



Lições do passado

LEVANTAMENTO HISTÓRICO SOBRE
EDUCAÇÃO NO BRASIL REFORÇA
IMPORTÂNCIA DO ENSINO
PARA O DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO DO PAÍS

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Enquanto boa parte dos analistas econômicos concentra seus balanços e esperanças na aprovação de uma boa regra fiscal e uma reforma tributária que reduza o custo de conformidade de se operar um negócio no Brasil – fundamentais, afirmam, para uma retomada sustentável da economia –, há aqueles que dividem a atenção com a agenda do ministro Camilo Santana, e não apenas por questões orçamentárias. Mais do que nunca, defendem, o país depende de uma política educacional consistente que avance no combate tanto de déficits históricos como de novos problemas somados nos últimos anos. Sem isso, reconhecem, tampouco se poderá pensar em uma melhora do crescimento potencial do país.



Há alguns anos, o Observatório da Produtividade Regis Bonelli tem defendido a importância da qualidade do capital humano para a produtividade da economia. Elemento que, no caso do Brasil, ganha cada vez mais importância, dado o fechamento da janela temporal na qual o ritmo de crescimento da população em idade ativa foi maior do que o da expansão da população total, conhecida como bônus demográfico. “Educação é algo fundamental tanto para trabalhadores quanto para empreendedores. Há, por exemplo, estudos que mostram que reformas que simplificam o processo de abertura de empresas só têm efeito se o público-alvo tiver boa formação”, ilustrou Fernando Veloso, pesquisador do FGV IBRE, na *Conjuntura Econômica* de janeiro (<https://bit.ly/42IQZ24>).

Outros estudos reforçam essa mensagem e, sob diferentes prismas, refletem o mesmo quadro de atenção. No livro *Consequências da violação do direito à educação* (Fundação Roberto Marinho/Insper, 2021), os autores – entre os quais figuram os especialistas Ricardo Paes de Barros e Laura Machado – calculam, com dados de 2018, que a perda pessoal ao longo da vida por jovem que não conclui a educação básica chega a R\$ 290 mil, e a perda total para a sociedade, a R\$ 395 mil por jovem. Isso significa, afirmam, que não garantir a educação básica – que idade de referência prevista na Constituição é a que contempla dos 4 aos 17 anos – custa mais do que quatro vezes as despesas para garantir esse direito a qualquer jovem. Considerando que no Brasil em torno de meio milhão de jovens por ano passam à fase adulta da vida sem concluir a educação básica, dizem os autores, a perda anual total para a sociedade seria de R\$ 220 bilhões, “o que representa mais de 2/3 de todo o gasto público anual com a educação básica de mais de 40 milhões de estudantes”.

A pandemia aportou prejuízos adicionais, cujo balanço ainda não foi concluído, mas que podem ter sido maiores aqui, devido ao Brasil ter promovido um dos períodos mais extensos de afastamento das salas de aula. Além disso, aponta Fernando Abrucio, da FGV Eaesp, a falta de diretrizes federais na implantação de políticas consideradas chave para ampliar a qualidade da educação – como a implantação do novo ensino médio –, observada nos úl-

timos anos, obrigou o atual governo a aplicar um freio de arrumação que, junto à necessidade de revisão de outras políticas, levará algum tempo até ser equacionado.

Como destaca Claudia Costin (FGV Ebape) na entrevista deste mês (ver pág. 12), a incompatibilidade do tamanho da economia brasileira com o nível educacional de sua população é histórica e está na raiz de nossa desigualdade. E consertá-la demanda empenho e perseverança, já que parte do aprendizado de cada criança se dá dentro de casa, e depende de pais também educados. Para colaborar com o atual momento de análises e incentivar novos estudos sobre economia da educação, o Observatório da Produtividade Regis Bonelli inaugura neste mês uma nova seção (<https://ibre.fgv.br/observatorio-produtividade>), somando ao seu repositório um grupo de séries históricas e artigos que analisam a evolução da educação a partir de dados de matrículas e investimentos a partir da década de 1930, com recortes como o de distribuição regional e racial, do qual puxamos o fio para esta matéria.

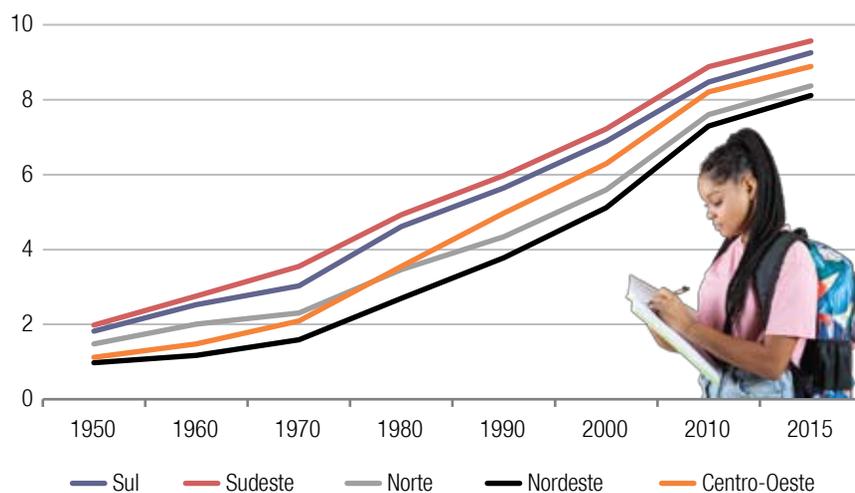
Um passado caro e elitista

A história desse material que chega agora ao Observatório começa em meados dos anos 2000, quando Samuel Pessôa, pesquisador associado do IBRE, passou a questionar as causas que levaram o desenvolvimento econômico brasileiro – lembrando que de 1940 ao final dos anos 1970 o Brasil registrou décadas de crescimento médio acima de 5%, chegan-

do a mais de 8% nos anos 70 – não conseguir ser revertido em melhoria da qualidade de vida das pessoas. “Continuamos um país muito desigual, injusto, cheio de problemas sociais. E sempre achei que o baixo crescimento da educação estava na raiz desse problema”, conta. Pessoa então incentivou Paulo Maduro, na época seu orientando de mestrado em Economia pela FGV EPGE, a pesquisar o papel do atraso edu-

cacional para esse quadro de baixo desenvolvimento social. “Ele realizou um estudo cuidadoso a partir de anuários estatísticos, reconstruindo séries tanto de gastos quanto de matrículas”, descreve. Trabalho que, posteriormente, foi revisitado e ampliado pelo economista Thomas Kang, hoje professor da UFRGS, a quem o Observatório chamou para colaborar com essa seleção que agora faz parte do acervo do IBRE.

Evolução – anos médios de escolaridade

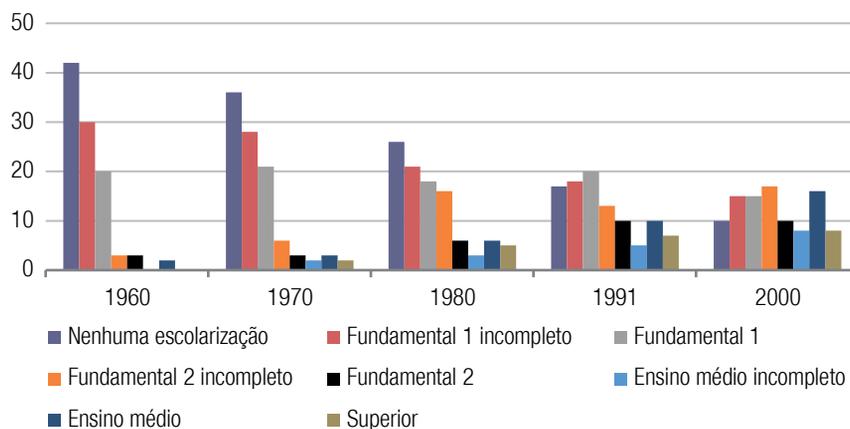


	Sul	Sudeste	Norte	Nordeste	Centro-Oeste
1950	1,82	1,98	1,48	0,98	1,12
1960	2,53	2,76	2,01	1,17	1,48
1970	3,03	3,55	2,31	1,59	2,09
1980	4,61	4,93	3,46	2,7	3,55
1990	5,64	5,98	4,34	3,78	4,97
2000	6,89	7,22	5,59	5,12	6,29
2010	8,47	8,88	7,6	7,3	8,21
2015	9,25	9,57	8,37	8,11	8,89

Fonte: Julia Walter e Thomas Kang (2023), disponível no Observatório da Produtividade Regis Bonelli.

A primeira constatação a que se chega a partir desses dados é de que, no agregado, o Brasil investiu pouco em educação. Ou, como indica Maduro, muito em poucos, considerando a baixa cobertura. “Mantendo-se o mesmo padrão oferecido à época, a universalização do ensino primário e secundário nos anos 1950 e 1960 requeria montantes elevados de recursos, o que demandaria uma elevada carga tributária”, diz. Maduro recorda o caráter ambicioso do ensino à época – “nos anos 50, o ensino básico incluía aulas de francês e latim; sem contar que, sem a infraestrutura adequada, não se poderia contar com ganhos de escala”. Kang, por sua vez, ressalta que o país tinha índices muito viesados em favor do ensino superior. Para mostrá-lo, ele lança mão de um indicador chamado de *razão dupla primário/terciário*, que mostra o percentual de gastos por aluno no nível primário (atual Fundamental 1) em relação aos gastos por aluno no ensino superior. Quanto maior o número, mais igualitário supostamente é o padrão de gastos com educação. O estudo de Kang indica que, no Brasil, essa razão era de 1,4% em 1963. Peter Lindert, professor da Universidade da Califórnia que fez esse cálculo para vários países, indica que nos Estados Unidos o percentual era de 51,2% nesse mesmo período. Ou seja, no Brasil, alunos do ensino superior recebiam cerca de 70 vezes mais recursos do que um aluno do ensino fundamental, enquanto essa relação nos EUA era de duas vezes. E esse modelo, afirma Kang, perdurou por quase meio século. “Mesmo em

Distribuição da população brasileira de 15 a 64 por escolaridade (em %)



	1960	1970	1980	1991	2000
Nenhuma escolarização	42	36	26	17	10
Fundamental 1 incompleto	30	28	21	18	15
Fundamental 1	20	21	18	20	15
Fundamental 2 incompleto	3	6	16	13	17
Fundamental 2	3	3	6	10	10
Ensino médio incompleto	< 1	2	3	5	8
Ensino médio	2	3	6	10	16
Superior	< 1	2	5	7	8

Fonte: Julia Walter e Thomas Kang (2023), a partir de dados do IBGE. Disponível no Observatório da Produtividade Regis Bonelli.

comparação com outras economias latino-americanas, cujo padrão de gasto com o ensino superior no século 20 também é considerado elitista, o Brasil se descola”, afirma.

Pessoa credits esse desequilíbrio a escolhas de políticas equivocadas, inspiradas no pensamento nacional-desenvolvimentista que influenciou a condução do país de 1930 a 1980. “O nacional-desenvolvimentismo partia do diagnóstico que o subdesenvolvimento era essencialmente

fruto da falta de máquinas. Assim, toda a política desenvolvimentista foi na direção de subsidiar o investimento em capital físico e a indústria manufatureira, de transformação”, diz Pessoa. “As pessoas acreditavam que o investimento social era consequência do crescimento, e não causa dele. Primeiro era preciso crescer, para depois melhorar a educação, saúde, e outros serviços.”

Para ilustrar essa moldura conceitual, Pessoa cita artigo do economista

Américo Barbosa de Oliveira publicado na revista *Econômica Brasileira* em 1957. Diz Oliveira: “Embora educação e saúde pública sejam fatores necessários para o desenvolvimento econômico, não significa que constituem a mola desencadeadora do processo de desenvolvimento, a ponto de justificar a absorção de recursos excessivos em prejuízo de investimentos em indústria, transporte, maquinária agrícola, abastecimento de energia

elétrica etc.” Em outro trecho, afirma: “O problema fundamental da coletividade brasileira é o desenvolvimento; se esse marcha bem, os outros problemas vão encontrando soluções. Se o desenvolvimento estanca, todos os problemas se agravam e a própria ordem social periga.”

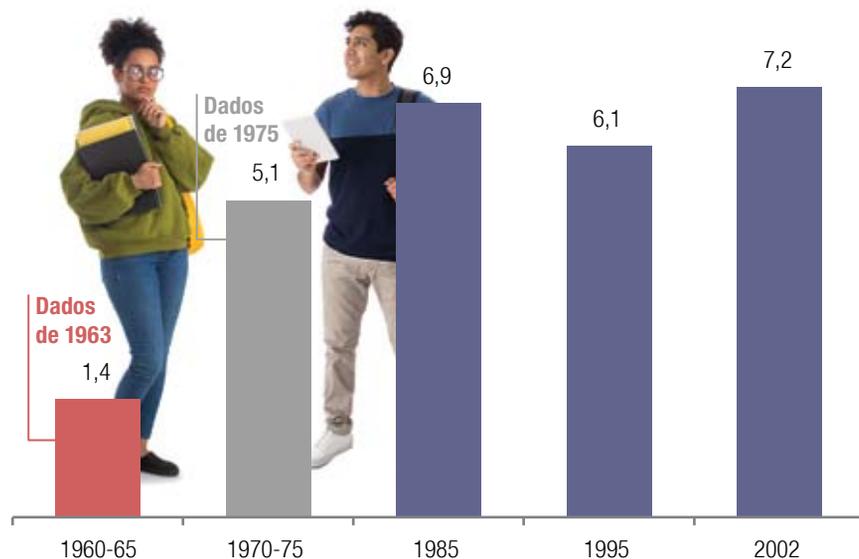
No *paper* “Política educacional e gasto com educação no período populista”, Julio Manuel Pires, professor do Departamento de Economia

da PUC-SP, expressa diagnóstico similar ao de Pessoa. Além de refletir uma demanda de camadas médias urbanas em realizar projetos de ascensão social – para os quais o Estado deveria intervir com a oferta de universidades públicas ou subsídios à prestação de ensino superior privado –, Pires destaca a influência que as escolhas sobre a educação tiveram de um padrão taylorista/fordista de produção. Nestes, “as necessidades quanto às características da mão de obra para viabilizar o processo de trabalho compreendiam solicitações mínimas de conhecimento para a maioria dos trabalhadores”, afirma. “Ao mesmo tempo, o processo de trabalho taylorista/fordista implicava uma demanda relativamente estável, ainda que reduzida, por mão de obra altamente qualificada, notadamente para viabilizar a administração e o planejamento, agora tornados atividades bem mais complexas. Os fatores políticos e econômicos confluíram, dessa forma, irresistivelmente, para condicionar uma das características fundamentais do aparato público educacional no período populista, o privilégio concedido a grupos restritos da população em detrimento da maioria”, conclui.

Kang também converge no diagnóstico. “De fato, se compararmos com experiências como as dos Estados Unidos e Alemanha, estes países já se destacavam entre os principais em matrículas no ensino primário quando lideraram a chamada segunda Revolução Industrial, no final do século 19”, diz, afirmando que as mesmas características valem para os exemplos de Coreia do Sul e Taiwan

Razão dupla primário/terciário (em %)

quanto maior o percentual, mais igualitário é o padrão de gastos com educação



Evolução em outros países:

	1960-65	1970-75	1985	1995	2002
Canadá	25,2	29,8	67,2	63,4	-
Estados Unidos	51,2	81,3	71,3	73,4	77,5
Argentina	22,2	12,1	31,5	40,1	52,4
Chile	3,9	8,6	9,6	45,5	-
México	9,2	9,8	8,5	23,3	29,4

Fonte: “Políticas Elitistas e despesas públicas em educação no Brasil 1993-2010” Cálculos para o Brasil: Thomas Kang e Isabela Menetrier; para os demais países, Lindert, 2010.

no século 20. “Ambos os países já contavam com uma oferta de educação básica massificada quando investiram em seu processo de industrialização. Já o caso do Brasil parece o contrário: industrializamos, houve urbanização, e não estávamos preparados para um aumento da demanda por educação”, diz. “Nossa industrialização e aumento de produtividade chegou a um limite, e um dos fatores microeconômicos que parece relevante nisso é a questão educacional.”

Kang afirma que, apesar de sair de um nível muito baixo, as despesas com educação e as matrículas cresceram continuamente, com alguns altos e baixos. “Há um período do Estado Novo em que a taxa de matrícula cai, bem como um aumento significativo a partir de 1964, embora o regime militar não tenha conseguido manter o finan-

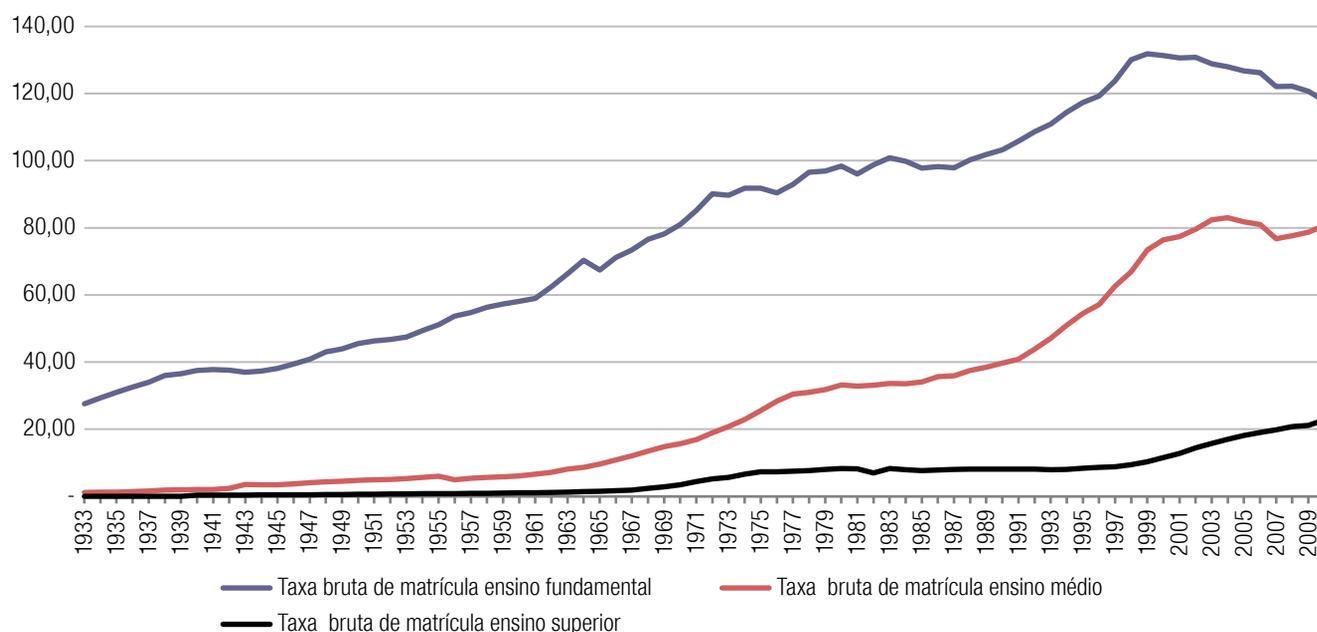
Diferentemente do Brasil, Coreia do Sul e Taiwan já se destacavam em matrículas no ensino primário quando lideraram seu processo de industrialização

ciamento nessa expansão, que apresentou nova queda na década de 1970”, conta. Kang também destaca uma melhora da razão de despesas por estudante no primário em relação às despesas por estudante no

ensino superior a partir do final de década de 1960. “Isso, entretanto, não ocorreu devido à elevação de gastos nos níveis básicos, mas por conta de aumentos substanciais nas matrículas no ensino superior.”

A educação básica só passa a ganhar espaço de fato a partir de 1983, quando a vinculação de gastos federais para a educação, que tinha sido eliminada na Constituição de 1967, é reeditada. “A partir daí, com a redemocratização e a Constituição de 1988, uma série de mudanças colabora para o aumento de gastos com a educação e a universalização da cobertura”, afirma, citando medidas como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), implementado a partir de 1998, substituído em 2006 pelo Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da

Evolução (%) da taxa bruta de matrícula*



*Taxa bruta de matrícula é a razão entre o número de matriculados (independentemente da idade) e a idade considerada adequada para aquele nível de ensino. Se houver muitos matriculados acima da idade adequada, essa taxa pode ultrapassar 100%. Fonte: Thomas Kang, Nilson Felix e Luis Paese. *Late and unequal: Enrolments and retention in Brazilian education, 1933-2010.*

Educação Básica e de Valorização dos Profissionais (Fundeb). Este, por sua vez, foi tornado permanente pela Emenda Constitucional no 108 em 2020, quando perderia a validade. Sem a vinculação, a garantia de capacidade fiscal de estados e municípios, operadores da educação básica, se reduz. O que, de certa forma, também pode ter contribuído para a maior injeção de recursos no ensino superior historicamente observada no Brasil. “Outras políticas também colaboraram nesse caminho da universalização, como o próprio desenho do Bolsa Família, ao vincular o recebimento do benefício à frequência escolar dos filhos”, diz Kang.

Kang afirma que, apesar de questionamentos do ponto de vista fiscal, as vinculações tiveram um papel importante para o salto no acesso à educação registrado nos anos

Discussão por melhorias a educação não deve se limitar ao orçamento. É preciso discutir como ampliar o impacto do aumento de gastos no desempenho escolar

1990. Em entrevista à *Conjuntura Econômica* de fevereiro (<https://bit.ly/3nUxZyM>), Fernando de Holanda Barbosa Filho questiona a eficiência dessa política adiante, posto que a transição demográfica que se acele-

ra no país provocará uma mudança importante na demanda por serviços públicos. “Devemos ter uma redução da demanda por gastos em educação, posto que haverá uma diminuição no número de alunos”, afirmou, citando que entre 2015 e 2020, o número de pessoas entre 0 e 17 anos no país já havia se reduzido em 2,2 milhões e, entre 14 e 15 anos, houve uma queda de 530 mil. “Levando em conta apenas o grupo em idade escolar, são cerca de 400 mil matrículas a menos por ano. É claro que esse ritmo de queda também tende a se reduzir adiante. De qualquer forma, entre 2015 e 2030 serão cerca de 5 milhões de crianças a menos. Sob esse contexto, cabe perguntar: faz sentido manter o mesmo percentual de gasto com educação que temos hoje, enquanto a demanda por gastos com saúde irá aumentar?”, questionou. Para Maduro, uma das lições deixadas pela revisão histórica de sua tese de mestrado é que a discussão por melhorias não se limita a gastos, mas também depende de política educacional e do desenho de como gerir esses recursos. O que, para Barbosa, se casa com o desafio de operar as modificações debatidas atualmente – como ampliação do ensino integral e o novo ensino médio –, de forma a promover um novo salto em produtividade e bem-estar social, além daquele já observado com o aumento da escolaridade média da população. “Historicamente, ainda não conseguimos relacionar aumento de gasto a melhor desempenho escolar, e isso precisa ser discutido”, diz. 

Foto: Governo do Estado do Paraná – Secretaria da Educação



Apesar de questionamentos do ponto de vista fiscal, o papel da vinculação de recursos federais para investimento em educação foi importante para o avanço da universalização do ensino básico no Brasil.



Ganhos reais



A melhora da relação entre investimento e matrículas no sistema educacional público brasileiro a partir da segunda metade dos anos 1980, como apontado por Thomas Kang, e o consequente e gradual aumento do nível de escolaridade, começou a se converter em ganhos também mais disseminados entre a população, refletidos no comportamento do mercado de trabalho. “Quando analisamos a importância da mudança na composição educacional da população brasileira dos anos 1990 para cá em variáveis como nível de informalidade e renda, fica clara a contribuição do ensino para a inserção mais produtiva da população no mercado de trabalho, mesmo com todos os desafios relacionados à qualidade do ensino que ainda estão na agenda”, afirma Fernando Veloso, pesquisador do FGV IBRE.

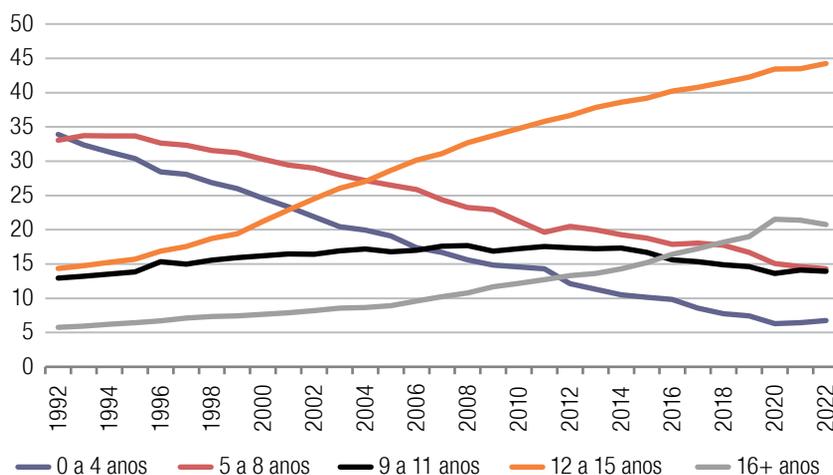
Veloso e os pesquisadores Fernando de Holanda Barbosa Filho e Paulo Peruchetti têm se dedicado a estudar essa evolução há dois anos, e os resultados de suas pesquisas também estão reunidos no Observatório da Produtividade Regis Bonelli.

A porta de entrada para a análise realizada pelos economistas é conhecer

o perfil educacional dos trabalhadores brasileiros. Levantamento atualizado com dados da PNAD Contínua indica que, de 1992 para cá, o percentual da população ocupada com 12 a 15 anos de estudo saltou de 14% para 44%, e o de 16 anos ou mais – equivalente ao ensino universitário, de 5,8% para 20,8%. Na contramão, os trabalhadores com até quatro anos de estudo saíram de uma participação de 33,9% para 6,9% no período. Em consequência, a escolaridade média da mão de obra, que era de 6,4 anos de estudo em 1992, superou os 11 anos em 2022.

No início do período analisado, Peruchetti lembra que a taxa de informalidade da economia brasileira era maior que a atual: 55,7%, contra 48,3% em 2022. O menor nível de informalidade do mercado de trabalho brasileiro nesse período foi registrado no início da recessão econômica de 2014 – que durou do segundo trimestre desse ano ao final de 2016, conforme datação do Codace –, quando chegou a 43,5%. “Para ilustrar o papel da educação nessa linha evolutiva, realizamos um exercício contrafactual, mantendo constante a composição

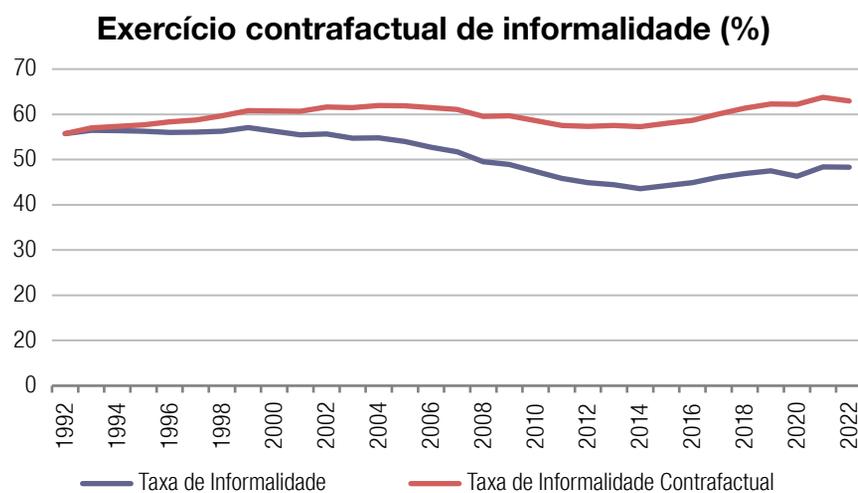
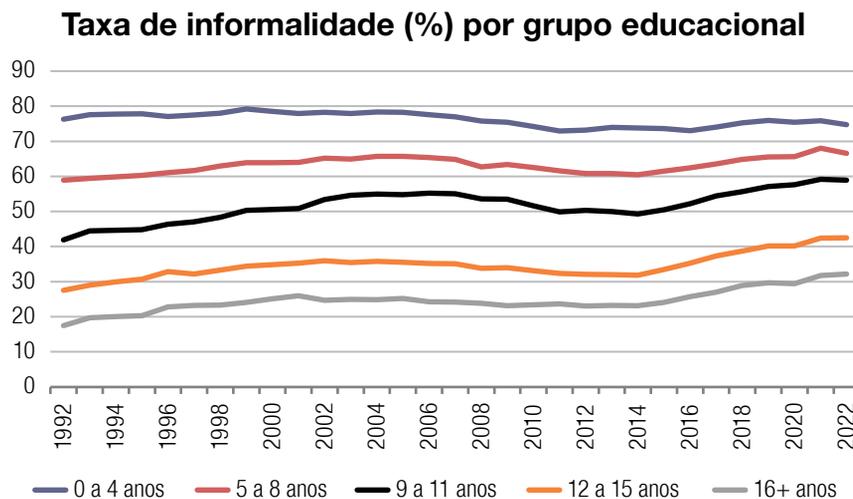
Composição educacional da população ocupada (%)



Fonte: PNADC. Elaborado por Observatório da Produtividade Regis Bonelli - FGV IBRE.

educacional do emprego observada em 1992”, explica Peruchetti. O resultado mostra que, sem a melhora da escolaridade, a informalidade hoje representaria 62,9% da população ocupada. Em 2014, nessa comparação, a informalidade no mercado de trabalho brasileiro seria de 57,4%.

Veloso ressalta que, embora o papel da educação seja incontestável, outros elementos pesam na evolução da informalidade, e em certos momentos interrompem a trajetória de aumento da formalização. “Educação é como uma força que joga a favor do bem-estar do trabalhador e da produtividade do trabalho. Mas se outras forças continuam agindo na direção contrária – como crises econômicas, ambiente de negócios –, ela sozinha nem sempre compensará o peso das demais”, ilustra Veloso, lembrando que a informalidade na economia brasileira voltou a crescer a partir da recessão de 2014-2016, e desde então, apesar de algumas flutuações, não mais voltou aos níveis observados no começo dos anos 2010. No primeiro ano da pandemia, em 2020, a taxa de informalidade entre os trabalhadores brasileiros chegou a registrar um leve recuo, reflexo do fechamento de muitas atividades relacionadas ao setor de serviços, que em geral empregam trabalhadores menos escolarizados e produtivos, em respeito às medidas de isolamento para conter a propagação do novo coronavírus. Nos anos seguintes, com a normalização das atividades, esses trabalhadores voltaram às estatísticas da população ocupada, e o nível de informalidade do mercado de trabalho superou em quase 1 ponto percentual o observado em 2019, pré-pandemia.



Fonte: PNADC. Elaborado por Observatório da Produtividade Regis Bonelli - FGV IBRE.

“Sem uma melhora da escolaridade, entretanto, a taxa de informalidade entre os trabalhadores brasileiros seria quase 15 pontos percentuais maior”, ressalta o pesquisador do IBRE.

Veloso afirma que o mesmo cuidado deve ser tomado ao se observar a evolução do rendimento médio real. Isso porque, de acordo a levantamento com base na PNADC, o efeito da pandemia nos salários favoreceu os trabalhadores menos escolarizados e penalizou os com mais anos de estudo. Os pesquisadores identificaram que no quarto trimestre de 2022 o rendi-

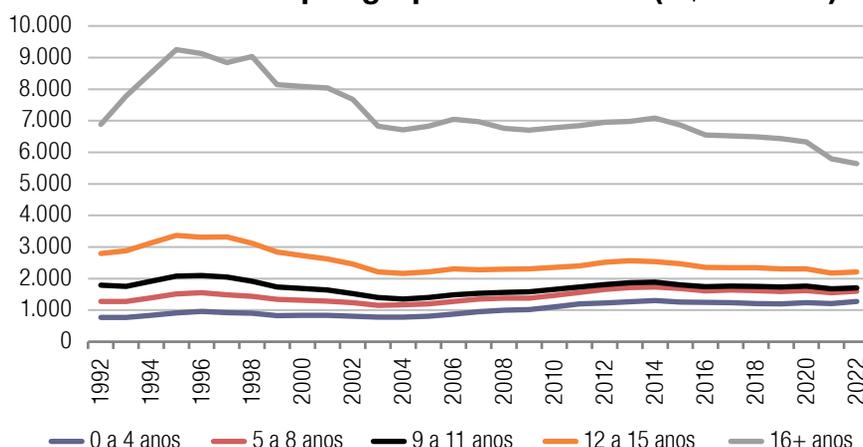
mento habitual dos trabalhadores com ensino superior era 9% menor do que em 2019, enquanto os trabalhadores com ensino médio incompleto verificaram um aumento de 4%. Veloso afirma que essa redução da desigualdade salarial também foi observada nos Estados Unidos. “Estudo liderado pelo professor David Autor, do MIT, aponta um aumento da demanda por trabalhadores menos qualificados naquele país nesse mesmo período, e uma redução de cerca de 25% na desigualdade salarial acumulada pelos Estados Unidos nos últimos 40 anos”, afirma,

destacando que entre os trabalhadores que auferiram ganhos está a camada mais jovem da população, que em geral costuma ser a mais penalizada.

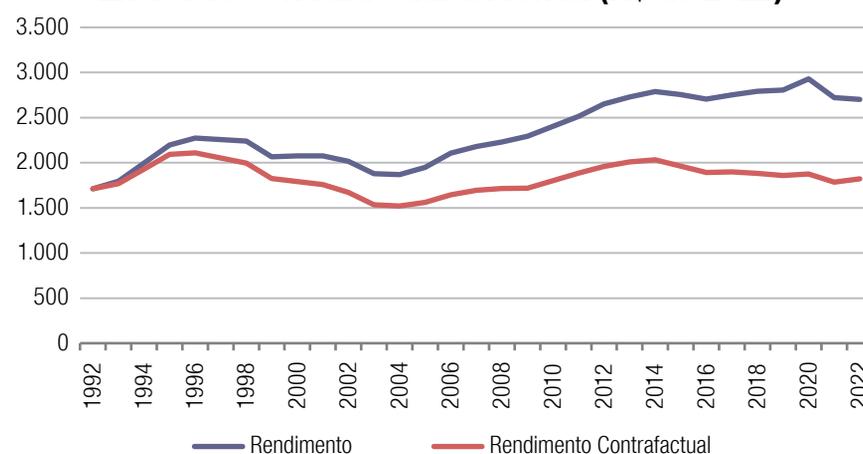
Para Veloso, esse comportamento do mercado de trabalho observado tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos pode ser reflexo de características conjunturais comuns – por exemplo, o fato de a taxa de participação, ou seja, o percentual de pessoas em idade para trabalhar que procuram emprego ou estão empregadas – ainda não ter se recuperado da queda observada na pandemia. Essa redução de oferta, lembra, pode colaborar para ampliar a pressão em um mercado que já opera no nível ou acima da taxa de desemprego de equilíbrio. A necessidade de se operar políticas contracionistas que desacelerem a atividade para conter a trajetória inflacionária, entretanto, tende a tornar esse comportamento temporário. Por outro lado, desafios de natureza estrutural – como o aumento da automação – também podem trazer implicações estruturais para o emprego, em diferentes níveis de qualificação, que também precisam ser estudados.

Fernando de Holanda Barbosa resalta, entretanto, que esse movimento recente não afeta os resultados observados pelos pesquisadores na relação escolaridade/rendimentos. “Ainda que o rendimento não esteja crescendo na ponta, a média observada aumenta”, diz, revelando que, no contrafactual calculado pelos pesquisadores, o rendimento médio real no agregado seria 32% menor se os trabalhadores apresentassem o mesmo perfil de escolaridade que se tinha no Brasil do início da década de 1990. Barbosa também des-

Rendimento real por grupo educacional (R\$ de 2022)



Exercício contrafactual da renda (R\$ de 2022)



Fonte: PNADC. Elaborado por Observatório da Produtividade Regis Bonelli - FGV IBRE.

taca que o fato de a qualidade do ensino deixar a desejar na média do país é um elemento que ainda joga contra nessa partida por melhores salários. “Se o país consegue ampliar a escolaridade, mas a qualidade média do ensino é ruim, isso dificulta aumentos salariais dentro de cada grupo”, afirma, indicando que essa é uma tarefa ainda pendente do país.

Os pesquisadores do FGV IBRE apontam que o menor impacto da educação no mercado de trabalho identificado no estudo se dá na taxa de desemprego. No agregado, a diferença entre a taxa observada em 2022 e no exercício

contrafactual é de 0,1 ponto percentual (de 9,3% para 9,4%), distância que não se altera muito no horizonte observado, nunca chegando a 1 ponto percentual. Uma justificativa para esse resultado é o fato de o grupo de menor escolaridade ter a menor taxa de participação no mercado de trabalho – e se boa parte desse grupo sequer busca uma oportunidade, tampouco serão contabilizados na taxa de desemprego. “Nossa percepção é de que essa diferença ainda se ampliará na próxima década, conforme a escolaridade continue avançando”, afirma Barbosa. 

Sem pressa para arrumar a casa



Como destacaram os pesquisadores do FGV IBRE, cruzar a fronteira quantitativa na educação brasileira, medida em aumento de anos de escolaridade, foi definitivo para melhorias no panorama do mercado de trabalho nas últimas décadas. A partir daí, os esforços por aprimoramentos passaram a se concentrar no alcance de outro marco: o da qualidade. Antes mesmo da chegada da pandemia, os resultados refletidos nos exames internacionais de avaliação de aprendizado deixavam claro a distância que o país ainda tinha a percorrer. Na edição de 2018 do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), que examina o desempenho de jovens de 15 anos em leitura, matemática e ciências, a proporção de estudantes com nível adequado no Brasil era menos da metade da registrada entre jovens dos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O pior quadro foi o do aprendizado de matemática, onde apenas 12,3% obtiveram nível satisfatório, contra 48,2% na média da OCDE.

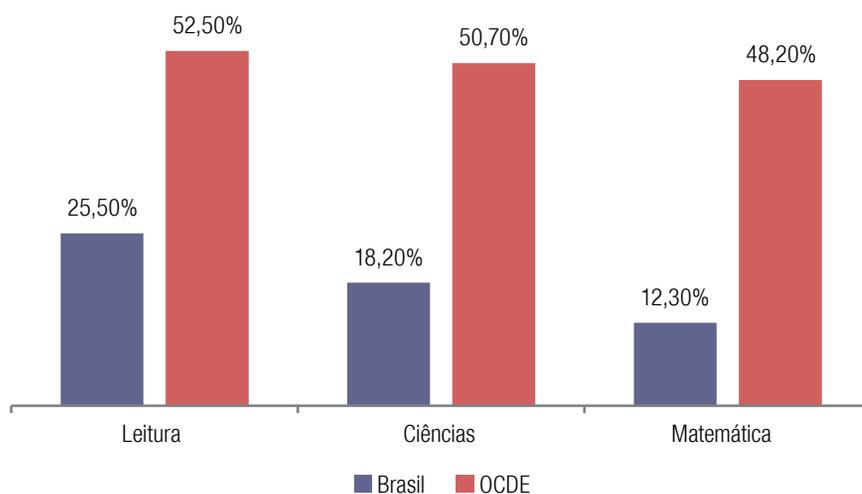
Como aponta Claudia Costin, diretora do Centro de Excelência e

Inovação em Políticas Educacionais (FGV Ceipe), na entrevista do mês (pág. 12), ao olhar essa foto é preciso considerar os ganhos conquistados pelo país em uma série mais longa de resultados. “No caso do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), aplicado a cada dois anos, o Brasil registra melhoras nos anos iniciais do fundamental desde 2005. Nas últimas cinco avaliações, incluindo a de 2019, também melhoramos nos anos finais do fundamental, ainda que não na mesma proporção

que nos anos iniciais. E, no terceiro ano do ensino médio, em 2019 finalmente registramos uma melhora, depois de ficarmos estagnados num patamar baixíssimo, de 3,5 de Ideb, que é o índice que mede a qualidade da educação”, resume. “As melhoras são lentas, não são as que a gente gostaria, mas são notórias.”

Ainda não há um mapeamento completo dos prejuízos educacionais provocados pelos quase dois anos de afastamento das salas de aula na pandemia. Os resultados

Desempenho do Brasil e dos países-membros da OCDE no Pisa (2018)



Fonte: Firjan/PNUD, com dados PISA (2018)/OCDE.

Saeb de 2021 têm sido tomados com cautela pelos especialistas, devido a elementos como um nível de participação mais baixo do que em edições anteriores e o fato de as redes de ensino terem tratado a questão da aprovação de formas diferentes – algumas adotando a aprovação automática – o que compromete a possibilidade de comparar esse resultado ao de edições anteriores. Vale lembrar que o Ideb é calculado com base em dois elementos: as taxas de aprovação dos estudantes em determinado ano e as médias de desempenho nas avaliações do Saeb. “Teremos um cenário mais claro com os resultados da prova que será aplicada este ano”, diz Claudia. As perspectivas não são exatamente otimistas. “É preciso somar ao contexto da pandemia o fato de que, desde a redemocratização, nunca tivemos um período tão longo sem gestão federal adequada para coordenar políticas de indução

a partir de prioridades estratégicas, e apoiar estados e municípios tecnicamente”, afirma Priscila Cruz, presidente-executiva da ONG Todos pela Educação.

Um dos exemplos mais ilustrativos dessa dificuldade, apontam os especialistas, é o caso do novo ensino médio. Em linhas gerais, o projeto que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional aprovado em 2017, no governo Michel Temer, consiste em uma ampliação do tempo mínimo do estudante na escola e uma nova organização curricular, que passou a ser dividida em uma base nacional comum (a BNCC), e outra parte apoiada em itinerários formativos, em que os estudantes podem escolher as áreas de conhecimento que desejam aprofundar. Devido a problemas na implementação, iniciada em 2022, o modelo foi alvo de críticas e alimentou um movimento em defesa de sua revogação. Em março, o go-

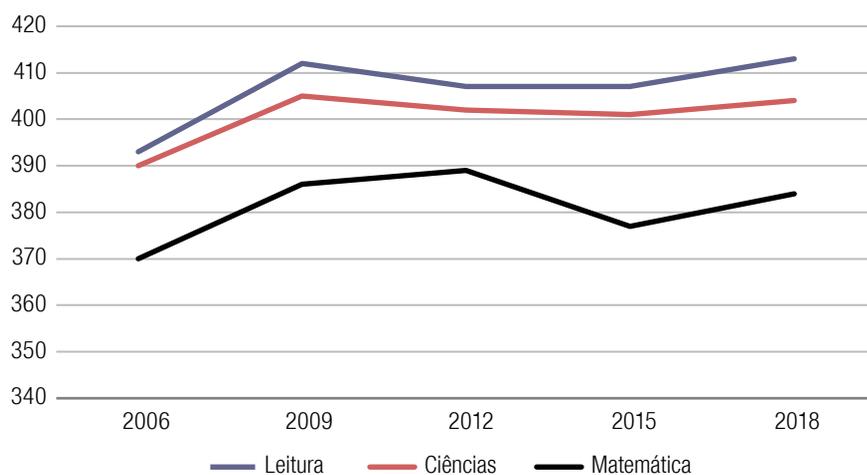
verno Lula decidiu colocar um freio de arrumação no sistema ao suspender o cronograma da reforma – que inclui adaptações no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) – e abrir consulta pública para ouvir estudantes, professores e gestores sobre suas experiências, visando a uma reestruturação do sistema. O prazo da consulta é de 90 dias, aos quais se somarão outros 30 para elaboração do relatório final.

“Precisamos ser honestos com a sociedade e dizer que é preciso, sim, ter um novo ensino médio que aumente o interesse dos alunos em estar na escola, reduza a evasão, transformando o modelo antigo, que era um cemitério de talentos, a partir da flexibilizando a educação, unindo ensino regular com profissional”, defende Fernando Abrucio, da FGV Eaes. “Mas acreditar que se possa resolver um problema de quatro anos em quatro meses é ingenuidade, desconhecimento de como funciona a gestão pública ou má-fé”, diz. “Além de ficar muito tempo sem diretrizes federais, a pandemia deixou – no cálculo mais modesto – cerca de 5 milhões de alunos sem sequer educação remota”, destaca, alertando para a necessidade de se observar, também, a fragilidade emocional dos estudantes advinda desse processo.

“Em se tratando de uma agenda tão prioritária, para a qual o Todos pela Educação tem cobrado urgência, pode parecer estranho dizer isso, mas o fato é que hoje precisamos ter um pouco de paciência”, concorda Priscila. “Se quisermos recuperar o tempo

Evolução dos resultados do Brasil no Pisa

(resultado em pontos)

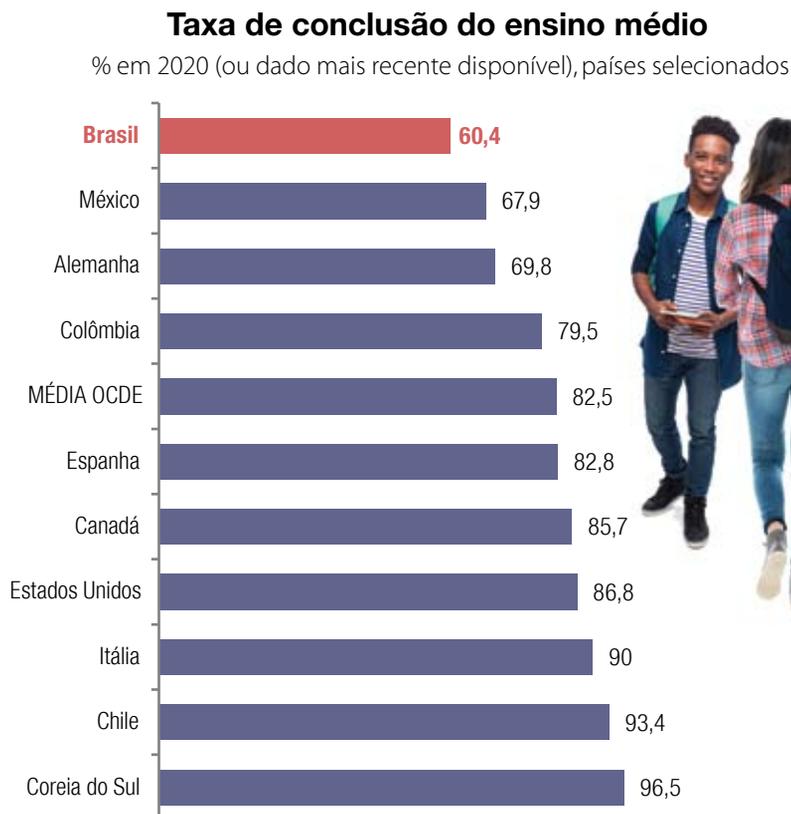


Nota: A média da OCDE em 2018 foi de 487 pontos em leitura e 489 pontos em matemática e ciências.

Fonte: Firjan/PNUD com dados PISA (2018)/OCDE.

perdido rapidamente, podemos cometer um erro grave, de apoiar ações populistas, sem lastro orçamentário e de planejamento. Neste momento, cada passo dado tem que ser muito sólido, justamente porque perdemos muito tempo.” Entre os pontos de reformulação do ensino médio defendidos pelo Todos pela Educação, Priscila destaca a eliminação do teto de horas, para não comprometer o equilíbrio curricular entre formação básica e itinerários das escolas que já operam em tempo integral. Além disso, recomenda uma melhor definição dos itinerários formativos. “Os itinerários não podem ser o que temos hoje, uma situação que, no limite, permite infinitas possibilidades, por falta de diretrizes. Afinal, é preciso amarrar tudo com o Enem, com formação de professores, material didático. Tem que ter um documento de diretrizes que dê a moldura para isso”, defende.

Priscila afirma que o novo governo tem mostrado consciência dessa situação, com os dois principais nomes do MEC – o ministro Camilo Santana e a secretária-executiva Izolda Cela –, com notória experiência em política educacional, desenvolvida com sucesso no estado do Ceará. Além da sensibilidade já demonstrada por ambos em vários temas – como a alfabetização na idade certa e a conectividade nas escolas –, a líder do Todos destaca o esforço por restabelecer pontes com estados e municípios no campo da educação básica. “Não existe política para a educação básica que não passe por esses entes, que têm a atribuição constitucional da gestão das redes,



Fonte: OCDE, *Education at a Glance*. Disponível em: <https://rebrand.ly/1d553eo>.

e esse é um trabalho que demanda tempo, construção um a um. E é o que está acontecendo.”

Na avaliação de Abrucio, apesar de ser uma agenda que não oferecerá resultados no curto prazo, há sinalizações não triviais que o governo pode fazer de forma mais célere, em áreas que também sofreram descaso nos últimos anos. E nas quais já se observam alguns anúncios, como a medida provisória que prevê a retomada de mais 3 mil obras do FNDE paralisadas, envolvendo R\$ 6 bilhões de investimentos, e a recomposição de recursos para merenda escolar, com reajustes que variam de 28% a 39%. O professor da FGV Eaesp lembra que, além de planejamento, parte das demais políticas

também dependem da definição do novo arcabouço fiscal. “Sem uma racionalidade econômica de médio e longo prazo, não há como definir orçamento para políticas públicas. Quando a nova regra for aprovada, o Ministério do Planejamento provavelmente terá que rever a Lei de Diretrizes Orçamentárias”, diz. No caso do novo ensino médio, exemplifica Abrucio, apesar de a parcela federal desse ensino ser pequena, será preciso prover uma caixa de ferramentas para ajudar estados e municípios. “Enquanto não tiver arcabouço fiscal, entretanto, as declarações, por melhor que sejam, não passarão de grandes truísmos. Ainda faltará materialidade, que é o que se está buscando agora”, conclui. ■