIRO, L. Z.; MUNDIM, F. C. Carência de professores na educação básica: risco de apagão? *In*: SENKEVICS, A. S.; BASSO, F. V.; RODRIGUES, C. G. (org.). **Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação II**. Brasília: Inep, 2023. p. 11-49. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 9).
- BOF, A. M.; MORAES, G. H. Impactos da pandemia no aprendizado dos estudantes brasileiros: desigualdades e conflitos. *In*: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. de; SANTOS, R. dos (org.). **Impactos da pandemia**. Brasília: Inep, 2022. p. 277-306. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 7).

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 1, 25 dez. 2020.

BRASIL. Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023. Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jun. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11556.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.556%2C%20DE%2012,o%20Compromisso%20Nacional%20Crian%C3%A7a%20Alfabetizada. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 4, de 30 de outubro de 2023. Especifica as diferenças e ponderações para distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o exercício de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 4, 31 out. 2023b.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 5, de 26 de julho de 2024. Especifica as diferenças e ponderações para distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o exercício de 2025. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 50, 30 jul. 2024a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Monitoramento e Avaliação do Programa Pé-de-Meia**. Brasília: MEC, 1º ago. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia/documentos/plano-monitoramento-avaliacao.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Capes. Pé-de-Meia Licenciaturas. **Gov.br**, 16 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-basica/pe-de-meia-licenciaturas>.

CAMARANO, A. A.; FERNANDES, D. **Envelhecimento, velhice e população idosa no Brasil**: implicações para as políticas públicas. Brasília: Ipea, [s. d.]. No prelo.

GATTI, B. A.; BARRETTO, E. S. S. **Professores**: aspectos de sua profissionalização, formação e valorização social. Brasília: Unesco, 2009. (Relatório de pesquisa).

HAJE, L.; BECKER, M. Projeto torna obrigatórios vestibulares especiais para ingresso de pessoas idosas em universidades. **Agência Câmara de Notícias**, 19 mar. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1044417-projeto-torna-obrigatorios-vestibulares-especiais-para-ingresso-de-pessoas-idosas-em-universidades>.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Nota Técnica nº 5/2024/CGEE/Dired**. Brasília: Inep, 2024a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/fundeb/2024/nota_tecnica_n_5_2024_CGEE_DIRED_INEP.pdf. Acesso em: 31 mar. 2025.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Nota Técnica nº 6/2024/CGEE/Dired-Inep**. Brasília: Inep, 2024b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/fundeb/2024/nota_tecnica_n_6_2024_CGEE_DIRED_INEP.pdf. Acesso em: 31 mar. 2025.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Nota Técnica nº 12/2024/CGEE/Dired-Inep**. Brasília: Inep, 2024c. Disponível em: https://download.inep.gov.br/fundeb/2024/nota_tecnica_n_12_2024_CGEE_DIRED_INEP.pdf. Acesso em: 31 mar. 2025.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**: 2024. 2. ed. Brasília: Inep, 2024d. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf.

MATIJASCIC, M. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para a educação e a situação brasileira**: breves notas para o debate público. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2024. (Texto para Discussão, n. 2995). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13733/1/TD_2995_web.pdf.

MATIJASCIC, M. *et al.* Educação. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 28, p. 173-218, 2021.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e desafios decorrentes das oportunidades escolares no ensino fundamental brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2021. (Texto para Discussão, n. 2679). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2679>.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. Educação. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 31, p. 141-175, 2024.

MORICONI, G. M.; GIMENES, N. A. S.; LEME, L. F. **Volume de trabalho dos professores dos anos finais do ensino fundamental**: uma análise comparativa entre Brasil, Estados Unidos, França e Japão. Ribeirão Preto: D3E, 2021. (Relatório de Política Educacional, n. 8).

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Uma questão de escolha:** pessoas e possibilidades na era da IA. Nova Iorque: PNUD, 2025. (Desenvolvimento Humano – Relatório de 2025).

PINTO, J. M. de R. O que explica a falta de professores nas escolas brasileiras? **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 8, n. 15, p. 3-12, jan.-jun. 2014.

RUIZ, A. I.; RAMOS, M. N.; HINGEL, M. **Escassez de professores no ensino médio:** propostas estruturais e emergenciais. Brasília: CNE/CEB, 2007.

SANTOS, A. L. dos. **Tomada de decisão no ensino médio:** *insights* comportamentais e as propostas de intervenção com incentivos financeiros. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Escola de Políticas Públicas e de Governo, Fundação Getulio Vargas, Brasília, 2023.

SANTOS, R. dos *et al.* A Educação de Jovens e Adultos entre o direito inconcluso e a exclusão silenciada: desafios ao novo Plano Nacional de Educação. *In:* MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. de; BOF, A. M. (org.). **Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação**. Brasília: Inep, 2023. p. 11-43. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 8).

SAVIANI, D. **Educação brasileira:** estrutura e sistema. 12. ed. Campinas: Autores Associados, 2021. 192 p.

SENA, P. **Novo Fundeb permanente:** comentários à Lei nº 14.113/2020 (com as alterações promovidas pelas leis nºs 14.276/2021 e 14.325/2022). Belo Horizonte: Fórum, 2023. 401 p.

SENKEVICS, A. S. *et al.* **Um Fundeb mais progressivo:** efeitos redistributivos da ponderação pelo nível socioeconômico e pela disponibilidade de recursos vinculados à educação. Brasília: Ipea, [s. d.]. (Texto para Discussão). No prelo.

SENKEVICS, A. S.; ALCANTARA, V. G. Nivelando por baixo: pandemia e queda de aprendizado no ensino fundamental. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 35, e10525, 2024.

SENKEVICS, A. S.; SANTOS, R. dos. Repensando a mensuração da escolaridade populacional: uma alternativa à métrica dos anos de estudo. *In:* SENKEVICS, A. S.; BASSO, F.; RODRIGUES, C. (org.). **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, v. 9, p. 139-158, 2023.

SIMÕES, A. A.; ARAÚJO, E. A. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. *In:* MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. **Pesquisa em Educação e Transformação**. Brasília: Inep, 2019. p. 9-64. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 3).

SOUZA, M. L. de; ALVES, F. de A. Proposta metodológica de cálculo dos custos médios do Fundeb e o novo PNE. *In*: SENKEVICS, A. S.; BASSO, F. V.; RODRIGUES, C. G. **Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação II**. Brasília: Inep, 2023. p. 233-280. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 9).

TARTUCE, G. L. B. P.; NUNES, M. M. R.; ALMEIDA, P. C. A. de. Alunos do ensino médio e atratividade da carreira docente no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 140, p. 445-477, maio-ago. 2010.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Análise do Programa Pé-de-Meia**. [S. l.]: Todos pela Educação, 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/analise-pe-de-meia-todos-pela-educacao-abr-2024.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2026.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2024/5: leadership dans l'éducation – diriger pour l'apprentissage**. Paris: Unesco, 2025.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenadora

Denise Pimenta de Oliveira

Analistas Técnicos

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Revisora Sênior

Alice Souza Lopes

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Emilly Dias de Matos

Felipe Fernando Reis Simon

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto

Nayane Santos Rodrigues

Patricia Henriques Mafra

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Eduarda Silva de Souza dos Santos (estagiária)

Diagramadores / Web Designers

Aeromilson Trajano de Mesquita

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

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
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO