

# EDUCAÇÃO

**POLÍTICAS SOCIAIS:** acompanhamento e análise



## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

# **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, 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.

### **Presidente**

Erik Alencar de Figueiredo

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

André Sampaio Zuvanov

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flavio Lyrio Carneiro

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

João Maria de Oliveira

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Herton Ellery Araújo

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (substituto)**

José Eduardo Malta de Sá Brandão

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

URL: <http://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 da Economia.

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**

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

#### **Colaboradores**

Educação

Milko Matijasic

Carolina Esther Kotoviz Rolon

Sérgio Luiz Doscher da Fonseca

## EDUCAÇÃO<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

O capítulo relativo à educação do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* imediatamente anterior a este chamou a atenção para o problema das fortes desigualdades sociais que afetam o ensino no Brasil e seus riscos, no contexto da pandemia da covid-19 (Ipea, 2021). Este estudo busca revelar como os temores relativos às desigualdades sociais descritos por Ipea (2021) eram reais, considerando os indicadores estatísticos de cunho federal e o acompanhamento das políticas públicas educacionais nesse âmbito.

A educação está basicamente concentrada nas esferas estaduais e municipais, no âmbito do ensino básico. O ensino superior, por sua vez, é marcado por uma maciça presença privada, e as instituições públicas, embora possuam uma decidida participação federal, são dotadas de autonomia de gestão, limitando as eventuais ações desejadas pelo Poder Executivo. No entanto, a despeito disso, o governo federal possui amplos recursos de poder em matéria de regulamentação e de dotação orçamentária que atuam de forma decisiva em matéria de educação.

Para lidar com o universo da educação e suas complexidades e singularidades, houve um esforço em apresentar dados, indicadores e informações de ordem legal com vistas a sistematizar o cenário. Informações fornecidas, em 2020, pelo Censo da Educação Básica (CEB), pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19, pela legislação e pelos indicadores orçamentários para o governo federal são importantes e já permitem verificar, ao menos em parte, o que vem acontecendo em meio à pandemia.

Para analisar esses desafios, o estudo será composto, além desta introdução, pela seção 2, que destaca a percepção das famílias e das escolas de ensino básico em relação às políticas públicas adotadas no período, além das ações das instituições federais de ensino superior (Ifes) para lidar com esse cenário; pela seção 3, que apresenta as iniciativas federais no âmbito da educação básica, medidas legais de regulação do ensino superior e acompanhamento multifacetado do orçamento nos últimos anos; e pela seção 4, que traz as conclusões do estudo.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/educacao>

## 2 ENSINO BÁSICO E SUPERIOR: CONJUNTURA EM MEIO À PANDEMIA

A pandemia da covid-19, ainda em curso, gerou rupturas e necessidade de adaptação aos desafios do isolamento social para os sistemas de ensino mundo afora. Ipea (2021) analisou as ações e respostas no sistema educacional brasileiro à pandemia em sua fase inicial. Neste estudo, serão destacadas as pesquisas que buscaram medir as reações ao fechamento das escolas. Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da PNAD Covid-19, e o Censo Escolar para a educação básica de 2020,<sup>2</sup> com abrangência nacional, apresentaram a perspectiva das famílias – no primeiro caso – e das escolas – no segundo – sobre o que aconteceu. Para facilitar a exposição da argumentação, esta seção será subdividida em três partes, enfocando, em primeiro lugar, a percepção das famílias sobre as ações durante a pandemia; em segundo, a reação das escolas do ensino básico; e, por fim, as ações empreendidas pelas Ifes, nesse mesmo âmbito.

### 2.1 Atividades remotas das populações entre 6 e 29 anos de idade<sup>3</sup>

O IBGE utilizou a PNAD Covid-19 para substituir a PNAD Contínua, considerando as necessidades de afastamento das pessoas em meio à pandemia da covid-19, ainda vigente. A PNAD Covid-19 foi realizada por telefone entre julho e novembro de 2020, apresentando perguntas específicas para os domicílios em termos de educação.

Considerando a adoção generalizada das universidades federais à modalidade de educação remota, a preocupação central da PNAD Covid-19 nesse tema era o acesso, os motivos da ausência e a dedicação dos alunos aos estudos. Como foi mantida a estrutura tradicional da PNAD, em termos de cobertura geográfica e por amostragem de segmentos sociais significativos da população, a opção deste estudo foi a de adotar distinções por: sexo, Grandes Regiões geográficas e renda *per capita* domiciliar que se apresentam, conforme apontaram Rolon e Matijascic (2020; 2021), como relevantes para a educação brasileira. Além disso, os resultados foram apresentados por faixas etárias, ou seja: 6 a 10 anos, previstos para o ensino fundamental nos anos iniciais; 11 a 14 anos, para os anos finais; 15 a 17 anos, para o ensino médio; e 18 a 24 anos, para o ensino superior na etapa de graduação. Cabe destacar que a PNAD Covid-19 abrangeu escolas públicas e privadas, não sendo possível dissociar estas modalidades.

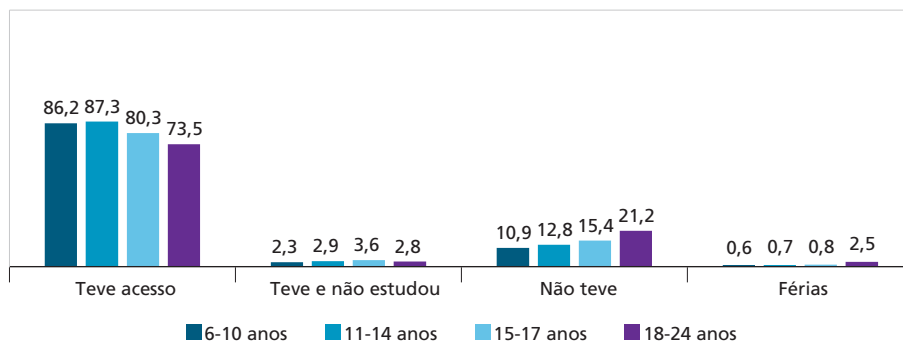
2. Para mais informações, acessar o link: <<https://bit.ly/3OBZbLx>>.

3. Esta subseção contou a tabulação de dados de Raul Henrique Athayde Braz, do projeto Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc)/Ipea.

A despeito das limitações de uma pesquisa por telefone, os resultados permitem compreender e planejar as ações futuras em matéria de políticas educacionais. Um dos problemas mais essenciais, conforme aponta o gráfico 1, foi a falta de atendimento de parte da população que frequenta escolas.

GRÁFICO 1

**Acesso a atividades remotas no Brasil, segundo os anos de idade (set. 2020)**  
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3M3fvD6>>.

O gráfico 1 revela que, em setembro de 2020, mais de 73% dos alunos em todas as faixas etárias tinham acesso ao conteúdo necessário para realizar atividades remotas. Esses resultados superaram 86% no ensino fundamental, cujas faixas etárias se estendem entre 6 e 14 anos de idade. No ensino médio, entre 15 e 17 anos, e, especialmente, no superior, entre 18 e 24 anos, esses valores se reduzem bastante. A contrapartida disso são os resultados de quem não estudou, cujo comportamento por faixas etárias foi o inverso e, em geral, crescente com o aumento da idade. Os indicadores dos que estavam em férias eram negligenciáveis, e os que tinham acesso e não estudaram representaram um volume maior, especialmente nas idades previstas para o ensino médio.

A tabela 1 focaliza os que não tiveram acesso ao ensino remoto e os que tiveram, mas não estudaram na semana anterior à coleta de dados da PNAD Covid-19. As regiões mais carentes, como a Norte e a Nordeste, e as faixas de renda menores, como as inferiores a 0,5 salário mínimo (SM) *per capita*, revelaram as maiores dificuldades de acesso, com patamares bem inferiores aos das regiões mais abastadas ou das famílias com maiores rendimentos. As diferenças entre homens e mulheres foram reduzidas nas faixas etárias mais novas, contudo evoluíram com o tempo em favor das mulheres em termos de maior participação nas atividades remotas.

TABELA 1

**Acesso a atividades remotas e não realização de atividades, segundo sexo, Grandes Regiões e renda familiar *per capita*, por faixas etárias (set. 2020)**  
(Em %)

Variáveis selecionadas	Teve acesso, mas não utilizou				Não teve acesso			
	6-10 anos	11-14 anos	15-17 anos	18-24 anos	6-10 anos	11-14 anos	15-17 anos	18-24 anos
Brasil	2,3	2,9	3,6	2,8	10,9	12,8	15,4	21,2
Feminino	2,2	2,7	3,0	2,0	10,6	12,2	13,4	19,0
Masculino	2,5	3,1	4,2	3,7	11,2	13,3	17,3	23,5
Norte/Nordeste	2,0	2,7	3,4	2,9	17,9	21,8	27,1	33,5
Sudeste/Sul/ Centro-Oeste	2,6	3,0	3,8	2,8	6,3	6,4	7,4	12,9
Até 0,5 SM	2,9	3,7	4,3	3,0	15,8	19,3	21,4	31,4
De 0,5 SM a 1,5 SM	2,5	3,3	4,0	3,4	11,7	12,8	15,8	23,5
De 1,5 SM a 3,0 SMs	2,1	1,7	2,9	3,0	5,8	6,5	9,7	16,2
Mais de 3,0 SMs	0,8	0,5	1,3	1,3	3,0	3,0	4,1	10,9

Fonte: Microdados da PNAD Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3M3fvD6>>.

TABELA 2

**Realização de atividades escolares em casa, segundo sexo, Grandes Regiões e renda familiar *per capita*, por faixas etárias (ago. 2020)**  
(Em %)

Variáveis	6-10 anos	11-14 anos	15-17 anos	18-24 anos
Brasil	83,2	80,7	77,1	65,5
Feminino	83,3	81,6	79,9	68,1
Masculino	83,2	79,7	74,5	62,7
Norte/Nordeste	74,1	70,3	65,1	53,9
Sudeste/Sul/Centro-Oeste	89,2	88,1	85,3	73,2
Até 0,5 SM	75,6	72,7	70,2	57,9
De 0,5 SM a 1,5 SM	82,3	80,0	75,4	63,6
De 1,5 SM a 3,0 SMs	90,4	88,8	86,1	70,5
Mais de 3,0 SMs	95,2	94,8	91,0	71,5

Fonte: Microdados da PNAD Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3M3fvD6>>.

A tabela 2 revela que as diferenças para a realização de atividades escolares remotas foram importantes em todas as idades, reproduzindo as desigualdades preexistentes, segundo Matijascic e Rolon (2021), entre a educação básica e o ensino superior. Os resultados revelaram que o atendimento escolar caiu com o avanço da idade e foram muitos os problemas decorrentes da falta de frequência às atividades remotas.

TABELA 3

**Motivo da ausência de realização de atividades escolares em casa, segundo sexo, agregados regionais e renda familiar *per capita*, por faixas etárias (nov. 2020)**  
(Em %)

Idade	Variável	Falta de equipamento	Indisponibilidade de banda larga	Problemas de saúde	Problemas domésticos	Falta de concentração	Outros
6-10 anos	Brasil	20,9	32,0	3,1	0,9	21,4	21,6
	Feminino	20,8	33,9	3,3	1,4	23,2	17,4
	Masculino	21,0	30,0	2,8	0,5	19,5	25,8
	Norte/Nordeste	36,4	30,8	3,6	0,0	13,1	16,2
	Sudeste/Sul/Centro-Oeste	13,2	32,7	2,8	1,4	25,6	24,3
	Até 0,5 SM	23,8	33,4	6,0	1,9	14,6	20,4
	De 0,5 SM a 1,5 SM	25,2	23,1	0,3	0,5	26,7	24,2
	De 1,5 SM a 3,0 SMs	4,0	52,7	4,5	0,0	18,3	20,4
	Mais de 3,0 SMs	0,0	48,9	0,0	0,0	41,8	9,3
11-14 anos	Brasil	23,6	35,7	1,7	1,6	20,1	17,2
	Feminino	30,6	32,3	1,3	1,2	16,2	18,4
	Masculino	19,3	37,8	1,9	1,9	22,5	16,5
	Norte/Nordeste	31,8	34,4	3,4	2,7	16,9	10,8
	Sudeste/Sul/Centro-Oeste	18,3	36,6	0,6	1,0	22,2	21,3
	Até 0,5 SM	28,6	34,9	3,0	2,4	15,5	15,7
	De 0,5 SM a 1,5 SM	23,6	35,9	0,5	1,0	19,1	19,8
	De 1,5 SM a 3,0 SMs	9,9	44,3	1,8	0,0	34,8	9,2
	Mais de 3,0 SMs	0,0	0,0	0,0	10,5	54,3	35,1
15-17 anos	Brasil	24,5	21,6	2,1	4,6	26,4	20,8
	Feminino	30,1	24,0	3,1	7,3	19,1	16,4
	Masculino	19,7	19,5	1,2	2,3	32,7	24,6
	Norte/Nordeste	25,5	29,8	1,9	2,2	26,1	14,5
	Sudeste/Sul/Centro-Oeste	23,9	17,1	2,2	5,9	26,6	24,3
	Até 0,5 SM	21,4	31,5	5,5	4,2	19,3	18,1
	De 0,5 SM a 1,5 SM	31,6	16,4	0,0	3,8	28,3	19,9
	De 1,5 SM a 3,0 SMs	18,6	17,6	0,0	9,0	32,4	22,3
	Mais de 3,0 SMs	0,0	0,0	0,0	0,0	49,6	50,4
18-24 anos	Brasil	14,2	20,5	3,2	7,1	27,4	27,6
	Feminino	7,2	22,5	2,4	16,1	15,9	35,9
	Masculino	18,4	19,2	3,7	1,9	34,1	22,7
	Norte/Nordeste	19,1	27,2	2,6	8,2	11,6	31,3
	Sudeste/Sul/Centro-Oeste	10,5	15,2	3,6	6,3	39,6	24,8
	Até 0,5 SM	14,1	36,1	24,0	18,8	24,0	18,8
	De 0,5 SM a 1,5 SM	6,1	18,2	30,2	30,4	30,2	30,4
	De 1,5 SM a 3,0 SMs	31,1	12,5	10,8	36,6	10,8	36,6
	Mais de 3,0 SMs	4,1	0,0	74,1	18,7	74,1	18,7

Fonte: Microdados da PNAD Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3M3fvD6>>.

As diferenças favoráveis às mulheres se mantiveram no contexto da pandemia, embora tenham sido as menores entre todas, apesar de crescentes com o avanço da idade. Nas Grandes Regiões demográficas, essas diferenças são ainda mais evidentes, visto que os alunos do Norte/Nordeste ficaram em nítida desvantagem. Por fim, essas diferenças também são significativas em termos da renda domiciliar *per capita*, pois as diferenças entre cada segmento são relevantes e tendem a crescer com o avanço das idades.

A tabela 3 revela que existem diversas dificuldades para não se ter realizado as atividades na modalidade remota entre homens e mulheres. A falta de concentração e outros motivos predominaram entre os homens, ao passo que problemas de saúde e domésticos tiveram mais importância para as mulheres. A indisponibilidade de banda larga ou equipamentos também é maior entre os homens no ensino fundamental II e no ensino médio.

As diferenças de renda são de grande relevância para explicar a falta de presença em atividades escolares remotas. Para aqueles com renda *per capita* mais baixa, a indisponibilidade de equipamentos computacionais como computadores, *tablets* ou *smartphones* é um problema central que diminui com a evolução da renda, tornando-se negligenciável e até inexistente para os mais abastados.

O mesmo raciocínio valeu para a disponibilidade de banda larga, em uma escala ainda maior, destacando um problema que já se verificava anteriormente, conforme apontou Ipea (2021). Problemas de saúde na família ou outros problemas domésticos apresentam um perfil similar, embora tenham indicadores menores, quando comparados à indisponibilidade de banda larga ou de equipamento computacional. A falta de concentração, em contrapartida, apresenta resultados opostos, afetando os mais abastados. A coluna *outros problemas* apresentou um resultado que não foi detalhado. Nessa coluna, encontram-se os problemas relativos à perda de emprego dos alunos ou de seus familiares, exigindo a sua atuação no sentido de tentar complementar a renda domiciliar, afetando, sobretudo, as faixas etárias com quinze anos ou mais.

A tabela 3 também destacou as questões regionais. As diferenças regionais apresentam similaridade com as categorias de renda *per capita* domiciliar, ou seja, o Norte/Nordeste, cuja situação social é mais vulnerável, obteve resultados piores na disponibilidade de banda larga e equipamentos, ao passo que, nas regiões mais abastadas, os problemas de falta de concentração e os chamados outros problemas obtiveram uma participação maior.



A tabela 4 revela o número de horas diárias dedicadas ao estudo no período da pandemia, caracterizado pelas atividades de educação em regime remoto.

**TABELA 4**  
**Horas diárias de atividades escolares em casa, segundo sexo, Grandes Regiões e renda familiar *per capita*, por faixas etárias (ago. 2020)**  
(Em %)

Faixa etária	6-10 anos		11-14 anos		15-17 anos		18-24 anos	
	2 a 5	5 e mais	2 a 5	5 e mais	2 a 5	5 e mais	2 a 5	5 e mais
Número de horas diárias								
Brasil	46,8	6,7	52,6	9,5	51,8	12,6	56,7	13,5
Feminino	47,5	6,5	54,4	9,9	54,2	13,5	57,3	14,7
Masculino	46,1	6,8	50,9	9,1	49,3	11,7	56,2	12,2
Norte/Nordeste	43,5	5,5	49,4	7,1	50,2	9,9	53,6	10,3
Sudeste/Sul/Centro-Oeste	48,6	7,3	54,5	10,8	52,6	14,0	58,3	15,1
Até 0,5 SM	41,2	5,4	48,2	6,3	49,3	9,6	53,3	11,0
De 0,5 SM a 1,5 SM	44,8	5,3	53,2	7,3	51,7	10,4	56,2	11,4
De 1,5 SM a 3,0 SMs	50,3	7,9	54,8	10,3	55,1	13,6	60,5	12,2
Mais de 3,0 SMs	59,6	11,8	57,5	24,3	52,2	28,1	55,7	22,3

Fonte: Microdados da PNAD Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3M3fvD6>>.

A tabela 4 indica que o número de horas dedicadas ao estudo no Brasil é maior entre as mulheres do que entre os homens em todas as idades, e isso se eleva ao longo do tempo.

Nas Grandes Regiões, os estudantes do Norte/Nordeste apresentaram uma dedicação aos estudos menor que a das demais em todas as etapas de ensino. Dividir o Brasil em apenas dois grupos regionais omite muitas situações específicas de escolas das regiões mais vulneráveis que, no entanto, apresentam resultados satisfatórios em termos de desempenho, conforme atesta a experiência do Ceará no ensino primário. Isso remete à análise relativa à renda *per capita* domiciliar, na qual os estudantes que integram famílias com rendimentos menores apresentam um volume total de estudos mais reduzido que os demais.

A tabela 5 apresenta informações similares à anterior, com destaque para o número de dias dedicados aos estudos por parte dos alunos.

TABELA 5

**Dias da semana dedicados a atividades escolares em casa, segundo sexo, Grandes Regiões e renda familiar *per capita*, por faixas etárias (ago. 2020)**  
(Em %)

Faixa etária	6-10 anos		11-14 anos		15-17 anos		18-24 anos	
	2 a 5	5 e mais	2 a 5	5 e mais	2 a 5	5 e mais	2 a 5	5 e mais
Número de dias da semana								
Brasil	71,0	3,0	71,0	3,1	67,5	3,3	63,1	3,9
Feminino	70,8	2,9	72,5	3,3	69,6	3,6	63,8	3,9
Masculino	71,2	3,1	69,5	2,9	65,3	2,9	62,4	4,0
Norte/Nordeste	68,8	3,2	67,6	3,5	63,3	3,6	58,3	3,8
Sudeste/Sul/Centro-Oeste	72,3	2,9	73,0	2,9	69,7	3,1	65,5	4,0
Até 0,5 SM	67,2	3,1	64,6	3,8	63,1	4,2	61,8	3,1
De 0,5 SM a 1,5 SM	68,3	2,9	70,3	2,4	66,7	2,7	60,9	4,1
De 1,5 SM a 3,0 SMs	73,9	3,3	74,5	2,9	69,0	2,4	64,3	3,6
Mais de 3,0 SMs	83,9	2,6	83,9	4,8	80,3	4,9	67,0	5,0

Fonte: Microdados da PNAD Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3M3fvD6>>.

A tabela 5 revela que, em muitas faixas etárias, os alunos utilizam mais dias que as alunas para efetuar os seus estudos. Talvez isso compense o menor número de horas diárias. Quando o foco é a renda domiciliar *per capita*, as famílias com maior nível de rendimento são as que apresentaram alunos com uma maior dedicação aos estudos, especialmente nas etapas iniciais da educação.

Os resultados mais frágeis observados nas regiões e famílias mais vulneráveis refletem um cenário em que as moradias são precárias e, em geral, não existe um espaço reservado e adequado ao estudo dos alunos. Esse é um problema que, recorrentemente, foi apontado pelos estudiosos e que, no contexto da covid-19, com a premente necessidade de isolamento social, acabou por atingir duramente aqueles com condições econômicas mais vulneráveis, havendo o risco, inclusive, de elevar as fortes desigualdades que sempre caracterizaram a educação no Brasil.

## 2.2 Resposta do ensino básico à pandemia de covid-19

A pandemia de covid-19 marcou profundamente o ano letivo de 2020 em todas as escolas de educação básica do país. Com o objetivo de conhecer as estratégias adotadas pelas escolas, tanto públicas quanto privadas, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), responsável pela elaboração de pesquisas estatísticas e indicadores educacionais, incluiu um suplemento ao Censo Escolar 2020. Essa foi uma iniciativa importante do Inep para produzir conhecimento confiável e em nível nacional capturando as estratégias desenvolvidas no nível das escolas.

O instituto realiza, anualmente, o Censo Escolar da Educação Básica. As informações deste levantamento são coletadas de forma eletrônica, declaradas pela escola, e o diretor é responsável pela veracidade das informações. O Censo Escolar 2020 sofreu algumas adaptações devido às suspensões das aulas presenciais em todo país em decorrência da pandemia de covid-19. As informações relativas à matrícula

inicial tiveram como referência 11 de março de 2020, data imediatamente anterior à publicação do primeiro decreto de fechamento das escolas (Inep, 2021a). A coleta das informações relativas à situação do aluno foi realizada entre fevereiro e maio de 2021, pois é depois que termina o ano letivo que as escolas informam se o aluno foi aprovado, reprovado ou evadiu. Nesta edição do Censo Escolar, o Inep criou um suplemento ao Censo Escolar 2020 que as escolas responderam no momento de coleta de informações sobre a situação do aluno, ou seja, no início de 2021. O questionário do suplemento intitulado *Resposta educacional à pandemia de covid-19* perguntou sobre as ações e medidas que elas adotaram para se adaptar às restrições impostas pelo fechamento das escolas. A análise a seguir utiliza os dados divulgados pelo Inep relativos a essa pesquisa.<sup>4</sup>

O país contava com 179.533 escolas de educação básica com matrícula inicial declarada no Censo Escolar 2020. Destas, 168.739 responderam à pesquisa sobre as respostas educacionais à covid-19.<sup>5</sup> O percentual de escolas públicas que responderam ao suplemento do Censo Escolar foi superior ao das escolas privadas, sendo 83,2% o percentual de respostas destas e 97,2% o daquelas. Os dados apresentados correspondem a esse universo de 94% das escolas de educação básica que responderam à pesquisa.

A suspensão das aulas presenciais da educação básica no ano letivo de 2020 durou, em média, 242 dias no Brasil. As escolas privadas ficaram, em média, 232 dias com aulas presenciais suspensas, doze dias a menos do que a média de suspensão das aulas presenciais em escolas das redes públicas de educação básica, que foi de 244 dias.

Durante o período de suspensão das aulas presenciais, 95,2% das escolas de educação básica declararam ter adotado alguma estratégia não presencial de ensino. Considerando as Grandes Regiões, o Sul apresentou a maior taxa de adoção de estratégias de ensino remoto: 98,2%, seguido de perto do Sudeste com 98,1% e da região Centro-Oeste com 97,6%. Na região Nordeste, 92,7% das escolas declararam ter adotado alguma estratégia de ensino remoto durante o fechamento das escolas, enquanto, na região Norte, esse percentual foi de 89,8%. Esse percentual é elevado e revela o esforço das escolas em se adaptar ao distanciamento social e à suspensão das aulas presenciais.

A pandemia lançou luz sobre o problema da inclusão digital das crianças e dos jovens brasileiros. No capítulo de educação da última edição do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (Ipea, 2021), foi discutido o acesso dos alunos da educação básica e do ensino superior ao ensino remoto emergencial e apresentada a

4. Um resumo dos principais resultados dessa pesquisa está disponível no site do Inep. Disponível em: <<https://bit.ly/3jBarcM>>. Acesso em: 24 nov. 2021.

5. A resposta ao Censo Escolar é obrigatória, mas nem todas as escolas responderam ao questionário do suplemento sobre as respostas à pandemia.

estimativa de que 5,8 milhões de alunos das redes públicas de ensino, da pré-escola à pós-graduação, não dispunham de acesso à internet.

A difusão da conexão digital foi alvo de políticas de distribuição de *chips* 3G/4G e/ou aparelhos celulares, *tablets* e computadores por parte de diversas secretarias de educação estaduais e de organizações não governamentais.<sup>6,7</sup> Com base na tabela 6, o percentual de escolas municipais que afirmaram ter participado de alguma dessas ações para promover a inclusão digital dos alunos foi pequeno: apenas 5,6% afirmaram que participaram de um programa com essa finalidade, enquanto mais de um terço das escolas estaduais e a totalidade das escolas federais tinham programas voltados para promover a inclusão digital de seus alunos.

Uma explicação para essa disparidade dentro da rede pública é a desigualdade nos recursos dos quais dispõem os entes para promover programas que necessitam de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, sendo os municípios mais pobres e de menor porte os mais desfavorecidos nesse quesito. No Norte e no Nordeste, o alcance dos programas de distribuição de *chips* e equipamentos para acessar a internet para fins pedagógicos foi menor, não contribuindo para a redução das desigualdades escolares.

TABELA 6  
**Estratégias das escolas para garantir o acesso às atividades de ensino remotas (2020)**  
(Em %)

Categories selecionadas	Disponibilização de internet, celulares e/ou computadores	Manutenção de canal de comunicação com a escola ou professores
Brasil	13,0	90,6
Federal	92,6	99,7
Estadual	36,3	95,6
Municipal	5,6	87,3
Privada	13,9	95,9
Urbana	15,7	95,4
Rural	6,7	79,2
Norte	7,1	72,6
Nordeste	8,7	88,3
Sudeste	15,1	96,1
Sul	21,5	96,0
Centro-Oeste	15,2	94,4

Fonte: Inep. Disponível em: <<https://bit.ly/3jBarcM>>.

6. O Ministério da Educação criou o programa Alunos Conectados, que atende apenas alunos da rede federal. Disponível em: <<https://bit.ly/3LXRIt8>>.

7. As secretarias de educação dos estados do Ceará, do Maranhão e de São Paulo são exemplos de governos estaduais que criaram programas de distribuição de *chips* aos alunos de suas redes. A ação da Central Única das Favelas (Cufa) é um exemplo de organização não governamental que distribuiu *chips* aos alunos de baixa renda em diversos estados brasileiros. Essa não é uma lista exaustiva, são apenas alguns exemplos de iniciativas para promover a conectividade entre os estudantes (Central..., 2020).

Houve um esforço das escolas em manter um canal de comunicação com alunos e seus pais durante o período de suspensão das aulas presenciais, que foi colocada em prática por 90,6% das escolas. O canal poderia ser um *e-mail*, um aplicativo de mensagens ou um número de telefone, por exemplo. As escolas localizadas em áreas rurais e aquelas localizadas na região Norte foram as que afirmaram em menor proporção manter algum canal de comunicação, dado que reforça a dificuldade em se garantir o acesso a tecnologias da informação e comunicação (TICs) nessas áreas, um problema de infraestrutura que não está restrito ao acesso à educação.

A quase totalidade das escolas (95,2%) declarou ter adotado alguma estratégia não presencial de ensino, e muitas optaram por mais de uma. A tabela 7 apresenta o percentual para cada estratégia, e a mais difundida foi a de disponibilização de materiais impressos para retirada na escola. Mais de 92% das escolas de educação básica afirmaram disponibilizar livros, apostilas e/ou atividades em folha, para retirada na escola ou a ser entregue na casa dos alunos. Esse dado é positivo, pois permite aos alunos sem acesso à internet e sem sinal de TV a continuação das atividades e exercícios pedagógicos durante a suspensão das aulas presenciais.

O percentual de escolas que forneceram materiais impressos foi elevado, tanto nas redes estaduais quanto nas municipais. Em todas as regiões, os percentuais registrados são acima dos 90%, com diferenças inter-regionais mínimas. Por sua vez, o percentual de escolas da rede privada que disponibilizaram materiais impressos ficou abaixo de 90%, mas é possível deduzir que a necessidade de materiais impressos por parte dos alunos matriculados na rede privada foi menor, pois estes têm meios para seguir atividades de ensino remoto. As escolas da rede federal foram as que menos afirmaram adotar a estratégia de entrega de materiais impressos, em contrapartida, como mostrou a tabela 6, a quase totalidade dessas escolas participou de alguma ação para garantir acesso à internet para fins pedagógicos aos seus alunos.

Outra forma difundida de prover materiais pedagógicos para o ensino remoto é a internet: 80% das escolas afirmaram se valer desse meio para disponibilizar vídeos, *podcasts*, publicações em redes sociais, plataformas virtuais ou aplicativos para celular com fins pedagógicos. Nessa estratégia, as desigualdades regionais são acentuadas: nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, a proporção de escolas que disponibilizaram materiais de ensino-aprendizagem na internet foi de aproximadamente 89%, enquanto, na região Norte, 49% das escolas afirmaram disponibilizar algum tipo de conteúdo pedagógico *on-line*. O Nordeste, onde 76,4% das escolas se valeram da internet para disponibilizar conteúdos pedagógicos aos seus alunos, aproximou-se dos percentuais registrados nas regiões centro-sul nesse quesito.

TABELA 7

**Estratégias de atividades pedagógicas para o ensino remoto durante o período de fechamento das escolas (2020)**  
(Em %)

Categorias selecionadas	Materiais de ensino-aprendizagem impressos	Materiais de ensino-aprendizagem na internet	Transmissão/disponibilização de aulas ao vivo ou gravadas pela internet, TV ou rádio	Treinamento de uso dos materiais disponibilizados
Brasil	92,8	80,0	69,2	30,3
Federal	63,3	98,6	98,1	62,2
Estadual	95,3	88,2	83,7	43,8
Municipal	94,1	74,2	58,6	18,1
Privada	87,3	90,2	88,2	54,5
Norte	92,7	49,4	40,2	21,8
Nordeste	93,3	76,4	68,8	22,8
Sudeste	91,9	88,9	76,3	37,6
Sul	93,8	89,1	72,3	36,0
Centro-Oeste	93,0	88,7	81,2	32,8

Fonte: Inep. Disponível em: <<https://bit.ly/3jBarcM>>.

A transmissão de aulas, gravadas ou ao vivo, foi uma alternativa adotada por 69,2% das escolas. As desigualdades na disponibilização de aulas remotas são significativas entre as redes. Pouco mais da metade das escolas municipais o fizeram. Os municípios são muito desiguais em relação à disponibilidade de recursos financeiros, de pessoal qualificado e de infraestrutura para colocar em prática essa estratégia. As redes estaduais e, sobretudo, as escolas federais contam com maiores recursos de pessoal e infraestrutura. Assim, a maior parte das escolas estaduais (83,7%) conseguiu transmitir aulas ao vivo ou gravadas utilizando a internet, uma rede de televisão ou de rádio. As escolas de rede federal apresentaram o maior índice de transmissão de aulas durante a pandemia (98,1%) e, na rede privada, 88,0% das escolas disponibilizaram aulas gravadas ou ao vivo, enquanto 58,6% das escolas municipais afirmaram se valer desse recurso.

Por fim, apresentamos as estratégias adotadas para o acompanhamento regular do trabalho realizado pelos alunos em casa. As estratégias de acompanhamento durante a suspensão das aulas presenciais incluem lista de presença eletrônica, recolhimento das atividades realizadas pelos alunos, relatórios de acesso à plataforma virtual utilizada e/ou pergunta aos alunos e seus pais sobre a assiduidade. A lista de presença eletrônica e os relatórios de acesso à plataforma virtual foram adotados por menos de 40% das escolas. A maior parte das escolas afirmou acompanhar a assiduidade e o progresso dos alunos recolhendo as atividades por eles realizadas e/ou comunicando-se diretamente com os pais ou os próprios alunos (tabela 8).

TABELA 8  
**Estratégias de acompanhamento do trabalho realizado pelos alunos durante o período de fechamento das escolas (2020)**  
 (Em %)

Categorias selecionadas	Lista de presença (chamada) eletrônica	Relatórios de acesso à plataforma virtual	Recolhimento das atividades pedagógicas realizadas pelos alunos	Comunicação do professor com os alunos, seus pais ou responsáveis
Brasil	38,5	32,8	88,3	84,3
Federal	61,2	69,4	88,1	70,8
Estadual	56,8	58,5	95,4	88,4
Municipal	27,5	20,8	89,2	83,2
Privada	55,5	46,6	79,7	84,4
Norte	27,0	18,2	93,9	71,3
Nordeste	41,0	26,4	91,0	84,5
Sudeste	38,1	39,0	82,7	86,9
Sul	36,6	40,4	90,8	87,0
Centro-Oeste	54,4	43,2	88,4	88,2

Fonte: Inep. Disponível em: <<https://bit.ly/3jBarcM>>.

As respostas informadas pelas escolas registram um esforço em manter as atividades pedagógicas, a comunicação com alunos e seus responsáveis e um acompanhamento dos alunos. Elas apontam desigualdades regionais e entre redes de ensino que devem ser objeto de ações e políticas. O Censo Escolar 2021 inclui outra edição do suplemento de *Resposta educacional à pandemia de covid-19* e será possível acompanhar se as escolas de educação básica desenvolveram novas respostas e adaptações para lidar com os efeitos da pandemia de covid-19 na escolarização básica.

No entanto, não basta as escolas ofertarem atividades remotas: são precisos a adesão dos alunos e suas famílias e os meios para a realização dessas atividades. Essas questões foram abordadas pela PNAD Covid-19 e discutidas na primeira parte desta seção.

### 2.3 Ensino superior: ações de políticas públicas e atividades remotas

Cabe, agora, revelar em que situação se encontravam os alunos em 2021 com relação ao ensino remoto e quais as ações do MEC e das Ifes para superar os desafios da falta de *chips* e pacotes de dados para atender às diferentes formas de acesso ao ensino.

O quadro 1 apresenta ações do MEC, focalizando todo o universo do ensino superior e das Ifes, centrado em seu próprio público, com vistas a compra de *chips*, bases de dados e disponibilização de livros eletrônicos.

## QUADRO 1

## Ações de inclusão digital do MEC e das Ifes (nov. 2020 e nov. 2021)

Ações	Nº
Ações do programa Alunos Conectados (MEC/Rede Nacional de Ensino e Pesquisadores – RNP)	102
Auxílio financeiro a estudantes para compra de <i>chips</i> ou pacotes de dados (MEC)	92
Acesso dos estudantes a livros eletrônicos (MEC)	72
Acesso dos docentes a livros eletrônicos (MEC)	65
Ações próprias de fornecimento de <i>chips</i> ou pacotes de dados a estudantes (Ifes)	41
Ações próprias de fornecimento de <i>chips</i> ou pacotes de dados a professores (Ifes)	6
Auxílio financeiro a docentes para a compra de <i>chips</i> ou pacotes de dados (Ifes)	4

Fonte: MEC. Disponível em: <<https://bit.ly/3Kraeo6>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

O quadro 1 revela, segundo o MEC, um importante número de programas e acordos com instituições de ensino superior (IES) públicas e privadas ou de associações que as representam com vistas a facilitar a conexão de alunos e professores com o universo de atividades remotas, que exige a utilização de internet. Esses acordos foram realizados com dotações orçamentárias do MEC e das Ifes, contratando *chips* e pacotes de dados nas operadoras de telefonia.

O foco foi a compra de *chips* e de pacotes de dados, segundo as informações divulgadas pelo MEC,<sup>8</sup> tendo sido entregues 160.451 *chips*, ou seja, cerca de 85% dos alunos com problemas de acesso à internet, considerando os dados de agosto de 2020 da PNAD Covid-19. Os programas foram realizados em acordos envolvendo as operadoras de telefonia Claro, em grande medida, e Oi, com destaque no Nordeste e no Norte do Brasil. É preciso destacar a participação da RNP para viabilizar uma parte importante dessas iniciativas. Não devem ser negligenciadas, ainda, a disponibilização de livros eletrônicos para professores e alunos (*box 1*).

## BOX 1

## Projeto Alunos Conectados e a RNP

O projeto Alunos Conectados, criado pelo Decreto nº 7.237, de julho de 2010, foi uma importante iniciativa no contexto da pandemia da covid-19, entregando *chips* a 97 universidades e institutos federais (Ifs), para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica matriculados em IES da rede federal. Além de possibilitar que os estudantes continuem suas atividades acadêmicas remotamente, o projeto contribui para democratizar o acesso à educação, impulsionar a inclusão digital e diminuir as desigualdades no acesso às TICs, principalmente em áreas mais afastadas dos grandes centros, onde a oferta de internet ainda é incipiente. Prova disso é que os *chips* foram distribuídos da seguinte maneira entre as Grandes Regiões do Brasil: 25,5% no Norte; 48,8% no Nordeste; 17,1% no Sudeste; 4,0% no Sul; e 4,9% no Centro-Oeste.

O projeto foi coordenado via RNP, uma rede brasileira para educação e pesquisa para a disponibilização de internet segura e de alta capacidade. Esse sistema inclui universidades, institutos educacionais e culturais, agências de pesquisa, hospitais de ensino, parques e polos tecnológicos, beneficiando mais de 4 milhões de alunos, professores e pesquisadores brasileiros.

Elaboração dos autores.

As Ifes realizaram ações similares com o seu público de alunos e estudantes, em uma proporção menor que a do MEC, mas relevante, e, embora em pequeno

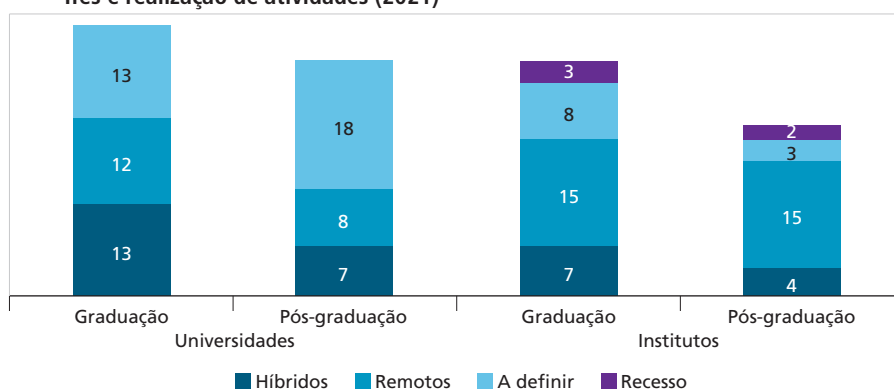
8. Disponível em: <<https://bit.ly/3N4mCvz>>. Acesso em: 30 dez. 2021.



número, houve um auxílio financeiro para a compra de *chips* e pacotes de dados para os seus professores. O maior problema envolvendo essas questões é a falta de informações financeiras envolvidas nessas ações.<sup>9</sup>

O gráfico 2 coloca em relevo a situação do ensino remoto e a presença para a realização de atividades nas Ifes.

GRÁFICO 2  
Ifes e realização de atividades (2021)



Fonte: MEC. Disponível em: <<https://bit.ly/3Kraeo6>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

O gráfico 2 revela que o ensino presencial ainda não marcou a realidade de realização de aulas e outras atividades nas Ifes em sua totalidade. Não houve nenhum retorno à normalidade, ou seja, em atividades 100% presenciais. As atividades híbridas são as que mais se aproximam disso, mas a modalidade remota ainda se impõe. Nas universidades, não foram poucas as situações a definir, ou seja, a situação era incerta e as atividades eram remotas, até a definição. Nos IFs de educação, a situação a definir era menos frequente, contudo um pequeno número deles declarou estar em recesso, o que não aconteceu no caso das universidades federais.

Ao destacar as diferenças entre atividades de graduação e de pós-graduação, é possível perceber que havia um maior número de situações a definir, provavelmente por causa das diferenças entre cursos e da necessidade de laboratórios de diferentes espécies. Nos IFs, não ocorreu da mesma maneira, mas, nesse ambiente, a pós-graduação possui uma presença menor que nas universidades, embora seja bastante relevante.

Além dos problemas relacionados às atividades de ensino e da adaptação ao ensino remoto, as IES federais também exerceram importantes atividades de pesquisa e extensão durante a pandemia, sobretudo nas localidades e adjacências em que se encontram. A tabela 9 descreve as atividades, segundo informações compiladas pelo MEC ao longo de 2020 e 2021.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3N4mCvz>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

TABELA 9  
Quantidade de Ifes e atividades de combate à covid-19 (2020 e 2021)

Atividades de combate à covid-19 nas Ifes	2020	2021
Produção de álcool em gel, glicerina e/ou álcool a 70%	92	100
Fabricação de equipamentos de proteção individual (EPIs) com impressoras 3D	89	94
Serviço de aconselhamento e/ou apoio psicológico	85	99
Produção de materiais educativos	82	93
Assessoramento a secretarias estaduais e municipais de saúde	60	70
Distribuição de alimentos	59	82
Capacitação de profissionais	59	75
Teleatendimento para orientação e esclarecimento à população	56	66
Produção de máscaras, aventais, entre outros EPIs	53	76
Realização de exames para diagnosticar o coronavírus	43	56
Cessão de espaços	41	58
Empréstimo de equipamentos	41	61
Produção de materiais de limpeza, higiene, soluções sanitizantes, entre outros	37	57
Fabricação de equipamentos hospitalares	32	46
Apoio a campanhas de vacinação	-	36
Cessão de veículos	25	35
Fabricação de peças de reposição para equipamentos hospitalares	24	32
Desenvolvimento de vacinas	6	11
Cessão de equipamentos para a refrigeração	-	9

Fontes: Ipea (2021, p. 39) e MEC (disponível em: <<https://bit.ly/3Kraeo6>>; acesso em: 30 mar. 2022).

Em comparação com as informações expostas em Ipea (2021), todas as atividades da tabela 9 passaram a contar com um número maior de Ifes prestando esse tipo de serviço. Isso revela a importância das Ifes em áreas que ultrapassam o magistério, seja em atividades de pesquisa, em que o destaque é o aumento de sete para onze Ifes participando do desenvolvimento de vacinas.

Além disso, vale destacar a extensão, na qual existe um forte apoio à comunidade, com a cessão de espaços, veículos e equipamentos, distribuição de alimentos e atendimento à população em geral. O aumento do número de aconselhamentos e apoio psicológico entre 2020 e 2021 chama a atenção. Esse apoio foi especialmente importante em áreas atingidas por maiores níveis de carência em termos econômicos e sociais.

Outro quesito que merece destaque é a fabricação de insumos como máscaras, álcool em gel e peças de reposição para a sociedade, suprimindo as limitações da indústria instalada no Brasil. Por fim, dois itens foram incluídos como forma de apoiar as campanhas de vacinação: cessão de equipamentos de refrigeração e apoio às campanhas iniciadas no início de 2021.

A atuação das Ifes se deu, em grande medida, para apoiar as ações das três esferas de governo e suprir as dificuldades das empresas brasileiras que demoraram um tempo para se adaptar aos problemas gerados pela covid-19.

### 3 ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO

A seção que se inicia acompanha as principais políticas educacionais desenvolvidas pelo MEC em 2020 e no primeiro semestre de 2021. Estas são apresentadas distinguindo as voltas à educação básica e ao ensino superior. No âmbito da educação básica, o foco é o programa de transferência de recursos diretamente às escolas, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Este é subdividido em ações que forneceram apoio financeiro suplementar às escolas para implementar no nível local ações de programas do MEC. Nesta seção, focamos as ações do PDDE voltadas ao retorno das aulas presenciais, à conectividade nas escolas e à implementação do novo ensino médio. Esta seção conta, ainda, com um acompanhamento das medidas legais de regulação do ensino superior e, por fim, com uma análise bastante detalhada do orçamento da educação e sua evolução nos últimos anos.

#### 3.1 Ações e programas do MEC em 2020 voltados à educação básica

O MEC mantém o PDDE desde 1995. Nesse sentido, o ministério se vale desta forma de financiamento para determinadas ações que podem ser implementadas pelas próprias escolas em programas como o Educação Conectada e o Escola Acessível e no novo ensino médio, como forma suplementar de financiamento de pequenas aquisições e serviços por meio do PDDE Básico. Em 2020, foi criado o PDDE Emergencial para apoiar as escolas públicas e privadas conveniadas<sup>10</sup> de educação básica no retorno às aulas presenciais. A tabela 10 detalha as ações do PDDE e os valores referentes a 2020.

TABELA 10  
Repasses do PDDE (2020)

Programa	Recursos (R\$ 1 milhão)	Alunos beneficiados (1 mil)	Escolas beneficiadas	Escolas públicas beneficiadas (%)
PDDE Básico	810,5	33.660	118.877	85,5
PDDE Emergencial	445,1	28.588	97.728	70,5
Educação Conectada	223,9	22.115	74.574	53,8
Novo ensino médio	206,7	2.734	5.809	28,3 <sup>1</sup>
Água e esgotamento	1,8	2.300	70	0,0005
Escola Acessível	70,8	2.597	5.478	0,04

Fonte: Relatório dinâmico de execução do PDDE básico e ações integradas, realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de 2019 a 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3KwPECS>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

Nota: <sup>1</sup> Sobre o universo de escolas que oferta o ensino médio.

10. Os recursos do PDDE são destinados às escolas públicas, municipais e estaduais. Todavia, escolas privadas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público podem receber recursos via PDDE.

O PDDE Básico é um programa de grande abrangência em 2020 que beneficiou mais de 85,0% das escolas de educação básica das redes públicas de ensino no país. Por sua vez, o PDDE Emergencial atingiu um percentual menor, mas significativo: 70,5% das escolas de educação básica elegíveis, o que demonstra a capilaridade desse programa. Os recursos transferidos por meio do PDDE são de caráter suplementar, e as regras para sua distribuição variam de acordo com o número de alunos matriculados em cada eixo do programa.

Um objetivo do programa é fortalecer a autogestão e a participação escolar; este é reforçado pelas condições de adesão, entre as quais está a exigência de a comunidade escolar manter uma unidade executora (UEX),<sup>11</sup> como uma Associação de Pais e Mestres (APM). A UEX é responsável por fazer o levantamento das necessidades da escola, decidir quais as prioridades e definir o destino dos recursos. Em seguida, a UEX deve fazer uma pesquisa de preço com, no mínimo, três orçamentos e pode contratar o serviço ou comprar os materiais mais vantajosos. Por fim, deve prestar contas dos recursos utilizados.<sup>12</sup>

Em 2019, o MEC lançou um aplicativo chamado de Clique Escola. Nesse aplicativo, é possível acompanhar o valor dos recursos transferidos via PDDE para cada escola. Uma escola pode receber recursos PDDE de mais de um programa. A prestação de contas dos recursos utilizados também está disponível no Clique Escola, além de dados sobre as matrículas e o rendimento da escola. Essa é uma forma de fortalecer a transparência e o controle social dos recursos do PDDE.

### 3.1.1 Preparação da retomada das aulas presenciais

As principais ações do MEC para preparar o retorno às aulas presenciais em 2020 foram a elaboração do *Guia de implementação de protocolos de retorno das atividades presenciais nas escolas de educação básica*<sup>13</sup> e a criação de uma parcela adicional do PDDE, eixo qualidade. Denominado PDDE Emergencial,<sup>14</sup> o programa transferiu R\$ 445 milhões a 97.728 escolas em 2020 (tabela 10). Em 2021, foi transferida uma parcela complementar do PDDE Emergencial a 101 mil escolas, somando um total de R\$ 48,8 milhões.<sup>15</sup> Essa foi a principal fonte das escolas para realizar pequenos ajustes necessários à retomada das aulas.

Seguindo o modelo do PDDE, as escolas receberam o dinheiro do FNDE na conta de sua UEX e não precisaram fazer licitação para aplicá-lo, sendo suficiente

11. Uma UEX é uma entidade privada sem fins lucrativos, representativa da escola pública, integrada por membros da comunidade escolar.

12. Mais detalhes do PDDE estão disponíveis na página do programa, no portal do governo. Disponível em: <<https://bit.ly/3JuZPGA>>.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3LUOPUz>>.

14. O PDDE Emergencial foi criado pela Resolução nº 16/2020 do FNDE (Brasil, 2020).

15. Os valores são atualizados no Relatório dinâmico de execução do PDDE Básico e ações integradas. Disponível em: <<https://bit.ly/3KwPECS>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

documentar uma pesquisa de preços com, no mínimo, três fornecedores. O valor transferido foi composto de uma parcela única de R\$ 1 mil e de um adicional de R\$ 6,47 e R\$ 19,22 por aluno.<sup>16</sup>

As escolas puderam aplicar os recursos do PDDE Emergencial para comprar materiais de higienização dos ambientes e das mãos ou contratar serviços de limpeza, para pequenos reparos necessários com a finalidade de garantir a circulação dentro da escola, com melhoria do acesso à internet para professores e alunos e compras de materiais permanentes, como aparelhos para aferir a temperatura das pessoas que entram na escola ou suportes para álcool em gel. Todavia, os valores transferidos não são suficientemente robustos para empreender ajustes estruturais, como a construção de salas de aulas maiores e mais arejadas, ou para construir mais banheiros, por exemplo, que, sem dúvida, são essenciais para garantir o distanciamento social e manter boas condições de higiene no espaço escolar.

### 3.1.2 Programas para garantir a acesso à internet nas escolas

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014, estabeleceu a estratégia 7.15 de universalizar, até 2019, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final de 2020, a relação computador/aluno(a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das TICs. A pandemia da covid-19 tornou ainda mais essencial a conexão via internet das escolas de educação básica, para possibilitar o ensino híbrido durante a retomada das atividades escolares.

O principal programa do MEC com vistas à conectividade das escolas de educação básica é o Programa de Inovação Educação Conectada, criado por decreto em novembro de 2017 e transformado em Política de Inovação Educação Conectada pela Lei nº 14.180/2021. O Educação Conectada tem por objetivo universalizar o acesso à internet de alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais nas escolas de educação básica. O programa conta com quatro dimensões: i) estimular os entes a integrar a tecnologia e a inovação na educação básica; ii) investir na ampliação do acesso à conectividade e na infraestrutura interna das escolas; iii) formar professores para incorporar componentes tecnológicos educacionais na sala de aula; e iv) criar um banco de recursos e tecnologias educacionais de alta qualidade. Todas essas ações são importantes, pois práticas pedagógicas adequadas ao uso da tecnologia e de recursos educacionais de alta qualidade favorecem o processo de aprendizagem e ajudam a reduzir as desigualdades inerentes ao contexto educacional brasileiro.

---

16. A Nota Técnica nº 11/2020/CGGE/DARE/SEB/SEB detalha a fonte dos recursos do PDDE Emergencial e os critérios de cálculo das parcelas para cada escola. Disponível em: <<https://bit.ly/3vitWfy>>.

O Educação Conectada conta com ações financiadas via PDDE. Por meio do eixo qualidade, do Educação Conectada,<sup>17</sup> o FNDE transfere o dinheiro diretamente às escolas, que devem aplicá-lo nas: contratações de serviços de acesso à internet e de serviços de infraestrutura para distribuição do sinal de internet; e compras de dispositivos eletrônicos e recursos educacionais digitais. As escolas urbanas da educação básica deveriam estar todas conectadas à internet e com provimento gratuito até 2025, de acordo com o Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE), criado em 2008 com a colaboração da Casa Civil da Presidência da República, do MEC, dos então ministérios das Comunicações (MC) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).<sup>18</sup>

As operadoras de telefonia fixa têm, por contrato, a obrigação de conectar todas as escolas públicas urbanas nas suas respectivas áreas de atuação. Em 2020, a Lei nº 14.109/2020 impôs uma nova regulamentação ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), dispondo que 18%, no mínimo, dos recursos do fundo serão aplicados para conectar escolas da educação básica à internet. Outro aspecto importante, de 2021, foi o leilão do 5G nas telecomunicações que promete afetar decisivamente a disponibilidade de internet nas escolas públicas de ensino básico do Brasil (*box 2*).

#### BOX 2 Escolas públicas e o 5G

As escolas públicas terão R\$ 3,2 bilhões para o programa de conexão em 5G. De acordo com o edital, os vencedores dessa faixa terão de levar a internet de quinta geração a todas as escolas do Brasil, em decorrência do leilão de 5 de novembro de 2021, referente aos 103 lotes de 26 GHz.

Segundo o edital aprovado em agosto, o leilão do 5G será responsável pela ampliação do acesso ao 4G para localidades que ainda não contam com essa tecnologia. Esse leilão determina a cobertura das 26 capitais e do Distrito Federal com a tecnologia até julho de 2022. O serviço deverá cobrir todos os municípios com mais de 50 mil habitantes até 2028, enquanto o 4G, por sua vez, deverá cobrir todo o território nacional até lá. As empresas farão a cobertura de tecnologia 4G ou superior em 9,8 mil distritos não sede, vilas, povoados, aglomerados, desprovidos da infraestrutura móvel celular. Mais de 31 mil quilômetros de rodovias federais serão dotados de cobertura 4G. Mais de 72 mil escolas receberão o 5G *standalone* – que não depende do 4G para funcionar. Para os municípios com mais de 30 mil habitantes, estão previstos compromissos de atendimento já com tecnologia 5G.

Elaboração dos autores.

As escolas públicas urbanas que ainda não estão conectadas podem pedir a conexão via PBLE. No entanto, os dados do Censo Escolar 2020 demonstram que a conexão via banda larga está longe de estar universalizada nas escolas de educação básica brasileira. Entre as escolas municipais que ofertam o ensino fundamental, pouco mais da metade (52%) tem conexão banda larga, e as disparidades regionais são significativas. Na região Norte, apenas 31,4% das escolas de ensino fundamental têm conexão banda larga, seguida pelas regiões Nordeste (54,7%), Sul (78,7%),

17. As referidas ações são detalhadas na página do programa. Disponível em: <<https://bit.ly/3lY4Myw>>.

18. Essa obrigação consta no Decreto nº 6.424, de 4 abril de 2008.

Sudeste (81,2%) e Centro-Oeste (83,4%).<sup>19</sup> Assim, apesar dos contratos firmados e dos recursos do Fust, a meta do PNE de garantir que todas as escolas estivessem conectadas em 2019 foi largamente descumprida.

Outro problema é a velocidade da conexão disponível nas escolas de educação básica. Um levantamento realizado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) revelou que apenas 4% das escolas têm velocidade igual a 1 mbps por estudante, que é considerado suficiente para fins pedagógicos.<sup>20</sup> Esses dados demonstram que investimentos mais substanciais devem ser feitos para garantir a incorporação de recursos *on-line* à realidade da escola de educação básica.

### 3.1.3 Novo ensino médio

O novo ensino médio começa a ser implantado no ano letivo de 2022 com as turmas do primeiro ano e, de forma gradativa, abrangerá os segundos e terceiros anos dessa etapa de ensino. As mudanças introduzidas pela reforma do ensino médio, aprovada por lei em 2017, e pela Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio (BNCCEM), aprovada em 2018, são significativas e incluem o aumento da carga horária e a reorganização do currículo em itinerários formativos. Essa legislação nacional deve ser adaptada pelos estados e pelo Distrito Federal, que são os entes responsáveis pela oferta do ensino médio e têm autonomia de definir como incorporar as diretrizes e a base nacional comum curricular na organização curricular de suas redes. Desde 2019, as redes estaduais estão trabalhando em propostas de como incorporar as diretrizes do novo ensino médio em suas redes. Codes, Fonseca e Araújo (2021) analisaram os principais pontos desse novo ensino e destacaram desafios e caminhos para sua implementação.

Além do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio, lançado em 2018, para apoiar as redes estaduais e do Distrito Federal na elaboração de seus currículos de referência, conforme diretrizes da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, o MEC mantém o PDDE Novo Ensino Médio para apoiar diretamente as escolas na implementação da nova proposta de ensino médio. O dinheiro deve ser investido para comprar material de consumo, equipamentos e mobiliários e/ou contratar serviços necessários à implementação da Proposta de Redesenho Curricular (PRC) ou para ressarcir despesas com transporte e alimentação dos alunos/monitores, selecionados a partir de critérios definidos pelas secretarias de educação, que atuarão como auxiliares dos professores na implementação da PRC do novo ensino médio.

19. Os dados sobre a conectividade das escolas de educação básica são apresentados no resumo técnico do Censo Escolar 2020, realizado pelo Inep (2021b).

20. Pesquisa sobre os usos das TICs nas escolas brasileiras, realizada em 2019 pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – Cetic.br (CGI.br, 2020).

Em 2020, devido às necessidades geradas pela pandemia, parte dos recursos que estavam destinados ao PDDE Novo Ensino Médio foi remanejado para o PDDE Emergencial, e isto ocorreu de comum acordo com os conselhos de educação estaduais. Assim, o montante transferido em 2020 beneficiou 28,3% das escolas das redes públicas de ensino médio (tabela 10). Em 2021, o MEC criou outra ação do PDDE voltada ao novo ensino médio: o PDDE Novo Ensino Médio – Itinerários Formativos, para apoiar as escolas na implementação dos itinerários formativos. Em 2021, 8 mil escolas de ensino médio receberam recursos desta ação do PDDE, que somaram R\$ 100 milhões, registrando um crescimento na destinação de recursos voltados à implementação do novo ensino médio no âmbito desse programa.

Esta subseção enfatizou o papel do PDDE na implementação local de programas do MEC voltados à conectividade e ao novo ensino médio e na ajuda emergencial à volta às aulas presenciais de escolas públicas da educação básica em todo país. O impacto do PDDE nas escolas ainda não foi objeto de estudos detalhados, que muito podem contribuir para conhecer como esses recursos são utilizados e seu impacto na qualidade da oferta da educação básica.

#### 3.1.4 Ensino superior: iniciativas de regulamentação em meio à pandemia

Com o advento da pandemia, as atividades escolares remotas tomaram a cena. Elas se assemelham à educação a distância (EaD) no sentido de não serem presenciais, utilizando TICs; contudo, as atividades remotas se diferenciam da EaD, pois não dispõem dessa metodologia e de profissionais treinados para atuar nesse âmbito. As atividades remotas representaram um ajuste emergencial à necessidade de distanciamento social decorrente da pandemia e do imperativo de não abandonar o processo de aprendizagem. Ipea (2021) descreveu em detalhe todos esses aspectos. Diante disso, cabe focalizar a atuação do MEC com relação a ordenar e regulamentar essas atividades em termos de normas para 2020. As portarias serão o foco da exposição neste tópico.

A Portaria nº 343, de 17 de março de 2020, dispôs sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia. Ela autorizou, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas que utilizem TICs, nos limites estabelecidos pela legislação, para as Ifes em até trinta dias, prorrogáveis, a depender de orientação dos órgãos de saúde estaduais, municipais e distrital.

Era responsabilidade das IES a definição das disciplinas, a disponibilização de ferramentas aos alunos, bem como a realização de avaliações. Isso estava vedado a cursos de medicina e às práticas profissionais de estágios e de laboratório dos demais cursos. Seria possível suspender as aulas, desde que houvesse reposição no final do período, podendo alterar o calendário das férias.



A Portaria nº 345, de 19 de março de 2020, alterou a nº 343/2020, liberando a educação remota para o curso de medicina nas disciplinas teórico-cognitivas até o quarto ano. Por sua vez, a Portaria nº 473, de 12 de maio de 2020, prorrogou a nº 343/2020 por mais trinta dias.

A Portaria nº 544, de 16 de junho de 2020, dispôs sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais, enquanto durar a situação de pandemia, e revogou as portarias nºs 343, 345 e 473/2020. Ademais, foi autorizada a substituição das disciplinas presenciais por atividades letivas que utilizem TICs para as Ifes. O período de autorização se estendeu até 31 de dezembro de 2020. A portaria ainda menciona que será de responsabilidade das instituições a definição dos componentes curriculares que serão substituídos, a disponibilização de recursos aos alunos, bem como a realização de avaliações.

A aplicação da substituição de práticas profissionais ou que exigiam laboratórios devia constar de planos de trabalhos específicos. Para o curso de medicina, ficou autorizada a substituição das disciplinas teórico-cognitivas até o quarto ano. As demais medidas retomavam aquelas descritas na Portaria nº 343/2020.

A Portaria nº 1.030, de 1º de dezembro de 2020, dispôs sobre o retorno às aulas presenciais e sobre caráter excepcional de utilização de recursos educacionais digitais para integralização da carga horária das atividades pedagógicas enquanto durar a situação de pandemia da covid-19.

As atividades letivas realizadas pelas Ifes deveriam ocorrer presencialmente, observado o Protocolo de Biossegurança para Retorno das Atividades nas Instituições Federais de Ensino instituído na Portaria nº 572, de 1º de julho de 2020. Os recursos das TICs ou outros meios convencionais deveriam ser utilizados de forma complementar, em caráter excepcional, para integralização da carga horária. Segundo a portaria, era de responsabilidade das Ifes: i) definir os componentes curriculares que utilizarão os recursos digitais; ii) disponibilizar recursos para o acompanhamento das atividades letivas; e iii) realizar avaliações. No caso de suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais, as Ifes poderiam utilizar os recursos previstos para atividades remotas de forma integral.

A Portaria nº 1.038, de 7 de dezembro de 2020, alterou as portarias nºs 544 e 1.030/2020, dispondo sobre o retorno às aulas presenciais. As atividades letivas realizadas por Ifes deveriam retornar à forma presencial em 1º de março de 2021. Os recursos educacionais digitais, TICs ou outros meios convencionais poderiam ser utilizados em caráter excepcional, para integralização da carga horária das atividades pedagógicas, no cumprimento das medidas para enfrentamento da pandemia de covid-19. No mais, valia o disposto na Portaria nº 1.030/2020.

Em suma, o foco foi disciplinar as atividades remotas, obedecendo, a um só tempo, aos dispositivos sanitários impostos pela pandemia e à necessidade de distanciamento e, em contrapartida, à legislação educacional, que impõe um número obrigatório de dias letivos e horas de atividade.

### 3.2 Orçamento do Ministério da Educação

O tema orçamento é sempre bastante hermético, devido a uma *linguagem própria*, com conceitos bastante específicos e uma multiplicidade de classificações e subdivisões internas. Por isso, o orçamento acaba sendo debatido apenas por *iniciados*, especialistas no tema, que dominam a linguagem, a relevância e os detalhes das classificações e subdivisões. Este tópico abordará o orçamento do MEC nos últimos anos, focalizando o esforço em apresentar a temática da maneira mais clara possível, com base nos aspectos selecionados para descrever a situação ali existente.

A classificação orçamentária brasileira estabelece uma estrutura com várias divisões e subdivisões, do mais geral ao mais específico, na qual têm destaque: órgão, unidade, função, subfunção, programa, ação, categoria de despesa, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação e fonte. O órgão e a unidade orçamentária respondem à pergunta sobre quem é o responsável pelo gasto (Manual Técnico Orçamentário – MTO; Brasil, 2022), em geral, estruturas administrativas. O órgão é, tipicamente, um ministério, e a unidade orçamentária costuma ser uma estrutura administrativa que o integra.<sup>21</sup>

Nos dados que analisamos, a maior agregação orçamentária é o órgão 26.000, o MEC, escolhido como foco principal deste estudo. Nesse sentido, para compreender as variações – aumentos e reduções – na execução orçamentária desse órgão, procedemos à escolha de algumas subdivisões orçamentárias com o objetivo de tentar compreender onde as variações ocorrem e se elas são pontuais ou se fazem parte de alguma tendência que merece uma análise mais aprofundada.

Escolhemos, então, as subdivisões por função e subfunção, com apontamentos em relação à categoria e ao grupo de despesas, e elaboramos uma escolha e uma agregação de tipos de unidades administrativas para verificar, também, variações no que se refere às estruturas administrativas responsáveis pelo gasto. Desse modo, serão analisadas as variações orçamentárias em relação às subdivisões das classificações orçamentárias do MEC, com a finalidade de verificar se existem ganhos ou perdas orçamentárias nos últimos anos e se eles implicam redistribuições internas de recursos. Alguns focos desta análise se referem à distribuição de recursos entre:

---

21. No entanto, existem órgãos que são: fundos especiais; transferências a estados, Distrito Federal e municípios; encargos financeiros da União; operações oficiais de crédito; refinanciamento da dívida pública mobiliária federal; e reserva de contingência, com unidades orçamentárias que são suas subdivisões.

- despesas, exceto pessoal, e gastos com pessoal, incluindo e excluindo aposentadorias e pensões;
- subfunções de saúde e educação; e
- diversos tipos de estruturas administrativas.

A análise da despesa total do MEC será feita a partir dos dados da tabela 11.<sup>22</sup> O empenho total a cada ano representa o valor comprometido com contratos vigentes, cuja despesa foi liquidada, o que implica o reconhecimento do fornecimento do produto ou serviço e o necessário pagamento pelo ente público. Nas análises deste texto, o empenho<sup>23</sup> é utilizado para caracterizar a despesa orçamentária total a cada ano do MEC.

O período de nove anos apresenta a variação monetária nominal da despesa detalhada, com valores empenhados totais de cada ano. A primeira coluna de variação percentual apresenta a variação da despesa de cada ano em relação ao ano anterior; a segunda, a variação acumulada das despesas desde o início da série até o ano referência de cada linha; a terceira, a variação monetária dos preços (inflação acumulada) medida pelo IPCA a cada ano; e a quarta coluna, a variação acumulada do IPCA desde o início da série até o ano referência de cada linha, perfazendo uma série de variação acumulada de sete anos na última linha, como no caso da variação acumulada da despesa.

TABELA 11

**Despesa em valores correntes e variação nominal anual e acumulada da despesa do MEC e variação anual e acumulada do IPCA (2013-2021)**

Ano	Despesa (R\$ 1 bilhão)	Despesa anual (%)	Acumulada (%)	IPCA Anual (%)	Acumulado (%)
2013	84,5	-	-	-	-
2014	92,6	9,50	9,50	6,4	6,4
2015	97,9	5,70	15,80	10,7	17,8
2016	100,3	2,50	18,60	6,3	25,2
2017	105,7	5,40	25,00	3,0	28,9
2018	109,6	3,70	29,60	3,8	33,7
2019	118,2	7,80	39,80	4,3	39,5
2020	116,1	-1,70	37,40	4,5	45,8
2021	124,4	7,15	47,22	10,1	60,5

Fontes: Dados extraídos do Siop e do IBGE. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3M91K66>> e <<https://bit.ly/38iSY6l>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

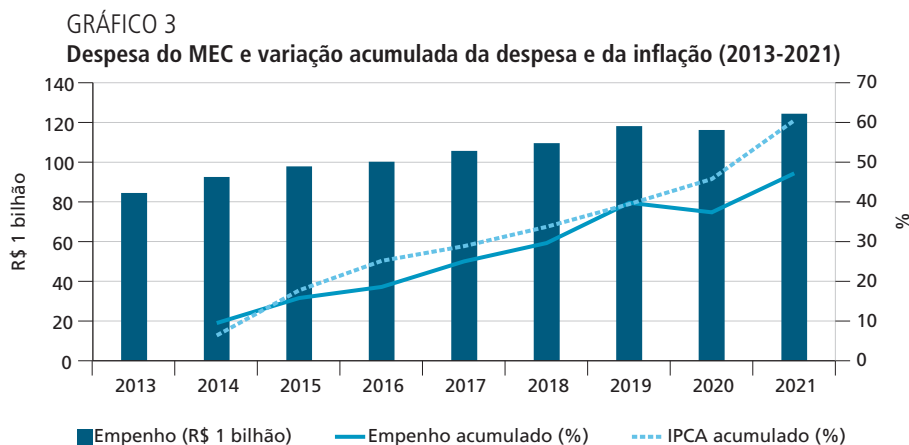
A análise dos dados da tabela 11 indica que a despesa do MEC teve acréscimos nominais ao longo de seis anos, de 2014 a 2019, correspondentes à inflação do

22. A principal fonte de informação da despesa orçamentária do MEC utilizada para a elaboração das tabelas e dos gráficos e para a análise realizada neste texto foi a extração de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Os dados relativos à inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) estão disponíveis em: <<https://bit.ly/377Zpc4>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

23. Empenho liquidado. Em *anos fechados*, que são os anos já encerrados, objeto desta análise, o empenho é empenho liquidado. Os empenhos não liquidados, em anos já encerrados, são cancelados automaticamente no sistema. A diferenciação *empenho versus empenho liquidado* ocorre em relação ao orçamento do ano corrente, quando analisado.

período. O crescimento acumulado da despesa nominal corrente nesse período é de 39,8%, enquanto a inflação acumulada no período é de 39,5%. Destaca-se que o crescimento da despesa em 2019, em relação a 2018, de 7,8%, diante de uma inflação de 4,3%, foi fundamental para o equilíbrio entre crescimento das despesas nominais do ministério e a inflação medida pelo IPCA no citado período de seis anos.

O ano de 2020 foi duramente afetado pela pandemia, o que obrigou a tomar medidas de confinamento social e, como consequência, de trabalho e ensino remotos. Isso impactou em uma redução de despesas, que ainda não foi analisada em detalhe, mas que, no caso do MEC, foi 1,7% menor em 2020 em relação a 2019. O ano de 2021, por sua vez, aponta para uma retomada da tendência de aumento do empenho equivalente ao aumento da inflação medida pelo IPCA.



Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

O gráfico 3 apresenta as despesas nominais monetárias em valores correntes anuais representadas nas barras, o crescimento médio dos preços da economia brasileira (inflação acumulada pelo IPCA), representado pela linha pontilhada, e o crescimento acumulado da despesa do MEC, representado pela linha contínua, demonstrando com clareza a trajetória orçamentária dos anos recentes e a manutenção dos valores reais da despesa orçamentária do MEC.

Uma outra análise possível da despesa do MEC nos últimos anos é a comparação com o total de despesas do governo federal exceto dívida. Nesse caso, extraímos no Siop o valor total empenhado em cada ano pelo governo federal, exceto os órgãos 74.000 – Operações Oficiais de Crédito e 75.000 – Dívida Pública Federal. Os valores são os apresentados, a seguir, na tabela 12.

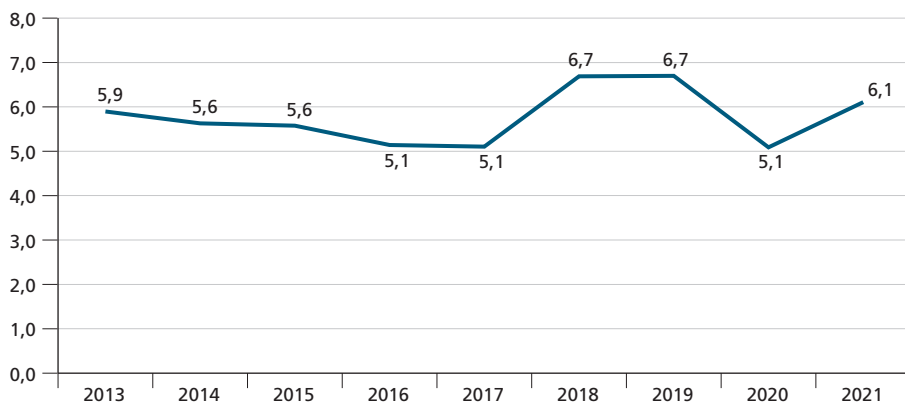
TABELA 12

**Despesa em valores correntes do MEC e do governo federal e participação da despesa do MEC no total da despesa do governo federal (2013-2021)**

Ano	MEC – despesa (R\$ 1 bilhão)	Governo federal – despesa (R\$ 1 bilhão)	MEC/governo federal (%)
2013	84,5	1.433,0	5,9
2014	92,6	1.645,2	5,6
2015	97,9	1.756,4	5,6
2016	100,3	1.950,6	5,1
2017	105,7	2.069,9	5,1
2018	109,6	1.639,0	6,7
2019	118,2	1.764,3	6,7
2020	116,1	2.281,4	5,1
2021	124,4	2.037,8	6,1

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

GRÁFICO 4

**Participação da despesa do MEC sobre o total da despesa do governo federal, exceto dívida (2013-2021)**  
(Em %)

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

O gráfico 4, que demonstra a participação percentual das despesas do MEC no total do governo federal exceto dívida, apresenta uma tendência de queda da participação do ministério entre 2013 e 2017, seguida de uma forte recuperação dessa participação em 2018 e 2019, quando as despesas do MEC alcançaram a marca de 6,7% do total das despesas do governo federal exceto dívida. O ano de 2020, fortemente impactado pela pandemia de covid-19, evidencia uma nova queda da participação das despesas do MEC no total das despesas do governo federal exceto dívida; o ano de 2021, por sua vez, apresenta uma recuperação, com as despesas do

ministério tornando a alcançar uma participação superior a 6,0% das despesas totais, exceto dívida.

No MEC, em termos de distribuição de dotações orçamentárias por grupo de natureza de despesa (GND), três classificações concentram a quase totalidade dos recursos e, portanto, merecem uma análise destacada. São as classificações das despesas em: i) pessoal; ii) outras despesas correntes (custeio exceto pessoal); e iii) investimento. O empenho desses três grupos de natureza de despesa em 2019 totalizou R\$ 118,2 bilhões (quando comparado a esses três maiores grupos, a participação de outros grupos de natureza de despesa é inexpressiva, totalizando apenas R\$ 1,4 milhão em 2019, e um patamar semelhante nos demais anos), dos quais R\$ 67,0 bilhões foram empenhados em pessoal, perfazendo 56,7% do total dos três grupos.

O patamar de despesas com pessoal vem registrando um incremento ao longo da série de dez anos, conforme demonstrado na tabela 12, o que evidencia a participação relativa do gasto intensiva em despesas de pessoal, que são os salários, as aposentadorias e as pensões de professores de Ifes, escolas técnicas, IFs de educação, administração do ministério e escolas como o Colégio Dom Pedro II. Dessa análise, conclui-se que, também em termos orçamentários, a educação se faz com professores. Analisando os dados da última coluna da tabela 13, vemos que o crescimento acumulado das despesas desses três grupos ocorre no mesmo ritmo que o crescimento acumulado das despesas totais do ministério já analisado a partir dos dados da tabela 11.

TABELA 13

**Despesa nos grupos de natureza de despesa de pessoal, outras despesas de custeio e investimento do MEC (2013-2020)**

Ano	Pessoal (R\$ 1 bilhão)	Total (%)	Outras despesas de custeio (R\$ 1 bilhão)	Investimento (R\$ 1 bilhão)	Total (R\$ 1 bilhão)	Ano (%)	Acumulado (%)
2013	35,1	41,6	38,7	1,7	<b>84,5</b>	-	-
2014	40,5	43,8	42,1	9,9	<b>92,6</b>	9,5	9,5
2015	46,6	47,7	45,8	5,4	<b>97,9</b>	5,7	15,8
2016	52,1	52,0	42,9	5,2	<b>100,1</b>	2,3	18,5
2017	59,3	56,2	41,9	4,4	<b>105,7</b>	5,6	25,1
2018	63,1	57,6	42,3	4,2	<b>109,6</b>	3,7	29,7
2019	67,0	56,7	46,2	5,0	<b>118,2</b>	7,8	39,9
2020	69,5	59,8	42,4	4,2	<b>116,1</b>	-1,7	37,4

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

Em termos de despesas quanto à classificação por funções (12 – Educação e 9 – Previdência social), perfazem mais de 99% das despesas orçamentária do MEC ao longo da série de oito anos. A função *Previdência social* classifica as despesas com aposentadorias e pensões de ex-servidores públicos federais. A tabela 14 apresenta a despesa com o empenho de 2013 a 2020. Conforme é possível perceber na análise dos dados, a participação das despesas da função *Previdência*, no somatório das duas funções, teve um crescimento contínuo de 2013 a 2020, passando de 11,3% para 15,2%.

A ordem de grandeza da participação das despesas com Previdência nos gastos do MEC é bastante significativa, principalmente devido a aposentadorias e pensões integrais, conforme a regra do Regime Jurídico Único até a reforma da Previdência de 2003. No entanto, essa reforma extinguiu as aposentadorias e pensões integrais para os novos servidores, tendo inclusive estabelecido o regime geral da Previdência para esses novos servidores a partir de 2013.

Os servidores do MEC que ingressaram após 2013, bem como os de outros órgãos do Executivo, não têm suas pensões e aposentadorias computados nas despesas dos seus respectivos órgãos (ministérios). Assim, a tendência é de que a participação das despesas com a função *Previdência*, no somatório das despesas do MEC, tenha um momento de inflexão e passe a se comportar de maneira decrescente no futuro.

TABELA 14  
Funções: educação e Previdência (2013-2020)

Ano	Empenho – Previdência (R\$ 1 bilhão nominal)	Empenho – educação (R\$ 1 bilhão nominal)	Total (R\$ 1 bilhão nominal)	Previdência (%)
2013	9,5	74,7	<b>84,2</b>	11,3
2014	10,6	81,6	<b>92,2</b>	11,5
2015	11,7	85,9	<b>97,6</b>	11,9
2016	12,7	86,9	<b>99,6</b>	12,8
2017	14,6	90,7	<b>105,3</b>	13,9
2018	15,6	93,5	<b>109,1</b>	14,3
2019	16,9	100,5	<b>117,4</b>	14,4
2020	17,5	97,5	<b>115,0</b>	15,2

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

A classificação da despesa orçamentária por subfunção visa investigar o objeto do gasto. Na análise a seguir, avaliamos a relação entre as despesas do MEC classificadas em subfunções típicas da educação, que não implicam transferências de recursos, e as despesas classificadas na subfunção 302 – *Assistência hospitalar e*

*ambulatorial*, que se refere às despesas com os hospitais universitários, cujo objeto do gasto é voltado para atenção à saúde.

As quatro subfunções selecionadas cujo gasto é típico da educação são:

- 363 – Educação profissional;
- 364 – Ensino superior;
- 365 – Educação básica; e
- 366 – Educação de jovens e adultos.

A análise destacada dessas subfunções implica desconsiderar despesas classificadas em funções como a 122 – *Administração geral*, na qual estão classificados os salários dos servidores ativos e as despesas administrativas do MEC, a 272 – *Previdência do regime estatutário*, na qual são pagas aposentadorias e pensões de todas as unidades administrativas do ministério, a 846 – *Outros encargos especiais* ou, ainda, a 647 – *Transferência para a educação básica* e outras.

A partir da análise da despesa apenas das subfunções em destaque, é possível então fazer uma comparação entre a participação do objeto do gasto típico da educação e do objeto do gasto da saúde no MEC nos anos recentes. A subfunção 302 classifica despesas orçamentárias em hospitais universitários, cujo objeto do gasto é saúde, mas que, devido à história de implementação dos hospitais universitários vinculados a algumas Ifes, objetivando a formação prática dos seus alunos, acabaram permanecendo historicamente sob a administração do MEC, nas universidades federais às quais estão vinculados. Comparativamente, essa subfunção totalizava 9,2% do somatório das despesas das subfunções selecionadas em 2013, com R\$ 3,9 bilhões dos R\$ 42,0 bilhões do somatório das despesas das cinco subfunções.

TABELA 15  
Despesa nominal corrente nas subfunções 302 (saúde) e 363 a 366 (educação) do MEC (2013-2020)

Ano	Saúde (R\$ 1 bilhão corrente)	Crescimento (%)	Educação (R\$ 1 bilhão corrente)	Crescimento (%)	Total (%)	Saúde (%)	Educação (%)
2013	3,9	-	38,2	-	42,0	9,2	90,8
2014	4,4	14,2	43,0	12,7	47,4	9,3	90,7
2015	6,0	36,4	44,8	4,2	50,8	11,8	88,2
2016	7,1	18,2	44,7	-0,2	51,8	13,7	86,3
2017	7,9	11,2	45,2	1,1	53,1	14,9	85,1
2018	8,7	9,5	46,6	3,2	55,3	15,7	84,3
2019	9,0	4,3	48,1	3,3	57,2	15,8	84,2
2020	9,8	8,9	46,9	-2,6	56,7	17,3	82,7

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.



Na tabela 15, verificamos que o crescimento das despesas cujo objeto é saúde, no MEC, cresceu praticamente ao longo de toda a série de oito anos em detrimento das despesas com objeto de gasto típico da educação. Essa análise indica que a manutenção dos hospitais tem exigido do ministério um esforço orçamentário superior ao verificado para o objeto do gasto em educação.

A subdivisão administrativa do MEC tem, atualmente, 155 unidades orçamentárias. Nesta análise, fizemos um exercício de agregação dessas unidades orçamentárias por tipo de unidades, estabelecendo seis conjuntos nominados da seguinte forma: i) Ifes; ii) Centros Federais Tecnológicos (CFTs); iii) IFs; iv) escolas e escolas especiais; v) hospitais universitários; e vi) administração, transferências, pesquisa e cultura.

Essa agregação pode ser útil para auxiliar na compreensão sobre a atuação direta do governo federal em políticas públicas na área de educação, lançando um olhar sobre a variação da despesa orçamentária em cada um desses grupos de unidades orçamentárias (estruturas administrativas) na série de oito anos que é foco da nossa análise.

- 1) Grupo 1: neste grupo, que nominamos de Ifes, estão todas as universidades federais, exceto três que, por sua particularidade histórica, estão no grupo 2.
- 2) Grupo 2: neste grupo, reunimos a Universidade Tecnológica Federal do Paraná, que optamos por agregar em um conjunto com os dois (Rio de Janeiro e Minas Gerais) centros federais de educação tecnológica, visto que os três tiveram origem como escolas técnicas federais que, em conjunto, nominamos de CFTs.
- 3) Grupo 3: contém os 41 IFs.
- 4) Grupo 4: contém as escolas e as escolas especiais com três unidades – o Colégio Pedro II, o Instituto Benjamin Constant e o Instituto Nacional de Educação de Surdos.
- 5) Grupo 5: contém 36 hospitais universitários.
- 6) Grupo 6: contém as unidades administrativas, as transferências, as unidades de pesquisa e cultura, perfazendo cinco unidades – a administração direta do ministério, o Inep, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o FNDE e a Fundação Joaquim Nabuco.

A única unidade orçamentária que não incluímos nos grupos agregados foi a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), criada ao final de 2011 para a gestão dos hospitais universitários.

TABELA 16

**Grupos de unidades orçamentárias: despesa orçamentária (empenho) (2013-2020)**  
(Em R\$ 1 bilhão nominal)

Unidades orçamentárias	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ifes	33,0	35,8	38,2	42,3	45,5	47,4	49,7	50,5
CFTs	1,1	1,3	1,5	1,6	1,8	1,9	1,9	2,0
IFs	7,9	9,3	10,7	12,1	13,7	14,7	15,9	16,4
Colégios e escolas	0,6	0,6	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0
Administração, transferência, pesquisa e cultura	37,0	39,9	39,2	34,7	34,0	34,1	38,6	34,2
Hospitais	4,6	4,9	5,3	5,6	6,0	5,9	5,9	5,9
EBSERH	0,3	0,8	2,2	3,2	3,8	4,7	5,1	6,3
<b>Total geral</b>	<b>84,5</b>	<b>92,6</b>	<b>97,9</b>	<b>100,3</b>	<b>105,7</b>	<b>109,6</b>	<b>118,2</b>	<b>116,1</b>

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

Na tabela 16, expomos os dados da despesa orçamentária dos grupos agregados de unidades orçamentárias em uma série de oito anos. Há que destacar a ordem de grandeza em termos de valor nominal das despesas com as Ifes, que alcançam R\$ 50,5 bilhões em 2020, valor superior ao orçamento de muitos ministérios e valor também expressivo nas despesas com hospitais universitários e com a EBSEH, por meio da evolução da série histórica de cada um.

TABELA 17

**Participação percentual anual da despesa de cada grupo de unidades orçamentárias na despesa total do MEC (2013-2020)**  
(Em %)

Unidades orçamentárias	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ifes	39,0	38,7	39,0	42,1	43,0	43,2	42,1	43,5
CFTs	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6	1,7
IFs	9,3	10,0	11,0	12,0	13,0	13,4	13,5	14,1
Colégios e escolas	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Administração, transferência, pesquisa e cultura	43,8	43,1	40,1	34,7	32,2	31,2	32,7	29,5
Hospitais	5,5	5,3	5,4	5,5	5,6	5,4	5,0	5,0
EBSEH	0,4	0,8	2,2	3,2	3,6	4,3	4,3	5,4

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

Na tabela 17, mostramos a participação percentual da despesa de cada grupo de unidades orçamentárias na despesa total do ministério, em que as participações relativas ficam bem caracterizadas. Destaca-se a EBSEH, que parte da menor participação relativa em 2013 para superar a participação relativa dos hospitais

universitários, sem que tenha ocorrido uma mudança de patamar na participação relativa da despesa dos hospitais no orçamento do MEC.

**TABELA 18**  
**Varição percentual acumulada ao ano da despesa por agregados de unidades orçamentárias (2014-2020)**  
 (Em %)

Unidades orçamentárias	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ifes	9	16	28	38	44	51	53
CFTs	17	32	48	63	68	75	78
IFs	17	36	53	74	86	102	108
Colégios e escolas	7	27	36	48	53	62	60
Administração, transferência, pesquisa e cultura	8	6	-6	-8	-8	4	-8
Hospitais	6	14	20	29	28	27	27
EBSERH	152	626	958	1.154	1.465	1.603	1.983

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

Na tabela 18, apresentamos as variações percentuais anuais acumuladas da despesa por agregados de unidades orçamentárias. Destacamos o crescimento exponencial da EBSEH, o crescimento dos IFs que dobram as despesas em seis anos e a diminuição das despesas do grupo de administração, transferências, pesquisas e cultura.

Em relação aos valores empenhados, as Ifes foram responsáveis por 42,1% e 43,5% da despesa total do ministério em 2019 e 2020, mantendo o mesmo patamar desde 2016, como é possível observar na tabela 15. O crescimento acumulado da despesa dessas unidades, apontado na tabela 16, acompanha o crescimento das despesas do órgão, alcançando 53,0% em 2020. As escolas técnicas tiveram a participação de 1,6% e 1,7% em 2019 e 2020, respectivamente, também mantendo um patamar estável ao longo da série. A participação dos IFs foi de 13,5% e 14,1% em 2019 e 2020, com um crescimento constante ao longo de toda a série. Os hospitais universitários tiveram uma participação na despesa por unidades orçamentárias de 5,0% em 2019 e 2020, mantendo o mesmo patamar na série de dez anos, o que pode aparentar uma inconsistência em relação à análise das subfunções da despesa, na qual observamos o crescimento da subfunção saúde em detrimento da subfunção educação. O crescimento da subfunção saúde só pode ser compreendido pelo crescimento exponencial da EBSEH, que, nessa análise por grupos de unidades orçamentárias, destacamos como uma unidade isolada devido às suas características peculiares.

A análise apenas das despesas monetárias ao longo dos últimos oito anos aponta para o crescimento da despesa da EBSEH como o fator do desequilíbrio entre

o crescimento das subfunções saúde e educação no MEC em favor da subfunção saúde. Desse modo, resta uma análise mais detalhada com o objetivo de descobrir se as despesas da EBSERH são novas (se surgem a partir da sua criação e expansão) e se são apropriações de despesas que eram realizadas na estrutura administrativa do MEC ou uma combinação dos dois fatores.

O impacto do modelo de gestão de EBSERH, como empresa pública de direito privado, com modelo empresarial, gestão corporativa e relacionamento com os hospitais por meio de contratos de gestão, deve ser investigado para aprofundar o entendimento sobre a expansão do gasto com a subfunção saúde no MEC em detrimento da função educação.

A análise comparativa de todos os tipos de unidades orçamentárias e administrativas nos permite concluir que a distribuição da despesa, conforme detalhada nas tabelas 15 e 16, caracteriza o foco das despesas do governo federal com educação superior em instituições federais e na manutenção de hospitais universitários, em contrapartida a uma participação inferior da despesa com escolas técnicas e IFs. Destaca-se, ainda, a variação nos anos recentes das despesas orçamentárias em que é possível observar o crescimento da despesa da participação dos IFs.

Nas questões relativas ao orçamento, pode-se dizer que, em relação ao tema despesas orçamentárias do MEC, a análise permitiu destacar algumas tendências evidenciadas na série de oito anos, conforme a seguir descrito.

- 1) O crescimento monetário nominal das despesas orçamentárias do MEC vem acompanhando o crescimento da inflação, notadamente do IPCA. Assim, não existem ganhos, nem perdas orçamentárias reais no orçamento do MEC nos anos recentes.
- 2) Existe uma tendência de crescimento constante das despesas previdenciárias do MEC em detrimento das demais despesas. No entanto, a partir de um momento futuro, em que os servidores passem a se aposentar pelo regime geral da Previdência, as despesas previdenciárias devem *devolver* participação para as demais despesas, extinguindo-se as despesas previdenciárias no orçamento do MEC no longo prazo.
- 3) Existe uma tendência de aumento da participação das despesas na subfunção saúde em detrimento da subfunção educação no orçamento do MEC. Essa tendência ocorre devido à expansão das despesas da EBSERH, conforme pode ser observado na análise das despesas por agregados de unidades orçamentárias e administrativas.
- 4) As Ifes e CFTs não têm diminuição ou acréscimos de despesas reais na série de oito anos. Ambos têm acréscimos de despesas monetárias nominais que acompanham o IPCA. No entanto, o agregado que inclui administração

direta, transferências e pesquisa perde recursos não apenas em termos reais, mas até nominais, passando de R\$ 39,9 bilhões em 2014 para R\$ 34,1 bilhões em 2018, valor quase idêntico a 2020, contudo com uma discrepância na série em 2019, com uma despesa de R\$ 38,6 bilhões. Esse grupo de agregados de unidades orçamentárias e administrativas demanda uma análise mais detalhada e até específica de seus componentes.

#### 4 CONCLUSÕES

Em termos de aspectos de conjuntura, muitas das observações expostas no capítulo de educação do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* anterior se mantiveram válidas (Ipea, 2021). Com o advento da pandemia da covid-19, no entanto, algumas das ações preexistentes passaram a ter uma importância diferenciada, como foi o caso do PDDE, criado em meados dos anos 1990 e que, ainda, se mantém muito importante na atualidade para o ensino básico.

Os ajustes do programa focalizaram o apoio às ações para reforçar o estudo em condições remotas, em um primeiro momento, e, depois, para dar apoio à volta das aulas presenciais, ainda que os riscos da pandemia não tenham sido eliminados, embora tenham, possivelmente, se reduzido em função do rápido progresso da vacinação, após um início conturbado e marcado pela falta de vacinas. As medidas relativas ao ensino superior são similares, ou seja, foram marcadas pela meta em manter as atividades na condição remota ou tentar estimular a volta às aulas presenciais, o que, nas IES públicas federais, depende das decisões das próprias instituições, que são dotadas de autonomia de gestão.

Na esfera do ensino básico, os limites para ter acesso à internet por parte das famílias e das escolas também integraram as ações em termos de políticas públicas. Iniciativas das décadas anteriores, ainda em vigência, foram um alento importante para suprir essa grave lacuna da rede pública de ensino básico e que, com os recentes leilões das chamadas redes 5G, podem finalmente prover as escolas de serviços de internet de alta qualidade por todo o Brasil, além de garantir esse acesso para municipalidades menores. Essas iniciativas também apresentam reflexos indiretos para o ensino superior, marcado, hoje, por um número superior de matrículas nas modalidades de EaD, seguindo uma tendência histórica que precedeu a pandemia, mas que, seguramente, será muito reforçada em decorrência dela.

A educação enquanto política pública sofre muito com a pandemia de covid-19, e grande parte dos problemas ainda será percebida somente mais adiante, pois muitos dos indicadores de monitoramento e estudos de avaliação ainda precisam ser realizados ou publicados. A educação brasileira sempre foi profundamente afetada pelas desigualdades sociais existentes e tal contexto tem reforçado essas características, visto que a educação remota requer uma infraestrutura que nem sempre está à disposição das famílias, conforme a seguir descrita.

- 1) Estudar em casa requer um espaço isolado e com boas condições, o que não costuma ser verdadeiro para famílias de baixa renda.
- 2) Possuir banda larga para captar o conteúdo disponível na internet, o que é difícil em áreas remotas, periferias de cidades e, sobretudo, pagar para poder arcar com os seus custos.
- 3) Ter disponibilidade de equipamentos que permitam captar o conteúdo da internet, como computadores, *tablets*, *smartphones* ou *smart TVs* (em alguns casos). Os equipamentos de rádio e televisão também puderam se prestar a esse tipo de iniciativa em alguns estados e municípios brasileiros, mas a interatividade requerida nem sempre esteve disponível.
- 4) Ter motivação pessoal e capacidade de concentração para lidar com mudanças tão bruscas e o isolamento social, que conflitam com os desígnios de socialização inerentes à condição humana.

No ambiente do ensino básico, a heterogeneidade das escolas públicas se refletiu na disponibilidade de material pedagógico de qualidade para os alunos. Na rede federal, que conta com um número quase inexpressivo do total de escolas existentes no Brasil, foi possível verificar uma menor presença de material didático em papel e uma utilização maior da internet.

Além da disponibilidade de recursos maior por parte da rede federal, esse tipo de escola, com frequência, possui exames de seleção para o ingresso de alunos, o que acaba por captar alunos inseridos em famílias com maiores rendimentos e melhores condições sociais e culturais, quando comparadas ao restante da população. As escolas estaduais se encontram em uma posição intermediária, nitidamente inferior às federais, e tendem, em geral, a se concentrar nos anos finais do ensino fundamental ou, muito especialmente, no ensino médio. As escolas municipais, por fim, estão concentradas no ensino fundamental, principalmente no caso dos anos iniciais e a disponibilidade de recursos é bem mais limitada, considerando a grande disparidade em termos da baixa capacidade econômica de grande parte dos municípios do Brasil, sobretudo nas regiões mais carentes, como a Norte e a Nordeste.

Em relação ao ensino superior, o cenário é diferente daquele da educação básica. No ensino superior, cerca de 75% dos alunos frequentam instituições privadas, ao passo que, no ensino básico, cerca de 85% o fazem em escolas públicas. Grande parte dos alunos de IES privadas conclui o ensino médio em instituições públicas e pertence a famílias com rendas menores e que, não raro, necessitam dos filhos para contribuir para a renda do domicílio.

Isso posto, em um contexto como o da pandemia de covid-19, o aumento do desemprego e a conseqüente perda da renda familiar impedem cursar o ensino superior e arcar com os custos das mensalidades. Daí a relativa perda de vigor das

IES de capital privado ou confessional, que cobram mensalidades dos alunos. Mesmo em IES públicas, esse problema pode se apresentar, embora não existam custos com mensalidades. Os recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e, muito especialmente, do Programa Universidade para Todos (Prouni) podem ajudar bastante, todavia existem limitações financeiras nesse sentido. A prolongada crise econômica que atingiu o Brasil desde 2015 vem reduzindo a reposição regular do crédito fornecido pelo Fies, gerando obstáculos para que a iniciativa mantenha o vigor previsto em suas formulações iniciais.

Quando o foco se volta para as famílias brasileiras, as desigualdades se repetem, considerando as pesquisas da PNAD Covid-19, envolvendo estudantes do ensino básico e do ensino superior entre julho e novembro de 2020. Os maiores problemas estavam centralizados na falta de equipamento para o aluno para acessar à internet ou à banda larga. No primeiro caso, as diferenças entre as regiões mais carentes e mais abastadas ou, ainda, entre famílias com menor ou maior renda eram nítidas, comprovando que as desigualdades se impõem nesse terreno. Em relação à banda larga, as diferenças foram mais tênues, embora os elevados índices de falta de acesso revelem ser este um grave problema.

Problemas de ordem pessoal, como a falta de concentração dos alunos, afetaram mais as regiões dotadas de melhores recursos econômicos e as famílias com maiores rendimentos, o que se explica uma vez que as com menores recursos muitas vezes nem podem assistir às aulas remotamente, não sendo plausível essa situação. O número de horas dedicadas aos estudos também foi um tanto maior nas famílias mais abastadas.

Ao focalizar as despesas orçamentárias do MEC, existem algumas questões a destacar, considerando os indicadores, cuja série se iniciou em 2013.

- 1) O crescimento nominal das despesas foi acompanhado do crescimento do IPCA, sem que houvesse ganhos ou perdas.
- 2) Houve um aumento das despesas previdenciárias em detrimento das demais. Isso deve ser extinguido no longo prazo, após a cessação de benefícios daqueles contemplados pela legislação anterior.
- 3) Ocorreu uma elevação da fatia da subfunção saúde, em detrimento da de educação, por conta da expansão das despesas da EBSEH.
- 4) As Ifes e CFTs não tiveram elevação ou redução de despesas reais desde 2013, pois a sua trajetória acompanhou a do IPCA. No entanto, o agregado incluindo administração direta, transferências, pesquisa e cultura perde recursos em termos reais e até nominais.

Os desafios impostos pela pandemia de covid-19 foram imensos, e a tradicional desigualdade social brasileira, com fortes impactos sobre a educação, pode ter se

agravado, considerando a precariedade de grande parte dos domicílios brasileiros e a baixa disponibilidade de equipamentos de informática e de acesso à banda larga. Isso também vale para o universo das escolas. Os efeitos sobre o aprendizado ainda terão que ser medidos, levando em conta os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, aferidos após a eclosão da pandemia.

Para arrematar, isso tudo está impedindo a consecução das metas acordadas nacionalmente, no caso do PNE até 2024, e mesmo internacionalmente, com muitas correlações com o PNE, que se estende até 2030. Uma coisa é certa: sem o enfrentamento decidido e simbiótico desses gargalos por parte das três esferas de governo, não será possível elevar o patamar qualitativo de aprendizagem da educação brasileira e, por conseguinte, retomar o processo de desenvolvimento, que se encontra em uma encruzilhada muito séria, cujas consequências, é preciso sublinhar, são imprevisíveis.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Resolução nº 16, de 7 de outubro de 2020. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Emergencial, em caráter excepcional, para atender a escolas públicas das redes estaduais, municipais e distrital, com matrículas na educação básica, para auxiliar nas adequações necessárias, segundo protocolo de segurança para retorno às atividades presenciais, no contexto da situação de calamidade provocada pela pandemia da covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3xqzUxk>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Manual técnico de orçamento (MTO) 2022**. Brasília: ME, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3jytLAH>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

CENTRAL Única das Favelas distribui chips para combater isolamento digital nas comunidades. **Portal da Folha de Pernambuco**, 27 out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3joNZmK>>.

CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC Educação: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nas Escolas Brasileiras**. São Paulo: CGI, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3jxX4K1>>.

CODES, A. L. M.; FONSECA, S. L. D.; ARAÚJO, H. E. **Ensino médio: contexto e reforma. Afinal, do que se trata?** Brasília: Ipea, jun. 2021. (Texto para Discussão, n. 2663).



INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar**: resultados questionário resposta educacional à pandemia de covid-19 no Brasil – educação básica (*on-line*). Brasília: Inep, 2021a.

\_\_\_\_\_. **Censo da Educação Básica 2020**. Brasília: Inep, 2021b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 173-218, 2021.

ROLON, C. E.; MATIJASCIC, M. A evolução das oportunidades escolares no ensino fundamental e os desafios decorrentes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 1997 a 2017. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 44., 2020, Santo André, São Paulo. **Anais...** Santo André: Anpocs, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3yu1CtD>>.

\_\_\_\_\_. Professores da educação básica brasileira e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 45., 2021, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpocs, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3M6Opee>>.



# **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **EDITORIAL**

### **Chefe do Editorial**

Aeromilson Trajano de Mesquita

### **Assistentes da Chefia**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

### **Editoração**

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

### **Capa**

Andrey Tomimatsu

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



### **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 DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL