



TODOS
PELA
EDUCAÇÃO

Todos Pela Educação

Dezembro/2018

3ª edição

EDUCAÇÃO *JÁ*

Uma proposta suprapartidária de estratégia para
a Educação Básica brasileira e prioridades para
o Governo Federal em 2019-2022

VERSÃO PARA DEBATE

O Todos Pela Educação busca contribuir para o avanço das políticas públicas educacionais.

SOBRE O TODOS PELA EDUCAÇÃO

O 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. Sua atuação 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 à sua efetivação.

Especialistas envolvidos na construção do documento:

Coordenação e Redação*

Priscila Cruz
Olavo Nogueira Filho
Gabriel Corrêa
Thaiane Pereira

Colaboradores**

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

Painel de Leitura Crítica***

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

Outros especialistas e profissionais que contribuíram para a construção desse documento, com revisões e sugestões de melhorias:

Alejandra Velasco
Alexandre Schneider
Alexsandro Santos
Alice Ribeiro
Ana Inoue
Ana Maria Diniz
André Lázaro
Angela Dannemann
Anna Maria Chiesa
Anna Penido
Beatriz Abuchaim
Bernardete Gatti
Caio Callegari
Caio Sato
Camila Pereira
Caroline Tavares
Carlos Eduardo Sanches
Carlos Lordelo
Carlos Ragazzo
Carmen Neves
Cesar Callegari
Claudia Griboski
Cleuza Repulho
Cisele Ortiz
Daniel Vargas

David Boyd
David Saad
Denis Mizne
Eduardo Deschamps
Eliziane Gorniak
Fernando Botelho
Fernando Rufino
Francisco Cordão
Guilherme Lacerda
Guiomar Namo de Mello
Haroldo Rocha
Heloisa Morel
Herman Voorwald
Igor Lima
Jair Ribeiro
João Batista Oliveira
João Marcelo Borges
João Paulo Bachur
Jorge Carvalho
José Francisco Soares
Juliana de Souza
Karina Fasson
Liliane Garcez
Marcia Ferri
Maria Helena Guimarães

Maria Inês Fini
Maria Laura Lopes
Maria Malta Campos
Mônica Franco
Mônica Pinto
Patrícia Mota Guedes
Patrícia Vilas Boas
Paula Louzano
Renato Janine Ribeiro
Ricardo Henriques
Ricardo Madeira
Ricardo Martins
Ricardo Paes de Barros
Sandro Castro
Silvia Carvalho
Sônia Penin
Talita Nascimento
Teresa Pontual
Tereza Perez
Tonia Casarin
Úrsula Peres
Valéria Souza
Vanessa Yumi
Vital Didonet
Wilson Risolia

* Respectivamente: presidente executiva, diretor de políticas educacionais, gerente de políticas educacionais e coordenadora de projetos do Todos Pela Educação. O texto final é de exclusiva responsabilidade do Todos Pela Educação.

** Colaboração ativa na concepção do documento, nas discussões sobre seu conteúdo e nas revisões das diversas versões.

*** Consultas frequentes sobre o conteúdo do documento e revisões críticas detalhadas.

INFORMAÇÕES SOBRE OS COLABORADORES E INTEGRANTES DO PAINEL DE LEITURA CRÍTICA

- **Anna Helena Altenfelder**, pedagoga, mestre e doutora em Psicologia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e presidente do conselho do Cenpec (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária);
- **Binho Marques**, educador, ex-secretário da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do Ministério da Educação do governo Dilma Rousseff (PT), ex-governador do Acre pelo PT, ex-secretário municipal de educação de Rio Branco e ex-secretário estadual de educação do Acre na gestão Jorge Viana (PT);
- **Claudia Costin**, professora, diretora do Centro de Excelência e Inovação em Políticas Educacionais (CEIPE-FGV), ex-ministra da Administração e Reforma no governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), e ex-Secretária de Educação do Rio de Janeiro na gestão Eduardo Paes (à época PMDB);
- **Fernando Abrucio**, professor, cientista político e pesquisador do Departamento de Administração Pública da FGV (SP). Pesquisa temas nas áreas de Ciência Política, Administração Pública, Políticas Públicas e Política Comparada, com ênfase em questões relacionadas à Educação e às Relações Intergovernamentais.
- **José Henrique Paim**, economista, professor da FGV-Rio, ex-Ministro da educação do governo Dilma Rousseff (PT) e ex-presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- **Mariza Abreu**, professora, ex-Secretária de Educação do Rio Grande do Sul no governo Yeda Crusius (PSDB), ex-secretária municipal de educação de Caxias do Sul e ex-consultora legislativa da Câmara dos Deputados;
- **Maurício Holanda**, consultor legislativo da Câmara dos Deputados, ex-Secretário de Educação de Sobral e do Ceará nas gestões Cid Gomes (PSB/Pros) e Camilo Santana (PT);
- **Mozart Neves Ramos**, diretor de Articulação e Inovação do Instituto Ayrton Senna, ex-reitor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), ex-Secretário de Educação de Pernambuco na gestão Jarbas Vasconcelos (PMDB) e ex-membro do Conselho Nacional de Educação (2005-2014);
- **Naercio Menezes Filho**, economista, coordenador do Centro de Políticas Públicas (CPP) do Insper e professor da USP, com pesquisa essencialmente voltada à área da educação;
- **Maria Alice Setúbal**, socióloga, presidente do conselho da Fundação Tide Setúbal e foi coordenadora do programa de educação de Marina Silva (Rede) em 2014;
- **Priscila Cruz**, administradora pública e com formação em Direito, foi uma das fundadoras do Todos Pela Educação, onde exerce atualmente a função de presidente-executiva;
- **Washington Bonfim**, cientista político, ex-Secretário de Educação e de Planejamento de Teresina (PI) na gestão Firmino Filho (PSDB).

SUMÁRIO

EXECUTIVO

A urgência de algumas mudanças centrais tem ganhado destaque no debate público. Entre elas, a necessidade de melhorar decisivamente a qualidade da educação básica.

O Brasil vive atualmente um período crucial de sua história, marcado por múltiplas crises e por uma forte descrença da população na 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 decisivamente 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, considerando que **o início de novos mandatos usualmente traz oportunidades significativas para a implementação de mudanças estruturantes**.

Diante desse contexto, desde o início de 2018 o Todos Pela Educação lidera o **‘Educação Já!’**, uma iniciativa suprapartidária em parceria com outras organizações e especialistas do setor, 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**.

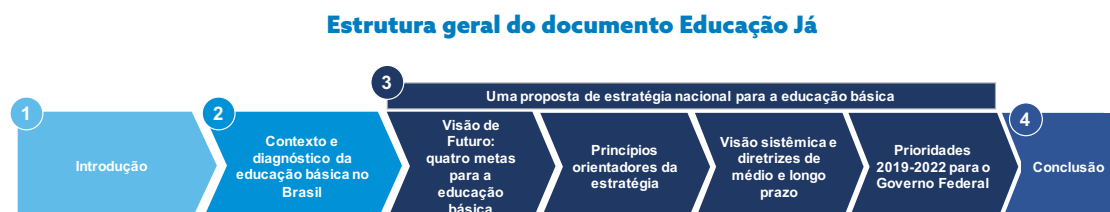
Para avançar nesse sentido, apresenta-se neste documento uma **proposta de estratégia nacional** informada pelas evidências, pelos conhecimentos consolidados pela literatura científica nacional e internacional, pelas mais recentes pesquisas nacionais de opinião junto a professores e alunos e por experiências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

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

ii. sugere, com base nas macrodiretrizes 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. Para além da qualificação do debate, sua finalidade é, principalmente, fornecer subsídios para aqueles que poderão dar início a um processo de mudança tão urgente para a educação básica brasileira e, acima de tudo, para o País.

Para se ater a seu objetivo, 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 cada uma das partes:



1. INTRODUÇÃO

- Contextualização do documento e apresentação de seus principais objetivos.
- Importância de a educação básica ser entendida como um direito individual de todos e como um pilar do desenvolvimento econômico e social do Brasil.
- Caracterização do momento atual como uma janela de oportunidades para mudanças estruturantes na educação.

2. CONTEXTO E DIAGNÓSTICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

- Apresentação de características e dimensões brasileiras como contexto para uma reflexão mais precisa sobre os desafios da política pública educacional.
- Apresentação do cenário atual da educação básica, no que diz respeito aos desafios de seus “objetivos-fim”: acesso, permanência e aprendizagem.
- Constatação de que as políticas educacionais brasileiras não têm tido força para garantir melhorias significativas em escala na qualidade da educação básica, em particular no que diz respeito aos indicadores de aprendizagem (nosso maior desafio).
- Diagnóstico segundo o qual o dilema de o País não conseguir prover educação de qualidade em escala pode, em grande medida, ser explicado a partir do entendimento de desafios de duas naturezas: uma de ordem técnica e outra de ordem política:

Desafios de natureza técnica:

- Políticas educacionais essenciais para a aprendizagem já consolidadas pela literatura não estão presentes em muitas das redes de ensino.
- Há frágil estrutura de gestão e implementação da política educacional em todos os níveis da federação.
- Falta uma estratégia nacional sistêmica que seja capaz de articular União, Estados e Municípios em torno de um projeto comum e que consiga promover alto grau de coerência entre as políticas educacionais adotadas.

Desafio de natureza política:

- Há baixo incentivo dos governantes para atuarem politicamente pela educação e efetivamente buscarem melhorias na aprendizagem dos alunos (o que inclusive, explica parte importante dos desafios de natureza técnica).

3. UMA PROPOSTA DE ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

3.1. Visão de Futuro: Quatro Metas para a Educação Básica

- A estratégia apresentada tem como norte um conjunto de quatro metas, que tratam de acesso, permanência e aprendizagem dos alunos. São elas:

Meta 1: Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola.

Meta 2: Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos.

Meta 3: Todo aluno com aprendizado adequado à sua série.

Meta 4: Todo aluno com o ensino médio concluído até os 19 anos.

3.2. Princípios Orientadores da Estratégia

- Seis princípios são elencados com vistas a tornar mais transparentes os valores e crenças que orientaram a elaboração da proposta:

Princípio 1: Aprendizagem para o desenvolvimento integral da pessoa.

Princípio 2: A definição de qualidade envolve necessariamente os conceitos de equidade e inclusão.

Princípio 3: Propostas informadas pelas evidências, conhecimento teórico acumulado, experiências de êxito e pesquisa representativas de opinião com professores e alunos.

Princípio 4: Professores são os mais importantes atores na promoção de uma educação de qualidade e, portanto, devem ser entendidos como centrais para uma mudança estruturante.

Princípio 5: Se queremos dar um salto de qualidade, a educação precisará também do apoio das outras áreas.

Princípio 6: Precisamos conciliar a resolução de uma agenda básica com as demandas contemporâneas.

3.3. Visão Sistêmica e Diretrizes de Médio e Longo Prazo

- Explanação sobre a importância de uma estratégia sistêmica para promoção de mudanças estruturantes. Afinal, não há bala de prata – é o efeito da interação entre diferentes medidas que consegue produzir impacto substancial.
- Apresentação da estratégia, que é organizada em três eixos articulados, com macrodiretrizes para a política educacional em todos os níveis de governo no médio e longo prazo (8 a 12 anos). Suas temáticas são:

Eixo 1: Fatores Intraescolares

- i. Base Nacional Comum Curricular: garantia de oferta de recursos e programas pedagógicos essenciais em todas as redes de ensino.
- ii. Professores: reestruturação das políticas docentes.
- iii. Gestão escolar: profissionalização das gestões escolares.

iv. Proposta pedagógica: nova proposta pedagógica para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio.

v. Tempo de aula: ampliação do ensino em tempo integral como forma de viabilizar uma nova proposta de escola.

vi. Infraestrutura das escolas: melhorias no ambiente escolar

Eixo 2: Viabilizadores em nível de sistema

vii. Governança federativa: reorganização do sistema a partir de um Sistema Nacional de Educação.

viii. Gestão das redes de ensino: fortalecimento da estrutura de gestão e da capacidade técnica do Ministério e Secretarias de Educação.

ix. Mecanismos de financiamento da educação básica: maior redistribuição no Fundeb e nas transferências do Governo Federal.

x. Mecanismos de indução de qualidade da educação básica: incentivos financeiros para melhoria de qualidade com equidade.

xi. Sistema de informação, avaliação e monitoramento: aprimorá-lo na avaliação do desempenho escolar e de condições de oferta das redes.

Eixo 3: Fatores Extraescolares

xii. Intersetorialidade: Políticas para Primeira Infância, Infância, Adolescência e Juventude.

3.4. Prioridades 2019-2022 para o Governo Federal

- Apresentação de um conjunto de sete medidas prioritárias a serem desencadeadas pelo Governo Federal, já no começo da próxima gestão. Há tanto medidas estruturantes, que estão sob responsabilidade direta da União e dão as bases para mudanças sistêmicas na educação básica, e medidas de apoio e indução às redes nas diferentes etapas da educação. Há no documento um detalhamento maior de cada uma das prioridades, mas de forma sucinta são:

1. Aprimorar a organização federativa na educação por meio da **regulamentação de um Sistema Nacional de Educação** (sistema de cooperação federativa), a fim de garantir **maior articulação entre União, Estados e Municípios e apoiar a melhoria da gestão** das Secretarias de Educação.

2. Realizar **alterações nos mecanismos de financiamento** da educação básica, em especial o Fundeb, tornando-os mais eficientes, redistributivos e indutores de qualidade, visando garantir em todas as redes ao menos condições básicas para a oferta educacional.

3. Oferecer apoio e incentivo às redes de ensino 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 elas.

4. Instituir **política nacional de valorização e profissionalização docente**, com abordagem sistêmica que envolva atratividade, formação e melhorias na carreira de professores.

5. Com base no Marco Legal da Primeira Infância, instituir política nacional que crie condições para viabilizar o **atendimento integral e integrado de qualidade às crianças de zero a seis anos no Brasil** (articulando, especialmente, Educação, Saúde e Assistência Social).

6. Redesenhar a **política nacional de alfabetização**, tendo a indução do **regime de colaboração** entre Estados e Municípios como premissa da atuação federal.

7. Avançar as discussões e definições já em andamento sobre a **reorganização do ensino médio** (mantendo a **diversificação curricular**, maior articulação da **formação técnica e profissional** e **ampliação da carga horária**) e apoiar Estados na implementação das mudanças estabelecidas.

4. Conclusão

- Destaca-se que a força da estratégia delineada está não só no conteúdo individual de cada proposta apresentada, mas também 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 se entende ser inovador.

ÍNDICE

1

INTRODUÇÃO

p.11

1.1 Introdução e objetivo do documento

p.13

1.2 O papel da educação como direito fundamental e como pilar de desenvolvimento do País

p.15

1.3 Janela de oportunidade para a educação frente ao atual momento do País

2

CONTEXTO E DIAGNÓSTICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

p.17

2.1 Brasil: um País grande, federativo e desigual

p.18

2.2 Cenário atual dos indicadores educacionais

p.28

2.3 Diagnóstico: o desafio técnico e o desafio político da educação básica

3

UMA PROPOSTA DE ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

p.31

3.1 Visão de Futuro: quatro metas para a educação básica

p.32

3.2 Princípios orientadores da estratégia

p.34

3.3 Visão sistêmica e diretrizes de médio e longo prazo

p.77

3.4 Prioridades 2019-2022 para o Governo Federal

4

CONCLUSÃO

p.85

4.1 Conclusão

p.86

Referências bibliográficas

INTRODUÇÃO

É fundamental que a educação básica ganhe prioridade na agenda política brasileira.

1.1 INTRODUÇÃO E OBJETIVO DO DOCUMENTO

O Brasil vive hoje um momento instável e de grandes obstáculos políticos, econômicos e sociais. Os governos eleitos em 2018, tanto em âmbito nacional quanto estadual, terão a responsabilidade de promover mudanças estruturantes no País, de modo a assegurar que o processo de retomada econômica e de melhoria do quadro social atualmente instalado se dê de maneira consistente e duradoura. Nesse cenário, **é fundamental que a educação básica¹ ganhe prioridade na agenda política brasileira, uma vez que não há país social e economicamente desenvolvido sem educação de qualidade.**

Avançar no sentido de melhorar a qualidade da educação básica, no entanto, não será tarefa fácil. Apesar de termos incluído milhões de crianças, que até pouco tempo sequer frequentavam a escola (em 1980, 40% da população em idade escolar estava fora da escola²), e de melhorias nos indicadores dos anos iniciais do ensino fundamental (do 1º ao 5º ano) nos últimos anos, ainda não encerramos o capítulo da exclusão escolar e, de modo geral, **seguimos muito distantes de conseguir assegurar que todos os alunos brasileiros alcancem níveis adequados de aprendizagem.** Da alfabetização ao ensino médio, permanecemos com resultados educacionais críticos e que não vêm apresentando tendências promissoras.

Diante desse cenário, fica evidente que o desafio da educação básica brasileira não é conjuntural. Trata-se, indiscutivelmente, de um problema de ordem complexa, que exigirá o desencadeamento de uma série de medidas articuladas pelos governantes eleitos.

Para que isso se concretize, **é essencial que se construa uma estratégia nacional de médio-longo prazo bem delineada (ainda ausente no âmbito da política educacional brasileira)**, coordenada pelo Governo Federal (Ministério da Educação) em parceria com Estados e Municípios. Tal estratégia deve apontar quais ações precisam ser continuadas e aprimoradas, quais novas medidas precisam ser introduzidas e como estabelecer uma maior coerência entre todas elas.

Frente a esse contexto é que surge o ‘Educação Já!’, uma iniciativa suprapartidária liderada pelo Todos Pela Educação, em parceria com outras organizações e especialistas do setor, que visa contribuir para que os próximos governantes estruturem esta estratégia e implementem as medidas necessárias para dar início a um salto de qualidade tão urgente na educação básica brasileira.

Para apoiar esse processo, apresenta-se neste documento uma **proposta informada³ 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 de êxito no Brasil e no mundo.** Esta proposta:

i. aponta, à luz de um diagnóstico detalhado, um conjunto de macrodiretrizes organizadas em três grandes eixos que, de forma articulada, visam **nortear a política educacional em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal)** no médio e longo prazo (8 a 12 anos), para que consigamos elevar a qualidade da educação básica e;

1 A educação básica compreende a educação infantil (0 a 5 anos), o ensino fundamental (6 a 14 anos) e o ensino médio (15 a 17 anos).

2 Nessa época, a matrícula obrigatória era para crianças na faixa etária entre 7 e 14 anos.

3 Os dados quantitativos e as evidências geradas a partir deles são fundamentais para a compreensão de determinados problemas educacionais, e por isso são contemplados neste documento com importante ênfase. Não obstante, reconhecemos que existe uma tendência em se usar dados validados estatisticamente, sem uma consideração das particularidades do contexto e sem considerar toda uma produção de conhecimento teórico sobre a questão, o que provoca compreensões distorcidas dos fenômenos e pode levar a decisões equivocadas (Gatti 2012). Nesse sentido, o uso do termo “informado” pelas evidências, ao invés de “baseado” em evidências, objetiva representar esse cuidado.

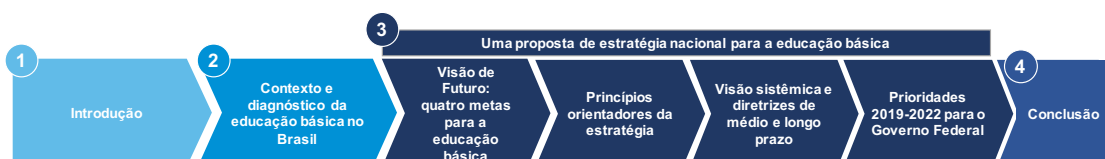
- ii. sugere, com base nas macrodiretrizes apontadas, **quais políticas devem ser priorizadas já no começo da gestão federal** para dar início à execução da estratégia.

Vale ressaltar que a proposta parte de uma perspectiva de que as redes de ensino no País se situam em diferentes estágios, portanto não se pretende sugerir recomendações com abordagem única para todas elas. A intenção é apresentar como o País pode avançar em temáticas essenciais e, mais precisamente, o que o Ministério da Educação deve ter como foco de atuação para que as redes de ensino tenham melhores condições de avançar no sentido da melhoria da aprendizagem de todos os estudantes.

Para se ater a seus dois objetivos, ainda não há, aqui, sugestões detalhadas para a formulação e implementação das políticas prioritárias para o início das próximas gestões. Elas estão destacadas e caracterizadas, mas sem um aprofundamento de como as efetivar. **A nível federal, isso será elaborado e apresentado posteriormente** pela iniciativa ‘Educação Já!’. Para os entes subnacionais, a customização de cada política/programa depende do estágio de cada rede e deve ser feita localmente, com base em um diagnóstico minucioso de sua situação. É importante destacar, ainda, que o conteúdo desta proposta possui uma **abordagem técnica**, não tendo como objetivo adequar-se à linguagem de discursos políticos.

Para cumprir suas finalidades, este documento está dividido em três grandes capítulos, além de uma conclusão ao final. A figura abaixo ilustra essa estrutura. No primeiro capítulo, como complemento a esta introdução, discorre-se sobre a importância da educação tanto como um direito fundamental quanto como um pilar de desenvolvimento do País e, ainda, sobre a janela de oportunidade que o atual momento traz para mudanças significativas no setor. Em seguida, no segundo capítulo, realiza-se uma contextualização do cenário educacional brasileiro e apresenta-se um diagnóstico a respeito dos fatores mais críticos que ajudam a explicar a atual situação – análise essencial para fundamentar as recomendações que serão apresentadas. O terceiro capítulo concentra-se no objetivo central deste documento: apresentar uma proposta de estratégia para a educação básica brasileira. Após delinear uma visão norteadora e princípios que orientam a estruturação das propostas, detalha-se um conjunto de macrodiretrizes de médio e longo prazo e recomendações de políticas prioritárias para o início da próxima gestão federal. O quarto e último capítulo conclui o documento.

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 um patamar muito mais alto de qualidade para todos os seus alunos.

**A educação é
aspecto
fundamental para
o desenvolvimento
de uma sociedade.**

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

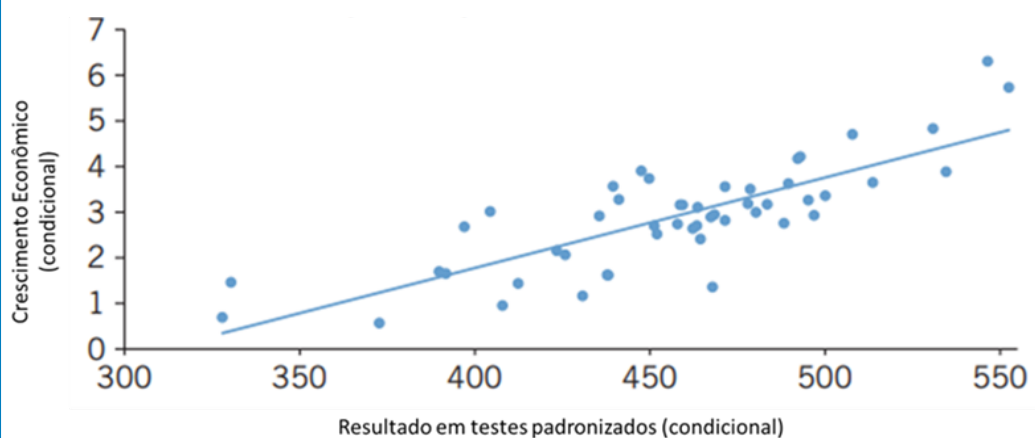
Para o Brasil de fato avançar rumo a um País melhor para todos os seus cidadãos, é condição necessária garantir o crescimento econômico sustentável e a contínua redução da pobreza e das desigualdades sociais que o afligem. E conforme as pesquisas indicam e diversos exemplos comprovam, não será possível 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”⁴. 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 comprovam que a educação aumenta a produtividade dos indivíduos, o que por sua vez tem implicações em sua renda e empregabilidade, permitindo melhores condições ao longo de toda a vida⁵.

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 ou 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 consideráveis⁶. Um dos trabalhos mais relevantes na área⁷ 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 à qualidade da educação.

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.

4 Constituição Federal. Capítulo III, artigo 205.

5 Um bom resumo dessa literatura pode ser encontrado no livro “A ignorância custa um mundo: O valor da educação no desenvolvimento do Brasil”, de Gustavo Loschpe (2004).

6 Os trabalhos de maior relevância sobre esse 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).

7 “The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth”, Eric Hanushek e Ludger 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 PISA⁸, 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).

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 70ª e a 80ª 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 nações⁹.

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 justas**¹⁰. Por exemplo, há evidências bem estabelecidas entre indicadores educacionais e a saúde dos indivíduos, a redução da mortalidade infantil, a redução 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. Sobre esse último tema, o gráfico a seguir ilustra a relação positiva entre educação e democracia, mostrando que países que tinham médias de escolaridade mais altas nos anos 1970 possuem maiores chances de terem, atualmente, regimes políticos democráticos. Ainda que essa correlação não implique causalidade (os dados não provam que um aumento de escolaridade necessariamente causa “efeitos democráticos” em qualquer lugar do mundo), um conjunto de pesquisas acadêmicas empíricas reforçam a relação ao controlarem os resultados por diversas outras características de países¹¹.

8 Equivalente a um desvio-padrão nos resultados do PISA (Programme for International Student Assessment).

9 Por exemplo: “AI as the next GPT: a Political-Economy Perspective”, Manuel Trajtenberg. 2018. <<https://exame.abril.com.br/tecnologia/o-brasil-esta-pronto-para-a-industria-4-0/>>.

10 Esse tema vem sendo tratado há décadas por pesquisadores de diversas áreas, incluindo ganhadores de prêmios Nobel como Gary Becker e James Heckman.

11 “Demography, education, and democracy: Global trends and the case of Iran. Population and Development Review” Wolfgang Lutz, Jesús Crespo Cuaresma, Mohammad Jalal Abbasi-Shavazi. 2010.

Correlação entre educação no passado e democracia no presente

Correlação entre a média de escolaridade da população de 15 a 64 anos em 1970 e indicador de regime político em 2015 (sendo -10 o “mais autocrático” e +10 o “mais democrático”)



Em sentido similar, pesquisas já apontam com alto grau de segurança que a educação deve ser considerada **variável central para redução das desigualdades**¹³, aspecto que ainda é característica marcante do cenário social brasileiro e fortemente explicado pelas diferenças de renda, de gênero, de cor, de condição de deficiência, de território (rural/urbano) e de região. **Posto de outra forma, um dos principais ativos do País, que é a diversidade de seu povo, tem se transformado em desigualdades inaceitáveis na sociedade brasileira** (cenário que será ilustrado com dados mais adiante). Nesse sentido, a educação pode contribuir para a redução/eliminação de barreiras que ampliam as desigualdades e impedem o processo de desenvolvimento pessoal pleno. É nela que está a chave que possibilitará uma participação autônoma e efetiva em uma sociedade cada vez mais inclusiva.

1.3 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 Brasil estabelecer uma estratégia de mudanças estruturantes nas políticas educacionais.

É verdade que o País passa por grave situação fiscal (tanto na União quanto em diversos Estados e Municípios), o que torna a gestão educacional ainda mais complexa. No entanto, há elementos importantes a serem considerados que mostram que estamos em momento propício para mudanças relevantes.

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 se torna ainda mais importante, ao considerarmos que o início de novos mandatos usualmente traz oportunidades significativas para a adoção de ações estruturantes.

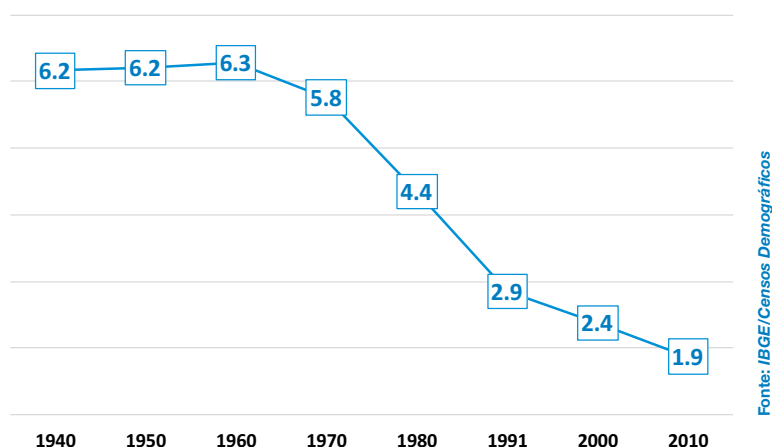
¹² Disponível em: <<https://ourworldindata.org/democracy#correlates-of-democratic-rule>>.

¹³ “Educação e Desigualdade”. Naércio Menezes Filho. 2001.

Em segundo lugar, o próprio **estágio de desenvolvimento da política educacional brasileira gera uma possibilidade ímpar para avanços**. A homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)¹⁴, que ocorreu em 2017 para as etapas da educação infantil e do ensino fundamental, e em 2018 para o ensino médio, exigirá que todas as redes de educação do País, públicas e particulares, reformulem seus currículos, propostas pedagógicas, materiais, avaliações e programas de formação de professores. Como observado em outros países¹⁵, esse processo, se bem implementado, pode desencadear mudanças positivas significativas. Afinal, a explicitação do que todo estudante brasileiro tem direito a aprender é condição necessária para uma estratégia nacional sistêmica voltada à melhoria dos resultados educacionais. Em sentido similar, tal avanço soma-se ao fato de termos, ao longo das últimas décadas, criado e fortalecido um robusto sistema de avaliação da educação básica (SAEB) – eixo fundamental para a viabilização de um projeto educacional nacional – e um sólido sistema de financiamento redistributivo (Fundef/Fundeb) que, ainda que tenha espaço para aprimoramentos, foi capaz de melhorar sensivelmente a capacidade de provisão educacional dos Municípios e Estados mais pobres do País. Nesse último caso, inclusive, destaca-se o momento único para a promoção de melhorias ao Fundeb que, como veremos detalhadamente mais à frente, obrigatoriamente terá de passar por uma revisão até 2020 (ano limite de sua vigência segundo a Constituição Federal). Se bem conduzida, essa revisão pode ser crucial para que se aprimorem, em particular, as condições de oferta nas redes que atendem a contextos socioeconômicos mais desafiadores.

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 e cresce proporcionalmente em relação ao contingente de inativos, favorecendo o desenvolvimento econômico¹⁶. Por mais que o País não tenha usufruído desse fenômeno em sua totalidade¹⁷, é possível aproveitar o final desse ciclo, ao mesmo tempo em que se prepara para um cenário com uma proporção muito mais alta de dependentes do que a observada atualmente. A condição essencial para isso, no entanto, é elevar significativamente o nível educacional da população ativa brasileira. Ainda sobre questões demográficas, 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



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.**

14 Documento que define o conjunto de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da educação básica brasileira.

15 As experiências do Chile e da Austrália podem ser citadas como exemplos.

16 Segundo as projeções populacionais do IBGE (divulgadas em julho de 2018), já a partir de 2019 a proporção de pessoas em idade ativa para o trabalho (de 15 a 64 anos) passará a cair ano após ano. Se o País tem hoje 44 pessoas na faixa de dependência para cada 100 na faixa economicamente ativa, em 2060 essa taxa será de 67 dependentes para cada 100 ativos.

17 “Metas de Desenvolvimento numa Era de Mudança Demográfica: Relatório de Monitoramento Global 2015/2016”. Banco Mundial e FMI. 2017.

CONTEXTO E DIAGNÓSTICO 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. Por exemplo: a região Sudeste corresponde, em área, a 11% do território nacional, mas nela vivem 42% da população (correspondendo a 86 milhões de pessoas). Simultaneamente, nas regiões Norte e Centro-Oeste, vivem apenas 16% dos cidadãos brasileiros, embora tenham juntas, 64% do território nacional. **Tamanhas dimensões e diferenças populacionais agregam desafios não triviais às políticas públicas.** A título de ilustração, a imagem abaixo demonstra, por exemplo, que o Reino Unido tem proporção territorial similar ao Estado de São Paulo, que a Bahia é um pouco menor que a França e que Portugal é praticamente do tamanho de Pernambuco.

Tamanhas dimensões e diferenças populacionais agregam desafios não triviais às políticas públicas.

Estados brasileiros em comparação à extensão territorial de outros países



Acre [164.123 km²]	• Nepal [147.181 km²]
Alagoas [27.778 km²]	• Haiti [27.750 km²]
Amapá [142.828 km²]	• Tajiquistão [143.100 km²]
Amazonas [1.559.159 km²]	• Mongólia [1.566.000 km²]
Bahia [564.733 km²]	• França [643.801 km²]
Ceará [148.920 km²]	• Grécia [131.957 km²]
Distrito Federal [5.779 km²]	• Trinidad e Tobago [5.131 km²]
Espírito Santo [46.095 km²]	• Suíça [41.285 km²]
Goiás [340.111 km²]	• Finlândia [338.424 km²]
Maranhão [331.937 km²]	• Itália [301.338 km²]
Mato Grosso [903.366 km²]	• Venezuela [916.445 km²]
Mato Grosso do Sul [357.145 km²]	• Alemanha [357.168 km²]
Minas Gerais [586.522 km²]	• Espanha [504.645 km²]
Pará [1.247.954 km²]	• Angola [1.247.000 km²]
Paraíba [56.585 km²]	• Croácia [56.594 km²]
Paraná [199.307 km²]	• Senegal [196.712 km²]
Pernambuco [98.311 km²]	• Portugal [92.212 km²]
Piauí [251.577 km²]	• Guiné [245.836 km²]
Rio de Janeiro [43.780 km²]	• Dinamarca [42.925 km²]
Rio Grande do Norte [52.811 km²]	• Bósnia [51.197 km²]
Rio Grande do Sul [281.730 km²]	• Equador [283.560 km²]
Rondônia [237.590 km²]	• Laos [236.800 km²]
Roraima [224.300 km²]	• Guiana [214.970 km²]
Santa Catarina [95.736 km²]	• Hungria [93.030 km²]
São Paulo [248.222 km²]	• Reino Unido [243.610 km²]
Sergipe [21.915 km²]	• Israel [20.770 km²]
Tocantins [277.720 km²]	• Nova Zelândia [268.021 km²]

Fonte: Revista Galileu – 2016¹⁸

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 desafios particulares na oferta de serviços públicos de qualidade, principalmente para aqueles com maiores dificuldades fiscais e de capacidade técnica na gestão pública. Há também uma carência de definições claras sobre as obrigações e o papel

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

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 colaboração¹⁹.

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 compara-se 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 Paraguai²⁰. 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%²¹.

Essa desigualdade de renda interage com outras dimensões de desigualdades sociais, como as de cor e de gênero. Enquanto, por exemplo, o rendimento médio de trabalhadores brancos era de R\$2.814 em 2017, o dos trabalhadores pretos era de R\$1.570²², 44% menor. Segundo projeções²³, no atual ritmo de avanços somente em 2089, ou seja, em mais de 70 anos, pretos e brancos terão rendas equivalentes. Os brasileiros pretos e pardos também têm muito menos acesso a serviços públicos de qualidade e não possuem as mesmas oportunidades que a maioria dos brancos do País. Já sobre a questão de gênero, pode-se destacar que de 144 países analisados pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil está na 90ª posição em ranking que analisa a igualdade entre homens e mulheres (considerando elementos como renda, indicadores de educação, condições de saúde, participação política, etc)²⁴. Tamanhas iniquidades ampliam consideravelmente as dificuldades de formulação e implementação das políticas públicas em diversas áreas, incluindo a gestão da política educacional. Por mais que a educação deva ser entendida como poderoso meio para combater as desigualdades, seus avanços serão limitados se não houver efetiva articulação com outras medidas para lidar com o atual cenário.

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:²⁵

- 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**²⁶, o que faz 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.

19 Constituição Federal. Capítulo III, artigo 209.

20 Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI/?end=2015&start=1979&view=chart&year_high_desc=true>.

21 IBGE/PNAD/Síntese dos Indicadores Sociais 2016.

22 Os dados têm como fonte a PNAD Contínua 2017/IBGE.

23 “A distância que nos une - Um retrato das Desigualdades Brasileiras”, Oxfam. 2017.

24 “Global Gender Gap Report 2017” – Fórum Econômico Mundial.

25 Os dados dos três pontos destacados têm como fonte o Censo Escolar 2017 – Inep/MEC.

26 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.” O cálculo apresentado já elimina as possíveis duplicidades. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/estudoprofessor.pdf>>.

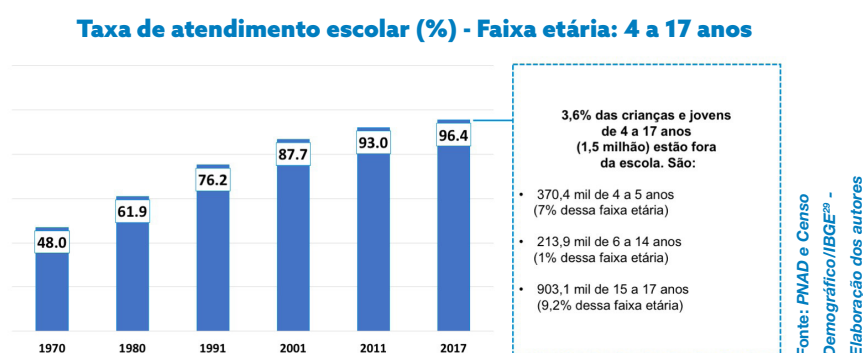
Tal magnitude faz do setor educacional brasileiro um dos maiores do mundo, o que, por si só, já evidencia parte importante do desafio de se promover a qualidade da educação em escala.

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.

Indicadores de acesso à escola²⁷

Os indicadores de acesso à escola evidenciam a principal mensagem positiva da educação básica nos últimos anos, ainda que continuem existindo desafios relevantes. O gráfico abaixo mostra o aumento da taxa de atendimento escolar de crianças e jovens de 4 a 17 anos (faixa etária de matrícula obrigatória atualmente²⁸) entre 1970 e 2017.



Em primeiro lugar, vale destacar o grande salto que a taxa de atendimento apresentou nas últimas décadas, saindo de 48,0% em 1970 para 96,4% em 2017. Esse é um importante avanço que precisa ser reconhecido ao analisar o contexto educacional brasileiro. No entanto, é fundamental assumir que a questão do acesso à escola ainda não foi totalmente superada, uma vez que o País tem 1,5 milhão de crianças e jovens em idade escolar fora dela. Para além de termos na pré-escola 7% das crianças de 4 a 5 anos que ainda não têm acesso à educação, percebe-se que o desafio está principalmente concentrado no ensino médio, no qual essa taxa é de 9,2%.

Nesse sentido, é importante também observar que a taxa de atendimento escolar (96,4% em 2017) ainda é relativamente desigual entre níveis de renda familiar. Enquanto entre os 25% mais ricos da população há apenas 1,0% de crianças e jovens em idade escolar fora da escola, esse indicador é de 4,6% quando consideramos o quartil mais pobre da população³⁰.

Ainda em relação à questão do acesso, percebe-se que a escola brasileira está longe de ser verdadeiramente inclusiva³¹ e acessível a todo estudante. Destaca-se aqui a situação das crianças e jovens com deficiên-

²⁷ Acesso à escola não é entendido aqui apenas como a oferta de vagas, mas sim como “atendimento escolar à população”. No ensino médio, por exemplo, essa taxa é altamente influenciada pelo número de alunos que evadem ao longo da trajetória escolar, e não por falta de vagas para os jovens.

²⁸ A obrigatoriedade do ensino no Brasil era restrita à faixa etária de 7 a 10 anos em 1950, passou para 7 a 14 anos em 1971, 6 a 14 anos em 2006 e, a partir de 2016, 4 a 17 anos.

²⁹ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Estat%C3%ADsticas+da+educa%C3%A7%C3%A3o+b%C3%A1sica+no+Brasil/e2826e0e-9884-423c-a2e4-658640ddff90?version=1.1>>.

³⁰ Pnad/IBGE. 2017.

³¹ Educação inclusiva deve ser definida como a educação que valoriza as diferenças. Seu pressuposto é o direito inalienável de todos os estudantes ao acesso, à permanência e à aprendizagem, qualquer que seja sua origem nacional, credo, etnia ou cor, condição econômica, social ou cultural, orientação sexual, gênero, idade, condições físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais. Fonte: Instituto Rodrigo Mendes. 2018.

cias, uma vez que a visão fragmentada de diferenciação entre educação comum e educação especial não tem contribuído para a estruturação da educação na perspectiva da inclusão com o atendimento às especificidades. Inclusive, um dos grandes desafios ainda presentes, por exemplo, é conseguir mensurar quantas crianças e adolescentes de 4 a 17 anos efetivamente se configuram como público-alvo da educação especial hoje e, principalmente, quantas ainda estão fora da escola.

Ademais, cabe destacar que o acesso da população do campo à educação também apresenta grandes desafios. Exemplo disso é que as matrículas em escolas do campo são inferiores em proporção às matrículas urbanas em todos os níveis de ensino, e se reduzem ainda mais à medida em que os níveis escolares vão avançando³². Tal problema também atinge as populações indígenas e quilombolas. Por suas localizações distantes dos centros urbanos e suas singularidades culturais e linguísticas, esses grupos populacionais acabam sofrendo restrições a algumas políticas públicas e ao pleno exercício do direito à educação. Assim como na educação do campo, o número de matrículas de escolas indígenas e quilombolas reduz-se drasticamente à medida em que avançam os níveis educacionais³³.

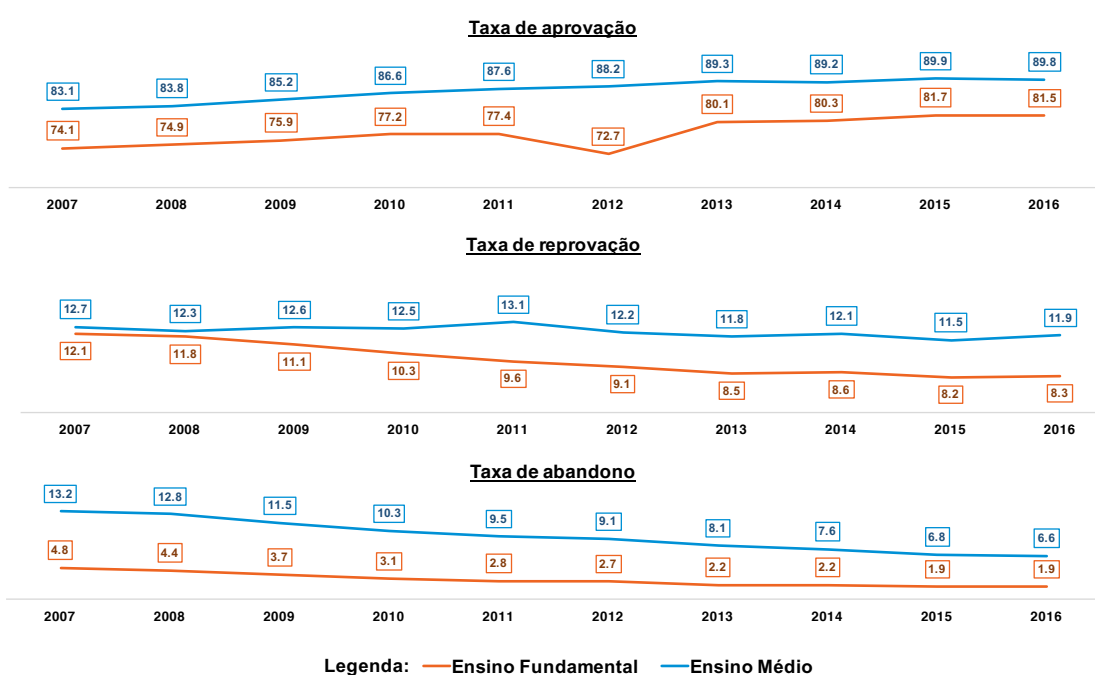
Indicadores de permanência: a trajetória escolar na idade certa

Outra categoria fundamental de indicadores da educação brasileira refere-se ao conjunto de dados que mostram como está o progresso dos alunos em suas trajetórias escolares. Essas variáveis buscam compreender se os alunos estão avançando conforme o esperado e se estão concluindo a educação básica na idade certa.

Nesse quesito, uma das principais taxas a serem observadas é a de rendimento escolar, que mede o percentual de alunos aprovados, reprovados ou que abandonaram a escola em determinado ano letivo.

Os gráficos apresentados a seguir resumem o cenário dessas taxas, de 2007 a 2016. Como se pode perceber, os dados de aprovação cresceram no período, apesar de ainda estarem em patamares críticos. Em 2016, por exemplo, o índice de aprovação no ensino fundamental foi de 89,8%, significando que mais de 10% dos alunos não avançaram em sua trajetória escolar conforme o previsto. Para o ensino médio esse valor é ainda mais grave: apenas 81,5% dos jovens dessa etapa foram aprovados no ano letivo de 2016. Vale destacar que esses índices de aprovação são consideravelmente baixos quando comparados aos de sistemas educacionais mais avançados ou mesmo aos de outros países da América Latina (como Chile, Colômbia, México e Uruguai)³⁴.

Indicadores de rendimento escolar: aprovação, reprovação e abandono



Fonte: Inep/MEC. Elaboração dos autores.

32 http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/bib_educ_campo.pdf

33 Inep/MEC

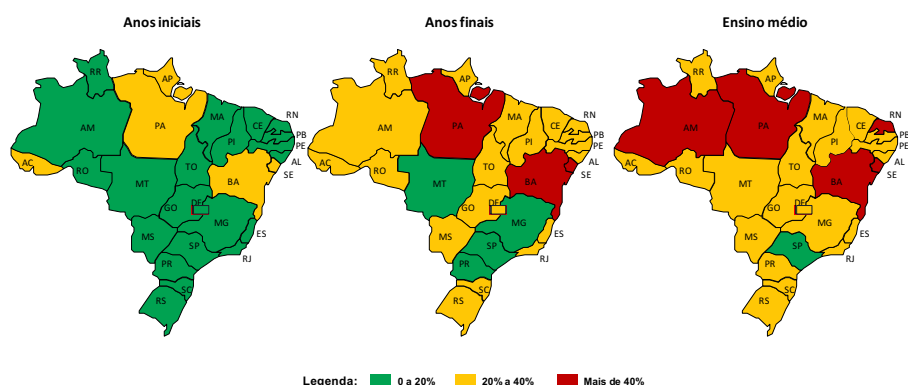
34 Disponível em: <<http://uis.unesco.org/node/334783>>.

Ainda nos indicadores de rendimento, também se repetem os mesmos padrões de desigualdades de oportunidade educacional. Por exemplo, a taxa de abandono de estudantes brancos é de 5,5%, enquanto entre estudantes pretos é de 9,0%.

As altas taxas de reprovação e abandono ainda existentes no Brasil fazem com que **muitas crianças e jovens estejam na escola em séries consideradas inadequadas para suas respectivas idades**. Um indicador que captura tal informação é a taxa de distorção idade-série, que mensura a proporção de alunos que estão com dois anos ou mais de atraso em sua trajetória escolar.

Os mapas a seguir mostram um panorama desse indicador nos Estados brasileiros em 2017. Nota-se que o cenário ainda é grave em todas as etapas de ensino, com a maioria dos Estados tendo mais de 20% de seus alunos com defasagem escolar de dois anos ou mais. Nota-se também nos mapas as iniquidades regionais, presentes em praticamente todos os dados da educação do País.

Distorção idade-série entre Estados brasileiros



Fonte: Inep/MEC. Elaboração dos autores

Ainda sobre a permanência escolar com trajetória adequada, ressalta-se a gravidade dos indicadores de conclusão das etapas da educação básica. **Em 2017, apenas 59,2% dos jovens brasileiros com 19 anos já haviam concluído o ensino médio**³⁵. É preciso reconhecer a evolução que esse indicador apresentou nos últimos anos – era de 41,4% em 2005 –, mas o cenário brasileiro ainda é crítico. Como nos demais indicadores, há bastante desigualdade: enquanto o índice de conclusão escolar aos 19 anos é de 67,4% na região Sudeste, ele é de 50,4% na região Nordeste; enquanto é de 88% para o quartil mais rico da população, é de 43% para o quartil mais pobre; enquanto é de 69% entre os jovens brancos, é de 50% entre os jovens pretos.

Indicadores de aprendizagem

A despeito dos obstáculos acima apresentados, indiscutivelmente o maior desafio da educação brasileira atualmente é o desafio da aprendizagem. Tal constatação surge não só pela gravidade dos números que serão apresentados na sequência³⁶, mas também ao considerarmos que os baixos índices de aprendizagem contribuem aos próprios desafios do acesso e da permanência³⁷.

Ao longo da trajetória escolar, o primeiro instrumento avaliativo que afere o desempenho acadêmico dos alunos é a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), que mensura o grau de domínio de conhecimentos específicos de leitura, escrita e matemática ao final do 3º ano do ensino fundamental, momento em que a maioria dos estudantes se aproxima ou já completou nove anos de idade. Os resultados das últimas edições da ANA (2014 e 2016) denotam que os problemas de aprendizagem começam cedo: **não conseguimos alfabetizar adequadamente a maioria de nossas crianças**.

³⁵ Pnad/IBGE 2017.

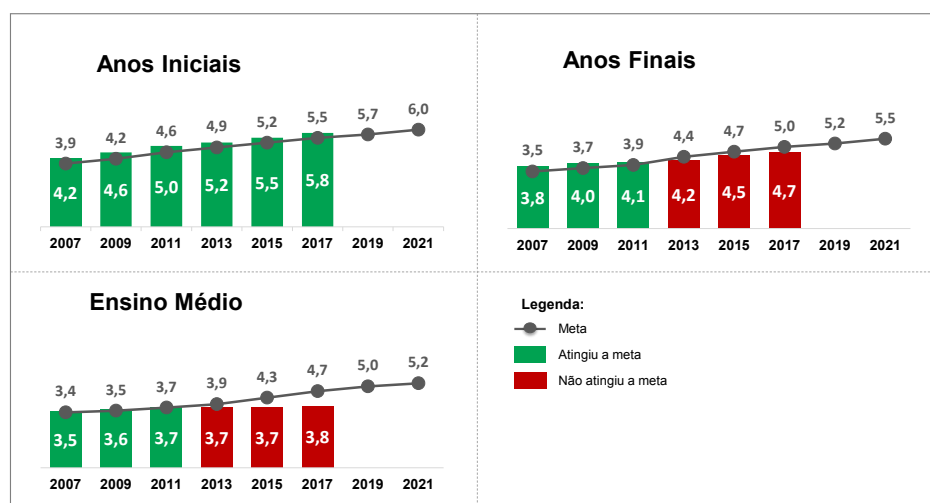
³⁶ Os números a serem apresentados referem-se a indicadores oficiais de aprendizagem constituídos a partir de provas padronizadas realizadas pelo Governo Federal e organismos internacionais. Reconhece-se aqui a limitação de tais resultados para aferir aprendizagem em sua totalidade, que deve ser compreendida de modo muito mais abrangente. Não obstante, considerando o objetivo do exercício – caracterizar de maneira geral o cenário atual da educação básica – entendemos que os dados são suficientes para deflagrar a dimensão do desafio da qualidade educacional no Brasil.

³⁷ Estudantes com menores níveis de aprendizagem são mais propensos a reprovarem e, com isso, amplia-se também a probabilidade de evasão escolar.

Em 2016, no que diz respeito à leitura e à matemática, menos da metade dos alunos atingiram níveis de proficiência considerados adequados ao fim do 3º ano do ensino fundamental (45,3% em leitura e 45,5% em matemática). Na escrita, os níveis de proficiência são um pouco melhores, mas ainda distantes de um patamar minimamente aceitável: 33,8% dos alunos estavam em níveis insuficientes.

Na medida em que os alunos avançam em sua trajetória escolar, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que é composto pelos resultados do rendimento escolar e pelo desempenho dos alunos em avaliações padronizadas, sintetizando-os em um indicador de zero a dez³⁸, passa a ser um dos principais termômetros de acompanhamento da aprendizagem. Os dados mostram que avanços estão sendo obtidos nos anos iniciais do ensino fundamental e, em menor escala, nos anos finais dessa etapa. No entanto, as metas fixadas pelo Ministério da Educação para os anos finais do ensino fundamental e no ensino médio não foram alcançadas nas últimas edições, como se pode observar na figura a seguir.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) - resultados e metas

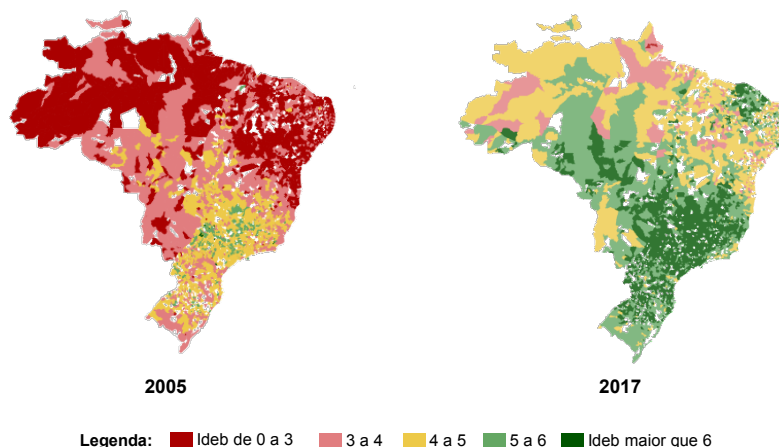


Fonte: Inep/MEC. Elaboração dos autores.

Outra forma de se observar a situação dos dados do Ideb é analisar como os resultados se manifestam no território nacional. É isso que os mapas a seguir mostram: para cada etapa de ensino, apresenta-se uma categorização das notas do Ideb em cada Município brasileiro, apresentando um paralelo entre 2005 e 2017 (no caso do ensino médio, há apenas dados ao nível do Estado). Nota-se, com essas ilustrações, que, a despeito de melhorias no ensino fundamental nos últimos anos (com maior ênfase para os anos iniciais), **ainda estamos longe de conseguir obter níveis minimamente satisfatórios de qualidade educacional.**

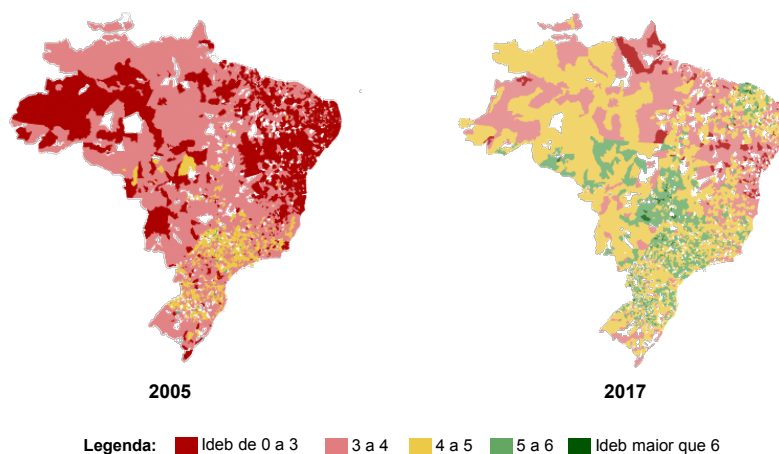
38 Como referência, um Ideb de 6,0 corresponde a um sistema educacional de qualidade comparada à países desenvolvidos em 2003. Para saber mais, consultar: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/porta1_ideb/o_que_sao_as metas/Artigo_projecoes.pdf.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - anos iniciais do ensino fundamental (rede pública)



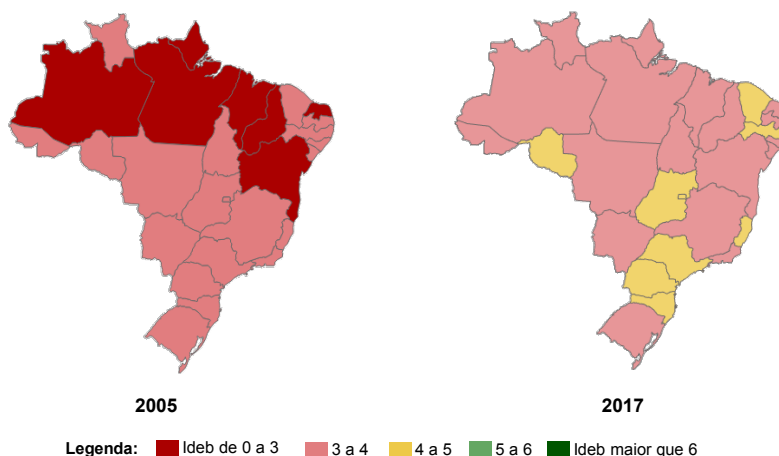
Fonte: Inep/MEC. Elaboração dos autores.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - anos finais do ensino fundamental (rede pública)



Fonte: Inep/MEC. Elaboração dos autores.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - ensino médio (rede pública)



Fonte: Inep/MEC. Elaboração dos autores.

Desagregando o indicador do Ideb e analisando apenas o desempenho acadêmico dos alunos nas avaliações³⁹, observa-se ainda com mais clareza o grave problema de aprendizagem vivido pelo País. Tal situação está ilustrada nos gráficos a seguir, que mostram o percentual de alunos com aprendizagem adequada⁴⁰ em matemática e em língua portuguesa em cada ano/série, desde 1997 até 2015⁴¹.

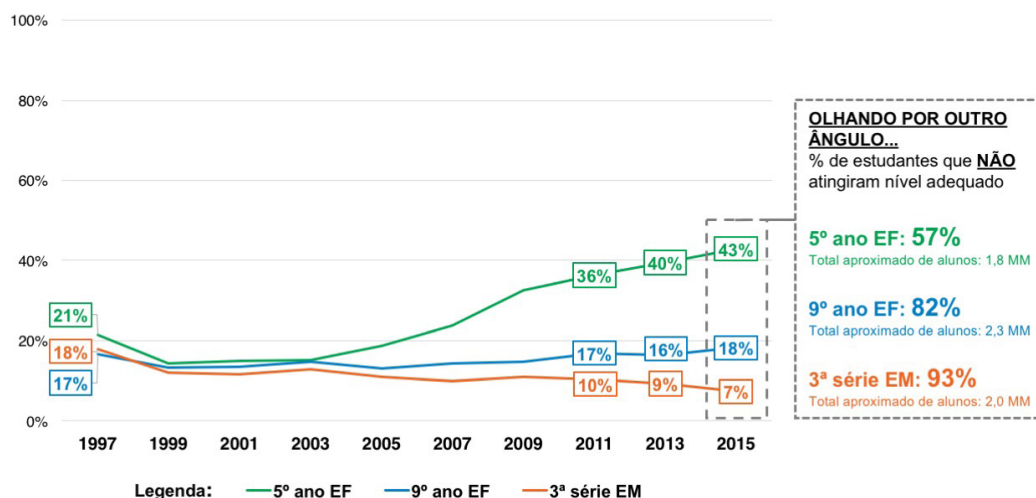
39 Medidos pela proficiência obtida pelos alunos na Prova Brasil/Saeb.

40 Para "nível de aprendizado adequado" utilizou-se os parâmetros estabelecidos pelo Todos Pela Educação, que foram definidos como pontuações mínimas na escala do Saeb para representar níveis adequados de habilidades. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/1a60588b-054d-4422-9a4f-0f009d7b2039.pdf>>.

41 Últimos dados disponíveis no nível de aluno são de 2015.

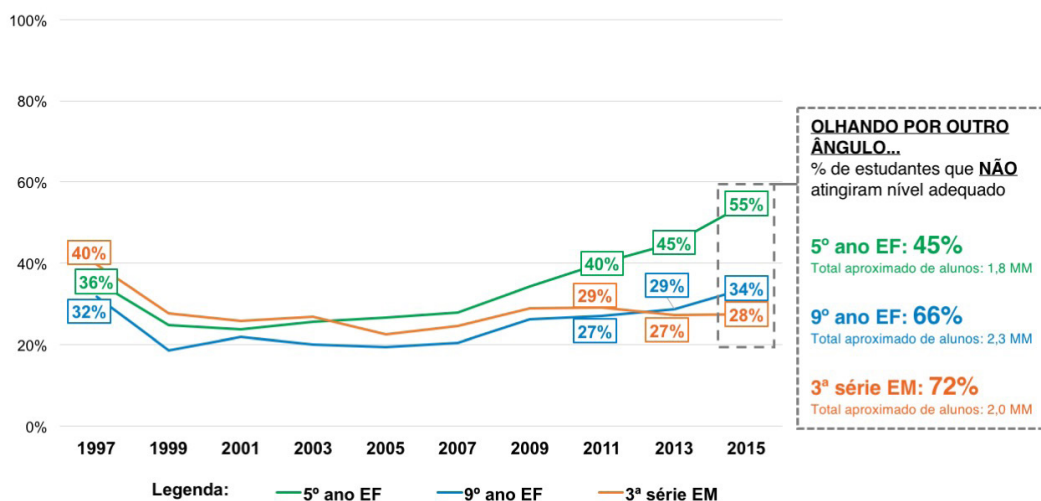
Como se pode observar, houve crescimento considerável ao longo do período para os anos iniciais do ensino fundamental, mas para os anos finais e o ensino médio o indicador apresenta níveis baixíssimos, com estagnação/tendência de queda nos últimos anos.

Percentual de alunos com aprendizagem adequada em matemática - 1997 a 2015



Fonte: Inep/MEC. Cálculo: Todos Pela Educação.

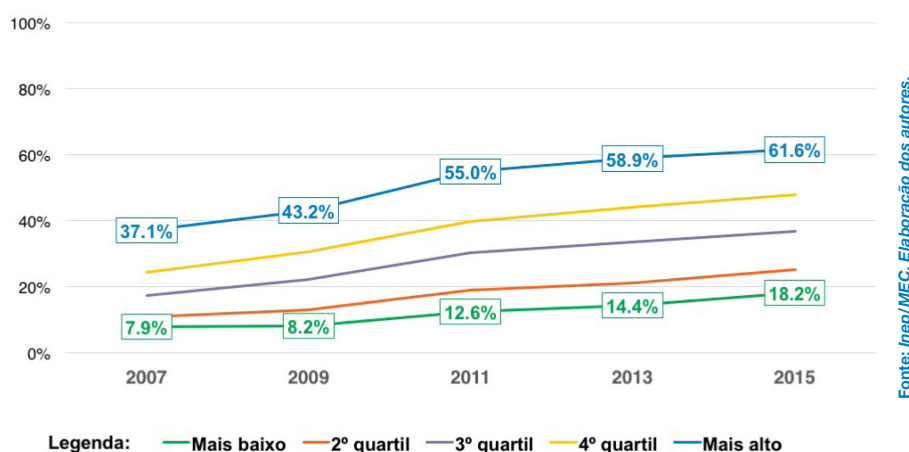
Percentual de alunos com aprendizagem adequada em língua portuguesa - 1997 a 2015



Fonte: Inep/MEC. Cálculo: Todos Pela Educação.

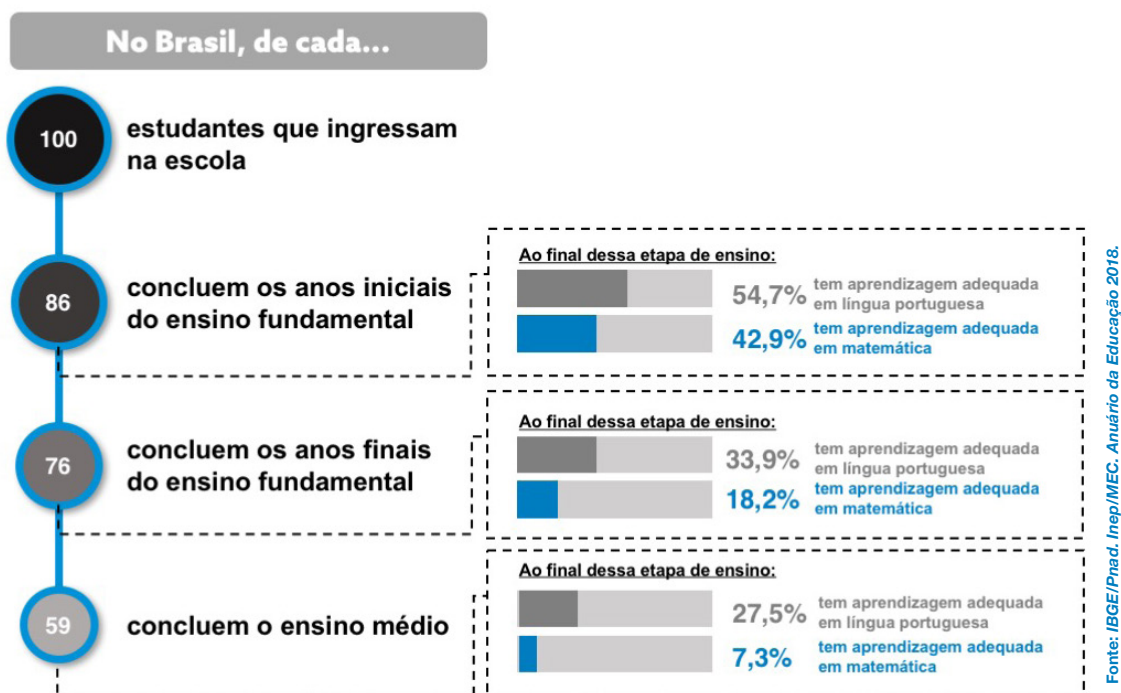
Além disso, os resultados de aprendizagem são extremamente desiguais e a tendência recente não mostra reduções nessas iniquidades. O gráfico abaixo ilustra essa situação, apresentando o grau de desigualdade nos resultados de matemática do 5º ano da rede pública, a partir de comparação por nível socioeconômico (NSE). Percebe-se que a diferença entre níveis socioeconômicos não só é alta, como vem aumentando ao longo do tempo.

Percentual de alunos com aprendizagem adequada em matemática - por Nível Socioeconômico - 5º ano do ensino fundamental



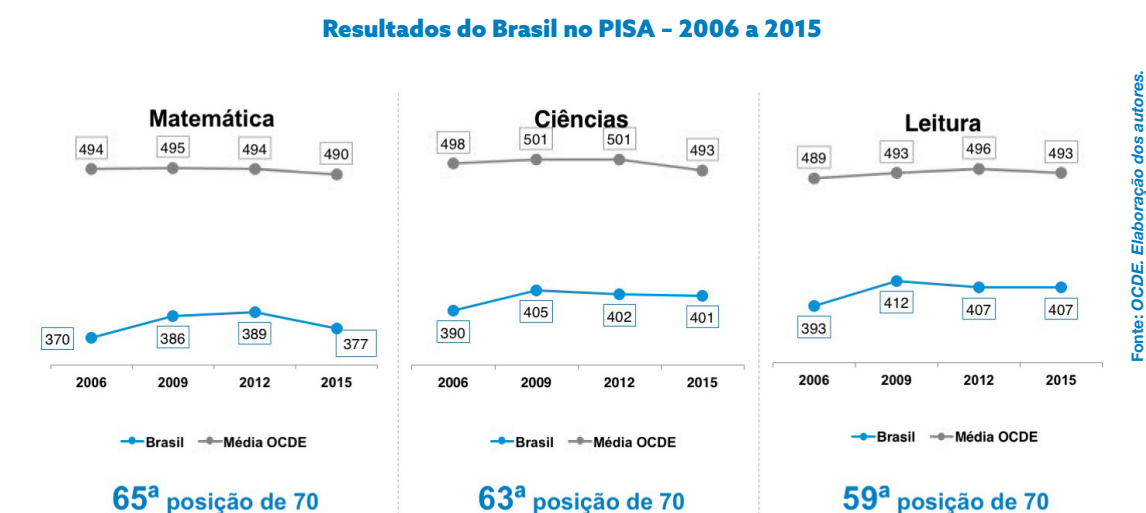
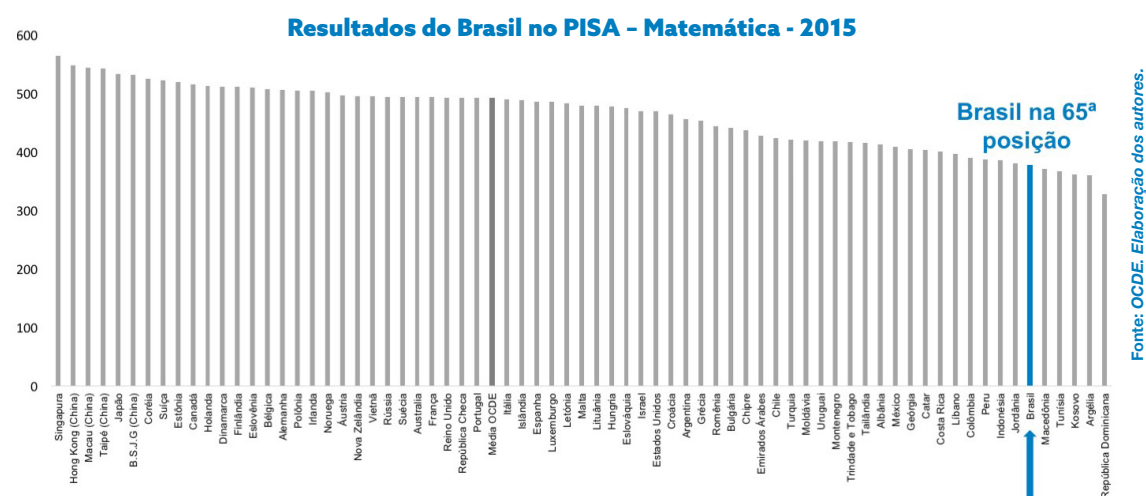
A figura a seguir sintetiza o que ocorre na trajetória escolar dos alunos brasileiros desde os anos iniciais do ensino fundamental até a conclusão do ensino médio, evidenciando como os resultados vão piorando ao longo dos anos em termos de conclusão e aprendizagem adequada.

Evolução dos alunos na educação básica - Quadro Síntese⁴²



⁴² Para calcular a taxa de conclusão do ensino fundamental anos iniciais, consideramos os jovens com 12 anos completos em 31 de março de 2017. Para a taxa de conclusão do ensino fundamental anos finais, jovens com 16 anos completos em 31 de março de 2017. Para a taxa de conclusão do ensino médio, jovens com 19 anos completos em 31 de março de 2017.

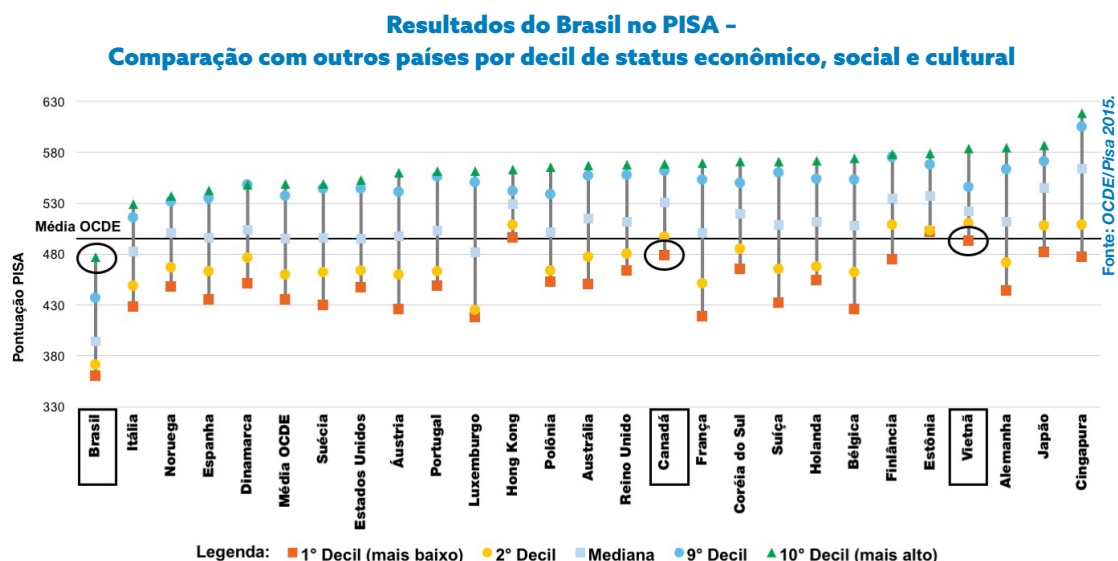
Tamanhos problemas na aprendizagem também ficam nítidos em comparações internacionais. Segundo a avaliação do PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), que é aplicada a estudantes de 15 anos, **o Brasil oscila entre a 59ª e a 65ª posição entre os 70 países e economias participantes**⁴³, conforme indicado nas figuras abaixo. É fundamental destacar que, para além de o País se encontrar entre as últimas posições, **não apresentamos progresso nas últimas três edições da avaliação**⁴⁴.



43 No total, participaram da avaliação do PISA 72 países/economias em 2015. No entanto, Cazaquistão e Malásia não são países contabilizados nos rankings já que a cobertura do teste foi insuficiente para assegurar a comparabilidade de suas avaliações.

44 É importante reconhecer que o Brasil apresentou avanço significativo na avaliação de matemática do PISA entre 2003 e 2012. Em 2003 a média brasileira foi de 356 e em 2012 chegou a 389, registrando um dos maiores saltos no período. No entanto, conforme mostrado no gráfico, houve redução considerável entre 2012 e 2015. Em leitura, o País apresentou média de 396 em 2000 e 403 em 2003. Para ciências, a OCDE só disponibiliza em seu banco de dados resultados a partir de 2006 (já apresentados no gráfico).

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 Vietnã⁴⁵. Isso é ilustrado no gráfico abaixo.



Analisando conjuntamente os dados apresentados, é 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 tendências de desaceleração/estagnação (ensino fundamental anos finais) e retrocesso (ensino médio). Avanços significativos usualmente são conquistados por poucas escolas que, quando não são resultado de práticas de seleção dos melhores alunos⁴⁶, podem ser consideradas, de modo geral, “ilhas de excelência”⁴⁷.

A boa notícia é que, nos últimos anos, alguns Estados que estão entre os mais pobres do País conseguiram consolidar avanços nos resultados educacionais em escala e com equidade, mostrando que, mesmo em condições adversas, é possível avançar em melhorias significativas na qualidade da oferta educacional. Destaca-se aqui o caso do Ceará, que apesar de ter o 23º PIB per capita do País está entre as 5 melhores redes públicas de ensino em todas as etapas avaliadas (anos iniciais e anos finais do ensino fundamental e ensino médio) e o de Pernambuco, o 19º Estado brasileiro em PIB per capita que se destaca no ensino médio, tendo sua rede estadual o 3º maior Ideb desta etapa. Além disso, o Ceará é o Estado brasileiro com a menor diferença na aprendizagem entre alunos mais ricos e mais pobres nos anos iniciais e nos anos finais do ensino fundamental, e Pernambuco apresenta a menor diferença desses resultados no ensino médio⁴⁸.

45 “Competencias en Iberoamérica: análisis de PISA 2015” OCDE, 2018.

46 “Seleção velada em escolas públicas: práticas, processos e princípios geradores”. Antônio Augusto Gomes Batista; Vanda Mendes Ribeiro; Maurício Êrnica. 2015

47 “Efeito de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental”, José Francisco Soares e Maria Teresa Gonzaga Alves. 2013.

48 Em sentido similar, vale ressaltar também os resultados que os Estados de Rondônia e Acre atingiram em 2017. Mesmo tendo, respectivamente, o 13º e o 18º PIB per capita do País, as redes públicas desses Estados figuram entre os 10 maiores índices em todas as etapas avaliadas.

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.

Durante muitos anos, para ilustrar as experiências de sucesso em situações de maior vulnerabilidade, só era possível recorrer a casos mais pontuais de Municípios de pequeno ou médio porte (o caso de Sobral, no Ceará⁴⁹, é o mais conhecido) ou de alguns Arranjos de Desenvolvimento Educacional⁵⁰. Tais experiências citadas, somadas aos bons exemplos de políticas específicas adotadas por Estados que ocupam as primeiras posições no Ideb, não deixam dúvidas de que com políticas públicas educacionais bem formuladas e com compromisso político para assegurar sua implementação e continuidade, é possível virarmos o jogo enquanto nação. Mas esses casos não devem servir apenas como inspiração. São também importantes referências para que possamos compreender as principais causas de ainda não termos superado o principal desafio educacional brasileiro: alcançar melhores resultados de aprendizagem em escala. E é sobre 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 mostram que o principal desafio da educação básica brasileira hoje é “alcançar melhores resultados de aprendizagem em escala”, a pergunta-chave passa a ser: por que não conseguimos fazê-lo 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 essa 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 relacionado (ainda que não exclusivamente) à qualidade técnica de 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 não fazem parte da política educacional de um número significativo das redes de ensino do País, seja pela pouca disseminação do conhecimento existente ou por falta de incentivo aos gestores educacionais para adotá-las. 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 sua materialização por meio de propostas pedagógicas que engajem todos 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 de todos os alunos; e

49 “O sucesso de Sobral”. João Batista Araújo e Oliveira. 2013.

50 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.

- políticas de infraestrutura escolar que, 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 dá-se na medida em que podem criar condições para que se avance nesse sentido. Ainda, há alguns fatores externos à escola 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 de seus filhos;
- o atendimento intersetorial das crianças na primeira infância (além daquela promovida pela educação infantil); e
- a provisão de ações de atenção especial a situações de risco na infância, adolescência e juventude, como a pobreza, a violência e a gravidez precoce.

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. Essa 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 esse 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 de seus implementadores⁵¹. Avançar nesse sentido, portanto, é tarefa imprescindível para promovermos mudanças estruturantes na educação.

3- Falta de uma estratégia nacional sistêmica que dê coerência às políticas educacionais adotadas.

Tentativas bem-sucedidas de promoção de **mudanças estruturantes e em escala indicam que tais movimentos dificilmente são efetivados se não forem desencadeados de maneira sistêmica e com alto grau de coerência entre as diferentes políticas**. Ainda que isso não signifique encarar todos os desafios simultaneamente, com a mesma ênfase em 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**⁵².

51 "Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services". Michael Lipsky. 1980; "Building State Capability: Evidence, Analysis, Action". Matt Andrews, Lant Pritchett and Michael Woolcock. 2017.

52 "Large scale reform comes of age", Michael Fullan. 2009.

Não há bala de prata – é o efeito da interação entre diferentes medidas que consegue produzir impacto substancial.

No Brasil, apesar de termos definido que a educação é nacional, jamais formulamos ou implementamos, de fato, uma política nacional de educação.

O custo político de não se dedicar à educação permanece sendo visto pelos governantes como baixo.

No Brasil apesar de termos definido na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases de 1996 que **a educação é nacional, jamais formulamos ou implementamos, de fato, uma política nacional de educação, capaz de articular diferentes ações.** Em um país federado, uma política nacional não é aquela definida única e exclusivamente pela União, pois isso seria uma política do Governo Federal, e isto é o que temos: políticas federais, estaduais e municipais. Em um 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 precisamos fazer avançar: um esforço de natureza sistêmica e federativa.

O desafio político

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

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

- a blindagem da gestão educacional em relação a clientelismos, seja em nível federal, estadual ou municipal;
- a estruturação de equipes de alta qualidade técnica;
- a decisão de dar continuidade às 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 dificilmente 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 a 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.

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 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.

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 metas do Plano Nacional de Educação (PNE)⁵³, que representa uma síntese de 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 (que dizem respeito aos objetivos-fim da política educacional) sejam efetivamente alcançadas. Desse modo, reforça-se neste documento a crença de que qualquer iniciativa que vise melhorar o quadro da educação básica brasileira 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 neste documento de “objetivos-fim” da educação básica:

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

Para dar maior concretude a esses objetivos, toma-se como parâmetro as **metas do Todos Pela Educação** diretamente relacionadas a eles, que foram construídas por especialistas técnicos e pactuadas por diversos atores da sociedade civil em 2006⁵⁴, além de terem sido incorporadas pelo PNE em 2014⁵⁵. Essas metas são:

Aonde queremos chegar? As Metas do Todos Pela Educação⁵⁶

Meta 1: Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola.

Até o ano de 2022, 98% das crianças e jovens entre 4 e 17 anos deverão estar matriculados e frequentando a escola ou ter concluído o ensino médio.

Meta 2: Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos.

Até 2022, 100% das crianças deverão apresentar as habilidades básicas de leitura, escrita e matemática até os 8 anos ou até o final do 2º ano do ensino fundamental.

Meta 3: Todo aluno com aprendizado adequado a sua série.

Até 2022, 70% ou mais dos alunos terão aprendido o que é adequado para seu ano.

Meta 4: Todo aluno com o ensino médio concluído até os 19 anos.

Até 2022, ao menos 95% dos jovens brasileiros de até 16 anos deverão ter concluído o ensino fundamental e 90% dos jovens de até 19 anos deverão ter concluído o ensino médio.

53 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.

54 Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/1a60588b-054d-4422-9a4f-0f009d7b2039.pdf>>.

55 Metas 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9.

56 Além das quatro metas apresentadas no quadro, o Todos Pela Educação possui uma quinta meta, que é: “Até 2010, mantendo-se até 2022, o investimento público em educação básica obrigatória deverá ser de 5% ou mais do Produto Interno Bruto (PIB).” Como essa meta não diz respeito especificamente aos resultados educacionais e está sendo cumprida pelo País, este documento não a referencia como uma meta da estratégia apresentada.

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”⁵⁷, objetivo comum ao que propõe este documento.

3.2 PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA ESTRATÉGIA

Com vistas a tornar mais transparentes os valores e as 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, características e contexto socioeconômico. No entanto, não se trata de “qualquer” aprendizagem. Acreditamos que o foco da escola brasileira deve avançar no sentido de promover, essencialmente:

- 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.

Posto de outra forma, tal visão está de acordo com o conceito de “educação integral” explicitado no documento da Base Nacional Comum Curricular (aspecto que será discutido mais à frente)⁵⁸ e com o artigo 205 da Constituição Federal que estabelece o “...pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” como objetivos essenciais da educação básica brasileira. Neste sentido, inclusive, entende-se que o próprio trabalho deve ser visto como aspecto que contribui para a emancipação da pessoa, para sua participação e intervenção efetiva no mundo e como elemento fundamental para o pleno exercício da cidadania.

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 ter seus resultados de aprendizagem assegurados, para que as desigualdades sejam eliminadas e as diferenças valorizadas, sejam elas de características pessoais ou em relação aos diversos contextos regionais. É preciso, inclusive, entender que essas

⁵⁷ Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/>>.

⁵⁸ Segundo a BNCC, “...o conceito (...) se refere à construção intencional de processos educativos que promovam aprendizagens sintonizadas com as necessidades, as possibilidades e os interesses dos alunos e, também, com os desafios da sociedade contemporânea, de modo a formar pessoas autônomas, capazes de se servir dessas aprendizagens em suas vidas”.

diferenças nos resultados educacionais em geral não estão relacionadas ao esforço pessoal, senão à reprodução das enormes desigualdades do País.

Nesse sentido, as soluções para enfrentar os desafios educacionais, tanto de inclusão como de aprendizagem, precisam ser diferentes para contextos diferentes. Em situações mais desafiadoras é preciso maior esforço da política pública. Afinal, conforme um dos princípios de nosso ordenamento jurídico, *“a verdadeira igualdade consiste em tratar-se igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade”*.

Princípio 3: Propostas informadas pelas evidências, conhecimento teórico acumulado, experiências de êxito 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 educacionais, e por isso são contemplados aqui com importante ênfase. Também, entendemos que as experiências de sucesso que demonstram resultados mensuráveis, sejam nacionais ou internacionais, devem ser objeto de significativa consideração e inspiração para a construção de propostas.

Não obstante, é importante destacar que existe uma tendência de se usar dados validados estatisticamente sem uma consideração das particularidades do contexto e sem considerar toda uma produção de conhecimento teórico sobre a questão, que pode provocar compreensões distorcidas dos fenômenos e levar a decisões equivocadas⁵⁹. Nesse sentido, o uso do termo “informado” pelas evidências, ao invés de “baseado” em evidências, objetiva representar esse cuidado.

Em linha com esse mesmo raciocínio, entendemos que para além dos dados e experiências que apresentam resultados quantitativos e do conhecimento teórico acumulado, é fundamental que propostas que objetivam mudar o atual cenário educacional também estejam informadas por aqueles que vivem os desafios do dia a dia escolar: professores e estudantes. Se são eles os que efetivamente “fazem a educação acontecer”, acreditamos que a participação e a incorporação de suas opiniões aos processos de formulação de propostas é o que pode, de fato, assegurar consistência e aderência frente aos inúmeros entraves atuais.

Princípio 4: Professores são os mais importantes atores na 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 social⁶⁰.

Em linha com o que os sistemas de alto desempenho demonstram, um processo de mudança estruturante na educação brasileira deve apontar para uma perspectiva de fortalecimento da autonomia, da colaboração e da responsabilização docente, sem as quais não atingiremos um patamar educacional de excelência⁶¹.

Princípio 5: Se quisermos 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 alunos⁶². Nesse sentido, precisaremos dar real efetividade ao conceito de intersectorialidade, sem o qual a escola não será capaz de cumprir devidamente seu papel.

59 “A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios”. Bernardette Gatti. 2012.

60 “Professores do Brasil: impasses e desafios”. Bernardete Gatti e Elba Barreto. 2009.

61 “Professional Capital: Transforming Teaching in Every School”. Andy Hargreaves e Michael Fullan. 2012.

62 “Educação baseada em evidências: como saber o que funciona em educação”. Micheline Christophe, Gregory Elacqua, Matias Martinez e João Batista Araújo e Oliveira. 2015. Citado a partir daqui como Oliveira et al. 2015.

É necessário entender que o desafio da desigualdade social traz impactos relevantes para o dia a dia escolar e, por isso, há também de ser combatido por políticas que extrapolam o campo educacional, como, por exemplo, políticas de combate à extrema pobreza, políticas específicas de distribuição de renda, políticas sociais compensatórias e políticas de aproximação e inserção do jovem no mundo do trabalho.

Além disso, em uma via de mão dupla, a escola também precisa ser compreendida como um local capaz de auxiliar na promoção das políticas intersetoriais, exatamente por ser um dos espaços públicos mais frequentados pela população brasileira. Logo, ela pode apoiar outras políticas sociais a alcançarem seus objetivos ou, pelo menos, a encontrarem e monitorarem seus beneficiários (sem que a função das outras políticas seja absorvida pela educação e seus profissionais).

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.

Em um cenário de mudanças profundas no mercado de trabalho e de impressionantes avanços tecnológicos, a educação brasileira precisará lidar com a melhoria de aspectos básicos ainda não atendidos (ex.: infraestrutura mínima das escolas, alfabetização de todos os alunos na idade certa, garantia da permanência de todos os alunos na escola etc) e, concomitantemente, evoluir e incorporar aspectos mais inovadores. Como exemplo, será preciso introduzir de maneira mais intencional ao trabalho da escola o desenvolvimento de habilidades socioemocionais dos alunos (as chamadas “habilidades do século XXI”), como forma de potencializar a aprendizagem e permitir que a experiência escolar se aproxime das demandas atuais, em especial no que diz respeito ao mundo do trabalho.

Nesse mesmo sentido, seja para a resolução de aspectos básicos ainda não resolvidos ou para responder às demandas contemporâneas de uma sociedade em transformação, será preciso que, cada vez mais, o Ministério e as Secretarias de Educação criem mecanismos estruturados de incentivo e fomento a soluções inovadoras. Tal movimento, desde que garanta que essas experimentações sejam, antes de serem levadas à escala, pilotadas e avaliadas do ponto de vista dos seus impactos, pode ser fundamental para suprir a política pública de caminhos e inspirações para enfrentarmos obstáculos ainda não vencidos e/ou desafios que ainda pouco conhecemos.

3.3 VISÃO SISTÊMICA E DIRETRIZES DE 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 responsabilidade 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.

Em linha com o diagnóstico apresentado anteriormente, esse eixo destaca a relevância da garantia de recursos pedagógicos básicos (currículo, materiais de apoio para alunos e professores, avaliações formativas e programas de reforço/recuperação), de professores bem preparados, motivados e com boas condições de trabalho, de uma gestão escolar focada na aprendizagem dos alunos e de uma proposta pedagógica que estimule a aprendizagem.

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 deste documento, isso não ocorrerá se continuarmos formulando políticas de forma pontual e desarticulada. O eixo 2 desta estratégia busca, então, propor **como assegurar consistência, coerência 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.

Apesar de esses quatro pilares poderem ser aprimorados de forma individual, o cerne desta estratégia está na defesa da articulação entre eles. Para isso, o ponto de partida da proposta é que o Ministério da Educação coordene uma **definição pactuada com Estados e Municípios de parâmetros nacionais de qualidade da oferta da política educacional, que devem orientar todas as redes do País**. Tais parâmetros envolveriam, por exemplo, a definição de qual é a 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. Essa definição seria central para promover maior coesão entre os quatro pilares deste eixo e para a política educacional como um todo.

Eixo 3: Fatores extraescolares

Este 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 antes e 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 lhe dá coerência**. É o que se ilustra a seguir, apresentando esquematicamente os elementos da estratégia proposta. No centro, em cinza-escuro, estão os “objetivos-fim” (acesso, permanência e aprendizagem de todos os alunos), que concretizam a visão de futuro exposta anteriormente. 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 roxo, está o terceiro eixo, que diz respeito aos fatores extraescolares.



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 macrodiretrizes 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) da educação básica⁶³. 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 curriculares⁶⁴.

Na educação infantil, a BNCC significa uma oportunidade para melhorarmos consideravelmente as condições gerais de oferta dessa etapa.

No fundamental, o avanço se dá no sentido de estabelecer competências e habilidades que todo aluno tem direito, reduzir desigualdades e induzir o fortalecimento e coerência entre políticas pedagógicas.

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 inadequados⁶⁵ e com baixa intencionalidade pedagógica, em especial tendo em vista que o acesso à cultura escrita desde a educação infantil pode ser fundamental para o processo de alfabetização das crianças no ensino fundamental. A introdução de objetivos de aprendizagem e desenvolvimento⁶⁶, ancorados no conceito de “campos de experiência”, permitirá, entre outros aspectos, o avanço para que todas as redes de ensino ofereçam 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 uma orientação detalhada sobre quais devem ser as competências e habilidades essenciais que todo aluno brasileiro tem direito de 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 fazem-no 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, planos de aula e sequências didáticas);
- Formação continuada aos docentes para a implementação do currículo; e
- Avaliações processuais estruturadas e atreladas a um processo de devolutiva de fácil leitura e interpretação pelo professor.

63 A homologação da BNCC para as etapas da educação infantil e do ensino fundamental ocorreu em 2017 e para o ensino médio em 2018.

64 É importante mencionar que, ao longo dos anos, a BNCC deve ser revista e aprimorada, sempre em processo de diálogo com especialistas, gestores educacionais e profissionais da Educação.

65 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/eixostematicos/educacaoinfantil/DoQueTrata.html>>.

66 “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.

Apenas 20% dos professores brasileiros consideram que os recursos e materiais pedagógicos são totalmente adequados.

É importante que a construção ou reformulação curricular à luz da BNCC avance no sentido de promover um ensino mais contemporâneo.

Em sentido oposto à contestação de que a oferta de tais elementos pode “engessar” a rotina do professor, as pesquisas já mostram que esse caminho é importante para apoiar o aprimoramento da prática pedagógica frente ao contexto e desafios particulares de seus alunos e à frágil formação inicial muitas vezes recebida⁶⁷. Cabe também destacar a relevância de programas e ações de reforço e recuperação de alunos com defasagem escolar (práticas e materiais diversificados, diretrizes específicas, recursos humanos adicionais etc.), que são ainda mais fundamentais em um cenário de alta distorção idade-série e de entendimento dos professores de que tal fenômeno é um dos principais desafios enfrentados no dia a dia em sala de aula⁶⁸. Com a BNCC, abre-se uma oportunidade para fortalecer a oferta desses recursos, de programas pedagógicos básicos e de ferramentas e conteúdos digitais para tornar o processo de ensino-aprendizagem mais diversificado e interativo. 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 adequados⁶⁹ e que os professores estão cada vez mais interessados em integrar as novas tecnologias à sua prática⁷⁰. Além disso, as experiências internacionais já indicam que o investimento em políticas pedagógicas essenciais tem particular importância em sistemas cujo resultado educacional ainda é crítico⁷¹ – como no caso de grande parte das redes de ensino no Brasil.

Ademais, é importante que o processo de construção ou reformulação curricular à luz da BNCC avance no sentido de concretizar aquilo que o documento objetiva promover: um ensino mais contemporâneo e em consonância com as rápidas transformações da sociedade atual. Nessa perspectiva, destaca-se a importância do desenvolvimento de competências para a vida no século XXI (comumente chamadas de “competências socioemocionais”) que vão muito além dos conteúdos disciplinares e que surgem com particular ênfase nas chamadas “dez competências gerais” da BNCC. Essas competências envolvem, entre outras, o autocontrole, a estabilidade emocional, a abertura a novas experiências e a manutenção de relações sociais positivas. Além de estarem altamente relacionadas com o desenvolvimento pleno de qualquer cidadão, pesquisas já demonstraram que o desenvolvimento dessas competências tem reflexos positivos não só na vida extraescolar, mas também no próprio desempenho acadêmico dos alunos⁷². Dessa forma, cabe destacar que o desenvolvimento das competências socioemocionais deve ser integrado às práticas pedagógicas e ao currículo, de forma que o professor tenha intencionalidade ao trabalhar essas competências de maneira atrelada ao conteúdo pedagógico e cognitivo.

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.

67 “The impact of structured teaching methods on the quality of education in Brazil”. Paula Louzano, Maria Carolina Leme, Vladimir Ponczek e André Portela Souza. 2012. “Formação continuada como parte integrante da atividade docente: um olhar da perspectiva da cotidianeidade”. Anna Helena Altenfelder. 2014.

68 Pesquisa Conselho de Classe. Fundação Lemann. 2015.

69 Pesquisa Ibope com 2.160 professores, representativa em território nacional. Realizada em 2018 com apoio do Todos Pela Educação e Fundação Itaú Social. Referenciada neste documento como: “Pesquisa Profissão Docente”. Pesquisa Ibope, Todos Pela Educação e Fundação Itaú Social. 2018.

70 Pesquisa “O que pensam os professores sobre a tecnologia em sala de aula”. Todos Pela Educação. 2017.

71 “How the world’s most improved school systems keep getting better”. McKinsey&Company. 2010.

72 “Desenvolvimento socioemocional e aprendizado escolar: Uma proposta de mensuração para apoiar políticas públicas”. Daniel Santos e Ricardo Primi.

2014. “The Impact of Enhancing Students’ Social and Emotional Learning: A Meta-Analysis of School-Based Universal Interventions”. Joseph A. Durlak et al. 2011.

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, finalizar o processo de construção/reformulação dos currículos estaduais e municipais iniciado em 2018, 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 de contínuo fortalecimento 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:
 - 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 de apoio, tendo a integração às 10 competências gerais da BNCC como premissa central do desenvolvimento profissional;
 - 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 de natureza pedagógica à BNCC, como o Programa Nacional do Livro Didático, as políticas de disponibilização de recursos digitais e as avaliações externas (SAEB, avaliações estaduais etc).
- Ao longo dos anos, realizar revisões na BNCC com o objetivo de aprimorá-la, sempre em processo de diálogo com especialistas, gestores educacionais e profissionais da Educação.

Apenas com professores bem preparados, engajados e com boas condições de trabalho é que sistemas educacionais conseguem oferecer educação de qualidade.

70% dos ingressantes em Pedagogia em 2015 obtiveram notas no Enem abaixo da média nacional.

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 alunos⁷³. Mais especificamente, as evidências da literatura demonstram que muito mais do que o que o professor traz (por exemplo, características pessoais e diplomas), o que mais importa é o que ele faz⁷⁴. 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, 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 essas medidas, podem-se destacar⁷⁵:

- 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;
- 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, 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 anos⁷⁶) e grande parte dos que efetivamente optam por ingressar nos cursos de Pedagogia 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

73 "How the world's best-performing school systems come out on top". McKinsey&Company. 2007.

74 "Measure for Measure: the relationship between measures of instructional practice in Middle School Language, Arts and teachers' value-added scores". Grossman et al., 2013

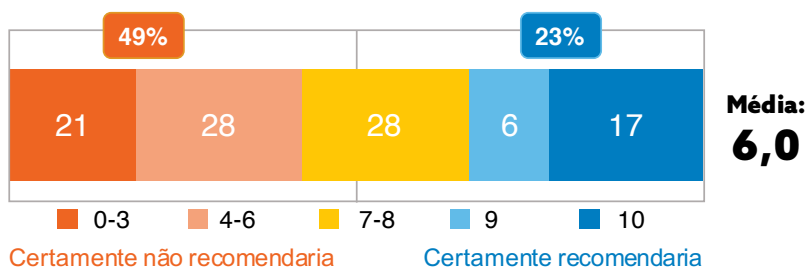
75 "Great Teachers. How to raise student learning in Latin America and the Caribbean". Barbara Bruns e Javier Luque. 2015.

76 "Políticas Eficientes para Professores". OCDE. 2015.

via exame⁷⁷. Isso se dá, em grande medida, pela falta de prestígio social da carreira, pela percepção de condições de trabalho inadequadas, pela maior facilidade de 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^{78 79}. O reflexo da baixa valorização da carreira (também quando comparada com a valorização em outros países⁸⁰) está, inclusive, no preocupante fato de que 49% dos professores brasileiros afirmam que não recomendariam a profissão docente a um jovem⁸¹, conforme ilustrado na figura abaixo:

Pesquisa nacional de opinião com professores: recomendação da profissão a um jovem

Em uma escala de 0 a 10, o quanto você recomendaria a profissão docente para um jovem, sendo que 0 significa "Certamente não recomendaria" e 10 significa "Certamente recomendaria"?



Fonte: Pesquisa Profissão Docente. Ibope, Todos Pela Educação e Fundação Itaú Social. 2018.

Formação Inicial

Os cursos de formação inicial não estão voltados para a qualificação do professor tendo em vista os desafios da prática em sala de aula.

Nos casos dos cursos de formação inicial no Brasil, tanto para 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 ensinar⁸². Muitos cursos, seja nas universidades públicas ou nas particulares (que representam 67,2% dos concluintes de graduação na área de educação⁸³):

- pouco articulam a teoria com o contexto de atuação do professor;
- têm baixa carga horária destinada a didática e a métodos de ensino comprovadamente eficazes;
- não possuem materiais e avaliações formativas de qualidade;
- dão pouca ou nenhuma ênfase:
 - ao uso pedagógico das avaliações;
 - à correlação entre aprendizagem e tecnologias/inovação;
 - ao protagonismo dos alunos;

77 Inep/MEC. Cálculo: Todos Pela Educação. Essa foi a nota mínima para emissão de certificado, que foi válida até 2016.

78 Pesquisa "Ensino Médio: O que querem os jovens?" e Anuário da Educação Brasileira. Todos Pela Educação. 2017.

79 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.

80 "Global Teacher Status Index". Varkey Gems Foundation. 2013.

81 "Pesquisa Profissão Docente". Pesquisa Ibope, Todos Pela Educação e Fundação Itaú Social. 2018.

82 "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 Namó de Mello. 2000.

83 MEC/Inep/Deed - Sinopse Estatística da Educação Superior. 2016.

Em muitas redes os concursos não aferem conhecimentos relevantes para o exercício da docência e processos de seleção raramente exigem a demonstração de competências mínimas relacionadas à prática.

- ao desenvolvimento de competências socioemocionais dos alunos;
- à inclusão de alunos com deficiência;
- à compreensão do aluno em suas diferentes faixas etárias;
- não dão a devida importância para os estágios supervisionados, que poderiam se configurar como excelente oportunidade de preparo para o início da docência.

Além desses aspectos relacionados à estrutura dos cursos, os cursos de formação docente não têm um lugar definido na estrutura do ensino superior brasileiro. As licenciaturas que preparam professores especialistas por disciplinas são usualmente subprodutos ou apêndices dos bacharelados; nos cursos de Pedagogia, a formação de professor multidisciplinar é uma das habilitações entre as várias que o curso pode oferecer (como por exemplo: educação infantil, alfabetização, ciclo final dos anos iniciais e gestão escolar) e acabam não preparando adequadamente para nenhuma delas. A falta de identidade institucional, inclusive, produz uma divisão entre os professores multidisciplinares de educação infantil e ensino fundamental anos iniciais e os professores do ensino fundamental anos finais e do ensino médio, que são especialistas em disciplinas (embora na escola todos sejam chamados a construir coletivamente uma proposta pedagógica unificadora)⁸⁴.

Ainda que iniciativas recentes como o Pibid⁸⁵ (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência) e o Programa Residência Pedagógica⁸⁶ apontem no sentido de fortalecer a presença da prática em sala de aula na formação inicial e devem ser priorizados como pilares importantes de uma política nacional de formação de professores, são ações que têm alcance limitado frente à magnitude do problema da formação inicial, já que parte importante do desafio está relacionado ao atual marco regulatório que rege o tema. Por mais que muitos de seus instrumentos apontem na direção correta, como no caso das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada⁸⁷, tais normas são pouco indutoras de mudanças efetivas no sentido de assegurar uma formação voltada para os desafios reais do exercício da docência. Sem que se promovam mudanças significativas nos diferentes mecanismos que compõem o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) - entre eles os instrumentos de autorização e avaliação dos cursos e o Enade (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes) -, e sem que definamos uma Base Comum Nacional da Formação de Professores (já prevista na própria Resolução nº 2 de 2015 do CNE) que poderá cumprir papel importante para aproximar os currículos de formação às necessidades da prática em sala de aula, dificilmente conseguiremos alavancar melhorias importantes na formação inicial.

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 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 professor⁸⁸.

84 "Formação de Professores da Educação Básica em São Paulo: política nacional, ação paulista." Guiomar Namo de Mello.

85 "O programa oferece bolsas de iniciação à docência aos alunos de cursos presenciais que se dediquem ao estágio nas escolas públicas e que, quando graduados, se comprometam com o exercício do magistério na rede pública. O objetivo é antecipar o vínculo entre os futuros mestres e as salas de aula da rede pública. Com essa iniciativa, o Pibid faz uma articulação entre a educação superior (por meio das licenciaturas), a escola e os sistemas estaduais e municipais." Fonte: Ministério da Educação.

86 "O Programa de Residência Pedagógica é uma das ações que integram a Política Nacional de Formação de Professores e tem por objetivo induzir o aperfeiçoamento do estágio curricular supervisionado nos cursos de licenciatura, promovendo a imersão do licenciando na escola de educação básica, a partir da segunda metade de seu curso." Fonte: Ministério da Educação.

87 As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada são apresentadas na Resolução nº 2 de 1º de julho de 2015 do Conselho Nacional de Educação e estabelecem um arcabouço geral positivo para fazer avançar melhorias na formação inicial e continuada dos professores.

88 "Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement". John Hattie. 2008.

Os planos de carreira não incentivam o desenvolvimento profissional em prol da aprendizagem.

As condições de trabalho também são usualmente desafiadoras.

Esforços voltados para o desenvolvimento profissional raramente dialogam com os desafios vivenciados cotidianamente.

Apenas 33% dos professores afirmam que reuniões de trabalho colaborativo ocorrem conforme diretrizes estabelecidas pelas Secretarias.

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 um 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 profissional⁸⁹. 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 escola⁹⁰, 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 profissão⁹¹. 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 País⁹².

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 efetivo⁹³:

- foco no conhecimento pedagógico do conteúdo a ser trabalhado em sala de aula;
- uso de métodos ativos de 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 Secretarias⁹⁴.

89 PISA Effective Teacher Policies. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/effective-teacher-policies-9789264301603-en.htm>>.

90 “Pesquisa Profissão Docente”. Pesquisa Ibope, Todos Pela Educação e Fundação Itaú Social. 2018.

91 “Reconhecimento social e as políticas de carreira docente na educação básica”. Bernardete Gatti. 2012.

92 Pesquisa Conselho de Classe. Fundação Lemann. 2014.

93 “Formação Continuada de Professores: Contribuições da Literatura Baseada em Evidências”. Fundação Carlos Chagas. 2017.

94 “Pesquisa Profissão Docente”. Pesquisa Ibope, Todos Pela Educação e Fundação Itaú Social. 2018.

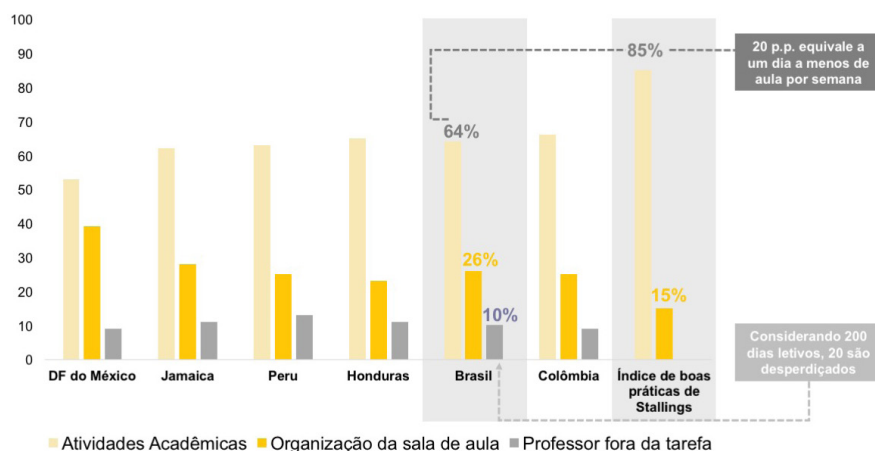
Para resumir de forma mais sucinta os desafios brasileiros relacionados às políticas docentes, apresenta-se o quadro a seguir:

Os desafios relacionados às políticas docentes no Brasil



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 efetiva entre o caso brasileiro e os parâmetros de excelência (64% vs. 85%) equivalem a um dia a menos de aula por semana⁹⁵.

Tempo médio de exposição à aprendizagem em Países da América Latina e do Caribe



Fonte: Bruns, Barbara; Luque, Javier. 2015. Comentários no canto direito são dos autores.

46% dos professores brasileiros do ensino fundamental ao médio, não atuam na disciplina em que foram inicialmente formados.

O desafio da prática pedagógica do professor brasileiro também se estende à qualidade da aula em si e ao baixo domínio do conteúdo a ser lecionado, aspectos não capturados pela pesquisa apresentada acima. Afinal, saber o suficiente sobre o conteúdo para promover uma experiência significativa e desafiadora é aspecto central da boa didática. Nesse sentido, ainda que faltem pesquisas que consigam descrever com maior precisão a gravidade desse quesito, o fato de 46% dos professores brasileiros, do ensino fundamen-

95 "Professores Excelentes. Como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe". Barbara Bruns e Javier Luque, 2015.

É preciso superar a falsa dicotomia entre a ausência de mecanismos de “responsabilização” dos docentes versus a “falta de autonomia” dos professores.

Ponto de destaque nas reformas educacionais recentes na América Latina é o envolvimento dos professores.

tal ao médio (com maior incidência no ensino fundamental anos finais), não atuarem na disciplina em que foram inicialmente formados é suficiente para explicitar a magnitude do problema⁹⁶.

Tendo em vista os aspectos mencionados acima, fica evidente a necessidade de uma profunda ressignificação 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 do 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 espera⁹⁷. Sistemas de alta qualidade partem do princípio de que o exercício da docência é tarefa complexa e que, além da valorização à altura dos desafios da profissão⁹⁸, exige 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 ensinar⁹⁹.

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 mudanças¹⁰⁰. O engajamento de professores na proposição de políticas estruturantes para a profissão demanda um esforço de (i) informar a categoria sobre as políticas existentes e a serem criadas, (ii) consultar os docentes a respeito das iniciativas a serem propostas, (iii) envolver os professores nas tomadas de decisão e (iv) convidá-los a colaborar genuinamente no processo, de modo que – ao final – eles se sintam empoderados para defender, sustentar e implementar as políticas planejadas¹⁰¹. Nesse sentido é que se reforça a importância da participação dos sindicatos de professores em esforços que objetivem promover o fortalecimento e a valorização da “profissão professor”, bem como outros colegiados que tenham legitimidade e representatividade garantida pela classe.

As experiências latino-americanas, em especial o caso chileno, demonstram que o engajamento, por parte do governo e do movimento sindical é fundamental para um processo de mudança, visto que o sindicato pode cumprir papel decisivo em não só fazer avançar mudanças importantes, mas, principalmente, sustentá-las por longo tempo. Outras experiências, como a de Ontário no Canadá¹⁰², avançam positivamente no engajamento também de colegiados de professores que prezam pela garantia da alta qualidade da prática docente, com vias à valorização da carreira pela sociedade civil. Tais movimentos de professores propõem-se a garantir a qualidade da formação inicial e da formação continuada, dão suporte aos profissionais em seu desenvolvimento profissional e são grandes aliados na proposição de políticas de profissionalização da carreira.

Por fim, é importante salientar que o engajamento de movimentos de professores nas mudanças estruturantes da profissão prescinde dos valores de transparência, confiança e resiliência¹⁰³ em todos os aspectos, em um movimento multilateral de criação de consensos, ao invés da defesa de interesses políticos por qualquer uma das partes. Avançar nesse sentido é o que, de fato, poderá aumentar as chances de mudanças legítimas rumo à profissionalização da carreira.

96 Inep/MEC - Censo Escolar 2017.

97 “Building a Better Teacher”. Elizabeth Green. 2014.

98 “Quem quer ser professor? Atratividade, seleção e formação do docente no Brasil”. Paula Louzano et al. 2010.

99 “Professional Capital: Transforming Teaching in Every School”. Andy Hargreaves e Michael Fullan. 2012.

100 “Profissão Professor na América Latina: Por que a docência perdeu prestígio e como recuperá-lo”. Diana Hincapié, Emiliana Vegas, Gregory Elacqua e Mariana Alfonso. 2018.

101 “Relatório de escuta sobre o envolvimento de professores na ‘Profissão Professor’. Todos Pela Educação e FlowMakers, 2018.

102 Disponível em: < <https://www.oct.ca/becoming-a-teacher>>.

103 “Relatório de escuta sobre o envolvimento de professores na ‘Profissão Professor’. Todos Pela Educação e FlowMakers, 2018.

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.

- Dar continuidade ao processo de elaboração da Base Nacional Comum para Formação de Professores da Educação Básica, visando definir conhecimentos e competências profissionais esperados de todo professor, como forma de nortear o conjunto das políticas docentes no País.
- Implementar medidas visando elevar a seletividade dos cursos de formação inicial de professores e atrair alunos com alto desempenho escolar no ensino médio para a carreira docente, tais como o estabelecimento de pontuação mínima no Enem para ingresso nos cursos de Pedagogia e Licenciaturas e a oferta de bolsas de estudo durante a graduação para jovens com alto desempenho no Enem.
- Reformular as estruturas curriculares dos cursos de formação de professores com a instituição de novas Diretrizes Curriculares Nacionais para Pedagogia e Licenciaturas.
- Promover alterações no sistema de regulação dos cursos de Pedagogia e Licenciaturas, aprimorando os processos de avaliação dos cursos e de credenciamento e supervisão/sanção das instituições ofertantes.
- Criar Prova Nacional a ser feita pelos alunos concluintes dos cursos de Pedagogia e Licenciaturas, exigindo conhecimentos mínimos para o exercício da docência no Brasil.
- 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, entre 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.

As evidências da literatura explicitam com clareza o impacto que a gestão escolar pode exercer sobre os fatores intraescolares.

Apenas 36% dos professores dizem que seu diretor sempre ou quase sempre dá atenção especial a aspectos relacionados a aprendizagem.

Em 74% dos Municípios brasileiros os diretores são alocados apenas por indicação política.

GESTÃO ESCOLAR

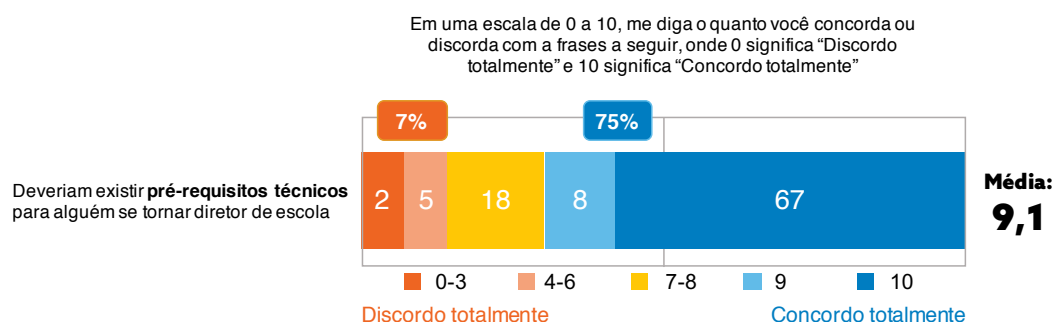
Outro elemento essencial para a aprendizagem dos alunos que precisa estar no foco das políticas educacionais, é a qualidade da gestão escolar. As evidências da literatura nas últimas décadas explicitam com alto grau de clareza o impacto que a atuação da gestão escolar, em particular do diretor de escola, 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 alunos¹⁰⁴.

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 pedagógico¹⁰⁵. Tal importância está principalmente relacionada ao fato de que a condução de processos de resgate e transformação do trabalho de uma escola demanda, 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 das escolas públicas 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 discutem metas educacionais com os professores¹⁰⁶.

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 tríplice 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^{107 108}. 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 política¹⁰⁹. 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 escola, conforme ilustrado abaixo.

Pesquisa nacional de opinião com professores: visão sobre a gestão escolar



Fonte: Pesquisa Profissão Docente, Ibope, Todos Pela Educação e Fundação Itaú Social (2018).

104 "O Clima escolar e a convivência respeitosa nas instituições educativas." Telma Vinha et al. 2015.

105 "Excelência com Equidade". Fundação Lemann e Itaú BBA. 2015.

106 Questionário Prova Brasil 2015.

107 Oliveira et al. 2015.

108 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.

109 Pesquisa MUNIC (IBGE), 2014. Questionário Prova Brasil 2015.

Em apenas 27% das redes municipais os diretores receberam algum tipo de formação específica em gestão escolar.

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, é preciso 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 gestão¹¹⁰. E, considerando que grande parte dos diretores tem formação inicial para exercício da docência, 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 escolar¹¹¹. 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.

O coordenador pedagógico também não tem tido uma estrutura de preparo à altura da missão.

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.

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; algo que, no entanto, não faz parte da realidade de diversas redes brasileiras.

Assim, considerando o que foi apresentado, 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.

110 Oliveira et al. 2015.

111 Pesquisa MUNIC (IBGE), 2014.

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, e para que tenham condições de criar 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.

O modelo e organização da escola brasileira, ao não conseguir acompanhar as rápidas transformações do mundo atual, têm sido questionados.

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)¹¹²;
- 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 apenas 55% dos alunos chegam ao 6º ano com aprendizagem adequada em língua portuguesa e 43% em matemática, como já explicitado anteriormente);

112 “Educação em Debate”. Todos Pela Educação. 2012.

A tônica nacional para os anos finais do ensino fundamental tem sido de invisibilidade.

- 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 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)¹¹³.

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 noturno¹¹⁴, 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 muito aquém do observado em países mais desenvolvidos¹¹⁵.

Diante desse cenário, as recentes modificações lançadas pela chamada “reforma do Ensino Médio”, que já vinham sendo oficialmente debatidas desde 2013¹¹⁶, apontam no sentido desejável ao objetivar introduzir maior possibilidade de escolha de diferentes trajetórias e expansão da jornada escolar (ver box a seguir). No entanto, mesmo após a aprovação da Lei do Novo Ensino Médio, e a elaboração de documentos normatizadores e orientadores (Base Nacional Comum Curricular, Diretrizes Nacionais Curriculares, Referências Curriculares para a Elaboração de Itinerários Formativos e Guia de Implementação 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. Essa discussão deve ser aprofundada ao longo dos próximos anos, com diálogo frequente entre o Governo Federal e os Estados.

A “REFORMA DO ENSINO MÉDIO”

A “reforma do ensino médio” visa promover uma mudança na estrutura de funcionamento acadêmico da última etapa do ensino básico e foi desencadeada a partir da aprovação da Medida Provisória nº746, de 2016. A reforma vale tanto para escolas públicas quanto particulares e está ancorada em dois pilares importantes: o redesenho curricular e a extensão da carga horária.

Em relação ao redesenho curricular, ele é norteado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, pela Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio (BNCC-EM) e pelos Referenciais Curriculares para os Itinerários Formativos. Em linhas gerais, estabeleceu-se que um currículo de ensino médio deve ter duas grandes partes: uma que será comum a todos os alunos e outra diversificada. A parte do currículo que será comum a todos é chamada de “formação geral básica”, totalizará no máximo 1.800 horas ao longo dos três anos e contemplará as aprendizagens essenciais definidas na BNCC-EM. A outra parte (mínimo de 1.200 horas ao longo dos três anos) será dedicada ao aprofundamento acadêmico em áreas do conhecimento ou à formação técnica e profissional. Nela serão ofertados itinerários formativos pelas redes de ensino e escolas, e caberão aos alunos escolherem quais os itinerários seguir. As orientações para essa parte flexível estão no documento Referenciais Curriculares para os Itinerários Formativos.

Já sobre a carga horária, as escolas terão até 2022 ampliar a jornada escolar de 4 horas para 5 horas diárias, passando de 800 horas anuais para 1.000 horas anuais. Além disso, a reforma prevê (sem fixar prazo limite) que o tempo integral deve ser implementado de forma gradual, com as escolas passando a ofertar 1.400 horas anuais (correspondendo a uma jornada de 7 horas diárias).

113 “Educação em Debate”. Todos Pela Educação. 2012.

114 Inep/MEC - Censo Escolar. 2017

115 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.

116 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.

• **Avançar as discussões e definições já em andamento sobre a reorganização do ensino médio (mantendo a diversificação curricular, maior articulação da formação técnica e profissional e ampliação da carga horária), garantindo no Governo Federal estrutura de apoio aos Estados para a implementação das mudanças:**

- Ampliar a comunicação e a orientação aos gestores educacionais e à sociedade sobre como será o novo modelo do ensino médio e seu processo de implementação, reforçando os pontos-chave das mudanças definidas e buscando maior engajamento dos principais atores.
- 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.
- Adaptar políticas nacionais de natureza pedagógica à nova proposta de escola do ensino médio, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), as políticas de disponibilização de recursos digitais, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

O adicional de horas torna-se mais efetivo se introduzido como um elemento viabilizador de uma nova proposta de escola.

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 alunos¹¹⁷. Com uma média de 5 horas/dia¹¹⁸, a jornada escolar brasileira ainda é inferior às 6 - 7 horas/dia praticadas por países com sistemas de alto desempenho educacional¹¹⁹. 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 de seu desenho, pode não se mostrar efetivo para a melhoria do desempenho dos alunos¹²⁰.

No entanto, é preciso destacar que algumas redes no Brasil têm avançado com sólidas propostas de escolas em modelo de tempo integral (modelos têm 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 dos docentes.

Nesse sentido, a experiência empreendida há alguns anos no ensino médio do Estado de Pernambuco (como já mencionado, Estado hoje com o melhor Ideb da rede pública 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, consequentemente, sendo creditado como um dos principais fatores de promoção da melhoria do Ideb¹²¹. 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)¹²². 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 política¹²³ (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 abrem a possibilidade de melhorar a articulação com a formação técnica e profissional, com currículos bem integrados e que garantam sentido às aprendizagens dos alunos.

117 “O Determinantes do Desempenho Escolar do Brasil”. Naércio Menezes Filho. 2007.

118 Fonte: Censo Escolar 2017. Inep/MEC

119 Fonte: OCDE – Education at Glance 2017.

120 “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.

121 “Análise dos modelos de Escola em Tempo Integral de Pernambuco”. Instituto Natura. 2017.

122 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>>.

123 “Políticas para o ensino médio: o caso de quatro estados”. Antônio Augusto 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.

Considerando esse 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

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.

20% das escolas públicas brasileiras sequer têm o conjunto mínimo de água tratada, eletricidade, tratamento de esgoto e banheiro.

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 elementares 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 alunos¹²⁴. 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. 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 banheiro¹²⁵. A situação torna-se ainda mais grave quando se constata que as escolas com pior infraestrutura são as que atendem majoritariamente os alunos mais pobres¹²⁶.

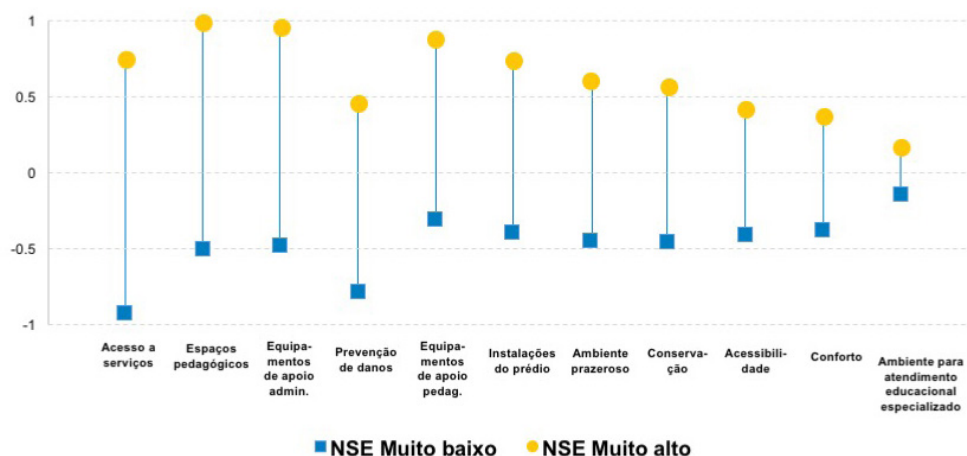
Esse cenário de pior atendimento conforme o nível socioeconômico é também observado em um cenário de análise mais ampla sobre a qualidade da infraestrutura escolar nas escolas brasileiras, conforme explicado pelo gráfico a seguir.

124 "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.

125 Inep/MEC - Censo Escolar 2017.

126 "Educação, Desigualdade e Pobreza". Francisco Soares. 2014.

Indicadores de infraestrutura por nível socioeconômico das escolas
(Z-score por item de infraestrutura)



Fonte: INEP/MEC. Baseado em Seminário de José Francisco Soares¹²⁷. Elaboração dos Autores

Existe amplo respaldo na literatura sobre a importância do clima escolar para o bom desenvolvimento do trabalho pedagógico.

É na melhoria da infraestrutura tecnológica que pode residir parte importante do desafio de tornar o 'ambiente escola' mais engajador.

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 deficiência¹²⁸. Esse 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 dessa 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 exercer contribuições relevantes para a composição de um clima escolar saudável para a aprendizagem¹²⁹. 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 passar o tempo extracurricular 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 jovens¹³⁰ e abertura dos professores para que as novas tecnologias digitais sejam incorporadas à prática pedagógica¹³¹. 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 em sala¹³². 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 também 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.

127 O gráfico foi elaborado a partir de dados apresentados por José Francisco Soares no Seminário "Equidade na Educação", promovido pelo Todos Pela Educação em 2017.

128 Pesquisa "Ensino Médio: O que querem os jovens". Todos Pela Educação. 2017.

129 "Programando a arquitetura escolar: a relação entre ambiente de aprendizagem, comportamento humano e pedagogia". Doris Kowaltowski. 2016.

130 Pesquisa "Ensino Médio: O que querem os jovens". Todos Pela Educação. 2017. Pesquisa "Nossa Escola em (Re)Construção". Instituto Inspirare. 2017.

131 Pesquisa "O que pensam os professores sobre a tecnologia em sala de aula". Todos Pela Educação. 2017.

132 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>>.

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 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 cinco mil entes autônomos e com grandes responsabilidades na provisão de serviços públicos, independentemente de suas possibilidades e capacidades para tal.

Diante dessa realidade e de modo que as desigualdades presentes no território fossem levadas em conta no desenho das políticas públicas, estabeleceu-se no Brasil que a educação é nacional. 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 ensino¹³³, 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 estabelecidas 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.

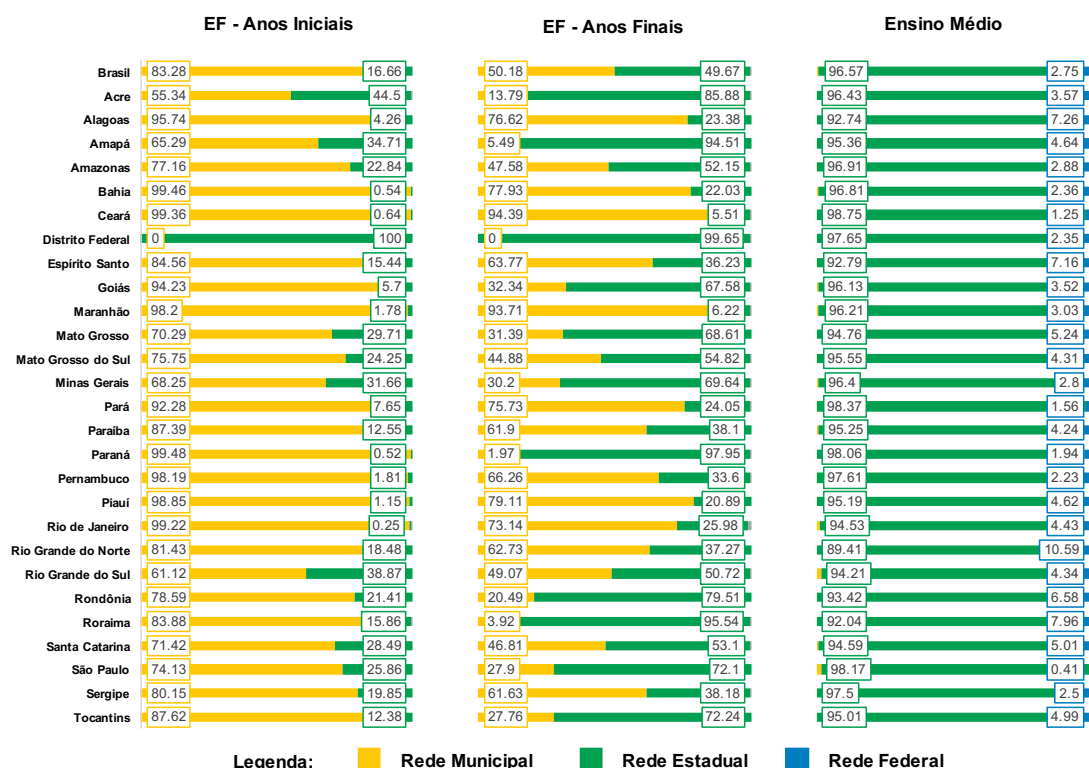
Em primeiro lugar, pode-se citar que a ausência de clareza sobre algumas responsabilidades acaba gerando, entre uma série de problemas, sobreposições de funções. A mais nítida delas é a própria oferta de vagas, especialmente nos anos finais do ensino fundamental. Como não há critérios para a divisão das atribuições entre Estados e Municípios, percebem-se hoje composições bastante heterogêneas entre as Unidades da Federação, conforme aponta a ilustração a seguir. 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.

Frente à realidade brasileira, as regras estabelecidas não se mostraram suficientes para uma organização efetiva do sistema educacional nacional.

A ausência de clareza sobre algumas responsabilidades acaba gerando, dentre uma série de problemas, sobreposições de funções.

¹³³ Estados e Municípios possuem, juntos, 99% das matrículas da rede pública da educação básica.

Distribuição da oferta das etapas do ensino fundamental e ensino médio nos Estados



Fonte: Censo Escolar 2017. Inep/MEC. Elaboração dos autores.

Outro desafio existente é que diversas políticas são estabelecidas sem a devida pactuação entre os entes.

A governança também não responde ao fato de que Municípios de pequeno e médio porte enfrentam inúmeras fragilidades.

Elementos como currículos, materiais pedagógicos, concursos, formação continuada, avaliações, e transporte ficam a cargo de cada um dos entes, sem atuação conjunta.

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 portarias¹³⁴, 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)¹³⁵ 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.

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, entre outros, ficam usualmente a cargo de cada um dos entes, sem uma atuação conjunta que poderia

¹³⁴ 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.

¹³⁵ Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

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 Ceará¹³⁶, 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 unindo-se 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 Municípios¹³⁷ só possuem uma escola que a oferta¹³⁸. 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 de cooperação federativa (Sistema Nacional de Educação), conforme previsto pelo PNE¹³⁹. Atualmente, já há esforços na tentativa de sua criação¹⁴⁰ e importantes atores vêm surgindo neste debate¹⁴¹, que precisa ser mais aprofundado e priorizado pelas próximas gestões. Sem esse avanço, não há estratégia sistêmica que se consiga implementar.

Diante deste contexto, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 7. Aprimorar a organização federativa na Educação por meio da regulamentação de um Sistema Nacional de Educação (sistema de cooperação federativa), a fim de garantir maior articulação entre União, Estados e Municípios

• Regulamentar, via lei, um Sistema Nacional de Educação (sistema de cooperação federativa) que traga como principais mudanças:

- Estabelecer de maneira mais clara as competências e atribuições de cada ente, com destaque para:
 - Reforçar e qualificar as funções que já cabem à União (funções supletiva e redistributiva, normativa e de planejamento e avaliação), fortalecendo seu papel de coordenação da educação nacional e reduzindo a execução pelo Governo Federal de políticas de responsabilidade direta dos demais entes federativos.
 - Atribuir a cada Governo Estadual a função de supervisão das políticas de educação básica em todo seu território, pactuando com os Municípios critérios claros para a divisão da oferta de matrículas no ensino fundamental e definições de provisão de questões como: currículo, avaliações, materiais pedagógicos, concursos docentes, seleção e formação das equipes de gestão e programas de formação continuada para os professores.
- Instituir regras operacionais para que os entes federativos possam trabalhar de forma integrada e pactuada na oferta de educação básica de qualidade. Em especial:
 - Unificar as instâncias de pactuação federativa existentes em um espaço tripartite (União, Estados e Municípios), que deverá subsidiar a formulação de políticas desenvolvidas pela União e estabelecer parâmetros nacionais de qualidade para a oferta da educação básica.

136 "Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo", Fernando Abrucio et al. 2017.

137 Fonte: INEP, Censo Escolar, 2017.

138 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.

139 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.

140 Dentre eles, documentos lançados pelo próprio Ministério da Educação, colocados 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).

141 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/FGV (Núcleo de Estudos Avançados em Federalismo e Regulação Educacional), que objetiva realizar de análises críticas sobre temas relevantes de regulação, federalismo e educação.

A capacidade de gestão dos órgãos responsáveis pela educação é primordial para avanços em nível de sistema.

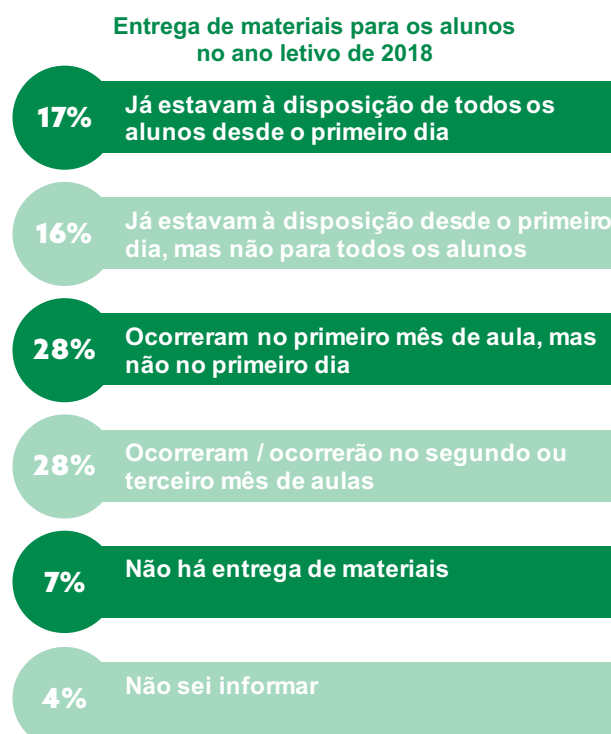
- Criar ou fortalecer, em cada Unidade da Federação, instâncias bipartites que devem, entre outras atividades, pactuar as atuações dos Estados e Municípios na oferta educacional, estabelecer parâmetros estaduais da qualidade da oferta da educação (em linha com parâmetros nacionais) e estimular o regime de colaboração entre os entes, complementando e/ou regulamentando as decisões da instância tripartite.
- Criar mecanismos de incentivo à implantação de práticas colaborativas entre entes, dentre elas: o regime de colaboração entre Estado e Municípios, os consórcios intermunicipais e a maior institucionalidade aos 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, conforme detalha a ilustração a seguir:¹⁴²

Pesquisa nacional de opinião com professores: aspectos relacionados ao funcionamento básico da escola



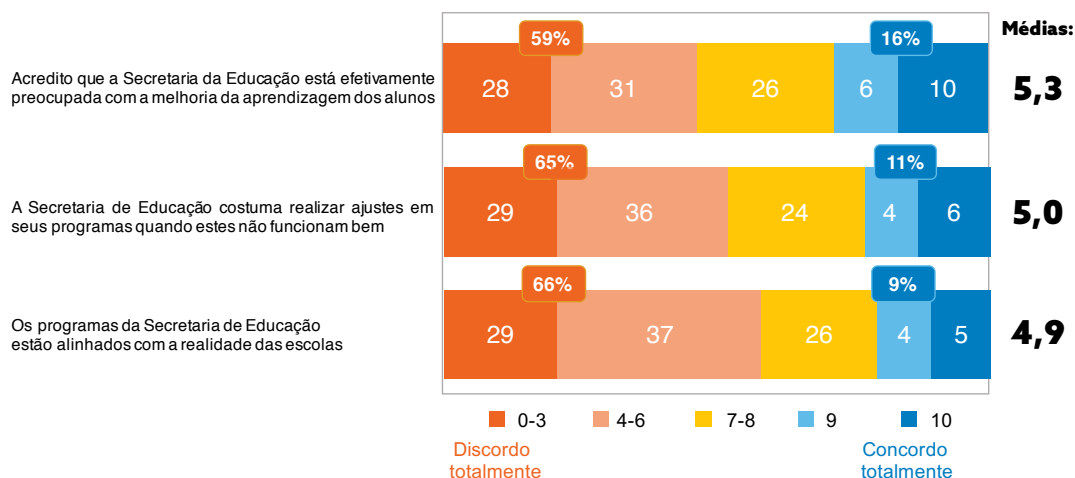
Fonte: Pesquisa Profissão Docente. Ibope, Todos Pela Educação e Fundação Itaú Social. 2018.

142 "Pesquisa Profissão Docente". Pesquisa Ibope, Todos Pela Educação e Fundação Itaú Social. 2018

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. A figura a seguir ilustra essa situação, em que 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.

Pesquisa nacional de opinião com professores: visão sobre a Secretaria de Educação

Em uma escala de 0 a 10, me diga o quanto você concorda ou discorda com as frases a seguir, onde 0 significa “Discordo totalmente” e 10 significa “Concordo totalmente”



Um dos principais desafios da gestão da educação é a fragilização técnica da burocracia educacional.

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 pela política educacional esteja aquém do que os desafios requerem¹⁴³. 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 às 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 servidores¹⁴⁴.

Outro desafio é a ampla utilização de modelos de administração centralizados.

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 es-

¹⁴³ 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.

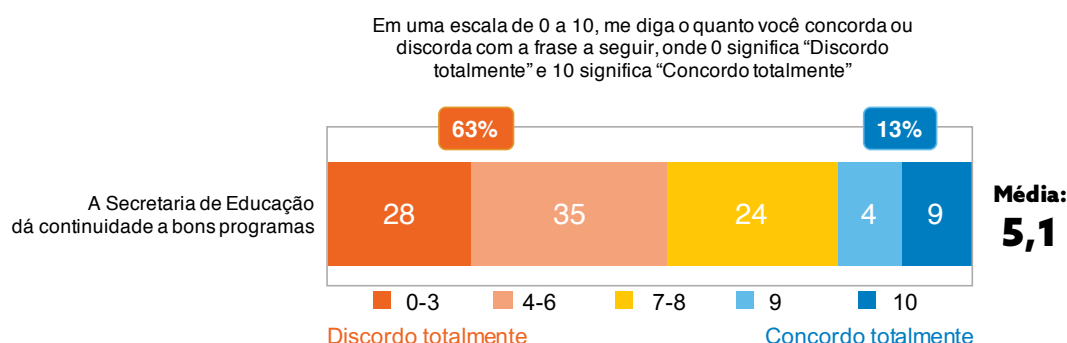
¹⁴⁴ “Cooperação intermunicipal: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil”. Fernando Abrucio. 2017.

Frequentemente observa-se que trocas de gestão vêm acompanhadas da descontinuidade de importantes políticas.

tratégias 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 têm se mostrado efetivos para sustentar mudanças em sistemas de alta complexidade ao longo do tempo¹⁴⁵. 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 necessidades¹⁴⁶. De tão relevante, tal cenário tem, inclusive, importantes reflexos na percepção sobre a valorização profissional: em pesquisa recente com professores de todo o Brasil¹⁴⁷, 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, como mostra a figura a seguir. 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.

Pesquisa nacional de opinião com professores: visão sobre a descontinuidade das políticas



No Brasil são as estruturas organizacionais existentes nos órgãos centrais que, em muitos casos, não refletem as prioridades necessárias da política educacional.

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

145 “Building State Capability: Evidence, Analysis, Action”. Matt Andrews. 2017.

146 “Learning to Improve: How America’s Schools Can Get Better at Getting Better”. Anthony Bryk. 2015.

147 “Pesquisa Profissão Docente”. Pesquisa Ibope, Todos Pela Educação e Fundação Itaú Social. 2018.

Excesso de burocracia envolvida acaba afetando diretamente a capacidade dos governos.

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. 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.
- Aprimorar a gestão administrativa e orçamentária do Ministério da Educação e das Secretarias de Educação, para que consigam melhor executar as políticas educacionais prioritárias.
- 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 à 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.

Não pode haver dicotomia entre “aumentar gastos” e “melhorar a gestão”; ambos são essenciais para uma melhoria consistente em resultados educacionais.

A discussão sobre os gastos públicos¹⁴⁸ 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 ser condição suficiente para tanto. 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 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 países¹⁴⁹. 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%¹⁵⁰. Para uma comparação internacional de gastos educacionais ainda mais apura-

¹⁴⁸ Apesar de tecnicamente haver diferença entre os termos ‘investimento’ e ‘gasto’ em educação, nesta seção utilizamos ambos como sinônimos.

¹⁴⁹ Esse 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.

¹⁵⁰ 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.

Apesar de o Brasil despende parcela relevante de sua renda em educação, os gastos por aluno ainda estão muito aquém daqueles vistos em países

da, 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 países¹⁵¹. 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 2000 chegamos no patamar de 4,0%¹⁵².

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, que o investimento por aluno do ensino superior no Brasil é três 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 que a 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.

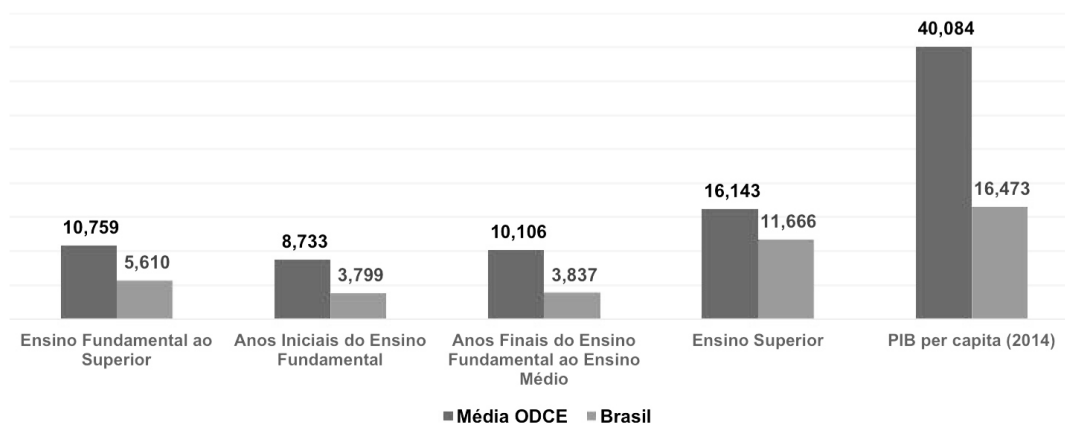
151 A medida de "gastos em educação como percentual do PIB" pode ser maior em países onde a pirâmide etária ainda apresenta maior presença de crianças e jovens no total da população. Já na medida "gastos em educação por aluno como percentual do PIB per capita" essa diferença na pirâmide etária é levada em conta.

152 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	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	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
Polônia	7.374	7.026	6.455	9.708	25.393
Rússia	5.928	-	4.939	8.808	25.901
Chile	5.135	4.021	4.127	7.642	22.794
Turquia	4.259	3.589	3.268	8.927	23.236
Brasil	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

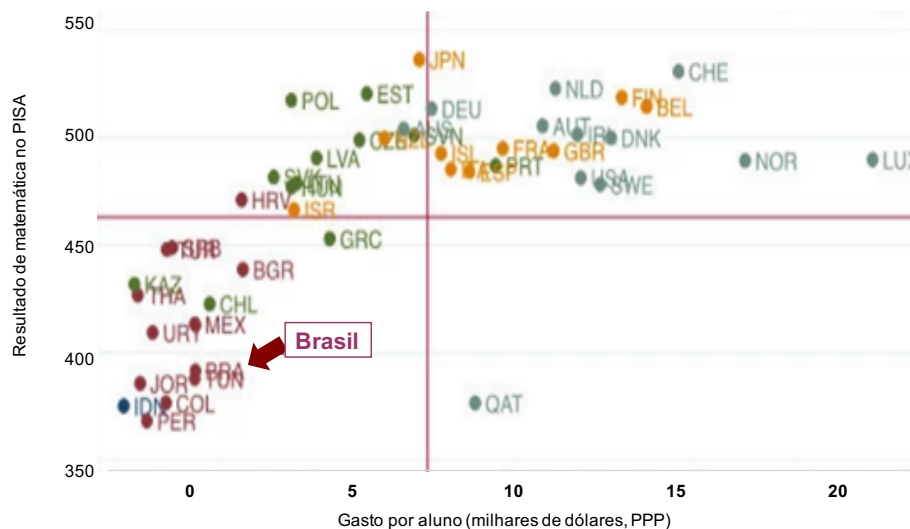
Fonte: Education at a Glance 2016/OCDE¹⁵³



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.

153 Tabela consta no Anuário da Educação Básica 2017, do Todos Pela Educação.

Gasto por aluno e resultado em matemática: separação de países pelo nível de gasto



Legenda: PIB *per capita*, em milhares de dólares

- Abaixo de 10
- Entre 10 e 20
- Entre 20 e 30
- Entre 30 e 40
- Acima de 40

Fonte: Vegas e Coffin, 2015.¹⁵⁴

Se o Brasil realmente almeja oferecer uma educação de alta qualidade, precisará elevar o valor do investimento por estudante na educação básica.

Portanto, uma primeira conclusão é que, por mais que o Brasil invista 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.

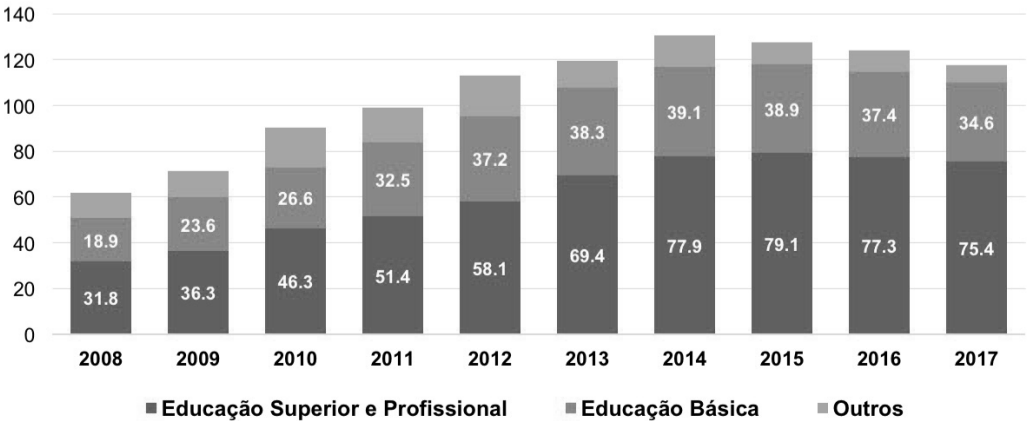
Nesse esforço, não se pode ignorar, é claro, o grave cenário fiscal em que o Brasil se encontra. Entretanto, vale ressaltar que o aumento do gasto por aluno da educação básica pode ser facilitado pela volta do crescimento real do PIB e por fatores demográficos que vêm gradualmente reduzindo o número 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.

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 a seguir. 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 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.

154 "When education expenditure matters: an empirical analysis of recent international data". Emilian Vega e Chelsea Coffin. 2015.

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 + PNLD	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).

Difícilmente um aumento no gasto por aluno significará avanços se não vier acompanhado da melhoria na gestão e na distribuição desses recursos.

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.

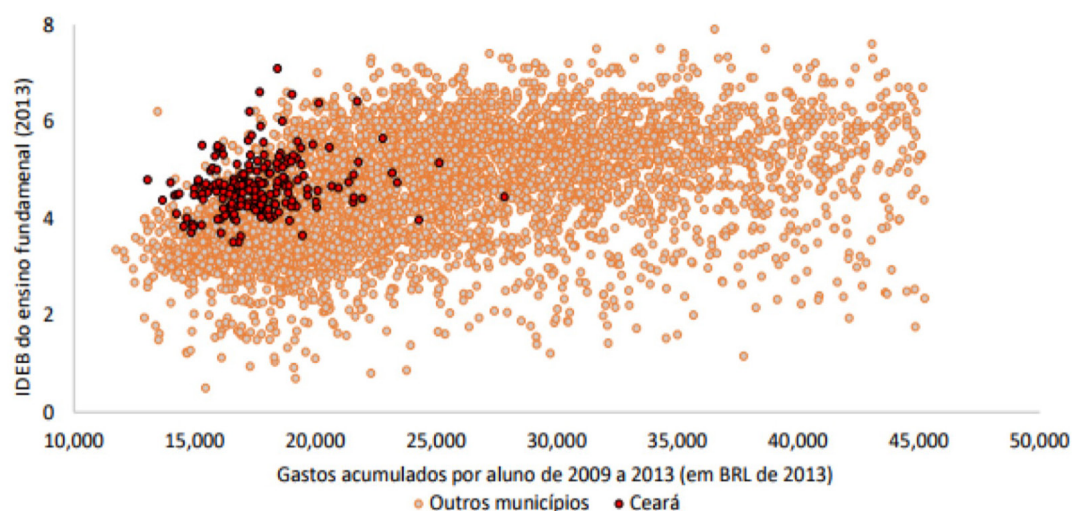
Quanto aos problemas na gestão dos gastos, eles podem ser ilustrados por comparações internacionais que mostram que o resultado educacional do Brasil é inferior ao de países que possuem gasto por aluno semelhante (como Colômbia, México e Turquia), sugerindo que se poderia fazer melhor com o atual nível 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 2014¹⁵⁵, 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)¹⁵⁶, 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.

155 Inep-MEC. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>.
156 Segundo dados do Inep/MEC de 2014, o investimento público direto por aluno da educação infantil era de R\$5.878; no ensino fundamental anos iniciais, R\$5.911; no ensino fundamental anos finais, R\$5.927; e no ensino médio, R\$6.021.

Ainda há diversas experiências positivas de redes públicas de ensino no Brasil que são bons exemplos de que é possível atingir melhores 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 a seguir 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 de ensino no Brasil.

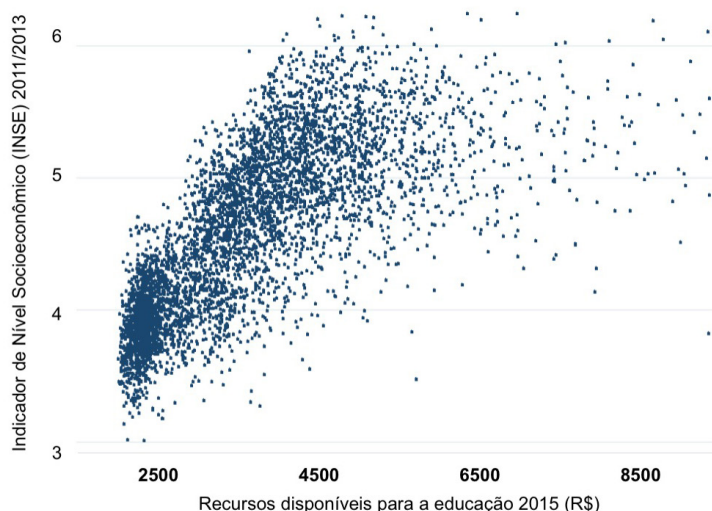
Em relação à distribuição dos recursos, percebe-se, inclusive pelo gráfico anterior, que ela ainda é bastante desigual entre os entes federativos no País. Atualmente ainda há uma diferença de mais de 500% entre o maior e o menor valor de investimento anual por aluno entre os Municípios brasileiros¹⁵⁸. 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.

157 "Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil". Banco Mundial. 2017.

158 Os Municípios são Pinto Bandeira-RS (gasto por aluno de R\$19.511) e Turiaçu-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).

É fundamental que os mecanismos de financiamento sejam mais redistributivos e indutores de melhorias na gestão dos recursos, impactando diretamente a qualidade.

Recursos disponíveis para educação e nível socioeconômico¹⁵⁹



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 desses 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 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 dois 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 mecanismo¹⁶⁰. Considerando que o Salário Educação corresponde a aproximadamente 30% dos investimentos federais na educação básica, é preciso discutir como aprimorar esse mecanismo¹⁶¹.

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, sem levar em conta as diferenças socioeconômicas existentes entre elas. Já as transferências voluntárias acabaram se tornando instrumentos que pouco cumprem o papel de redistribuição ou de indução da adoção de boas práticas educacionais.

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

¹⁵⁹ O gráfico considera apenas os Municípios com investimentos de até R\$10 mil por aluno-ano.

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ Fonte: Aspectos Fiscais da Educação no Brasil / Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2017.

Para fortalecer este debate e subsidiar mais discussões acerca da gestão dos recursos da educação, o Brasil também precisará avançar significativamente em ampliar a transparência e organização dos dados de receitas e despesas educacionais. Atualmente não há informação disponível do total de gastos em educação de todas as redes de ensino e, para as redes que apresentam tais informações, elas usualmente não são padronizadas, dificultando comparações. Outro fator importante é que não há no País a visão do custo por escola, dificultando uma análise mais apurada sobre o financiamento educacional.

Por fim, destaca-se que é preciso que o Ministério e as Secretarias de Educação de todo o País façam, com regularidade, avaliações 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, nesse 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. Realizar alterações nos mecanismos de financiamento da educação básica, em especial o Fundeb, tornando-os mais eficientes, redistributivos e indutores de qualidade, visando garantir em todas as redes condições básicas para oferta educacional.

• **Tornar o Fundeb um instrumento de financiamento permanente e aprimorá-lo para que seja mais redistributivo, por meio de alterações no sentido de:**

- Estabelecer uma fórmula mais equitativa da repartição intraestadual de recursos financeiros, considerando a soma de recursos totais que cada ente possui e a vulnerabilidade dos estudantes (e não apenas o número de matrículas).
- Tornar a complementação da União ao Fundeb direta para os entes federativos (diferente da atual divisão por Estado), observando o total de recursos que cada rede possui para a educação (e não só os próprios recursos do Fundeb).
- Aumentar progressivamente e de forma responsável a complementação da União ao Fundeb para potencializar a equalização do mecanismo e elevar o valor mínimo por estudante do País.

• **Rever os critérios de repasses de recursos dos programas federais de distribuição universal (Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e Programa Dinheiro Direto na Escola), visando promover maior equidade no financiamento da educação.**

• **Reformular os mecanismos de indução de boas práticas do Governo Federal, introduzindo princípios redistributivos e focando em políticas prioritárias definidas em pactuação com Estados e Municípios.**

• **Reavaliar criteriosamente os gastos do Ministério e das Secretarias de Educação, visando destinar mais recursos para as políticas prioritárias apontadas nesta estratégia.**

• **Aprimorar as ferramentas de informação de dados sobre utilização dos recursos, em movimento que permita atuação mais qualificada dos conselhos locais de monitoramento e acompanhamento da qualidade do gasto pela sociedade civil.**

• **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.

Um bom 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 fundamental 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 Municípios¹⁶² (ver box na próxima página para mais detalhes).

162 "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.

DISTRIBUIÇÃO DO ICMS AOS MUNICÍPIOS E O CASO DO CEARÁ

O ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços é um imposto federal, cuja administração está sob a responsabilidade das Unidades da Federação, conforme determina a Constituição Federal de 1988. A Constituição determina ainda que, 25% do ICMS arrecadado pelos Estados pertence aos Municípios. Destes 25%, três quartos, no mínimo, devem ser distribuídos aos Municípios considerando o valor adicionado fiscal, ou seja, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, enquanto o restante pode ser distribuído conforme o critério de cada Estado, especificado em lei estadual. O esquema abaixo ilustra a regra exposta na Constituição.



O caso do Ceará

Considerando que os Estados possuem autonomia para definir suas próprias regras em relação à distribuição de 25% do ICMS devido aos Municípios, em 2007 o Estado do Ceará alterou a lei que tratava do tema, priorizando as políticas públicas, com ênfase na educação. À época a proposta foi embasada em um estudo do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, intitulado “Proposta de mudança no rateio da cota parte do ICMS entre os Municípios cearenses”. O objetivo da mudança era gerar de uma competição saudável entre as gestões municipais, levando à melhora dos indicadores relacionados ao desenvolvimento dos Municípios (em especial à educação). O esquema abaixo mostra uma síntese da regra até 2007 e a após a aprovação da nova lei.

<u>Antes:</u>	<u>Depois:</u>
Lei 12.612 - 1996 • 12,5% de acordo com a proporção de gastos em educação sobre a receita municipal; • 7,5% distribuídos equitativamente entre todos os Municípios; • 5% de acordo com a população de cada Município.	Lei 14.023 - 2007 • 18% em função do Índice de Qualidade da Educação (IQE)¹, que leva em consideração o desempenho do 1º ao 5º ano em escolas municipais; • 5% de acordo com o Índice de Qualidade da Saúde (IQS); • 2% segundo o Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM).

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 tributária, para incentivar politicamente melhorias na aprendizagem (ex.: cota-parte municipal do ICMS atrelada a resultados educacionais, como adotado no Ceará).
- 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 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.

Desde o final da década de 80, o Brasil vem estruturando e aperfeiçoando um robusto sistema de avaliações.

Nessa perspectiva, no final da década de 80, o Brasil iniciou a estruturação de seu sistema de avaliação da educação, primeiramente de forma amostral¹⁶³, 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)¹⁶⁴. 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 ao final do 3º ano do ensino fundamental¹⁶⁵ e anunciou a Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI), que a partir de 2019 avaliará as condições de oferta desta etapa de ensino. 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 sistemática para orientar suas ações.

Ainda que seja inegável que a existência de informações sobre aprendizagem dos alunos brasileiros configura-se como ponto de destaque da educação, atualmente está em andamento um importante debate sobre o custo-benefício de os 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.

163 "Avaliação: Contexto, História e Perspectivas". Bernadete A. Gatti. 2014.

164 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).

165 Uma reestruturação da Avaliação Nacional da Alfabetização está sendo discutida pelo Inep. Nessa 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.

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.

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 escolar¹⁶⁶) 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 influência¹⁶⁷. 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 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, as condições de oferta nas redes de ensino 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.

¹⁶⁶ As metas por unidade escolar referem-se 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.

¹⁶⁷ "Electoral impacts of uncovering public school quality: Evidence from Brazilian municipalities". Sergio Firpo, Renan Pieri, André Portela Souza. 2017.

Parte relevante do desempenho escolar dos estudantes pode ser explicada por fatores que não estão diretamente relacionados à escola.

Entre crianças de 0 a 14 anos no Brasil, 42% vivem abaixo da linha de pobreza.

O investimento na primeira infância é mais eficaz e gera menos custos do que tentar reverter ou minimizar problemas posteriores.

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 extraescolares¹⁶⁸.

Entre eles, a origem familiar do aluno e, mais especificamente, a escolaridade da mãe é considerada a mais importante para explicar 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 orientar os pais em questões sobre o desenvolvimento infantil e a aproximação da escola aos pais ou responsáveis pelos alunos podem trazer ganhos importantes para o processo de aprendizagem¹⁶⁹.

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 acadêmico¹⁷⁰. 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 pobreza¹⁷¹. Esses números ajudam a explicar o cenário desafiador para melhorar os resultados escolares e, principalmente, evidenciam a importância de as políticas sociais integradas somarem-se às políticas de educação infantil já consolidadas 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.

168 Oliveira et al. 2015.

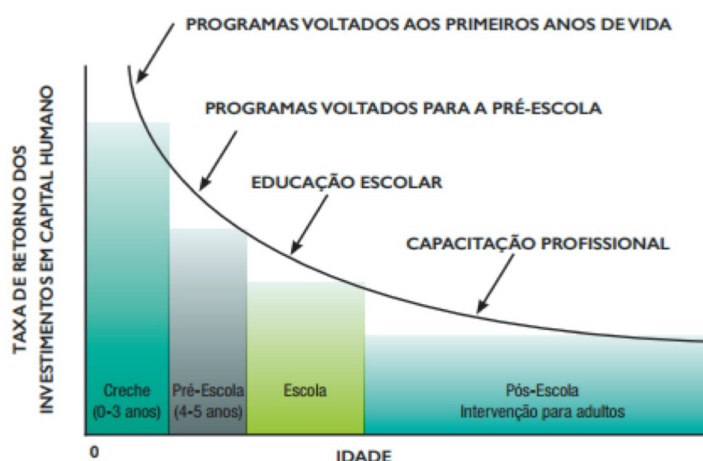
169 Quanto a isso, já há algumas experiências de destaque no Brasil. Um exemplo é a tecnologia EduqMais, solução que utiliza SMS para engajar famílias na educação. Ela foi implementada pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo em 286 escolas públicas e uma avaliação de impacto recente mostrou 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.

170 "Educação, Desigualdade e Pobreza". Francisco Soares. 2014.

171 IBGE - Síntese de Indicadores Sociais 2017. O patamar usado para calcular a linha da pobreza é o de US\$ 5,5 dólares por dia.

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



Fonte: Heckman, J. (2006)¹⁷²

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 Pela Primeira Infância)¹⁷³, 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 central¹⁷⁴, mas não podem 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.

No contexto brasileiro, vale destacar o programa “Primeira Infância Melhor” (PIM), concebido em 2003 no Rio Grande do Sul. Tal política pública, pioneira no País, é baseada em “visitas domiciliares e comunitárias realizadas semanalmente a famílias em situação de risco e vulnerabilidade social, visando o fortalecimento de suas competências para educar e cuidar de suas crianças”¹⁷⁵. A continuidade do programa e seus resultados¹⁷⁶ inspiraram o Governo Federal a elaborar o Programa Criança Feliz, lançado em 2016, e que tem como principal componente o apoio para que Municípios desenvolvam ações de visitação familiar, sobretudo a famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. Entretanto, o programa federal ainda não responde em abrangência e robustez a todos os desafios existentes para a promoção de programas integrais de primeira infância no Brasil.

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 anos¹⁷⁷ 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.

**Políticas
intersetoriais
focadas 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
jovens brasileiros.**

172 “Skill formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children”. James Heckman. 2006. Adaptado pelo Núcleo Ciência Pela Infância (NCPI).

173 Sobre o Marco Legal da Primeira Infância, ver análise em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/impacto/marco-legal>.

174 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).

175 Disponível em <http://www.pim.saude.rs.gov.br/v2/o-pim/o-que-e/>. Acesso em agosto de 2018.

176 “Programa Infância Melhor: realizações e desafios”. Elaborado por: Charles Kirschbaum – Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, 2014.; “Primeira Infância Melhor: Transformando a Atenção aos Primeiros Anos de Vida na América Latina: Desafios e Conquistas de uma Política Pública no Sul do Brasil”. Karine Verch, BID. 2017.

177 Ministério da Saúde - Datasus/Sinasc (Sistema de Informações Sobre Nascidos Vivos). 2016.

Segundo pesquisas, 86% dos jovens apontam ter dificuldades para permanecer na escola¹⁷⁸. Por isso, para combater sistematicamente a evasão escolar dos jovens, deve-se considerar na elaboração das políticas públicas formas de engajá-los a seguir a trajetória escolar.

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 brasileiro¹⁷⁹.

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, instituir, em todos os níveis da federação, políticas que visem garantir o atendimento integral e integrado de qualidade às crianças de zero a seis anos no Brasil (articulando, especialmente, Educação, Saúde e Assistência Social).
- 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.

Apresentadas então as macrodiretrizes de cada um dos eixos da estratégia, conclui-se frisando que elas buscam conjuntamente responder, dentro das possibilidades da política pública, aos pontos identificados como explicações para a dificuldade de avanços sistêmicos na qualidade da educação brasileira. Retomando-os:

- Políticas educacionais essenciais para aprendizagem já consolidadas pela literatura não estão presentes na maioria das redes de ensino.
- Há frágil estrutura de gestão e implementação da política educacional em todos os níveis.
- Falta uma estratégia nacional sistêmica, que dê alto grau de coerência para as políticas educacionais adotadas.
- Há baixo incentivo dos governantes para atuarem politicamente pela educação e efetivamente buscarem melhorias na aprendizagem dos alunos.

Ressalta-se, mais uma vez, **a importância de que as diretrizes sejam pensadas de forma sistêmica em um projeto nacional**, uma vez que avanços pontuais e isolados em cada uma delas dificilmente conseguirão gerar melhorias relevantes na educação brasileira.

A partir das recomendações apresentadas, a questão passa a ser como dar início à estruturação e à execução de uma estratégia de tamanha robustez. Para tanto, a **próxima subseção sugere quais devem ser as medidas prioritárias a serem desencadeadas já no começo da próxima gestão federal**, para se iniciar o importante e necessário processo de mudança.

178 Juventudes pela Educação. Todos Pela Educação, Instituto Unibanco e Instituto Inspirare. 2017.

179 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 despeito 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://gesta.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-para-a-redu%C3%A7%C3%A3o-do-abandono-e-evas%C3%A3o-escolar-de-jovens.pdf>>.

Sugere-se a seguir um conjunto de sete medidas prioritárias a serem desencadeadas pelo Governo Federal já no começo da próxima gestão.

3.4 PRIORIDADES 2019-2022 PARA O GOVERNO FEDERAL

Para dar início à implementação da estratégia apresentada em âmbito nacional, sugere-se a seguir um conjunto de **sete medidas prioritárias a serem desencadeadas pelo Governo Federal já no começo da próxima gestão**. Elas estão organizadas em 2 blocos:

- 4 medidas estruturantes, que estão sob responsabilidade direta da União e dão as bases para mudanças sistêmicas na educação básica;
- 3 medidas de apoio e indução às redes nas diferentes etapas da educação básica.

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, 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 a 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

1) REESTRUTURAÇÃO DAS REGRAS DE GOVERNANÇA E MELHORIA DA GESTÃO DAS REDES

Aprimorar a organização federativa na educação por meio da regulamentação de um Sistema Nacional de Educação (sistema de cooperação federativa), a fim de garantir maior articulação entre União, Estados e Municípios e apoiar a melhoria da gestão das Secretarias de Educação, com destaque para:

- Regulamentar, via lei, um Sistema Nacional de Educação (sistema de cooperação federativa) que traga como principais mudanças:

- Estabelecer de maneira mais clara as competências e atribuições de cada ente, com destaque para:

- Reforçar e qualificar as funções que já cabem à União (funções supletiva e redistributiva, normativa e de planejamento e avaliação), fortalecendo seu papel de coordenação da educação nacional e reduzindo a execução pelo Governo Federal de políticas de responsabilidade direta dos demais entes federativos.

- Atribuir a cada Governo Estadual a função de supervisão das políticas de educação básica em todo seu território, pactuando com os Municípios critérios claros para a divisão da oferta de matrículas no ensino fundamental e definições de provisão de questões como: currículo, avaliações, materiais pedagógicos, concursos docentes, seleção e formação das equipes de gestão e programas de formação continuada para os professores.

- Instituir regras operacionais para que os entes federativos possam trabalhar de forma integrada e pactuada na oferta de educação básica de qualidade. Em especial:

- Unificar as instâncias de pactuação federativa existentes em um espaço tripartite (União, Estados e Municípios), que deverá subsidiar a formulação de políticas desenvolvidas pela União e estabelecer parâmetros nacionais de qualidade para a oferta da educação básica.

- Criar ou fortalecer, em cada Unidade da Federação, instâncias bipartites que devem, entre outras atividades, pactuar as atuações dos Estados e 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, complementando e/ou regulamentando as decisões da instância tripartite.

- Criar mecanismos de incentivo à implantação de práticas colaborativas entre entes, dentre elas: o regime de colaboração entre Estado e Municípios, os consórcios intermunicipais e a maior institucionalidade aos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) entre Municípios.

- Aprimorar a gestão do Ministério da Educação (MEC), promovendo mudanças na estrutura organizacional e revendo questões de atratividade e retenção nos cargos de liderança, constituindo um corpo técnico de alta qualidade. Em paralelo, aprimorar a gestão administrativa e orçamentária do MEC para que este 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.

2) FINANCIAMENTO MAIS REDISTRIBUTIVO E INDUTOR DE QUALIDADE

Realizar alterações nos mecanismos de financiamento da educação básica, em especial o Fundeb, tornando-os mais eficientes, redistributivos e indutores de qualidade, visando garantir em todas as redes condições básicas para oferta educacional, com destaque para:

- Tornar o Fundeb um instrumento de financiamento permanente e aprimorá-lo para que seja mais redistributivo, por meio de alterações no sentido de:
 - Estabelecer uma fórmula mais equitativa da repartição intraestadual de recursos financeiros, considerando a soma de recursos totais que cada ente possui e a vulnerabilidade dos estudantes (e não apenas o número de matrículas).
 - Tornar a complementação da União ao Fundeb direta para os entes federativos (diferente da atual divisão por Estado), observando o total de recursos que cada rede possui para a educação (e não só os próprios recursos do Fundeb).
 - Aumentar progressivamente e de forma responsável a complementação da União ao Fundeb para potencializar a equalização do mecanismo e elevar o valor mínimo por estudante do País.
- Rever os critérios de repasses de recursos dos programas federais de distribuição universal (Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e Programa Dinheiro Direto na Escola), visando promover maior equidade no financiamento da educação.
- Reformular os mecanismos de indução de boas práticas do Governo Federal, introduzindo princípios redistributivos e focando em políticas prioritárias definidas em pactuação com Estados e Municípios.
- Induzir a reformulação das regras de distribuição tributária no País, para incentivar politicamente melhorias na aprendizagem (ex.: cota-parte municipal do ICMS atrelada a resultados educacionais, como adotado no Ceará).
- Aprimorar as ferramentas de informação de dados sobre utilização dos recursos, em movimento que permita atuação mais qualificada dos conselhos locais de monitoramento e acompanhamento da qualidade do gasto pela sociedade civil.
- Realizar contínua elevação do investimento por aluno da educação básica de forma sincronizada aos processos redistributivos e de eficiência do gasto educacional.

3) 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 elas, com destaque para:

- Fortalecer a governança já existente no Governo Federal (MEC-CNE-Inep-FNDE), garantindo a continuidade do processo de implementação da BNCC em todo território nacional.
- Manter e aprimorar o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC), dando auxílio às redes na reformulação/construção de seus currículos e no fortalecimento de seus recursos e programas pedagógicos essenciais, sempre tendo como premissa a colaboração entre Estado e Municípios.
 - Incluir no ProBNCC estratégias específicas que contemplem as particularidades da educação infantil, para que seja efetiva a implementação dos currículos alinhados à Base desta etapa.
 - No ensino fundamental (anos iniciais e anos finais), uma vez finalizada a fase de suporte à reformulação curricular, apoiar e induzir o fortalecimento de elementos essenciais para a gestão pedagógica das redes a partir da construção/disseminação de:
 - Materiais de apoio de qualidade para alunos e professores (incluindo referências de práticas pedagógicas, recursos digitais, planos de aula e sequências didáticas);
 - Programas de formação continuada visando o aprimoramento da prática pedagógica à luz dos novos currículos e dos materiais de apoio;
 - Avaliações processuais de aprendizagem atreladas ao currículo que contemplem um processo ágil de devolutiva dos resultados com fácil leitura pelos professores e gestores escolares, incluindo disponibilização a nível nacional de banco de itens de avaliações formativas já utilizadas por redes do País;
 - Materiais e programas de reforço e recuperação bem estruturados e políticas efetivas de correção de fluxo.
 - Especialmente para os anos finais do ensino fundamental, dar particular atenção à introdução de inovações que reconheçam os desafios específicos dessa etapa.
- Adaptar políticas nacionais de natureza pedagógica à BNCC, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), as políticas de disponibilização de recursos digitais e as avaliações externas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

4) PROFISSIONALIZAÇÃO DA CARREIRA E FORMAÇÃO DOCENTE

Instituir política nacional de valorização e profissionalização docente, com abordagem sistêmica que envolva atratividade, formação e melhorias na carreira de professores, com destaque para:

- Dar continuidade ao processo de elaboração da Base Nacional Comum para Formação de Professores da Educação Básica, visando definir conhecimentos e competências profissionais esperados de todo professor, como forma de nortear o conjunto das políticas docentes no País.
- Implementar medidas visando elevar a seletividade dos cursos de formação inicial de professores e atrair alunos com alto desempenho escolar no ensino médio para a carreira docente, tais como o estabelecimento de pontuação mínima no Enem para ingresso nos cursos de Pedagogia e Licenciaturas e a oferta de bolsas de estudo durante a graduação para jovens com alto desempenho no Enem.
- Reformular as estruturas curriculares dos cursos de formação de professores com a instituição de novas Diretrizes Curriculares Nacionais para Pedagogia e Licenciaturas.
- Promover alterações no sistema de regulação dos cursos de Pedagogia e Licenciaturas, aprimorando os processos de avaliação dos cursos e de credenciamento e supervisão/sanção das instituições ofertantes.
- Criar Prova Nacional a ser feita pelos alunos concluintes dos cursos de Pedagogia e Licenciaturas, exigindo conhecimentos mínimos para o exercício da docência no Brasil.
- Definir, em pactuação com Estados e Municípios, novas diretrizes e parâmetros que orientem as redes de ensino na reestruturação e fortalecimento das carreiras de professores em temas como: critérios de ingresso, estágio probatório, estrutura de progressão e planos de carreira, melhorias salariais, regimes de contratação e políticas de formação continuada (incluindo o uso mais efetivo do 1/3 da carga horária que deve ser dedicado a atividade extra-classe, segundo a Lei do Piso do Magistério).
- Com base nas diretrizes e nos parâmetros estabelecidos, criar programa de auxílio técnico e indução do MEC às reformulações das carreiras docentes nas redes de ensino, contemplando a disponibilização gratuita de ferramentas e sistemas e assistência financeira para equipes de apoio em cada Unidade da Federação.

5) PRIMEIRA INFÂNCIA COMO UMA AGENDA INTERSETORIAL

Com base no Marco Legal da Primeira Infância, instituir política nacional que crie condições para viabilizar atendimento integral e integrado de qualidade às crianças de zero a seis anos no Brasil (articulando, especialmente, Educação, Saúde e Assistência Social), com destaque para:

- Criar e/ou atualizar parâmetros nacionais de atendimento para Educação, Saúde e Assistência Social, de modo a regulamentar os serviços a serem prestados às crianças no âmbito das ações da Política Nacional.
- Instituir programa de apoio e indução do Governo Federal para que os Estados estabeleçam políticas intersetoriais de Primeira Infância em colaboração com seus Municípios.
 - Dentre os aspectos a serem considerados nesse programa, destaca-se a importância da oferta de: instrumento de diagnóstico, orientações para elaboração de um plano estadual, apoio técnico e financeiro do Governo Federal, monitoramento e avaliação.
- Realizar alterações em políticas nacionais já existentes dando maior ênfase à Primeira Infância:
 - Ampliar o foco à Primeira Infância no âmbito do Programa Bolsa Família, aumentando o benefício variável para famílias com crianças de até 6 anos.
 - A partir das experiências do Brasil Carinhoso e do Proinfância, criar programa federal de apoio à ampliação do acesso a creches de qualidade para crianças em vulnerabilidade social.
 - A partir do lançamento da nova versão da Caderneta da Criança, qualificar seu uso, garantindo que seja um instrumento unificado utilizado nacionalmente para a avaliação e monitoramento do desenvolvimento infantil.
- Adotar medidas com o objetivo de criar uma visão nacional para o atendimento integral e integrado à Primeira Infância (Pacto Interfederativo, Comissão Nacional Intersectorial e visibilidade no orçamento) e integrar, a partir do CPF, os bancos de dados que contenham informações sobre a Primeira Infância entre os Ministérios da Educação, Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos.

6) ALFABETIZAÇÃO EM REGIME DE COLABORAÇÃO

Redesenhar a política nacional de alfabetização, tendo a indução do regime de colaboração entre Estados e Municípios como premissa da atuação federal, com destaque para:

- Em linha com experiências bem sucedidas no País, criar programa de alfabetização que induza Estados a estabelecerem estratégias coordenadas e colaborativas junto aos Municípios para assegurar que todas as crianças sejam alfabetizadas na idade certa, estabelecendo, em especial:
 - A realização de um mapeamento da situação atual da alfabetização em cada território estadual (resultados atuais e diagnóstico com principais desafios a serem superados), com intuito de criar a melhor estratégia em cada Unidade da Federação.
 - O fortalecimento de ações pedagógicas específicas para o processo de alfabetização (currículo de qualidade, materiais didáticos para alunos e professores, formação continuada, avaliações formativas e programas de reforço e recuperação).
 - A institucionalização de uma governança entre Estados e Municípios (em cada UF) que garanta a participação efetiva de todos os envolvidos no programa.
 - A introdução de incentivos financeiros e não-financeiros aos Municípios e escolas vinculados a avanços nos resultados de alfabetização.
 - A estruturação de um sistema de monitoramento do andamento das ações e resultados do programa.

7) NOVA PROPOSTA DE ESCOLA NO ENSINO MÉDIO

Avançar as discussões e definições já em andamento sobre a reorganização do ensino médio (mantendo a diversificação curricular, maior articulação da formação técnica e profissional e ampliação da carga horária) e apoiar Estados na implementação das mudanças estabelecidas, com destaque para:

- Ampliar a comunicação e a orientação aos gestores educacionais e à sociedade sobre como será o novo modelo do ensino médio e seu processo de implementação, reforçando os pontos-chave das mudanças definidas e buscando maior engajamento dos principais atores.
- Garantir apoio aos Estados para a implementação do novo ensino médio nas redes, com destaque para:
 - Aprimorar os programas e ações existentes no MEC (como o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio e o ProBNCC), fazendo com que o Governo Federal ofereça orientações técnicas e suporte financeiro para a implementação da nova proposta de escola em todas as redes.
 - Aprimorar o apoio à implementação da formação técnica e profissional no ensino médio, com ações como o mapeamento e estruturação da oferta nos Estados e auxílio técnico e financeiro para fortalecer sua oferta.
- Expandir programa já existente de fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral, priorizando as áreas de maior vulnerabilidade socioeconômica, e 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.
- Adaptar políticas nacionais de natureza pedagógica à nova proposta de escola do ensino médio, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), as políticas de disponibilização de recursos digitais, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).
- À luz do avanço do novo ensino médio, ampliar as discussões sobre os desafios do modelo pedagógico dos anos finais do ensino fundamental, no sentido de fomentar soluções para uma nova proposta de escola também nesta etapa.

CONCLUSÃO

Conforme apresentado ao longo deste 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 tanto 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 nacional para a educação básica**, visando 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, senão também 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

ABRUCIO, Fernando. Cooperação intermunicipal: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil. Positivo e Colabora Educação. Curitiba. 2017. Disponível em: <<http://movimentocolabora.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Cooperacao-Intermunicipal-livro-virtual.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-Ce-ara-AF-Web.pdf>>.

ALEMANHA: The German Vocational Training System. 2018. Disponível em: <<https://www.bmbf.de/en/the-german-vocational-training-system-2129.html>>.

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. Pernambuco, 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/>>.

CNE - CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Resolução nº 2 de 1º de julho de 2015. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015-pdf/file>>.

DOLTON, Peter; GUTIERREZ, Oscar Marcenaro. Global Teacher Status Index. Varkey Gems Foundation. 2013. Disponível em: <<https://www.varkeyfoundation.org/media/4604/global-teacher-status-index.pdf>>.

DURLAK, Joseph A.; WEISSBERG, Roger P.; DYMNICKI, 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/>>.

FÓRUM ECONÔMICO GLOBAL. The Global Gender Gap Report. 2017. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf>.

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: Educação 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_escolaintegradaBH_20150603.pdf>.

FUNDAÇÃO LEMANN. Pesquisa Conselho de Classe. 1ª. ed. 2015. Disponível em: <<https://fundacaoilemann.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: Primeiríssima 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. A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/36066/23315>>.

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.

HINCAPIE, Diana; VEGAS, Emiliana; ELACQUA, Gregory; ALFONSO, Mariana. Profissão Professor na América Latina: Por que a docência perdeu prestígio e como recuperá-lo. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2018. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8953/Profissao-Professor-na-America-Latina-Por-que-a-docencia-perdeu-prestigio-e-como-recupera-lo.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>

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 TEIXEIRA - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Censo Escolar 2017 – Sinopse Estatística. Brasília, 2018.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Censo Educação Superior – Sinopse Estatística. 2017. Brasília, 2018.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS 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/e2826e0e-9884-423c-a2e4-658640ddff90?version=1.1>>.

INSTITUTO INSPIRARE. Nossa Escola em (Re)Construção. 2017. Disponível em: <<http://porvir.org/nossa-escola/>>.

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.

KIRSCHBAUM, Charles (Org.). Programa Infância Melhor: realizações e desafios. Insper Instituto de Ensino e Pesquisa. 2014.

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>>.

LIPSKY, Michael. Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. Russell Sage Foundation. 1980.

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 de. Formação de professores da Educação Básica em São Paulo: política nacional, ação paulista.

MELLO, Guiomar Namó de (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. Educação do Campo: marcos normativos. Brasília, 2012. Disponível em: <http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/bib_educ_campo.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/>>.

ONTARIO COLLEGE OF TEACHERS. Becoming a Teacher. 2018. Canadá. Disponível em: <<https://www.oct.ca/becoming-a-teacher>>.

OXFAM BRASIL. A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras. 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf>.

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-Públicas-para-reducao-do-abandono-e-evasao-escolar-de-jovens.pdf>>.

RIO GRANDE DO SUL: PROGRAMA PRIMEIRA INFÂNCIA MELHOR. PIM: O que é. 2018. Disponível em: <<http://www.pim.saude.rs.gov.br/v2/o-pim/o-que-e/>>.

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. Fundação 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>.

SUIÇA: VOCATIONAL AND PROFESSIONAL EDUCATION TRAINING – SFIVET. 2017. Disponível em: <<https://www.sfivet.swiss/book-publications>>.

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.

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 FLOWMARKERS. Relatório de escuta sobre o envolvimento de professores na ‘Profissão Professor’. 2018. Ainda não divulgado.

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.

TODOS PELA EDUCAÇÃO, INSTITUTO UNIBANCO e INSTITUTO INSPIRARE. Juventudes pela Educação: propostas para fortalecer a participação das juventudes brasileiras em prol da melhoria da educação. 2017.

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>>.

VERCH, Karine. Primeira Infância Melhor: Transformando a Atenção aos Primeiros Anos de Vida na América Latina: Desafios e Conquistas de uma Política Pública no Sul do Brasil. BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2017. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/8513?locale-attribute=pt&>>.

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.

