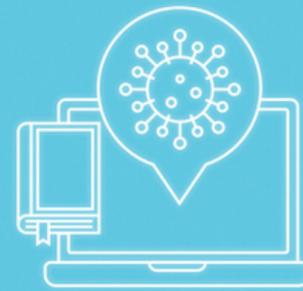




# RECONSTRUIR A PARTIR DO COVID-19:

*SUPERAÇÃO  
DA DESIGUALDADE  
EDUCACIONAL APÓS O  
FECHAMENTO DAS  
ESCOLAS E LIÇÕES  
APRENDIDAS  
DURANTE O COVID-19*



## QUESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA:

Considerando o impacto da pandemia da COVID-19 para educação pública do Brasil, quais são as principais políticas que devem ser adotadas pelos diferentes níveis de governo no país para recuperar e remediar os efeitos desse período?

### O PROBLEMA:

A pandemia da COVID-19 teve um impacto profundo na educação em todo o mundo, com o fechamento prolongado de escolas representando desafios significativos, especialmente no Brasil. Esses fechamentos não apenas interromperam o processo de aprendizagem, mas também exacerbaram as desigualdades educacionais existentes. No Brasil, o impacto foi mais severo nas famílias de baixa renda, que tinham poucos recursos alternativos de aprendizagem.

Esta situação levou a um aumento substancial nas taxas de evasão escolar e a uma diminuição acentuada do desempenho acadêmico, uma vez que a aprendizagem à distância não poderia substituir totalmente a educação presencial. A pandemia realçou a necessidade de políticas educacionais robustas e sistemas capazes de reparar as disparidades no aprendizado, especialmente em períodos de crise. Portanto, compreender e abordar as consequências desses fechamentos é essencial para desenvolver estratégias eficazes de mitigação dos efeitos duradouros sobre a desigualdade educacional no Brasil.

### PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA<sup>1</sup>:

- O desenvolvimento de políticas que visem especificamente as populações mais vulneráveis é crucial para prevenir um rápido aumento da desigualdade educacional no Brasil, como a inclusão de metas específicas no Plano Nacional de Educação (PNE) revisado ou o estabelecimento de parâmetros nacionais por meio do futuro Sistema Nacional de Educação (SNE). Conforme destacado em outro de nossos *policy briefs*, é evidente que as famílias de baixos rendimentos foram afetadas de forma desproporcional pelas repercussões da COVID-19, tais como a escassez de rendimentos que resultou em insegurança alimentar e desafios na satisfação das suas necessidades básicas. Portanto, negligenciar a priorização dessas populações também aumenta significativamente as chances de ampliação das disparidades educacionais.

---

<sup>1</sup> Este *policy brief* foi desenvolvido por Filipe Recch, pesquisador de pós-doutorado no Lemann Foundation Programme for the Public Sector na Blavatnik School of Government, Universidade de Oxford, e seu conteúdo e recomendações de política pública refletem contribuições de membros do time do Lemann Foundation Programme, Lia Pessoa e Anna Petherick. Tradução de Julia Sampaio.

- A implementação de estratégias bem adaptadas, como o *nudge*<sup>2</sup> informativo por meio de mensagens de texto direcionadas às famílias de baixa renda, pode desempenhar um papel fundamental na redução desse risco. Há uma chance maior de reduzir o impacto da COVID-19 na educação e promover maior equidade no acesso a oportunidades de aprendizado de qualidade ao adotar políticas que abordem diretamente as necessidades e os desafios enfrentados pelos grupos vulneráveis.
- A implementação de sistemas educacionais que priorizam o uso pedagógico de dados é essencial para a tomada de decisões e o desenvolvimento de políticas, principalmente na recuperação de perdas de aprendizado durante a pandemia. Os pontos principais incluem coleta abrangente de dados, análise e interpretação eficazes, estratégias de intervenção direcionadas, sistemas de alerta precoce, colaboração entre as partes interessadas, considerações sobre privacidade e avaliação contínua. Ao aproveitar os dados em um contexto pedagógico, os tomadores de decisão podem fazer escolhas informadas, alocar recursos de forma eficaz e oferecer suporte direcionado para melhorar a qualidade educacional e garantir oportunidades equitativas para os estudantes.
- Para garantir que todos os brasileiros recebam educação pública de alta qualidade, é essencial que o Sistema Nacional de Educação (SNE) seja uma organização coordenadora. O Sistema Nacional de Educação tem a capacidade de promover a coordenação, a equidade e a melhoria dos resultados educacionais construindo a partir de iniciativas bem-sucedidas como o Fundeb, a BNCC e o PNLD. No entanto, é fundamental levar em consideração os obstáculos, como a necessidade de fortalecer a coordenação federativa e o envolvimento de partes interessadas diversas.

---

<sup>2</sup> Empurrão ou estímulo, no contexto de políticas comportamentais.

## 1. INTRODUÇÃO

Embora a atenção sobre a pandemia de COVID-19 tenha diminuído no discurso global, seu impacto profundo continua afetando diversas áreas sociais e econômicas. No contexto do Brasil, isso é particularmente palpável entre as famílias de baixa renda e no setor educacional. Apesar da COVID-19 não estar mais tão prevalente nas discussões atuais, ainda é necessário que os formuladores de políticas discutam seus efeitos persistentes.

Algumas questões críticas são ainda mais relevantes: como o Brasil pode lidar com as desigualdades educacionais exacerbadas pela pandemia? Que estratégias podem ser desenvolvidas para apoiar as famílias de baixa renda que enfrentam as repercussões mais graves? E como as percepções dessa crise podem ser integradas às futuras estruturas de políticas?

Em resposta à pandemia da COVID-19, os governos de todo o mundo foram obrigados a adotar políticas que restringiam a mobilidade das pessoas para conter a disseminação do vírus SARS-CoV-2. Em especial, o fechamento de escolas foi implementado porque as instituições educacionais foram identificadas como possíveis super-disseminadores. Essas medidas visavam proteger os alunos e os profissionais da educação de uma maior exposição e mitigar o risco de propagação do vírus nas comunidades mais amplas.

Ao interromper efetivamente as atividades escolares por completo, pelo menos por um período, e depois alterar para configurações de aprendizagem remota, o fechamento de escolas afetou diretamente as oportunidades de aprendizagem e reduziu o desempenho acadêmico. As primeiras estimativas do impacto dessas políticas mostram que se esperava que os alunos começassem o ano letivo de 2020-2021 com ganhos de aprendizado 40% mais baixos em comparação com os anos letivos anteriores (Kuhfeld et al., 2020), devido às oportunidades limitadas de aprendizado. Na mesma linha, estudos desenvolvidos pelo Banco Mundial mostram que os fechamentos de escolas significaram para os alunos uma perda de 0,3 a 1,1 anos de ensino na média (Azevedo et al., 2021). Por isso, entender o impacto dos fechamentos de escolas é central para desenvolver uma agenda de políticas para mitigar seus efeitos negativos, especialmente em países onde as políticas de fechamento de escola foram implementadas por mais tempo.

O Brasil é uma exceção internacional quando se trata de políticas de fechamento de escolas - somente a Arábia Saudita teve períodos mais longos de fechamento obrigatório para todas as suas escolas (Recch et al., 2022). Conforme os dados coletados pelo Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT), o Brasil teve 433 dias de fechamento de escolas, conforme mostrado na figura 1. Para cumprir seu compromisso de campanha eleitoral, o governo recém-eleito de Lula deve priorizar a redução dos efeitos desses fechamentos, pois eles podem aumentar ainda mais as desigualdades educacionais no país. O governo pretende fazer isso desenvolvendo uma estratégia de mitigação paralela à educação regular.

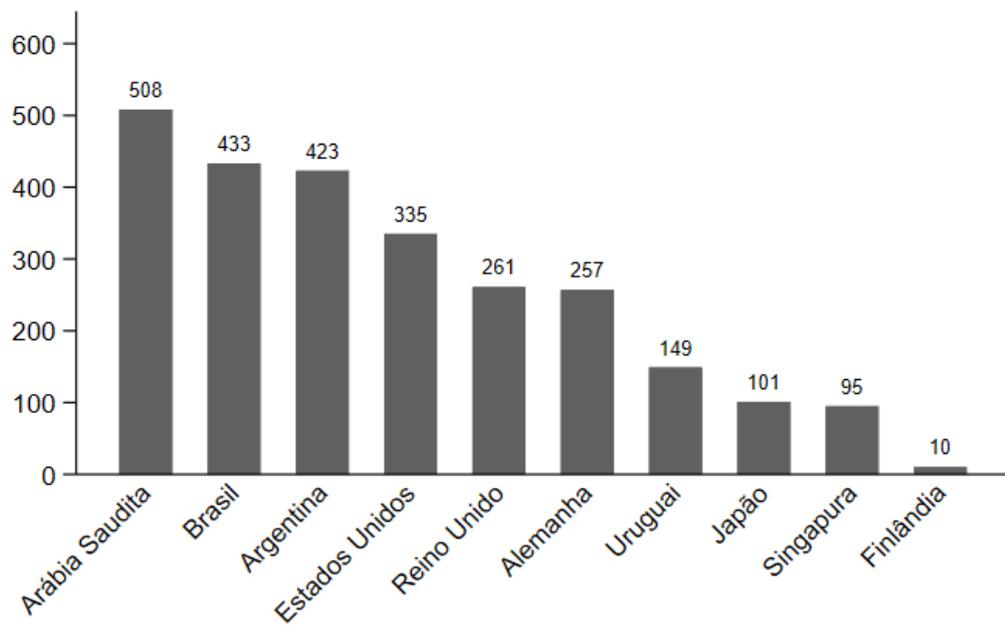


Figura 1: Número de dias com fechamento obrigatório de escolas por país. Fonte: OxCGRT

De forma semelhante ao que foi constatado em estudos globais, o fechamento de escolas e o ensino remoto afetaram negativamente a escolaridade no Brasil durante a pandemia da COVID-19. Um estudo focado no estado de São Paulo constatou que, nos esquemas de ensino remoto, o risco de evasão escolar aumentou em 365% no estado. Além disso, as pontuações dos testes caíram 0,32 desvios-padrão, o que equivale a atingir apenas 27,5% do aprendizado em comparação com as aulas presenciais, atingindo níveis de queda de aprendizado ainda piores do que os encontrados em estudos internacionais (Lichand et al., 2022). É importante destacar que São Paulo teve a menor duração de fechamento de escolas no país, conforme indicado pelo Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT), que será discutido mais adiante e mostrado na Figura 7. Portanto, as projeções da taxa de evasão escolar para São Paulo podem não refletir com precisão o impacto do fechamento de escolas em muitas partes do país, pois é provável que a defasagem seja maior em estados com períodos mais longos de fechamento de escolas.

Além disso, a pandemia da COVID-19 destacou alguns problemas de longa data com a educação pública brasileira. A ausência, por parte do Governo Federal, na criação de uma resposta coordenada de combate a pandemia (Costin e Coutinho, 2022) demonstrou como esse papel é fundamental para o desenvolvimento de políticas equitativas em todo o país, especialmente durante uma crise. Embora a cooperação entre os níveis de governo seja um princípio fundamental do federalismo brasileiro, não há instituições governamentais formais que visem a garantir isso quando se trata de políticas educacionais.

Juntamente com as questões de coordenação de políticas nacionais, os sistemas de informação atualmente em vigor para monitorar e avaliar a educação mostraram-se insuficientes. Durante a pandemia, foi necessário acompanhar os alunos para monitorar o progresso ou acompanhar o uso e o acesso à educação remota (Recch et al., 2022). Os sistemas de dados que existem ao nível nacional, e também a maioria dos subnacionais, não fornecem informações em tempo real ou dados voltados para o uso pedagógico (Costin e Coutinho, 2022). Durante a pandemia, as instituições de pesquisa (públicas e privadas) tiveram de reagir rapidamente para fornecer aos governos as informações necessárias para desenvolver contramedidas. Portanto, o desenvolvimento de sistemas que possam tornar esses dados mais prontamente disponíveis, conforme proposto por Recch et al. (2022), é fundamental para a recuperação e o aprendizado de políticas da COVID-19, de modo que o sistema educacional brasileiro possa estar melhor preparado para as próximas interrupções futuras possíveis.

Neste documento, fornecemos recomendações de políticas e evidências que as sustentam com base nas lições aprendidas durante a pandemia da COVID-19. Embora não nos aprofundemos no grau de detalhe que seria necessário para um projeto abrangente e para a implementação bem-sucedida de cada uma dessas políticas, fornecemos uma estrutura que pode ser usada como base, na qual essas nuances podem ser preenchidas. Dividimos as políticas em três grupos principais: (1) políticas de curto prazo que tentam aliviar o impacto imediato do fechamento de escolas, especialmente para as populações mais vulneráveis; (2) políticas de médio prazo que visam estruturar dados e informações para apoiar decisões pedagógicas; e (3) a estruturação de longo prazo do Sistema Nacional de Educação com a função de coordenar políticas ao nível nacional.

## 2. DADOS DA BLAVATNIK SCHOOL OF GOVERNMENT SOBRE A COVID-19 NO BRASIL

Com base nos resultados de documentos de trabalho anteriores sobre o Brasil,<sup>3</sup> relatamos as conclusões de dois conjuntos de *surveys* em conjunto com a base de dados do Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT). Os *surveys* fornecem informações relacionadas à população brasileira e suas percepções sobre a pandemia da COVID-19 em vários tópicos. Para este *policy brief*, estamos nos concentrando nas percepções relacionadas aos efeitos da pandemia na educação.

---

<sup>3</sup> A. Petherick et al., Do Brazil's COVID-19 Government Response Measures Meet the WHO's Criteria for Policy Easing?, BSG-WP-2020/033 (2020), disponível em: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/do-brazils-covid-19-government-response-measures-meet-whos-criteria-policy>; Brazil's Fight against COVID-19: Risk, Policies, and Behaviours, BSG-WP-2020/036 (2020), disponível em: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/brazils-fight-against-covid-19-risk-policies-and-behaviours>.

O OxCGRT coleta informações sistemáticas relacionadas às políticas governamentais relacionadas à pandemia<sup>4</sup>. Novamente, nos concentramos nos dados coletados sobre o fechamento de escolas como uma contramedida para conter a disseminação do vírus.

## 2.1. SOBRE O OXFORD COVID-19 GOVERNMENT RESPONSE TRACKER (OXCGRT)

As diferentes respostas de políticas de combate à COVID-19 foram monitoradas de 1º de janeiro de 2020 a 31 de dezembro de 2022, para mais de 180 países e codificadas em 23 indicadores, como políticas de fechamento de escolas, restrições de viagens e políticas de vacinação. As políticas governamentais foram registradas em uma escala de intensidade, para refletir a extensão da ação governamental, e as pontuações foram agregadas em um conjunto de índices.

## 2.2. AS PESQUISAS

As pesquisas mencionadas neste *policy brief* foram realizadas em cinco ondas. Nas primeiras três vezes, as perguntas foram realizadas por telefone com pelo menos 200 entrevistados que moravam em cada uma das cidades: Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e (nas rodadas 2 e 3) também Belém. A primeira rodada foi realizada em maio de 2020 (N = 1.654), a segunda, de meados de julho a meados de setembro de 2020 (N = 1.861), e a terceira, do início de abril até o final de maio de 2021 (N = 1.873).

As pesquisas possuem a amostragem estratificada por idade, sexo, renda e nível de escolaridade. Os números de telefone foram selecionados aleatoriamente para cada cidade, a partir de um quadro de amostragem de centenas de milhares de números de telefones fixos e celulares, e a empresa de pesquisa foi instruída a ligar de volta para os não respondentes pelo menos mais três vezes antes de passar para outro número de telefone selecionado aleatoriamente.

A quarta (N = 2.071) e a quinta (N = 2.969) ondas foram realizadas no formato online, ao invés do telefone, em 2022, entre os meses de abril e maio e julho e agosto, respectivamente. Todas as regiões brasileiras foram visadas, e as pesquisas usaram amostragem estratificada por idade, sexo, renda e nível educacional nas cinco regiões do Brasil. Mais detalhes sobre as pesquisas podem ser encontrados no Apêndice.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Para mais detalhes ver Hale, Thomas, Noam Angrist, Beatriz Kira, Anna Petherick, Toby Phillips, and Samuel Webster. "Variation in government responses to COVID-19." (2020) disponível em <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2022-08/BSG-WP-2020-032-v14.1.pdf>

<sup>5</sup> O órgão de revisão ética da Universidade de Oxford, CUREC, aprovou o estudo.

### 3. DESIGUALDADES NAS OPORTUNIDADES DE APRENDIZAGEM DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Conforme mencionado, o fechamento prolongado de escolas durante a pandemia afetou diretamente as oportunidades de aprendizagem dos alunos no mundo todo. No entanto, o acesso a oportunidades alternativas de aprendizagem, que iam além dos recursos escolares, estava disponível de forma desigual para os estudantes, especialmente no Sul Global (Hossain, 2021). No Brasil, os alunos em condições vulneráveis tiveram mais dificuldades para obter acesso a instalações e infraestrutura de aprendizagem do que os alunos de famílias mais abastadas (Azevedo et al., 2022). Por isso, é esperado que os alunos nessas condições tenham sofrido maiores perdas de aprendizagem durante a pandemia.

Os dados de nossa pesquisa corroboram essa conclusão, conforme ilustrado na Figura 2, que mostra a evolução, em três ondas de pesquisa, da porcentagem de alunos que receberam materiais de estudo em casa, divididos em famílias de baixa e alta renda. Embora a maioria dos alunos de ambos os grupos tenha recebido algum tipo de material de apoio, foi somente na terceira onda que as famílias de baixa renda receberam mais materiais do que as famílias de alta renda. Essa tendência coincide com o fato, destacado na Figura 3, de que os alunos de famílias de alta renda retornaram à escola mais cedo do que os de famílias de baixa renda.

Além disso, é importante observar que, segundo o índice socioeconômico de 2021 do INEP, mais de 70% dos alunos de alta renda estão matriculados em escolas particulares, enquanto a proporção cai para menos de 25% para os alunos de baixa renda. Essa disparidade no acesso à educação privada contribui ainda mais para o possível aumento da desigualdade educacional durante e após o fechamento das escolas.

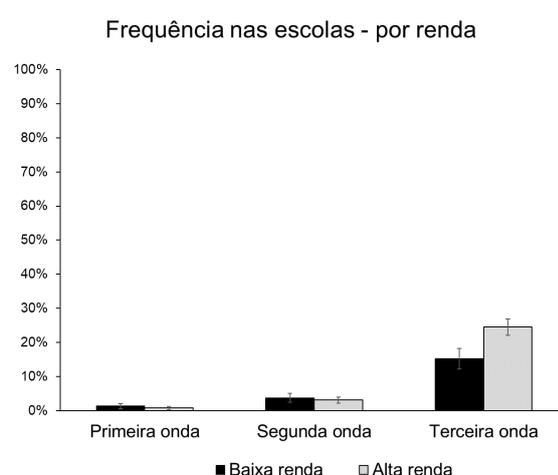
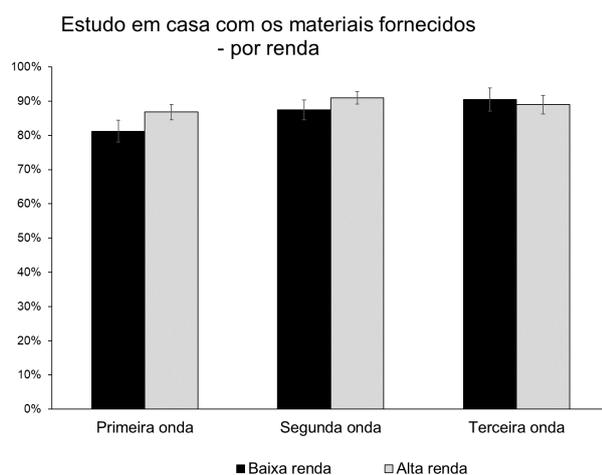


Figura 2: Porcentagem de entrevistados com acesso a materiais de aprendizagem remota por renda e onda de pesquisa. Fonte: Pesquisa do OxCGRT

Figura 3: Porcentagem de entrevistados que tiveram acesso ao aprendizado presencial por renda e onda. Fonte: Pesquisa do OxCGRT

Durante as duas primeiras ondas, que ocorreram em maio de 2020 e de meados de julho a meados de setembro de 2020, o retorno ao aprendizado presencial foi muito baixo para ambos os grupos. Na onda 3, coletada entre abril e maio de 2021, no entanto, é possível ver que os alunos de famílias de alta renda iniciaram o retorno às escolas mais cedo e em um ritmo mais rápido do que os de baixa renda. Esse cenário, por si só, contribui para uma possível ampliação das desigualdades educacionais.

Portanto, argumentamos que, no curto prazo, o governo brasileiro, tanto ao nível nacional quanto subnacional, deve desenvolver políticas educacionais voltadas para as famílias de baixa renda. Essas políticas precisam não apenas remediar o impacto direto da COVID na escolaridade, mas também os indiretos que podem não ser tão facilmente percebidos.

Usando a mesma pesquisa nacionalmente representativa, agora com foco na quarta e quinta onda, descobrimos que os cuidadores de famílias de baixa renda estão *menos* preocupados com o impacto da COVID-19 na escolaridade do que os de alta renda. A Figura 4 mostra a percepção das famílias sobre a qualidade da escolaridade durante a pandemia em comparação com antes dela.

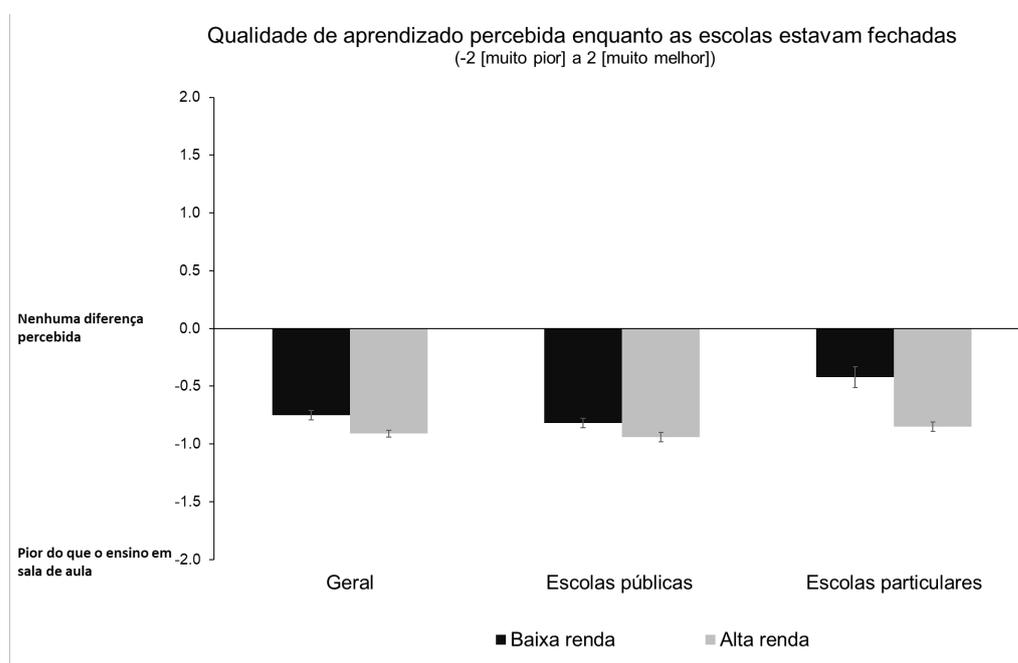


Figura 4: Qualidade de aprendizagem do ensino remoto em comparação com o ensino remoto por renda e sistema escolar. Fonte: Pesquisa do OxCGRT

Está claro que todas as famílias percebem a escolaridade durante a pandemia como pior do que antes, seja pelo fechamento de escolas ou do ensino remoto. Entretanto - de forma contraintuitiva, e crucial para a elaboração de políticas eficazes - as famílias com renda mais alta, que tinham em média

acesso a mais recursos escolares mesmo quando as escolas estavam fechadas, têm uma percepção mais negativa da escolaridade durante a pandemia. Isso é particularmente alarmante se considerarmos a importância do envolvimento dos pais na escolarização. É importante ressaltar que as medidas que fornecemos aqui já estão considerando as diferenças na frequência de aprendizado e uma medida básica da qualidade do material de estudo remoto a que os alunos tiveram acesso. Em outras palavras, nossos modelos consideram essas variáveis e as estimativas que fornecemos são bons indicadores sobre as expectativas e percepções dos pais.

Por meio de um estudo que analisou 169 artigos, Fiskerstrand (2022) mostra que o envolvimento dos pais tem um efeito positivo sobre os resultados de aprendizagem de matemática das crianças e, ainda mais fortemente, sobre as expectativas e crenças das crianças em relação à aprendizagem da disciplina. Talvez mais importante, o autor também mostra estudos que constata a influência positiva do envolvimento dos pais na aprendizagem de diferentes grupos de alunos (etnia, gênero e nível socioeconômico). Portanto, uma estratégia importante a ser adotada pelos governos brasileiros é trabalhar com famílias de baixa renda e conscientizar sobre o impacto da COVID-19 na escolaridade e os benefícios positivos para as crianças de retornar à escola. Uma maneira econômica de fazer isso é usar o *nudging*<sup>6</sup>, para conscientizar sobre o assunto.

O *nudging* informativo - entendido como uma tentativa de estimular e influenciar o comportamento de alguém com um objetivo específico - pode ser particularmente eficaz em cenários educacionais. Em uma meta-análise focada em estudos que testam a relação entre *nudges* comportamentais e educação, Damgaard e Nielsen (2018) mostram que, em situações em que a tomada de decisão ativa é possível, os *nudges* informativos têm efeitos positivos sobre o comportamento. Os autores também mostram que os alunos de famílias de baixa renda tendem a se beneficiar mais com essas intervenções.

Outro estudo, um ensaio de controle randomizado realizado em parceria com o Distrito Escolar da Filadélfia, testou o impacto de um *nudge* de cartão-postal na redução do absenteísmo dos alunos. Duas mensagens foram enviadas aos responsáveis em outubro de 2014, uma com incentivo geral e a outra com informações específicas sobre o histórico de frequência do aluno. Um grupo de controle não recebeu nenhum cartão-postal. O estudo constatou que o cartão-postal reduziu o absenteísmo em 2,4%, mas não houve diferença entre as duas mensagens (Rodfers et al., 2017).

---

<sup>6</sup> Empurrão ou estímulo suave, no contexto de políticas comportamentais.

Essa estratégia já está sendo testada no Brasil com resultados positivos. Lichand e Christen (2021) mostram que os *nudges* enviados diretamente para os telefones dos alunos reduziram o risco de evasão em escolas que já tinham atividades on-line antes da pandemia. Os autores realizaram um estudo de controle randomizado por cluster com 18.256 alunos do ensino médio no Brasil para testar o impacto dos *nudges* comportamentais no risco de evasão escolar. Os *nudges* consistiam em mensagens de incentivo enviadas como mensagens de texto, para fazer com que os alunos participassem de atividades de aprendizado remoto e mantivessem sua motivação para continuar matriculados na escola até o retorno das aulas presenciais. O estudo constatou que os *nudges* reduziram o risco de evasão em 26% ao longo do ano letivo, com impactos maiores para os alunos de alto risco. O estudo também constatou que enquadrar as mensagens de forma positiva levou a impactos maiores e que aludir à motivação dos colegas não teve efeito adicional.

Esses resultados sugerem que os *nudges* comportamentais podem ajudar a atenuar o aumento da evasão escolar durante o fechamento das escolas. Portanto, pensando em políticas específicas e bem direcionadas para aliviar o impacto da COVID-19 no curto prazo, o *nudge* informativo que conscientiza as famílias de baixa renda pode ser uma estratégia importante.

#### 4. NECESSIDADE DE DADOS EDUCACIONAIS

Apesar de ter uma forte cultura de produção, divulgação e uso de dados administrativos na educação, o Brasil teve dificuldades para coletar e organizar informações confiáveis e oportunas para usar durante a pandemia da COVID-19 (Recch et al., 2022). Instituições como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) ou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) forneceram dados e informações valiosos para serem usados no planejamento e na implementação de políticas em todo o país. Entretanto, esses dados geralmente estão defasados e foram projetados para serem usados apenas para fins administrativos.

Veja o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), por exemplo. Calculado pelo INEP desde 2007, o IDEB oferece uma excelente visão do cenário da educação pública brasileira em todos os níveis de governo. O Índice resume os dados de avaliação e as taxas de repetência e evasão escolar em uma referência facilmente compreensível que é medida a cada dois anos. Dessa forma, é possível rastrear facilmente as tendências ao longo do tempo e ele fornece uma boa referência para o desenvolvimento geral da educação pública brasileira.

Outro bom exemplo de conjunto de dados valiosos para o planejamento educacional, também organizado pelo INEP, é o Censo Escolar Brasileiro. Esses dados são coletados anualmente e fornecem informações sobre matrículas, pessoal e outras informações relacionadas à escola. Com base no Censo Escolar, são calculadas as taxas de repetência e evasão escolar usadas no IDEB, além de vários outros indicadores. Além disso, esses dados são usados como referência para as transferências orçamentárias do governo federal para os níveis inferiores de governo no país.

Entretanto, há pelo menos dois problemas principais com o uso desses dados para fins pedagógicos. Dado o escopo do esforço para coletá-los, considerando o tamanho do país e de sua população, os sistemas que regem a coleta de dados são rigorosos e rígidos. As adaptações são difíceis de serem feitas e podem até não ser bem-vindas, pois podem interferir nas tendências temporais longitudinais que estão sendo medidas. Isso torna o possível uso desses dados bastante restrito ao escopo definido previamente. Iniciativas como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, que criou uma estratégia para coletar dados mais oportunos para uso durante a pandemia (Costin e Coutinho, 2022), são fundamentais em um momento de crise. No entanto, a concepção de uma coleta de informações que possa se adaptar a esses contextos é fundamental para garantir que, em outra crise potencial, haja maneiras de manter o controle de informações essenciais para a tomada de decisões.

Outro exemplo de iniciativa de coleta de dados adaptável e flexível é o Annual Status of Education Report (ASER), uma avaliação em larga escala baseada em domicílios realizada na Índia desde 2005 (Recch et al., 2022). O ASER é uma pesquisa anual que ocorre em domicílios localizados na zona rural da Índia, com o objetivo de fornecer dados sobre as habilidades básicas de leitura e aritmética de crianças de 3 a 16 anos. A pesquisa é conduzida por voluntários treinados que visitam residências rurais e pedem às crianças que realizem tarefas simples, como ler uma frase, resolver um problema de aritmética e fazer perguntas aos membros da família sobre sua formação educacional e bens domésticos. O número de voluntários varia de ano para ano e depende da área de cobertura, mas normalmente envolve vários milhares de voluntários trabalhando em equipes para cobrir uma quantidade elevada de domicílios em um curto período. Esses voluntários são treinados pelos coordenadores da ASER antes de começarem a coletar dados para garantir que os dados coletados sejam de alta qualidade e que a pesquisa seja realizada de forma consistente em diferentes regiões. Por esse motivo, a ASER é amplamente considerada como uma das maiores avaliações de educação conduzidas por cidadãos no mundo. A abordagem simples e a coleta baseada na comunidade fizeram do ASER um dos poucos sistemas a documentar dados relacionados à educação em tempo real durante a pandemia.

A segunda questão, e talvez a mais importante, considerando o impacto potencial sobre o aprendizado, é que esses dados não são orientados pedagogicamente, mas mais administrativos ou de

prestação de contas. Mesmo em tempos normais, fora de uma crise como a pandemia, precisamos de informações que sejam especificamente desenvolvidas para apoiar o ensino e a aprendizagem, referenciadas pedagogicamente. Chico Soares, ex-presidente do INEP, tem defendido o uso da avaliação formativa da aprendizagem, por exemplo, há muitos anos<sup>7</sup>.

Voltando ao IDEB e analisando os resultados de 2021, que foram publicados em 16 de setembro de 2022, encontramos algo que pode parecer surpreendente. As Figuras 5 e 6 mostram os resultados históricos para todas as três séries com os resultados do IDEB. As linhas sólidas mostram os resultados reais medidos, enquanto as linhas tracejadas mostram as respectivas metas para cada nível de série por ano.

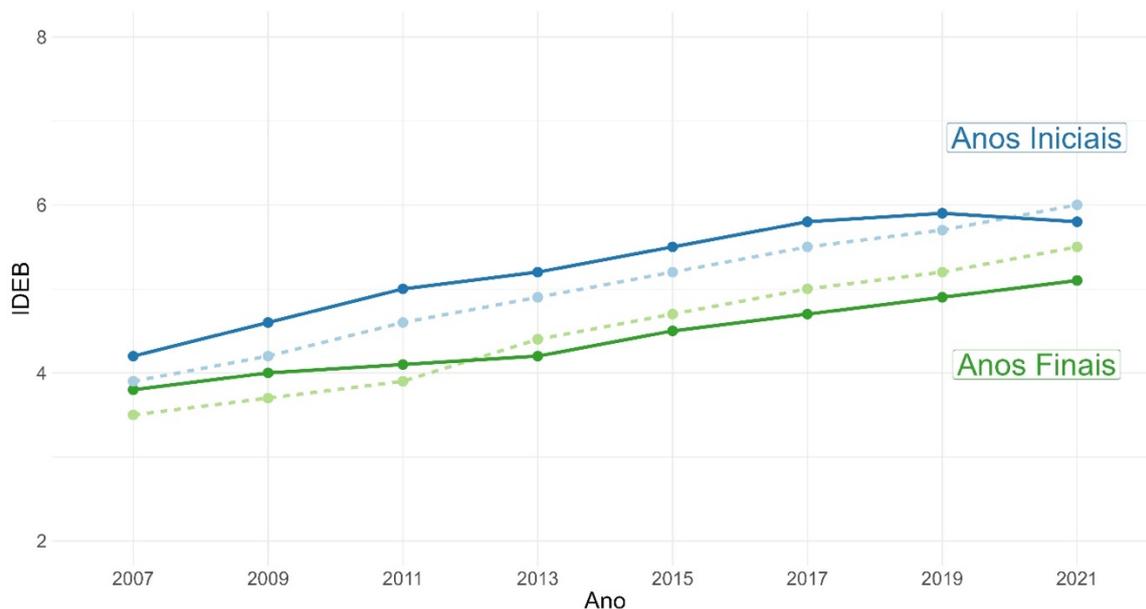


Figura 5: Resultados do IDEB para alunos do primeiro ao quinto ano e do sexto ao nono ano em todas as escolas, por ano. Fonte: INEP/Brasil

Considerando que, durante a pandemia, as escolas foram efetivamente fechadas por um período, esperava-se que os indicadores de aprendizagem tivessem caído, de forma semelhante ao que aconteceu em outras partes do mundo<sup>8</sup>. Além disso, também se esperava que o ensino remoto tivesse impactado negativamente os alunos, como mencionado anteriormente. Não é isso que os resultados do

<sup>7</sup> Aqui estão alguns exemplos: em 2013 <https://gestaoescolar.org.br/conteudo/246/chico-soares-e-preciso-contextualizar-os-resultados-das-avaliacoes>, 2020 <https://pt.linkedin.com/pulse/avalia%C3%A7%C3%A3o-formativa-francisco-soares>, e 2022 <https://www.schwartzman.org.br/sitesimon/francisco-soares-duas-inovacoes-na-avaliacao-da-educacao-basica/>.

<sup>8</sup> Ver <https://www.nytimes.com/2022/09/01/us/national-test-scores-math-reading-pandemic.html> para resultados de testes nos EUA, <https://www.theguardian.com/uk-news/2022/oct/06/post-pandemic-test-results-fally-sharply-for-youngest-pupils-in-england-ks1-key-stage-1> para as do Reino Unido, e <https://www.thehindu.com/data/data-pandemic-impact-average-exam-scores-decline-drastrically-in-maths-and-science-across-india/article65474093.ece> para Índia, por exemplo.

IDEB 2021 mostram. É possível observar que apenas para os anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) há uma queda no indicador, enquanto para os anos finais ano houve um aumento nos resultados em relação aos anos anteriores e para o ciclo do ensino médio, do primeiro ao terceiro ano (10º ao 12º ano de formação educacional), não houve alteração.

Há algumas afirmações que atribuem esse resultado positivo, dado o contexto, a um trabalho efetivo das secretarias de educação de todo o Brasil. Argumentamos, no entanto, que, além do grande esforço das secretarias de educação, é mais possível que esses resultados estejam relacionados à forma como o IDEB é calculado e à maneira como a pandemia influenciou esses resultados.

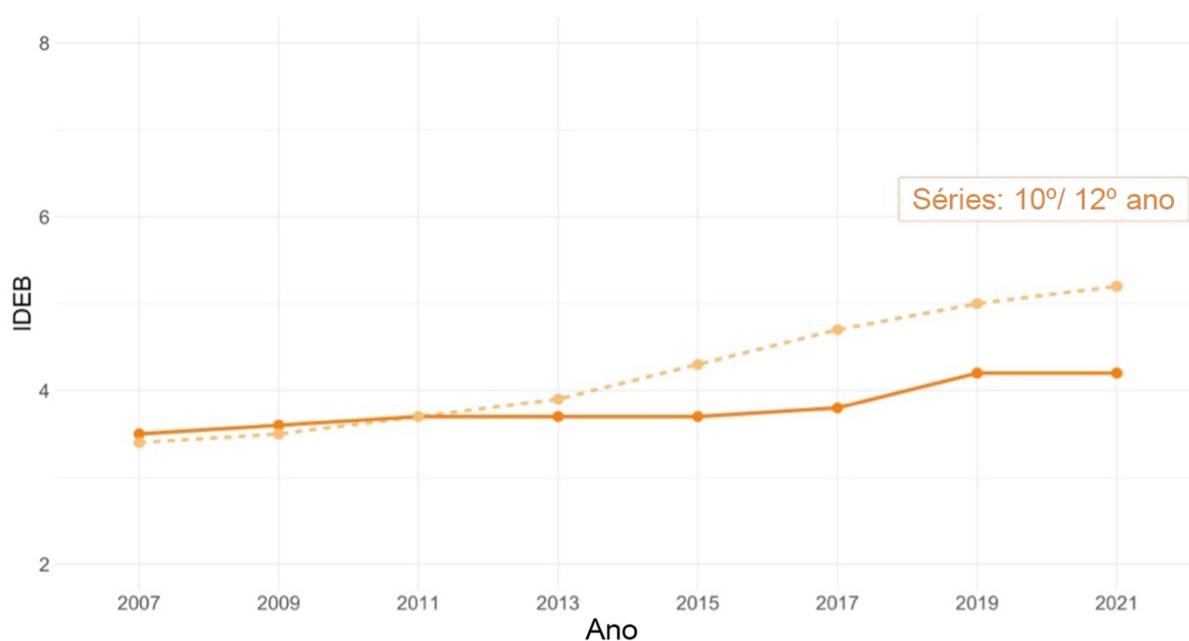


Figura 6: Resultados do IDEB para alunos do 10º ao 12º ano em todas as escolas, por ano. Fonte: INEP/Brasil

Lembre-se de que o IDEB leva em conta tanto as pontuações dos testes quanto as taxas de repetência e evasão escolar. Portanto, as alterações nessas estatísticas básicas afetarão, obviamente, o índice. Devido ao fechamento de escolas e aos desafios relacionados ao ensino remoto, os alunos não foram retidos nas séries durante a pandemia. Isso afetou diretamente o cálculo do IDEB, inflando as pontuações. Além disso, somente as escolas com mais de 80% dos alunos participando das provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) têm os resultados do IDEB calculados. Segundo documento técnico divulgado pelo Ministério da Educação (MEC)<sup>9</sup>, 33,1% das escolas que oferecem do 1º ao 5º ano, 36,8% que oferecem do 6º ao 9º ano e impressionantes 60,1% das que oferecem o ensino

<sup>9</sup> Veja aqui:

[https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/planilhas\\_para\\_download/2021/nota\\_informativa\\_ide\\_b\\_2021.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2021/nota_informativa_ide_b_2021.pdf)

médio, do 10º ao 12º ano, não tiveram o IDEB calculado para 2021. Portanto, os resultados podem não ser confiáveis devido a outro viés em potencial, pois os alunos que participaram do teste podem ter sido menos afetados pelo fechamento de escolas e pela COVID-19, levando a um viés de alta nas pontuações do teste e ilustrando um quadro mais otimista do que a realidade.

No futuro, o governo federal deve apoiar os estados e municípios, seja financeira ou tecnicamente, para desenvolver sistemas de informação que tenham como foco principal o uso pedagógico. Idealmente, esses sistemas devem ser capazes de rastrear informações sobre o nível do aluno que informem aos professores e outros profissionais da escola as necessidades acadêmicas desses alunos. Além disso, dados ao nível nacional e subnacional devem ser disponibilizados aos pesquisadores, observadas as restrições de informações ao nível individual, a fim de promover o desenvolvimento de estudos que possam esclarecer o retrocesso causado pela pandemia. Esses estudos, realizados em parceria com os departamentos de educação, podem esclarecer as decisões sobre políticas para remediar o impacto da COVID-19, mas também são cruciais para desenvolver ainda mais nossos sistemas educacionais e promover o aprendizado equitativo.

## 5. SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO - SNE

A Constituição brasileira afirma claramente que os governos municipais, estaduais e federal devem cooperar para oferecer educação pública. Independentemente dessa determinação, durante a pandemia, o governo federal não atuou como uma instituição central de coordenação, fornecendo referências ou diretrizes aos governos subnacionais sobre como lidar com as repercussões da pandemia na oferta de educação pública. Essa completa inação criou o potencial de aumentar as desigualdades educacionais em todo o país, já que os estados e municípios têm diferentes níveis de capacidade estatal para se adaptar e responder em tempos de crise.

Além de ter um dos períodos mais longos de fechamento de escolas do mundo, como mostra a figura 1, a variação dentro do país e de suas unidades subnacionais é grande. Usando os dados do OxCGRT, é possível ver como os diferentes estados responderam à pandemia no que diz respeito ao fechamento de escolas. A Figura 7 mostra o número de dias corridos com fechamento obrigatório de escolas em todos os estados do Brasil<sup>10</sup>. A grande variação no número de dias fechados, indo de 179 em São Paulo a 612 em Mato Grosso, é um exemplo perfeito de porque o Brasil precisa de um Sistema Federal de Educação. Novamente, considerando o impacto potencial nas oportunidades de aprendizado, o número muito

---

<sup>10</sup> O Distrito Federal não está incluído aqui devido a questões relacionadas à forma como seus dados foram codificados, considerando que ele tem características tanto de estado quanto de município no Brasil.

diferente de dias sem aprendizado presencial afetou os alunos de forma desigual. Se as administrações ao nível municipal forem incluídas e as diferenças de ação para acomodar o ensino remoto forem consideradas, esse cenário é ainda mais preocupante (Recch et al., 2022).

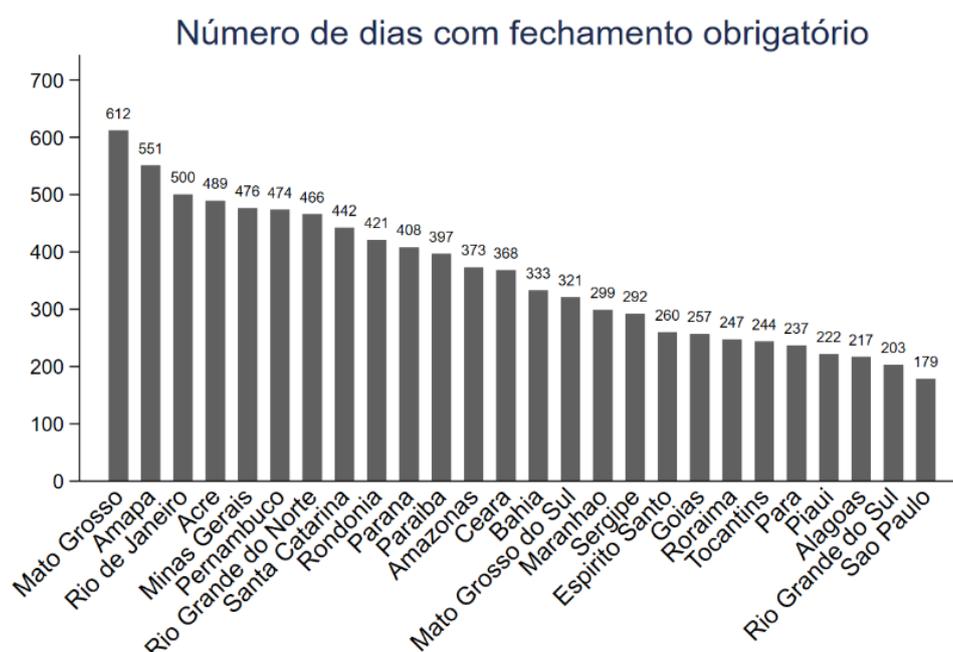


Figura 7: Número de dias com fechamento obrigatório de escolas por estado no Brasil. Fonte: OxCGRT

O papel do Sistema Nacional de Educação é exatamente o de coordenar a ação entre todos os níveis de governo na oferta da educação pública. É importante ressaltar que o Sistema Federal de Educação faz parte do debate educacional há décadas e está incluído no atual Plano Nacional de Educação (PNE). A legislação está em debate no Congresso Nacional, já tendo sido aprovada pelo Senado, e agora está na Câmara. A mera aprovação da lei, entretanto, não garante sua implementação ou o sucesso da política.

O Brasil precisa aproveitar seus sucessos anteriores em iniciativas que visam a criar um senso de coordenação e equidade na oferta de educação pública nacional. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), um mecanismo de financiamento com característica redistributiva, é um exemplo claro. Recentemente revisto, o Fundeb representa o estilo de ação que um Sistema Nacional de Educação pode se esforçar para desenvolver. A Base Nacional Curricular Comum (BNCC) e o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) são duas iniciativas que também podem servir de referência.

Fernando Abrúcio aborda os desafios de estabelecer o SNE em uma pesquisa abrangente apresentada publicamente em 2021. Ele reforça a necessidade crítica de uma coordenação e colaboração mais fortes em todos os níveis de governo para a implementação eficaz de políticas públicas, com foco especial no setor de educação no Brasil. Abrúcio enfatiza o papel da governança federativa e sua interação com diferentes ministérios e agências do governo federal. Os fóruns e sistemas federativos são destacados como plataformas essenciais para fortalecer as coalizões políticas, facilitar a troca de informações e promover o aprendizado conjunto e a disseminação de políticas.

A pesquisa de Abrúcio ressalta ainda mais a importância do envolvimento ativo da sociedade e da inclusão de várias partes interessadas no processo de formulação de políticas. A pesquisa apresenta vários desafios importantes a serem enfrentados, como o fortalecimento do papel da União na coordenação federativa, a melhoria dos processos de tomada de decisão e a adaptação da lógica dos sistemas às necessidades exclusivas de cada setor de política pública. Suas conclusões sugerem que um esforço conjunto para enfrentar esses desafios pode levar a uma política pública mais eficaz e inclusiva, especialmente no âmbito da educação.

Por fim, o impacto potencial de um Sistema Nacional de Educação vai além de casos e projetos específicos. A literatura acadêmica mostra que, nos estados em que há sinais de níveis mais altos de cooperação entre estado e municípios, também há níveis mais altos de pontuação de desempenho dos alunos (Abrucio et al., 2016, Segatto e Abrucio, 2016, Carnoy et al., 2017, Costin e Coutinho, 2022). O papel de coordenação do governo federal, apoiado pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), tem o potencial de melhorar significativamente a qualidade geral da educação pública no Brasil.

## 6. OBSERVAÇÕES FINAIS

A pandemia da COVID-19 afetou profundamente a educação em todo o mundo, e seus impactos foram particularmente graves no contexto da educação pública. Os desafios iminentes do fechamento de escolas, do aprendizado remoto e das dificuldades de retornar ao aprendizado presencial trouxeram mudanças sem precedentes para o cenário educacional. Essas mudanças afetaram desproporcionalmente as populações mais vulneráveis, ressaltando a necessidade urgente de esforços de recuperação direcionados.

No Brasil, a revisão do Plano Nacional de Educação em 2024 representa uma oportunidade crucial para incorporar estratégias e metas destinadas a reverter as crescentes disparidades educacionais. Esse processo de revisão oferece uma plataforma para incorporar metas políticas especificamente projetadas para lidar com as desigualdades que se aprofundaram devido à pandemia. É imperativo que o plano

revisado inclua metas e medidas claras para apoiar os alunos mais afetados e garantir o acesso equitativo à educação de qualidade.

Além disso, o estabelecimento do Sistema Nacional de Educação é um passo fundamental para uma estrutura educacional mais coordenada e equitativa em todo o país. Esse sistema pode desempenhar um papel fundamental na harmonização de políticas e práticas educacionais em vários níveis governamentais, garantindo assim uma experiência educacional consistente e de alta qualidade para todos os alunos, independentemente de sua origem socioeconômica ou da região do país em que se encontram.

Ao aproveitar essas oportunidades, o Brasil pode fazer avanços significativos na mitigação dos impactos da COVID-19 em seu sistema educacional e estabelecer uma base mais sólida para a equidade e a excelência educacional. É um momento de ação conjunta e compromisso para garantir que as lições aprendidas durante a pandemia sejam traduzidas em políticas eficazes que protejam o futuro da educação no país.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., Seggatto, C. I., & Pereira, M. C. G. (2016). Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura.
- Azevedo, J. P., Hasan, A., Goldemberg, D., Geven, K., & Iqbal, S. A. (2021). Simulating the potential impacts of COVID-19 school closures on schooling and learning outcomes: A set of global estimates. *The World Bank Research Observer*, 36(1), 1-40.
- Azevedo, J.P., Gutierrez, M., de Hoyos, R., Saavedra, J. (2022). The Unequal Impacts of COVID-19 on Student Learning. In: Reimers, F.M. (eds) Primary and Secondary Education During Covid-19. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-81500-4\\_16](https://doi.org/10.1007/978-3-030-81500-4_16)
- Carnoy, M., Marotta, L., Louzano, P., Khavenson, T., Recch, F., & Carnauba, F. (2017). Intranational comparative education: What state differences in student achievement can teach us about improving education—the case of Brazil. *Comparative Education Review*, 61(4), 726-759.
- Costin, C., Coutinho, A. (2022). Experiences with Risk-Management and Remote Learning During the COVID-19 Pandemic in Brazil: Crises, Destitutions, and (Possible) Resolutions. In: Reimers, F.M. (eds) Primary and Secondary Education During Covid-19. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-81500-4\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-81500-4_2)
- Damgaard, M. T., & Nielsen, H. S. (2018). Nudging in education. *Economics of Education Review*, 64, 313-342.
- Fiskerstrand, A. (2022). Literature review—Parent involvement and mathematic outcome. *Educational Research Review*, 100458.
- Hale, T., Angrist, N., Kira, B., Petherick, A., Phillips, T., & Webster, S. (2020). Variation in government responses to COVID-19.
- Hossain, M. (2021). Unequal experience of COVID-induced remote schooling in four developing countries. *International Journal of Educational Development*, 85, 102446.
- Kuhfeld, M., Soland, J., Tarasawa, B., Johnson, A., Ruzek, E., & Liu, J. (2020). Projecting the potential impact of COVID-19 school closures on academic achievement. *Educational Researcher*, 49(8), 549-565.
- Lichand, G., & Christen, J. (2021). *Behavioral nudges prevent student dropouts in the pandemic* (No. 363). Working Paper.
- Lichand, G., Doria, C. A., Leal-Neto, O., & Fernandes, J. P. C. (2022). The impacts of remote learning in secondary education during the pandemic in Brazil. *Nature Human Behaviour*, 1-8.
- Recch, F., Petherick, A., Hinton, R., Nagesh, R., de Freitas Accetta, R. F., & Goldszmidt, R. (2022, October 21). Education data needs and challenges for building back from COVID-19. <https://doi.org/10.31235/osf.io/nq2ct>
- Rogers, T., Duncan, T., Wolford, T., Ternovski, J., Subramanyam, S., & Reitano, A. (2017). A Randomized Experiment Using Absenteeism Information to "Nudge" Attendance. REL 2017-252. *Regional Educational Laboratory Mid-Atlantic*.
- Segatto, C. I., & Abrucio, F. L. (2016). A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, 21, 411-429.