

7

Vamos Falar de Política Educacional

América Latina e Caribe

Os avanços da educação
no Brasil estão em risco?
Desafios e recomendações
para reduzir o impacto da
pandemia

Divisão de Educação – Setor Social





Vamos Falar de Política Educacional América Latina e Caribe

7

Os avanços da educação no Brasil estão em risco? Desafios e recomendações para reduzir o impacto da pandemia

Divisão de Educação
Setor Social

**Arias, E., Dutra, A., Dueñas, X.,
Elacqua, G., Hincapie, D. & Soares, S**

Abril de 2021



PONTOS-CHAVE

- O Brasil avançou na redução das desigualdades socioeconômicas de aprendizagem na educação básica e nas taxas de abandono escolar nos últimos 12 anos. Um bom exemplo é a redução de 15% em 2007 para 7% em 2018 na taxa média de abandono do ensino médio público, beneficiando principalmente os estudantes mais desfavorecidos.
- Desde março de 2020, a pandemia da COVID-19 levou ao fechamento das escolas e causou uma crise econômica que afetou a renda das famílias em todo o país, as receitas dos governos e o orçamento para a educação.
- O Brasil possui o maior número de estudantes impactados pela ausência de aulas presenciais durante o ano letivo de 2020 e apresenta um dos períodos mais longos de fechamento das escolas do mundo.
- Estudos realizados sugerem que os estudantes de contextos socioeconômicos mais desfavoráveis serão os que mais sofrerão com a falta do ensino presencial, com perdas de aprendizagem e prováveis aumentos do abandono escolar.
- No presente relatório, são discutidas evidências nacionais e internacionais sobre o efeito do fechamento das escolas na educação, concluindo que até mesmo fechamentos de curta duração causam impactos significativos sobre os níveis de aprendizagem, abandono escolar e até sobre a futura inserção no mercado de trabalho. Além disso, discute-se algumas recomendações de políticas a fim de evitar o agravamento das desigualdades socioeconômicas de aprendizagem e abandono escolar no país.

Introdução:



A educação no Brasil antes da pandemia da COVID-19



Nos últimos doze anos, o Brasil expandiu significativamente o acesso à educação básica e obteve uma redução expressiva nas taxas de abandono. Embora o sistema escolar brasileiro ainda reproduza muitas das desigualdades sociais do país, onde os mais pobres apresentam maiores taxas de abandono e menor desempenho acadêmico, as lacunas socioeconômicas diminuíram nos últimos tempos.

Por exemplo, a taxa média de abandono¹ nas escolas públicas de ensino médio caiu de 15% em 2007 para 7% em 2018. Quando comparamos municípios pertencentes a quintis socioeconômicos opostos², vemos que grande parte dessa redução se deve ao aumento da permanência na escola nos municípios de menor nível socioeconômico. Os índices de abandono

no ensino médio nos municípios do quintil mais baixo caíram de aproximadamente 16% em 2007 para 8% em 2018; já nos municípios com situação socioeconômica mais elevada, diminuíram de 8% para 5% no mesmo período. Essa queda equivale a uma redução de 62% da lacuna inicial de abandono escolar entre os dois grupos socioeconômicos, conforme ilustra o **Gráfico 1**.

O Brasil também tem avançado em termos de aprendizagem. As avaliações nacionais de matemática e português têm mostrado uma tendência ascendente desde 2007. Os Gráficos 2 e 3 ilustram a evolução da pontuação no SAEB em matemática dos estudantes do 5º e 9º ano pertencentes ao quintil socioeconômico mais alto e mais baixo a nível municipal.

7 Vamos Falar de Política Educacional / América Latina e Caribe

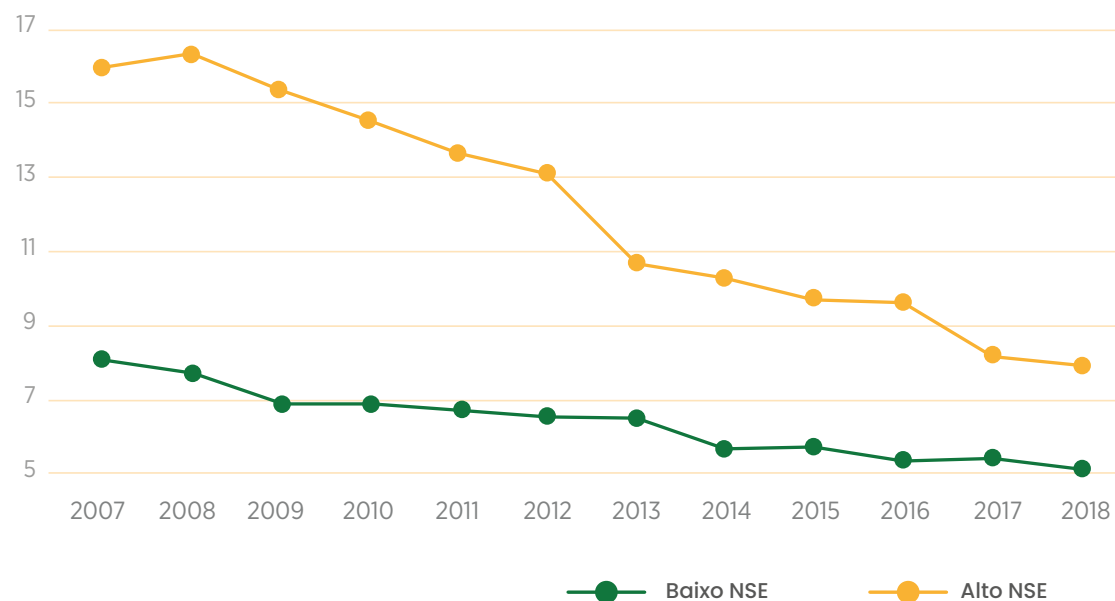
Os avanços da educação no Brasil estão em risco? Desafios e recomendações para reduzir o impacto da pandemia

Introdução

Embora a lacuna entre os diferentes níveis socioeconômicos continue acentuada, observa-se uma queda na brecha de aprendizagem entre os estudantes do 5º ano. A diferença entre as pontuações de matemática do 5º ano entre os dois grupos socioeconômicos atingiu o pico de 48 pontos em 2013 e desde então diminuiu para 40 pontos. No 9º ano, essa lacuna se manteve constante em torno de 30 pontos.

Embora o Brasil ainda enfrente grandes desafios para melhorar a qualidade e a equidade de seu sistema educacional, as evidências apresentadas mostram que o país estava traçando uma trajetória favorável. No entanto, o impacto da pandemia pode afetar o progresso recente. Será necessário que os governos das esferas federal, estadual e municipal implementem uma série de medidas para minimizar os efeitos adversos sobre a educação e, em particular, sobre o aprofundamento das lacunas de aprendizagem.

Gráfico 1.
Abandono escolar no ensino médio público (%)



Fonte: Dados de abandono provenientes do Censo Escolar (INEP); dados de indicador socioeconômico ao nível da escola (INSE) provenientes do INEP.

Nota 1: O INSE ao nível da escola foi agregado ao nível do município, ponderando pelo número de estudantes em cada escola. Os municípios foram qualificados de acordo com seu quintil para definir os grupos de baixo e alto nível socioeconômico.

7 Vamos Falar de Política Educacional / América Latina e Caribe

Os avanços da educação no Brasil estão em risco? Desafios e recomendações para reduzir o impacto da pandemia

Introdução

Gráfico 2.

Desempenho em matemática (SAEB)
5ª série do Ensino Fundamental

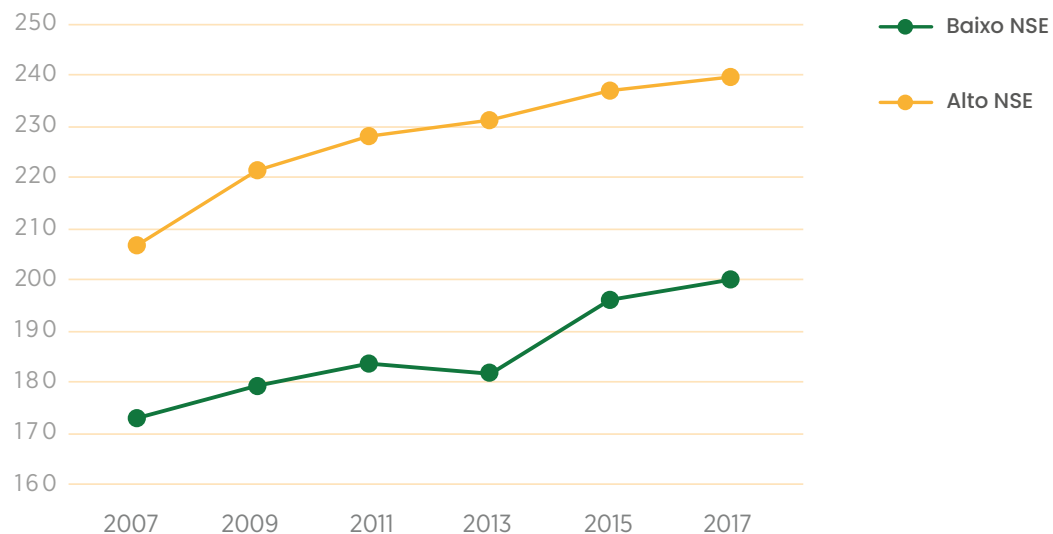
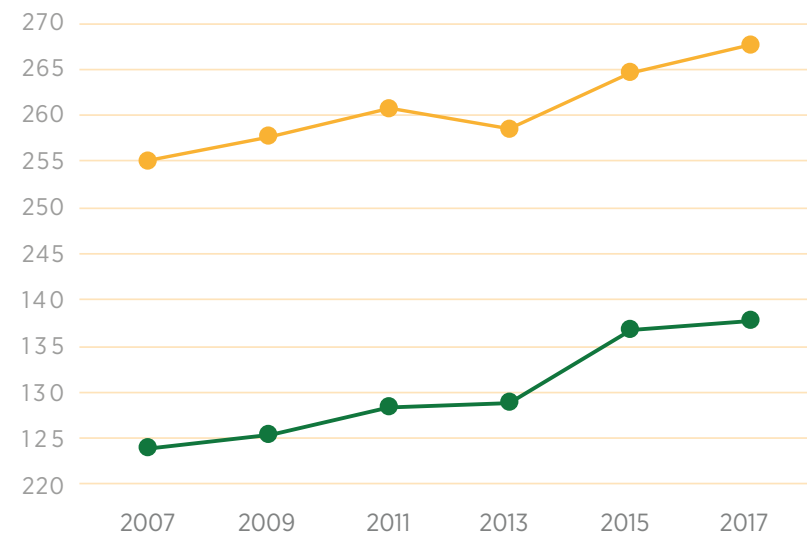


Gráfico 3.

Desempenho em matemática (SAEB)
9ª série do Ensino Fundamental



Fonte: Dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) provenientes dos microdados do SAEB (INEP); dados de indicador socioeconômico ao nível da escola (INSE) provenientes do INEP.

Nota 1: O INSE ao nível da escola foi agregado ao nível do município, ponderando pelo número de estudantes em cada escola. Os municípios foram qualificados de acordo com seu quintil para definir os grupos de baixo e alto nível socioeconômico.

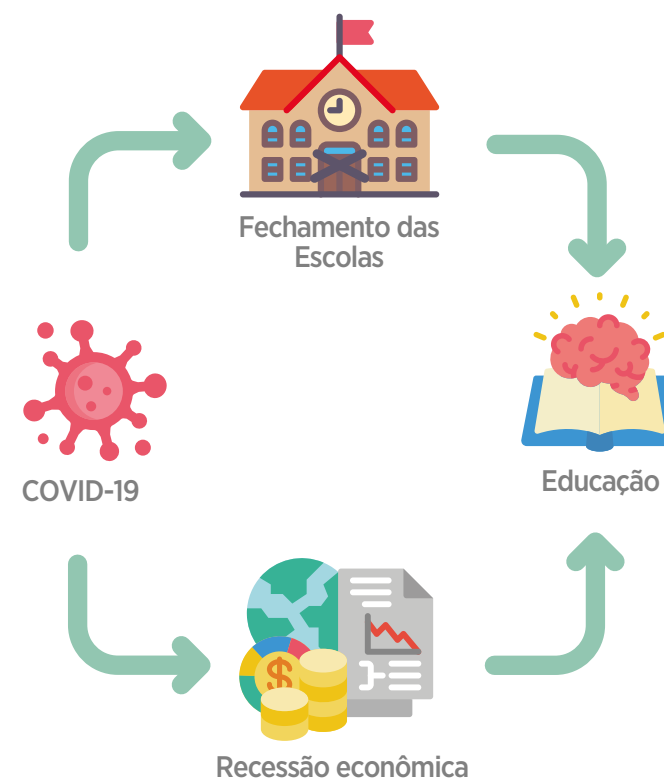
Nota 2: Apenas em 2017 o SAEB passou a ser censitário para o ensino médio (3º ano) nas redes públicas. Desta forma, por simplificação e para fins de comparabilidade temporal da evolução do desempenho desde 2007 até 2017, utilizou-se o 5º e 9º anos do ensino fundamental.

Os efeitos da pandemia da COVID-19 na educação

Existem duas vias principais pelas quais se espera que a pandemia da COVID-19 cause impactos perversos sobre os resultados educacionais e as desigualdades socioeconômicas na aprendizagem.

Primeiro, o fechamento das escolas e a transição para a educação remota ou híbrida. Segundo, a recessão econômica. As seções a seguir focam nas evidências mais recentes sobre os potenciais impactos desses dois canais.

Gráfico 4.
Principais canais da pandemia da COVID-19 que impactam nos resultados educacionais



Os efeitos da pandemia da COVID-19 na educação

Fechamento das escolas

Em maio de 2020, mais de 1 bilhão de estudantes no mundo estavam fora da escola devido à pandemia. Em novembro de 2020, ainda havia 310 milhões de estudantes sem retornar à escola. Além disso, 3 de cada 4 estudantes que não tiveram acesso a oportunidades do ensino remoto, são da zona rural ou de domicílios pobres³.

Segundo relatório da Unicef, os países da América Latina e Caribe foram os mais afetados pela interrupção das aulas presenciais, com média de 158 dias de fechamento das escolas. O Brasil está em 5º lugar nesse ranking, apresentando 191 dias sem aulas presenciais desde março de 2020 até fevereiro de 2021 e configura-se como o país com o maior número de estudantes impactados pela ausência de aulas presenciais durante

2020⁴ (aproximadamente 44,3 milhões de estudantes).¹

Nesse contexto, é difícil prever com exatidão o impacto do fechamento das escolas sobre os indicadores educacionais. No entanto, pesquisas realizadas com estudantes, responsáveis e gestores educacionais, bem como evidências empíricas da literatura especializada, sugerem que os efeitos serão de grande magnitude e podem comprometer a evolução conquistada no Brasil nos anos anteriores.

Após o fechamento das escolas, houve uma transição para o ensino remoto. Embora esta alternativa desempenhe um papel essencial para mitigar o impacto da ausência de aulas presenciais, ele também pode amplificar as desigualdades. Desde maio, ocorreram duas ondas de pesquisas^{5,6} cujos resultados sugerem que os estudantes que vivem em contextos mais desfavorecidos são os que mais sofrerão com o impacto do ensino remoto⁷.

Os países da América Latina e Caribe foram os mais afetados pela interrupção das aulas presenciais, com média de 158 dias de fechamento das escolas. O Brasil está em 5º lugar nesse ranking, apresentando 191 dias sem aulas presenciais desde março de 2020 até fevereiro de 2021

O levantamento realizado em maio de 2020 pela UNDIME e Consed com 71% dos municípios brasileiros mostra que, até aquele momento, 40% não possuíam plano de educação a distância.

Segundo pesquisa realizada pelo Datafolha com responsáveis de estudantes matriculados em escolas públicas, 18% dos entrevistados não estavam recebendo das escolas nenhum tipo de ensino remoto até julho de 2020. Os estudantes afetados eram, em sua maioria, estudantes

Os efeitos da pandemia da COVID-19 na educação

matriculados no ensino fundamental, principalmente em escolas municipais e de baixo nível socioeconômico. Na quarta onda da pesquisa Datafolha, em setembro de 2020, este percentual reduziu para 8%, mas revela discrepância regional: respectivamente 16% e 4% dos entrevistados das regiões Norte e Sul responderam que o estudante não teve acesso à atividade remota até aquele momento. Com base na PNAD COVID (2020)⁸, Neri e Osório (2020)⁹ mostram que quanto mais pobre o estudante, menor a quantidade de atividades recebidas pela escola e menor o tempo dedicado aos estudos.

Mesmo diante da disponibilidade do ensino remoto, muitos estudantes não conseguem concluir com êxito as atividades devido à falta de conectividade com a internet e à escassez de dispositivos.

O Brasil enfrenta uma lacuna considerável em relação ao acesso à internet e a computadores. Um relatório do Centro de Informações para a Melhoria da Aprendizagem (CIMA)¹⁰, que utiliza dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) 2018, mostra que 93% dos estudantes de contextos mais privilegiados têm acesso a um computador que pode ser usado para atividades escolares, enquanto para os mais vulneráveis essa porcentagem cai para 22%.

Os dados de conectividade¹¹ da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações do Brasil) também elucidam detalhes sobre a exclusão digital do país. O **Gráfico 5** mostra o número de conexões móveis per capita nos municípios brasileiros. Aqueles com menor conectividade estão concentrados na região Norte e Nordeste, enquanto aqueles com maior conectividade se encontram no Sul e Sudeste. Como pode ser visto no **Gráfico 6**, essa medida de conectividade é positivamente correlacionada

com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada município, o que só agrava as preocupações de que o fechamento das escolas terá um impacto maior sobre os estudantes de menor nível socioeconômico.

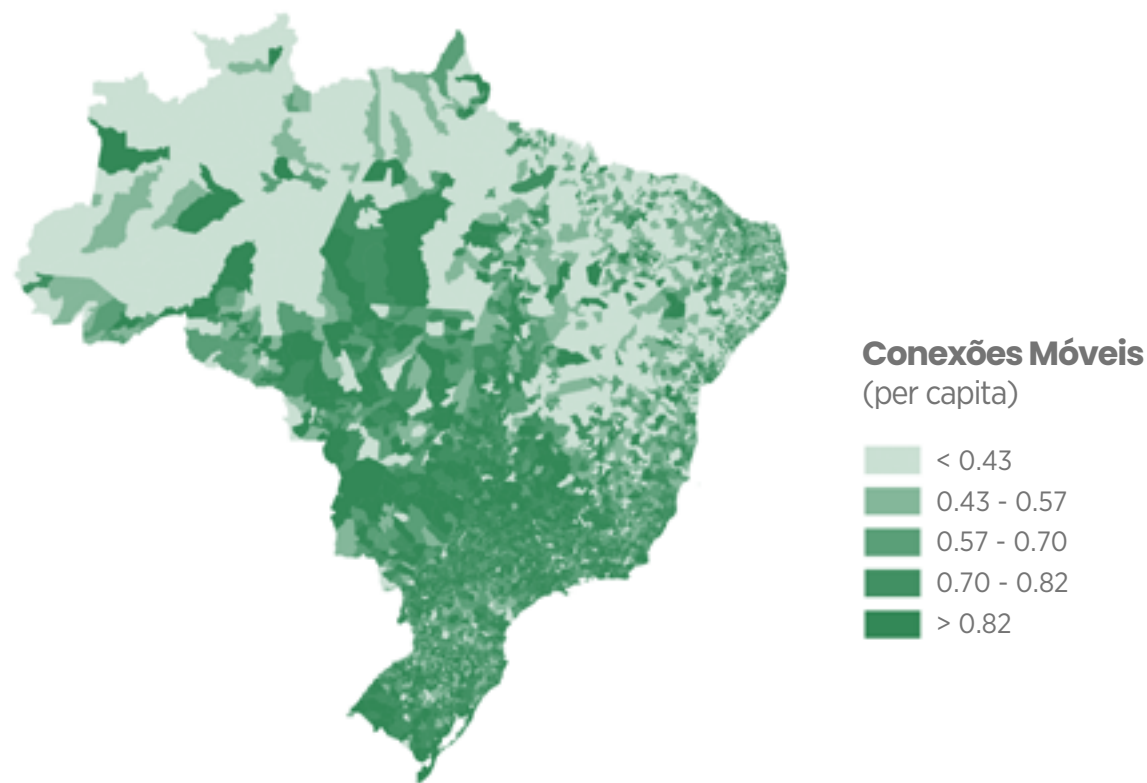
Apesar de os resultados da pesquisa do Datafolha indicarem que 95% dos estudantes têm acesso a pelo menos um dispositivo (computador, TV inteligente ou celular), 42% consideram que o acesso à internet e os dispositivos que possuem não são suficientes para realizar as atividades escolares. Na sua pesquisa mais recente¹², a Undime revela que 78,6% das secretarias municipais consideram o acesso à internet como o maior desafio do ano letivo 2020. Não à toa, material impresso (95%) e orientações por WhatsApp (92,9%) foram os métodos mais adotados pelas redes municipais. Barberia, Cantarelli e Schmalz (2021)²¹ avaliaram os planos de ensino remoto desenvolvidos pelos estados brasileiros e suas capitais de acordo com os meios de transmissão, investimentos

Os efeitos da pandemia da COVID-19 na educação

para fornecer acesso, adoção de políticas para supervisão e cobertura. Além da demora em implementar programas de ensino remoto, os pesquisadores concluem que a qualidade ofertada é baixa e que estados mais ricos e com maiores notas no IDEB desenvolveram melhores planejamentos para o ensino remoto.

Além dos problemas associados à falta de acesso à tecnologia, ainda segundo a pesquisa da Datafolha, existem outras dificuldades que entram em jogo. Os pais estão preocupados com a falta de motivação dos estudantes e expressam que tem sido muito difícil para eles estabelecer uma rotina de estudos em casa. Os problemas são potencialmente mais graves em famílias que foram mais afetadas economicamente, bem como naquelas com muitos filhos. Em particular, os estudantes de lares cujos pais possuem um nível educacional menor estão entre os menos motivados e com maior receio de abandonar os estudos, além de demonstrarem maior falta de interesse

Gráfico 5.
Número de conexões móveis per capita por município



Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações do Brasil (Anatel); Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) proveniente do Censo 2010

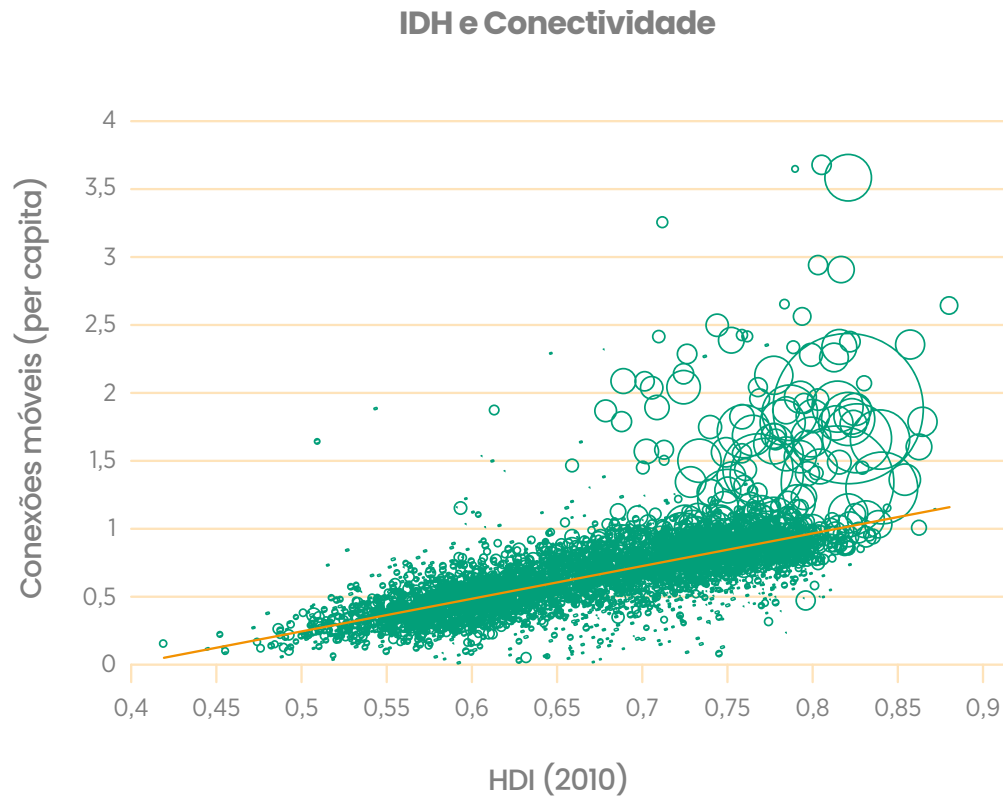
7 Vamos Falar de Política Educacional / América Latina e Caribe

Os avanços da educação no Brasil estão em risco? Desafios e recomendações para reduzir o impacto da pandemia

Os efeitos da pandemia da COVID-19 na educação

Gráfico 6.

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e conexões móveis por município



e reclamarem que os materiais de estudo eram muito difíceis. Outro agravante é o fato de que muitos estudantes sequer possuem as habilidades básicas digitais e de leitura necessárias para participarem de aulas remotas e que muitos deles não estão em contato próximo com seus professores para fazer perguntas. O **Gráfico 7** resume as principais dificuldades enfrentadas pelos estudantes.

Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações do Brasil (Anatel); Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) proveniente do Censo 2010

Os efeitos da pandemia da COVID-19 na educação

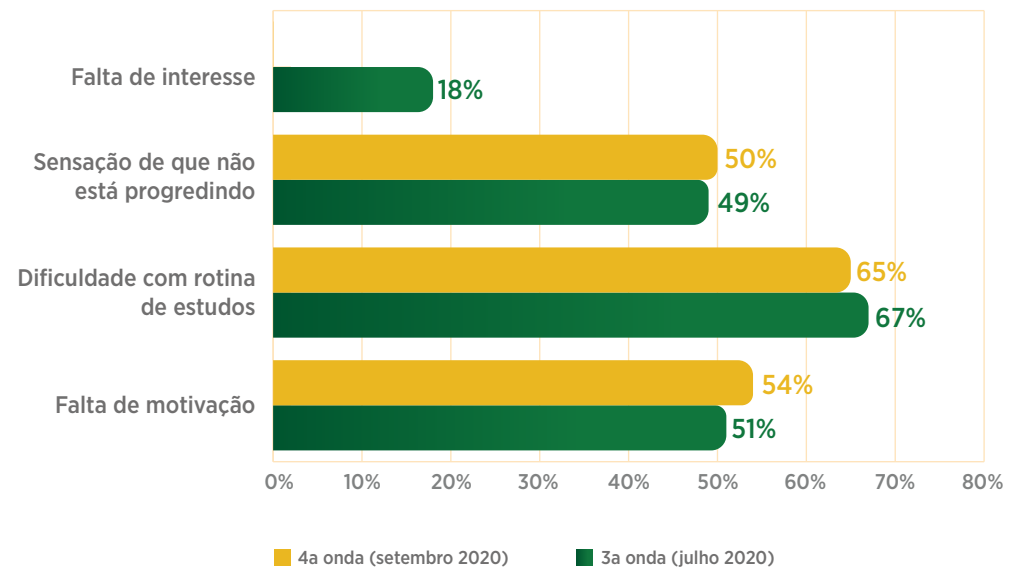
O que a literatura especializada tem a dizer?

Os efeitos do fechamento das escolas sobre os resultados educacionais têm sido amplamente estudados em pesquisas acadêmicas.

Estudos que analisam os efeitos educacionais causados por greves apontam que o fechamento das escolas motivado por tais medidas produz um impacto negativo no desempenho acadêmico, especialmente em matemática¹⁴, sobre a probabilidade de se graduar no ensino superior¹⁵, assim como um efeito negativo sobre os salários e empregabilidade¹⁶. Embora esses estudos não tenham analisado os efeitos das greves na desigualdade de aprendizagem por nível socioeconômico, eles ilustram como o fechamento das escolas pode ter um impacto significativo nos resultados educacionais e no mercado de trabalho.

Gráfico 7.

Dificuldades apontadas por estudantes e famílias sobre o ensino remoto



Fonte: «Educação Não Presencial na Perspectiva dos Estudantes e suas Famílias». Datafolha, Fundação Lemann, Itaú Social, Imaginable Futures. Terceira onda, julho 2020 e quarta onda, setembro 2020.

Nota: Apenas há informação disponível sobre “Falta de interesse” na terceira onda da pesquisa

Os efeitos da pandemia da COVID-19 na educação

Da mesma forma, a literatura sobre a perda de aprendizagem durante as férias de verão, mostra que as habilidades em leitura e matemática podem se deteriorar durante esse período e que as diferenças de desempenho por nível socioeconômico aumentam. Cooper, Nye, Charlton, Lindsay & Greathouse (1996)¹⁷ mostram que a perda de aprendizagem devido às férias de verão equivale a cerca de um mês letivo, em uma escala que varia de acordo com o ano escolar. Essa perda não se distribui de maneira uniforme entre os diferentes níveis socioeconômicos e, em média, geram uma brecha de aprendizagem em leitura de aproximadamente três meses entre os estudantes de alto e baixo nível socioeconômico. Alexander, Entwisle e Steffel Olson (2007)¹⁸ constataram que a perda durante o verão é cumulativa e pode ter efeitos no longo prazo: mais da metade da desigualdade de desempenho no 9º ano é explicada pela diferença de aprendizagem durante o verão no ensino fundamental.

Vários estudos também analisaram como os resultados educacionais são afetados por interrupções causadas por epidemias ou desastres naturais. De acordo com Andrabi, Daniels e Das (2020)¹⁹, o terremoto de 2005 no Paquistão impactou negativamente as notas em avaliações dos estudantes que moravam perto da falha geológica. A maior parte do efeito foi explicada por estudantes cujas mães não haviam concluído o ensino primário. Outros autores²⁰ constataram que houve um aumento no abandono escolar nas aldeias de Serra Leoa que foram gravemente afetadas pelo surto de Ebola, onde as matrículas caíram 32%. Amorim, Piza e Lautharte Júnior (2020)²¹ estudaram o impacto do fechamento das escolas em São Paulo devido ao surto da gripe H1N1 e sugerem que a situação levou a uma redução nas notas em matemática, com efeito mais pronunciado nas escolas que inicialmente apresentavam notas mais baixas no SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica). Chetty, Friedman, Hendren, Stepner, e Opportunity

Insights Team (2020)²² utilizaram dados de um software de aprendizagem para analisar o efeito sobre as lacunas de desempenho nos EUA no início da pandemia da COVID-19, entre março e junho de 2020.

Os autores documentaram que, após o início da crise sanitária, as crianças de regiões de renda mais alta apresentaram uma queda inicial em sua aprendizagem, mas se recuperaram de forma rápida e voltaram ao nível basal; já os estudantes de baixa renda permaneceram, de modo persistente, com a aprendizagem 50% menor do que os níveis iniciais.

Os efeitos da pandemia da COVID-19 na educação

Maldonado e De Witte (2020)²³ também encontraram uma maior perda de aprendizagem entre estudantes de baixo nível socioeconômico devido ao fechamento das escolas com a pandemia da COVID-19 na Bélgica. A diferença de pontuação em matemática entre as escolas se aprofundou em 17%, com perdas mais acentuadas em escolas com mais alunos de baixo nível socioeconômico. Todos esses resultados sugerem que os estudantes mais vulneráveis são os mais afetados por essas interrupções.

Azevedo, Hasan, Goldemberg, Aroob Iqbal, e Geven (2020)²⁴ fornecem uma estimativa inicial das perdas de aprendizagem causadas pelo fechamento das escolas em 2020 por meio da simulações. No cenário mais pessimista, em que as escolas ficariam fechadas por sete meses, a pandemia poderia causar uma perda de 0,9 ano de escolaridade. Os autores também preveem um aumento no abandono escolar induzido pela

perda de renda familiar. É importante lembrar, entretanto, que o afastamento das escolas e a redução da aprendizagem também são fatores importantes que afetam o abandono^{25,26}. Um estudo recente estima que pelo menos 1,2 milhão de meninos, meninas e jovens entre 6 e 17 anos deixarão de ir à escola como resultado da crise na América Latina e no Caribe²⁷.

Artigos mais recentes, que já tratam dos efeitos da pandemia da COVID 19, aponta como as desigualdades de aprendizagem já estão sendo ampliadas, uma vez que famílias de maior nível socioeconômico têm se adaptado melhor ao atual fechamento das escolas. Bacher-Hicks, Goodman, e Mulhern (2020)²⁸ constataram que, nos Estados Unidos, as áreas de maior renda apresentaram um aumento mais significativo nas buscas online por diversos recursos de educação a distância. Da mesma forma, Clark, Nong, Zhu, e Zhu (2020)²⁹ observaram que na China o desempenho dos estudantes melhorou

mais entre aqueles que tinham acesso à educação a distância do que aqueles que ficaram sem nenhum acesso, com um efeito acentuadamente maior entre os estudantes que usavam computador em vez de *smartphone*.

Com base na literatura e nas evidências disponíveis até o momento, prevê-se que o fechamento das escolas produzirá um efeito adverso significativo nos resultados educacionais e afetará de maneira mais profunda os estudantes de menor renda, assim como aqueles que não dispõem de acesso à internet de qualidade. Estima-se que esse impacto ocorrerá mesmo sem levar em consideração os efeitos econômicos da pandemia da COVID-19.

Os efeitos da pandemia da COVID-19 na educação

Além dos efeitos do fechamento das escolas descritos acima, a crise econômica causada pela pandemia da COVID-19 também repercutirá na movimentação de estudantes da rede privada para o ensino público.

Recessão econômica

No que diz respeito às famílias, a pandemia provocou um aumento do desemprego que por sua vez, afeta diretamente os níveis de renda domiciliares. De acordo com dados da PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua), pela primeira vez na série histórica, iniciada em 2012, menos da metade da população em idade ativa estava empregada no trimestre até maio de 2020³⁰. Além disso, de acordo com o relatório de novembro de 2020, a taxa de desemprego passou de 11,2% no trimestre de setembro a novembro de 2019 para 14,1% no mesmo trimestre de 2020³¹, onde a região Nordeste apresentou a maior proporção de desempregados no Brasil, com 17,9%. Esse impacto afeta de forma heterogênea as diferentes áreas de ocupação. Um relatório técnico elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)³² apontou que os trabalhadores informais e aqueles com salários

no terço inferior da distribuição salarial tinham maior probabilidade de perder o emprego desde o início da pandemia. Além disso, entre os trabalhadores, aqueles que sofreram o impacto mais adverso da pandemia foram mulheres, pardos e negros³³.

Existem várias formas pelas quais o impacto econômico na renda familiar pode ter repercussões na educação. Além dos efeitos do fechamento das escolas descritos acima, a crise econômica causada pela pandemia da COVID-19 também repercutirá na movimentação de estudantes da rede privada para o ensino público. Ainda no início de junho, o número de estudantes que migraram do sistema privado para o público já havia aumentado dez vezes no estado de São Paulo³⁴. Outros estados apontam na mesma direção: mais de 17 mil alunos no Paraná migraram para a rede pública até final de 2020³⁵. Rio de Janeiro recebeu 26 mil novos estudantes do sistema privado nas matrículas

Os efeitos da pandemia da COVID-19 na educação

2021³⁶. A literatura também comprova esse fenômeno. Segundo Lamb e Mbekeani (2017)³⁷, após a Grande Recessão, houve uma queda de um terço nas matrículas da rede privada de ensino nos Estados Unidos. Thomas, et al. (2004)³⁸ descobriram que a crise financeira da Indonésia levou a uma redução mais pronunciada no investimento em educação em famílias de baixa renda, particularmente naquelas com filhos pequenos. Na próxima edição desta série, será apresentado um relatório da Divisão de Educação do BID que discute mais detalhadamente como a pandemia afetará a educação privada.

Em segundo lugar, espera-se que muitos estudantes, especialmente os mais velhos, abandonem a escola para começar a trabalhar. De acordo com relatórios do Banco Mundial, a maioria dos estudantes que abandonaram os estudos na Libéria e em Serra Leoa após o surto de Ebola relataram que tomaram essa decisão

devido à incapacidade de arcar com os custos da educação e/ou à necessidade de gerar renda³⁹.

No entanto, as respostas à pesquisa realizada pelo Datafolha (julho 2020) indicam que contribuir para as finanças da família não foi o principal motivo por trás do possível abandono escolar. Dos 38% dos estudantes que se preocupam com a possibilidade de abandono, a maioria afirma que o problema é a sensação de não estar aprendendo. Combinando o declínio na aprendizagem e a perda de renda familiar, espera-se que haja um aumento ainda maior nas taxas de abandono. Em levantamento recente (entre novembro e dezembro de 2020), o Datafolha, a pedido do C6 Bank, aponta para uma estimativa de 10,8% de abandono entre os estudantes do ensino médio. Do total de entrevistados (estudantes entre 6 e 34 anos), a taxa média de abandono é de 10,6% nas classes D e E versus 6,9% na classe A de renda.

Por fim, a crise econômica também tem impacto sobre o ambiente de aprendizagem em casa. A pandemia em si pode ter um impacto tremendo sobre a saúde mental dos estudantes e familiares e afetar diretamente o ambiente doméstico, especialmente nos domicílios que também estiverem passando por dificuldades financeiras. De acordo com uma pesquisa realizada pela Divisão de Educação do BID⁴⁰, 85% dos pais notaram que sua saúde mental havia piorado desde o início da pandemia.

Além disso, a recessão e a necessidade de recursos adicionais para combater a COVID-19 também afetarão significativamente o orçamento disponível para a educação. Um estudo de Afonso, Castro, Elacqua, Marotta, e Soares (2020)⁴¹ simula os gastos com educação em diferentes cenários e conclui que a redução orçamentária poderia chegar a 32%, o que equivaleria a uma perda de até R\$ 50 bilhões para estados e 40 bilhões para os municípios no

Os efeitos da pandemia da COVID-19 na educação

cenário mais pessimista. Segundo o 6º Relatório Bimestral da Execução Orçamentária do Ministério da Educação, publicada em fevereiro de 2021 pelo Todos pela Educação, a educação básica apresentou em 2020 o menor orçamento e a menor execução da década⁴².

As pesquisas indicam que os efeitos dos cortes no orçamento da educação durante a recessão podem ser significativos. Jackson, Wigger, & Xion (2018)⁴³ descobriram que os estudantes dos estados americanos que mais cortaram os gastos após a Grande Recessão apresentaram quedas mais acentuadas nas pontuações em avaliações e no ingresso ao ensino superior. O impacto nos resultados em avaliações foi muito maior nas áreas mais pobres.

Por fim, conforme as escolas se adaptam à educação remota e se preparam para reabrir, elas também enfrentam novas e inesperadas necessidades de recursos. Por um lado, devem investir na implantação do modelo de ensino

híbrido, que tem contemplado iniciativas como entrega de chip de celular aos estudantes, aumento da conectividade, oferta de infraestrutura, preparação de aulas e formação docente. Além disso, dando continuidade à implementação do modelo de educação híbrida, as escolas devem ser reformadas para garantir condições adequadas de biossegurança e evitar contágio, por exemplo, com reformas nos banheiros, mudanças no fornecimento de água, fornecimento de máscaras e medidas de distanciamento social. De acordo com um levantamento realizado em 82 municípios, nos primeiros meses da pandemia, as despesas aumentaram em R\$ 870 por aluno (em média, são gastos R\$ 7.300 por aluno no ensino fundamental)⁴⁴. Mais recursos também devem ser alocados à educação para que se implementem aulas de recuperação.

Portanto, considerando todas as evidências apresentadas acima, acredita-se que haverá um efeito composto, formado pelo fechamento das escolas e pela recessão, e que a forma pela qual se produzirá esse impacto afetará de maneira mais destrutiva os estudantes de baixo nível socioeconômico.

Recomendações de política

Avaliações diagnósticas

As escolas estão fechadas há doze meses e, embora estejamos começando a ver algumas reaberturas graduais, ainda não se pode prever quando as aulas presenciais serão retomadas integralmente, dado o atual comportamento da pandemia. Dada a extensão dessa interrupção, será essencial entender a dimensão dos danos na aprendizagem dela decorrentes. De acordo com relatório recente do Banco Mundial (2021), o Brasil pode perder até 7 meses de aprendizagem devido à crise da COVID-19⁴⁵.

Uma avaliação diagnóstica abrangente ajudará escolas, professores e autoridades do setor a direcionar melhor os esforços e recursos. O ideal seria que os estados realizassem avaliações de aprendizagem padronizadas censitárias, que fornecessem uma visão geral das perdas de aprendizagem e da evolução das lacunas de desempenho entre as escolas. No entanto,

devido aos altos custos de conduzir essas avaliações padronizadas e ao fato de que elas não avaliam todos os anos escolares, as escolas devem se preparar para conduzir avaliações formativas de forma independente. Essas avaliações ajudarão os professores a identificar o quanto os estudantes aprenderam e em que aspectos eles ficaram para trás.

Nessa fase diagnóstica, também devem ser identificados os estudantes que abandonaram os estudos e ajudar a prever, entre aqueles que ainda estão matriculados, os que possuem alto risco de deixar os estudos.

Políticas direcionadas

Uma das principais preocupações dos sistemas educacionais após a reabertura deve ser evitar a evasão escolar. As evidências sugerem que haverá um aumento na taxa de abandono,



Recomendações de política

principalmente entre os estudantes de baixo nível socioeconômico, de forma que as secretarias de educação devem reunir esforços e destinar recursos para garantir a permanência dos estudantes na escola. Saber quem são os estudantes que estão abandonando os estudos é fundamental para que as escolas possam focalizar corretamente. Jara e Ochoa (2020)⁴⁶ destacam como a combinação de avaliações diagnósticas com ferramentas de inteligência artificial tem se mostrado eficaz na detecção de possíveis casos de abandono escolar e na emissão de alertas, e este é o melhor momento para que as redes de ensino equipem suas escolas com a tecnologia para tanto. Outra iniciativa digna de nota é a chamada Busca Ativa Escolar⁴⁷, que rastreia os estudantes que pararam de frequentar a escola ou que estão em risco de abandono e toma as medidas adequadas para ajudá-los a voltar ou permanecer no sistema escolar.

Além disso, prover pais e estudantes de informações sobre os benefícios da educação já é uma medida que vem sendo considerada custo-efetiva para mitigar o abandono escolar e até mesmo a redução da aprendizagem. Angrist, Bergman, Brewster, & Matsheng (2020)⁴⁸, por exemplo, reportaram em experimento recente em Botswana, que intervenções de baixa tecnologia, como mensagens de texto e telefonemas, elevaram o engajamento parental e por decorrência, o nível de aprendizagem dos estudantes durante a pandemia, especialmente daqueles com maiores dificuldades de acesso.

Dado os impactos da recessão econômica, as medidas para manter os estudantes no sistema escolar também devem levar em conta o fato de que muitos precisarão trabalhar para ajudar nas finanças do domicílio. Uma medida é oferecer transferência monetária condicional às famílias mais carentes^{49, 50}. A introdução de horários flexíveis também ajudará a atender às necessidades desses estudantes.

Para lidar com a perda de aprendizagem, os sistemas educacionais e as escolas devem identificar e direcionar recursos àqueles estudantes que ficaram para trás durante a pandemia a fim de ajudá-los na recuperação. Também é importante fornecer aos professores as ferramentas necessárias para identificar quais conteúdos fazem parte do currículo básico e devem ser priorizados. Os Mapas de Foco desenvolvidos pelo Instituto Reúna⁵¹ têm como objetivo contribuir nesse sentido, servindo como uma bússola para ajudar os professores a encontrar estratégias de recuperação. As escolas devem considerar estender as aulas durante o período de férias, com escolas de verão, e implementar tutorias e aulas de reforço.

A implementação dessas políticas, todavia, representará um desafio à parte, pois requerem recursos adicionais em um contexto de contração orçamentária em todo o país. As redes de ensino deverão, portanto, identificar estratégias inovadoras a fim de evitar

Recomendações de política

desperdícios e utilizar de maneira mais eficiente os recursos disponíveis^{52,53}. Destaca-se aqui, o caso da rede estadual de Pernambuco, que vem conseguindo administrar de forma mais eficiente os recursos educacionais através da implementação de sistemas de informação, como o Sistema de Custos (SICPE)⁵⁴ e Sistema de matrícula centralizada e digital (fase piloto). Além disso, o governo federal deverá encontrar formas de apoiar financeiramente os estados e municípios mais afetados, com ênfase às regiões mais pobres.

Por fim, a crise imposta pela COVID-19 aos sistemas educacionais se mostra um desafio sem precedentes e que ainda está longe de acabar. Entre seus muitos aspectos perversos, a pandemia expôs a exclusão digital no Brasil, o despreparo das redes de ensino para viabilizar o ensino remoto e seus potenciais impactos de curto e longo prazo nas desigualdades educacionais. Por isso, é de suma importância iniciativas para reduzir os efeitos deletérios da

pandemia sobre o avanço educacional que o país vinha apresentando. Por outro lado, a crise da COVID-19 vem despertando a necessidade de inovações e do uso mais eficiente dos recursos educacionais, assim como oportuniza um contexto fértil para expandir e aprimorar a inclusão digital dos sistemas educacionais e dos seus estudantes, particularmente dos mais vulneráveis.

Notas e referências



- ¹ O termo abandono escolar considera o abandono no ano escolar corrente, podendo o estudante voltar a frequentar a escola no próximo ano letivo. Evasão escolar ocorre quando o estudante abandona de forma permanente os estudos. Os dados utilizados a partir do Censo escolar referem-se à taxa de abandono.
- ² O Indicador socioeconômico utilizado foi o Indicador de Nível socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse) do INEP. O Inse foi agregado ao nível do município e ponderado pelo número de estudantes em cada escola.
- ³ Unicef. (2021). «COVID-19 and School Closures: One Year of Education Disruption».
- ⁴ Em Manaus, no estado do Amazonas, as escolas públicas foram reabertas no início de agosto. Além desse estado, vários outros também começaram a abrir gradativamente suas escolas em outubro.
- ⁵ «Desafios das Secretarias Municipais de Educação na oferta de atividades não-presenciais». Undime, Consed, CIEB, Fundação Itaú de Educação e Cultura.
- ⁶ «Educação Não Presencial na Perspectiva dos Estudantes e suas Famílias». Datafolha, Fundação Lemann, Itaú Social, Imaginable Futures.
- ⁷ A pesquisa da Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e do Consed (Conselho Nacional de Secretários de Educação) visa a avaliar as condições da educação municipal durante a pandemia da COVID-19. A pesquisa investiga características das famílias, o planejamento dos municípios quanto à implementação de estratégias de ensino remoto, e os principais desafios encontrados. A pesquisa da Datafolha tem como objetivo mapear a evolução da educação pública durante a pandemia da COVID-19 sob a perspectiva dos estudantes e responsáveis. A pesquisa teve três edições entre Maio e Julho de 2020.
- ⁸ Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar. Dados coletados entre julho e agosto de 2020.
- ⁹ Neri, M. e Osório, M. C. (2020). O Tempo para a Escola na Pandemia. https://www.cps.fgv.br/cps/TempoParaEscola/FGV_Social.
- ¹⁰ «COVID-19: ¿Estamos preparados para el aprendizaje en línea?». Rieble-Aubourg e Viteri. 2020.
- ¹¹ As conexões móveis representam o número médio de conexões 2G, 3G e 4G de cada município em 2019. Um índice de 0,5 conexões móveis per capita indica que, em média, há uma conexão para cada duas pessoas que vivem no município.
- ¹² Pesquisa de iniciativa da Undime, com apoio do Itaú Social e UNICEF. Dados foram coletados entre 29 de janeiro e 21 de fevereiro de 2021 e cobriu 2 de cada 3 redes municipais de educação no Brasil.
- ¹³ Barberia, L. G., Cantarelli, L. G. R. e Schmalz, P. H. S. (2021). «Uma avaliação dos programas de educação pública remota dos estados e capitais brasileiros durante a pandemia do COVID-19»
- ¹⁴ Baker, M. (2013). «Industrial actions in schools: Strikes and student achievement». *Canadian Journal of Economics*.
- ¹⁵ Belot, M. e Webbink, D. (2010). «Do Teacher Strikes Harm Educational Attainment of Students?» *LABOUR*, 391-406.
- ¹⁶ Jaume, D. e Willén, A. (2019). «The long-run effects of teacher strikes: Evidence from Argentina». *Journal of Labor Economics*, 1097-1139.
- ¹⁷ Cooper, H., Nye, B., Charlton, K., Lindsay, J. e Greathouse, S. (1996). «The effects of summer vacation on achievement test scores: A narrative and meta-analytic review». *Review of Educational Research*, 227-268.
- ¹⁸ Alexander, K. L., Entwisle, D. R. e Steffel Olson, L. (2007). «Lasting Consequences of the Summer Learning Gap». *American Sociological Review*, 167-180.

7 Vamos Falar de Política Educacional / América Latina e Caribe

Os avanços da educação no Brasil estão em risco? Desafios e recomendações para reduzir o impacto da pandemia

Notas e referências

- ¹⁹ Andrabi, T., Daniels, B. e Das, J. (maio de 2020). «Human Capital Accumulation and Disasters: Evidence from the Pakistan Earthquake of 2005». *RISE Working Paper 20/039*.
- ²⁰ Bandiera, O., Buehren, N., Goldstein, M., Rasul, I. e Smurra, A. (2019). «The Economic Lives of Young Women in the Time of Ebola». *Policy Research Working Paper 8760*. World Bank Group.
- ²¹ Amorim, V., Piza, C. e Lautharte Júnior, I. J. (2020). *O efeito da pandemia de H1N1 sobre o aprendizado. O que esperar com a COVID-19?* World Bank Group.
- ²² Chetty, R., Friedman, J. N., Hendren, N., Stepner, M. e Opportunity Insights Team. (s.f.). 2020.
- ²³ Maldonado, J. E. e De Witte, K. (setembro de 2020). «The effect of school closures on standardised student test outcomes». *Discussion Paper Series DPS20.17*. KU Leuven.
- ²⁴ Azevedo, J. P., Hasan, A., Goldemberg, D., Aroob Iqbal, S. e Geven, K. (junho de 2020). «Simulating the Potential Impacts of COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A Set of Global Estimates». *Policy Research Working Paper 9284*. World Bank Group.
- ²⁵ Lloyd, D. N. (1978). «Prediction of School Failure From Third-Grade Data». *Educational and Psychological Measurement*, 1193-1200.
- ²⁶ Hernandez, D. J. (2011). Double jeopardy: How third grade reading skills and poverty influence high school graduation.
- ²⁷ Acevedo, I.; E. Castro; R. Fernández-Coto; I. Flores; M. Pérez Alfaro; M. Székely; P. Zoido (2020), ¿Una década perdida?: Los costos educativos de la crisis sanitaria en América Latina y el Caribe, *Hablemos de política educativa en América Latina y el Caribe #3*, BID Educación.
- ²⁸ Bacher-Hicks, A., Goodman, J. e Mulhern, C. (julio de 2020). «Inequality in Household Adaptation to Schooling Shocks: Covid-Induced Online Learning Engagement in Real Time». *NBER Working Paper Series 27555*.
- ²⁹ Clark, A. E., Nong, H., Zhu, H. e Zhu, R. (2020). «Compensating for Academic Loss: Online Learning and Student Performance during the COVID-19 Pandemic». *Working Paper*.
- ³⁰ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28111-pela-primeira-vez-menos-da-metade-das-pessoas-em-idade-de-trabalhar-esta-ocupada>
- ³¹ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29934-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-14-1-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-29-0-no-trimestre-encerrado-em-novembro-de-2020>
- ³² https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/200811_bmt%2069_web.PDF
- ³³ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29520-desemprego-chega-a-14-6-no-terceiro-trimestre-com-alta-em-10-estados>
- ³⁴ <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/06/06/transferencias-de-alunos-de-escolas-particulares-para-as-publicas-aumenta-mais-de-10-vezes-no-estado-de-sp.ghtml>
- ³⁵ <https://g1.globo.com/pr/parana/educacao/noticia/2020/12/07/secretaria-de-educacao-planeja-ano-letivo-de-2021-com-o-ingresso-de-mais-10-mil-estudantes-oriundos-de-escolas-particulares.ghtml>
- ³⁶ <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/01/19/mais-de-26-mil-alunos-migraram-de-escolas-particulares-para-o-ensino-publico-no-rj-em-2021.ghtml>
- ³⁷ Lamb, A. T. e Mbekeani, P. P. (2017). *Private school choice in the wake of the Great Recession*.
- ³⁸ Thomas, D., Beegle, K., Frankenberg, E., Sikoki, B., Strauss, J. e Teruel, G. (2004). «Education in a crisis». *Journal of Development Economics*, 53-85.

7 Vamos Falar de Política Educacional / América Latina e Caribe

Os avanços da educação no Brasil estão em risco? Desafios e recomendações para reduzir o impacto da pandemia

Notas e referências

- ³⁹ Selbervik, H. B. (2020). *Impacts of school closures on children in developing countries: Can we learn something from the past?* Chr. Michelsen Institute.
- ⁴⁰ Näslund-Hadley, E.; J.M. Hernández Agramonte; K. Montaña; O. Namen; G. Alpizar; U. Luna; L. Ochoa; J.F. García; B. Peña de Osorio; M.L. Biehl; J. Maragall; C. Méndez; J. Thompson (2020), Educación inicial remota y salud mental durante la pandemia COVID-19, *Hablemos de política educativa en América Latina y el Caribe #4*, BID Educación.
- ⁴¹ Afonso, J. R., Castro, K., Elacqua, G., Marotta, L. e Soares, S. (2020). *COVID-19 e Financiamento da Educação no Brasil*. D3E Policy Report.
- ⁴² <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/6%C2%B0-Relatorio-Bimestral-da-Execucao-Orcamentaria-do-MEC.pdf>
- ⁴³ Jackson, C. K., Wigger, C. e Xiong, H. (enero de 2018). «Do School Spending Cuts Matter? Evidence from The Great Recession». *NBER Working Paper Series 24203*.
- ⁴⁴ https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/528.pdf?1835962589
- ⁴⁵ World Bank. 2021. Actuemos ya para Proteger el Capital Human de Nuestros Niños : Los Costos y la Respuesta ante el Impacto de la Pandemia de COVID-19 en el Sector Educativo de América Latina y el Caribe. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276> License: CC BY 3.0 IGO.
- ⁴⁶ Jara, I., e Ochoa, J. M. (2020). *Usos y efectos de la inteligencia artificial en educación*.
- ⁴⁷ <https://buscaativaescolar.org.br/>
- ⁴⁸ Angrist, N., Bergman, P., Brewster, C. e Matsheng, M. (julio de 2020). «Stemming Learning Loss During the Pandemic: A Rapid Randomized Trial of a Low-Tech Intervention in Botswana». *CSAE Working Paper WPS/2020-13*.
- ⁴⁹ Se bem focalizada, a transferência condicional para os estudantes mais vulneráveis foi apontada por Pereira (2016) como efetiva na redução da evasão no ensino médio.
- ⁵⁰ Pereira, V. A. (2016). From early childhood to high school: Three essays on the economics of education (Doctoral dissertation, PUC-Rio).
- ⁵¹ <https://institutoeuna.org.br/projeto/mapas-de-foco-bncc/>
- ⁵² Busso, M., Cristia, J., Hincapié, D., Messina, J. e Ripani, L. (2017). *Learning Better: Public Policy for Skills Development*. Development in Americas.
- ⁵³ World Bank Group. (2020). *Smart Buys: Cost-effective Approaches to Improve Global Learning Levels*.
- ⁵⁴ Elacqua, G.; S. Soares; I. Brant (2019), Em busca de maior eficiência e equidade dos recursos escolares: Uma análise a partir do gasto por escola em Pernambuco, Nota Técnica N. IDB-TN-01775.

Sobre os autores

Elena Arias Ortiz 

Especialista Sênior em Educação do BID.

Ximena Dueñas 

Especialista em Educação do BID.

Ana Dutra 

Consultora Externa do BID.

Gregory Elacqua 

Economista principal de educação do BID.

Sammara Cavalcanti Soares 

Consultora em Educação do BID.

Diana Hincapié 

Especialista em Educação do BID.

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.

Desenhado por iunta SpA, em Santiago de Chile
www.iunta.cl



Próxima publicação

8

Vamos Falar de Política Educacional
América Latina e Caribe

Escolas privadas em tempos de COVID-19

Divisão de Educação – Setor Social



Blog Enfoque Educación:

<https://blogs.iadb.org/educacion/es/>



Twitter da Divisão de Educação:

<https://twitter.com/BIDeducacion?s=20>



Portal de Estadísticas Educativas – CIMA:

<https://cima.iadb.org/>