

Estado da publicação: O preprint foi submetido para publicação em um periódico

Educação brasileira: Panorama desde a Constituição Federal de 1988 e desafios persistentes, novos e porvindouros

Paulo Meyer Nascimento, André Gambier Campos, Milko Matijascic, Carolina Esther Kotovicz Rolon, Lenita Maria Turchi, Ana Luiza Machado Codes, Herton Ellery Araújo, Adriano Souza Senkevics

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.11424>

Submetido em: 2025-03-06

Postado em: 2025-03-17 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

EDUCAÇÃO BRASILEIRA: PANORAMA DESDE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DESAFIOS PERSISTENTES, NOVOS E PORVINDOUROS

PAULO MEYER NASCIMENTO¹

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2145-5517>
<paulo.nascimento@fgv.br>

ANDRÉ GAMBIER CAMPOS²

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7745-0366>
<andre.campos@ipea.gov.br>

MILKO MATIJASCIC²

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1483-4108>
<milko@ipea.gov.br>

CAROLINA ESTHER KOTOVICZ ROLON²

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2937-7253>
<carolna.rolon@ipea.gov.br>

LENITA MARIA TURCHI²

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-4889-2611>
<lenita.turchi@ipa.gov.br>

ANA LUIZA MACHADO DE CODES²

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2281-1416>
<ana.codes@ipea.gov.br>

HERTON ELLERY ARAÚJO²

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-2960-4736>
<herton.araujo@ipea.gov.br>

ADRIANO SOUZA SENKEVICS²

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2311-1072>
<adriano.senkevics@ipea.gov.br>

¹ Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EPPG). Brasília (DF), Brasil.

² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília (DF), Brasil.

RESUMO: Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a educação brasileira passa por avanços significativos e enfrenta desafios persistentes. A CF/1988 estabeleceu a educação como direito de todos, organizando competências entre União, estados e municípios. Políticas públicas, como o Plano Nacional de Educação e o Fundeb, buscaram promover equidade e acesso, enquanto indicadores como o Ideb mostraram avanços na qualidade, especialmente no ensino fundamental. Contudo, questões como abandono escolar, distorção idade-série e as disparidades regionais e socioeconômicas permanecem. Ademais, o uso de tecnologias digitais na educação enfrenta desafios de equidade e regulação. Na educação superior, a democratização trouxe expansão, mas metas de escolarização não foram atingidas. O crescimento da educação a distância emerge em um contexto de transformação digital, mas traz desafios regulatórios e de qualidade. A evolução da educação no Brasil requer revisões contínuas das políticas para garantir qualidade, inclusão e formação cidadã em um cenário global em constante mudança.

Palavras-chave: Educação; Políticas Públicas; Equidade.

BRAZILIAN EDUCATION: AN OVERVIEW SINCE THE 1988 FEDERAL CONSTITUTION AND ITS PERSISTENT, EMERGING, AND FUTURE CHALLENGES

ABSTRACT: Since the enactment of the 1988 Federal Constitution, Brazilian education has experienced significant progress while facing persistent challenges. The Constitution established education as a universal right, defining responsibilities among the federal, state, and municipal governments. Public policies, such as the National Education Plan and the Fund for the Development of Basic Education, aimed to promote equity and access, while other indicators demonstrated progress, particularly in primary education. However, issues such as dropouts, age-grade distortion, and regional and socioeconomic disparities remain prevalent. Additionally, the use of digital technologies in education poses challenges related to equity and regulation. In higher education, democratization has driven expansion, but enrollment targets have yet to be achieved. The growth of distance education reflects a context of digital transformation but raises regulatory and quality concerns. The evolution of education in Brazil requires ongoing policy revisions to ensure quality, inclusion, and civic development in an ever-changing global landscape.

Keywords: Education; Public policies; Equity.

EDUCACIÓN BRASILEÑA: VISIÓN GENERAL DESDE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1988 Y SUS RETOS PERSISTENTES, EMERGENTES Y FUTUROS

RESÚMEN: Desde la redemocratización del país, la educación brasileña ha experimentado avances significativos mientras enfrenta desafíos persistentes. La Constitución de 1988 estableció la educación como un derecho universal, definiendo las responsabilidades entre los gobiernos federal, estatal y municipal. Políticas públicas como el Plan Nacional de Educación y el Fondo de Desarrollo de la Educación Básica han buscado promover la equidad y el acceso, mientras que otros indicadores han mostrado avances cualitativos, particularmente en la educación primaria. Sin embargo, persisten problemas como la deserción escolar, la distorsión edad-grado y las disparidades regionales y socioeconómicas. Además, el uso de tecnologías digitales en la educación plantea desafíos relacionados con la equidad y la regulación. En la educación superior, la democratización ha impulsado la expansión, pero aún no se han alcanzado las metas de matriculación. El crecimiento de la educación a distancia refleja un contexto de transformación digital, pero plantea preocupaciones regulatorias y de calidad. La evolución de la educación en Brasil requiere revisiones continuas de políticas para garantizar calidad, inclusión y desarrollo cívico en un panorama global en constante cambio.

Palabras clave: Educación; Políticas públicas; Equidad.

INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) representa um marco para a história da educação brasileira. Este marco constitucional estabeleceu a educação como direito de todos e dever do Estado. Desde então, o Brasil tem passado por significativas mudanças em seu sistema educacional, buscando expandir acesso, melhorar qualidade do ensino e adaptar-se às novas realidades sociais e econômicas.

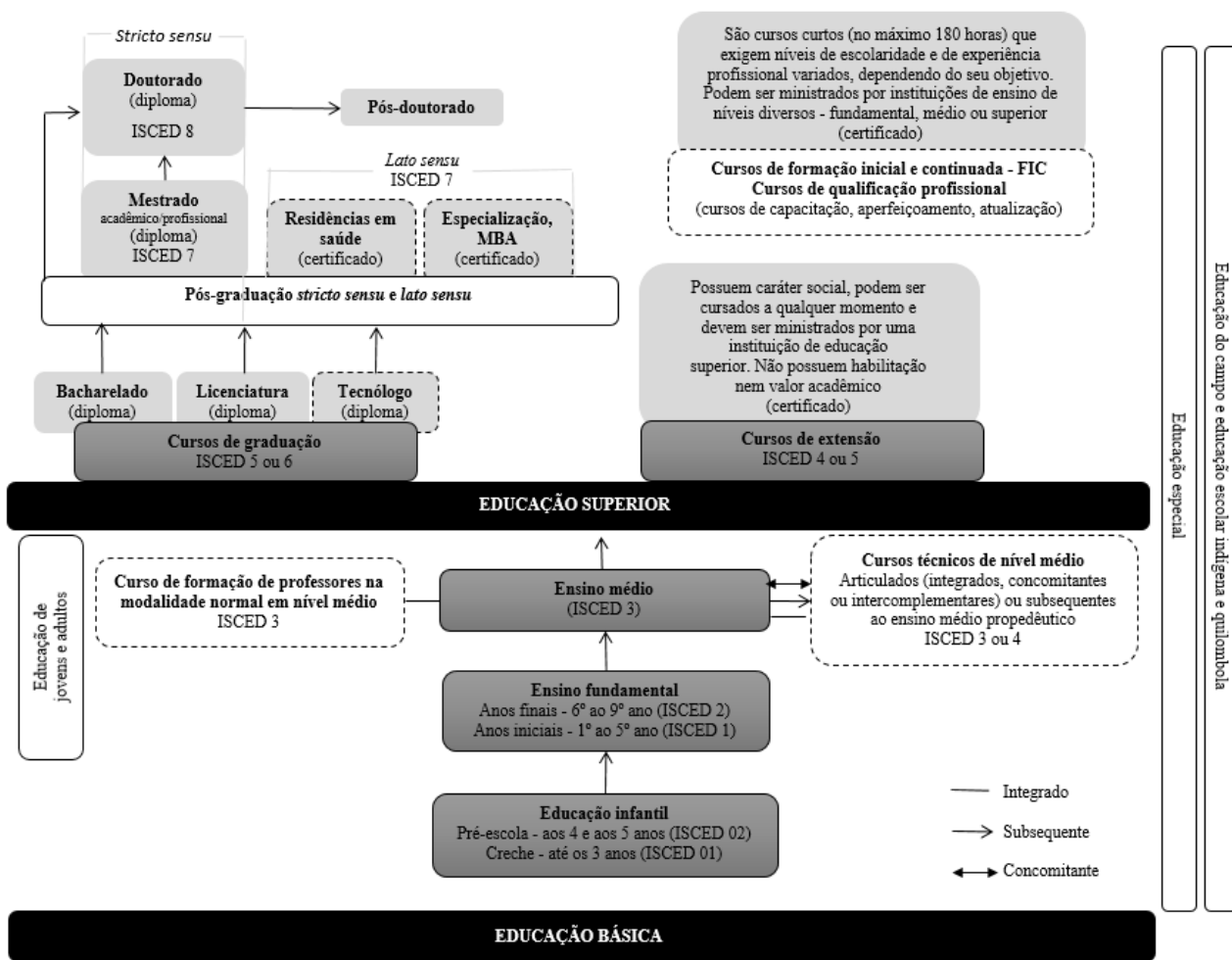
Este documento tem como objetivo oferecer uma análise resumida das transformações ocorridas na educação brasileira ao longo das últimas três décadas, destacando avanços, desafios e políticas públicas que se viu no período. Pontuando a análise com dados de fontes oficiais e de organismos internacionais, buscamos proporcionar uma visão geral da evolução da educação brasileira desde a promulgação da CF/1988 até 2024, no intuito de oferecer uma visão crítica e informada sobre o

progresso e os obstáculos que ainda persistem no cenário educacional brasileiro, da creche à pós-graduação.

ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

A educação brasileira é organizada em níveis, etapas e modalidades, em uma estrutura que está esquematizada no Organograma 1.

Organograma 1: Estrutura de percursos acadêmicos da educação brasileira



Obs.: Contornos tracejados indicam percursos associados à educação profissional e tecnológica (EPT), conforme a legislação educacional vigente.

A CF/1988 e a Lei nº 9.394/1996 (LDB) determinam que União, estados, Distrito Federal (DF) e municípios atuem em colaboração para assegurar a educação básica. A educação infantil e o ensino fundamental são prioridades dos municípios, que podem atuar em outros níveis de ensino somente após atenderem plenamente essas etapas, e desde que respeitem a aplicação mínima de 25% de suas receitas vinculadas à educação.

O ensino fundamental é também de atuação prioritária dos estados e do DF, cabendo-lhes ainda ofertar ensino médio a todas as pessoas que o demandem (art. 211, § 3º, da CF/1988, e art. 10, VI, da LDB). A União desempenha funções supletivas de caráter normativo, redistributivo e de assistência técnica e financeira em relação aos demais entes federativos, embora também ofereça educação básica em instituições específicas.

Já a educação superior é atribuição predominante da União. Cabe-lhe a responsabilidade de formular políticas nacionais de educação superior; criar e manter universidades e institutos federais; e, regular, avaliar e supervisionar as instituições vinculadas ao sistema federal de educação superior, que compreende as instituições públicas federais e as instituições privadas. Muitos estados também mantêm sistemas próprios de educação superior, além de existirem instituições mantidas total ou parcialmente por municípios. Por fim, a União desempenha ainda papel importante no financiamento da expansão da educação superior, por meio de programas como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

Em consonância com os preceitos constitucionais e da LDB, o Plano Nacional de Educação (PNE) representa um guia importante para a política educacional brasileira. O PNE é um plano com dez anos de duração, aprovado pelo Congresso Nacional, vinculando todos os entes federativos a metas, objetivos e estratégias nacionais. Ademais, estados e municípios devem elaborar seus próprios planos, com metas e objetivos em consonância com o plano nacional que levem em conta a realidade local. O Brasil se encontrava, quando este texto era redigido, na transição entre um PNE vigente desde 2014 - cuja vigência, inicialmente prevista para se encerrar em 2024, foi prorrogada para até 31 de dezembro de 2025 pela Lei nº 14.934/2024 - e outro em processo de discussão e amadurecimento nas casas legislativas.

No que tange a financiamento, a CF/1988 destina 25% da arrecadação de estados e municípios e 18% da União à educação. Parte desses recursos compõem os fundos que integram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Embora existente desde 1996 com diferentes formatos, desde 2020 o Fundeb é permanente. Ele tem se mostrado crucial para a equidade na educação básica, assegurando um valor mínimo por estudante em cada rede de ensino.

Entre as novidades introduzidas pela recente revisão constitucional do Fundeb, destacam-se a criação de novas parcelas de complementação da União que intensificam o mecanismo redistributivo para estados e municípios, e parcelas que premiam as redes que combatem o abandono escolar e que apresentem melhoria da qualidade do aprendizado com redução das desigualdades escolares entre estudantes, levando em conta fatores socioeconômicas e raciais. Ademais, foram introduzidos elementos socioeconômicos à equação do financiamento que desde 2024 passou a orientar, também, os recursos que são destinados para cada rede, de modo a garantir maior progressividade no financiamento educacional. Há de se ressaltar que, até 2026, as parcelas de complementação da União atingirão o inédito patamar de 23% do volume global dos Fundos.

Ademais, vale notar que outras fontes de recurso para a educação básica coexistem com as que alimentam o Fundeb, com destaque para o salário-educação. Trata-se este de tributo recolhido de empresas e entidades do Regime Geral da Previdência Social, que corresponde a 2,5% da remuneração dos empregados. O valor arrecadado é redistribuído entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os estados e os municípios.

Vale mencionar, ainda, que a Lei nº 12.858/2013 determina que pelo menos 75% dos royalties do petróleo e 50% do Fundo Social do Pré-Sal sejam aplicados na educação, com prioridade para a educação básica. Parte da arrecadação de loterias federais também é destinada à educação. Adicionalmente, há transferências voluntárias da União (que costumam se traduzir em programas e ações específicas), recursos adicionais provenientes de receitas próprias de estados e municípios, imunidades fiscais que fomentam entidades beneficentes com atuação na educação, gastos tributários na forma de restituições do imposto de renda, recursos de emendas parlamentares, doações e parcerias público-privadas.

A educação superior, além de se valer de algumas das fontes de receita enumeradas no parágrafo anterior, se financia com parte dos 18% das receitas de impostos que a CF/1988 impõe que a União aplique à educação e com um rol de outras fontes de recursos dos diversos entes federativos. Há, por exemplo, recursos empenhados em programas de fomento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Financiadora de Estudos e Pesquisas (Finep) e das fundações de amparo à pesquisa (FAPs). Mencione-se ainda as renúncias fiscais que viabilizam o ProUni, as imunidades tributárias que alcançam entidades beneficentes (com atuação seja na educação superior, seja na educação básica, conforme processo de certificação de que trata a Lei Complementar nº 187/2021), as receitas (de fontes variadas)

empregadas no Fies e as variadas fórmulas que estados e municípios utilizam para prover diretamente educação superior ou estimular (por meio de bolsas e subsídios) o desenvolvimento desse nível de ensino em seus territórios.

É difícil estimar com precisão o total investido pelo Brasil em educação, embora amiúde sejam divulgadas estimativas usando fontes variadas. As estimativas divulgadas no relatório anual *Education at a glance*, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estão entre as que costumam ganhar maior visibilidade. Na edição de 2024, chamou a atenção, por exemplo, que o investimento em educação, da básica à superior, caiu entre 2015 e 2021, afastando ainda mais o investimento do país do patamar observado nos países-membros da OCDE, seja em termos absolutos ou relativos. O cenário parece ser mais crítico na educação básica, cuja média anual de investimento por estudante de escola pública chega a ser, no Brasil, equivalente a cerca de um terço da média que a OCDE estima para seus países-membros.

A CF/1988 preconiza também que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e observados os ritos de credenciamento institucional, autorização de curso e de avaliação de qualidade pelo Poder Público. Os dados oficiais indicam que há predominância de oferta pública na educação básica: 77% das instituições educativas são mantidas por entes públicos e concentram 80% das matrículas em 2023, segundo o Censo da Educação Básica. Na educação superior, os números se invertem para cursos de graduação: 88% das IES são mantidas por entidades privadas e concentram 79% das matrículas em 2023. Na pós-graduação, predomina o segmento público, responsável por 85% das pessoas matriculadas ou tituladas nos cursos e programas *stricto sensu* em 2022, segundo dados divulgados pela Capes. Já cursos e programas *lato sensu*, mais numerosos e com presença maior de ofertantes privados, carecem da divulgação de dados oficiais que permitam análise segura.

Na EPT, que alcança tanto a educação básica quanto a superior, as matrículas se distribuem por uma multiplicidade maior de tipos de instituição e modalidades de curso. É, no entanto, difícil apresentar com exatidão essa distribuição, porque não são realizados levantamentos censitários nacionais e regulares de EPT, similares ao Censo da Educação Básica ou ao Censo da Educação Superior, anualmente divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Tampouco existe um sistema nacional e organizado de monitoramento e avaliação das iniciativas relacionadas à EPT, tal como existe para a educação básica e para a superior. Há grande granularidade e heterogeneidade na oferta de EPT, sendo difícil atestar qualidade dos diversos ofertantes. Costuma-se dar destaque à oferta de EPT na rede federal, nas redes estaduais e nas instituições vinculadas ao Sistema S¹.

PANORAMA DOS PROGRESSOS E OBSTÁCULOS DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA DESDE A REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS

Desde a CF/1988, a educação brasileira avançou em todos os níveis. O analfabetismo caiu de 20% em 1991 para 7% em 2022. O ensino fundamental foi virtualmente universalizado nos anos 1990, a que se seguiram incrementos marginais na taxa líquida de escolarização até atingir 97,1% em 2019, antes de recuar na pandemia. O ensino médio ainda não foi universalizado, embora a taxa líquida de 2023 (em torno de 75%, 10 pontos percentuais a menos do que buscava o PNE ainda em vigor no momento do fechamento deste texto) também represente avanço notável quando comparada à taxa de 17,6% observada em 1991. Todas essas estatísticas advêm de dados oficiais de censos demográficos ou das pesquisas amostrais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No intuito de contemplar também o aspecto qualitativo da educação, foi instituído, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) composto por dois elementos: a proficiência em língua portuguesa e matemática, mensurada bienalmente pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e a taxa de aprovação registrada no Censo da Educação Básica. A partir do desempenho no Saeb, tem-se uma indicação do aprendizado dos alunos; já a taxa de aprovação informa a proporção

¹ O Sistema S refere-se ao conjunto de organizações geridas por entidades corporativas e voltadas para formação profissional, assistência social, consultoria, pesquisa, assistência técnica e lazer, sendo majoritariamente financiadas por contribuições compulsórias incidentes sobre folha de pagamento das empresas brasileiras.

do universo de estudantes que consegue passar de ano. O índice, por fim, sintetiza uma medida variável em uma escala de 0 a 10. De 2005 a 2023, o indicador teve incrementos nos três níveis de ensino – ainda que apenas os anos iniciais do ensino fundamental tenha alcançado a meta estabelecida no PNE. Nesta etapa, o Ideb saiu de 3,8, em 2005, para 6,0, em 2023. Nos anos finais do fundamental, aumentou de 3,5 até 5,0 e, no ensino médio o crescimento foi de 3,4 para 4,3 durante o período. Com metas e projeções até o bicentenário da Independência (2022), o Ideb vem sendo rediscutido à luz da experiência da última década e meia, com a expectativa de que a educação brasileira tenha um novo indicador de qualidade à altura dos desafios para os próximos anos.

Os avanços ora reportados refletem um esforço do país para universalizar o acesso à escola e reduzir os índices de distorção idade-série e de evasão e abandono – esforço que vai desde a definição constitucional da escolarização obrigatória (estabelecida, a partir de 2009, como sendo dos 4 aos 17 anos de idade) até a mobilização dos três poderes, do Ministério Público e da sociedade civil organizada. No âmbito do Executivo, desde a redemocratização alguns programas federais adquiriram longevidade – a exemplo do Caminho da Escola, do Programa Nacional da Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Embora longevidade não implique, necessariamente, melhores escolhas na alocação de recursos vinculados à educação (ainda não existem robustas avaliações de impacto dessas iniciativas), a estabilidade desses programas acaba gerando alguma previsibilidade à gestão escolar e para as redes de estados e municípios. Isto pode, em alguma medida, ter ajudado nos avanços contínuos observados nas últimas três décadas e meia transcorridas desde a promulgação da CF/1988 e o fechamento deste texto.

A despeito dos avanços significativos, a educação básica brasileira ainda mantém problemas crônicos em todas as dimensões. São desafios que se revelam mais graves entre populações vulneráveis, como moradores de áreas rurais, das regiões Norte e Nordeste, crianças e jovens dos povos originários, quilombolas, e pertencentes aos estratos sociais de baixa renda, mais desfavorecidos – com atenção às interseccionalidades. Ainda são exigidos esforços para garantir que todas as crianças e jovens estejam na escola e concluam as diferentes etapas na idade adequada e com aprendizado consoante com o definido como base nas diretrizes curriculares. Políticas públicas voltadas à formação de professores e instrumentos de valorização da carreira, como também investimento na infraestrutura, se mostram necessários.

Mesmo em termos de cobertura, onde os avanços têm sido mais significativos, muitas crianças ainda se matriculam tardiamente na educação infantil e faltam vagas em creches. Segundo o Painel de Monitoramento do PNE, em 2022, 37,3% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creches, percentual bem abaixo da meta de 50% estipulada pelo PNE. Com relação à pré-escola, os resultados são mais promissores (93% das crianças de 4 e 5 a frequentam), porém, em situação de estagnação desde 2017 e ainda aquém da universalização almejada pelo Plano. Os dados oficiais obtidos por pesquisas amostrais conduzidas pelo IBGE indicam que, após um ápice, atingido em 2019, de 97,1% da população de 6 a 14 anos na escola, o abandono escolar tem crescido no ensino fundamental até um recorde histórico em 2023, quando quase 400 mil crianças e adolescentes nessa faixa etária deixaram de frequentar escola. Na faixa etária dos 15 a 17 anos, 75% frequentavam o ensino médio em 2023, 16,9% estavam fora da escola e 8,1% seguiam ainda no ensino fundamental.

Embora menores do que no passado, as taxas de distorção idade-série acentuam-se ao longo dos anos finais do ensino fundamental e se mantêm elevadas no ensino médio, atrasando o percurso de aproximadamente um a cada cinco estudantes que alcançam esse nível de ensino. Nos anos iniciais do ensino fundamental, a taxa de distorção idade-série equivale a cerca de 40% da taxa observada nas etapas seguintes. A transição para os anos finais do ensino fundamental, que coincide com a entrada na adolescência, e a transição entre essa etapa e o ensino médio seguem sendo desafios mesmo após a melhoria geral observada nos indicadores de fluxo escolar.

Desempenho escolar é outro problema marcante da educação básica. O desempenho discente nos exames internacionais disponíveis se mantém muito aquém do nível almejado, inclusive quando comparada com sistemas educacionais de países com similar nível de renda e desenvolvimento humano. O exame internacional com maior participação do Brasil é o Programa Internacional de

Avaliação de Estudantes (Pisa)². Aplicado a cada três anos pela OCDE, o Pisa avalia desempenho de estudantes de 15 anos em leitura, ciências e matemática. O Brasil participa desde 2000, quando o programa foi instituído. Nas primeiras três edições, que coincidentemente cobrem um período em que os avanços nos indicadores de fluxo escolar foram mais notáveis no país, o Brasil apresentou melhorias significativas nas notas alcançadas por seus estudantes no exame, embora continuasse entre os países de pior desempenho. Nas edições seguintes, que coincidem com períodos em que os avanços nos indicadores de fluxo e desempenho escolar passaram a ser marginais, o país estagnou. Mesmo estudantes oriundos de famílias de nível socioeconômico mais alto costumam ter desempenho abaixo da média internacional e frequentemente abaixo também da média observada para estudantes com o mesmo nível socioeconômico em países com perfil semelhante ao do Brasil – especialmente em matemática.

Os resultados da primeira aplicação do Pisa após a pandemia da Covid-19 – ocorrida em 2022, um ano atrasada por conta das restrições impostas pela pandemia – sugerem, em um primeiro olhar, que o Brasil possa ter sido menos afetado pela pandemia do que o resto do mundo. Isto não quer dizer, contudo, que ela não tenha impactado o aprendizado. Com efeito, os dados do Saeb sinalizam outra coisa, pois os anos de pandemia registraram a maior queda de desempenho escolar. A avaliação nacional aplicada a cada dois anos a estudantes da série final de cada etapa de ensino, o Saeb experimentou queda no desempenho nas três séries avaliadas entre sua última aplicação antes da pandemia (2019) e em 2021. Caíram a média geral e a média em cada disciplina. Subiu a proporção de estudantes com aprendizagem inadequada. Matemática nos anos iniciais do ensino fundamental foi a que apresentou a maior queda na média de pontos e a maior elevação da proporção de estudantes com aprendizagem inadequada. Para além das questões sanitárias e do fechamento das escolas, o período pandêmico trouxe desafios no acesso e no uso das tecnologias digitais da informação e da comunicação para migrar o processo de ensino e aprendizagem para ambientes remotos.

A própria utilização em si das tecnologias no ensino merece uma discussão à parte. No passado recente, as tecnologias digitais estavam presentes nas escolas de forma mais dirigida e circunscritas aos laboratórios de informática. Entretanto, as necessidades geradas pela pandemia de Covid-19 mudaram essa dinâmica e disseminaram o uso dessas tecnologias por meio de uma variedade de formas: celulares, laptops, videoaulas, livros digitais, oficinas robóticas, jogos educativos, laboratórios de inovação, realidade virtual, inteligência artificial. Essa multiplicidade de formas e de usos da tecnologia traz ao menos três desafios. O primeiro diz respeito à segurança dos dados sobre estudantes e demais pessoas envolvidas no sistema educacional. O segundo diz respeito à proteção de crianças e adolescentes à sua exposição à desinformação, conteúdo gerador de violência e discriminação. Por fim, existe o desafio de construir competências digitais que permitam o seu uso de modo crítico e ético.

Migrando a análise para o sistema de educação superior, este tem sido marcado por ciclos de expansão em massa. Tais ciclos têm sido acompanhados de alguma democratização do acesso, mormente atribuível ao sucesso de políticas afirmativas e à existência de programas governamentais de acesso e permanência destinados a estudantes vinculados tanto ao segmento público quanto ao segmento privado. No entanto, a expansão massiva ainda não foi capaz de fazer o país alcançar as metas dos dois últimos PNE para a taxa líquida de escolarização nessa etapa – respectivamente de 30% e de 33%. Os relatórios de acompanhamento do PNE divulgados pelo Inep apontam que, em 2022, essa taxa foi de 25%, o que significa que uma a cada quatro pessoas de 18 a 24 anos de idade cursavam ou já haviam concluído curso de graduação no Brasil naquele ano. Na população entre 25 e 64 anos, dados reportados pela OCDE mostram que o Brasil, com 22% nessa faixa etária com diploma de nível superior, supera por muito pouco, na América Latina, o México (21%), mas segue atrás de Argentina (24%), Chile (33%), Colômbia (29%), Costa Rica (25%) e Peru (34%). Políticas de educação superior, *per se*, são insuficientes para propiciar avanços nesses indicadores, pois o problema se estende à conclusão do ensino médio – tardia para um número significativo de jovens e insuficiente em magnitude: apenas seis a cada dez pessoas concluem o ensino médio até os 24 anos no Brasil, como atestam as pesquisas amostrais do IBGE.

Ainda levará alguns anos para aferir se as recentes políticas implementadas até 2024 ajudarão a melhorar o índice de conclusão do ensino médio e a trazer novos fluxos de estudantes para a educação superior. Cabe atenção especial para os desdobramentos da implementação do Novo Ensino Médio, a

² Dados de todas as aplicações do Pisa podem ser baixados gratuitamente em <https://t.ly/M1G-5>.

expansão da oferta de escola em tempo integral e o Programa Pé de Meia, que introduz incentivos financeiros à conclusão de cada série do ensino médio e à inscrição e participação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que vinha experimentando reduções sucessivas no número de inscrições e no comparecimento às provas desde 2017 e com particular intensidade nos anos pós-pandemia. Essas iniciativas não devem representar uma panaceia e, vale registrar, as políticas voltadas ao aprendizado, como a formação de professores e melhoria da infraestrutura escolar, continuarão sendo indispensáveis.

Voltando às questões específicas à educação superior, a expansão em massa do sistema brasileiro ganhou vigor em meados da década de 1990, com um primeiro movimento de liberalização do setor depois da escalada da iniciativa privada proporcionada na esteira da Reforma Universitária de 1968. Ela foi acentuada com a massificação nos anos 2000 e prosseguiu até meados da década de 2010, fechando um ciclo de expansão impulsionado pelo aumento de demanda, por políticas de subsídios ao segmento privado através de iniciativas como o ProUni e expansão de crédito educativo via o Fies e pelo investimento federal na expansão de universidades e de institutos federais. Durante a recessão econômica de 2014-2016, surgiram sinais de estabilização no número de novas matrículas, o que ocorreu de forma concomitante com a brusca redução no número de novos contratos de financiamento. Depois de crescerem mais de 11 vezes entre 2009 e 2014, os financiamentos via Fies voltam, já em 2015, ao patamar do final da década anterior.

Um novo movimento de liberalização da educação superior criou, com a edição dos decretos nº 9.057/2017 e nº 9.235/2017, as condições institucionais para uma expansão pela educação à distância (EaD). A EaD cresceu desde 2000, consolidando-se no pós-pandemia, quando os ingressantes superaram os de cursos presenciais em 2020. A expansão reflete as transformações digitais do século XXI, mas traz desafios regulatórios e de avaliação³.

A EPT, que é transversal aos níveis básico e superior, além de ter uma oferta externa às escolas, é, como já dito, de mais difícil acompanhamento, por carecer de dados oficiais sistemáticos e regulares. É possível extrair informações de publicações e plataformas do Inep e dos dados das pesquisas amostrais oficiais, com foco quase sempre na EPT associada aos ciclos da educação básica e superior – o que deixa de fora cursos de formação inicial e continuada (FIC) e cursos de extensão que são oferecidos com objetivos de qualificação profissional. Para fins de comparações internacionais, há dados reportados em edições do relatório *Education at a glance*, da OCDE. Enquanto nos países da OCDE 37% do universo de estudantes de 15 a 19 anos e 65% do universo de estudantes de 20 a 24 anos matriculam-se em EPT, no Brasil esse número cai para 11% nas duas faixas etárias.

No âmbito da educação básica, a oferta de EPT foi reestruturada pela Lei nº 13.415/2017 (Novo Ensino Médio), de forma concomitante à criação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Além de componentes curriculares voltados para formação geral, o novo ensino médio prevê uma parte diversificada de livre escolha discente, constituída pelos chamados itinerários formativos. Um dos itinerários refere-se justamente ao ensino técnico, que ocorre por meio de cursos articulados (integrados ou concomitantes), cursos subsequentes e educação de jovens e adultos integrada à EPT. Os desdobramentos dessa mudança ainda se estenderão por alguns anos, quiçá décadas.

Cabe ainda lembrar que há desafios particulares e multifacetados relativos à educação escolar, da creche à pós-graduação, dos variados segmentos minoritários e minorizados. Falamos aqui das especificidades de gênero, raça, etnia, deficiência, orientação sexual e idade, abarcando necessidades variadas que demandam políticas específicas para mulheres, pessoas negras, juventudes, melhor idade, pessoas com deficiência, povos originários e quilombolas e pessoas LGBTQIAPN+⁴. Alguns desses segmentos ainda se veem subrepresentados nos espaços públicos e mesmo o diagnóstico de sua situação escolar, nos variados níveis e modalidades de ensino, se mostra desafio de relevo, face os frequentes

³ Quando este texto era fechado, novas mudanças normativas estavam em discussão, sob liderança do MEC. É possível que, nos anos subsequentes, observem-se mudanças na configuração do sistema de educação superior e no ritmo e forma de expansão da EaD.

⁴ Sigla mais usada atualmente para se referir à diversidade de gêneros, identidades e orientações sexuais divergentes da classificação dicotômica tradicional que remete apenas a “masculino” ou “feminino”.

problemas enfrentados (alguns metodológicos, mas outros de naturezas diversas, inclusive atitudinais) para apropriada identificação dessas pessoas nos registros e nas estatísticas que o próprio Estado produz.

POLÍTICAS EDUCACIONAIS COMO COMPLEXAS TEIAS DE DESAFIOS PERSISTENTES, NOVOS E PORVINDOUROS

Desde a promulgação da CF/1988, a educação brasileira experimentou avanços substanciais, incluindo expansão do acesso, redução do analfabetismo na juventude e vida adulta, virtual universalização da matrícula até os 14 anos de idade e implementação de políticas públicas voltadas para a equidade e inclusão. No entanto, persistem desafios significativos em todos os níveis e modalidades.

Problemas crônicos como alta taxa de abandono escolar, distorção idade-série e disparidades regionais ainda afetam a eficácia do sistema educacional, particularmente entre as populações mais vulneráveis. Além disso, a massificação da educação superior, apesar de bem-sucedida em termos de ampliação de vagas e de acesso a grupos minorizados, não alcançou plenamente as metas previstas nos planos nacionais de educação. Já a EPT carece ainda de integração, de políticas de governança e de busca de qualidade e de instrumentos perenes de acompanhamento, embora a Lei nº 14.645/2023 e seus instrumentos de regulamentação possam representar oportunidade ímpar para avançar nessas dimensões. Por fim, mas não menos importante, educação inclusiva exige atenção às interseccionalidades no desenho, na implementação e no monitoramento e avaliação de políticas públicas afetas à área.

Este texto destacou avanços e desafios da educação brasileira, incluindo no que tange à busca por inclusão e ao processo de transformação digital que vivenciamos. A evolução da educação no Brasil é um processo contínuo que requer constante adaptação e revisão das políticas educacionais, com foco não apenas na expansão do acesso, mas também na melhoria da qualidade, na formação para a cidadania e no desenvolvimento de capacidades para enfrentar os desafios de um mundo em rápida transformação, respeitadas as especificidades e os direitos de cada pessoa. A política educacional, em quaisquer níveis e modalidades, traz complexidades que se traduzem em desafios persistentes, novos e porvindouros, alguns dos quais este texto buscou enfatizar e discutir.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Os autores declaram que suas contribuições individuais a este texto, seguindo a taxonomia [CRediT](#), foram:

PAULO MEYER NASCIMENTO

Conceptualization; Supervision; Writing – original draft; Writing – review & editing.

ANDRÉ GAMBIER CAMPOS

Conceptualization; Writing – original draft.

MILKO MATIJASCIC

Writing – original draft; Writing – review & editing.

CAROLINA ESTHER KOTOVICZ ROLON

Writing – original draft; Writing – review & editing.

LENITA MARIA TURCHI

Writing – review & editing.

ANA LUIZA MACHADO DE CODES

Writing – review & editing.

HERTON ELLERY ARAÚJO

Writing – review & editing.

ADRIANO SOUZA SENKEVICS

Writing – review & editing.

CONFLITO DE INTERESSES

Os autores declaram que não há conflito de interesses na elaboração deste manuscrito.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.