

EDUCAÇÃO

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet



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

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

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

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral

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

Eduardo Luiz Zen (editor)
José Aparecido Carlos Ribeiro (editor)
Ana Cleusa Serra Mesquita
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Educação | Milko Matijasic
Carolina Esther Kotoviz Rolon

Pareceristas Convidados

Felipe Pateo
Elaine de Melo Xavier
Luciana Dias de Lima
Mariella Pitombo Vieira
Bianca Coelho Moura
Luciana Jaccoud
Tatiane Britto
Mario Lucio de Avila
Marcio Nuno Rabat

EDUCAÇÃO¹

1 APRESENTAÇÃO

O ano de 2023 marcou mudanças significativas na política educacional brasileira. No âmbito do Ministério da Educação (MEC), foi o início de uma gestão com prioridades, entendimentos e direcionamentos sobre a política educacional significativamente divergentes da gestão anterior. Enquanto esta foi marcada por programas com uma visão bem delimitada das soluções propostas – como a aposta no método fônico, nas classes especiais para a educação especial ou nas escolas cívico-militares para alavancar os índices da educação básica –, a atual favoriza a pactuação com as redes estaduais e federais para promover seus programas e busca o diálogo por meio de consultas públicas sobre políticas e programas controversos, como o novo ensino médio e o ensino a distância (EaD).

Essas mudanças na política educacional refletem direcionamentos mais amplos. A volta da valorização dos engajamentos firmados pelo Brasil com relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) é um aspecto importante. Os indicadores de acesso e de aprendizagem retratam uma situação longe da ideal – inclusive se considerarmos o horizonte dos ODS, que é 2030. Apesar dos avanços, a crise econômico-política iniciada em 2015 e a pandemia da covid-19, que levou ao fechamento das instituições de ensino em todo o país em 2020, afetaram profundamente estudantes, professores e toda a comunidade escolar.

Este capítulo está organizado em quatro partes. Após esta introdução, a segunda parte traça o panorama das políticas educacionais com foco no contexto entre 2016 e 2022 – período que corresponde ao acompanhamento das metas do ODS 4 no país. Para isso, apresenta-se a evolução de indicadores selecionados. As taxas de conclusão por etapas de ensino, entre 2016 e 2022, evidenciam as fragilidades na educação brasileira. Os indicadores da presença de eletricidade, água, internet, computadores para fins pedagógicos e acessibilidade para pessoas com deficiência (PcDs) ajudam a compreender as condições nas quais as atividades escolares são realizadas. Em seguida, a seção analisa as taxas de professores com formação adequada para lecionar os componentes curriculares dos quais estão incumbidos. Ademais, a evolução muito aquém do esperado do desempenho por nível de ensino no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) em matemática, de 2015 a 2021, dá uma

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps31/educacao>

noção do tamanho dos desafios que o campo educacional brasileiro deve enfrentar para garantir que os alunos estejam na escola e aprendendo.

Em seguida, o panorama volta-se ao ensino superior. Os indicadores da evolução dos setores público e privado e das modalidades de ensino presencial e a distância são essenciais para compreender esse cenário. O EaD tem um impacto grande, que transforma a composição da matrícula no ensino superior. A análise do aumento da modalidade EaD nas licenciaturas, que são os cursos formadores de professores para a educação básica, foi focalizada para ilustrar o impacto dessa nova configuração do ensino superior em todo o campo da educação.

A terceira seção deste capítulo se dedica ao acompanhamento e à análise dos programas e das ações do MEC a partir das mudanças, das permanências e dos avanços registrados em 2023 e início de 2024 com a nova gestão. As mudanças na estrutura das secretarias e diretorias do próprio ministério revelam visões de como a gestão entende os problemas do campo da educação no Brasil e os caminhos para superá-los. As propostas para alavancar a alfabetização, assegurar a conectividade nas escolas, ofertar infraestrutura adequada e fomentar a qualidade do ensino retomam a importância do diálogo com os entes e apostam que mais tempo de qualidade na escola – com o ensino em tempo integral e o novo ensino médio – são caminhos promissores. Ademais, reforçam a importância da continuidade e do aperfeiçoamento na implementação de programas suplementares e do financiamento da educação básica. A análise e o acompanhamento finalizam com as mudanças na Lei de Cotas e no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), formuladas na direção de uma maior democratização do acesso ao ensino superior.

As conclusões traçadas na quarta parte do capítulo destacam a insuficiência dos indicadores de acesso e qualidade na educação brasileira, fortemente impactada pelo fechamento das instituições de ensino e pela implementação desigual do ensino remoto emergencial em 2020 e 2021. A evolução do EaD no período em tela alterou a paisagem no ensino superior, em especial nos cursos de licenciatura. No entanto, é possível concluir que as diretrizes e os programas analisados, lançados pela nova gestão, são promissores para reverter esse quadro.

2 PANORAMA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE 2016 A 2022

Esta seção tem por meta focalizar a situação da educação no Brasil no período recente. Para lidar com essa tarefa, os indicadores a serem apresentados tomarão por base os anos de 2016 a 2022. Esse período foi marcado por crises econômicas, iniciadas em 2015, cujos desdobramentos se traduziram numa forte crise política em 2016, com o *impeachment* da presidenta da República. Por último, mas não

menos importante, esse é o período do Relatório Nacional Voluntário de 2024 do governo brasileiro para a Organização das Nações Unidas (ONU) em relação aos ODS.

A partir de 2019, tomou posse um novo presidente, o qual não manteve as linhas políticas que orientaram a educação desde meados dos anos 1990, cuja lógica era a universalização do atendimento de crianças e jovens no ensino básico e o estímulo do acesso ao ensino superior. Tudo isso ocorreu num ambiente de modernização gerencial e melhoria da qualidade, com a meta de elevar ao máximo o número de alunos com conhecimentos considerados satisfatórios a cada etapa do ensino. As metas entre 2019 e 2022 não eram bem definidas, colocando em relevo as escolas cívico-militares, um forte debate sobre o fortalecimento da educação domiciliar e um reforço da EaD. Houve muita instabilidade na seara educacional, com a passagem de cinco ministros pelo MEC.

A seguir teremos duas subseções, sendo a primeira delas relativa à educação básica e a segunda, à educação superior. Os indicadores utilizados adotarão aqueles que balizaram os estudos sobre o ODS 4. Não é possível deixar de mencionar que a pandemia da covid-19 teve muitos efeitos nefastos para a educação no Brasil (Matijascic, Rolon e Nascimento, 2021; Matijascic, Rolon e Fonseca, 2022; Matijascic, 2024; Ipea, 2024).

2.1 Ensino básico entre 2016 e 2022

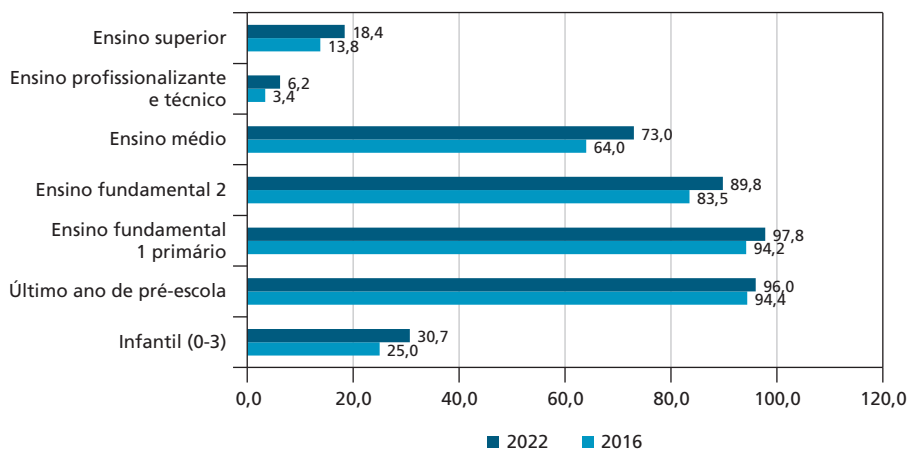
Para verificar a situação da educação, é preciso se atentar para alguns aspectos importantes, para que seja possível compreender o esforço analítico que está a se iniciar. Antes de tudo, é preciso destacar que os indicadores disponíveis se limitam a 2022. A opção se deu pela comparação na evolução dos indicadores entre 2016 e 2022, período marcado pelas instabilidades econômica, política e sanitária (covid-19), bem como pela caracterização da evolução do ODS 4.

Também ocorreram fortes instabilidades institucionais nas políticas públicas para a educação, conforme apontado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (Matijascic e Rolon, 2020; 2023; Matijascic, Rolon e Nascimento, 2021; Matijascic, Rolon e Fonseca, 2022). A coordenação dos entes federativos e o apoio à redução das desigualdades perderam força. Mesmo a entrada em vigor do novo ensino médio não se traduziu no envolvimento do MEC até 2022, deixando as Unidades da Federação (UFs) um tanto desorientadas (Rolon, 2023).

Considerando todo esse cenário, não é de espantar que, de acordo com Matijascic (2024), de um modo geral, a evolução do atendimento escolar segundo a idade apropriada para cada etapa de ensino não tenha ocorrido da forma esperada na formulação dos dados para o Brasil conforme o ODS 4, para as metas 4.1, 4.2 e 4.3 (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Taxas de conclusão em idade escolar adequada, por etapas de ensino (2022 e 2016)
(Em %)



Fontes: PNAD Contínua e suplemento da PNAD Contínua.

O gráfico 1 apresenta todas as etapas do ensino básico, desde a educação infantil até o ensino superior, com um destaque para o ensino profissionalizante e técnico (EPT). Não é difícil perceber que o período de crise da covid-19 não estimulou um crescimento mais vigoroso, excetuado o caso do EPT, o qual, vale lembrar, sempre teve uma participação muito acanhada no cenário brasileiro.

A educação infantil atendia a 31% das crianças entre 0 e 3 anos de idade, sendo pouco provável atingir o patamar de 50% até o fim de 2024, quando o Plano Nacional de Educação (PNE) se encerra. Na pré-escola, os resultados são melhores e devem permitir a universalização virtual, a qual não equivale a 100%.² Algo similar pode ser dito em relação aos anos iniciais do ensino fundamental (EF 1), ou primário, em que o resultado é semelhante para as crianças entre 6 e 10 anos de idade.

No caso dos anos finais do ensino fundamental (EF 2) e do ensino médio, a cobertura é menor do que no EF 1, especialmente no segundo caso. Nessas etapas de ensino, existe um maior nível de repetência e, muito especialmente, evasão por desinteresse e temor em lidar com o fracasso escolar. Isso reduz os anos médios de escolaridade dos brasileiros e afeta o mercado de trabalho, com a redução potencial da produtividade em razão do menor preparo para lidar com processos de produção em constante evolução. O ensino médio é a etapa mais desafiadora do ensino básico e,

2. Existem crianças que não podem frequentar os cursos por indisponibilidade de escolas próximas ou por problemas de saúde ou familiares que impedem a sua frequência. Esse tipo de situação, conforme aponta a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), acontece em todas as etapas de ensino e em todos os países (UNESCO, 2023).

por isso mesmo, vem sendo objeto de maior atenção, segundo Rolon (2023). Decorre daí a criação do novo ensino médio e o maior estímulo ao EPT, cuja evolução é a mais acentuada do gráfico 1, embora sua participação ainda seja modesta no Brasil.

A tabela 1 apresenta a evolução da infraestrutura escolar entre 2016 e 2022, buscando destacar seus aspectos mais essenciais (meta 4.a dos ODS).

TABELA 1
Escolas com infraestrutura, por etapas de ensino (2016 e 2022)
(Em %)

| Infraestrutura escolar por etapa de ensino | | 2016 | 2022 |
|---|-------------------------------|------|------|
| Acesso à eletricidade | Ensino fundamental – iniciais | 95,0 | 97,3 |
| | Ensino fundamental – finais | 97,9 | 98,0 |
| | Ensino médio | 99,9 | 99,6 |
| Acesso à internet | Ensino fundamental – iniciais | 58,9 | 83,4 |
| | Ensino fundamental – finais | 80,2 | 91,5 |
| | Ensino médio | 94,6 | 96,8 |
| Computador para fins pedagógicos | Ensino fundamental – iniciais | 53,1 | 61,1 |
| | Ensino fundamental – finais | 75,1 | 76,1 |
| | Ensino médio | 87,8 | 90,5 |
| Infraestrutura adaptada para alunos com deficiência | Ensino fundamental – iniciais | 20,1 | 62,5 |
| | Ensino fundamental – finais | 30,5 | 72,5 |
| | Ensino médio | 37,0 | 75,8 |
| Abastecimento de água | Ensino fundamental – iniciais | 93,8 | 97,3 |
| | Ensino fundamental – finais | 97,2 | 98,5 |
| | Ensino Médio | 99,6 | 99,6 |

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

A tabela 1 mostra que o acesso à eletricidade e o abastecimento de água eram elevados em 2016 e se mantiveram nesses patamares em 2022. Os aspectos mais interessantes são: acesso à internet, computadores para fins pedagógicos e infraestrutura adaptada para PcD. O acesso à internet se elevou muito no EF 1, sendo menos vigoroso no EF 2 e no ensino médio, pois já se aproximava do patamar de 100%. A pandemia da covid-19 e a adoção do ensino remoto, em 2020 e em grande parte de 2021, na quase totalidade das escolas, favoreceram esse quesito. A chegada do 5G para a telefonia celular, aprovada em 2021, também pode dar um forte impulso em matéria de qualidade da banda larga, pois as escolas tiveram um tratamento privilegiado, segundo Matijascic, Rolon e Nascimento (2021). Outra melhora foi a infraestrutura de acesso para as PcDs. O número mais do que triplicou para o EF 1 e duplicou para o EF 2 e o ensino médio. Esses resultados são os melhores do período, em virtude de políticas de estados e municípios para adaptar a infraestrutura de edifícios públicos às PcDs.

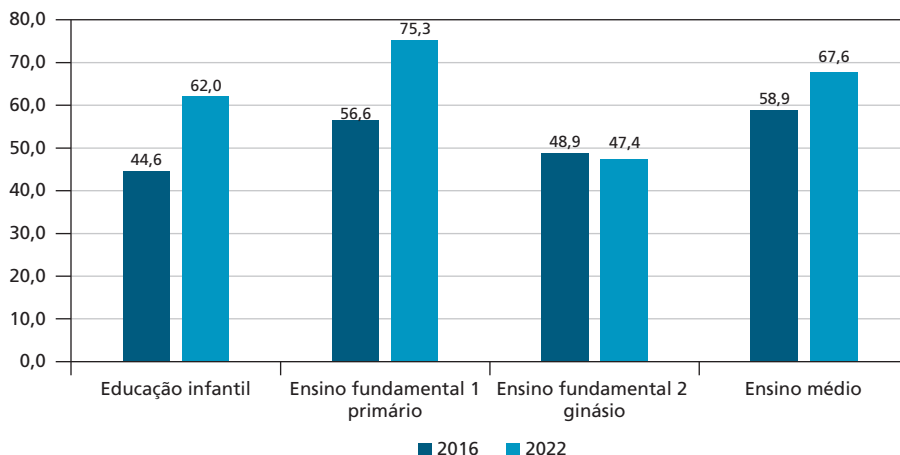
No entanto, a não disponibilidade de banda larga de internet já deveria ser um assunto equacionado há tempos, e essa demora deixa os alunos brasileiros em situação mais frágil que a de seus colegas em países com desenvolvimento humano muito elevado, reduzindo o acesso a informações e material de estudo atualizado e com abordagens didáticas mais modernas. A falta de computadores para fins pedagógicos é ainda pior, pois, mesmo sem o acesso à internet, existem *softwares* ou aplicativos que podem ser decisivos para a qualidade didática da apresentação dos conteúdos de matérias, melhorando o aprendizado, desde que escolhidos de forma adequada.

A qualidade da educação é um tema de destaque nos debates públicos há muito tempo e, desde meados dos anos 1990, vem sendo tratado de forma sistemática, com o monitoramento de indicadores relativos ao aprendizado e à formação de docentes. O gráfico 2 revela como é a situação sob o prisma da formação dos docentes segundo as etapas da educação básica (meta 4.c dos ODS).

GRÁFICO 2

Proporção de professores com formação adequada em relação às disciplinas em que atuam, por etapas de ensino – Brasil (2016 e 2022)

(Em %)



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

O gráfico 2 apresenta indicadores da formação adequada de professores, ou seja, aquela na qual a lei é respeitada, e o profissional atua em sua área de formação. A melhor situação é a do ensino médio, pois mais de 65% dos professores possuem a formação necessária. Uma situação similar apresenta-se na educação infantil. Ao focalizar o EF 2, a situação é pior que a do EF 1. Neste universo, os professores possuem formação universitária e licenciatura, mas muitos deles ministram disciplinas que não se relacionam à sua formação. No EF 2, a situação é pior que no ensino

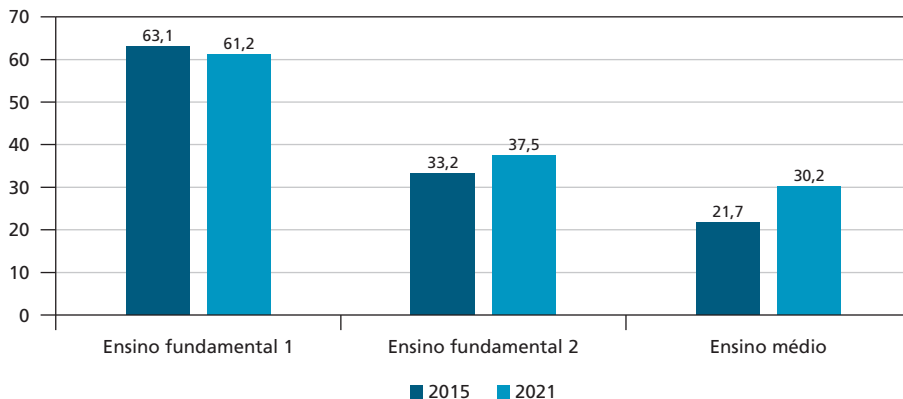
médio, mas, em nenhuma delas, os resultados permitem afirmar que o cenário se aproxima do que foi preconizado pelo PNE, ou seja, a inexistência de distorções como essas até o fim de 2024. De forma análoga ao que foi dito para a infraestrutura física das escolas da educação básica, a falta de qualificação dos professores ou a lotação em disciplinas distintas à sua formação original, em termos de ensino, representam um problema grave, recorrente, não resolvido e que distancia a educação brasileira daquela existente em países de desenvolvimento humano muito elevado.

O problema central, ao se medir a qualidade das escolas, é a assimilação do aprendizado do aluno. Ao fim de uma etapa de ensino, como é o caso do EF 1, do EF 2 e do ensino médio, seria necessário que o aluno aprendesse o essencial em relação ao que foi transmitido. Essa é uma questão muito debatida nas esferas brasileira e internacional e, nesse sentido, uma iniciativa conjunta da UNESCO e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) criou o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), em meados dos anos 1990, para medir o aprendizado dos alunos em diversos países, distinguindo o que foi satisfatório ou não em relação aos alunos de 15 anos de idade. O governo brasileiro também desenvolveu o Saeb, em meados dos anos 1990, aplicando-o nas três etapas de ensino. As provas no Brasil focalizam a evolução dos estudantes em língua portuguesa e matemática, incluindo, de forma experimental, como já existe no caso do Pisa, a prova relativa às ciências.

O gráfico 3 apresenta os resultados do Saeb em 2015 e 2021, para as três etapas da educação básica, em matemática, disciplina essencial para lidar com as inovações tecnológicas, concentradas em tecnologias da informação e da comunicação (TICs).

GRÁFICO 3

Alunos com desempenho satisfatório no Saeb em matemática, nas diferentes etapas da educação básica – Brasil (2015 e 2021)
(Em %)



Ao se considerar os resultados do gráfico 3, relativos ao desempenho em matemática, é possível observar que a situação brasileira está distante do que seria o ideal, ou seja, que todos aprendessem matemática de forma satisfatória ao fim de cada ciclo de ensino.³ Em outras palavras, existe uma grande proporção de alunos que aprendeu menos ou bem menos que o ideal para cada etapa da educação básica, segundo os especialistas. Pior, à medida que os alunos evoluem, ou seja, passam do EF 1 para o EF 2 e, depois disso, para o ensino médio, é cada vez menor a proporção daqueles que aprenderam o que seria considerado satisfatório.

Parte desse problema, com toda a certeza, está relacionado ao ciclo de ensino anterior. Assim, se o aluno deixa o EF 1 sem ter aprendido o que seria adequado, ele ingressa no EF 2 com sérios problemas, pois o conteúdo didático desta etapa toma por base o que deveria ser aprendido no ciclo anterior para introduzir novos conceitos. Assim, se o foco reside em melhorar a qualidade da educação em matemática, os esforços para reverter a situação precisam começar no EF 1 e assim sucessivamente.

As dificuldades dos alunos e das escolas são muitas, mas cabe destacar as seguintes:

- falta de espaço silencioso e isolado para estudar em casa;
- menor disponibilidade de equipamentos computacionais pessoais para auxiliar nos estudos;
- existência de escolas menos equipadas com refeitórios, bibliotecas, computadores, acesso à internet e em período integral que o necessário para dar suporte a alunos oriundos de famílias mais vulneráveis;
- menor rede de relacionamentos sociais que criem estímulos para empreender esforços nos estudos; e
- necessidade de ingressar no mercado de trabalho de forma precoce para ajudar a trazer mais recursos para a família.

Não é possível deixar de enfatizar que a pandemia da covid-19 afetou muito o sistema de educação brasileiro, em 2020 e na maior parte de 2021, cujo fechamento da quase totalidade das escolas figurou entre os maiores do mundo, conforme apontado por Matijascic, Rolon e Fonseca (2022), com vários reflexos que se fazem sentir até os dias de hoje. O efeito mais importante foi que os alunos e os professores deixaram de frequentar a escola e houve a necessidade de se adaptar rapidamente ao ensino remoto (Matijascic, Rolon e Nascimento, 2021; Matijascic, Rolon e Fonseca, 2022). A contrapartida desse afastamento foi prejudicial para a educação

3. O satisfatório, em termos do Saeb, seria que as notas dos alunos fossem superiores a 4, numa escala de 0 a 6.

básica, pois não houve uma assimilação de todos os conteúdos, e a sociabilidade entre alunos ficou esmaecida. Para piorar, muitas famílias não dispunham de espaço em suas residências para estudar e mesmo a disponibilidade de equipamentos eletrônicos era muito reduzida, quando não existente. Esse cenário, com toda a certeza, teve efeitos negativos sobre os indicadores de desempenho, aprendizado e escolarização dos alunos. A pandemia, associada a diretrizes governamentais que deixaram de promover a orientação continuada das UFs até o início de 2022, teve impactos negativos que ainda se farão sentir por um bom tempo.

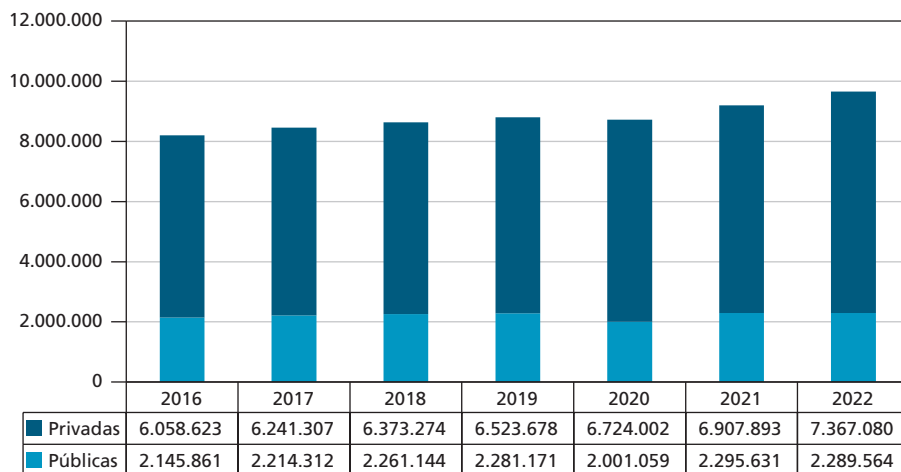
2.2 Educação superior entre 2016 e 2022

Quando o foco é o ensino superior, é importante destacar que a situação se modifica, em comparação à educação básica. Para começar, na educação básica, cerca de 85% das matrículas se dão na rede pública e 15%, na iniciativa privada. Na esfera do ensino superior, essas proporções quase se invertem, sendo de 25% as matrículas nas instituições de educação superior (IES) públicas e 75%, nas do setor privado. No ensino superior, são as IES públicas que possuem, na grande maioria dos casos, a melhor reputação em termos de qualidade para a aprendizagem dos alunos. Na educação básica, isso é atribuído às escolas particulares, embora aquelas mantidas pela esfera federal possam ser ainda melhores. Contudo, o número de matrículas nas escolas federais de educação básica é muito reduzido, e a seleção de alunos utiliza exames para o ingresso na instituição.

As IES públicas possuem a maioria de matrículas da esfera federal, seguidas das estaduais e das municipais, cuja participação é muito pequena. Ao contrário da educação básica, as IES federais e grande parte das estaduais possuem autonomia, ou seja, administram seus próprios recursos e podem oferecer cursos e vagas segundo sua própria decisão. Assim, cabe ao Estado, em suas diferentes esferas, monitorar as atividades das IES sob o prisma financeiro, via Tribunais de Contas, ou de qualidade, por intermédio de exames de desempenho, com destaque para o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), que permitem, entre outras coisas, fechar cursos de qualidade ruim, o que também vale para as IES mantidas pelo setor privado.

O gráfico 4 mostra como foi a evolução recente do número de matrículas nos setores público e privado no Brasil.

GRÁFICO 4
Distribuição das matrículas totais de IES públicas e privadas (2016-2022)
 (Em unidades)



Fonte: Censo da Educação Superior/Inep. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

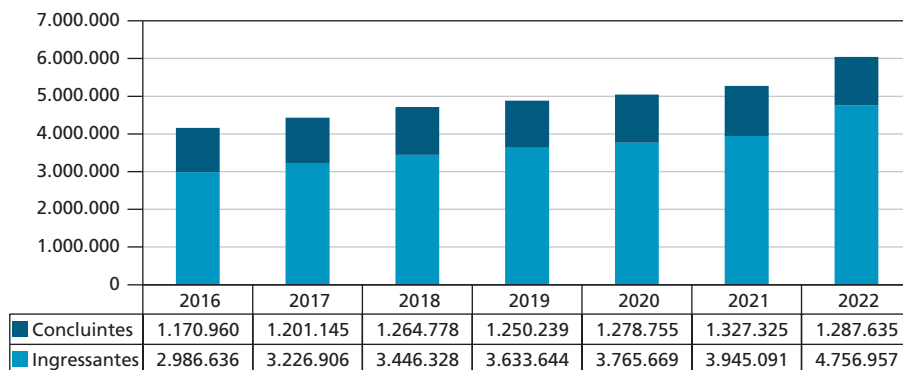
O gráfico 4 revela que as IES do setor privado mantêm uma parcela amplamente majoritária do total de matrículas no Brasil desde 2016, o que, aliás, já acontecia bem antes dessa data. Nas IES mantidas pelo setor público, o número de matrículas foi mais estável, tendo se reduzido um pouco a partir de 2020, devido aos problemas causados pela covid-19 e ao baixo grau de adaptação desse segmento ao ensino remoto, conforme apontaram Matijascic, Rolon e Nascimento (2021), pois sua resposta foi mais lenta e incompleta.

Quanto à queda do total de matrículas em 2020, é importante ressaltar que ela se deu com maior vigor no setor privado. Isso se deve ao fato de o Brasil estar imerso em dificuldades econômicas e sociais desde 2015, o que reduziu os orçamentos domésticos e, por conseguinte, a capacidade de pagamento de mensalidades por parte de indivíduos ou de suas famílias. O desemprego esteve em alta nesse período. Os alunos de famílias menos abastadas é que, em sua grande maioria, frequentam as IES mantidas pelo setor privado. Os alunos de famílias mais abastadas estão matriculados, em geral, nas IES do setor público, embora os cursos mantidos pelo setor privado com melhor avaliação de desempenho no Enade e com maior reputação no mercado de trabalho estejam ganhando mais espaço. É importante sublinhar que a crise econômica, somada aos efeitos da pandemia da covid-19, teve efeitos importantes, que se refletiram na frequência às IES, com destaque para as do setor privado.

Outro aspecto importante para a análise das IES está relacionado ao volume de ingressos e de conclusões em cursos de graduação nas IES (gráfico 5).

GRÁFICO 5

Total de ingressos e conclusões em cursos de IES (2016-2022)



Fonte: Censo da Educação Superior/Inep. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

O gráfico 5 revela que o número de ingressos em IES entre 2016 e 2022 se elevou de forma visível, correspondendo a 59,2%, ao passo que o número de concluintes se elevou em apenas 13,3%, um número um tanto menor, mais reduzido, inclusive, que o de 2021. A análise requer atenção, pois existem diferentes aspectos que interferem nesse fenômeno. A forte diferença entre ingressantes e concluintes, em desfavor ao último, se deu porque alguns alunos:

- seguem a trajetória acadêmica mais lentamente, com *reprovações* em matérias que exigem sua frequência novamente;
- optam *por seguir mais lentamente*, associando sua formação a outras atividades, como o aprendizado de idiomas ou mesmo o ingresso no mercado de trabalho;
- “*trancam*” o curso para fazer outras atividades ou cuidar da saúde, viver no estrangeiro, retornando às atividades após determinado período; e
- *abandonam* o curso por falta de condições financeiras para pagar as mensalidades, por decepção com o curso ou, ainda, pelo desejo de iniciar uma nova graduação.

As diferenças entre ingressantes e concluintes sempre foram elevadas no âmbito da educação superior brasileira, mas aumentaram nos últimos anos. Isso requer a elaboração de estudos qualitativos mais detalhados, explicando por que isso acontece. Cabe, inclusive, perguntar se a forma de organização do sistema

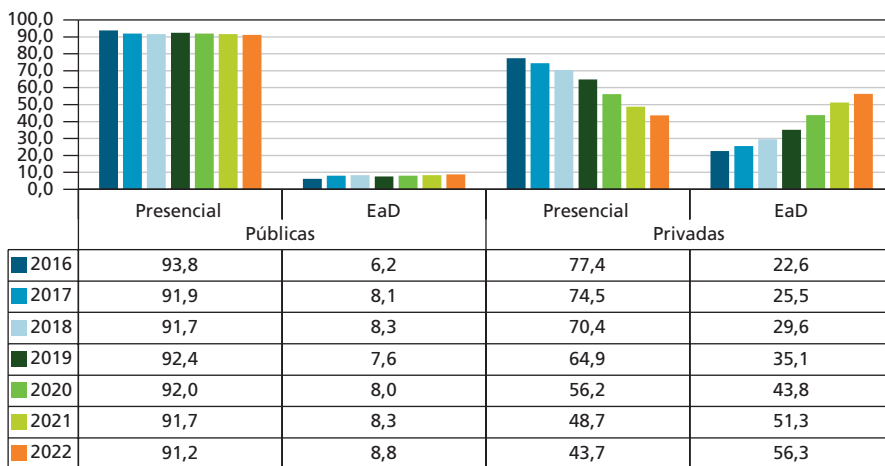
não reflete, de alguma maneira, uma inadequação de sua organização diante das condições de vida dos jovens de hoje. Isso pode explicar por que ocorre tanto abandono em relação aos ingressos. A diferença no percentual de concluintes em relação ao de ingressantes era de 27,1% em 2022, contra 39,2% em 2016.

Isso não significa que cursar a educação superior deixe de representar uma meta importante para os jovens brasileiros. O aumento vigoroso do número de inscritos entre 2016 e 2022 revela, sem dúvida, que frequentar uma IES é uma aspiração para os jovens brasileiros, mas a reduzida proporção dos que chegam ao fim do curso revela a existência de problemas que precisam ser mais bem analisados.

A EaD é um formato de ensino muito adotado nas últimas décadas para elevar o número de trabalhadores que possuem curso superior (gráfico 6).

GRÁFICO 6

Ensino presencial e EaD em instituições públicas e privadas (2016-2022)
(Em %)



Fonte: Censo da Educação Superior/Inep. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

O gráfico 6 revela que a EaD é um formato de ensino mais utilizado pelas IES mantidas pelo setor privado. O crescimento de matrículas em EaD contrasta com a queda na proporção de matrículas presenciais nesse tipo de IES. A EaD permite a gravação de aulas que podem ser utilizadas em várias turmas, disciplinas e períodos. Também ajuda a aglutinar um maior número de alunos e reduzir os custos, pois, em geral, o pagamento pelas aulas se dá quando a gravação é realizada, mas as imagens podem ser utilizadas por muitos anos. Isso reduz os custos, pois, embora seja necessário manter docentes tutores e alguns espaços presenciais para tirar as dúvidas dos alunos, o número potencial de docentes e a área física da IES

são menores, podendo, entre outras coisas, diminuir o valor das mensalidades, elevar o lucro e atrair um maior número de alunos.

Conforme analisado até aqui, os alunos das IES mantidas pelo setor privado, em sua grande maioria, pertencem a famílias com menor renda *per capita*. Assim:

- sob um prisma estritamente financeiro, a EaD pode ser atrativa para as IES e para os alunos; e
- as IES na modalidade EaD da atualidade, na quase totalidade dos casos, utilizam a internet como plataforma de distribuição de conteúdo, o que não limita a ação da IES a um espaço territorial definido.

Na modalidade presencial, é necessário que o aluno resida nas proximidades de uma IES. Na EaD, os cursos podem ser ministrados por todo o país e, se a regulamentação permitir, mundo afora, para os alunos em potencial, ainda que exista a necessidade de manter polos de apoio presencial no Brasil, segundo o Decreto nº 9.057/2017.

Cabe destacar que as IES mantidas pelo setor público, nas três esferas de governo, também possuem cursos em EaD, conforme é possível observar no gráfico 6. No entanto, elas não cresceram tão velozmente e representam uma parcela muito menor quando comparadas às IES do setor privado, as quais passaram a substituir cursos que antes eram realizados presencialmente. No caso das IES públicas, por sua vez, não houve uma ação de substituição de aulas presenciais por EaD.

A modalidade EaD na educação superior tem sido muito importante e passou a representar uma proporção cada vez maior do total de matrículas, conforme é possível depreender da tabela 2.

TABELA 2
Número de matrículas para todos os cursos de graduação e para as licenciaturas, segundo o tipo de IES e as modalidades de ensino – Brasil (2016-2022)

| Ano | Todos os cursos | | | | Cursos de licenciatura | | | |
|------|-----------------|---------|------------|-----------|------------------------|---------|------------|---------|
| | Públicas | | Privadas | | Públicas | | Privadas | |
| | Presencial | EaD | Presencial | EaD | Presencial | EaD | Presencial | EaD |
| 2016 | 1.867.477 | 122.601 | 4.686.806 | 1.371.817 | 497.233 | 81.881 | 382.934 | 558.446 |
| 2017 | 1.879.784 | 165.572 | 4.649.897 | 1.591.410 | 491.694 | 110.145 | 354.278 | 633.323 |
| 2018 | 1.904.554 | 172.927 | 4.489.690 | 1.883.584 | 498.689 | 113.738 | 313.099 | 703.150 |
| 2019 | 1.922.489 | 157.657 | 4.231.071 | 2.292.607 | 502.515 | 105.738 | 285.635 | 793.479 |
| 2020 | 1.798.980 | 157.372 | 3.775.571 | 2.948.431 | 454.046 | 104.469 | 222.406 | 882.760 |
| 2021 | 1.289.295 | 172.221 | 3.363.744 | 3.544.149 | 187.945 | 110.580 | 166.619 | 894.335 |
| 2022 | 1.270.893 | 182.257 | 3.218.403 | 4.148.677 | 176.347 | 105.213 | 131.337 | 966.645 |

Fonte: Censo da Educação Superior/Inep. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/centro-da-educacao-superior/resultados>.

A tabela 2 representa uma fonte de informação importante, ao destacar as diferenças entre as IES mantidas pelos setores público e privado em termos de participação no número total de matrículas e na sua distribuição entre as modalidades presencial e EaD. As informações são apresentadas tanto para o total de cursos quanto para a área de licenciatura, de grande importância para a formação de professores para a educação básica, confirmando a análise de Matijascic, Rolon e Nascimento (2021).

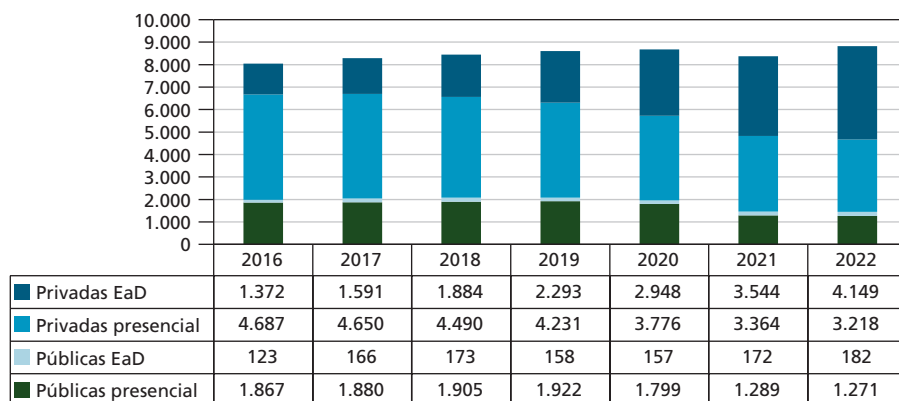
Nos cursos de graduação em sua totalidade e na área de licenciaturas, a EaD passou a representar uma parcela maior das matrículas, com grande destaque para o setor privado. Nas IES públicas, o volume total de matrículas se reduziu, em especial para os cursos de licenciatura. Isso se deveu, em grande medida, à redução de repasses de recursos do Executivo federal para novos investimentos ou mesmo para fins de manutenção no período entre 2019 e 2022, conforme apontaram Matijascic e Rolon (2023). Essa redução da presença das IES do setor público foi apropriada pelas do setor privado, com ênfase nos cursos na modalidade de EaD. O processo atingiu todas as áreas da educação superior, mas foi mais acentuado nas licenciaturas. Vale lembrar, conforme assinalaram Matijascic e Rolon (2020), Matijascic, Rolon e Nascimento (2021) e Matijascic, Rolon e Fonseca (2022), que a legislação do período facilitou a utilização de EaD para vários cursos, exigindo um desempenho menor em termos de qualidade no Enade ou, ainda, para uma parcela maior de disciplinas num determinado curso, como foi o caso de medicina. Essas medidas foram adotadas desde 2017, mas passaram a ser reforçadas a partir de 2019.

O gráfico 7 aponta a situação de matrículas para o total de cursos de graduação entre 2016 e 2022.

GRÁFICO 7

Número de matrículas totais em graduação – Brasil (2016-2022)

(Em 1 mil)



Fonte: Censo da Educação Superior/Inep. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

O gráfico 7 focaliza um detalhe da tabela 2 revelando ter havido, entre 2016 e 2022, um crescimento do número total de matrículas em cursos de graduação no Brasil. Considerando que foi um período de crise econômica e política, com reflexos negativos sobre a renda e o poder de compra dos trabalhadores, o crescimento modesto se justifica. Isso sem se esquecer de todos os problemas que decorreram da pandemia da covid-19.

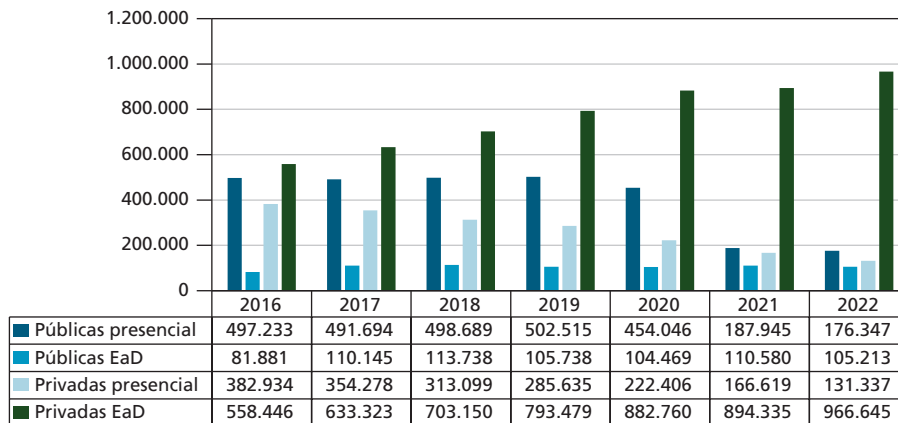
O modesto crescimento do número total de matrículas escondeu a existência de mudanças significativas, decorrentes da presença da EaD nesse âmbito. Esse crescimento foi relevante nas IES mantidas pelos setores público e privado, mas a importância deste último é inegavelmente maior. A acentuada queda nos cursos presenciais na rede pública observada em 2021 e 2022 ainda precisa de uma melhor explicação no sentido de que ela pode resultar de um efeito da covid-19 que ainda se faz sentir ou mesmo de uma tendência que decorre das mudanças tecnológicas e de seus efeitos sobre o alunado, em geral. Não é possível, até esse momento, descartar os efeitos observados na educação básica e na maior evasão de alunos, cujo desdobramento é a redução do número de jovens que possam, potencialmente, se candidatar a uma vaga na educação superior. No âmbito dessa mesma etapa de ensino, cabe verificar se houve um aumento ou uma desistência de participação em cursos presenciais nas IES públicas. Parte do contingente dessas instituições pode ter sido absorvido por elas mesmas no âmbito da EaD, mas esse tipo de curso possui uma parcela muito modesta do total de matrículas.

Em relação à EaD do setor privado, é ela que absorve o aumento de demanda existente. As perdas de matrículas presenciais no setor público e, sobretudo, no setor privado também parecem estar sendo absorvidas pela EaD deste setor, conforme apontam os indicadores do gráfico 6. A EaD representa uma relativa novidade no Brasil das últimas décadas, que precisa ser mais bem compreendida, mas sua relevância é inegável.

O gráfico 8 possui a mesma estrutura do gráfico 7, mas os indicadores se concentram na área de licenciatura, de grande importância para a educação básica.

GRÁFICO 8

Número de matrículas em licenciaturas – Brasil (2016-2022)



Fonte: Censo da Educação Superior/Inep. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

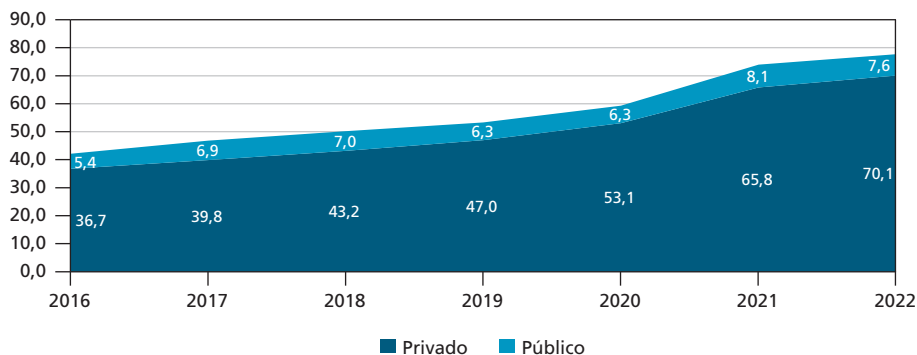
Uma questão que deve ser destacada desde o início diz respeito ao fato de a proporção da EaD ser muito superior na área de licenciatura desde 2016. A quantidade de matrículas na EaD se elevou de forma muito robusta até 2022, com um ponto de inflexão ascendente em 2020. Desde então, os cursos presenciais perdem força. A EaD se destacava já em 2016, ou seja, bem antes da covid-19, deixando entrever que a pandemia apenas acelerou um processo que estava em marcha.

O gráfico 9 apresenta alguns detalhes referentes à EaD na área de licenciatura em relação à participação sobre o total.

GRÁFICO 9

Matrículas em cursos de licenciatura em EaD – Brasil (2016-2022)

(Em %)



Fonte: Censo da Educação Superior/Inep. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

O gráfico 9 complementa as informações do gráfico 7, destacando a importância da EaD para os cursos de licenciatura, que, em 2018, já passava a representar a maioria das matrículas, ao passo que, para os cursos de graduação como um todo, isso ainda não ocorreu. Nesse sentido, a área de licenciatura parece representar uma vanguarda em relação ao que ocorre no universo das IES.

No caso dos cursos de licenciatura, ocorreu o mesmo fenômeno que o existente na graduação em geral, ou seja, as matrículas das IES do setor privado representam uma proporção maior que as do setor público e, nos cursos de EaD, essa diferença é ainda mais acentuada. No entanto, existe um senão que deve ser destacado: em matéria de matrículas, em termos presenciais, é o setor público que lidera. Isso se explica, provavelmente, pelo fato de as IES mantidas pelo setor privado darem mais incentivos à utilização de EaD, seja por um custo menor de mensalidades, seja pela maior flexibilidade na organização dos horários de estudo. Para finalizar, vale sublinhar que a EaD para as áreas de licenciatura passou a representar mais da metade do total de matrículas em 2018 e, em 2022, esse número ultrapassou o patamar de 75%, sendo que mais de 70% representam as matrículas de EaD do setor privado. Resta saber quais serão as consequências disso para a educação básica brasileira, ao se avaliar a qualidade dos cursos via Enade.

Chegando ao fim da seção 2, é possível alinhar algumas conclusões com vistas a contribuir para o debate público. Em relação à educação básica, pode-se falar em um atendimento próximo à universalização na pré-escola e no EF 1. A evolução para o EF 2 e o ensino médio não foi maior, em grande medida, em função dos problemas do isolamento sanitário das famílias, com o esvaziamento das escolas em 2020 e grande parte de 2021. Isso implicou atraso à ministração de conteúdos das bases curriculares devido à inexperiência de professores e gestores escolares em lidar com a educação remota, em parte, tendo havido uma certa demora para estabelecer os sistemas que poderiam funcionar para esses fins, mas, principalmente, pela indisponibilidade de equipamentos eletrônicos e espaço disponível e silencioso para poder estudar. Além disso, a instabilidade institucional que cercou o MEC entre 2019 e 2022 criou sérios problemas de coordenação nacional das iniciativas, com especial destaque para o novo ensino médio, cuja entrada em execução se deu em 2022. Isso resultou na estagnação, quando não na regressão, dos indicadores, em geral. O problema da qualidade da educação se revela ainda mais sério, deixando entrever a necessidade de um forte pacto federativo com a sociedade para superar esse desafio, que é o maior em matéria educacional do Brasil.

Em relação à educação superior, seu crescimento parece estar solapado pelas dificuldades econômicas e políticas já aludidas. Mesmo o forte crescimento da EaD não conseguiu contrabalançar os fortes efeitos da crise. A EaD, aliás, é a maior novidade em matéria de educação superior. Seu avanço tem sido rápido nas últimas décadas, sendo provável que ela se torne a responsável pela maioria das matrículas nas IES. Isso remete a preocupações relativas à qualidade do que é aprendido pelos alunos. As avaliações terão que verificar com atenção como está a qualidade do aprendizado. A área de licenciatura avançou com mais vigor nesse sentido, pois mais de 75% do total de matrículas se dá na modalidade de EaD. Resta verificar como isso vai se refletir no aprendizado na educação básica, considerando que a licenciatura é a principal responsável pela formação de seus docentes.

3 ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE

A educação não é uma ciência exata, não há uma solução única e unívoca para questões como a forma de estruturar o ensino, a metodologia usada ao ensinar, os conteúdos curriculares a selecionar. Esses aspectos com certeza moldam o sistema escolar de uma nação, mas são frutos da história, dos valores e das escolhas dos países, que acabam com estruturas singulares de sistemas escolares. Governos eleitos trazem inflexões na política educacional, mas uma base se mantém; há políticas que se tornaram políticas de Estado na área da educação.

A mudança de governo em 2023 trouxe novos olhares para o ensino brasileiro. Uma análise das diferenças entre a atual estrutura do MEC em relação à da antiga gestão revela a forma por meio da qual cada gestão interpretou e buscou solucionar desafios persistentes na educação brasileira. Na estrutura do MEC fixada por decreto em 2019 e em 2023, mantiveram-se as secretarias de educação básica, de educação profissional e tecnológica, de ensino superior e de regulação do ensino superior.

As diferenças se encontram na ênfase dada, na gestão atual, à diversidade, com a volta da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (Secadi). Na gestão que se iniciou em 2019, havia uma secretaria de alfabetização e uma secretaria de modalidades especializadas de educação. Em 2023, o MEC integrou à sua estrutura uma secretaria de articulação com as redes de ensino e uma de gestão da informação, inovação e avaliação educacional. O quadro 1 lista as novidades nas secretarias e diretorias do MEC na gestão atual em relação à gestão anterior.

QUADRO 1
Diferenças na estrutura do MEC entre a gestão iniciada em 2019 e a iniciada em 2023, de acordo com os decretos que definiram sua estrutura

| Decreto nº 10.195/2019 | Decreto nº 11.691/2023 |
|---|--|
| Secretaria de Educação Básica | Secretaria de Educação Básica |
| Diretoria de Políticas e Diretrizes da Educação Básica | Diretoria de Políticas e Diretrizes da Educação Integral Básica |
| Diretoria de Políticas para Escolas Cívico-Militares | Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica |
| Diretoria de Articulação e Apoio às Redes de Educação Básica | Diretoria de Apoio à Gestão Educacional |
| Secretaria de Alfabetização | Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão |
| Diretoria de Alfabetização Baseada em Evidências | Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Educação Escolar Indígena e Educação Ambiental |
| Diretoria de Políticas de Alfabetização | Diretoria de Políticas de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos |
| Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação | Diretoria de Políticas de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva |
| Diretoria de Educação Especial | Diretoria de Políticas de Educação Étnico-Racial e Educação Escolar Quilombola |
| Diretoria de Políticas de Educação Bilíngue de Surdos | Diretoria de Políticas de Educação Bilíngue de Surdos |
| Diretoria de Modalidades Especializadas de Educação e Tradições Culturais Brasileiras | |
| Sem secretaria equivalente | Secretaria de Articulação com as redes de ensino |
| - | Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino |
| | Diretoria de Articulação Intersetorial |
| Sem secretaria equivalente | Secretaria de Gestão da Informação, Inovação e Avaliação de Políticas Educacionais |
| - | Diretoria de Informações Estratégicas e Inovação |
| | Diretoria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Educacionais |

Fontes: Brasil (2019; 2023a).

Na Secretaria de Educação Básica, essencial na estrutura do MEC, a composição das diretorias revela a orientação para fomentar a qualidade nessa etapa de ensino. A única diretoria que se manteve na estrutura do MEC entre 2019 e 2023 foi a de Formação Docente e Valorização de Profissionais da Educação. Enquanto o programa de escolas cívico-militares foi uma bandeira da gestão iniciada em 2019, a escola em tempo integral é a aposta da gestão iniciada em 2023. A ênfase dos programas é divergente e revela leituras diversas dos problemas educacionais no Brasil – de um lado, a indisciplina; de outro, a ausência de uma educação integral.

Na gestão iniciada em 2023, a Secadi foi reestabelecida. Ela conta com diretorias voltadas para educação do campo, indígena e ambiental; educação étnico-racial e quilombola; e alfabetização e educação de jovens e adultos (EJA).

Na gestão anterior, a Secadi foi desmembrada em duas diretorias: uma de alfabetização e outra, com a denominação genérica de modalidades especializadas de educação, englobava a educação do campo, indígena e quilombola sob a rubrica de “modalidades especializadas de educação e tradições culturais brasileiras”.

Na gestão anterior, a alfabetização foi foco de uma secretaria específica, com uma diretoria apenas para difundir o método de alfabetização fônico. Na gestão atual, a alfabetização está a cargo de uma diretoria – a de políticas de alfabetização e EJA, no seio da Secadi. A ênfase dada na gestão da Secretaria de Alfabetização entre 2019 e 2022 foi na propagação do método fônico como a principal forma de melhorar os índices de alfabetização no Brasil. Isso contraria o princípio constitucional e expresso na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de pluralidade de concepções pedagógicas.⁴ Não há estudos publicados sobre a eficácia da PNA implementada em 2019. Além disso, a pandemia e o fechamento das escolas entre 2020 e 2021 foram eventos que afetaram o ciclo de alfabetização das crianças. No entanto, essa política foi revogada, e a gestão iniciada em 2023 apostou no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, que será exposto em maior profundidade a seguir. Adiantamos que seu foco é a pactuação entre os entes, diferentemente do enfoque da PNA lançada em 2019.⁵

A Diretoria de Educação Especial, presente na estrutura do MEC de 2023, expressamente se posiciona pela perspectiva inclusiva. Esse é um ponto que gerou muitas controvérsias, pois, na gestão anterior, a Política Nacional da Educação Especial (PNEE)⁶ questionou a perspectiva da educação inclusiva. Entidades, professores e pais questionaram a PNEE, inclusive por meio de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI).

Por fim, a avaliação da educação e a articulação intersetorial ganham espaço no MEC, o que reflete nas políticas propostas, como apresentado a seguir. As diferenças na estrutura do MEC expressam as abordagens das gestões iniciadas em 2019 e em 2023 em temas sensíveis, como inclusão escolar – na educação especial, na educação do campo e na educação escolar quilombola e indígena –, alfabetização e espaço para articulação com as redes e com a produção e utilização de indicadores. A seguir, descrevemos com mais detalhes as inflexões nas políticas públicas do MEC em 2023.

4. O capítulo *Educação*, do Boletim de Políticas Sociais (BPS) nº 27, apresenta a Política Nacional de Alfabetização (PNA) anunciada pela gestão do MEC no primeiro ano do governo Bolsonaro (Matijascic e Rolon, 2020).

5. A página do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada detalha as ações propostas (disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada>) e as linhas da PNA estão disponíveis em: <https://alfabetizacao.mec.gov.br/>.

6. A PNEE foi instituída pelo Decreto nº 10.502/2020 (Brasil, 2020a), e o MEC elaborou um documento para apresentá-la (Brasil, 2020b).

3.1 Novos olhares e permanências nos programas do MEC com a gestão iniciada em 2023: enfrentar problemas persistentes na educação básica

A nova gestão do MEC anunciou, em 2023, ações e programas para enfrentar persistentes problemas de aprendizagem e de infraestrutura na educação básica brasileira. Outros programas atravessaram gestões e se tornaram políticas de Estado na área da educação. Esta seção analisa permanências e mudanças na política educacional com foco nos dois últimos governos, iniciados em 2019 e em 2023. As primeiras medidas da nova gestão do MEC em 2023 visaram conjugar esforços ao reunir iniciativas existentes e pactuar com os entes para alavancar os níveis de alfabetização no país, assegurar a conectividade nas escolas e finalizar obras em escolas públicas de educação básica. O MEC também apostou no fomento da educação em tempo integral para promover o aprendizado dos alunos na educação básica. Os programas suplementares – como a Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) – e essas ações e programas são apresentados a seguir.

3.1.1 Alavancar a alfabetização

O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada é um amplo pacto envolvendo o MEC, em articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios para implementar políticas, programas e ações visando à alfabetização das crianças brasileiras até o fim do segundo ano do ensino fundamental e promover medidas para a recomposição das aprendizagens após a pandemia. A quinta meta do PNE estabeleceu, em 2014, o 3º ano do ensino fundamental como limite para se completar o ciclo de alfabetização. No entanto, em 2017, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) estabeleceu o 2º ano do ensino fundamental como referência para esse objetivo. Em conformidade com a nova norma, o Saeb passou a aferir os níveis de alfabetização dos alunos no 2º ano do ensino fundamental desde a edição de 2019. Atualmente, os dados para acompanhar essa meta estão frágeis: os resultados da edição de 2023 ainda não foram publicados, e os da edição de 2021 estão enviesados devido ao contexto da pandemia da covid-19 em que foi aplicada.

Tendo em mente a conjuntura de 2021, os resultados dos alunos do 2º ano do ensino fundamental no Saeb daquele ano mostram o impacto do fechamento das escolas: 46,7% dos alunos não atingiram o nível 4 (considerado o patamar mínimo para atestar que o aluno está alfabetizado) nas provas de língua portuguesa, e 37,1% não atingiram o nível 4 de proficiência em matemática. A piora foi significativa com relação aos resultados pré-pandemia, quando 27,5% dos alunos não atingiram o nível 4 em língua portuguesa e 30,4% não atingiram o nível 4 em matemática no Saeb 2019.⁷ O aumento considerável do percentual de alunos que não estavam

7. Os resultados do Saeb podem ser consultados em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/resultados>.

plenamente alfabetizados no 2º ano do ensino fundamental justifica a importância de medidas para melhorar a alfabetização das crianças.

O MEC tem reconhecido a centralidade da alfabetização para melhorar o rendimento da educação brasileira por intermédio de suas políticas. Todavia, não há consenso sobre quais medidas adotar para garantir a alfabetização de todos. Em 2012, o MEC anunciou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), cujo foco foi a formação continuada de professores alfabetizadores e a distribuição de material didático. Em 2019, uma nova gestão no MEC instituiu a PNA, apontando outros caminhos para enfrentar o baixo rendimento na alfabetização.⁸ A PNA enfatizou a promoção de um método, que foi apresentado como baseado em evidências científicas, para alavancar a alfabetização, assim como a participação da família no processo de alfabetização. Veio a pandemia e, como atestaram os resultados do Saeb 2021, os níveis de alfabetização pioraram. A gestão atual retoma a perspectiva do PNAIC, priorizando aspectos internos aos sistemas de ensino, como formação de professores, infraestrutura e avaliação.

O compromisso aposta no fortalecimento do regime de colaboração, na assistência técnica e financeira aos sistemas de ensino dos entes, na articulação entre os sistemas de avaliação da aprendizagem da educação básica, para o apoio à tomada de decisões de gestão. Seus eixos são governança e gestão da política de alfabetização; formação de profissionais da educação e melhoria das práticas pedagógicas e de gestão escolar; melhoria e qualificação da infraestrutura física e insumos pedagógicos; sistemas de avaliação; e reconhecimento e compartilhamento de boas práticas. É preciso acompanhar essas ações para monitorar sua implementação, pois a alfabetização é a base do aprendizado e sem uma alfabetização sólida, não é possível construir conhecimentos mais complexos.

3.1.2 Assegurar a conectividade nas escolas de educação básica

A conectividade é outro gargalo da educação brasileira escancarado com o fechamento das escolas e a adoção do ensino remoto emergencial e cresce em urgência à medida que se aprofunda a quarta revolução tecnológica, em especial, com a inteligência artificial (IA).⁹ Para fomentar a inclusão digital na educação básica, a nova gestão do MEC lançou a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Enec).¹⁰ Ela reúne e visa articular diversas ações existentes no âmbito da conectividade de escolas públicas: o Programa Aprender Conectado, a Lei de Conectividade (Lei nº 14.172/2021), o Programa Wi-Fi Brasil, os programas Norte e Nordeste Conectados, a Política de Inovação Educação Conectada (Piec), o Programa

8. Para uma análise da PNA, ver o capítulo *Educação*, do BPS nº 28 (Matijascic *et al.*, 2021).

9. Para uma análise dos desafios da conectividade e do ensino remoto emergencial durante o fechamento das escolas na crise da covid-19, ver o capítulo *Educação*, do BPS nº 28 (Matijascic *et al.*, 2021).

10. A Enec foi instituída pelo Decreto nº 11.713, de 26 de setembro de 2023 (Brasil, 2023b).

Banda Larga nas Escolas Públicas Urbanas (PBLE), o Programa de Atendimento de Escolas Rurais e o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust). A Enec busca articular os programas e as ações vigentes ao criar o Comitê Executivo da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas, que é composto por representantes do MEC, que também a preside; da Casa Civil; dos ministérios das Comunicações; da Ciência, Tecnologia e Inovação; e de Minas e Energia. Além disso, também integram o comitê a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Telebras, o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP).

A Enec aspira universalizar a conectividade para fins pedagógicos em todas as escolas de educação básica no país até 2026, garantindo o uso pedagógico da tecnologia em sala de aula por meio de conexão em alta velocidade, disponibilidade de rede sem fio nos espaços escolares, monitoramento constante da rede e de sua velocidade, disponibilidade de equipamentos e de dispositivos de acesso à internet de alta velocidade. Estados e municípios podem aderir ao programa. Ao fazê-lo, comprometem-se a instalar e manter em funcionamento o sistema denominado Medidor Educação Conectada, ou outro que venha a ser indicado pelo MEC, nas escolas contempladas por ações da Enec, e a disponibilizar as informações necessárias ao monitoramento do programa. O investimento previsto no âmbito da Enec é de R\$ 6,5 bilhões oriundos do Novo PAC e R\$ 2,3 bilhões de outros eixos. A meta é conectar alunos, professores e gestores de escolas públicas de educação básica em todo o país para, assim, assegurar a inclusão digital de todos os alunos da educação básica. A Enec revela uma preocupação legítima com a conectividade das escolas que vem ganhando relevância.

A educação digital foi incluída na LDB como dever do Estado com a educação em 2023. Essa legislação define a educação digital como a garantia de conectividade, em todas as instituições públicas de educação básica e superior, à internet de alta velocidade, adequada para o uso pedagógico, com o desenvolvimento de competências voltadas ao letramento digital de jovens e adultos, à criação de conteúdos digitais, à comunicação e à colaboração, segurança e resolução de problemas. A Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023, ainda prevê que as relações entre o ensino e a aprendizagem digital deverão prever técnicas, ferramentas e recursos digitais que fortaleçam os papéis de docência e aprendizagem do professor e do aluno e criem espaços coletivos de mútuo desenvolvimento. Assim, não basta garantir os materiais, é preciso treinar professores e alunos para utilizar os recursos tecnológicos, que estão em constante evolução, para aprender, ensinar e criar.

3.1.3 Finalizar obras em escolas públicas de educação básica

As ações de retomada das obras inacabadas, cujo foco é a infraestrutura das escolas de educação básica das redes públicas, foram outro anúncio do MEC no segundo semestre de 2023.¹¹ Para isso, os entes federativos envolvidos fazem uma nova pactuação para terminar obras em suas escolas. As carências em termos de infraestrutura e manutenção dos prédios escolares no Brasil são muitas. Essa ação do MEC é importante ao contribuir para diminuir essas carências, além de evitar que investimentos já feitos sejam perdidos. No entanto, é preciso pensar novas estruturas prediais para adaptar as escolas às demandas de aulas práticas e atividades criativas, especialmente relevantes em um currículo interdisciplinar como o proposto pelo novo ensino médio, e às necessidades de uma educação integral em tempo integral, anunciada pelo MEC em 2023 como o principal programa para a educação básica.

3.1.4 Fomento à expansão das matrículas em tempo integral

O Programa Escola em Tempo Integral é a principal proposta da atual gestão do MEC para melhorar a qualidade da educação básica.¹² Instituído pela Lei nº 14.640, de 31 de julho de 2023, o programa prevê assistência técnica e financeira destinada à criação de novas matrículas em tempo integral para todas as etapas da educação básica. Além disso, visa induzir as matrículas nessa modalidade por meio de apoio financeiro e técnico às redes estaduais e municipais de ensino. A prioridade é para estudantes em situação de maior vulnerabilidade. Para incentivar a criação de vagas de tempo integral, o MEC propôs transferir recursos aos entes desde o momento em que eles pactuam a criação das vagas até quando estas são efetivamente contabilizadas como vagas em tempo integral para recebimento dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Ao cobrir esse período, o MEC financia a criação de novas vagas. Uma vez contabilizada no Censo Escolar como matrícula em tempo integral, o ente receberá o valor integral via Fundeb, e o MEC deixará de cobrir a diferença por meio de recursos do programa. Esse modelo de fomento foi utilizado também no Programa Brasil Carinhoso para expandir o número de vagas na educação infantil.

O objetivo do programa é criar 3,2 milhões de novas matrículas entre 2023 e 2026, com um investimento previsto de R\$ 4 bilhões. Em 2023, das matrículas no ensino fundamental, 17,5% eram em tempo integral na rede pública e 3,3%, na rede privada. Apesar de o PNE estabelecer, em sua meta 6, que ao menos 25% das matrículas na educação básica pública fossem em tempo integral até 2024, de

11. A Lei nº 14.719, de 1º de novembro de 2023, institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde (Brasil, 2023c) e a Portaria Conjunta do MEC/MGI/CGU nº 82, de 10 de julho de 2023, regulamenta as condições e as obrigações dos entes na repactuação de obras inacabadas em escolas da educação básica e profissionalizante (Brasil, 2023d).

12. O capítulo *Educação*, do BPS nº 30, apontou o potencial impacto da expansão da carga horária na educação básica brasileira para o aprendizado dos alunos e a redução de desigualdades escolares (Matijascic e Rolon, 2023).

2014 a 2021, o percentual nos anos iniciais do ensino fundamental caiu de 21,2% para 10,6% e, nos anos finais, de 15,9% para 11,3%. Na educação infantil, o percentual se manteve estável (28%), e o ensino médio foi a única etapa de ensino que apresentou crescimento expressivo desse quesito no período: de 5,8% em 2014 para 16,7% em 2021. É propício lembrar que foi implementada uma política de fomento ao ensino médio em tempo integral em 2017. Os dados indicam um impacto positivo dessa política, incentivada também pelo novo modelo de ensino médio.

O programa também prevê assistência técnica aos entes, com ações que visem, entre outros fins, ampliar a oferta de educação em tempo integral com o aprimoramento da eficiência alocativa das redes; focar na gestão comprometida com o diagnóstico e o planejamento da rede; formar gestores locais para a reorientação curricular para a educação integral; estimular e apoiar arranjos intersetoriais identificando o potencial educativo dos territórios; estimular parcerias intersetoriais locais; e criar indicadores de avaliação contínua.

Essa assistência é essencial, pois a educação em tempo integral possibilita uma nova forma de organizar o currículo escolar. Isso porque permitiu integrar à grade escolar um horário dedicado ao desenvolvimento do protagonismo dos estudantes, e os relatos dessa experiência nas redes estaduais do Paraná e do Ceará são positivos.¹³ Um estudo do Banco Mundial intitulado *Os impactos da educação em tempo integral na América Latina* (Quintão, Cruz e Costa, 2024) cita que o Brasil, conta com uma carga horária média de 25 horas semanais, estando atrás do Chile (31 horas semanais) e da média da OCDE (27,5 horas semanais), conforme dados do Pisa de 2018,¹⁴ em relação à instrução formal. O estudo avalia o impacto da educação integral em diversas dimensões, sistematizando os resultados publicados em pesquisas de primárias. As conclusões são que o tempo integral tem um impacto positivo nos resultados de alunos nos ensinos fundamental e médio, assim como maiores impactos em estudantes de escolas em contexto de vulnerabilidade. Além disso, contribui para o desenvolvimento socioemocional dos alunos e a inserção no mercado de trabalho de mães e avós. Com base nessas evidências, é acertada a aposta da atual gestão no ensino em tempo integral para alavancar a aprendizagem com equidade na educação básica brasileira.

A continuidade da base de financiamento da educação básica foi uma conquista importante do campo. Em 2020, o Fundeb tornou-se permanente, inscrito na Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 108.¹⁵ Por sua

13. A apresentação das experiências das redes do Ceará está disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/escolas-de-ensino-medio-em-tempo-integral/>; e do Paraná em: <https://professor.escoladigital.pr.gov.br/eti>.

14. "In addition, PISA administers Student Questionnaires to collect information from students on various aspects of their home, family and school background, and School Questionnaires to collect information from school principals about various aspects of organisation and educational provision in schools" (OCDE, 2022, p. 13).

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

vez, a Lei nº 14.113/2020 foi estabelecida para regulamentar o novo Fundeb. O sistema de fundos de natureza contábil para o financiamento da educação brasileira foi criado para corrigir desigualdades, promover o acesso a uma educação de qualidade e valorizar o salário dos professores da rede pública de ensino básico. Os municípios e as UFs brasileiras têm arrecadação muito desigual e, apesar da vinculação de 25% desses recursos para o financiamento da educação básica pública, os entes com menor arrecadação teriam baixa capacidade para desenvolver suas redes de ensino.

O novo Fundeb entrou em vigor em 1º de janeiro de 2020, e a legislação previa um calendário para implementar todas as novidades trazidas pelo formato. A mais significativa delas foi o aumento do percentual de complementação da União ao Fundeb, que passou de 10% na antiga lei para 23% na nova. A forma de distribuir os recursos advindos dessa complementação também evoluiu: 10,5% permanecem destinados aos fundos estaduais que não atingiram o valor anual por aluno (VAAF); 10,5% são designados aos estados e municípios que, considerando todas as fontes de financiamento da educação pública, e não apenas a parcela recebida via Fundeb, não alcançarem o mínimo definido nacionalmente – é o chamado valor anual total por aluno (VAAT); e, por fim, 2,5% são destinados às redes que apresentaram boas práticas de gestão e melhores rendimentos relativos – é o chamado valor anual por aluno por resultado (VAAR). Em 2023, as redes enviaram os documentos para concorrer ao VAAR, que foi distribuído pela primeira vez em 2023. A resolução do MEC nº 3/2024 definiu novos critérios para a divisão do VAAR a ser distribuído em 2025 (Brasil, 2024).

3.2 Programas suplementares para a educação básica: continuidades e avanços

Uma nova gestão propicia um olhar diferente sobre os problemas da educação básica e propostas alinhadas com essa perspectiva. No entanto, há programas que perpassam gestões, estabelecendo-se como políticas de Estado. Enquadram-se nessa categoria programas suplementares de educação executados pelo FNDE, os quais garantem insumos básicos às escolas públicas de educação básica, como material didático, merenda e transporte escolar.

O PNLD distribui obras didáticas, pedagógicas e literárias para alunos e professores de escolas públicas e conveniadas. O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) cofinancia o transporte dos estudantes das redes públicas de educação básica residentes em áreas rurais. Esses programas são de adesão voluntária e auxiliam na manutenção e no desenvolvimento da educação básica. É importante reconhecer o que está funcionando, em especial na educação, em que os resultados de um programa não são imediatos.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) repassa recursos financeiros federais às redes estaduais e municipais de ensino como suplemento à merenda escolar. Os estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica nas redes municipal, distrital, estadual e federal de ensino são contabilizados. Os valores repassados às redes de educação públicas foram reajustados em 2023, o que não ocorria desde 2017. O cálculo do valor transferido a cada rede leva em conta dias letivos e quantidade de alunos matriculados na rede.¹⁶ O PNAE também é um programa importante para estimular a agricultura familiar. Desde 2009, 30% do valor transferido via PNAE deve ser utilizado na compra de mantimentos oriundos da agricultura familiar (Paula *et al.*, 2023).

3.3 Controvérsias e disputas em torno do novo ensino médio

O novo ensino médio gerou controvérsia na época de sua aprovação em 2017. Em 2022, o novo formato começou a ser implementado, mas, em 2023, voltou ao centro de acalorados debates.¹⁷ Como resposta às críticas ao novo ensino médio, o MEC suspendeu o calendário de implementação e abriu uma consulta pública sobre o modelo de ensino, e os resultados embasaram as propostas de alteração na Lei nº 13.415/2017 enviadas pelo MEC ao Congresso Nacional no segundo semestre de 2023. Após quase um ano de discussões, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.945, de 31 de julho de 2024, alterando novamente as diretrizes para o ensino médio na LDB.

A principal controvérsia sobre o novo ensino médio diz respeito à diversificação do currículo – professores e alunos reclamaram do corte em alguns componentes curriculares que julgavam ser fundamentais na formação geral nesta etapa. A nova regulamentação do novo ensino médio respondeu a esse anseio por meio do aumento da carga horária destinada aos componentes da BNCC. Outra crítica fundamental ao novo ensino médio foi o aumento da carga horária diária, o que impossibilita o trabalho em meio período para muitos alunos. A resposta do governo foi o Programa Pé-de-Meia, lançado em novembro de 2023, o qual é destinado a alunos beneficiados pelo Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único), que paga R\$ 200 mensais aos alunos matriculados e com frequência mínima nas aulas de ensino médio. Esse programa começou a ser implementado no início de 2024 e não há, portanto, evidências de seu impacto.¹⁸ Outros obstáculos à implementação do novo ensino médio, como as desigualdades entre escolas e redes de ensino nas condições de oferta da parte diversificada do currículo e a falta de

16. O valor *per capita* para cada etapa de ensino está disponível na página do FNDE, em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>.

17. Rolon e Matijascic (2023) discutem acerca do debate envolvendo o novo ensino médio.

18. A página do programa detalha seu funcionamento: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia>.

formações – em especial, presenciais – para o novo modelo, também necessitam de atenção da parte do MEC.

3.4 Os desafios de democratizar o acesso *versus* regulamentar a oferta de ensino superior

Dois importantes instrumentos de democratização do acesso ao ensino superior no Brasil sofreram adaptações em 2023: a Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, para acesso ao ensino superior público; e o Fies, para acesso ao ensino superior privado. No texto da primeira lei, há a previsão de sua revisão a cada dez anos. As alterações votadas em 2023 visaram ampliar seu caráter inclusivo, como ação afirmativa para promover o acesso ao ensino superior público de grupos e categorias mais fragilizadas. O anúncio do Fies Social em 2023 foi no mesmo sentido de inclusão dos mais vulneráveis, mas com alvo no ensino superior privado.

3.4.1 Atualização na Lei de Cotas para ampliar a inclusão de negros e quilombolas em IES públicas

As alterações realizadas em 2023 na Lei das Cotas ampliam seu caráter inclusivo (Brasil, 2012). Quando aprovada em 2012, a lei reservou 50% das vagas dos cursos de ensino superior em instituições públicas para estudantes de acordo com critérios sociais e raciais, os quais deveriam ser revistos no prazo de dez anos da publicação da lei. Em 2023, essa revisão ocorreu, e suas alterações foram publicadas na Lei nº 14.723/2023. O quadro 2 sintetiza as principais mudanças introduzidas por essa lei no sistema de cotas para acesso ao ensino superior público.

QUADRO 2

Mudanças na Lei de Cotas introduzidas pela Lei nº 14.723/2023

| Critérios | Lei nº 12.711/2012 | Lei nº 14.723/2023 |
|--|---|---|
| Limite para cota social | Renda familiar <i>per capita</i> de até 1,5 salário mínimo (SM) | Renda familiar <i>per capita</i> de até 1 SM |
| Grupos aos quais devem ser destinadas vagas proporcionais a sua presença na população da UF em que está localizada a IES | Pretos, pardos e indígenas | Pretos, pardos, indígenas, quilombolas e PcDs |
| Concorrência | Concorre a vagas destinadas às cotas | Concorre pela ampla concorrência e, se não atingir nota de corte, concorre pelo sistema de cotas |
| Órgãos responsáveis por acompanhar a política | MEC; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, ouvida a Funai | MEC, ministérios responsáveis pelas políticas de promoção: da igualdade racial, dos direitos humanos, da juventude, da política indígena e indigenista, ouvida a Funai. |
| Revisão da lei | Em até dez anos | A cada dez anos |
| Prestação de contas | Não consta | MEC deve divulgar relatório anual com dados sobre acesso, permanência e conclusão de cotistas |
| Auxílio estudantil | Não consta | Prioridade para cotistas |

Fonte: Brasil (2012).

As alterações na Lei de Cotas visam aumentar o escopo da política ao incluir quilombolas e PcDs. Assim, cada grupo – pretos e pardos, indígenas, quilombolas e PcDs – concorre ao percentual de vagas que corresponde a sua representatividade na população da UF na qual a instituição de ensino está localizada. Cada instituição deve igualmente elaborar critérios para o acesso aos programas de pós-graduação *stricto sensu*. O quesito de renda para pleitear uma vaga por cota baixou de 1,5 SM no texto de 2012 para 1 SM em 2023. O dispositivo dando prioridade aos cotistas nas políticas de auxílio estudantil é importante, pois visa à permanência desses alunos no ensino superior. Ampliaram-se os órgãos responsáveis pelo acompanhamento da política, o que fortalece seu caráter intersetorial. A inclusão da obrigatoriedade de um relatório anual sobre a política é um instrumento importante para o acompanhamento e controle social.

3.4.2 Fies para democratizar o acesso ao ensino superior privado

O Fies busca democratizar o acesso ao ensino superior privado ao conceder financiamento a estudantes em cursos de graduação não gratuitos com avaliação positiva no Sistema de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes). O Fies foi criado em 2001 (Brasil, 2001); ao longo dos anos, foi sendo aperfeiçoado e, em 2017, sofreu uma reformulação consequente.¹⁹ Apesar dessas alterações, desde 2015, o Fies perde escopo.²⁰ Na última década (2012 a 2022), o número de alunos matriculados no ensino superior privado que possuíam uma bolsa cresceu vertiginosamente nos primeiros anos, passando de 434 mil beneficiários em 2012 a 1,3 milhão em 2015. Desde então, o número de contemplados com o financiamento estudantil despencou. Em 2022, 168 mil alunos matriculados no ensino superior privado contavam com um financiamento por meio do Fies.

Um dos problemas do Fies é a inadimplência. O novo desenho para concessão do benefício entrou em vigor em 2017, todavia o FNDE identificou 1,2 milhão de pessoas que celebraram um contrato do Fies até 2017 e estavam com o parcelamento pendente em 2023.²¹ Esses são o público-alvo do programa informalmente chamado de “Desenrola Fies”. Para renegociar suas dívidas, os alunos devem procurar diretamente a Caixa Econômica Federal (Caixa) ou o Banco do Brasil (BB). As condições dependem do montante a ser refinanciado e do tempo em atraso.

Outra medida para democratizar o acesso ao Fies, anunciada em 2023, mas que entrará em vigor apenas no segundo semestre de 2024, é a nova modalidade Fies Social. Esta visa incluir o estudante com renda familiar *per capita* de até meio SM inscrito no Cadastro Único e permite o financiamento de até 100% dos encargos educacionais para, assim, ampliar o acesso e a permanência de estudantes de baixa

19. Para análises das mudanças introduzidas ao Fies em 2018, ver o capítulo *Educação*, do BPS nº 28 (Matijascic *et al.*, 2021).

20. O Inep demonstrou a evolução do Fies em sua apresentação do Censo da Educação Superior de 2022 (Inep, 2023)

21. O FNDE publicou uma tabela com o quantitativo de inadimplentes do Fies, por Unidade da Federação – UF (FNDE, 2023).

renda em IES privadas. A efetividade do Fies Social deve ser monitorada, pois as cotas e as bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni) concorrem para a mesma finalidade: democratizar o ensino superior.

4 CONCLUSÕES

As políticas de educação, no período recente, sofreram muito em decorrência da crise econômica que assolou o Brasil e de seus desdobramentos políticos, com um processo de *impeachment*, um período de forte instabilidade até 2018 e a eleição e posse, em 2019, de um presidente, que rompeu com as ações que vigiam desde meados dos anos 1990. Embora a educação não seja um serviço social financiado e gerido, prioritariamente, pela esfera federal de governo, ao contrário da saúde, seu papel é essencial para fins de avaliação, regulamentação, distribuição de recursos e orientação das esferas estaduais e municipais de governo.

A pandemia da covid-19 representou, também, um sério problema, pois as aulas presenciais foram suspensas e passaram a ser transmitidas pela via remota. Nesse âmbito, as desigualdades sociais se enrijeceram e mostraram o seu lado mais perverso. Isso porque as famílias mais pobres não dispunham de espaços para estudar em silêncio em suas residências e não foram poucos os casos em que não havia a disponibilidade de banda larga ou de equipamentos computacionais para assistir às aulas de maneira remota. Isso colocava esses alunos numa situação oposta, com frequência, à de seus colegas de classe que poderiam ter ao menos uma dessas condições satisfeitas.

O resultado disso tudo se refletiu numa evolução decepcionante dos indicadores educacionais, atingindo patamares inferiores aos previstos pelo PNE 2014-2024. É certo que os indicadores se referem a 2022, mas, diante das circunstâncias, é improvável que os resultados do PNE possam ser atingidos até 2024, um período muito curto que exigiria uma evolução espetacular, nunca observada na história educacional do Brasil. A evolução das metas de atendimento frustrou a maioria absoluta dos analistas em políticas educacionais. Isso para não falar do desempenho no Saeb, da formação de professores e mesmo da infraestrutura escolar existente no Brasil, onde se verifica, ainda, a ausência de banda larga e de computadores a serem utilizados para fins didáticos em muitas escolas e a inexistência de laboratórios, refeitórios, bibliotecas e áreas adequadas para a realização de educação física. Enquanto os países mais afluentes estão discutindo ou incorporando a IA às salas de aula, o Brasil ainda padece da falta de computadores essenciais para integrar a modernidade à sala de aula.

Em relação à educação superior, existem problemas diferentes, mas ela também se ressentida das mazelas da educação básica. Os efeitos das etapas anteriores sobre os cursos de graduação repetem os problemas ocorridos naquele contexto, tendo

em vista que faltam aos alunos conhecimentos satisfatórios para apreender os novos conceitos.

Outro problema sério da educação superior, que passa a ter efeitos importantes para o Brasil, diz respeito ao veloz crescimento da EaD na parcela das matrículas, devendo ser responsável pela maioria delas a partir de 2023. A reduzida interação com os professores e entre os próprios alunos elimina ou, pelo menos, reduz de forma significativa um elemento relevante da educação, com especial foco nos cursos superiores, ou seja, a constituição de redes de relacionamento, que sempre representaram algo importante para a vida profissional. Além disso, ainda não é possível determinar, com precisão, como é a qualidade de cursos ministrados na modalidade EaD. No entanto, existe um temor, fundamentado, de que a sua qualidade diminua. Isso vai aumentar as desigualdades que já são profundas no âmbito da educação brasileira, elevando o fosso de diferença das oportunidades entre os profissionais graduados em instituições de prestígio e as demais. Esse problema vai atingir, em breve e de forma profunda, a educação básica, uma vez que mais de 75% dos estudantes formados em licenciaturas têm por origem cursos EaD. Isso vai exigir, sem dúvida, um maior esforço do Estado brasileiro para fornecer cursos que preparem melhor o docente para as atividades em sala de aula e, quiçá, para complementar as lacunas de formação superior devidas a essas circunstâncias.

O resultado desse cenário ruim exigiu a reversão das políticas e das ações que caracterizaram o período 2019-2022, reorientando o processo de atuação ministerial para a lógica que prevaleceu entre meados dos anos 1990 e 2018, buscando a universalização, a melhoria da qualidade do aprendizado e a redução das desigualdades. Prova disso foi a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 com um foco que deriva dos ODS, em que a meta 4 é a responsável pela educação. O ODS 4 provém de um compromisso do Brasil e de outros 192 países assinado junto à ONU para promover a Agenda 2030, com vistas ao aprimoramento da sustentabilidade enquanto modo de organizar o cotidiano. A opção não recaiu sobre o PNE 2014-2024, porque seu encerramento estava muito próximo, e as ações não atingiriam os resultados esperados. O foco do PPA, tomando por base as metas do ODS 4, é:

- reforçar o atendimento na educação básica, no EPT e no ensino superior;
- elevar o nível de aprendizado, fazendo com que o maior número de alunos atinja o grau de conhecimento satisfatório para cada etapa de ensino;
- buscar a redução das desigualdades, não deixando ninguém para trás; e
- criar condições adequadas de infraestrutura escolar, bem como de preparo e remuneração dos professores com vistas a atingir o ODS 4.

Em decorrência dos preceitos que conduziram ao novo PPA, foram criados programas para reforçar os aspectos supracitados e passou a ser realizado um esforço maior para dar vitalidade e força aos antigos programas da área educacional, como foi o caso do transporte escolar, do livro didático e da merenda escolar. Isso sem esquecer que a estrutura do MEC retomou em grandes linhas o que já existia desde meados dos anos 1990, reorganizando secretarias e diretorias que não faziam sentido nesse contexto.

Diante do exposto, o Brasil parece ter voltado à rota que se revelou bem-sucedida para lidar com os desafios da educação. Isso, sem dúvida, é algo importante para enfrentar os problemas do atendimento, da qualidade e da infraestrutura moderna e compatível com as tecnologias em voga e para contar com professores bem-preparados e satisfeitos com os rumos de suas carreiras. Muito precisa ser feito para atingir as metas propostas, mas a retomada de um caminho mais correto e alinhado com as boas práticas representa uma condição necessária para dar um salto na educação e colaborar com o retorno do crescimento e do desenvolvimento em bases sustentáveis.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). **Diário Oficial da União**, p. 2, 13 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10260compilado.htm.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 1, 30 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, p. 1, 31 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10195impresao.htm. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020. Institui a Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e com aprendizado ao longo da vida. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1º out. 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10502.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação. **PNEE**: Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e com aprendizado ao longo da vida. Brasília: MEC/SEMESP, 2020b. 124p. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/descontinuado/pnee.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 11.691, de 5 de setembro de 2023. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, p. 7, 6 set. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11691.htm#art6. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.713, de 26 de setembro de 2023. Institui a estratégia nacional de escolas conectadas. **Diário Oficial da União**, p. 2, 27 set. 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11713.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.713%2C%20DE%2026,que%20lhe%20confere%20o%20art.

BRASIL. Lei nº 14.719, de 1º de novembro de 2023. Institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde; e altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, 3 nov. 2023c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14719.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Conjunta MEC/MGI/CGU nº 82, de 10 de julho de 2023. Dispõe sobre as repactuações entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e os entes federativos no âmbito do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica. **Diário Oficial da União**. Brasília, 12 jul. 2023d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-mec/mgi/cgu-n-82-de-10-de-julho-de-2023-495842030>. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 3, de 1º de julho de 2024. Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão previstas no art. 14, § 1º, incisos I, IV e V, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para aferição em 2024 e vigência, para fins de distribuição dos recursos da complementação do valor anual por aluno (VAAR), no exercício de 2025. **Diário Oficial da União**. Brasília, 3 jul. 2024.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Abertas as renegociações de dívidas com o Fies. **Gov.br**, 7 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/abertas-as-renegociacoes-de-dividas-com-o-fies>. Acesso em: 11 set. 2024.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior 2022: divulgação dos resultados. Brasília: Inep, 10 out. 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2022/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2022.pdf. Acesso em: 11 set. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Agenda 2030**: objetivos de desenvolvimento sustentável: avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil: ODS 4: assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos. Brasília: Ipea, 2024. 17 p. (Cadernos ODS, 4). Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ri2024ODS4>.

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. 47 p. (Texto para Discussão, n. 2995). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13733/1/TD_2995_web.pdf.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, p. 125-150, 2020.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 30, p. 147-173, 2023.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K.; FONSECA, S. L. D. da. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 167-205, 2022.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K.; NASCIMENTO, P. A. M. M. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 173-218, 2021.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **PISA 2022**: technical report. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/01820d6d-en>.

PAULA, S. R. *et al.* **A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar**: impactos na renda e na atividade produtiva. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2884). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12092/1/TD_2884_Web.pdf.

QUINTÃO, G.; CRUZ, L.; COSTA, L. **Os impactos da educação em tempo integral na América Latina**. [s.l.]: Banco Mundial, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral/documentos/199.PORImpactosdaEducaoemTempoIntegral_TayaneCristinaSous.pdf.

ROLON, C. E. K. **O novo ensino médio nos estados do Ceará, de Goiás e do Paraná**: experiências e desafios. Brasília: Ipea, nov. 2023. 55 p. (Texto para Discussão, n. 2945). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12390/4/TD_2945_web.pdf.

ROLON, C. E. K.; MATIJASCIC, M. **Novo ensino médio**: argumentos críticos e a experiência dos estados Ceará, Goiás e Paraná na gestão, em escolas selecionadas. Brasília: Ipea, ago. 2023. (Nota Técnica Disoc, n. 107).

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Global Education Monitoring Report 2023**: technology in education – a tool on whose terms? Paris: UNESCO, 2023.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Denise Pimenta de Oliveira

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Souza Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

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

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

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO