

ANEXO 1: EDUCAÇÃO JÁ!



**Uma proposta suprapartidária de
estratégia para a educação básica
brasileira e prioridades para 2019-2022**

Movimento Todos Pela Educação
VERSÃO PARA CDPP
Agosto/2018

Sobre o Todos Pela Educação

O Movimento Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos e suprapartidária, fundada em 2006, que tem como missão impulsionar a qualidade e a equidade da educação básica no Brasil. A atuação do Movimento é focada em contribuir para o avanço das políticas públicas educacionais e, nesse sentido, busca criar senso de urgência para a necessidade de mudanças, qualificar o debate sobre educação no Brasil, construir propostas técnicas e articular com o poder público, especialistas e demais atores do campo educacional com vistas a sua efetivação.

Especialistas envolvidos na construção deste documento:

COLABORADORES

Anna Helena Altenfelder
Binho Marques
José Henrique Paim
Mariza Abreu
Maurício Holanda
Priscila Cruz
Washington Bonfim

PAINEL DE LETURA CRÍTICA

Claudia Costin
Fernando Abrucio
Maria Alice Setúbal
Mozart Neves Ramos
Naercio Menezes Filho

COORDENAÇÃO E REDAÇÃO¹

Priscila Cruz
Olavo Nogueira Filho
Gabriel B. Corrêa
Thaiane Pereira

¹ RESPECTIVAMENTE: PRESIDENTE EXECUTIVA, DIRETOR DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS, GERENTE DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS E COORDENADORA DE PROJETOS DO TODOS PELA EDUCAÇÃO.

Outros especialistas que também contribuíram para a construção desse documento:

Alexsandro Santos
Ana Inoue
André Lázaro
Angela Dannemann
Anna Penido
Beatriz Abuchaim
Bernardete Gatti
Caio Callegari
Camila Pereira
Caroline Tavares
Carmen Neves
Cleuzo Repulho

Cisele Ortiz
David Boyd
David Saad
Denis Mizne
Eduardo Deschamps
Eliziane Gorniak
Fernando Botelho
Francisco Cordão
Guiomar N. de Mello
Jair Ribeiro
João Marcelo Borges
Karina Fasson

Liliane Garcez
Maria Helena Guimarães
Mônica Pinto
Patrícia Mota Guedes
Renato Janine Ribeiro
Ricardo Henriques
Ricardo Madeira
Ricardo Paes de Barros
Sílvia Carvalho
Sônia Penin
Tereza Perez
Vanessa Yumi
Wilson Risolia

Índice

1. Introdução

- 0.1. Introdução e objetivo do documento ————— p.3
- 0.2. O papel da Educação como direito fundamental
e como pilar de desenvolvimento do País ————— p.4
- 0.3. Janela de oportunidade para a educação
frente ao atual momento do País ————— p. 7

2. Contexto e diagnóstico da educação básica no Brasil

- 1.1. Brasil: um País grande, federativo e desigual ————— p.8
- 1.2. Cenário atual dos resultados educacionais ————— p.9
- 1.3. Diagnóstico: dois grandes desafios
da política educacional ————— p.12

3. Uma proposta de estratégia nacional para a educação básica

- 3.1. Visão de Futuro: 4 metas para a educação básica ——— p. 16
- 3.2. Princípios orientadores da estratégia ————— p. 17
- 3.3. Visão sistêmica e diretrizes de médio e longo prazo — p. 19
- 3.4. Prioridades 2019-2022 para o governo federal ————— p.55

4. Conclusão ————— p.60

Referências bibliográficas ————— p.61

1. Introdução

0.1 INTRODUÇÃO E OBJETIVO DO DOCUMENTO

O Brasil vive atualmente um período crucial de sua história, marcado por múltiplas crises e por uma forte descrença da população sobre a capacidade do poder público de conseguir reverter graves problemas políticos, econômicos e sociais que incidem, em maior ou menor grau, sobre a vida de todos os brasileiros. Frente aos inúmeros obstáculos que assolam o País, a urgência de algumas mudanças centrais tem ganhado destaque no debate público. Entre elas, a necessidade de **melhorar a qualidade da educação básica**. Afinal, ainda que a educação não resolva todos os desafios do Brasil, as pesquisas e a experiência mundial já mostram que sem ela não haverá retomada econômica duradoura e tampouco avanços significativos no quadro social atualmente instalado.

O desafio da educação básica brasileira é relativamente conhecido: após avanços importantes nas últimas décadas, nossas crianças e jovens, em grande medida, estão na escola. No entanto, da alfabetização ao ensino médio, **poucos aprendem em níveis adequados**.

Apesar do cenário crítico, o momento atual traz uma oportunidade: o período pelo qual o Brasil passa abre espaço para uma **rediscussão das prioridades nacionais** e traz consigo a chance de se avançar uma agenda de reformas e medidas transformadoras. Isso se torna ainda mais importante com as eleições que se aproximam, uma vez que **o início de novos mandatos** usualmente traz oportunidades significativas para a implantação de mudanças estruturantes.

Diante desse contexto é que surge o *'Educação Já!'*, uma iniciativa suprapartidária liderada pelo Movimento Todos Pela Educação, em parceria com outras organizações e profissionais da educação, que visa contribuir para que os **próximos governantes implementem um conjunto de medidas que sejam capazes de promover um salto de qualidade na educação básica brasileira**.

Para avançar nesse sentido, apresenta-se neste documento uma **proposta de estratégia nacional** informada pelas evidências, pelos conhecimentos consolidados pela literatura científica nacional e internacional, pelas mais recentes pesquisas nacionais de opinião junto a professores e alunos e por experiências exitosas no Brasil e no mundo. Esta proposta, fundamentalmente construída a partir da colaboração de um grupo plural de especialistas e profissionais da educação²:

(i) aponta, à luz de um diagnóstico detalhado, um conjunto de **macro-diretrizes** organizadas em três grandes eixos que, de forma articulada, visam nortear a política educacional em todos os níveis de governo a médio e longo prazo (8 a 12 anos) para que consigamos elevar a qualidade da educação básica; e

(ii) sugere, com base nas macro-diretrizes apontadas, quais **políticas devem ser priorizadas já no começo da próxima gestão federal** para dar início à execução da estratégia.

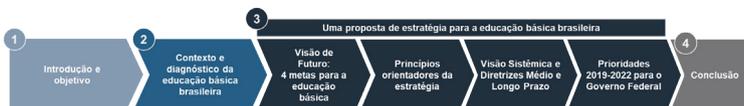
É importante destacar que o conteúdo da proposta detalhada neste documento possui uma abordagem técnica, não tendo como objetivo adequar-se à linguagem de discursos políticos ou de campanha eleitoral. Para além da qualificação do debate, a finalidade é, principalmente, fornecer subsídios para aqueles que, já a partir da etapa de transição de governo, poderão lançar as bases de mudanças tão urgentes para a educação básica brasileira e, acima de tudo, para o País.

Para tanto, o documento está estruturado em três grandes capítulos, além de uma conclusão ao final. A figura abaixo ilustra essa estrutura e, em seguida, apresenta-se resumidamente o conteúdo abordado em

2

cada uma das partes:

Estrutura geral do documento Educação Já



Temos a convicção de que se a estratégia aqui proposta ganhar centralidade na pauta política e as ações recomendadas forem adequadamente implementadas, a educação brasileira não tardará a atingir patamar muito mais alto de qualidade para todos os nossos alunos.

0.2. O PAPEL DA EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E COMO PILAR DE DESENVOLVIMENTO DO PAÍS

Para o Brasil de fato avançar rumo a um País melhor para todos os seus cidadãos, é condição necessária garantir o crescimento econômico sustentável e a contínua redução da pobreza e das desigualdades sociais que o afligem. E conforme as pesquisas indicam e diversos exemplos comprovam, não será possível fazer isso sem educação básica de qualidade para todos.

Antes de tudo, a educação é um **direito fundamental** de todos, assegurado na Constituição Federal, “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”³. Muito mais do que mera instrução, é a educação que, em última instância, garante aos indivíduos sua plena liberdade, permitindo que cada cidadão atinja sua total potencialidade para alcançar seus objetivos de vida, sejam eles quais forem. Além disso, pesquisas

3 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CAPÍTULO III, ARTIGO 205.

comprovam que a educação aumenta a produtividade dos indivíduos⁴, permitindo um maior leque de opções no mercado de trabalho e melhores condições ao longo de toda a vida.

É preciso compreender também que os ganhos de uma boa educação não são apenas individuais ou um fim em si mesmo. **A educação é aspecto fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade – seja do ponto de vista econômico quanto social.** E por mais que a compreensão e a mensuração de seus efeitos no progresso de uma nação ainda sejam limitadas, já há consensos importantes.

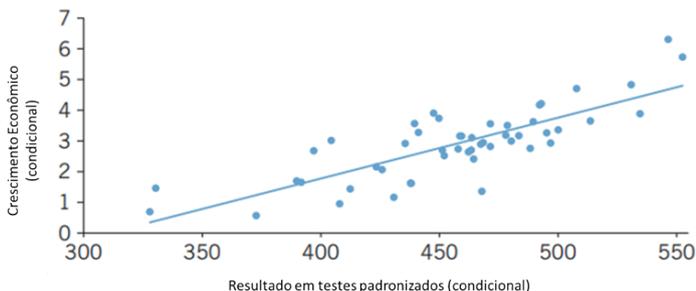
Um deles refere-se ao **impacto da educação no crescimento econômico, condição necessária, ainda que insuficiente, para avançarmos no sentido da redução da pobreza e do desemprego e da criação de melhores expectativas para a vida social em suas mais diversas facetas. Há décadas, pesquisadores vêm tentando quantificar esse impacto - e os resultados empíricos mais recentes são consideráveis**⁵. Um dos trabalhos mais relevantes na área⁶ mostra que grande parte da diferença entre as taxas de crescimento de longo prazo dos países pode ser explicada por diferenças na qualidade da educação oferecida à sua população. Esse resultado é ilustrado no gráfico a seguir, que apresenta, para 50 países, o quanto o crescimento do PIB *per capita* de 1960 a 2000 esteve relacionado com a qualidade da educação.

4 UM BOM RESUMO DESTA LITERATURA PODE SER ENCONTRADO NO LIVRO "A IGNORÂNCIA CUSTA UM MUNDO: O VALOR DA EDUCAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL", DE CUSTAVO IOSCHPE (2004).

5 OS TRABALHOS DE MAIOR RELEVÂNCIA DESTE DEBATE SÃO OS DO ECONOMISTA ERIC HANUSHEK, DA UNIVERSIDADE DE STANFORD. SUA PESQUISA É DEBATIDA PELOS MAIS INFLUENTES ESTUDIOSOS SOBRE OS DETERMINANTES DO DESENVOLVIMENTO DE PAÍSES, SENDO RECONHECIDOS POR ECONOMISTAS COMO DARON ACEMOGLU (INSTITUTO DE TECNOLOGIA DE MASSACHUSETTS - MIT) E DANI RODRIK (UNIVERSIDADE DE HARVARD).

6 "THE KNOWLEDGE CAPITAL OF NATIONS: EDUCATION AND THE ECONOMICS OF GROWTH", ERIC HANUSHEK E LUDGER WOESSMANN. 2015.

DESEMPENHO ESCOLAR E CRESCIMENTO DE LONGO PRAZO DO PIB PER CAPITA (1960-2000)



Nota: Cada ponto do gráfico representa um país. O modelo de regressão por trás da imagem inclui, como variáveis de controle, o PIB *per capita* dos países e os anos de escolaridade em 1960.

FONTE: HANUSHEK E WOESSMANN (2015)

O cálculo estatístico por trás da análise do gráfico aponta que um aumento de 100 pontos no resultado médio de um país na avaliação internacional de desempenho escolar do PISA⁷, promovida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), está associado a dois pontos percentuais a mais na taxa de crescimento anual média do PIB *per capita* deste país. As conclusões são categóricas: não há prosperidade duradoura de uma nação sem a oferta de uma educação de qualidade.

Para melhor ilustrar esse resultado, vale citar que essa diferença de 100 pontos no PISA é aproximadamente a diferença entre o resultado dos alunos brasileiros e o resultado médio dos países membros da OCDE, e que um avanço nessa direção levaria o Brasil a se colocar em torno da 30ª posição entre os sistemas educacionais do mundo avaliados pelo teste (atualmente figura entre a 59ª e 65ª posição, a depender da área de conhecimento).

7 EQUIVALENTE A 1 DESVIO-PADRÃO NOS RESULTADOS DO PISA (PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT).

Importante ressaltar também o significado de um aumento médio de dois pontos percentuais na taxa anual de crescimento econômico: um país que crescer sua renda *per capita* com uma taxa média de 4% ao ano por 25 anos terminará esse período com um PIB *per capita* aproximadamente 60% maior do que um país que tenha, no mesmo período, uma taxa média de crescimento dois pontos percentuais menor, ou seja, de 2% ao ano. É uma diferença enorme em um período relativamente curto, e é ainda mais significativa para o Brasil, que oscila entre a 70^a e a 80^a posição de PIB *per capita* no mundo. Isso, é claro, levando em consideração as estimativas sobre a relação entre a qualidade educacional e o crescimento econômico dos países observada durante a segunda metade do século passado. **Nos dias de hoje, em que o conhecimento se apresenta cada vez mais como variável central para o aumento da produtividade e da competitividade, a relevância da educação para o desenvolvimento dos países passa a ser ainda maior.** Afinal, em tempos de avanços impressionantes das novas tecnologias, da inteligência artificial e dos processos de automação nos mais diversos setores, especialistas já antecipam que a capacidade dos países em responder a essas demandas por meio de seus sistemas de educação será determinante para o desenvolvimento das nações⁸.

Além da relação direta entre educação e crescimento, **há também uma vasta literatura científica que explora os efeitos de uma melhor educação em diversas outras dimensões da vida e na construção de sociedades inclusivas e socialmente justas⁹.** Por exemplo, há evidências bem estabelecidas entre indicadores educacionais e a saúde dos indivíduos, a redução da mortalidade infantil, a redução

8 POR EXEMPLO: "AI AS THE NEXT GPT: A POLITICAL-ECONOMY PERSPECTIVE", MANUEL TRAJTENBERG. 2018. E <[HTTPS://EXAME.ABRIL.COM.BR/TECNOLOGIA/O-BRASIL-ESTA-PRONTO-PARA-A-INDUSTRIA-4-0/](https://exame.abril.com.br/tecnologia/o-brasil-esta-pronto-para-a-industria-4-0/)>.

9 ESSE TEMA VEM SENDO TRATADO HÁ DÉCADAS POR PESQUISADORES DE DIVERSAS ÁREAS, INCLUINDO GANHADORES DE PRÊMIOS NOBEL COMO GARY BECKER E JAMES HECKMAN.

de crimes, o aumento de engajamento cívico e as melhorias em outras medidas de bem-estar da população como felicidade e autoestima.

Ademais, diante de um cenário global em que o enfrentamento da disseminação do ódio, do desrespeito à diversidade e da descrença nos valores democráticos se apresenta como um enorme desafio a grande parte dos países (entre eles o Brasil), a educação terá papel cada vez mais imprescindível na promoção da cidadania, da justiça, do respeito mútuo, da construção de uma sociedade mais colaborativa e pacífica e no fortalecimento da própria democracia.

Em sentido similar, pesquisas já apontam com alto grau de segurança que a educação deve ser considerada **variável central para redução das desigualdades**¹⁰, aspecto que ainda é característica marcante do cenário social brasileiro e fortemente explicado pelas diferenças de renda, de gênero, de cor, de território (rural/urbano) e de região. Posto de outra forma, **um dos principais ativos do País, que é a diversidade do seu povo, tem se transformado em desigualdades inaceitáveis na sociedade brasileira** (cenário que será ilustrado com dados mais adiante). Nesse sentido, se a educação pode contribuir para emancipar as pessoas de obstáculos que não escolheram, mas que se impõem a elas pelas condições de origem e nascimento, é nela que está a chave para possibilitar individualmente um futuro diferente a cada brasileiro e para o Brasil como um todo.

0.3. JANELA DE OPORTUNIDADE PARA A EDUCAÇÃO FRENTE AO ATUAL MOMENTO DO PAÍS

Além da necessidade de se entender a educação como pilar fundamental para o desenvolvimento do País, é essencial compreender o atual momento como uma janela de oportunidade que se abre para o

¹⁰ "EDUCAÇÃO E DESIGUALDADE": NAÉRCIO MENEZES FILHO, 2001.

Brasil estabelecer uma estratégia de mudanças estruturantes nas políticas educacionais. Nesse sentido, destacam-se três elementos:

Primeiramente, o período crítico pelo qual o Brasil passa abre espaço para uma **rediscussão das prioridades nacionais** e traz consigo a oportunidade de se avançar em uma agenda de reformas e medidas transformadoras, na qual as políticas educacionais precisam estar inseridas. Isso torna-se ainda mais importante com as eleições que se aproximam, uma vez que o início de novos mandatos usualmente traz oportunidades significativas para a adoção de ações estruturantes.

Em segundo lugar, o próprio **estágio de desenvolvimento da política educacional brasileira gera uma possibilidade ímpar para avanços**. Por exemplo, a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)¹¹, ocorrida em 2017 para as etapas da educação infantil e do ensino fundamental, exigirá que todas as redes de educação do País, públicas e particulares, adaptem seus currículos, propostas pedagógicas, materiais, avaliações e programas de formação de professores. Como observado em outros países¹², esse processo, se bem implementado, pode desencadear mudanças positivas significativas. Por fim, **o momento demográfico pelo qual o Brasil passa também apresenta uma oportunidade relevante**. Estamos no fim do chamado “bônus demográfico”, situação em que o contingente populacional em idade ativa é elevado quando comparado ao contingente de inativos, favorecendo o desenvolvimento econômico. Por mais que não tenhamos aproveitado esse fenômeno em sua totalidade¹³, os próximos cinco a

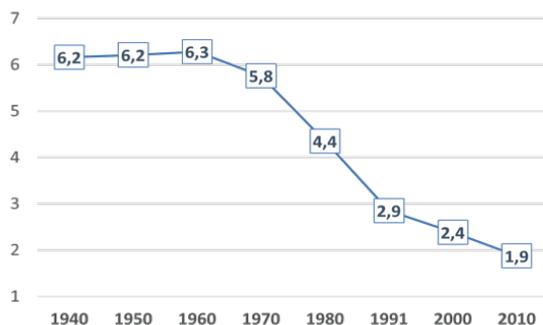
11 DOCUMENTO QUE DEFINE O CONJUNTO DE APRENDIZAGENS ESSENCIAIS QUE TODOS OS ALUNOS DEVEM DESENVOLVER AO LONGO DAS ETAPAS E MODALIDADES DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA. EM DEZEMBRO DE 2017, O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO HOMOLOGOU A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC) PARA AS ETAPAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL (1º AO 9º ANO).

12 A EXPERIÊNCIA DO CHILE E DA AUSTRÁLIA PODEM SER CITADAS COMO EXEMPLOS.

13 METAS DE DESENVOLVIMENTO NUMA ERA DE MUDANÇA DEMOGRÁFICA: RELATÓRIO DE MONITORAMENTO GLOBAL 2015/2016. BANCO MUNDIAL E FMI. 2017.

dez anos serão os últimos em que tal cenário se configurará. Aumentar o nível educacional da população ativa brasileira é condição essencial para aproveitarmos o final deste ciclo e para que estejamos preparados para um cenário no qual haverá mais pessoas inativas do que ativas economicamente. Além disso, o fato de que ao longo dos anos cada vez menos crianças ingressarão nas escolas, devido às menores taxas de natalidade (tendência já observada ao longo das últimas décadas, conforme indicado pelo gráfico abaixo) deflagra um ambiente propício para a viabilização de mudanças importantes no conjunto das políticas educacionais, como, por exemplo, o aumento da jornada escolar diária sem a necessidade de grandes planos de construção de novos prédios e a possibilidade de ampliação do investimento por estudante frente a um cenário econômico adverso.

TAXA DE FECUNDIDADE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA



Fonte: IBGE/Censos Demográficos.

Diante desse contexto, um esforço efetivo que seja capaz de superar os desafios históricos da educação básica brasileira ganha ainda maior relevância. **A janela de oportunidade é única. A hora é agora.**

2. Contexto da educação básica no Brasil

2.1. BRASIL: UM PAÍS GRANDE, FEDERATIVO E DESIGUAL

Para que seja possível compreender os principais obstáculos presentes no contexto da educação no Brasil, um primeiro passo fundamental está no reconhecimento de que algumas **características do País aumentam a complexidade da gestão das políticas educacionais.**

A primeira delas é o **gigantismo territorial e populacional brasileiro.** São 5.570 Municípios, distribuídos por 26 Estados e o Distrito Federal, que ocupam um território de dimensões continentais: são mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados de extensão, representando o quinto maior país do mundo em dimensões territoriais. O Brasil tem uma população de mais de 200 milhões de pessoas (também a quinta maior do mundo), espalhada de forma desigual pelo território do País.

Além desses desafios, a complexidade torna-se ainda maior ao considerarmos **o desenho federativo brasileiro**. Todos os entes federativos (os 26 Estados, o Distrito Federal e os 5.570 Municípios) são entes autônomos, com atribuições múltiplas definidas na Constituição Federal de 1988. A descentralização em termos de autonomia e responsabilidade adiciona aos governos obstáculos significativos para a oferta de serviços públicos de qualidade, principalmente para aqueles com maiores dificuldades fiscais e de capacidade técnica na gestão pública. Há também uma miríade de regras estabelecidas, em que diversos setores da política pública não têm definições claras sobre as obrigações e o papel de cada ente. No caso da educação, inclusive, o cenário de indefinição e falta de clareza de normas frente à arquitetura federativa é aspecto central para compreensão do desafio de se melhorar os resultados, em especial quando se constata que a Constituição Federal posiciona a educação como um esforço de natureza nacional, com sistemas de ensino organizados em regime de colaboração¹⁴.

Por fim, e em posição de destaque no que se refere a desafios para a política educacional, estão **as profundas e persistentes desigualdades que assolam o País**, que, conforme já destacado, se manifestam das mais diversas formas pelo território nacional. Quando abordamos a questão da renda, por exemplo, por mais que possam ser constatados alguns avanços nas últimas décadas, percebe-se que a desigualdade brasileira é ainda uma das maiores do mundo. Quando se observa o Índice de Gini (um dos instrumentos que mede o grau de concentração de renda) e comparamos 90 países com dados disponíveis a partir de 2013, o Brasil tem a 89ª pior distribuição de renda – ficando na frente apenas da Zâmbia e atrás de países como Honduras, Bolívia e Para-

14 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CAPÍTULO III, ARTIGO 209.

guai¹⁵. Ainda sobre a má distribuição de renda, outra forma de ver o cenário é observando que mais de 40% da renda domiciliar do Brasil está nas mãos dos 10% mais ricos da população, ao passo que os 50% mais pobres detêm somente 18%¹⁶.

Assim, considerar o gigantismo territorial do Brasil, seu panorama federativo e suas desigualdades históricas em inúmeras dimensões é indispensável para se compreender os desafios da política educacional. Afinal, a despeito de avanços relevantes, o País até agora não foi capaz de desenvolver uma estratégia educacional nacional à altura dessa realidade.

2.2. CENÁRIO ATUAL DOS RESULTADOS EDUCACIONAIS

O ponto de partida para o detalhamento do cenário atual dos resultados da educação básica brasileira está na descrição de sua magnitude e abrangência, especialmente no que se refere ao número de alunos, de professores e de escolas existentes no País. As informações abaixo resumem esse cenário:¹⁷

- Em 2017, **48,6 milhões de alunos matricularam-se na educação básica**, sendo 81,7% (39,7 milhões) na rede pública de ensino.
- O Brasil conta com **2,2 milhões de docentes**¹⁸, o que faz

15 DISPONÍVEL EM: <HTTPS://DATA.WORLDBANK.ORG/INDICADOR/SI.POV.GINI/?END=2015&START=1979&VIEW=CHART&YEAR_HIGH_DESC=TRUE>.

16 IBGE/PNAD/SÍNTESE DOS INDICADORES SOCIAIS 2016.

17 OS DADOS DOS TRÊS PONTOS DESTACADOS TÊM COMO FONTE O CENSO ESCOLAR 2017 – INEP/MEC.

18 OS DADOS DO CENSO ESCOLAR INDICAM O NÚMERO DE "FUNÇÕES DOCENTES" NO PAÍS, SEGUNDO O MEC. "A DEFINIÇÃO DE FUNÇÃO DOCENTE ADMITE QUE UM MESMO PROFESSOR POSSA SER CONTADO MAIS DE UMA VEZ NO EXERCÍCIO DE SUAS ATRIBUIÇÕES COMO REGENTE DE CLASSE, NA MEDIDA EM QUE A PRODUÇÃO DA INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA FOCALIZE CORTES OU ESTRATOS ESPECÍFICOS, TAIS COMO TURMAS, ETAPAS E MODALIDADES DE ENSINO, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DA ESCOLA (FEDERAL, ESTADUAL, MUNICIPAL OU PRIVADA), UNIDADE DA FEDERAÇÃO, ETC." DISPONÍVEL EM: <HTTP://PORTAL.MEC.GOV.BR/DMDOCUMENTS/ESTUDOPROFESSOR.PDF>.

da profissão ‘professor’ uma das que conta com maior número de profissionais no País.

- O Brasil possui **184,1 mil estabelecimentos escolares**, sendo 144,1 mil (78,3%) pertencentes à rede pública.

Tal magnitude faz do **setor educacional brasileiro um dos maiores do mundo**, o que, por si só, já evidencia parte importante do desafio de se promover a qualidade da educação em escala.

A partir desse reconhecimento, o passo seguinte está na análise de indicadores relacionados ao que neste documento classificamos como “objetivos-fim” das políticas públicas do setor, que, como veremos mais adiante, são elementos centrais da “visão de futuro” que apresentaremos. São eles:

Objetivos-fim da Política Educacional:

- Garantir o acesso de todas as crianças e jovens à escola.
- Garantir a permanência na escola com trajetória entre as séries e conclusão em idade apropriada.
- Garantir a aprendizagem de todos os alunos na idade certa.

De maneira resumida, os dados abaixo evidenciam o cenário dos indicadores em cada uma dessas facetas:

- Muitos dos que estão na escola não se encontram na série esperada para sua idade e acabam não concluindo a educação básica na idade certa. Por exemplo, menos de 60% dos jovens brasileiros de 19 anos já concluíram o ensino

médio.

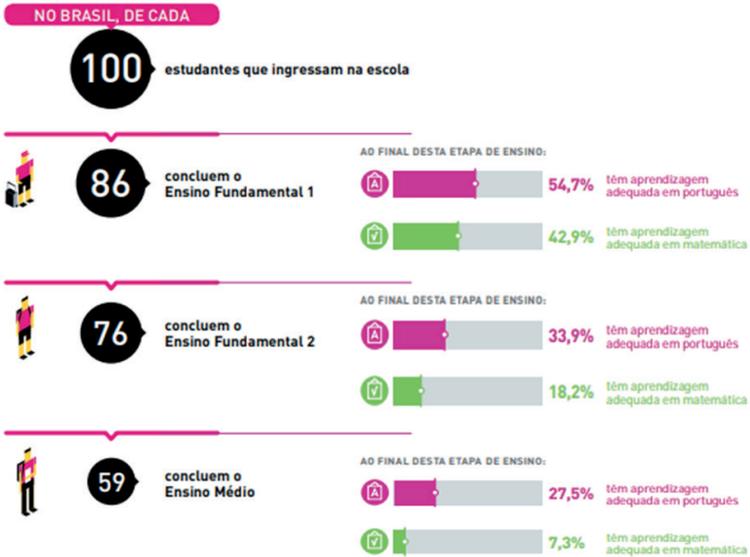
- Por toda a trajetória escolar, o país vive com baixíssimos índices de aprendizagem, sendo esse o principal desafio da educação brasileira:
- Menos da metade dos alunos das escolas públicas finalizam o 3º ano do ensino fundamental plenamente alfabetizados.
- Apenas 51% dos alunos que completam o 5º ano na rede pública apresentam nível de aprendizado adequado em Língua Portuguesa - e só 39% em Matemática.
- No 9º ano, esse indicador é ainda pior: 29% completam esta etapa com nível de aprendizado adequado em Língua Portuguesa e 13% em Matemática.
- A situação é ainda mais grave no ensino médio: as proporções são de 21% e 4% em Língua Portuguesa e Matemática, respectivamente. Ou seja, a cada 100 alunos que concluem o ensino médio na rede pública de ensino, apenas 4 possuem nível de aprendizado adequado em Matemática.
- Tamanhos problemas na aprendizagem também ficam nítidos em comparações internacionais. Segundo a avaliação do PISA/OCDE, dentre 73 países avaliados o Brasil está na 68ª posição em matemática, 68ª posição em ciências e 62ª posição em leitura. Ademais, é fundamental destacar que, para além de o país se encontrar entre as últimas posições, não apresentamos progresso nas últimas 3 edições da avaliação (2009, 2012, 2015).

- Ainda sobre o PISA, observa-se que em 2015 o resultado dos 10% dos alunos brasileiros com melhor nível socioeconômico é inferior ao desempenho médio dos alunos da OCDE, além de ser inferior ao resultado dos 10% dos alunos de pior nível socioeconômico de países como Canadá e Vietnã¹⁹.

A figura a seguir sintetiza o que ocorre na trajetória escolar dos alunos brasileiros desde os anos iniciais do ensino fundamental até a conclusão do ensino médio, evidenciando como os resultados vão piorando ao longo dos anos em termos de conclusão e aprendizagem adequada.

19 "COMPETENCIAS EN IBEROAMÉRICA: ANÁLISIS DE PISA 2015" OCDE, 2018.

EVOLUÇÃO DOS ALUNOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA - QUADRO SÍNTESE²⁰



FONTE: IBGE/PNAD, INEP/MEC, ANUÁRIO DA EDUCAÇÃO 2018 (AINDA NÃO DIVULGADO).

Com base nos dados torna-se irrefutável a constatação de que o cenário da educação básica brasileira é bastante grave. Os “objetivos-fim” das políticas educacionais ainda estão longe de serem atingidos e, além dos resultados médios serem muito insatisfatórios, há relevante desigualdade nas oportunidades oferecidas. Ou seja: a despeito de avanços que precisam ser reconhecidos, as políticas educacionais brasileiras não têm tido força suficiente para garantir melhorias significativas na qualidade da educação básica em todo o território nacional, em particular no que diz respeito aos indicadores de aprendizagem que apresentam

20 PARA CALCULAR A TAXA DE CONCLUSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS, CONSIDERAMOS OS JOVENS COM 12 ANOS COMPLETOS EM 31 DE MARÇO DE 2015. PARA A TAXA DE CONCLUSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS FINAIS, JOVENS COM 16 ANOS COMPLETOS EM 31 DE MARÇO DE 2015. PARA A TAXA DE CONCLUSÃO DO ENSINO MÉDIO, JOVENS COM 19 ANOS COMPLETOS EM 31 DE MARÇO DE 2015.

tendências de desaceleração/estagnação (ensino fundamental anos finais) e retrocesso (ensino médio). Avanços significativos usualmente são conquistados por poucas escolas ou, ainda, por regiões que atuam em regime de colaboração, que, quando não são resultado de práticas de seleção dos melhores alunos²¹, podem ser consideradas, de modo geral, “ilhas de excelência”²².

A boa notícia é que ao longo das últimas décadas surgiram algumas redes municipais de ensino de pequeno e médio porte que demonstram ser possível ter qualidade e equidade com algum grau de escala (como o caso já bastante conhecido de Sobral, no Ceará²³) e alguns Estados que, frente a cenários de baixo nível socioeconômico, têm apresentado índices de aprendizagem próximos, ou até superiores, ao de territórios mais ricos (destacam-se aqui Ceará²⁴, Pernambuco²⁵ e Acre²⁶). Tais experiências, somadas aos bons exemplos de políticas específicas adotadas por redes municipais (algumas delas em decorrência de arranjos de desenvolvimento educacional²⁷) e por redes estaduais que ocupam as

21 “SELEÇÃO VELADA EM ESCOLAS PÚBLICAS: PRÁTICAS, PROCESSOS E PRINCÍPIOS GERADORES”. ANTÔNIO AUGUSTO GOMES BATISTA; VANDA MENDES RIBEIRO; MAURÍCIO ÉRNICA. 2015

22 “EFEITO DE ESCOLAS E MUNICÍPIOS NA QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL”, JOSÉ FRANCISCO SOARES E MARIA TERESA GONZAGA ALVES. 2013.

23 “O SUCESSO DE SOBRAL”. JOÃO BATISTA ARAÚJO E OLIVEIRA. 2013.

24 RESULTADO DE UMA POLÍTICA DE REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS INÉDITA NO PAÍS, O ESTADO DO CEARÁ, EM 10 ANOS, ELEVOU SEU IDEB NOS ANOS INICIAIS DA 18ª POSIÇÃO EM 2005 PARA A 5ª EM 2015. O ESTADO TEM O 23º PIB PER CAPITA DO PAÍS.

25 RESULTADO DA INTRODUÇÃO DE UM NOVO MODELO DE ESCOLA EM TEMPO INTEGRAL, A REDE ESTADUAL DE PERNAMBUCO ELEVOU EM 10 ANOS SEU IDEB NO ENSINO MÉDIO DA 18ª POSIÇÃO EM 2005 PARA A 1ª EM 2015. O ESTADO TEM O 19º PIB PER CAPITA DO PAÍS.

26 RESULTADO DE UMA AMPLA REFORMA EDUCACIONAL NO INÍCIO DOS ANOS 2000, O ESTADO, QUE OCUPAVA AS ÚLTIMAS POSIÇÕES NAS TRÊS ETAPAS AVALIADAS, ESTÁ HOJE ENTRE OS 10 MELHORES EM TODOS OS NÍVEIS. O ESTADO TEM O 18º PIB PER CAPITA DO PAÍS.

27 DESTACA-SE AQUI A EXPERIÊNCIA DA REGIÃO DA CHAPADA DIAMANTINA NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE, FRUTO DE UM TRABALHO DE ARTICULAÇÃO REGIONAL, EM 10 ANOS O IDEB AUMENTOU CONSIDERAVELMENTE. O ESTADO DA BAHIA TEM O 21º PIB PER CAPITA DO PAÍS. VER MAIS EM “COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL: EXPERIÊNCIAS DE ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL”. FERNANDO LUIZ ABRUCIO. 2017.

primeiras posições no Ideb, não só devem servir como inspiração, mas também como importantes referências para que possamos compreender as causas do que está por trás do **principal desafio educacional brasileiro: alcançar melhores resultados de aprendizagem em escala**. E é isso que veremos a seguir.

2.3. DIAGNÓSTICO: O DESAFIO TÉCNICO E O DESAFIO POLÍTICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Se os dados e as informações disponíveis deflagram que o principal desafio da educação básica brasileira é hoje “alcançar melhores resultados de aprendizagem em escala”, a pergunta-chave passa a ser: *por que não conseguimos fazer em escala?* Afinal, este é o ponto crucial: delinear um diagnóstico que muito além da sistematização dos dados (que não se configura como “diagnóstico”), busque compreender as causas que os explicam.

Nesse sentido, e com a ressalva de que não objetivamos aqui prover uma resposta exaustiva a esta complexa questão, **entendemos que o dilema da escala na educação básica pode ser essencialmente explicado a partir do entendimento de desafios de duas naturezas: uma de ordem técnica e outra de ordem política.**

O DESAFIO TÉCNICO

Política educacional é política pública. E como toda política pública, seu sucesso, seja do ponto de vista de sua eficiência, eficácia ou efetividade, está altamente relacionada (ainda que não exclusivamente) à qualidade técnica do seu desenho e de sua implementação. Na educação brasileira, assim como na grande maioria das políticas públicas de outros setores, são inúmeros os obstáculos. Não obstante, entendemos que três aspectos principais são capazes de caracterizar o que está no cerne do desafio técnico na educação básica:

1. Políticas educacionais essenciais para aprendizagem já consolidadas pela literatura não estão presentes **em muitas das redes de ensino.**

O primeiro aspecto técnico que explica a incapacidade de promovermos uma educação de qualidade em escala é o fato de que políticas essenciais para a aprendizagem dos alunos que contêm amplo respaldo da literatura baseada em evidências e no conhecimento teórico acumulado na área não fazem parte da política educacional de um número significativo das redes de ensino do País. Esses elementos, que em grande medida contemplam aspectos pedagógicos da política educacional e que serão abordados de maneira detalhada mais à frente, envolvem, principalmente:

- políticas que promovam a definição clara de objetivos de aprendizagem por meio de currículos e a sua materialização por meio de propostas pedagógicas que engajem os estudantes para o aprendizado;
- políticas docentes efetivas que assegurem professores bem preparados, motivados e com condições de trabalho adequadas;
- políticas de disponibilização de recursos pedagógicos de qualidade que apoiem o trabalho docente;
- políticas de seleção e formação da gestão escolar com foco no acompanhamento da aprendizagem dos alunos; e
- políticas de infraestrutura escolar que, para além de viabilizarem condições básicas de funcionamento, promovam um ambiente inclusivo, agradável, acolhedor e com identidade

específica às diferentes etapas.

Conforme a literatura educacional e as experiências de sucesso apontam, para de fato impactar a aprendizagem, **o esforço da política educacional precisa se concentrar naquilo que ocorre dentro da sala de aula.** Ou seja: o foco deve estar na prática pedagógica dos professores e no fortalecimento da relação professor-aluno. Assim, a importância das ações elencadas acima se dá na medida em que podem criar condições para que se avance nesse sentido.

Ainda, há alguns fatores fora do âmbito da política educacional que possuem alta relação de impacto nos resultados educacionais e que, de modo geral, não estão devidamente atendidos pela política pública. Destacam-se:

- a participação das famílias na educação dos seus filhos;
- o atendimento intersetorial das crianças na primeira infância (para além daquela promovida pela educação infantil); e
- a provisão de ações de atenção especial a situações de risco na infância, adolescência e juventude, como gravidez precoce e violência.

2. Frágil estrutura de gestão e implementação da política educacional em todos os níveis da federação.

O segundo aspecto que compõe o desafio técnico brasileiro refere-se à **frágil estrutura de gestão e implementação da política educacional como um todo**, fator este que compromete diretamente a qualidade dos esforços de provisão em escala das políticas essenciais

para a aprendizagem dos alunos acima descritas. Esta fragilidade passa, em primeiro lugar, pelo fato de a organização federativa da educação **carecer de clareza na repartição de responsabilidades e colaboração entre União, Estados e Municípios**, tornando a governança das políticas educacionais um desafio ainda maior do que já lhe é atribuído a partir da complexidade do País.

Além disso, outra variável que explica a fragilização da estrutura de gestão é a **baixa institucionalização e capacidade técnica instalada nos órgãos centrais responsáveis pela educação** (ministério e secretarias de educação), que muitas vezes contam com profissionais sem preparo adequado para as responsabilidades de seus cargos e, por consequência, adotam, de maneira geral, práticas de gestão estritamente burocráticas e que pouco envolvem e engajam os diferentes atores que em última instância são os responsáveis pela implementação das políticas (gestores escolares e professores). Com relação a este fenômeno, a literatura tem sido clara: o sucesso de uma política pública está altamente relacionado (i) ao grau de institucionalidade e capacidade técnica instalada na máquina pública e (ii) ao grau de efetividade em assegurar aderência e compromisso dos seus implementadores²⁸. Avançar nesse sentido, portanto, é tarefa imprescindível para promovermos mudanças estruturantes na educação.

3. Falta de uma estratégia nacional sistêmica que dê coerência para as políticas educacionais adotadas.

Tentativas bem-sucedidas de promoção de **mudanças estruturantes e em escala deflagram que tais movimentos dificilmente são efetivados se não forem desencadeados de maneira sistêmica e**

28 "STREET-LEVEL BUREAUCRACY: DILEMMAS OF THE INDIVIDUAL IN PUBLIC SERVICES"; DAVID LIPSKY, 1980; "BUILDING STATE CAPABILITY: EVIDENCE, ANALYSIS, ACTION"; MATT ANDREWS, LANT PRITCHETT AND MICHAEL WOOLCOCK, 2017.

com alto grau de coerência entre as diferentes políticas. Ainda que isso não signifique encarar todos os desafios simultaneamente, com a mesma ênfase de energia, recursos e foco, a melhoria pontual e isolada de algumas políticas públicas não será capaz de reverter a crítica situação que o Brasil vivencia atualmente.

Em outras palavras, se o objetivo é a promoção de um salto de qualidade, não basta o País resolver uma ou duas questões de maneira exemplar. Sistemas de alta complexidade, tal como o da educação, exigem uma coordenação capaz de estabelecer articulação e coesão entre as diferentes mudanças que precisam ser promovidas. É exatamente o que mostra a literatura sobre reformas educacionais de sucesso no mundo: **não há bala de prata – é o efeito da interação entre diferentes medidas que consegue produzir impacto substancial**²⁹.

O Brasil definiu na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases de 1996 que sua **educação é nacional, mas jamais formulou ou implantou, de fato, uma política nacional de educação.** Num país federado, uma política nacional não é aquela definida única e exclusivamente pela União. O nome disso é política do governo federal – e é isso é o que temos: políticas federais, estaduais e municipais. Num país como o nosso, uma política nacional deveria ser uma política federativa, isto é, resultado do acordo entre todos os entes.

Nesse sentido, como abordado no item anterior e como veremos mais à frente, sem a definição de uma estratégia nacional e sem a instituição de uma instância de pactuação abrangente e efetiva dos três entes como medida inicial, continuaremos a observar processos *top-down* (do Ministério para baixo), com pactuações fragmentadas e frágeis, ou um conjunto de políticas paralelas e desconectadas. Ambos os caminhos perdem (ou tendem a perder) exatamente aquilo que pre-

29 "LARGE SCALE REFORM COMES OF AGE", MICHAEL FULLAN, 2009.

cisamos fazer avançar: um esforço de natureza sistêmica e federativa.

O DESAFIO POLÍTICO

Mapeados os principais pontos que dão conta de explicar os desafios técnicos por trás da situação atual da educação brasileira, passamos agora para o que aqui consideraremos o desafio política da educação: **o baixo incentivo dos governantes para atuarem politicamente pela educação e efetivamente buscarem melhorias na aprendizagem dos alunos.**

Por atuar politicamente pela educação e pela aprendizagem, refere-se aqui a questões como:

- a blindagem da pasta de clientelismos, seja em nível federal, estadual ou municipal;
- a estruturação de equipes de alta qualidade técnica;
- a decisão de dar continuidade a políticas de sucesso iniciadas por gestões anteriores;
- o compromisso com a implantação de ações respaldadas pelas evidências e pelo conhecimento acumulado;
- a força política para enfrentar eventuais resistências a processos de mudança.

Ainda que existam exemplos recentes que sugerem associação entre boas gestões educacionais e benefícios eleitorais subsequentes, de modo geral **o custo político de não se dedicar à educação permanece sendo visto pelos governantes como baixo (já que dificilmen-**

te se perde votos se o governante deixar de promover grandes melhorias) e o benefício de promover mudanças estruturantes (que por sua vez possuem riscos altos) não é percebido como garantidor de frutos eleitorais. Isso, naturalmente, acaba tornando o ato de priorizar a educação raro e dependente da visão particular de cada político. Se essa questão não for devidamente equalizada, dificilmente veremos as recomendações que mais adiante serão propostas sendo de fato implementadas em todo território nacional.

Nesse sentido, para além da incidência que pode ser exercida pelo controle social (por exemplo: terceiro setor, imprensa e conselhos locais) e pela atuação dos órgãos de controle interno (ex: corregedorias) e externo (ex: tribunais de contas e Ministério Público), há espaço para a política pública também responder a esse desafio. Algumas experiências recentes em solo brasileiro (como a criação do Ideb e a experiência do Ceará com a distribuição do ICMS atrelada a resultados educacionais) começam a sugerir que introdução de políticas de incentivos e induções em **nível de governo** podem ser a chave para efetivamente enfrentarmos o desafio político (e conseqüentemente, o desafio técnico) da educação básica brasileira.

3. Uma proposta de estratégia nacional para a educação básica

Diante do cenário descrito no capítulo anterior, a pergunta central passa a ser: à luz do diagnóstico elencado, como romper com a preocupante tendência dos resultados educacionais e promover um salto de qualidade na educação básica brasileira? A proposta aqui elaborada visa responder a essa questão, apresentando uma estratégia informada pelas evidências, conhecimentos teóricos, pesquisas nacionais de opinião com professores e alunos e experiências nacionais e internacionais exitosas.

Como ponto de partida, estabelece-se uma “visão de futuro”, especificando claramente o que se pretende alcançar e elencam-se princípios orientadores da estratégia. A partir de então, aponta-se o que de mais primordial precisa ser abordado pelas políticas educacionais no País para se atingir os objetivos propostos.

Antes de detalhar a estratégia, no entanto, é importante registrar que **sua proposição surge no sentido de fazer avançar o Plano Nacional de Educação (PNE)³⁰, que representa a síntese dos grandes objetivos a serem perseguidos pelo País na área da educação.** Em outras palavras, surge do entendimento de que o País ainda não foi capaz de dar o passo seguinte para que as metas de resultado do Plano sejam efetivamente alcançadas. Desse modo, reforça-se neste documento a crença de que qualquer iniciativa que vise melhorar o quadro educacional brasileiro deve, necessariamente, ter como uma de suas referências o PNE.

3.1. VISÃO DE FUTURO: QUATRO METAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

A visão norteadora da estratégia a ser apresentada está ancorada no que já denominamos nesse documento de “objetivos-fim” da educação básica:

- (i) o acesso de todas as crianças e jovens à escola;
- (ii) a permanência na escola com trajetória entre as séries e conclusão em idade apropriada; e
- (iii) a aprendizagem adequada na idade certa.

Para dar maior concretude a esses objetivos, toma-se como parâmetro as **metas do Movimento Todos Pela Educação** diretamente relacionadas a eles, que foram construídas por especialistas técnicos

30 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO FOI PROMULGADO EM 2014 E TEM VIGÊNCIA ATÉ 2024. ELE ELENCA UM CONJUNTO DE 20 METAS (TANTO DE RESULTADOS “FIM” QUANTO DE “MEIOS” PARA OS ATINGIR) E MAIS DE 250 ESTRATÉGIAS ASSOCIADAS A CADA UMA DELAS.

Ainda que o prazo definido para tais metas (2022) esteja se aproximando e que estejamos consideravelmente distantes de efetivamente alcançá-las, entendemos que elas são marcos importantes que expressam adequadamente a ambição por trás da proposta a seguir.

Importante destacar que as metas também estão correlacionadas com o que foi proposto na “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, elaborada pela Organização das Nações Unidas em 2015, que apresenta um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem alcançados pelos países signatários. As metas do ODS 4 – Educação de Qualidade – visam “assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, além de promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”³⁴, objetivo comum ao que propõe este documento.

2.2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES

Com vistas a tornar mais transparentes os valores e crenças que orientaram a elaboração desta proposta, elencam-se abaixo seis princípios que representam os alicerces daquilo que será abordado detalhadamente a seguir.

PRINCÍPIO 1: APRENDIZAGEM PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DA PESSOA

Acreditamos que uma boa escola é aquela capaz de promover a aprendizagem de todos os seus alunos, independentemente de sua origem e contexto socioeconômico. No entanto, não se trata de “qualquer” aprendizagem. Acreditamos que o foco da escola brasileira (explicitado por meio dos currículos) deve avançar no sentido de promover, essencialmente:

³⁴ DISPONÍVEL EM: <[HTTP://WWW.AGENDA2030.COM.BR/](http://www.agenda2030.com.br/)>

- A aprendizagem do conhecimento acumulado pela sociedade (e que será aperfeiçoado pelas futuras gerações);
- O domínio de competências e habilidades essenciais para a vida cidadã e produtiva;
- O respeito e a valorização da diversidade como um ativo da sociedade brasileira e da pluralidade de ideias, visões e pensamentos;
- O pensamento crítico e de caráter emancipatório de modo a promover a inclusão social de todos e o fortalecimento da própria democracia.

PRINCÍPIO 2: A DEFINIÇÃO DE QUALIDADE ENVOLVE NECESSARIAMENTE O CONCEITO DE EQUIDADE E INCLUSÃO

Todos devem e podem aprender. Assim, não é possível falarmos em qualidade em um sistema educacional permeado de iniquidades e que ainda não foi capaz de incluir todas as crianças e jovens em idade escolar.

Sem exceção, todos em idade escolar precisam estar na escola e precisam ter seus resultados de aprendizagem assegurados, para que não haja diferenças exacerbadas, principalmente aquelas relacionadas a questões como nível socioeconômico, cor ou regiões geográficas.

PRINCÍPIO 3: PROPOSTAS INFORMADAS PELAS EVIDÊNCIAS, CONHECIMENTO TEÓRICO ACUMULADO, EXPERIÊNCIAS EXITOSAS E PESQUISA REPRESENTATIVAS DE OPINIÃO COM PROFESSORES E ALUNOS

Os dados quantitativos e as evidências geradas a partir deles são fundamentais para a compreensão de determinados problemas educa-

cionais, e por isso são contemplados aqui com importante ênfase. Nesse mesmo sentido, entendemos que as experiências de sucesso que demonstram resultados mensuráveis, sejam nacionais ou internacionais, assim como a opinião de professores e estudantes devem ser objeto de significativa consideração e inspiração para a construção de propostas.

PRINCÍPIO 4: PROFESSORES SÃO OS MAIS IMPORTANTES ATORES DA PROMOÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE E, PORTANTO, DEVEM SER ENTENDIDOS COMO CENTRAIS PARA UMA MUDANÇA ESTRUTURANTE.

Conforme a literatura já aponta com alto grau de clareza, a qualidade da prática pedagógica dos professores é condição necessária para garantirmos uma educação de qualidade. No entanto, não podemos individualizar a responsabilidade por tal desafio na figura de cada professor. Conforme detalharemos mais adiante, será preciso uma ampla valorização da *profissão* docente, que passa por estrutura de apoio profissional, condições de trabalho, remuneração, incentivos e reconhecimento social³⁵.

PRINCÍPIO 5: SE QUIERMOS DAR UM SALTO DE QUALIDADE, A EDUCAÇÃO PRECISARÁ TAMBÉM DO APOIO DAS OUTRAS ÁREAS

Considerando o desafiador contexto socioeconômico brasileiro, outras áreas (saúde, assistência social, segurança etc.) necessariamente precisam apoiar a educação, uma vez que fatores extraescolares explicam aproximadamente metade dos resultados de desempenho acadêmico dos alunos³⁶. Nesse sentido, precisaremos dar real efetividade ao conceito de intersetorialidade, sem o qual a escola não será

35 "PROFESSORES DO BRASIL: IMPASSES E DESAFIOS". BERNARDETE GATTI E ELBA BARRETO. 2009.

36 "EDUCAÇÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS: COMO SABER O QUE FUNCIONA EM EDUCAÇÃO". MICHELINE CHRISTOPHE, GREGORY ELACQUA, MATIAS MARTINEZ E JOÃO BATISTA ARAUJO E OLIVEIRA. 2015. CITADO A PARTIR DAQUI COMO OLIVEIRA ET AL. 2015.

capaz de cumprir devidamente seu papel.

PRINCÍPIO 6: PRECISAMOS CONCILIAR A RESOLUÇÃO DE UMA AGENDA BÁSICA COM AS DEMANDAS CONTEMPORÂNEAS

Para que tenha relevância e eficácia, um plano estratégico de médio-longo prazo para a educação deve conciliar o enfrentamento de problemas educacionais básicos com uma agenda contemporânea capaz de preparar nossos jovens para um mundo cada vez mais complexo.

3.3. VISÃO SISTÊMICA E DIRETRIZES MÉDIO E LONGO PRAZO

Uma vez apresentada a visão de futuro da estratégia em quatro metas e os princípios que orientaram sua construção, passa-se agora para o que vem a ser uma proposta de solução ao cenário e ao diagnóstico apresentados. A estratégia parte de uma visão sistêmica e está organizada em três eixos articulados entre si, que são apresentados a seguir.

EIXO 1: FATORES INTRAESCOLARES

O primeiro grande eixo concentra-se nos **fatores essenciais que impactam a aprendizagem de um estudante e que estão sob domínio da política educacional**. Tais elementos possuem um amplo respaldo da literatura embasada em evidências e em conhecimentos teóricos, e podem ser entendidos como elementos-chave para que uma escola, individualmente, alcance bons resultados educacionais.

EIXO 2: VIABILIZADORES EM NÍVEL DE SISTEMA

Se quisermos alcançar melhores resultados para todos os alunos brasileiros, os fatores intraescolares apontados no eixo 1 precisam ser assegurados em todas as escolas do País. E conforme apresentado no diagnóstico desse documento, isso não ocorrerá se continuarmos formulando políticas de forma pontual e desarticulada. O eixo 2 desta estratégia busca, então, propor como **assegurar consistência, coe-**

rência e articulação entre as diferentes políticas educacionais de modo a induzir e viabilizar a adoção desses elementos em escala. Ele é dividido em quatro pilares: governança do sistema, gestão das redes de ensino, sistema de financiamento da educação básica e sistema de avaliação.

EIXO 3: FATORES EXTRAESCOLARES

Esse eixo aborda **elementos que não estão inteiramente sob responsabilidade da política educacional** (“fatores extraescolares”), mas que são fundamentais para os resultados que se pretende atingir. São eles: a participação das famílias na educação dos filhos e as políticas intersetoriais voltadas para as crianças e jovens durante toda a trajetória escolar (na primeira infância, infância, adolescência e juventude). Como será exposto, esses fatores estão intimamente relacionados às desigualdades existentes no Brasil e dependem de uma abordagem de outras áreas, articulada às políticas educacionais.

Nota-se, portanto, que **apesar de a estruturação da estratégia destacar seus três eixos separadamente, eles estão completamente interligados, e é essa interação que dá coerência à estratégia.** É o que se ilustra abaixo, apresentando esquematicamente os elementos da estratégia proposta. No centro, em azul-claro, estão os “objetivos-fim” (acesso, permanência e aprendizagem de todos os alunos), que concretizam a visão de futuro exposta na subseção anterior. Ao redor desses objetivos, em amarelo, está o primeiro eixo da estratégia, que traz os fatores intraescolares. Em seu entorno, em verde, estrutura-se o eixo 2 (“viabilizadores em nível de sistema”), que tem suas partes interligadas para demonstrar a importância da articulação entre elas. E conectado diretamente aos grandes objetivos, em azul-escuro, está o terceiro eixo, que diz respeito aos fatores extraescolares.



ELABORAÇÃO DOS AUTORES.

Uma vez apresentada a visão geral da estratégia sistêmica e seus três eixos, passa-se agora para o detalhamento de cada uma das partes, com a apresentação das macro-diretrizes para nortear a política educacional no médio e longo prazo. Antes de cada diretriz, é apresentada uma contextualização sobre o tema tratado.

EIXO 1: FATORES INTRAESCOLARES

Conforme apresentado, **o primeiro eixo explora em detalhes os elementos que as pesquisas indicam estarem amplamente relacionados à aprendizagem dos alunos.**

BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR E RECURSOS PEDAGÓGICOS

O primeiro elemento a ser destacado diz respeito ao documento que visa nortear o currículo das mais de cinco mil redes de ensino no Brasil. Após quatro anos de discussões e três diferentes versões, o País aprovou recentemente a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para as etapas da educação infantil e ensino fundamental (1º ao 9º ano)³⁷. O documento, de caráter normativo e obrigatório, explicita os objetivos de aprendizagem que devem ser comuns a todas as redes do País, públicas e particulares, e servirá de referência para que construam ou adaptem suas propostas curriculares.

No âmbito da educação infantil, o avanço da BNCC significa uma oportunidade ímpar para melhorarmos consideravelmente as condições gerais dessa etapa, que em muitas redes é ofertada em níveis de qualidade inadequados³⁸ e com baixa intencionalidade pedagógica. A introdução de objetivos de aprendizagem e desenvolvimento³⁹, ancorados no conceito de “campos de experiência”, permitirá, entre outros aspectos, o avanço para que todas as redes de ensino ofertem materiais orientadores de qualidade e para tornar mais efetivas as ações de formação inicial e continuada dos profissionais que atuam nessa etapa.

Já no caso do ensino fundamental, a introdução da BNCC representa um avanço relevante frente às propostas curriculares hoje existentes e concretiza um passo significativo no sentido de (i) estabelecer

37 A ETAPA DO ENSINO MÉDIO ESTÁ EM FASE FINAL DE CONSTRUÇÃO E NORTEARÁ O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA DIVERSIFICAÇÃO CURRICULAR RECENTEMENTE INTRODUZIDA PELA CHAMADA “REFORMA DO ENSINO MÉDIO”.

38 MESMO QUE FALTEM PESQUISAS RECENTES QUE AVALIEM A QUALIDADE DA OFERTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL, ESTUDO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONDUZIDO PELA FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS EM 2010 EM SEIS CAPITAIS BRASILEIRAS MOSTROU UM CENÁRIO DESAFIADOR QUE POUCO TEM SE ALTERADO NOS ÚLTIMOS ANOS. A INVESTIGAÇÃO, QUE BUSCOU AFERIR A QUALIDADE DE CRECHES E DE PRÉ-ESCOLAS A PARTIR DA ANÁLISE DE DIVERSOS CRITÉRIOS DE OFERTA, DEMONSTROU QUE 50% DAS CRECHES E 30% DAS PRÉ-ESCOLAS AVALIADAS ESTAVAM À ÉPOCA COM NÍVEL DE SERVIÇO CONSIDERADO INADEQUADO. DISPONÍVEL EM: <[HTTP://WWW.FCC.ORG.BR/PESQUISA/EIXOSEMATICOS/EDUCACAOFANTIL/DOQUETRATA.HTML](http://www.fcc.org.br/pesquisa/eixosematicos/educacaoinfantil/doquetrata.html)>.

39 “NA EDUCAÇÃO INFANTIL, AS APRENDIZAGENS ESSENCIAIS COMPREENDEM TANTO COMPORTAMENTOS, HABILIDADES E CONHECIMENTOS QUANTO VIVÊNCIAS QUE PROMOVEM APRENDIZAGEM E DESENVOLVIMENTO NOS DIVERSOS CAMPOS DE EXPERIÊNCIAS, SEMPRE TOMANDO AS INTERAÇÕES E A BRINCADEIRA COMO EIXOS ESTRUTURANTES”. FONTE: MEC, BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR.

uma orientação detalhada sobre quais devem ser as competências e habilidades essenciais que todo aluno brasileiro tem direito a aprender, (ii) atuar como alavanca para redução das enormes desigualdades educacionais observadas entre regiões, sistemas e escolas e (iii) induzir o fortalecimento e maior coerência entre as diferentes políticas educacionais de cunho pedagógico.

Ainda no âmbito do ensino fundamental, nota-se que, em geral, as redes públicas de ensino oferecem pouco apoio pedagógico ao trabalho docente ou o fazem sem que haja articulação entre os diferentes recursos disponibilizados. São elementos essenciais básicos para auxiliar a melhoria do trabalho pedagógico:

- Currículo de qualidade;
- Materiais didáticos para alunos e professores (incluindo referências de práticas pedagógicas e recursos digitais);
- Formação continuada aos docentes para a implementação do currículo;
- Avaliações processuais estruturadas e atreladas a um processo de devolutiva de fácil leitura e interpretação pelo professor.

Com a BNCC, abre-se uma oportunidade para fortalecer a oferta desses recursos e de programas pedagógicos básicos. Tal esforço ganha ainda mais relevância ao observarmos que apenas 20% dos professores brasileiros consideram que os recursos e materiais pedagógicos a eles oferecidos são totalmente adequados⁴⁰. Além disso, as experiências

40 PESQUISA IBOPE COM 2.160 PROFESSORES, REPRESENTATIVA EM TERRITÓRIO NACIONAL, REALIZADA EM 2018 COM APOIO DO MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAU SOCIAL. REFERENCIADA NESTE DOCUMENTO COMO: "PERCEPÇÃO DOS PROFESSORES BRASILEIROS". PESQUISA IBOPE, TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAU SOCIAL. 2018. AINDA NÃO DIVULGADA.

internacionais já indicam que o investimento em políticas pedagógicas essenciais tem particular importância em sistemas cujo resultado educacional ainda é crítico⁴¹ – como no caso de grande parte das redes de ensino no Brasil.

Diante desse contexto e considerando a abordagem sistêmica proposta, a concretização de uma BNCC configura-se como elemento central para impulsionar a adoção de políticas pedagógicas básicas em todas as redes do País e dar maior coerência a elas. Em outras palavras, ainda que o impacto dessa medida dependa invariavelmente da qualidade de sua implementação e que somente ela não será capaz de mudar o cenário, é inegável que a BNCC representa aspecto crucial para permitir mudanças sistêmicas na educação brasileira.

41 "HOW THE WORLD'S MOST IMPROVED SCHOOL SYSTEMS KEEP GETTING BETTER". MCKINSEY&COMPANY, 2010.

Diante desse cenário, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 1. Implementar a BNCC da educação infantil e do ensino fundamental, de modo a garantir a oferta de recursos e programas pedagógicos essenciais em todas as redes de ensino.

- Em regime de colaboração, realizar o processo de adaptação/construção dos currículos estaduais e municipais, com particular atenção para a qualidade dos documentos frente às demandas do mundo atual.
- À luz da BNCC Educação Infantil, promover melhorias na qualidade do atendimento das creches e pré-escolas, por meio da redefinição de parâmetros nacionais de atendimento, da indução à adoção desses parâmetros, da oferta de materiais orientadores e de programas de formação continuada aos profissionais que atuam nessa etapa.
- À luz da BNCC Ensino Fundamental, garantir o fortalecimento de elementos-chave da gestão pedagógica das redes, com ênfase em:
 - (i) Materiais de apoio de qualidade para alunos e professores (incluindo referências de práticas pedagógicas e recursos digitais, planos de aula e sequências didáticas), com formação específica aos docentes para sua implementação;
 - (ii) Programas de formação continuada visando o aprimoramento da prática pedagógica à luz dos novos currículos e dos materiais;
 - (iii) Avaliações processuais de aprendizagem atreladas ao currículo, que contemplem um processo ágil de devolutiva dos resultados com fácil leitura pelos professores e gestores escolares;
 - (iv) Materiais e programas de reforço e recuperação bem estruturados e políticas efetivas de correção de fluxo.
- Adaptar políticas de natureza pedagógica à BNCC, como o Programa Nacional do Livro Didático, as políticas de disponibilização de recursos digitais, as avaliações externas (ANEA, Prova Brasil/SAEB, avaliações estaduais etc) e os programas de educação de jovens e adultos.

PROFESSORES

Entre os vários fatores necessários para uma educação de qualidade, as pesquisas já mostram com muita clareza a centralidade do papel do professor. Apenas com professores bem preparados, engajados e com boas condições de trabalho é que sistemas educacionais conseguem oferecer educação de qualidade a seus alunos⁴². Mais especificamente, as evidências da literatura demonstram que muito mais do que o que o professor *traz* (por exemplo, características pessoais e diplomas), o

42 "HOW THE WORLD'S BEST-PERFORMING SCHOOL SYSTEMS COME OUT ON TOP". MCKINSEY&COMPANY. 2007.

que mais importa é o que ele *faz*⁴³. Ou seja, é a prática pedagógica em sala de aula que conta, estando altamente relacionada com o desempenho acadêmico dos estudantes.

A despeito de alguns avanços nas últimas décadas, como a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional a partir de 2009, os resultados de aprendizagem dos alunos brasileiros escancaram o fato de o País ainda não ter desenvolvido um projeto estruturado para a formação e carreira docente, em linha com o que evidências e experiências internacionais e o conhecimento teórico sobre educação produzido no Brasil e no mundo demonstram ser necessário. Dentre elas, podem-se destacar⁴⁴:

- atrair concluintes do ensino médio com bom desempenho escolar para cursos de nível superior em Pedagogia ou licenciaturas de áreas específicas;
- ofertar sólida formação inicial de nível superior para o início da docência, articulando a teoria com os desafios da prática de ensino;
- adotar processos mais estruturados e exigentes de seleção para a carreira docente no setor público;
- assegurar estágios probatórios rigorosos com acompanhamento dos professores ingressantes por professores experientes (tutores) e avaliações criteriosas;

43 "MEASURE FOR MEASURE: THE RELATIONSHIP BETWEEN MEASURES OF INSTRUCTIONAL PRACTICE IN MIDDLE SCHOOL LANGUAGE, ARTS AND TEACHERS' VALUE ADDED SCORES". GROSSMAN ET AL., 2013

44 "GREAT TEACHERS. HOW TO RAISE STUDENT LEARNING IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN". BARBARA BRUNS E JAVIER LUQUE. 2015.

- garantir condições de trabalho adequadas, o que envolve contratos e remuneração compatíveis com a profissionalização docente, apoio com infraestrutura e com recursos pedagógicos e tempo apropriado para atividades extraclasse (principalmente para o desenvolvimento profissional e pessoal);
- estruturar desenhos de carreiras atraentes, envolvendo maior remuneração e progressão que incentivem o desenvolvimento em prol da aprendizagem dos alunos;
- promover um sistema de avaliação que ofereça elementos para o aprimoramento da prática pedagógica dos professores; e
- oferecer uma forte estrutura de desenvolvimento profissional e pessoal contínuo, tendo como princípio a importância do trabalho colaborativo entre pares realizado em ambiente escolar.

No entanto, conforme detalha-se abaixo, o Brasil ainda está distante desse cenário, conforme detalha-se a seguir.

ATRATIVIDADE DA CARREIRA

Em primeiro lugar, nota-se que os desafios do País começam na atratividade da carreira docente. São poucos os que desejam se tornar professor (em 2015, apenas 2,4% dos jovens de 15 anos⁴⁵) e grande parte dos que efetivamente optam por ingressar nos cursos de Peda-

45 "POLÍTICAS EFICIENTES PARA PROFESSORES". OCDE. 2015.

gogia ou licenciatura estão entre os estudantes com menor desempenho no ensino médio: 70% dos ingressantes em Pedagogia em 2015, por exemplo, obtiveram notas no Enem (Exame Nacional do Ensino Médio) abaixo da média nacional, sendo que 20% sequer atingiram o patamar mínimo de 450 pontos para emissão de certificado do ensino médio via exame⁴⁶. Isso dá-se, em grande medida, pela falta de prestígio social da carreira, pela percepção de condições de trabalho inadequadas, pela maior facilidade no ingresso nos cursos de formação de professores (baixo custo e menor concorrência) e, em algumas regiões, por salários iniciais ainda pouco competitivos frente a outras profissões que demandam formação em nível superior^{47,48}. Reflexo da baixa valorização da carreira está, inclusive, no preocupante fato de que 49% dos professores brasileiros afirmam que não recomendariam a profissão docente a um jovem⁴⁹.

46 INEP/MEC. CÁLCULO: TODOS PELA EDUCAÇÃO. ESSA FOI A NOTA MÍNIMA PARA EMISSÃO DE CERTIFICADO, QUE FOI VÁLIDA ATÉ 2016.

47 PESQUISA "ENSINO MÉDIO: O QUE QUEREM OS JOVENS?" E ANUÁRIO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA. TODOS PELA EDUCAÇÃO. 2017.

48 EM 2015, POR EXEMPLO, O RENDIMENTO MÉDIO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA ERA DE 52,5% DO RENDIMENTO MÉDIO DOS DEMAIS PROFISSIONAIS COM ESCOLARIDADE EQUIVALENTE. IBGE/PNAD, 2015.

49 "PESQUISA PROFISSÃO DOCENTE": PESQUISA IBOPE, TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. 2018.

FORMAÇÃO INICIAL

Nos casos dos cursos de formação inicial no Brasil, tanto para a Pedagogia quanto para as licenciaturas de áreas específicas, diversas pesquisas já retratam que em grande medida eles não estão voltados para a qualificação do professor tendo em vista os desafios da prática em sala de aula, dando muita ênfase a *por que* ensinar e pouca importância a *o que* e *como* ensinar⁵⁰. Muitos cursos, seja nas universidades públicas ou nas particulares (que representam 67,2% dos concluintes de graduação na área de educação⁵¹), dentre outros aspectos, pouco articulam a teoria com o contexto de atuação do professor; e não dão a devida importância para os estágios supervisionados, que poderiam se configurar como excelente oportunidade de preparo para o início da docência.

INGRESSO E ESTÁGIO

Outro desafio das políticas docentes está na seleção e ingresso de novos docentes aos sistemas públicos de ensino. Em muitas redes de ensino as provas objetivas que compõem os concursos de ingresso não aferem conhecimentos relevantes para o exercício da docência e os processos de seleção raramente exigem a demonstração de competências profissionais mínimas relacionadas à prática em sala de aula (poucas redes incluem, por exemplo, uma prova ou avaliação da didática do professor como parte do concurso). Já para os aprovados, o estágio probatório não é utilizado de forma efetiva, como um importante período de formação e apoio aos docentes novatos. Enquanto os mecanismos de

50 "FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA O ENSINO FUNDAMENTAL: ESTUDO DE CURRÍCULOS DAS LICENCIATURAS EM PEDAGOGIA, LÍNGUA PORTUGUESA, MATEMÁTICA E CIÊNCIAS BIOLÓGICAS", BERNARDETE GATTI E MARINA NUNES, 2009. "FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E PROBLEMAS", BERNARDETE GATTI, 2010. "FORMAÇÃO INICIAL DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA (RE) VISÃO RADICAL", GUIOMAR NAMO DE MELLO, 2000.

51 MEC/INEP/DEED - SINOPSE ESTATÍSTICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2016.

ingresso fazem com que o processo de admissão de professores perca seu potencial indutor para promover mudanças na própria formação inicial, as estruturas dos estágios probatórios representam particular dissonância com as conclusões de pesquisas empíricas, que mostram que os primeiros anos de exercício profissional são críticos para a constituição da prática docente de um professor⁵².

CARREIRA E CONDIÇÕES DE TRABALHO

Há também obstáculos importantes no que tange aos planos de carreira do magistério que, na maioria dos casos, não incentivam o desenvolvimento profissional docente em prol da aprendizagem dos alunos e pouco associam a possibilidade de permanência em sala de aula a critérios de progressão na carreira (pelo contrário, incentivam o professor a sair da sala de aula em busca de maiores salários e reconhecimento). Ademais, está cada vez mais claro que temas polêmicos precisarão ser debatidos, tais como a regulamentação do direito de greve no serviço público (que, por falta de uma legislação mínima, muitas vezes acaba prejudicando diretamente milhões de crianças e jovens brasileiros) e questões trabalhistas que dizem respeito à manutenção na carreira de servidores com baixo desempenho e comprometimento profissional.

As condições de trabalho também são usualmente desafiadoras. Além de questões básicas como segurança e infraestrutura, que nem sempre estão devidamente atendidas, a dinâmica escolar e a carga de trabalho (por vezes acumulada entre as redes municipal, estadual e/ou particular) costumam ser obstáculos para que o professor desenvolva o seu melhor trabalho em sala de aula e para que a escola se torne um ambiente de formação docente e de trabalho colaborativo, elemento considerado pilar central da satisfação e desenvolvimento profissio-

52 "VISIBLE LEARNING: A SYNTHESIS OF OVER 800 META-ANALYSES RELATING TO ACHIEVEMENT", JOHN HATTIE, 2008.

nal⁵³. Há também diversas redes que oferecem contratos de baixa carga horária a seus docentes, sendo que a prática de contratações com jornadas semanais muito curtas leva muitos professores a buscarem complemento à carga horária e renda fora da rede de ensino. Devido a esse e outros fatores, nada menos que 37% dos professores dão aula em mais de uma escola⁵⁴, resultando em um cenário em que muitos docentes têm pouco tempo para planejar suas atividades pedagógicas e interagir profissionalmente com seus pares. Dadas essas condições e considerando as demandas da atividade docente, não é surpreendente a quantidade de casos de adoecimento na profissão⁵⁵. Também não é sem razão que em pesquisa de opinião recente professores brasileiros indicam que “apoio psicológico aos professores” deveria ser uma das prioridades da política educacional no País⁵⁶.

DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL CONTÍNUO

No que tange aos esforços voltados para o desenvolvimento profissional contínuo do professor, os programas e políticas de formação continuada ofertados pelas Secretarias de Educação raramente dialogam com os desafios vivenciados cotidianamente pelos professores em sala de aula. E, por mais que se invistam volumes razoáveis de recursos nessas formações, as ações com frequência não correspondem ao que a literatura indica ser mais efetivo⁵⁷: foco no conhecimento pedagógico do conteúdo a ser trabalhado em sala de aula, uso de métodos ativos de

53 PISA TEACHER POLICIES. DISPONÍVEL EM: <[HTTP://WWW.OECD.ORG/PISA/EFFECTIVE-TEACHER-POLICIES-9789264301603-EN.HTM](http://www.oecd.org/pisa/effective-teacher-policies-9789264301603-en.htm)>.

54 “PESQUISA PROFISSÃO DOCENTE”. PESQUISA IBOPE, TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. 2018.

55 “RECONHECIMENTO SOCIAL E AS POLÍTICAS DE CARREIRA DOCENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA”. BERNARDETE GATTI. 2012.

56 PESQUISA CONSELHO DE CLASSE. FUNDAÇÃO LEMANN. 2014.

57 “FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: CONTRIBUIÇÕES DA LITERATURA BASEADA EM EVIDÊNCIAS”. FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. 2017.

aprendizagem e aplicados a problemas reais do professor, atividades com participação coletiva e duração prolongada.

Ainda é comum observar que palestras e oficinas pontuais permanecem como atividade principal das políticas e programas de formação continuada de muitas Secretarias, sendo poucas as redes que possuem estratégias estruturadas e fundamentadas para incentivar que a formação continuada seja feita na escola e entre pares, durante o período já estabelecido em lei para atividades extraclasse (constante na Lei do Piso e conhecido como “1/3 de hora-atividade”). Para exemplificar, vale notar que apenas 33% dos professores brasileiros que trabalham em redes públicas afirmam que reuniões de trabalho colaborativo ocorrem conforme diretrizes estabelecidas pelas Secretarias de Educação e que programas de formação continuada são apontados, dentre uma série de itens, como o elemento mais importante a ser ofertado pelas Secretarias⁵⁸.

Considerando o conjunto de desafios acima relacionados, é de se esperar que, quando comparada a países com sistemas educacionais de alto desempenho, a qualidade média da prática pedagógica no Brasil é considerada baixa. Observações de sala de aula conduzidas por pesquisadores mostraram que o tempo de exposição efetiva à aprendizagem de um aluno brasileiro está muito aquém de parâmetros observados em sistemas educacionais de sucesso, conforme mostra a figura abaixo. O professor brasileiro gasta muito tempo com atividades de organização de sala de aula (26% no Brasil vs. 15% no parâmetro internacional de boas práticas) e destina parte importante de sua aula a aspectos que não dizem respeito à tarefa docente (10% do tempo). Ainda que a diferença possa parecer relativamente pequena frente ao que se considera adequado, os pouco mais de 20% de diferença de exposição

58 “PESQUISA PROFISSÃO DOCENTE”: PESQUISA IBOPE, TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. 2018.

efetiva entre o caso brasileiro e os parâmetros de excelência (64% vs. 85%) equivalem a um dia a menos de aula por semana⁵⁹.

Assim, fica evidente a **necessidade de uma profunda resignificação da carreira docente no Brasil**. Afinal, se o País foi capaz de criar um sólido sistema de avaliação de desempenho dos alunos e, finalmente, avança agora para o fortalecimento das estruturas curriculares em todas as redes de ensino com a introdução da Base Nacional Comum Curricular, é na qualidade da prática pedagógica dos professores que reside a chave para a mudança do cenário educacional brasileiro.

Nesse sentido, e em linha com países que alcançaram uma alta qualidade na força de trabalho docente, deve-se promover um desencadeamento sistêmico de políticas voltadas para a atratividade, seleção, preparo e motivação dos professores. Mais ainda, ao avançar é preciso termos a compreensão de que processos de transformação relevantes ao redor do mundo têm superado a falsa dicotomia e o debate entre aqueles que acreditam que o problema está apenas na ausência de mecanismos de “responsabilização” dos docentes *versus* aqueles que argumentam que o problema é, única e exclusivamente, a “falta de autonomia” dos professores. É preciso compreender que ambas as extremidades preservam uma cultura de abandono ao professor, uma vez que partem da premissa equivocada de que basta “deixá-lo” fazer o seu trabalho ou basta simplesmente “cobrá-lo” ou “bonificá-lo” para que faça aquilo que se espera⁶⁰. Sistemas de alta qualidade partem do princípio de que o exercício da docência é tarefa complexa e que, para além da valorização à altura dos desafios da profissão⁶¹, exige

59 “PROFESSORES EXCELENTES. COMO MELHORAR A APRENDIZAGEM DOS ESTUDANTES NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE”. BARBARA BRUNS E JAVIER LUQUE, 2015.

60 “BUILDING A BETTER TEACHER”. ELIZABETH GREEN, 2014.

61 “QUEM QUER SER PROFESSOR? ATRATIVIDADE, SELEÇÃO E FORMAÇÃO DO DOCENTE NO BRASIL”. PAULA LOUZANO ET AL. 2010.

muito preparo (teórico e prático), comprometimento, motivação, fortalecimento no sentido da autonomia, ampla estrutura de apoio e desenvolvimento profissional, além de condições de atuação à altura do desafio nada trivial de ensinar⁶².

Por fim, um ponto de destaque nas reformas educacionais recentes na América Latina que avançaram com mudanças significativas e relevantes no conjunto das políticas docentes é o envolvimento dos professores no processo de formulação das mudanças⁶³. Nesse sentido é que se reforça, também, a importância da participação dos sindicatos de professores em esforços que objetivam promover o fortalecimento e a valorização da “profissão professor”. As experiências latino-americanas, em especial o caso chileno, demonstram que desde que tenham atuação propositiva e que estejam efetivamente legitimados pelos governantes como atores fundamentais de um processo de mudança, os sindicatos podem cumprir papel relevante em não só fazer avançar mudanças importantes, mas, principalmente, sustentá-las ao longo tempo.

62. “PROFESSIONAL CAPITAL: TRANSFORMING TEACHING IN EVERY SCHOOL”, ANDY HARGREAVES E MICHAEL FULLAN. 2012.

63. “PROFISSÃO PROFESSOR NA AMÉRICA LATINA: POR QUE A DOCÊNCIA PERDEU PRESTÍGIO E COMO RECUPERÁ-LO”. DIANA HINCAPIE, EMILIANA VEGAS, GREGORY ELACQUA E MARIANA ALFONSO. 2018.

Assim, considerando o contexto apresentado e a urgência de se avançar nessa temática no Brasil de forma mais sistêmica, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 2. Reestruturar o conjunto das políticas docentes, visando promover significativa valorização e profissionalização da carreira de professor.

- Estabelecer um marco referencial docente nacional (definição de conhecimentos e competências profissionais esperados de todo professor) como forma de nortear o conjunto das políticas docentes.
- Estruturar políticas para que mais jovens com alto desempenho escolar no ensino médio optem pela carreira docente, como por exemplo a partir da oferta de incentivos para os que optam por cursar Pedagogia / licenciaturas.
- Promover medidas para elevar a atratividade da carreira, com foco na elevação do salário inicial (de modo a ser competitiva quando comparada a outras carreiras).
- Reformular as estruturas curriculares e o sistema de regulação dos cursos de Pedagogia e licenciaturas, a fim de aproximar a formação inicial de professores às demandas contemporâneas da prática pedagógica e da BNCC.
- Ampliar, por meio do fomento a pesquisas aplicadas, o conhecimento instalado nos cursos de formação de professores sobre didáticas específicas e sobre os conhecimentos e competências profissionais que todo professor deve ter, buscando maior articulação entre a teoria e a prática de ensino.
- Aprimorar os mecanismos de ingresso, elevando os critérios de entrada e assegurando que o perfil e a prática pedagógica do professor sejam considerados no processo de seleção.
- Reestruturar os programas de estágio probatório no sentido de garantir o acompanhamento e apoio pedagógico e profissional do professor iniciante e efetivar na carreira apenas aqueles que de fato demonstrarem perfil e desempenho profissional adequado.
- Introduzir nos planos de carreira critérios de progressão e incentivos em prol da melhoria efetiva da prática pedagógica.
- Aperfeiçoar as condições de trabalho dos professores, evitando cargas horárias fragmentadas e viabilizando, dentre outros fatores, a dedicação exclusiva a uma única escola e o uso efetivo de parte significativa do 1/3 de hora-atividade na própria escola tendo como foco a realização de atividades de planejamento coletivo e formação entre pares.
- Tendo o 1/3 de hora-atividade já previsto em lei como momento principal das ações de formação, reestruturar os programas de formação continuada no sentido de: (i) contemplar o conhecimento pedagógico do conteúdo a ser trabalhado e os desafios específicos do professor em sala de aula, (ii) promover métodos ativos de aprendizagem, (iii) estimular o trabalho colaborativo entre pares e (iv) conferir duração suficiente para efetivamente consolidar mudanças na prática pedagógica.

GESTÃO ESCOLAR

Outro elemento essencial para a aprendizagem dos alunos que precisa estar no foco das políticas educacionais, é a qualidade da ges-

tão escolar. As evidências da literatura nas últimas décadas explicitam com alto grau de clareza o impacto que a atuação da gestão escolar, em particular do diretor de escola, pode exercer sobre os fatores intraescolares. Esse impacto é exercido, principalmente, por meio daquilo que pode ser incidido por sua liderança, como por exemplo as condições de estrutura da escola, o clima escolar, a rotina de trabalho e o acompanhamento da aprendizagem de todos os alunos⁶⁴.

Dessa forma, não é surpresa que pesquisas qualitativas nacionais recentes que tentam identificar fatores-chave para explicar o bom resultado de escolas em regiões vulneráveis têm destacado a importância da equipe gestora, compreendendo aqui diretor e coordenador pedagógico⁶⁵. Tal importância está principalmente relacionada ao fato de que a condução de processos de resgate e transformação do trabalho de uma escola demanda, para além do fortalecimento de processos pedagógicos, uma liderança capaz de enfrentar resistências, promover condições para a formação continuada dos professores e mobilizar e envolver atores da comunidade escolar.

No entanto, o cenário atualmente vivenciado pela maior parte das escolas brasileiras está distante dessa realidade. No que diz respeito à atenção à gestão da aprendizagem dos alunos, por exemplo, pesquisas indicam que a caracterização da direção escolar pelos docentes brasileiros é, prioritariamente, voltada para uma atuação administrativo-burocrática e com pouca incidência nas questões pedagógicas. Os dados mostram que apenas 36% dos professores dizem que seu diretor *sempre ou quase sempre* dá atenção especial a aspectos relacionados à aprendizagem dos alunos e que só 25% *sempre ou quase sempre* dis-

64 "O CLIMA ESCOLAR E A CONVIVÊNCIA RESPEITOSA NAS INSTITUIÇÕES EDUCATIVAS." TELMA VINHA ET AL. 2015.

65 "EXCELÊNCIA COM EQUIDADE". FUNDAÇÃO LEMANN E ITAÚ BBA. 2015.

cutem metas educacionais com os professores⁶⁶.

Entender o que a literatura discorre sobre a seleção e alocação de diretores também se faz fundamental. No que diz respeito à seleção, independentemente do método (ex: concurso, eleição, lista triplíce etc.), observa-se no mundo uma tendência à qualificação, com exigências técnicas, além de certificação antes ou durante a gestão. Entre as habilidades que devem ser comprovadas, estão as pedagógicas, de gestão escolar e liderança^{67,68}. E essa realidade é oposta no cenário brasileiro, em que 74% dos Municípios (e 45% de todas escolas públicas) os diretores são alocados apenas por indicação política⁶⁹. A mudança desse cenário é urgente e tem inclusive amplo respaldo dos professores, já que apenas 7% deles dizem discordar que deveriam existir pré-requisitos técnicos para alguém se tornar diretor de escola⁷⁰.

A literatura internacional mostra, ainda, que um diretor pode ser eficaz em uma escola e não em outra, indicando que não basta selecionar bons diretores, mas também adotar processos cuidadosos para que escolas específicas tenham diretores específicos e que diretores de diferentes escolas sejam estimulados a trocar experiências e boas práticas para a melhoria da gestão⁷¹. E, considerando que grande parte dos diretores tem formação inicial para exercício da docência,

66 QUESTIONÁRIO PROVA BRASIL 2015.

67 OLIVEIRA ET AL. 2015.

68 ADEMAIS, É FUNDAMENTAL QUE ESFORÇOS DE FORMAÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES, EM ESPECIAL NO ÂMBITO DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO, INCORPOREM ELEMENTOS VOLTADOS PARA A COMPREENSÃO DO PERFIL DO ADOLESCENTE/JOVEM QUE HOJE ESTÁ NA ESCOLA, DE MODO A EFETIVAMENTE CRIAR UM AMBIENTE EM QUE O PROTAGONISMO JUVENIL É VALORIZADO PELA DIREÇÃO ESCOLAR E QUE POSSA SER CANALIZADO EM PROL DA MELHORIA DA APRENDIZAGEM.

69 PESQUISA MUNIC (IBGE), 2014. QUESTIONÁRIO PROVA BRASIL 2015.

70 "PESQUISA PROFISSÃO DOCENTE": PESQUISA IBOPE, TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. 2018. AINDA NÃO DIVULGADA.

71 OLIVEIRA ET AL. 2015.

e não para gestão escolar, é fundamental que antes, durante e após o processo de alocação no cargo, esse profissional receba formação para atuar na função. Entretanto, esse não é o cenário comumente observado nas redes de ensino brasileiras: considerando as redes municipais, em apenas 27% delas os diretores receberam algum tipo de formação específica em gestão escolar⁷². Cabe ainda ressaltar que não existem indícios na literatura sobre a eficácia de buscar perfis de gestores “de fora” do mundo educacional para atingimento de melhores resultados, uma vez que a liderança pedagógica é uma das atribuições mais importantes no exercício da função.

Outro ponto importante que merece maior discussão no debate brasileiro é o baixo grau de autonomia de gestão hoje estendido aos diretores escolares. É preciso que tal questão seja considerada na medida em que o grau de liberdade para compor sua equipe e o grau de abertura para contextualizar a política educacional frente às necessidades específicas da escola são aspectos que podem ter influência nos resultados de aprendizagem.

Somado ao desafio do diretor, a figura do coordenador pedagógico, hoje presente em diversas redes de ensino, também não tem tido uma estrutura de preparo à altura da missão. Entre outros aspectos, faltam carreiras próprias, clareza de papel, processos de seleção adequados e formação específica. Como resultado, comumente observa-se o coordenador pedagógico em desvio de função: em vez de liderar os esforços pedagógicos da escola e estimular a articulação e aprendizagem entre os professores, o profissional acaba dedicando a maior parte de seu tempo a tarefas administrativas, atendimento de pais ou de alunos indisciplinados e, até mesmo, ministrando aulas para compensar a ausência de colegas.

72 PESQUISA MUNIC (IBGE), 2014.

Por fim, as redes de ensino têm um papel fundamental de oferecer à equipe gestora escolar métodos e ferramentas para que a gestão possa ser feita de forma ágil e eficiente, sem burocracias excessivas e com foco na aprendizagem de todos os alunos da escola.

Se o País não for capaz de profissionalizar as gestões escolares, dificilmente será possível desencadear processos de melhorias em escala. Afinal, se a educação brasileira requer mudanças profundas, serão as milhares de equipes gestoras espalhadas pelo País que efetivamente terão de liderar esse processo em cada uma das aproximadamente 144 mil unidades escolares públicas nos Municípios e Estados.

Com base nesse cenário, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 3. Profissionalizar as gestões escolares, desenvolvendo diretores e coordenadores pedagógicos para uma sólida liderança do trabalho pedagógico e de gestão, criando um ambiente escolar propício à aprendizagem.

- Introduzir critérios técnicos para seleção dos gestores escolares em todas as redes do País.
 - Aprimorar os mecanismos utilizados para alocação e formação profissional prévia dos diretores e coordenadores pedagógicos nas escolas, incentivando aqueles que já mostraram bom desempenho no cargo a assumirem a gestão das escolas mais complexas e desafiadoras.
 - Criar programas de desenvolvimento profissional de diretores e coordenadores pedagógicos, com forte atenção às competências de liderança, gestão pedagógica, gestão do clima escolar, gestão participativa e incentivo ao protagonismo juvenil dos alunos.
 - Considerar o desenvolvimento de programas de desenvolvimento profissional, em regime de colaboração intermunicipal, aproveitando ao máximo as possibilidades de trocas dos saberes e das experiências já desenvolvidas territorialmente e/ou localmente.
 - Oferecer ferramentas para auxiliar o trabalho das equipes gestoras, tais como sistemas informatizados que facilitem tarefas burocrático-administrativas, de gestão da frequência escolar e da aprendizagem dos alunos.
- Fortalecer os mecanismos de supervisão escolar já presentes em muitas das redes de ensino com vistas a prover o apoio pedagógico e de gestão necessário para o bom funcionamento da escola e para promover melhor articulação entre as escolas e os órgãos centrais.

PROPOSTA PEDAGÓGICA E TEMPO DE AULA

Fazer do ambiente escolar um lugar interessante e aderente às demandas dos estudantes é hoje um desafio global. As rápidas transformações nos meios de comunicação e a velocidade de avanço das

novas tecnologias que caracterizam o mundo em que grande parte das crianças, adolescentes e jovens brasileiros vive, independentemente do nível socioeconômico, têm pressionado o modelo tradicional escolar. E, assim como em grande parte do mundo, o modelo e organização da escola brasileira – que aqui chamaremos de “proposta pedagógica” –, ao não conseguir acompanhar tamanha transformação, têm sido questionados, em especial no que diz respeito aos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e ao ensino médio.

ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Nos anos finais do ensino fundamental, a falta de aderência da proposta pedagógica de escola está principalmente relacionada a:

- uma transição abrupta do 5º ao 6º ano – do professor polivalente para sete ou oito diferentes professores (algo não observado nos sistemas com melhores resultados nessa etapa)⁷³;
- ausência de programas de recuperação voltados para reverter rapidamente as lacunas básicas de aprendizagem trazidas dos anos iniciais do ensino fundamental (em especial considerando que 45% dos alunos chegam ao 6º ano com desempenho insuficiente em língua portuguesa e 57% em matemática)⁷⁴;
- uma prática pedagógica e um ambiente escolar pouco engajador, com pouco estímulo ao protagonismo juvenil e com pouco sentido para os adolescentes, em especial ao

73 “EDUCAÇÃO EM DEBATE”: TODOS PELA EDUCAÇÃO. 2012.

74 INEP/MEC. CÁLCULOS TODOS PELA EDUCAÇÃO.

se considerar um conjunto de variáveis que tornam essa etapa particularmente complexa (período de vida marcado por diversas mudanças de natureza física e emocional e momento de construção de identidade pessoal)⁷⁵.

Apesar de esse diagnóstico já fazer parte do debate educacional há alguns anos, a proposta pedagógica para os anos finais do ensino fundamental segue inalterada na maior parte do País. Mais preocupante ainda é que, com a exceção de algumas redes municipais e estaduais que têm promovido tentativas de inovação em formato piloto, a tônica nacional para essa etapa tem sido de invisibilidade.

ENSINO MÉDIO

No ensino médio, para além do déficit de aprendizagem herdado das etapas anteriores, o desafio relaciona-se, primordialmente, a um problema de arquitetura curricular, baixo incentivo ao protagonismo juvenil e pouca conexão com os interesses diversos da juventude. Soma-se a isso um cenário em que aproximadamente um de cada quatro alunos dessa etapa estuda em período noturno⁷⁶, algo problemático para uma fase da vida escolar que exige imenso esforço para a conclusão da educação básica, para o planejamento/preparo para o pós-ensino médio (seja no sentido de dar continuidade aos estudos e/ou de ingressar no mundo do trabalho) e para o desenvolvimento integral de maneira mais ampla. Ainda nesse contexto, vale frisar a importância da educação profissional durante essa etapa, dimensão em que o Brasil ainda está

75 "EDUCAÇÃO EM DEBATE": TODOS PELA EDUCAÇÃO. 2012.

76 INEP/MEC - CENSO ESCOLAR. 2017.

muito aquém do observado em países mais desenvolvidos⁷⁷.

Diante desse cenário, as recentes modificações lançadas pela chamada “reforma do Ensino Médio”, que já vinham sendo oficialmente debatidas desde 2013⁷⁸, apontam no sentido desejável ao objetivar introduzir maior possibilidade de escolha de diferentes trajetórias e expansão da jornada escolar. No entanto, passados pouco mais de um ano da aprovação da Lei do Novo Ensino Médio, ainda não há consenso sobre como efetivamente se dará a implementação do modelo proposto e se o grau de autonomia e abertura dado a cada Estado é adequado, principalmente considerando um cenário de dúvidas e inseguranças no que diz respeito à viabilidade operacional das mudanças propostas. Esta discussão deve ser aprofundada ao longo de 2018 e a própria Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio, que deverá dispor, pelo menos, sobre a parte que deve ser comum a todos os Estados e que está sendo apreciada e debatida no Conselho Nacional de Educação, ainda deverá passar por alterações até sua homologação, o que mostra que a questão da reformulação do ensino médio ainda está longe de poder ser considerada como solucionada.

77 EM 2017, O NÚMERO DE ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO CURSANDO EDUCAÇÃO PROFISSIONALIZANTE ERA DE 665 MIL (CENSO ESCOLAR), REPRESENTANDO APENAS 9,5% DO TOTAL DE MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO. NA SUÍÇA, POR EXEMPLO, EM MÉDIA 60% DOS JOVENS DO ENSINO MÉDIO OPTAM PELA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL. NA ALEMANHA, 54% DA FORÇA DE TRABALHO DO PAÍS VEM DO ENSINO PROFISSIONALIZANTE.

78 DESTACA-SE, AQUI, O PL 6840 DE AUTORIA DO DEPUTADO REGINALDO LOPES (PT-MG), QUE JÁ TRAZIA À TONA O DEBATE SOBRE O ENSINO MÉDIO NO BRASIL.

Considerando o cenário apresentado, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 4. Repensar e implementar uma nova proposta pedagógica para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio, configurando uma escola que realmente faça sentido e diferença na vida dos adolescentes e jovens brasileiros.

- Realizar uma reorganização do modelo pedagógico nos anos finais do ensino fundamental, com destaque para:
- Alterar o modelo de atuação docente (polivalente/especialista) nessa etapa, no sentido de promover uma transição mais adequada dos anos iniciais para os anos finais do ensino fundamental.
- Garantir sólida estrutura de recuperação escolar na transição do 5º para o 6º ano, de modo que as defasagens escolares trazidas da etapa anterior sejam enfrentadas logo no início do segundo ciclo do fundamental.
- Estabelecer currículos, projetos pedagógicos e ambientes escolares aderentes às características dos adolescentes do mundo de hoje, tendo a inserção das novas tecnologias, de métodos de aprendizagem colaborativa (baseadas em projetos e grupos), desenvolvimento de habilidades socioemocionais, o incentivo ao protagonismo e a participação dos adolescentes no dia a dia escolar como pilares centrais das mudanças.
- Promover melhor articulação dos anos finais do fundamental ao novo modelo de ensino médio.
- Dar continuidade ao processo de definições acerca da nova estrutura do ensino médio, garantindo no governo federal estrutura de apoio aos Estados para a implementação das mudanças:
- Continuar o processo de discussões a respeito da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio, tanto no processo pré-homologação (caso ele não seja finalizado em 2018), quanto nas discussões junto aos Estados sobre sua implementação.
- Concomitante às definições da Base Nacional Comum Curricular da etapa do Ensino Médio, dar continuidade à atualização, liderada pelo Conselho Nacional de Educação, das Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio, de modo a regulamentar e dar maior concretude operacional à Lei do Novo Ensino Médio (Lei 13415/17).
- Estruturar em âmbito federal programa de apoio à implementação da reforma do ensino médio nos Estados, contemplando suporte de ordem técnica e financeira, tanto para as redes de ensino como para os Conselhos Estaduais de Educação, de modo a assegurar que a introdução de um novo modelo do ensino médio não só seja consistente em todos os Estados, mas que também não aumente as desigualdades já existentes.
- A partir do itinerário profissionalizante inserido na nova arquitetura curricular do ensino médio, promover amplo fortalecimento da oferta de educação profissional no País, coordenando articulações e parcerias, com o intuito de ampliar a participação dos jovens na educação técnica e profissional, garantir a qualidade dos cursos e a relação com o mundo do trabalho.

AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR

Outro ponto importante relacionado ao desafio da estrutura de funcionamento da escola brasileira está no tempo efetivo de duração

da jornada escolar, uma vez que o número de horas-aula é uma das variáveis que mais afeta o desempenho dos alunos⁷⁹. Com uma média de 5 horas/dia⁸⁰, a jornada escolar brasileira ainda está distante das 6 - 7 horas/dia praticadas por países com sistemas de alto desempenho educacional⁸¹. E ainda que na última década o País tenha se despertado para a necessidade de fazer avançar políticas de ampliação da jornada escolar, parte significativa dessa expansão deu-se pelo modelo de turno-contraturno, um caminho que, dependendo do seu desenho, pode não se mostrar efetivo para a melhoria do desempenho dos alunos⁸².

No entanto, é preciso destacar que algumas redes no Brasil têm avançado com sólidas propostas de escolas em modelo de tempo integral (modelos tem variado de 7 a 9 horas), partindo da compreensão de que o adicional de horas se torna mais efetivo se pensado como uma forma de viabilizar uma escola à altura dos desafios de defasagem e do nível socioeconômico dos alunos, além das demandas do mundo contemporâneo e do desenvolvimento integral. O aumento da jornada escolar, se planejado e estruturado cuidadosamente, pode gerar resultados relevantes. Em outras palavras, é fundamental que se lide com tempo adicional como elemento viabilizador de uma nova proposta de escola e não apenas “mais tempo do mesmo”. Ademais, o modelo de escola em tempo integral permite que se avance no sentido de assegurar a dedicação exclusiva do professor a uma única escola, aspecto já mencionado como crucial para melhorar as condições de trabalho

79 “O DETERMINANTES DO DESEMPENHO ESCOLAR DO BRASIL”. NAÉRCIO MENEZES FILHO. 2007.

80 FONTE: CENSO ESCOLAR 2017. INEP/MEC

81 FONTE: OCDE – EDUCATION AT GLANCE 2017.

82 “O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ECONÔMICA E ESTUDOS QUALITATIVOS”. FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. 2015. “AVALIAÇÃO ECONÔMICA: PROGRAMA ESCOLA INTEGRADA - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELO HORIZONTE”. FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. 2015.

dos docentes.

Nesse sentido, a experiência empreendida há alguns anos no ensino médio do Estado de Pernambuco (Estado hoje com o melhor Ideb nesta etapa junto com São Paulo, ao mesmo tempo em que figura como 19º PIB *per capita* no País) merece particular atenção, uma vez que o conjunto das escolas de tempo integral vem demonstrando resultados promissores e, conseqüentemente, sendo creditado como um dos principais fatores de promoção da melhoria do Ideb⁸³. O modelo, além de ampliar consideravelmente a carga horária das disciplinas de matemática e língua portuguesa, parte de duas grandes premissas - o protagonismo juvenil e o projeto de vida dos jovens - e conta com aulas diversificadas e de temas eletivos nas horas não dedicadas ao currículo clássico. Tal modelo já inspirou diversos Estados a seguirem trajeto similar nos últimos anos e também vem sendo estimulado pelo governo federal a partir da criação da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)⁸⁴. Em alguns Estados, inclusive, a proposta já vem sendo adaptada para o ensino fundamental.

Observados os riscos de ampliação de desigualdades dependendo da forma de implementação da política⁸⁵ (assim como deve ser feito em qualquer política pública), tais experiências podem inspirar avanços na mesma direção em outras redes de ensino, tanto para o ensino fundamental quanto para o ensino médio. Ademais, a ampliação da carga horária e a adoção de escolas de tempo integral também abre

83 "ANÁLISE DOS MODELOS DE ESCOLA EM TEMPO INTEGRAL DE PERNAMBUCO". INSTITUTO NATURA. 2017.

84 DISPONÍVEL EM:

<[HTTP://PORTAL.MEC.GOV.BR/FORMACAO/30000-UNCATEGORISED/55951-POLITICA-DE-FOMENTO-A-IMPLEMENTACAO-DE-ESCOLAS-DE-ENSINO-MEDIO-EM-TEMPO-INTEGRAL-EMI](http://portal.mec.gov.br/formacao/30000-uncategorised/55951-politica-de-fomento-a-implementacao-de-escolas-de-ensino-medio-em-tempo-integral-emi)>

85 "POLÍTICAS PARA O ENSINO MÉDIO: O CASO DE QUATRO ESTADOS". ANTÔNIO AUCUSTO GOMES BATISTA ET AL. 2016. "ENSINO MÉDIO NA REDE ESTADUAL DE PERNAMBUCO: EDUCAÇÃO INTEGRAL E PACTO DE GESTÃO POR RESULTADOS". RUY MELLO NETO ET AL. 2016. "PERNAMBUCO, UMA REFERÊNCIA PARA A EDUCAÇÃO INTEGRAL NO ENSINO MÉDIO". CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL. 2016.

a possibilidade de melhorar a articulação com a formação técnica e profissional, com currículos bem integrados e que garantam sentido às aprendizagens dos alunos.

Considerando este cenário, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 5. Promover ampliação gradual das escolas de ensino em tempo integral, com particular atenção a tornar o tempo da jornada escolar mais efetivo ao desenvolvimento integral dos estudantes.

· Expandir modelos de escola em tempo integral, tanto para o ensino fundamental quanto para o ensino médio, priorizando as escolas em zonas de maior vulnerabilidade socioeconômica.

· Fazer da extensão da jornada um elemento viabilizador de uma nova proposta de escola que seja capaz de tornar a experiência escolar mais atrativa para os estudantes (em linha com o abordado na Diretriz 4).

INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS

Entre os fatores intraescolares que compõem o primeiro eixo da estratégia, é fundamental destacar também a importância da infraestrutura escolar para o alcance de melhores resultados educacionais.

Uma das condições estruturantes que uma escola precisa para oferecer ensino de qualidade a todos os seus alunos é uma infraestrutura física apropriada e um ambiente acolhedor e agradável para o processo de ensino-aprendizagem. Além de ser uma questão de bem-estar e dignidade, envolvendo alunos e profissionais da educação que lá convivem, diversos estudos nacionais e internacionais mostram que a infraestrutura escolar gera impactos significativos sobre o aprendizado dos alunos⁸⁶. No entanto, é importante salientar que a relação encontrada pelas evidências não é linear: melhorias na infraestrutura para além de um patamar básico parecem não trazer grandes ganhos.

86 "QUALITY AND EQUITY IN BRAZILIAN BASIC EDUCATION: FACTS AND POSSIBILITIES", FRANCISCO SOARES, 2003. "SCHOOL RESOURCES AND STUDENT PERFORMANCE", ERIC HANUSHEK, 1996. "DETERMINANTES DO DESEMPENHO EDUCACIONAL NO BRASIL", RICARDO PAES DE BARROS, 2001.

Isso significa que as políticas públicas mais efetivas de infraestrutura escolar são as de padronização mínima, ou seja, são as que garantem instalações escolares básicas em todas as escolas.

No Brasil, apesar de avanços nos últimos anos, ainda há uma grande quantidade de escolas com infraestrutura precária. Por exemplo, 20% das escolas públicas brasileiras (correspondendo a 12,9% do total das matrículas) sequer têm o conjunto mínimo de água tratada, eletricidade, tratamento de esgoto e banheiro⁸⁷. A situação torna-se ainda mais grave quando se constata que as escolas com pior infraestrutura são as que atendem majoritariamente os alunos mais pobres⁸⁸.

A relevância da qualidade da infraestrutura foi reforçada por uma pesquisa de opinião recente com jovens do ensino médio de todo o Brasil, que demonstrou que a **infraestrutura escolar está entre os atributos considerados mais importantes em relação a suas escolas**, incluindo aqui as questões relacionadas à acessibilidade aos alunos com deficiência⁸⁹. Este fato corrobora a concepção de que a infraestrutura escolar deve ser um elemento básico e essencial no âmbito da política educacional. Ela é fundamental para se garantir uma escola inclusiva que contemple de fato a todos e um atendimento educacional adequado, desde a educação infantil (que exige, entre outros aspectos, instalações prediais que contemplem as especificidades desse etapa) até o ensino médio.

Há também amplo respaldo na literatura sobre a importância do clima escolar para garantir o desenvolvimento do trabalho pedagógico. Uma infraestrutura física acolhedora, atrativa e estimulante pode exer-

87 INEP/MEC - CENSO ESCOLAR 2017.

88 "EDUCAÇÃO, DESIGUALDADE E POBREZA": FRANCISCO SOARES, 2014.

89 PESQUISA "ENSINO MÉDIO: O QUE QUEREM OS JOVENS": TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2017.

cer contribuições relevantes para a composição de um clima escolar saudável para a aprendizagem⁹⁰. Entre outros elementos, destaca-se a importância de espaços para atividades esportivas e áreas comuns de lazer. Além disso, os aspectos estruturais da escola precisam estar assegurados também para que professores, gestores escolares e demais funcionários possam cumprir com suas tarefas profissionais e para que se sintam estimulados a passarem o tempo extraclasse dentro da própria escola, fazendo dela um ambiente de troca de experiências e boas práticas.

Ademais, é na melhoria da infraestrutura tecnológica das escolas que pode residir parte importante da solução para o desafio de tornar o ‘ambiente escola’ mais engajador. Pesquisas de opinião recentes demonstram haver relevante demanda por parte dos jovens⁹¹ e abertura dos professores para que as novas tecnologias digitais sejam incorporadas à prática pedagógica⁹². Não obstante, ambos indicam a falta de infraestrutura adequada (internet, equipamentos etc.) como um dos principais obstáculos para que se avance nesse sentido. Como resposta a essa questão, o Ministério da Educação lançou recentemente a “Política de Inovação Educação Conectada”, em parceria com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), que prevê a universalização do acesso à internet de alta velocidade nas escolas até 2024, além da formação de professores para práticas pedagógicas utilizando novas tecnologias e o uso de conteúdos educacionais digitais

90 “PROGRAMANDO A ARQUITETURA ESCOLAR: A RELAÇÃO ENTRE AMBIENTE DE APRENDIZAGEM, COMPORTAMENTO HUMANO E PEDAGOGIA”. DORIS KOWALTOWSKI. 2016.

91 PESQUISA “ENSINO MÉDIO: O QUE QUEREM OS JOVENS”. TODOS PELA EDUCAÇÃO. 2017. PESQUISA “NOSSA ESCOLA EM (RE) CONSTRUÇÃO”. INSTITUTO INSPIRARE. 2017.

92 PESQUISA “O QUE PENSAM OS PROFESSORES SOBRE A TECNOLOGIA EM SALA DE AULA”. TODOS PELA EDUCAÇÃO. 2017.

em sala⁹³. Se bem conduzida e implementada, tal política pode significar avanços importantes.

Para o País conseguir oferecer uma educação melhor para todos e alcançar melhores resultados, precisaremos de políticas que não só garantam um patamar básico de infraestrutura em todas as escolas, mas que sejam capazes de modificar a experiência dos estudantes com o ‘ambiente escola’ e de aproximar o mundo cada vez mais digital e tecnológico ao dia a dia da educação.

A partir dessa análise, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 6. Aprimorar a infraestrutura física das escolas de modo a tornar o ambiente escolar inclusivo, agradável, acolhedor e com identidade específica às etapas que atende.

- Adequar a infraestrutura física básica das escolas que ainda não possuem condições mínimas para aprendizagem (tais como energia elétrica, banheiro, esgoto e água tratada).
- Tornar o ambiente escolar um local inclusivo do ponto de vista da acessibilidade de pessoas com deficiência, agradável e propício para a colaboração dos profissionais e para a aprendizagem dos alunos conforme as especificidades de cada etapa de atendimento (salas de aula e de professores adequadas, sala de leitura/bibliotecas, conexão à internet, equipamentos tecnológicos, laboratórios, quadra esportiva etc.)
- Aprimorar os processos de manutenção, operação e reforma das escolas de modo a os tornar mais eficientes e menos onerosos do ponto de vista financeiro, considerando inclusive, uma atuação em regime de colaboração, via a adoção de Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou Consórcios, buscando o ganho de eficiência e efetividade nos investimentos.

EIXO 2: Viabilizadores em nível de sistema

O segundo eixo desta proposta de estratégia diz respeito aos **fatores necessários para possibilitar maior coerência às políticas educacionais e garantir que os fatores intraescolares acima mencionados sejam assegurados com qualidade suficiente em todas**

93 DISPONÍVEL EM: <[HTTP://PORTAL.MEC.GOV.BR/ULTIMAS-NOTICIAS/211-218175739/57731-POLITICA-DE-EDUCACAO-CONECTADA-LEVARA-INTERNET-DE-ALTA-VELOCIDADE-A-ESCOLAS-PUBLICAS-ATE-2024](http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/57731-POLITICA-DE-EDUCACAO-CONECTADA-LEVARA-INTERNET-DE-ALTA-VELOCIDADE-A-ESCOLAS-PUBLICAS-ATE-2024)>.

as redes de ensino do País.

Governança federativa

A seção 2.1 deste documento (“Brasil: um País grande, federativo e desigual”) contextualizou como algumas características do País impõem desafios significativos para a gestão da educação básica. Uma delas é a particularidade de nosso sistema federativo, em que temos mais de 5 mil entes autônomos e com grandes responsabilidades na provisão de serviços públicos, independentemente de suas possibilidades e capacidades para tal.

Diante desta realidade, estabeleceu-se no Brasil que a educação é nacional, para que as desigualdades presentes no território sejam levadas em conta no desenho das políticas públicas. A partir daí, definiram-se regras que dividiram as competências entre os entes federativos pela oferta da educação. Especificamente para a educação básica, cabe, segundo a Constituição Federal, aos Estados e Municípios a administração direta das redes de ensino⁹⁴, sendo: educação infantil ofertada prioritariamente pelos Municípios, ensino médio ofertado prioritariamente pelos Estados e ensino fundamental com oferta compartilhada. À União cabe a coordenação da educação nacional, que se dá por meio de função supletiva e redistributiva (com assistência técnica e financeira), de função normativa (mediante normas gerais para a educação nacional) e de função de planejamento e avaliação (através do sistema nacional de avaliação e dos planos de educação). Além disso, criou-se na educação o conceito de Regime de Colaboração, segundo o qual os entes federativos devem colaborar entre si na oferta da educação.

Porém, frente à realidade brasileira, tal governança e regras esta-

94 ESTADOS E MUNICÍPIOS POSSUEM, JUNTOS, 99% DAS MATRÍCULAS DA REDE PÚBLICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA.

belecidas de atribuições, competências e colaboração entre entes não se mostraram suficientes para uma organização efetiva do sistema educacional nacional. Por ausência de uma regulamentação mais específica, continuam existindo desafios importantes, que são exemplificados a seguir.

Em primeiro lugar, pode-se citar que a ausência de clareza sobre algumas responsabilidades acaba gerando, dentre uma série de problemas, sobreposições de funções. A mais nítida delas é a própria oferta de vagas, especialmente nos anos finais do ensino fundamental. Como não há critérios para a divisão das atribuições entre Estados e Municípios, percebem-se hoje composições bastante heterogêneas entre as Unidades da Federação. Vale notar que em grande parte desses casos não há regra clara para essa definição de atribuições. Isso faz com que haja locais em que Estados tentam impor uma municipalização da oferta sem acordar devidamente com os Municípios, enquanto em outros locais Estado e Municípios competem indiscriminadamente por matrículas. Ainda, existem diversos Municípios brasileiros em que escolas estaduais e municipais proveem a mesma etapa de ensino, porém com pouco ou nenhum alinhamento pedagógico.

Outro desafio existente com as atuais regras de organização do sistema educacional é que diversas políticas são estabelecidas sem a devida pactuação entre os entes federativos. Por exemplo, há casos em que o Ministério da Educação lança programas de apoio às redes de ensino sem pactuar com Estados e Municípios como esse apoio se dará. Dessa forma, a participação da União por vezes acaba até prejudicando a estratégia e a gestão educacional dos entes. Por mais que existam diversas instâncias federativas de pactuação para debates e deliberações definidas em lei, resoluções ou portarias⁹⁵, elas são, em muitos casos, pouco efetivas. Sobre esse ponto, é preciso reconhecer que cada vez mais o Consed (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e a Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) têm tido espaços relevantes de diálogo entre si e com o governo federal e que essas organizações vêm desempenhando importante papel nas definições das políticas públicas. Ainda assim, é preciso que esse esforço de maior articulação entre os entes seja feito de forma mais institucionalizada, em espaços de pactuação definidos em lei.

A atual governança do sistema educacional brasileiro também não responde devidamente ao fato de que cerca de 70% dos municípios brasileiros (correspondendo a quase 1/5 da população do País) são considerados de pequeno e médio porte (até 20 mil habitantes)⁹⁶ e enfrentam inúmeras fragilidades financeiras, técnicas e administrativas. Tais municípios possuem total autonomia para a oferta educacional – com ausência de apoio institucionalizado –, o que acaba gerando sérios problemas na qualidade da provisão.

95 POR EXEMPLO: COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA, COMISSÃO INTERGOVERNAMENTAL DO FUNDEB, GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE DO TRANSPORTE ESCOLAR, INSTÂNCIA PERMANENTE DE NEGOCIAÇÃO FEDERATIVA, FÓRUM PERMANENTE DE ACOMPANHAMENTO DO PISO SALARIAL, COMISSÃO INTERINSTITUCIONAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DO CUSTO ALUNO QUALIDADE INICIAL (CAQI) E O CUSTO ALUNO –QUALIDADE (CAQ), COMITÊ PERMANENTE DE AVALIAÇÃO DE CUSTOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, CONSELHO DELIBERATIVO DO FNDE E GRUPO DE TRABALHO INTERFEDERATIVO, PARA PROPOR NOVO ÍNDICE DE REAJUSTE PARA O PISO SALARIAL.

96 FONTE: IBGE, CENSO DEMOGRÁFICO 2010

Por fim, um quarto ponto para ilustrar os desafios ainda existentes na organização do sistema é a pouca colaboração entre entes federativos na oferta da educação. Elementos como currículos, materiais pedagógicos, concursos para professores e gestores, formação continuada, avaliações, transporte escolar, dentre outros, ficam usualmente a cargo de cada um dos entes, sem uma atuação conjunta que poderia otimizar a alocação de gastos e qualificar a oferta desses serviços. Casos de sucesso de regime de colaboração, como foi o Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará⁹⁷, têm sido pouco utilizados como inspiração para outros Estados. Além disso, ainda é muito incipiente no Brasil a efetivação de regime de colaboração com enfoque territorial, com Municípios próximos entre si se unindo para diagnosticar, planejar e executar ações colaborativas. Essas práticas de colaboração entre entes ganham ainda mais relevância no atual estágio da política educacional brasileira, especialmente com o desafio que o País tem hoje de implementar a Base Nacional Comum Curricular em todas as redes e realizar mudanças estruturais no ensino médio, etapa em que 53% dos municípios só possuem uma escola que a oferta⁹⁸. Mais uma vez, frente a esse cenário destaca-se a importância de o País institucionalizar e estimular práticas colaborativas entre entes em seu sistema educacional.

Observando tantos desafios ainda existentes, fica nítido que é preciso avançar em maiores definições sobre a organização e a estruturação do sistema educacional, instituindo de forma clara um Sistema Nacional de Educação (SNE), conforme previsto pelo PNE⁹⁹. Atualmente, já há

97 "RÉGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO", FERNANDO ABRUCIO ET AL. 2017.

98 É PRECISO RECONHECER QUE A ATUAL ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA BNCC QUE VEM SENDO COORDENADA PELO MEC É UM BOM AVANÇO NO SENTIDO DE PROMOVER MAIOR COLABORAÇÃO ENTRE OS ESTADOS E SEUS MUNICÍPIOS.

99 O ARTIGO 13 DA LEI DO PNE, DE 2014, DETERMINOU A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, A SER ESTABELECIDO POR LEI ESPECÍFICA, ATÉ JUNHO DE 2016.

esforços na tentativa de sua criação¹⁰⁰ e importantes atores vêm surgindo neste debate¹⁰¹, que precisa ser aprofundado e priorizado pelas próximas gestões. Sem esse avanço, não há estratégia sistêmica que conseguirá ser implementada.

100 DENTRE ELÉS, DOCUMENTOS LANÇADOS PELO PRÓPRIO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, COLÓCADOS EM CONSULTA PÚBLICA, E PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR, CULMINANDO COM O PROJETO QUE ESTÁ SENDO DISCUTIDO ATUALMENTE NO CONGRESSO NACIONAL (ATUALMENTE, ESTÁ EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL, UM SUBSTITUTIVO AO PLP Nº 413, DE 2014, QUE TRATA DO TEMA).

101 DESTACA-SE A CRIAÇÃO DO MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO, ORGANIZAÇÃO DO TERCEIRO SETOR COM O OBJETIVO DE FOMENTAR E FORTALECER AÇÕES EDUCACIONAIS COOPERATIVAS ENTRE OS ENTES E O NEAFRE/FOV (NÚCLEO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM FEDERALISMO E REGULAÇÃO EDUCACIONAL), QUE OBJETIVA REALIZAR DE ANÁLISES CRÍTICAS SOBRE TEMAS RELEVANTES DE REGULAÇÃO, FEDERALISMO E EDUCAÇÃO.

Diante deste contexto, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 7. Aprimorar a governança do sistema educacional brasileiro, a partir da criação de um Sistema Nacional de Educação.

- Estabelecer de maneira mais clara as competências e atribuições de cada ente federativo. Dentre as principais mudanças:
- Atribuir a cada Estado, além da provisão direta que lhe é incumbida, função de coordenação da educação ofertada pelas redes municipais e apontar elementos que devem ser prioritariamente providos em âmbito estadual em parceria com Municípios (ex: currículo, materiais pedagógicos, concursos, avaliações externas e programas de formação continuada).
- Definir que cada UF deve planejar e definir de forma pactuada entre o Estado e seus Municípios a responsabilidade da oferta do ensino fundamental, assim como os critérios para a autonomia dos sistemas de ensino municipais.
- Reforçar e qualificar as funções que já cabem à União (funções supletiva e redistributiva, normativa e de planejamento e avaliação), evitando papel do MEC como executor de políticas de responsabilidade das redes.
- Criar instâncias permanentes de pactuação entre os entes, atribuindo a elas definições sobre a política educacional de cada UF e/ou da União:
- Unificar as instâncias de pactuação federativa existentes em um espaço tripartite (União, Estados e Municípios) que, dentre outras atribuições, deverá estabelecer parâmetros nacionais de qualidade para a oferta da educação básica, dando referências para todas as redes de ensino sobre suas políticas educacionais (ex: oferta mínima de recursos pedagógicos que todas as redes devem ter, parâmetros básicos para os planos de carreira de professores, referenciais para as políticas de seleção de diretores, entre outros).
- Criar ou fortalecer, em cada UF, instâncias bipartites que devem, dentre outras, pactuar as definições de atuação dos Estados e seus Municípios na oferta educacional, estabelecer parâmetros estaduais da qualidade da oferta da educação (em linha com parâmetros nacionais) e estimular o regime de colaboração entre os entes.
- Criar mecanismos de incentivo à implantação de práticas colaborativas entre entes, dentre elas o regime de colaboração entre Estado e seus municípios para apoio técnico efetivo e a maior institucionalidade à possibilidade de constituição de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) entre Municípios.

Gestão das redes de ensino

O segundo elemento primordial para promovermos avanços educacionais em nível de sistema diz respeito à capacidade dos órgãos centrais responsáveis pela educação (Ministério e Secretarias) de efetivarem uma boa gestão da política educacional, fazendo com que as

diferentes medidas adotadas cheguem, de fato, às salas de aula. Ainda que tenhamos normas e políticas com redações ambiciosas, a implementação dessas políticas é, de modo geral, falha e muito distante das intenções iniciais.

Para exemplificar esse cenário, vale citar que recente pesquisa nacional com professores revelou que questões muito básicas como o fornecimento de materiais para todos os alunos já no primeiro dia de aula são uma realidade em apenas 17% das escolas do País.

Ainda, percebe-se hoje que há em grande parte das redes de ensino uma “crise de confiança” dos profissionais da educação para com a gestão das Secretarias de Educação. Pesquisa nacional recente¹⁰² mostra apenas 16% dos professores concordam que a Secretaria para a qual trabalham está efetivamente preocupada com a melhoria da aprendizagem dos alunos e apenas 9% concordam que os programas da Secretaria estão alinhados com a realidade das escolas. Tais dados mostram a urgência de se aprimorar a gestão das redes de ensino e da política educacional como um todo.

Um dos principais desafios da gestão da educação é a fragilização técnica da burocracia educacional, muitas vezes composta por profissionais que não possuem o preparo requerido para os desafios da gestão pública. Esse cenário é mais evidente em diversos Municípios brasileiros que, por seu tamanho e nível socioeconômico, possuem imensas dificuldades de gestão da política pública em âmbito mais geral. Essa fragilidade do ponto de vista técnico se estende às Secretarias de Educação, já que a ausência de formações específicas sobre gestão educacional e a falta de visão de muitos governantes sobre a complexidade inerente aos sistemas educacionais fazem com que a capacidade técnica instalada em grande parte dos órgãos responsáveis

102 FONTE: PESQUISA PROFISSÃO DOCENTE. IBOPE, TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2018.

pela política educacional esteja aquém do que os desafios requerem¹⁰³. Isso tem particular relevância considerando o desafio enfrentado pelo ministro e secretários de educação em compor um corpo técnico capaz de liderar com propriedade e conhecimento suficiente a elaboração e implementação das políticas públicas.

O Brasil tem, no entanto, alguns bons exemplos de esforços na criação de estratégias conjuntas voltadas à gestão administrativa em âmbito intermunicipal, via consórcios públicos intermunicipais. A partir desses mecanismos, são estabelecidas ações conjuntas lideradas por um núcleo gestor, capaz de manter as iniciativas com maior continuidade e progressividade, e sofrendo menor impacto devido as rupturas de trocas de gestão. Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) da Chapada Diamantina, do Noroeste Paulista e de Granfpolis (Grande Florianópolis) são exemplos da possibilidade da manutenção da continuidade e da melhoria da capacidade técnica de servidores¹⁰⁴.

Outro desafio, que em parte é consequência do problema mencionado acima, é a ampla utilização pelos órgãos responsáveis pela educação de modelos de administração e execução da política pública altamente centralizados e norteados por uma abordagem excessiva do topo para a base (*top-down*) e com pouco ou nenhum envolvimento dos atores que compõem o sistema – em especial educadores e estudantes – no processo de construção e implementação de políticas. Ainda que a tomada de decisões estratégicas em nível central seja fundamental para alavancar esforços de melhorias estruturantes e sistêmicas, modelos de gestão da política educacional pouco atentos à participação das diferentes “partes interessadas” (*stakeholders*) no processo não

103 AO MESMO TEMPO QUE OUTRAS ESTRUTURAS DO ESTADO BRASILEIRO POSSUEM ELEVADA QUALIDADE TÉCNICA, COMO O BANCO CENTRAL DO BRASIL, O BNDES, A RECEITA FEDERAL E O MINISTÉRIO E SECRETARIAS DA FAZENDA.

104 ABRUCIO, FERNANDO. COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL: EXPERIÊNCIAS DE ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL / FERNANDO ABRUCIO – CURITIBA: POSITIVO, 2017.

têm se mostrado efetivos para sustentar mudanças em sistemas de alta complexidade ao longo do tempo¹⁰⁵. Isso ocorre pois tais modelos dificilmente conseguem assegurar o engajamento dos mais diversos atores com o caminho proposto e não criam condições para que cada escola adapte o processo de implementação de políticas educacionais às suas reais necessidades¹⁰⁶. De tão relevante, tal cenário tem, inclusive, importantes reflexos na percepção sobre a valorização profissional: em pesquisa recente com professores de todo o Brasil¹⁰⁷, a segunda medida considerada como mais eficaz para valorizar a profissão docente foi “o envolvimento e a escuta dos docentes nos debates públicos e decisões sobre as políticas educacionais”, aparecendo à frente de questões relacionadas à melhoria salarial da categoria.

Outro obstáculo constantemente associado à gestão das Secretarias e do Ministério da Educação é a questão da continuidade das políticas públicas. Frequentemente observa-se que trocas de gestão vêm acompanhadas da descontinuidade de importantes políticas que muitas vezes são de extrema relevância para as redes e que possuem incidência significativa nas escolas. Esse fato, inclusive, é altamente percebido pelos professores: apenas 13% deles concordam que a Secretaria para a qual trabalham dá continuidade a bons programas. É evidente que novas gestões necessitam sempre realizar reflexões e análises das políticas em andamento, mas a descontinuidade deliberada de iniciativas sem qualquer avaliação deve ser sistematicamente combatida.

Um quarto fator que impacta significativamente a qualidade da gestão educacional no Brasil são as estruturas organizacionais existentes

105 “BUILDING STATE CAPABILITY: EVIDENCE, ANALYSIS, ACTION”, MATT ANDREWS, 2017.

106 “LEARNING TO IMPROVE: HOW AMERICA’S SCHOOLS CAN GET BETTER AT GETTING BETTER”, ANTHONY BRYK, 2015.

107 “PERCEPÇÃO DOS PROFESSORES BRASILEIROS”, PESQUISA IBOPE, TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2018. AINDA NÃO DIVULGADA.

nos órgãos centrais que, em muitos casos, não refletem as prioridades necessárias da política educacional. A título de ilustração, muitas Secretarias de Educação sequer possuem setor específico responsável pela formação continuada de professores (política essa que, como já tratado, é fundamental para melhoria da prática pedagógica dos docentes). De modo geral, há poucas estruturas institucionalizadas em âmbito nacional ou regional que garantem a formulação e condução de políticas centrais para o avanço da educação como o Inep, por exemplo, que atua para o tema da avaliação. Essas estruturas muitas vezes são fundamentais para a garantia da continuidade de políticas em meio a trocas de governo, além de conseguirem proporcionar maior desenvolvimento de competências técnicas específicas dentro da esfera governamental.

Por fim, há uma questão que permeia grande parte da gestão governamental brasileira e também afeta a educação: a ineficiência e a morosidade dos processos na administração pública. Esse problema é muitas vezes gerado pelo excesso de burocracia envolvida e exigida no dia a dia da gestão, o que acaba afetando diretamente a capacidade dos governos de formular e implementar políticas educacionais com sucesso e fluidez. Em todos os níveis de governo, princípios, métodos e processos de uma administração mais eficiente estão distantes do que seria adequado.

Diante de tal quadro, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 8. Fortalecer a estrutura de gestão e a qualidade técnica das Secretarias e do Ministério da Educação, com intuito de aprimorar a formulação, implementação e continuidade de políticas educacionais.

- Promover mudanças nas estruturas organizacionais das Secretarias de Educação e do Ministério e rever as questões de atratividade e retenção nos cargos de liderança, constituindo um corpo técnico de alta qualidade.
- Promover, desde o início da gestão, o envolvimento e a participação dos profissionais, estudantes da rede e famílias nos processos de formulação e implementação das políticas educacionais (principalmente as de impacto mais direto no dia a dia escolar).
- Utilizar novas tecnologias para desburocratizar processos e tornar a gestão educacional mais eficiente e transparente.
- Criar mecanismos de incentivo a adoção do regime de colaboração entre sistemas de ensino para aumentar o compartilhamento de boas práticas de gestão administrativa e financeira.

Mecanismos de financiamento da educação básica

Este tópico refere-se ao sistema de financiamento da educação básica, elemento que precisa necessariamente estar articulado às demais dimensões da estratégia sistêmica.

A discussão sobre os gastos públicos¹⁰⁸ na educação básica brasileira é essencial ao se pensar uma estratégia para o País, principalmente quando feita de forma responsável e longe dos discursos fáceis, de que bastam apenas mais investimentos para atingirmos resultados satisfatórios de aprendizagem. Afinal, as pesquisas e as próprias experiências nacionais mostram que os recursos financeiros são fundamentais para a garantia da aprendizagem dos alunos, mas estão longe de serem condição suficiente para tal. Nesse sentido, apresentam-se abaixo alguns dados que permitem chegar à seguinte conclusão: não pode haver uma dicotomia no debate brasileiro entre “aumentar gastos” e “melhorar a gestão” (alocação mais eficiente e redistributiva dos recursos). Ambos

108 APESAR DE TÉCNICAMENTE HAVER DIFERENÇA ENTRE OS TERMOS ‘INVESTIMENTO’ E ‘GASTO’ EM EDUCAÇÃO, NESTA SEÇÃO UTILIZAMOS AMBOS COMO SINÔNIMOS.

os movimentos são essenciais para que o Brasil promova uma melhoria consistente em seus resultados educacionais.

Primeiramente, segundo dados comparáveis da OCDE, o setor público brasileiro gastou em 2014 (último dado disponível) o equivalente a 5,4% do PIB do País com educação, o que significa um esforço considerável da renda nacional quando comparado com outros países¹⁰⁹. Países membros da OCDE, por exemplo, gastam em média 4,8% de seu PIB em educação, enquanto outros países da América Latina gastam em torno de 4% a 5%¹¹⁰. Para uma comparação internacional de gastos educacionais ainda mais apurada, outra medida é o gasto por aluno dividido pelo PIB *per capita* de cada país, já que essa conta minimiza o efeito de diferenças demográficas entre os países¹¹¹. Utilizando essa métrica, percebe-se que o Brasil também desponta como um país que investe boa parte de sua renda em educação: o investimento por aluno (considerando educação básica e ensino superior) chega a 34% do PIB *per capita* brasileiro. Esse valor é de 27% na média dos países da OCDE, 23% no Chile, 24% na Colômbia e 21% no México.

No entanto, tais números precisam ser analisados com importantes ressalvas. A primeira delas é que o esforço de se ampliar os investimentos em educação no Brasil é consideravelmente recente, ou seja, não estamos há décadas gastando parcela relevante da renda nacional em políticas educacionais (como fizeram diversos países desenvolvidos). Gastávamos 1,5% do PIB em educação em 1950, 2,4% em 1980 e só em

109 ESTE VALOR NÃO INCLUI OS GASTOS COM EDUCAÇÃO INFANTIL, PARA FACILITAR A COMPARAÇÃO INTERNACIONAL. OS DADOS DO INEP/MEC DE 2014 APONTAM QUE O BRASIL GASTOU, NESTE MESMO ANO, 6,0% DO SEU PIB COM EDUCAÇÃO, POIS ENVOLVE OS GASTOS COM A EDUCAÇÃO INFANTIL.

110 ARGENTINA – 4,9%; CHILE – 4,0%; COLÔMBIA – 4,2%; MÉXICO – 4,6%. DOS PAÍSES DO CHAMADO BRICS COM DADOS DISPONÍVEIS, OBSERVA-SE: RÚSSIA – 2,8%; ÍNDIA – 3,3%; ÁFRICA DO SUL – 5,2%. “EDUCATION AT GLANCE 2017”. OCDE.

111 A MEDIDA DE “GASTOS EM EDUCAÇÃO COMO PERCENTUAL DO PIB” PODE SER MAIOR EM PAÍSES ONDE A PIRÂMIDE ETÁRIA AINDA APRESENTA MAIOR PRESENÇA DE CRIANÇAS E JOVENS NO TOTAL DA POPULAÇÃO. JÁ, NA MEDIDA “GASTOS EM EDUCAÇÃO POR ALUNO COMO PERCENTUAL DO PIB PER CAPITA” ESSA DIFERENÇA NA PIRÂMIDE ETÁRIA É LEVADA EM CONTA.

2000 chegamos no patamar de 4,0%.¹¹²

Outro fator relevante na análise do caso brasileiro é a discrepância que existe entre os investimentos em educação básica e no ensino superior, que é retratada na tabela e no gráfico a seguir. Percebe-se, analisando os dados abaixo, que o investimento por aluno do ensino superior no Brasil é 3 vezes maior que o investido por aluno na educação básica, taxa que é de 1,8 para a média dos países da OCDE. Isso é ainda mais crítico ao se levar em conta que os alunos do ensino superior representam parcela da população muito menor à parcela dos estudantes da educação básica (8 milhões e 48,6 milhões de alunos, respectivamente). Tal diferença precisa ser levada em conta nas discussões sobre o montante de recursos investidos em educação no Brasil.

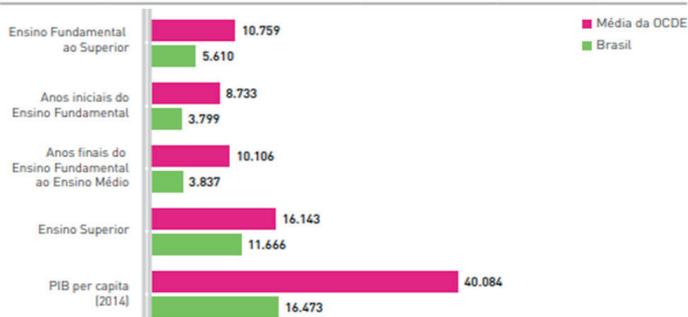
Ainda, é fundamental apontar que, por mais que na própria educação básica o investimento por aluno no Brasil represente uma parcela do PIB per capita similar à de outros países (23%, versus 22% na média da OCDE), o País possui renda média baixa. Isso significa que os gastos por aluno em termos absolutos ainda estão muito aquém daqueles vistos em países de renda por habitante maior. Por exemplo, gastamos anualmente por aluno da educação básica um valor que é aproximadamente 40% do gasto médio dos países da OCDE, que apresentam resultados educacionais muito superiores.

112 "TAXAS DE MATRÍCULAS E GASTOS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL". PAULO ROGERIO RODRIGUES MADURO JUNIOR. 2007.

GASTO ANUAL POR ESTUDANTE, POR ETAPA – 2014 – PAÍSES SELECIONADOS

EM DÓLARES CONVERTIDOS PELA PARIDADE DO PODER DE COMPRA

	Ensino Fundamental ao Superior	Anos Iniciais do Ensino Fundamental	Anos Finais do Ensino Fundamental ao Ensino Médio	Ensino Superior	PIB per capita (2014)
Luxemburgo ¹	24.045	21.153	21.595	46.526	101.511
Estados Unidos	16.268	11.319	12.995	29.328	54.651
Reino Unido	13.906	11.367	12.452	24.542	41.045
Alemanha	12.063	8.546	11.684	17.180	47.195
Japão	11.654	9.062	10.739	18.022	39.435
Finlândia	11.381	8.812	10.387	17.893	41.504
Austrália	11.149	8.251	11.023	18.038	46.581
Média da OCDE	10.759	8.733	10.106	16.143	40.084
Itália ²	9.317	8.442	8.927	11.510	36.294
Portugal	8.516	6.474	8.821	11.813	28.806
Coreia do Sul	9.873	9.656	10.316	9.570	33.631
Polónia	7.374	7.026	6.455	9.708	25.393
Rússia	5.928	-	4.939	8.808	25.901
Chile ³	5.135	4.021	4.127	7.642	22.794
Turquia	4.259	3.589	3.268	8.927	23.236
Brasil⁴	5.610	3.799	3.837	11.666	16.473
México	3.703	2.896	3.219	8.949	17.973
Colômbia	3.245	2.490	3.060	5.126	13.405
Indonésia	1.486	1.476	1.175	2.962	10.649



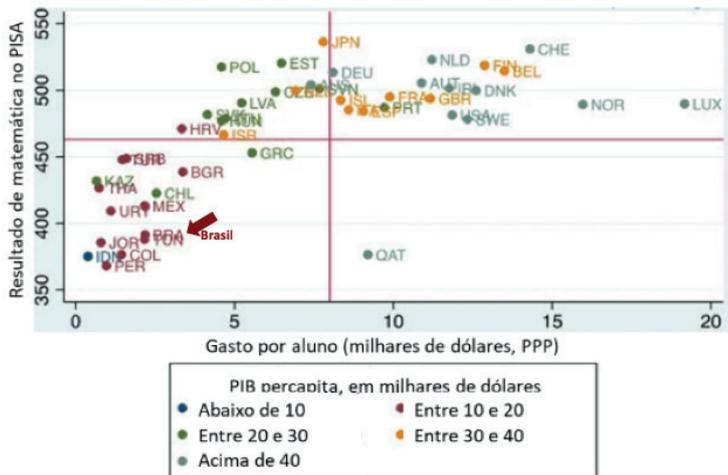
113

FONTE: EDUCATION AT A GLANCE 2016/OCDE

113 TABELA CONSTA NO ANUÁRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 2017, DO TODOS PELA EDUCAÇÃO.

Considerar o cenário de baixo investimento por aluno da educação básica em valores absolutos é de extrema relevância, já que artigos científicos recentes mostram que existe correlação positiva entre gastos por aluno na educação básica e desempenho acadêmico dos estudantes (medido pelos resultados nas provas do PISA), especialmente para países que ainda gastam um valor relativamente baixo por aluno, como ilustrado no gráfico a seguir.

GASTO POR ALUNO E RESULTADO EM MATEMÁTICA: SEPARAÇÃO DE PAÍSES PELO NÍVEL DE GASTO



114 FONTE: VEGAS E COFFIN, 2015

Portanto, uma primeira conclusão é que, por mais que o Brasil in-

114 "WHEN EDUCATION EXPENDITURE MATTERS: AN EMPIRICAL ANALYSIS OF RECENT INTERNATIONAL DATA". EMILIANA VEGAS E CHELSEA COFFIN, 2015.

vista uma parcela relevante de sua renda em educação, esse valor ainda é baixo em comparação com os sistemas educacionais mais avançados. Dessa forma, se o País realmente almeja oferecer para todas as crianças e jovens oportunidades educacionais em patamares semelhantes às das nações mais desenvolvidas, precisará, no decorrer dos próximos anos, elevar o valor do investimento por estudante na educação básica.

Neste esforço, não se pode ignorar, é claro, o grave cenário fiscal em que o Brasil se encontra. Entretanto, vale ressaltar que o aumento do gasto por aluno da educação básica pode ser facilitado pela volta do crescimento real do PIB e por fatores demográficos que vêm gradualmente reduzindo o número de alunos matriculados nas escolas públicas do País, conforme já apresentado. Adicionalmente, tal elevação também pode (e deve) ser empreendida pelo governo federal, com uma rediscussão de seus investimentos em educação. Ainda que Estados e Municípios sejam os entes diretamente responsáveis pela oferta da educação básica e que destinem no mínimo 25% de suas receitas correntes líquidas para educação (conforme regra presente na Constituição Federal), a União ainda possui um papel supletivo importante para o financiamento da educação básica.

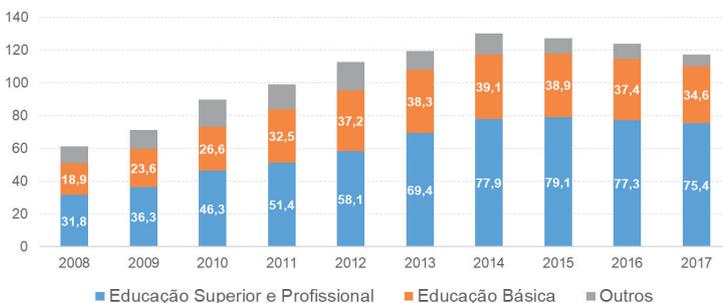
No entanto, apesar de o ensino superior já contar com um investimento por aluno consideravelmente mais alto que a educação básica (como mostrado acima), é ele que vem ganhando espaço no orçamento federal, conforme indica a tabela e o gráfico abaixo. Durante o período de 2008 a 2017, década de expansão expressiva dos investimentos federais em educação, os gastos com ensino superior e educação profissional tiveram variação real média de 10,1% ao ano, enquanto os gastos com educação básica aumentaram à taxa de 6,9% ao ano. Chama ainda mais atenção o fato de que nos últimos anos o orçamento do Governo Federal com educação tem caído sensivelmente, atingindo principalmente a educação básica. A perda real acumulada entre 2014 e 2017 é de R\$ 13,0 bilhões (10%) e, nesse cenário, **os gastos com educação básica**

caíram consideravelmente mais que os com educação superior e profissional – quedas de, respectivamente, 11,5% e 3,2% entre 2014 e 2017. Ainda que se reconheça a necessidade e importância de avanços no investimento do ensino superior brasileiro, tal cenário não está em linha com o maior equilíbrio visto nos países desenvolvidos, especialmente considerando que o grande desafio atual é o de garantir acesso, permanência e aprendizagem na educação básica aos 43 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos.

GASTO FEDERAL EM EDUCAÇÃO 2008-2017

(R\$ BILHÕES CONSTANTES DE 2017)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. (%a.a.) 2008-2017
Educação	61,4	71,0	90,0	98,7	112,5	119,2	130,2	127,0	123,6	117,2	7,4%
Educação Superior e Profissional	31,8	36,3	46,3	51,4	58,1	69,4	77,9	79,1	77,3	75,4	10,1%
IFES	27,3	28,0	32,8	34,7	35,5	39,1	41,8	40,7	40,4	41,4	4,7%
IFET	2,4	3,0	5,8	7,1	8,0	9,4	11,0	11,7	12,3	12,7	20,1%
Hosp. Univ.	0,8	3,6	4,5	4,8	5,1	5,7	6,3	8,4	8,8	9,6	32,1%
Bolsas + Assist. Estudante	1,1	1,5	1,7	2,2	2,9	5,2	6,4	8,2	5,3	4,4	16,7%
FIES	0,2	0,2	1,5	2,5	4,9	6,6	7,9	7,1	8,4	6,9	53,0%
Pronatec	-	-	-	-	1,7	3,5	4,6	2,9	2,2	0,5	-
Educação Básica	18,9	23,6	26,6	32,5	37,2	38,3	39,1	38,9	37,4	34,6	6,9%
Fundeb + Salário Educação	14,6	17,8	19,6	24,8	26,9	26,3	27,2	28,3	27,0	25,1	6,2%
PNAE + DDE + TE + PNLN	4,3	5,7	7,0	7,6	9,9	11,2	10,0	8,7	8,5	7,6	6,4%
Demais	-	-	-	-	0,4	0,9	1,9	1,9	1,9	1,9	-
Outros	10,7	11,2	17,0	14,9	17,2	11,6	13,1	9,0	9,0	7,2	-4,3%
Pessoal	3,3	4,5	6,6	6,2	9,5	4,6	6,8	3,9	4,7	3,4	0,4%
Demais	7,4	6,7	10,4	8,6	7,7	7,0	6,3	5,1	4,3	3,8	-7,1%
Receita Corrente - União	1.319	1.280	1.408	1.538	1.592	1.617	1.557	1.509	1.446	1.408	0,7%



FONTE: ASPECTOS FISCAIS DA EDUCAÇÃO NO BRASIL / SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN).

No entanto, sempre que se discute a necessária elevação dos investimentos por aluno na educação básica, é preciso constatar que dificilmente isso significará avanços nos resultados educacionais se não vier acompanhado da melhoria na gestão e na distribuição destes recursos, uma vez que ambas são dimensões ainda críticas no Brasil.

Quanto aos problemas na gestão dos gastos, eles podem ser ilustrados por comparações internacionais que mostram que o resultado educacional do Brasil é inferior ao de países que possuem gasto por aluno semelhante (como Colômbia, México e Turquia), sugerindo que se poderia fazer melhor com o atual nível de gasto brasileiro. Além disso, a própria dinâmica dos investimentos brasileiros em educação nos últimos anos mostra o quanto é necessário melhorar a eficiência dos gastos públicos na área.

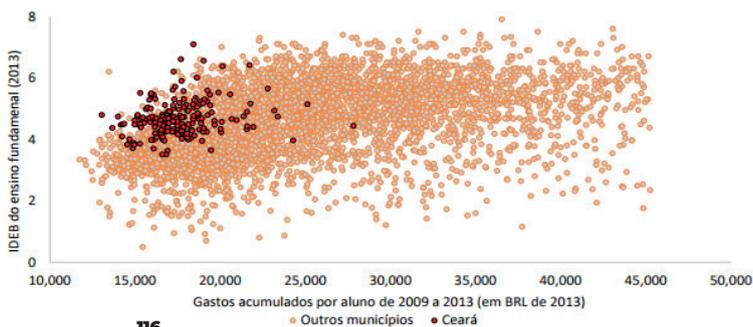
Ao longo do período entre 2000 e 2014¹¹⁵, o Brasil mais do que duplicou o gasto por aluno na educação infantil e mais do que triplicou o gasto por aluno no ensino fundamental e ensino médio (em termos reais), sem ter visto grandes melhorias na aprendizagem dos alunos. No ensino médio, por exemplo, o investimento por aluno saiu de R\$1.878 em 2000 para R\$6.021 em 2014 (ambos em valores de 2014), sendo que o percentual de estudantes com nível adequado de aprendizagem de matemática ao fim do 3º ano caiu: era 12% em 2001 e passou para 7% em 2015. É certo que nesse período o País conseguiu avançar no acesso e na permanência de mais crianças e jovens na escola, mudando o perfil do aluno atendido, mas um aumento tão relevante de investimento *per capita* poderia e deveria, com uma gestão mais eficiente, ter trazido também avanços significativos na qualidade da educação.

Ainda, há diversas experiências positivas de redes públicas de ensino no Brasil que são bons exemplos de que é possível atingir me-

115 INEP-MEC. DISPONÍVEL EM: <[HTTP://PORTAL.INEP.GOV.BR/INDICADORES-FINANCIEROS-EDUCACIONAIS](http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais)>.

lhores resultados de aprendizagem com os atuais níveis de gasto por aluno. O caso do Ceará ajuda a retratar essa realidade: seus Municípios não estão dentre os que mais investem por estudante e, ainda assim, muitos deles conseguem resultados de Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental acima da média – especialmente considerando o contexto socioeconômico vulnerável em que se encontram. A figura abaixo retrata essa realidade, indicando a relação entre gastos por aluno e os resultados do Ideb de todos os Municípios brasileiros, com destaque para os do Ceará:

GASTOS ACUMULADOS POR ALUNO E IDEB DO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS



A figura mostra também que, para cada faixa de gastos por aluno, há grande dispersão nos resultados educacionais entre Municípios. Por mais que se tenha sempre que levar em conta os contextos de cada localidade (por exemplo o custo de vida), isso indica que há ineficiências consideráveis na aplicação dos recursos em diversas redes

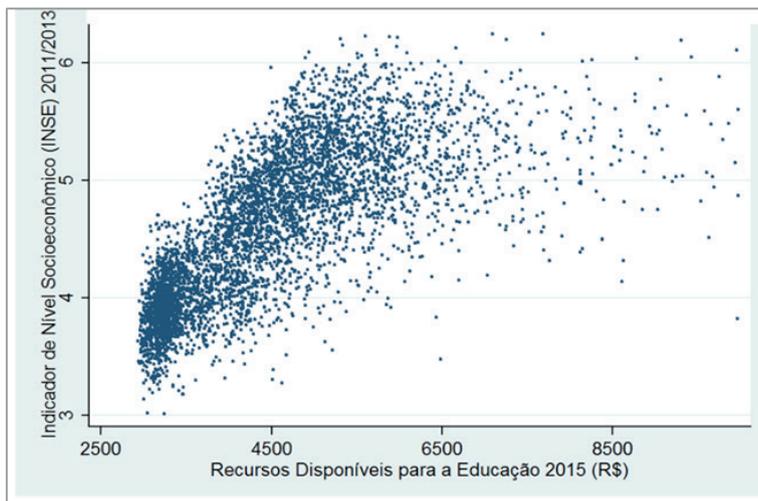
116 "UM AJUSTE JUSTO - ANÁLISE DA EFICIÊNCIA E EQUIDADE DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL". BANCO MUNDIAL, 2017.

de ensino no Brasil.

Em relação à distribuição dos recursos, percebe-se, inclusive pelo gráfico anterior, que ela ainda é bastante desigual entre os entes federativos no País. Atualmente ainda há uma diferença de mais de 500% entre o maior e o menor valor de investimento anual por aluno entre os Municípios brasileiros¹¹⁷. Além disso, os investimentos em educação estão positivamente relacionados com o contexto socioeconômico das redes de ensino, significando que as redes com maiores desafios educacionais também são as que dispõem de menos recursos. O gráfico a seguir ilustra essa situação.

117 OS MUNICÍPIOS SÃO PINTO BANDEIRA-RS (GASTO POR ALUNO DE R\$19.511) E TURIACU-MA (GASTO POR ALUNO DE R\$2.937). OS DADOS SÃO DO ESTUDO TÉCNICO Nº 24/2017, DA CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (CONOF/CD).

RECURSOS DISPONÍVEIS PARA EDUCAÇÃO E NÍVEL SOCIOECONÔMICO¹¹⁸



FONTE: INEP E ESTUDO TÉCNICO Nº 24/2017 – CÂMARA DOS DEPUTADOS.
ELABORAÇÃO DOS AUTORES.

Nesse sentido, é fundamental que os mecanismos de financiamento da educação básica brasileira sejam aprimorados. Por um lado, é preciso que sejam mais redistributivos e progressivos, garantindo melhores condições para as redes de ensino com contextos mais desafiadores. Por outro, podem ser mais indutores de melhorias na gestão dos recursos, impactando diretamente a qualidade da educação ofertada pelas redes.

O principal destes mecanismos é o Fundeb, que corresponde a aproximadamente 60% dos recursos da educação básica. Embora ele já tenha, hoje, papel fundamental para reduzir as diferenças nos investimentos por aluno entre as redes públicas brasileiras, a conclusão

¹¹⁸ O GRÁFICO CONSIDERA APENAS OS MUNICÍPIOS COM INVESTIMENTOS DE ATÉ R\$10 MIL POR ALUNO-ANO.

de sua vigência em 2020 abre uma importante janela de oportunidade para aprimorá-lo e torná-lo ainda mais redistributivo. As discussões sobre esse tema estão em andamento no Congresso Nacional e precisarão ser concluídas nos próximos 2 anos.

Outro mecanismo de financiamento que precisa ser aprimorado é o Salário Educação, que é uma contribuição social exigida de todas as empresas do País e cuja parcela relevante do valor é repassada para as redes de ensino para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica. Atualmente o repasse do Salário Educação é feito apenas com base no número de matrículas de cada rede, sem critérios que poderiam dar um caráter mais equitativo ao mecanismo¹¹⁹. Considerando que o Salário Educação corresponde a aproximadamente 30% dos investimentos federais na educação básica, é preciso discutir como aprimorar esse mecanismo.

Adicionalmente, as transferências legais e discricionárias entre União, Estados e Municípios também cumprem papel relevante no sistema de financiamento da educação básica e devem ser revistas para que tenham efetivamente caráter redistributivo e de indução da qualidade. Algumas das transferências legais (para a compra de merenda escolar, por exemplo) atualmente também não cumprem o papel redistributivo, uma vez que oferecem valores iguais para todas as redes do País, sem levar em conta as diferenças socioeconômicas existentes entre as redes. Já as transferências voluntárias acabaram se tornando instrumentos que pouco cumprem o papel de redistribuição ou de indução da adoção de boas práticas educacionais pelas redes.

Aprimorar esses mecanismos, tornando-os cada vez mais redistributivos, será fundamental para que todas as redes do País tenham

119 OS RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO SÃO REPARTIDOS EM COTAS, DA SEGUINTE FORMA: 10% DA ARRECADAÇÃO LÍQUIDA FICAM COM O FNDE, QUE OS APLICA EM PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. OS OUTROS 90% SÃO REPARTIDOS DA SEGUINTE FORMA: 1/3 TAMBÉM É DESTINADO AO FNDE E 2/3 SÃO DISTRIBUÍDOS PARA ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS NA PROPORÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS PARA O FINANCIAMENTO DE PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES VOLTADOS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA.

condições de financiamento mínimas que lhes permitam ofertar uma educação de qualidade. É nessa discussão que se insere o debate sobre o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), dispositivo previsto no Plano Nacional de Educação para referenciar o custo de um padrão mínimo de qualidade do ensino no Brasil, mas que ainda não tem regulamentação de cálculo prevista e tampouco um debate suficientemente amadurecido no País.

Por fim, destaca-se que é preciso que o Ministério e as Secretarias de Educação de todo País façam, com regularidade, reavaliações criteriosas de seus gastos educacionais, sempre buscando entender se a alocação vigente está de acordo com os objetivos de acesso, permanência e aprendizagem dos alunos. É comum que, neste processo, encontrem-se oportunidades de realocação dos gastos para políticas prioritárias – movimento fundamental para aprimorar a gestão dos recursos. Tal iniciativa é especialmente importante no início de novos mandatos, então há uma grande oportunidade para tal no ano de 2019.

Considerando a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de financiamento da educação, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 9. Promover aprimoramentos nos diferentes mecanismos do sistema de financiamento da educação, com ênfase para o novo Fundeb, tornando-os mais redistributivos e eficientes.

- Tornar o Fundeb um instrumento de financiamento permanente, tornando-o mais redistributivo por meio de alterações nas regras de redistribuição intraestadual do fundo e nos critérios para recebimento da complementação da União, além da ampliação do valor dessa complementação para elevar o patamar mínimo de investimento por aluno.
- Introduzir critérios socioeconômicos e de disponibilidade de recursos nas ponderações do Salário Educação e das linhas de transferências legais da União, visando promover maior equidade no financiamento da educação.
- Revisar, de forma pactuada, as transferências voluntárias, introduzindo princípios de redistribuição e de indução de boas práticas educacionais (ex. adoção de políticas educacionais essenciais e regime de colaboração entre entes).
- Reavaliar criteriosamente os gastos do Ministério e das Secretarias de Educação, visando destinar mais recursos para as políticas prioritárias apontadas nesta estratégia.
- Ampliar o investimento por aluno na educação básica, criando condições mínimas para todas as redes assegurarem os parâmetros estabelecidos de qualidade da política educacional.

Para além de medidas que busquem mais redistribuição e eficiência no financiamento educacional brasileiro, há espaço relevante para a introdução de mecanismos de indução de resultados de aprendizagem dos alunos. Para isso, as próprias regras de distribuição de tributos podem servir como instrumentos importantes. Por mais que a estrutura tributária brasileira precise passar por ampla reformulação, é possível avançar nesse sentido antes mesmo de uma reforma tributária em âmbito nacional. E, mais importante ainda, é fundamental que tal reforma incorpore mecanismos indutores de qualidade da educação.

O melhor exemplo desse tipo de instrumento indutor é a política adotada no Ceará, em que parte da arrecadação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) passou, a partir de 2009, a ser distribuída para os Municípios em função de resultados educacionais atingidos. Isso é apontado pelas pesquisas como um pilar funda-

mental para a melhoria dos resultados de alfabetização que o Estado apresentou nos últimos 10 anos, uma vez que avanços no desempenho acadêmico dos estudantes passaram a gerar mais interesse nos prefeitos dos Municípios¹²⁰.

Com base nesse cenário e no elevado potencial que mecanismos como esse têm na promoção de melhorias da educação básica, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 10. Introduzir reformulações nos critérios de distribuição tributária de maneira a criar incentivos para governos estaduais e municipais priorizarem a educação e a melhoria da aprendizagem dos alunos.

· Reformular as regras de distribuição do ICMS entre os Estados e seus Municípios, atrelando parte da parcela distribuída aos Municípios a avanços nos resultados educacionais, de modo a incentivar politicamente melhorias na aprendizagem.

· Garantir que em uma futura Reforma Tributária estejam presentes mecanismos de indução de melhorias nos resultados educacionais.

Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento

Somado aos fatores intraescolares já apresentados (primeiro eixo), à governança federativa, à gestão dos sistemas e ao financiamento da educação básica, outra diretriz essencial da estratégia aborda os sistemas de informação, avaliação e monitoramento da política educacional.

Ao longo das últimas décadas, a educação brasileira foi capaz de estruturar um robusto e transparente sistema de coleta de dados e informações educacionais, tendo no Censo Escolar seu principal mecanismo viabilizador. Por meio dele são sistematizados dados sobre matrícula, infraestrutura escolar, informações sobre os recursos humanos da

120 "REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO". FERNANDO ABRUCIO ET AL. 2017. "O RATEIO DE ICMS POR DESEMPENHO DE MUNICÍPIOS NO CEARÁ E SEU IMPACTO EM INDICADORES DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO". JÚLIA BARBOSA BRANDÃO. 2014.

educação, entre outros. O levantamento estatístico, além de permitir uma leitura acurada do cenário e condições da educação brasileira, é a base para a realização de diferentes repasses financeiros e planejamento de ações de caráter nacional, como por exemplo, relacionadas ao sistema de avaliação nacional.

Nessa perspectiva, no final da década de 80, o Brasil iniciou a estruturação de seu sistema de avaliação da educação, primeiramente de forma amostral¹²¹, que foi se expandindo e aprimorando pouco a pouco, até chegar ao que é hoje o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O SAEB é um sistema de avaliações em larga escala que mensura, a cada dois anos, os níveis de aprendizagem dos alunos de praticamente todas as escolas brasileiras do ensino fundamental (5º e 9º ano) e do ensino médio (3ª série do EM)¹²². Mais recentemente, o País avançou na criação da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), instrumento que disponibiliza informações sobre o grau de domínio dos alunos sobre competências de leitura, de escrita e matemática básica ao final do 3º ano do ensino fundamental¹²³. Nesse mesmo sentido, diversas redes estaduais e algumas municipais também desenvolveram ao longo dos anos seus sistemas de avaliação próprios e, assim como o governo federal, possuem séries históricas e um amplo conjunto de microdados que disponibilizam à administração central e às próprias escolas um importante termômetro para apoiar a tomada de decisões sobre a política pública e o trabalho nas escolas. No entanto, esses dados ainda são pouco utilizados pelas escolas e órgãos centrais de maneira

121 "AVALIAÇÃO: CONTEXTO, HISTÓRIA E PERSPECTIVAS"; BERNADETE A. GATTI. 2014.

122 A PARTIR DE 2017 É QUE AS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO TAMBÉM PASSARAM A FAZER AS AVALIAÇÕES DO SAEB DE FORMA CENSITÁRIA (TODAS QUE TINHAM PELO MENOS DEZ ESTUDANTES MATRICULADOS EM TURMAS REGULARES).

123 UMA REESTRUTURAÇÃO DA AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO ESTÁ SENDO DISCUTIDA PELO INEP. NESTA REESTRUTURAÇÃO, EM CONSONÂNCIA COM O QUE PROPÕE A BNCC, FOI ANUNCIADO PELO MEC QUE A AVALIAÇÃO PASSARÁ A SER APLICADA AOS ALUNOS DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, QUE EM MÉDIA POSSUEM 8 ANOS DE IDADE.

sistemática para orientar suas ações.

Ainda que seja inegável que a existência de informações sobre aprendizagem dos alunos brasileiros se configura como ponto de destaque da educação, atualmente está em andamento um importante debate sobre o custo-benefício dos sistemas nacional, estaduais e municipais realizarem avaliações próprias em larga escala. Um dos argumentos refere-se à sobreposição muitas vezes existente entre as avaliações, o que tem impacto não somente nas escolas e nos alunos (expondo-os a avaliações redundantes), mas também do ponto de vista do custo despendido para a realização de tais avaliações.

À luz da produção de informações de aprendizagem geradas pelo SAEB, a criação do Ideb e de um sistema de metas para a educação brasileira (do governo federal a cada unidade escolar¹²⁴) foi também um passo importante na política educacional. Ainda que o Ideb seja por vezes alvo de críticas por ser uma métrica limitada sobre a qualidade de uma escola (o que não enfraquece seu importante papel), e mesmo que o conjunto de metas tenha, em âmbito nacional, caráter simbólico (uma vez que não há sanções ou bonificações pelo atingimento ou não delas), existem indícios qualitativos positivos de sua influência¹²⁵. O indicador e suas metas, em muitos casos, fazem com que sistemas educacionais e escolas direcionem o foco de seus esforços para a aprendizagem dos alunos e, ao mesmo tempo, possibilita o controle, acompanhamento e pressão social por melhores resultados (ainda que esses elementos necessitem ser amplamente aprimorados). Por trás desses importantes avanços está o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, que a

124 AS METAS POR UNIDADE ESCOLAR SE REFEREM APENAS AO ENSINO FUNDAMENTAL. O ANO DE 2021 FOI ESTABELECIDO COMO PRAZO PARA O CUMPRIMENTO DE AVANÇOS QUE POSICIONARIAM O PAÍS EM PATAMAR SIMILAR AO DA MÉDIA DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS.

125 "ELECTORAL IMPACTS OF UNCOVERING PUBLIC SCHOOL QUALITY: EVIDENCE FROM BRAZILIAN MUNICIPALITIES". SERGIO FIRPO, RENAN PIERI, ANDRÉ PORTELA SOUZA. 2017.

partir da década de 90 se concentrou no desenvolvimento do sistema de informação e avaliação descrito acima.

Não obstante os diversos pontos positivos da estrutura de avaliação da educação básica criada pelo Inep, é preciso reconhecer que ela ainda está focada apenas nos resultados de aprendizagem dos alunos, não as contextualizando frente à situação socioeconômica das escolas e das redes, e que ela ainda não incorpora o uso da tecnologia como facilitadora do processo avaliativo, o que vem sendo cada vez mais praticado pelos países desenvolvidos (inclusive na própria avaliação do PISA). Outro aspecto é que a estrutura de avaliação educacional no Brasil tampouco mensura de forma efetiva as condições qualitativas de oferta de cada rede. Avançar nesse sentido é elemento estruturante da estratégia sistêmica concebida, já que a produção de indicadores sobre as reais condições de oferta das redes baseada em parâmetros nacionais de qualidade, permitirá um entendimento mais preciso sobre a qualidade das gestões estaduais e municipais e possibilitará maior controle social, uma vez que as informações poderão ser contrastadas com a quantidade de recursos investidos por rede.

Considerando a importância de uma sólida estrutura de informação, avaliação e monitoramento para o sucesso da estratégia sistêmica, a seguinte diretriz é apresentada:

Diretriz 11. Promover aprimoramentos no sistema de informação, avaliação e monitoramento educacional, posicionando-o como um sistema de avaliação de desempenho escolar e de condições de oferta das redes.

- Avançar no sentido de criar um sistema nacional de avaliação que, para além de mensurar os resultados educacionais por meio do SAEB, também avaliará, no Censo Escolar, as condições de oferta nas redes de ensino (com base nos parâmetros nacionais pactuados), permitindo, assim, a criação de classificações em escalas de qualidade.
- Aprimorar o Ideb com a introdução de uma nova categoria em que o indicador passe a ser contextualizado segundo o nível socioeconômico das escolas e redes de ensino.
- Aprimorar os sistemas de informação, avaliação e monitoramento educacional das redes de ensino, utilizando os dados produzidos para apoiar a tomada de decisão da política educacional a nível local e territorial.

EIXO 3: Fatores extraescolares

Além dos fatores intraescolares que são inteiramente de responsabilidade da política educacional (eixo 1) e dos fatores necessários para os garantir em nível de sistema (eixo 2), pesquisas ressaltam que parte relevante do desempenho escolar dos estudantes pode ser explicada por fatores que não estão diretamente relacionados à escola, mas que podem ser objeto de atuação da política pública. Os estudos mais importantes da área mostram que cerca de metade da variância dos resultados educacionais pode ser explicada por esses fatores, comumente chamados de extraescolares¹²⁶.

Entre eles, a origem familiar do aluno e, mais especificamente, a escolaridade da mãe é considerada a mais importante para explicar

126 "EDUCAÇÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS: COMO SABER O QUE FUNCIONA EM EDUCAÇÃO": MICHELINE CHRISTOPHE, GREGORY ELACQUA, MATIAS MARTINEZ E JOÃO BATISTA ARAÚJO E OLIVEIRA, 2015.

o desempenho acadêmico futuro dos alunos. Por trás disso há conceitos mais complexos que envolvem mecanismos intrafamiliares como o clima afetivo entre membros da família, o uso constante da linguagem, a organização da vida cotidiana e as expectativas em relação ao futuro das crianças. É também por isso que a visitação familiar desde a fase pré-natal, a educação parental no sentido de informar aos pais questões sobre o desenvolvimento infantil e a aproximação da escola aos pais ou responsáveis pelos alunos pode trazer ganhos importantes para o processo de aprendizagem¹²⁷.

Além da origem e da atuação familiar, resultados empíricos também mostram que o contexto socioeconômico do local de residência dos estudantes está relacionado com o desempenho acadêmico¹²⁸. Problemas sociais tendem a afastar os alunos da escola e, mesmo quando isso não ocorre, há grande prejuízo de aprendizagem para as crianças e jovens que passam por eventos cotidianos de alto estresse (como casos de violência, por exemplo). Nesse mesmo sentido também estão questões de saúde e nutrição, já que afetam diretamente o desenvolvimento infantil.

No Brasil, os fatores extraescolares são de extrema importância para contextualizar os problemas da educação básica, já que o País tem 52 milhões de pessoas vivendo na pobreza. Entre crianças de 0 a 14 anos, o cenário é particularmente grave: 42% (17,8 milhões) vivem abaixo da linha de pobreza¹²⁹. Esses números ajudam a explicar o cená-

127 QUANTO A ISSO, JÁ HÁ ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE DESTAQUE NO BRASIL. UM EXEMPLO É A TECNOLOGIA EDUQUAIS, SOLUÇÃO QUE UTILIZA SMS PARA ENGAJAR FAMÍLIAS NA EDUCAÇÃO. ELA FOI IMPLEMENTADA PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 286 ESCOLAS PÚBLICAS E UMA AVALIAÇÃO DE IMPACTO RECENTE MOSTROU QUE ALUNOS CUJOS PAIS RECEBERAM A COMUNICAÇÃO VIA SMS APRESENTARAM MELHOR DESEMPENHO ACADÊMICO E MAIOR TAXA DE APROVAÇÃO AO FINAL DO ANO LETIVO. "EFFECT OF SMS-MESSAGING ON STUDENT ATTENDANCE IN BRAZIL". ERIC BETTINGER, GUILHERME LICHAND E RICARDO MADEIRA. 2016.

128 "EDUCAÇÃO, DESIGUALDADE E POBREZA". FRANCISCO SOARES. 2014.

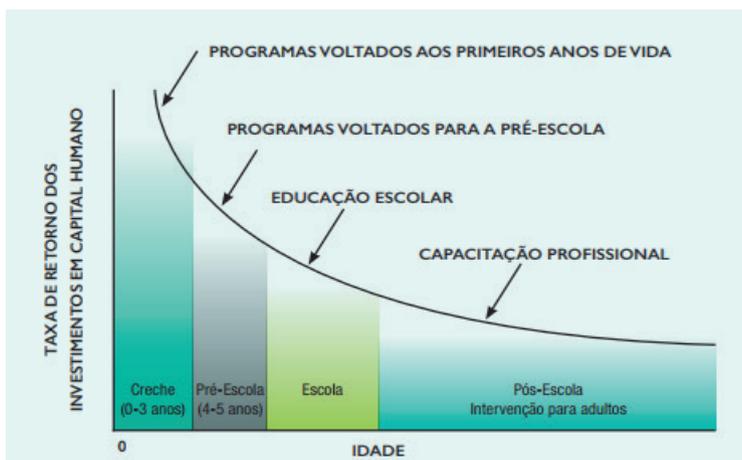
129 IBGE - SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS 2017. O PATAMAR USADO PARA CALCULAR A LINHA DA POBREZA É O DE US\$ 5,5 DÓLARES POR DIA.

rio desafiador para melhorar os resultados escolares e, principalmente, evidenciam a importância de as políticas sociais integradas somarem-se às políticas educacionais para que mudanças efetivas sejam atingidas.

Essa abordagem é particularmente importante durante a primeira infância. Após décadas de pesquisas, chegou-se nos últimos anos a um entendimento de que a atuação no desenvolvimento das crianças durante os primeiros anos de vida (especialmente de 0 a 6) tem consequências duradouras em suas vidas. É entre 0 e 6 anos que ocorre o desenvolvimento de estruturas e circuitos cerebrais, assim como de capacidades que permitirão o aprimoramento de habilidades mais complexas no futuro. Evidências de estudos nacionais e internacionais mostram que intervenções adequadas durante os primeiros anos de vida têm efeitos de longo prazo sobre habilidades cognitivas, socioemocionais, na saúde dos indivíduos e nas chances de envolvimento em atividades criminosas, além de ser fundamental para a redução das desigualdades de oportunidades entre crianças de diferentes contextos socioeconômicos.

Adicionalmente, pesquisas do prêmio Nobel de Economia James Heckman mostram que o investimento na primeira infância é mais eficaz e gera menos custos do que tentar reverter ou minimizar problemas posteriores, sendo considerado o investimento em capital humano com melhor retorno, conforme mostra o gráfico a seguir:

INVESTIMENTOS EM CAPITAL HUMANO: QUANTO ANTES SE INVESTIR, MELHOR



130 FONTE: HECKMAN, J. (2006)

O Brasil já é considerado um país com legislação avançada no que diz respeito à primeira infância (com o Marco Legal e o Plano Nacional Primeira Infância)¹³¹, mas ainda assim poucos programas conseguem oferecer intervenções que de fato abordem as diversas dimensões necessárias para garantir o pleno desenvolvimento das crianças. As políticas voltadas para essa etapa precisam entender o atendimento escolar (em creches e pré-escolas) como um pilar central¹³², mas não podem

130 "SKILL FORMATION AND THE ECONOMICS OF INVESTING IN DISADVANTAGED CHILDREN"; JAMES HECKMAN, 2006. ADAPTADO PELO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA (NICPI).

131 SOBRE O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA, VER ANÁLISE EM: [HTTPS://WWW.FMCSV.ORG.BR/PT-BR/IMPACTO/MARCO-LEGAL/](https://www.fmcsv.org.br/pt-br/impacto/marco-legal/)

132 NESSE SENTIDO, A GRANDE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL DEVE SER COMEMORADA, UMA VEZ QUE CRECHES E PRÉ-ESCOLAS PODEM PROPICIAR UMA SÉRIE DE OPORTUNIDADES DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA DE FORMA INTEGRAL. NO ENTANTO, NO QUE DIZ RESPEITO AOS PRIMEIROS ANOS DESSA ETAPA, AINDA HÁ GRANDES DESAFIOS RELACIONADOS À EXPANSÃO DA OFERTA EM CRECHE (0 A 3 ANOS), ESPECIALMENTE NAS GRANDES CIDADES E PARA AS CLASSES SOCIAIS MENOS FAVORECIDAS (QUE NÃO TÊM SIDO ALVO PRIORITÁRIO DO PROCESSO DE EXPANSÃO DAS VAGAS) E, PRINCIPALMENTE, À QUALIDADE DO SERVIÇO OFERECIDO, TANTO NAS CRECHES QUANTO NAS PRÉ-ESCOLAS (CONFORME ABORDADO NO PRIMEIRO EIXO DA ESTRATÉGIA).

ficar restritas a ele. Elementos como visitação familiar para educação parental, assistência e cuidados à criança e ações de saúde pré/pós-natal são consideradas algumas das medidas complementares mais importantes em uma política de primeira infância mais abrangente.

Para além dos desafios voltados para a primeira infância, políticas intersetoriais focadas na infância, na adolescência e na juventude também são essenciais para se combater adversidades que prejudicam não só a trajetória escolar, mas todas as dimensões da vida de milhares de crianças e jovens brasileiros. Por exemplo, 21,2% das crianças nascidas no País são filhas de uma adolescente de até 19 anos¹³³ e pesquisas mostram que, para além do fator ‘gravidez’, um dos principais motivos da evasão escolar no ensino médio está relacionado à inserção do jovem no mundo do trabalho, seja por necessidade ou interesse.

Assim, ações de combate à gravidez precoce e programas de apoio financeiro a jovens de baixa renda são exemplos de políticas públicas importantes, que não estão apenas no âmbito da política educacional e são essenciais para assegurar que os alunos não se afastem da escola. O País, infelizmente, tem sido pouco efetivo em alterar um quadro grave de abandono e evasão nos últimos 20 anos, conforme já apresentado na seção sobre o cenário educacional brasileiro¹³⁴.

133 MINISTÉRIO DA SAÚDE - DATASUS/SINASC (SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE NASCIDOS VIVOS). 2016.

134 O ESTUDO ‘POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUÇÃO DO ABANDONO E EVASÃO ESCOLAR DE JOVENS’, COORDENADO POR RICARDO PAES DE BARROS EM 2017, EXPLORA A FUNDO TAL PROBLEMA E IDENTIFICA QUE, A DESPITO DE INÚMERAS AÇÕES QUE FORAM DESENCADEADAS PELAS REDES DE ENSINO BRASILEIRAS PARA INCIDIR SOBRE ELE, O CENÁRIO DO ABANDONO E EVASÃO NO ENSINO MÉDIO AINDA É CRÍTICO. DISPONÍVEL EM: <[HTTP://CESTA.ORG.BR/WP-CONTENT/UPLOADS/2017/09/POL%3ADITICAS-P%3ABABICAS-PARA-A-REDU%3A7%3A30-DO-ABANDONO-E-EVAS%3A30-ESCOLAR-DE-JOVENS.PDF](http://cesta.org.br/wp-content/uploads/2017/09/POL%3ADITICAS-P%3ABABICAS-PARA-A-REDU%3A7%3A30-DO-ABANDONO-E-EVAS%3A30-ESCOLAR-DE-JOVENS.PDF)>.

Diante desse cenário e considerando o diagnóstico apresentado, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 12. Promover políticas setoriais e intersetoriais, com ênfase especial à primeira infância e nas políticas para os adolescentes e juventudes, para assegurar que todas as crianças e jovens ingressem e se mantenham na escola em condições de aprender.

- Com base no marco legal da primeira infância, criar política nacional intersetorial que articule prioritariamente educação, saúde e assistência social, para apoiar os Municípios na oferta de programas para o desenvolvimento infantil, que contemplem, dentre outros: (i) visitação familiar, (ii) educação parental, (iii) ações voltadas à saúde e à nutrição e (iv) ações de cuidado e assistência voltadas às mães e às crianças.

- Criar políticas de aproximação das famílias à vida escolar das crianças e jovens, principalmente em regiões de alta vulnerabilidade social.

- Reorganizar os programas de combate à evasão dos jovens nas redes de ensino, reconhecendo a necessidade de se desencadear um conjunto de políticas intersetoriais que envolvem, entre outros aspectos, educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, trabalho e apoio financeiro.

3.4. POLÍTICAS PRIORITÁRIAS PARA O INÍCIO DA GESTÃO FEDERAL 2019-2022

Para dar início à implementação da estratégia apresentada em âmbito nacional, sugere-se a seguir um conjunto de **sete políticas prioritárias a serem desencadeadas pelo governo federal já no começo da próxima gestão**.

Importante destacar que as medidas aqui propostas para o governo federal não visam sugerir uma lógica intervencionista de ação. As recomendações seguem em linha com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), segundo a qual à União cabe a coordenação da política nacional, exercendo função normativa, supletiva e redistributiva. Ou seja, **com exceção àquilo que é de atribuição direta da União (como por exemplo a organização do sistema, os mecanismos de financiamento e a formação inicial de professores), as demais ações propostas estão ancoradas no princípio da coordenação, indução e apoio para criação de melhores condições, para que as redes de ensino liderem os esforços de execução das**

políticas educacionais junto as suas escolas.

Acreditamos que se as políticas aqui indicadas forem de fato priorizadas e estabelecidas como o início de um processo de implementação da estratégia de médio-longo prazo proposta, os próximos governos darão um passo fundamental para que o País avance no sentido de uma educação significativamente melhor para todas as crianças e jovens brasileiros.

PRIORIDADES PARA O GOVERNO FEDERAL 2019-2022: INÍCIO DA ESTRATÉGIA

1) PROFESSOR: CARREIRA E FORMAÇÃO

Reestruturar o conjunto das políticas docentes, visando promover significativa valorização e profissionalização da carreira de professor, com destaque para:

- Estabelecer um Marco Referencial Docente nacional com a definição de conhecimentos e competências profissionais esperados de todo professor, como forma de nortear o conjunto das políticas docentes nas redes de ensino.
- Com base no Marco Referencial Docente nacional, reformular as estruturas curriculares (criando uma Base Nacional de Formação) e o sistema de regulação dos cursos de Pedagogia e licenciaturas, a fim de aproximar a formação inicial de professores às demandas da prática pedagógica e da BNCC.
- Criar mecanismos de certificação nacional para o ingresso na carreira, de forma a garantir os conhecimentos mínimos necessários para o início do exercício da profissão.
- Estabelecer diretrizes que orientem as redes de ensino na reestruturação e fortalecimento das carreiras de professo-

res: critérios de ingresso, melhorias salariais, estágio probatório, estrutura de progressão e planos de carreira, regimes de contratação e políticas de formação continuada.

- Com base nas diretrizes, criar programa de apoio e indução do MEC às reformulações das carreiras docentes nas redes de ensino.

2) EFETIVAÇÃO DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR EM TODAS AS REDES DE ENSINO

Oferecer apoio e incentivo às redes para a implementação da BNCC da educação infantil e do ensino fundamental, de modo a garantir a oferta de recursos e programas pedagógicos essenciais em todas as redes de ensino, com destaque para:

- Dar continuidade à atual política de coordenação e apoio ao processo de adaptação/construção dos currículos estaduais e municipais (em regime de colaboração).
 - Para os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), dar particular atenção à introdução de inovações que reconheçam os desafios específicos dessa etapa.
- A partir da BNCC-EI, coordenar e apoiar o fortalecimento da qualidade do atendimento nas creches e pré-escolas, por meio da redefinição e indução de parâmetros nacionais de atendimento.
- No ensino fundamental, apoiar e induzir o fortalecimento de elementos essenciais para a gestão pedagógica das redes (com ações de apoio diferenciadas dependendo do estágio

de cada uma), com ênfase em garantir a disponibilização de:

- Materiais de apoio de qualidade para alunos e professores (incluindo referências de práticas pedagógicas e recursos digitais, planos de aula e sequências didáticas), com formação específica aos docentes para sua implementação;
 - Programas de formação continuada visando o aprimoramento da prática pedagógica à luz dos novos currículos e dos materiais;
 - Avaliações processuais de aprendizagem atreladas ao currículo, que contemplem um processo ágil de devolutiva dos resultados com fácil leitura pelos professores e gestores escolares;
 - Materiais e programas de reforço e recuperação bem estruturados e políticas efetivas de correção de fluxo.
- Adaptar políticas nacionais de natureza pedagógica à BNCC, como o Programa Nacional do Livro Didático, as políticas de disponibilização de recursos digitais e as avaliações externas (ANA, Prova Brasil/SAEB).

3) PRIMEIRA INFÂNCIA: POLÍTICA INTERSETORIAL

Instituir política nacional intersetorial para a primeira infância, por meio de ações complementares às políticas de educação infantil, com destaque para:

- Com base no marco legal da primeira infância, criar política nacional intersetorial que articule prioritariamente educação, saúde e assistência social, para apoiar os Municípios na oferta de programas para o desenvolvimento infantil, que contemplem, dentre outros:
 - (i) visitação familiar;
 - (ii) educação parental;
 - (iii) ações voltadas à saúde e à nutrição e;
 - (iv) ações de cuidado e assistência voltadas às mães e às crianças.

4) ALFABETIZAÇÃO

Aprimorar a política nacional de alfabetização na idade certa, tendo a indução do regime de colaboração entre Estados e Municípios como premissas da atuação federal, com destaque para:

- Em articulação com as ações de apoio à implementação da BNCC, aprimorar a política nacional de alfabetização, tendo como princípio norteador o fortalecimento do regime de colaboração entre Estados e Municípios para:
 - (i) Garantir ou fortalecer a oferta de recursos pedagógicos específicos para o processo de alfabetização em todas as redes;
 - (ii) Apoiar ações de formação continuada específica aos atuais professores alfabetizadores;

(iii) Apoiar a formação dos atuais gestores escolares (diretores e coordenadores pedagógicos) dos anos iniciais do ensino fundamental.

(iv) Apoiar a oferta de programas de reforço e recuperação para alunos que já deveriam estar alfabetizados.

(v) Introduzir incentivo financeiro aos Municípios vinculado a avanços nos resultados de alfabetização;

(vi) Estabelecer ações de apoio financeiro e técnico adicionais às redes que possuem piores resultados de alfabetização, no intuito de que melhorem seus resultados.

5) NOVA PROPOSTA DE ESCOLA PARA O ENSINO MÉDIO

Aprimorar a política de fomento à expansão da jornada escolar e coordenar/apoiar os Estados na reorganização da estrutura de funcionamento do ensino médio no sentido da diversificação curricular a ser definida pela BNCC, com destaque para:

- Apoiar e induzir a expansão de escolas de ensino médio em tempo integral, priorizando as escolas de maior vulnerabilidade socioeconômica, fazendo da ampliação da carga horária um elemento viabilizador de uma nova proposta de escola que seja capaz de tornar a experiência escolar mais atrativa e melhorar os resultados de aprendizagem dos alunos.
- Dar continuidade ao processo de definições acerca da nova estrutura do ensino médio, dando apoio financeiro e técnico aos Estados para a implementação das mudanças, com

ênfase para:

(i) continuar o processo de discussões a respeito da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio;

(ii) concomitante às definições da BNCC do Ensino Médio, dar continuidade à atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio;

(iii) estruturar programa de apoio à implementação da reforma do ensino médio nos Estados, dando suporte de ordem técnica e financeira;

(iv) promover amplo fortalecimento da oferta de educação profissional no País, com o intuito de ampliar a participação dos jovens, garantir a qualidade dos cursos e a relação com o mundo do trabalho.

- À luz do avanço do novo ensino médio, ampliar as discussões sobre os desafios do modelo pedagógico do ensino fundamental anos finais, no sentido de fomentar soluções para uma nova proposta de escola nessa etapa.

6) GOVERNANÇA E GESTÃO DAS REDES

Reestruturar as regras de governança do sistema educacional a partir da criação de um Sistema Nacional de Educação e criar política de apoio à melhoria da qualidade da gestão em todos os níveis, com destaque para:

- Estabelecer de maneira mais clara as competências e atribuições de cada ente federativo. Dentre as principais mu-

danças:

- Atribuir a cada Estado, além da provisão direta que lhe é incumbida, função de coordenação da educação ofertada pelas redes municipais e apontar elementos que devem ser prioritariamente providos em âmbito estadual em parceria com Municípios (ex: currículo, materiais pedagógicos, concursos, avaliações externas, seleção e formação das equipes de gestão escolar e programas de formação continuada para professores).
- Definir que cada UF deve planejar e definir de forma pactuada entre o Estado e seus Municípios a responsabilidade da oferta do ensino fundamental, assim como os critérios para a autonomia dos sistemas de ensino municipais.
- Reforçar e qualificar as funções que já cabem à União (funções supletiva e redistributiva, normativa e de planejamento e avaliação), evitando papel do MEC como executor de políticas de responsabilidade das redes.
- Criar instâncias permanentes de pactuação entre os entes, atribuindo a elas definições sobre a política educacional de cada UF e/ou da União:
 - Unificar as instâncias de pactuação federativa existentes em um espaço tripartite (União, Estados e Municípios) que, dentre outras atribuições, deverá estabelecer parâmetros nacionais de qualidade para a oferta da educação básica, dando referências para todas as redes de ensino sobre suas políticas educacionais.

- Criar ou fortalecer, em cada UF, instâncias bipartites que devem, dentre outras, pactuar as definições de atuação dos Estados e seus Municípios na oferta educacional, estabelecer parâmetros estaduais da qualidade da oferta da educação (em linha com parâmetros nacionais) e estimular o regime de colaboração entre os entes.
- Criar mecanismos de incentivo à implantação de práticas colaborativas entre entes, dentre elas o regime de colaboração entre Estado e seus Municípios para apoio técnico efetivo e a maior institucionalidade à possibilidade de constituição de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) entre Municípios.
- Aprimorar a gestão administrativa e orçamentária do Ministério da Educação, para que consiga atuar com mais ênfase como coordenador do sistema e melhor executar as políticas nacionais prioritárias.
- Criar política de apoio e indução à melhoria da gestão das Secretarias municipais e estaduais.

7) FINANCIAMENTO: MAIS REDISTRIBUIÇÃO E INDUÇÃO PARA A QUALIDADE

Realizar alterações legais nos mecanismos de financiamento da educação básica, em especial no Fundeb, tornando-os mais eficientes, redistributivos e indutores de qualidade, com destaque para:

- Tornar o Fundeb um instrumento de financiamento permanente, tornando-o mais redistributivo por meio de alterações nas regras de redistribuição intraestadual do fundo e nos

critérios para recebimento da complementação da União, além da ampliação do valor dessa complementação para elevar o patamar mínimo de investimento por aluno.

- Introduzir critérios socioeconômicos e de disponibilidade de recursos nas ponderações do Salário Educação e das linhas de transferências legais da União, visando promover maior equidade no financiamento da educação.
- Revisar, de forma pactuada, as transferências voluntárias, introduzindo princípios de redistribuição e de indução de boas práticas educacionais (ex. adoção de políticas educacionais essenciais e regime de colaboração entre entes).
- Reavaliar criteriosamente os gastos do Ministério e das Secretarias de Educação, visando destinar mais recursos para as políticas prioritárias apontadas nesta estratégia.
- Ampliar o investimento por aluno na educação básica, criando condições mínimas para todas as redes assegurem os parâmetros estabelecidos de qualidade da política educacional.

Reformular as regras de distribuição do ICMS entre os Estados e seus Municípios, atrelando parte da parcela distribuída aos Municípios a avanços nos resultados educacionais, de modo a incentivar politicamente melhorias na aprendizagem.

- Garantir que em uma futura Reforma Tributária estejam presentes mecanismos de indução de melhorias nos resul-

tados educacionais.

1. CONCLUSÃO

Conforme apresentado ao longo desse documento, **a necessidade de se avançar com uma estratégia sistêmica para a educação básica brasileira surge como resposta ao cenário atual do setor.** Nossas crianças e jovens, por mais que de modo geral estejam indo para a escola, não estão aprendendo o quanto deveriam. Temos um desafio enorme, que só será superado com uma estratégia robusta, que parta de uma visão holística e realize mudanças estruturantes informadas pelas pesquisas, conhecimento teórico acumulado e experiências de sucesso nacionais e internacionais.

É nesse sentido que **este documento objetivou apresentar uma proposta de estratégia para a educação básica**, de modo a servir de referência para que os próximos governantes possam aproveitar a curta janela de oportunidade que os primeiros meses de gestão oferecerão para a introdução de uma agenda de transformações ambiciosas.

Ressalta-se, por fim, que **a força da estratégia delineada está não só no conteúdo individual de cada proposta apresentada, mas sim na articulação entre elas.** Posto de outra forma, se isoladamente muitas das diretrizes e prioridades não representam tamanha novidade para quem acompanha e participa do debate educacional brasileiro, **é na conexão e na coerência entre as partes que está, precisamente, aquilo que entendemos ser inovador.** Afinal, como argumentado, só assim acreditamos ser possível reverter um cenário tão desafiador na educação e avançarmos rumo a um futuro melhor para o Brasil e para todos os brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Miriam et al. *Juventudes na Escola, Sentidos e Busca: Por que frequentam?* 1ª Ed. Brasília: Flacso - Brasil, OEI, MEC, 2015. Disponível em: <http://flacso.org.br/files/2015/11/LIVROWEB_Juventudes-na-escola-sentidos-e-buscas.pdf>.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. *Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo*. Instituto Natura, 2017. Disponível em: <<http://www.institutonatura.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Relatorio-Ceara-AF-Web.pdf>>.

ALTENFELDER, Anna Helena. *Formação continuada como parte integrante da atividade docente: um olhar da perspectiva da cotidianidade*. v.4, n.2. CENPEC - Centro de Estudos e Pesquisas Em Educação, Cultura e Ação Comunitária, 2014. Disponível em: <<http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/298/281>>.

ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. 1ª Ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2017.

BANCO MUNDIAL. *Índice de GINI*. 2016. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI/?end=2015&start=1979&view=chart&year_high_desc=true>.

BANCO MUNDIAL. *Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil*. v. 1: Síntese. 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>.

BANCO MUNDIAL e FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL - Publicação conjunta. *Metas de Desenvolvimento numa Era de Mudança Demográfica: Relatório de Monitoramento Global 2015/2016*. 2017. Disponível em: <<http://pubdocs.worldbank.org/en/919011444230139793/GMR-Overview-and-Exec-Summary-Portuguese.pdf>>.

BARBER, Michael; CHIJIJOKE, Chinezi; MOURSHED, Mona. *How the world's most improved school systems keep getting better*. 1ª. Ed. McKinsey & Company - Social Sector, 2010. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/social%20sector/our%20insights/how%20the%20worlds%20most%20improved%20school%20systems%20keep%20getting%20better/how_the_worlds_most_improved_school_systems_keep_getting_better.ashx>.

BARBER, Michael; MOURSHED, Mona. *How the world's best-performing school systems come out on top*. McKinsey & Company - Social Sector, 2007. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/social%20sector/our%20insights/how%20the%20worlds%20best%20performing%20school%20systems%20come%20out%20on%20top/how_the_world_s_best-performing_school_systems_come_out_on_top.ashx>.

BATISTA, Antônio Augusto Gomes et al. *Políticas para o ensino médio: o caso de quatro estados*. v. 6, n. 2. CENPEC - Centro de Estudos e Pesquisas Em Educação, Cultura e Ação Comunitária. 2016. Disponível em: <<http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/359/371>>.

BETTINGER, Eric; LICHAND, Guilherme; MADEIRA, Ricardo. *Effect of SMS-Messaging on Student Attendance in Brazil*. 2016.

BRANDÃO, Júlia Barbosa. *O rateio de ICMS por desempenho de Municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13149/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Julia%20Brand%C3%A3o%20vers%C3%A3o%20final%20site%20biblioteca.pdf>>.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Capítulo III, Artigos 205 e 209.

BRASIL. *LEI Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>.

BRUNS, Barbara; LUQUE, Javier. *Great Teachers: How to Raise Student Learning In Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial, 2014. Disponível em: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/Great_Teachers-How_to_Raise_Student_Learning-Barbara-Bruns-Advance%20Edition.pdf>.

BRYK, Anthony et al. *Learning to Improve: How America's Schools Can Get Better at Getting Better*. Harvard Education Press, 2015.

CAPAR, Gulfer; TARIM, Kamuran. *Efficacy of the Cooperative Learning Method on Mathematics Achievement and Attitude: A Meta-Analysis Research*. 2015. Disponível em: <<https://eric.ed.gov/?id=EJ1060189>>.

CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL. *Pernam-*

buco, uma referência para a educação integral no ensino médio. Centro de Referências em Educação Integral. 24 jun. 2015. Disponível em: **<<http://educacaointegral.org.br/experiencias/pernambuco-referencia-para-educacao-integral-ensino-medio/>>.**

DURLAK, Joseph A.; WEISSBERG, Roger P.; DYMNIKI, Allison B.; TAYLOR, Rebecca D.; SCHELLINGER, Kriston B. *The Impact of Enhancing Students' Social and Emotional Learning: A Meta-Analysis of School-Based Universal Interventions.* Volume 82, Issue 1. SRCD - Society For Research In Child Development, 2011. p. 405-432. Disponível em: **<<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-8624.2010.01564.x>>.**

ESTÚDIO ABC. *O Brasil está pronto para a indústria 4.0?* Exame. 07 jul. 2017. Disponível em: **<<https://exame.abril.com.br/tecnologia/o-brasil-esta-pronto-para-a-industria-4-0/>>.**

FULLAN, Michael. *Large scale reform comes of age.* Springer Science Business Media B.V. 2009. Disponível em: **<<http://michaelfullan.ca/wp-content/uploads/2016/06/13396080790.pdf>>.**

FULLAN, Michael; HARGREAVES, Andy. *Professional Capital: Transforming Teaching in Every School.* Teachers College, Columbia University. 2012.

FUNDAÇÃO CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa de Residência Pedagógica.* Brasília, 2018. Disponível em: **<<http://www.capes.gov.br/educacao-basica/programa-residencia-pedagogica>>.**

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO e BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Pesquisa: Edu-*

cação Infantil no Brasil – Avaliação Qualitativa e Quantitativa. 2010. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/eixostematicos/educacaoinfantil/DoQueTrata.html>>.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL e MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *O Programa Mais Educação: Relatório de Avaliação Econômica e Estudos Qualitativos*. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.redeitausocialdeavaliacao.org.br/wp-content/uploads/2015/11/sintese_Mais_Educacao_impacto-quali_20151118.pdf>.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, *Avaliação Econômica: Programa Escola Integrada - Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte*. 2015. Disponível em: <https://www.redeitausocialdeavaliacao.org.br/wp-content/uploads/2015/06/sumario_escolaintegrada-BH_20150603.pdf>.

FUNDAÇÃO LEMANN. *Pesquisa Conselho de Classe*. 1ª. ed. 2015. Disponível em: <<https://fundacaolemann.org.br/materiais/conselho-de-classe-1a-edicao>>.

FUNDAÇÃO LEMANN e ITAÚ BBA. *Excelência com Equidade*. 2015. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/estudo/excelencia-com-equidade/>>.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. *Pesquisa: Primeira Infância - Creche. Necessidades e Interesses de Famílias e Crianças*. São Paulo: Pesquisa: IBOPE. 2017. Disponível em: <https://issuu.com/fmcsv/docs/livro_ibope_interativo_final/1?ff=true&e=3034920/55030073>.

FUSCO, Cláudia; ALENCAR, Lucas. *Mapa compara o tamanho dos*

estados brasileiros à extensão de outros países. Galileu. 15 abr. 2016. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/Urbanidade/noticia/2016/04/mapa-compara-o-tamanho-dos-estados-brasileiros-extensao-de-outros-paises.html>>.

GATTI, Bernardete A. *Avaliação: Contexto, História e Perspectivas.* Fundação Carlos Chagas, 2014. Disponível em: <<http://www.olhares.unifesp.br/index.php/olhares/article/view/202>>.

GATTI, Bernardete A. *Formação de professores no Brasil: características e problemas.* v. 31, n. 113. Ed. Educ. Soc., Campinas, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/16.pdf>>.

GATTI, Bernardete A. *Reconhecimento social e as políticas de carreira docente na educação básica.* Ed. Cadernos de Pesquisa v.42 n.145 p.88-111, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v42n145/07.pdf>>.

GATTI, Bernardete A.; NUNES, Marina Muniz Rossa. *Formação de Professores para o Ensino Fundamental: Estudo de Currículos das Licenciaturas em Pedagogia, Língua Portuguesa, Matemática e Ciências Biológicas.* Volume 29. ed. Fundação Carlos Chagas, 2009.

GREEN, Elisabeth. *Building a Better Teacher.* 1ª. ed., 2014.

HANUSHEK, Eric. *School Resources and Student Performance.* Cap. 2. In: BURTLESS, Garry. *The effect of school resources on student achievement and adult success.* Ed.: Washington, DC: The Brookings Institution, 1996.

HANUSHEK, Eric; WOESSMANN, Ludger. *The Knowledge Capital*

of Nations: Education and the Economics of Growth. 2015.

HATTIE, John. *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*. 1ª. Ed. Londres: Routledge, 2008.

HECKMAN, James J. *Skill formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*. 2016. v.312. Disponível em: http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_Science_v312_2006.pdf.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censos Demográficos*. 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros*, 2014.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua*. 2015 e 2016.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese dos Indicadores Sociais 2017*.

IGEL, Charles C. *The effect of cooperative learning instruction on K-12 student learning: A meta-analysis of quantitative studies from 1998 to 2009*. University of Virginia. 2010.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TELXEIRA - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Censo Escolar 2017*. Brasília, 2018.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDU-

CACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Questionário Prova Brasil 2015*. Brasília, 2016.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Estatísticas da Educação Básica no Brasil*. Brasília, 1996. Disponível em: **<<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Estat%C3%ADsticas+da+educa%C3%A7%C3%A3o+b%C3%A1sica+no+Brasil/e2826e-0e-9884-423c-a2e4-658640dfff90?version=1.1>>**.

INSTITUTO INSPIRARE. *Nossa Escola em (Re)Construção*. 2017. Disponível em: **<<http://porvir.org/nossaescola/>>**.

INSTITUTO NATURA. *Análise dos modelos de Escola em Tempo Integral de Pernambuco*. 2017. Disponível em: **<<http://www.institutonatura.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Estudo-Escola-em-Tempo-Integral.pdf>>**.

IOSCHPE, Gustavo. *A ignorância custa um mundo: O valor da educação no desenvolvimento do Brasil*. 2ª. ed. Objetiva, 2004.

KOWALTOWSKI, Doris C. C. K. *Arquitetura Escolar: o projeto do ambiente de ensino*. Ed.: Oficina de Textos, 2011.

LEME, Maria Carolina da Silva; LOUZANO, Paula; PONCZEK, Vladimir; SOUZA, André Portela. *The Impact of Structured Teaching Methods on the Quality of Education in Brazil*. Working Paper 025. REAP - Rede de Economia Aplicada, 2012. Disponível em: **<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.459.36&rep=rep1&type=pdf>>**.

LOUZANO, Paula; ROCHA, Valéria; MORICONI, Gabriela Miranda;

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Quem quer ser professor? Atratividade, seleção e formação docente no Brasil*. v. 21, n. 47. São Paulo, 2010. p. 543-568. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1608/1608.pdf>>.

LUTZ, Wolfgang; CRESPO, Jesús Cuaresma; ABBASI SHAVAZI, Mohammad Jalal. *Demography, education, and democracy: Global trends and the case of Iran*. *Population and Development Review*. 2010. p. 253-281. Volume 36, Issue 2. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1728-4457.2010.00329.x>>.

MADURO JUNIOR, Paulo Rogerio Rodrigues. *Taxas de matrícula e gastos em educação no Brasil*. Escola de Pós-Graduação Em Economia - EPGE Fundação Getúlio Vargas, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/110/2284.pdf?sequence=1>>.

MELLO, Guiomar Namó (Org.). *Formação inicial de professores para a educação básica: uma (re)visão radical*. Ed. 14(1) São Paulo em Perspectiva, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n1/9807.pdf>>.

MELLO-NETO, Ruy et al. *Ensino médio na rede estadual de Pernambuco: educação integral e pacto de gestão por resultados*. v. 6, n. 2. ed.: CENPEC - Centro de Estudos e Pesquisas Em Educação, Cultura e Ação Comunitária. 2016. Disponível em: <<http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/363>>.

MENEZES-FILHO, Naércio. *Educação e desigualdade*. In LISBOA, Marcos e MENEZES-FILHO, Naércio. *Microeconomia e sociedade no Brasil*. Contra Capa Ed. 2001.

MENEZES-FILHO, Naercio. *Os Determinantes do Desempenho Escolar do Brasil*. Ed.: Instituto Futuro Brasil, Ibmecc-SP e FEA-USP, 2007. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/f4e8070a-8390-479c-a532-803bbf14993a.pdf>>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/paraqualvol2.pdf>>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/formacao/30000-uncategorised/55951-politica-de-fomento-a-implementacao-de-escolas-de-ensino-medio-em-tempo-integral-emi>>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid)*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pibid>>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa de Inovação Educação Conectada*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/30000-uncategorised/57671-plataforma-integrada>>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Novo Ensino Médio - Dúvidas*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=40361>>.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *DATASUS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC)*. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www2>>.

datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=060702>.

MOVIMENTO PELA BASE NACIONAL COMUM, (Org.). *Benchmarking de Implementação de Currículos Nacional e Internacional e Bases Nacionais*. 2018. Disponível em: <**<http://movimentopelabase.org.br/benchmarks-internacionais/>**>.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Education at Glance 2017*. Disponível em: <**https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en#page1**>.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *PISA Effective Teacher Policies*. 2018. Disponível em: <**<http://www.oecd.org/pisa/effective-teacher-policies-9789264301603-en.htm>**>.

OLIVEIRA, João Batista Araujo e et al. *Educação baseada em evidências: Como saber o que funciona em educação*. Instituto Alfa e Beto. 2015. Disponível em: <**http://www.alfaebeto.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Instituto-Alfa-e-Beto_EBE_2015.pdf**>.

OLIVEIRA, João Batista Araujo e. *O sucesso de Sobral*. Instituto Alfa e Beto. 2013. Disponível em: <**<http://alfaebeto.org.br/wp-content/uploads/2015/12/Sobral-IAB-20150106.pdf>**>.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Plataforma Agenda 2030: Acelerando as transformações para a Agenda 2030 no Brasil*. 2018. Disponível em: <**<http://www.agenda2030.com.br/>**>.

PAES DE BARROS, Ricardo et al. *Determinantes do desempenho*

educacional no Brasil. Rio de Janeiro. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001. p. 1-42. V.31, n.1. Disponível em: **<<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/159/94>>**.

PAES DE BARROS, Ricardo et al. *Políticas públicas para redução do abandono e evasão escolar de jovens*. Fundação Brava, Instituto Unibanco, Insper, Instituto Ayrton Senna, 2017. Disponível em: **<<http://gesta.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Políticas-Publicas-para-reducao-do-abandono-e-evasao-escolar-de-jovens.pdf>>**.

SANTOS, Daniel; PRIMI, Ricardo. *Desenvolvimento socioemocional e aprendizado escolar: Uma proposta de mensuração para apoiar políticas públicas: Resultados preliminares do Projeto de medição de competências socioemocionais no Rio de Janeiro*. 1ª. ed. São Paulo. OCDE - Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Instituto Ayrton Senna, Secretaria de Educação do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: **<<http://educacaosec21.org.br/wp-content/uploads/2013/07/desenvolvimento-socioemocional-e-aprendizado-escolar.pdf>>**.

SETUBAL, Maria Alice; BATISTA, Antônio Augusto Gomes. *Seleção velada em escolas públicas: práticas, processos e princípios geradores*. 2015. Disponível em: **<<http://www.scielo.br/pdf/ep/v41n1/1517-9702-ep-41-1-0137.pdf>>**.

SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga. *Efeito de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental*. Cadernos de Pesquisa v.43 n.149. ed. [S.l.: s.n.], 2013. 492-517 p. Disponível em: **<https://www.researchgate.net/publication/260768633_Effects_of_schools_and_municipalities_in_the_quality_of_basic_education>**.

SOARES, José Francisco. *Educação, Desigualdade e Pobreza*. Funda-

ção Roberto Marinho - Canal Futura e IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 2014. Disponível em: <http://www.maletafutura.org.br/docs/caderno_artigos_digital.pdf>.

SOARES, José Francisco. *Quality and equity in Brazilian basic education: facts and possibilities*. Oxford Studies in Comparative Education. Oxford, UK, 2003. p. 61-88. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/oxford/3_chico.pdf>.

TANNO, Claudio Riyudi. *Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)*. Estudo Técnico Nº 24/2017-CONOF/CD. 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/audiencias-publicas/ClaudioRiyudiTannoAvaliaodeprogramas_FUNDEB_CAQ_17Out2017.pdf>.

TRAJTENBERG, Manuel. *AI as the next GPT: a Political-Economy Perspective*. NBER Working Paper No. 24245. 2018. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w24245>>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2018*. Ainda não divulgado.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2017*. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario_brasileiro_da_educacao_basica_2017_com_marcadores.pdf>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *De Olho nas Metas: Primeiro relatório de acompanhamento das 5 Metas do movimento Todos Pela Educação*. 2008. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/1a60588b-054d-4422-9a4f-0f009d7b2039.pdf>>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Educação em Debate*. 2012. Disponível em: <[https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/educacao_debate_completo_\(1\).pdf](https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/educacao_debate_completo_(1).pdf)>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Ensino Médio: o que querem os jovens?* Apoio: BID, Itaú BBA. Realização: Multifocus, 2017. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/relatorio_pesquisa_juventude.pdf>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *O que pensam os professores brasileiros sobre a tecnologia digital em sala de aula?* Parceiros: BID, Instituto Natura, Itaú BBA, Fundação Telefônica. Realização: Datafolha e Dinamo. 2017. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/final_pesquisa_professores_e_tecnologia.pdf>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO e FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Formação Continuada de Professores: contribuições da literatura baseada em evidências*. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/fcc_formacao_continuada_de_professores.pdf>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO e ITAÚ SOCIAL. *Pesquisa Ibope com 2.160 professores, representativa em território nacional. Realizada em 2018, referenciada neste documento como: "Percepção dos Professores Brasileiros"*. 2018. Ainda não divulgada.

UNESCO, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Repetition rate by grade*. 2018. Disponível em: **<<http://uis.unesco.org/node/334783>>**.

VEGAS, Emiliana; COFFIN, Chelsea. *When education expenditure matters: an empirical analysis of recent international data*. The University Of Chicago Press Books, 2013. Disponível em: **<<https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/680324>>**.

VINHA, Telma et al. *O Clima escolar e a convivência respeitosa nas instituições educativas*. Estudos em Avaliação Educacional. v. 27, n. 64, p. 96-127. São Paulo, 2016.

