

Eleições 2022: a educação na encruzilhada

O momento do ensino no país pede ousadia: avançar no que efetivamente funciona ou render-se à estagnação





SUMÁRIO

Apresentação 3

Parte I 7

Introdução

Parte II 12

Análise: a educação
na encruzilhada

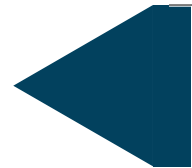
Parte III 17

Propostas: o caminho da
escola, passo a passo

Parte IV 25

Dados: a educação
no Brasil





A todos que se interessam por educação no Brasil

João Batista Araujo e Oliveira
Presidente do Instituto Alfa e Beto

Esta publicação destina-se aos candidatos a presidente da República e a governador, assim como às equipes que formulam seus planos de governo. Também visa subsidiar, com referências, formadores de opinião e cidadãos que se interessam pelo futuro do país.

O que muda a vida das pessoas e da sociedade é o que acontece dentro da escola e ajuda o aluno a aprender. A política só contribui se mudar e melhorar o que acontece na sala de aula. Por isso, apresentamos aqui, com base em dados e evidências, uma visão alternativa ao que é comumente discutido sobre educação no Brasil.

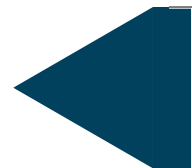
As políticas e o debate educacional se deixaram levar por caminhos que têm pouca ou nenhuma relevância para a escola: foco na expansão, grandes planos, regras e regulamentos de todos os tipos com ênfase no atendimento a pressões corporativistas, com um brutal aumento de gastos e quase nenhuma melhoria da aprendizagem. O mais grave é que essas ideias gozam de um elevado grau de consenso – algo difícil de acontecer em um setor tão controvertido. Basta examinar as grandes votações sobre temas da educação no Congresso Nacional: quase todas que atendem a interesses corporativos são aprovadas por unanimidade. Trata-se de um consenso relativamente fácil na medida em que sempre está do lado do *mais* – mais recursos, mais vagas, mais isso ou mais aquilo –, sem qualquer preocupação com custos ou resultados. Este documento apresenta uma nova perspectiva para a educação.

Para isso, mudamos o foco da discussão. Aproximam-se as eleições de 2022 e, portanto, os debates. Os candidatos terão duas opções: discutir os grandes e infundáveis temas da educação ou tratar das questões que podem melhorar o que acontece dentro da escola.

Até este ponto da história do país, nenhum presidente ou governador se propôs a mudar o perfil de recrutamento dos futuros docentes.

Para início de conversa: **o pilar básico e essencial de um projeto permanente de educação de qualidade reside na qualidade do professor**, medida por seu elevado desempenho acadêmico desde o ensino médio até o ensino superior. Assim, para melhorar a escola, de modo permanente e sem a necessidade de grandes planos e elocubrações, **é necessário mudar o perfil de recrutamento dos futuros docentes e assegurar mecanismos para que eles cheguem à sala de aula sabendo ensinar. Essa é a tarefa de longo prazo**. Nenhum presidente ou governador até este ponto da história do país se propôs a promovê-la. Esse tema é elaborado ao final do documento, pois, embora seja uma ação de longo prazo, precisa ser iniciada o mais rápido possível.

Enquanto isso, há muito que governo federal e governadores podem fazer para melhorar os resultados de aprendizagem de crianças e adolescentes. É disso que trata o presente documento, que está organizado em quatro partes. A **Parte I** contextualiza o debate no âmbito das eleições e no momento que vive o país. A **Parte II** analisa a situação da educação brasileira e sintetiza os dados de um diagnóstico sobre o tema elaborado pelo Instituto IDados. É desse estudo que surge o cenário da encruzilhada: continuar a fazer mais do mesmo – o que não leva a lugar algum – ou considerar novos caminhos, com base em evidências sobre o que funcionou em outros países e tem chance de dar certo no Brasil. A **Parte III** apresenta propostas para repensar a educação colocando a escola como foco e incluindo ações sob a responsabilidade dos governos estaduais e do governo federal. Sua aplicabilidade em cada estado dependerá, obviamente, de um diagnóstico mais acurado. Sugerem-se, ainda, alguns caminhos para transformar o perfil do corpo docente, com recomendações também nessas duas esferas. Por fim, a **Parte IV** apresenta o estudo do Instituto IDados.



Quem somos

JOÃO BATISTA ARAUJO E OLIVEIRA

Psicólogo e PhD em educação pela Florida State University, com pós-doutorado pela Stanford University School of Business, foi professor universitário no Brasil (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG; Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Coppead/UFRJ) e na França (Université de Bourgogne, Dijon). Em 1999, recebeu a Medalha da Inconfidência como reconhecimento pela contribuição para a reforma da educação e a reforma de estado em Minas Gerais, processos nos quais atuou como consultor. Em 2016, foi agraciado com o Prêmio Darcy Ribeiro da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. Integrou a equipe do Programa Nacional de Desburocratização, foi diretor do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e secretário-executivo do Ministério da Educação. Trabalhou ainda no Banco Mundial, em Washington, e na Organização Internacional do Trabalho (OIT), em Genebra, o que lhe propiciou oportunidades de trabalho em dezenas de países nos vários continentes. Antes de criar o Instituto Alfa e Beto, em 2006, idealizou e implementou projetos inovadores de sucesso comprovado, como o Acelera Brasil e o Escola Campeã – capitaneados pelo Instituto Ayrton Senna – e o Programa Alfa e Beto de Alfabetização, cujo sucesso deu origem ao Instituto. No contexto desses projetos, esteve associado, desde o final da década de 1990, à implementação de reformas estruturais em municípios que se tornaram destaque no cenário nacional, como Sobral (CE), Teresina (PI) e Coruripe (AL). Também, em parceria com Gustavo Ioschpe, assessorou a Secretaria de Educação do Ceará na primeira formulação do plano de incentivos (2007). Publica artigos científicos em revistas nacionais e internacionais, bem como livros técnicos e outros voltados para políticas públicas e colabora regularmente no *site* Congresso em Foco e nos jornais *O Estado de S. Paulo* e *Valor Econômico*, além de manter o *blog* “Educação em Evidência” no *site* da revista *Veja*.

INSTITUTO ALFA E BETO

É uma instituição não governamental sem fins econômicos, criada em 2006 e que atua em duas frentes. De um lado, promove o debate de temas da educação com base em evidências, tendo realizado dezenas de estudos e seminários e publicado diversos artigos sobre os mais variados assuntos na área da educação. De outro, desenvolve intervenções – também baseadas em evidências – voltadas para a educação infantil e o ensino fundamental, tendo como carro-chefe o programa Alfa e Beto de Alfabetização. Desenvolvido em 2002, o programa já foi aplicado com sucesso comprovado em centenas de municípios em todo o país.

www.alfaebeto.org.br

INSTITUTO IDADOS

Dedica-se à avaliação de impacto de programas e projetos sociais e à produção de estudos econômicos voltados para a formação de capital humano. É parceiro estratégico do Instituto Alfa e Beto, para o qual realizou inúmeros estudos, pesquisas e levantamentos desde sua criação.

<https://idados.id/>



Parte I

Introdução

O que melhora a educação é o que acontece na sala de aula e é transformado em conhecimento pelo aluno. Nos últimos 40 anos, houve avanços significativos nos conhecimentos a respeito do que funciona em educação – é a chamada **educação com base em evidências**. No Brasil, embora muito se use essa expressão, falta a exata dimensão da importância das evidências. O país se perdeu – e não avança – em discussões e políticas estereis sobre o que seria essa “educação”. Não está dando certo. O foco da discussão precisa mudar. É exatamente o que este documento se propõe a apresentar: está na hora de aplicar todos os esforços na escola!

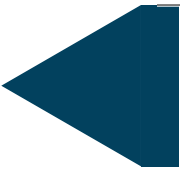
Para começar, seguem algumas reflexões propositalmente e inevitavelmente provocativas para os candidatos.

- ▶ Difícilmente um candidato será eleito se expuser ao público as propostas aqui apresentadas, mas dificilmente fará qualquer diferença na educação se não as implementar.
- ▶ O Maranhão é o estado brasileiro com os piores níveis de desempenho e menor avanço nos últimos anos em avaliações externas de aprendizagem nas redes estaduais e municipais. No entanto, uma pesquisa realizada em abril de 2022 pelo Instituto IDados com uma amostra representativa da população maranhense revelou que apenas 30% dos participantes consideraram inadequada a qualidade do ensino público. No restante do Brasil, não é muito diferente. Não por acaso, muitos dos que defendem o Sistema Único de Saúde (SUS) e a educação pública contratam seguros privados e colocam seus filhos em escolas particulares. É importante que a escola pública deixe de ser considerada adequada só para os filhos dos outros.
- ▶ O Brasil está entre os finalistas no campeonato internacional de dias com escolas fechadas durante a pandemia de covid-19. Nenhum estado ou município – embora gozem de plena autonomia – foi na direção contrária, e nenhum político protestou. Só o governo federal é alvo de críticas, embora os responsáveis por operar as redes de ensino sejam os estados e os municípios.
- ▶ Em maio de 2022 – quase ao final do primeiro semestre letivo –, o Ministério da Educação (MEC) anunciou que estava estudando medidas para ajudar estados e municípios a mitigar os efeitos da pandemia. No entanto, não consta que, para tanto, tenha-se consultado quem possui experiência no ramo. Continuam as práticas de reinvenção da roda e o desenho de “planos infalíveis”. **De onde menos se espera, não virá nada.**

Difícilmente um candidato será eleito se expuser ao público as propostas aqui apresentadas, mas dificilmente fará qualquer diferença na educação se não as implementar.

- ▶ Por falar em experiência no ramo: Sobral (CE) é um município reconhecido na alfabetização de crianças há mais de 20 anos. Um estudo realizado na volta às aulas revela que os alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental em 2022 não foram alfabetizados, mas os matriculados no 3º ano apresentaram resultados semelhantes aos obtidos anteriormente, ao final do 1º ano.¹ Ou seja: os alunos de

¹ ALVES, I. S.; OLIVEIRA, J. B. A.; HIRATA, G. *Pandemia: atraso escolar ou perdas de aprendizagem? Impactos na alfabetização, compreensão e fluência de leitura – dados de Sobral*. [Nota técnica.] Rio de Janeiro: Instituto Alfa e Beto/IDados, 5 maio 2022. Disponível em: <https://www.alfaebeto.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Nota-Tecnica.pdf>.



Sobral se encontravam com um ano de atraso. Se assim é em Sobral, o que estaria ocorrendo nos demais municípios?

É esse o quadro que encontrarão os novos governadores e o próximo presidente da República eleitos em 2022.

O GRANDE (E EQUIVOCADO) CONSENSO SOBRE A EDUCAÇÃO NACIONAL

Na década de 1970, a educação brasileira passou por um descarrilamento que espelhava tendências iniciadas em outros países nos anos 1950. No nível conceitual, as teorias de Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron e Ivan Illich – reforçadas por algumas ideias e interpretações mais ou menos equivocadas de Paulo Freire e Antonio Gramsci – levaram a um descrédito da escola pela sociedade.² Esta passou a ser vista como um instrumento de controle social da burguesia para a reprodução das desigualdades sociais. Com isso, desvalorizamos a importância do ensino: o que interessa é desenvolver consciência crítica. O importante seria a opinião do aluno e seu posicionamento diante de um texto, não a compreensão dele. No nível operacional, assistimos à substituição do que havia de protocolos e práticas de ensino pelas teorias construtivistas e socioculturais, que, inteiramente desprovidas de fundamentos científicos e empíricos, passaram a predominar nos cursos de formação de professores e nas práticas dos docentes em sala de aula. Essas tendências desconsideraram as evidências sobre o que efetivamente funciona para promover a aprendizagem e, no Brasil, tais ideias se difundiram associadas aos movimentos em favor da autonomia de escolas e professores e da eleição de diretores.

Esse modelo mental goza de amplo grau de consenso entre os educadores e grupos sociais que se mobilizam em torno das questões da educação junto a instâncias de decisão do MEC e do Congresso Nacional. É esse modelo mental que fundamenta e sustenta os pilares de nosso sistema educativo: a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a formação de professores, os critérios de avaliação dos livros didáticos e a avaliação da aprendizagem, que apresenta particular nível de desacertos no âmbito do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Ademais, o preconceito histórico contra as ocupações manuais, associado ao desejável (mas equivocado) ideal de que todos devem ir para a universidade, levou ao desenho inadequado da reforma do ensino médio.

Essas influências foram particularmente desastrosas no caso da alfabetização e do ensino da língua portuguesa, mas também tiveram efeitos perversos nos currículos e práticas das demais disciplinas e até mesmo na concepção dos fundamentos e funções da educação infantil. Ao mesmo tempo, as mulheres mais bem preparadas migraram

Na década de 1970, a educação brasileira passou por um descarrilamento [...]. Desvalorizamos a importância do ensino [...] e assistimos à substituição do que havia de protocolos e práticas pelas teorias construtivistas e socioculturais desprovidas de fundamentos científicos e empíricos.

² Ver, entre outros: ARENDT, H. A crise na educação. In: ARENDT, H. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2011; POMBO, O. O insuportável brilho da escola. In: RENAULT, A. et al. *Direitos e responsabilidades na sociedade educativa*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 31-50; ROCHA, R. *Escola partida: ética e política na sala de aula*. São Paulo: Editora Contexto, 2020; ROCHA, R. *Quando ninguém educa: questionando Paulo Freire*. São Paulo: Editora Contexto, 2017.

Os futuros professores passaram a chegar à faculdade com uma base acadêmica muito frágil e a sair dela sem um domínio adequado dos conteúdos do que vão ensinar.

para profissões antes exercidas majoritariamente por homens. Com a explosão da demanda, o magistério tornou-se opção para pessoas com menor preparo acadêmico, que chegavam à faculdade com uma base muito frágil e se formavam sem um domínio adequado dos conteúdos que deveriam ensinar – pior ainda, saíam desprovidas de noções básicas a respeito de evidências e protocolos eficazes de ensino em suas áreas de conhecimento.

Ademais, tomaram vulto os movimentos sindicais dos docentes, difundindo a imagem de que professores constituem um grupo explorado, um grupo de “coitadinhos” que seriam vítimas do descaso da sociedade pela educação. Assim, concentraram suas lutas na melhoria das condições de trabalho, em especial as salariais, no que tiveram

um notável sucesso: o piso nacional instituído em 1995 era de 100 dólares por 40 horas efetivas de trabalho e em 2021 chegava a quase 400 dólares por um período efetivo de menos de 30 horas semanais. Outra importante “conquista” foi a de transformar o setor público em órgão arrecadador do imposto sindical, o que assegura aos sindicatos o acesso a vultosos recursos que lhes permitem manter uma sofisticada e competente estrutura de mobilização.

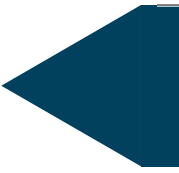
Existe um aparente consenso a respeito do que é preciso fazer para melhorar a educação no Brasil. Esse “grande consenso” tem uma longa trajetória e abrange governos de várias épocas e níveis, além de políticos, partidos, sindicatos, movimentos sociais e parcela significativa dos formadores de opinião. Ele se concentra, de um lado, na promoção de políticas de expansão e, de outro, em questões formais legais ou institucionais que não chegam à escola. Essas ideias estão consagradas nas metas do Plano Nacional de Educação (PNE), mas o suposto avanço e as “conquistas” decorrentes não se refletem na melhoria do desempenho escolar dos alunos. Portanto, esse modo de estabelecer consensos e o próprio consenso **precisam ser questionados**. Além disso, podemos observar um expressivo aumento de gastos e de leis, que quase sempre implicam crescente complexidade burocrática e cristalização de “direitos”. No entanto, não se fazem acompanhar de **ganhos de aprendizagem**.

POR UM NOVO CONSENSO: A EDUCAÇÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS

Em 1847, Ignaz Semmelweis descobriu que lavar as mãos com uma solução de hipoclorito de cálcio reduzia em dez vezes a incidência de febre nas maternidades. Até a posterior comprovação de seus achados pelo francês Louis Pasteur, o médico húngaro foi ridicularizado por seus pares e acabou confinado em um asilo, onde faleceu em 1865.

Um novo consenso – ainda que limitado – deve ser desenvolvido com base nas evidências científicas sobre o tema. As mais relevantes para a área da educação se encontram resumidas a seguir.

- ▶ **O principal ingrediente para fazer a escola funcionar é o professor.** Isso se aplica à escola tal como a conhecemos hoje – pode ser que, no futuro, isso venha a ser alterado. O que importa (e faz diferença) é o nível intelectual do docente, seu conhecimento específico da disciplina que leciona e o uso que faz de estratégias



ou protocolos validados pela evidência científica. Nada diferente do que fazem os médicos e tantos outros profissionais.

- ▶ Fora da escola, há dois ingredientes educacionais essenciais para fazer a escola funcionar: um **currículo robusto** e um **mecanismo de avaliação consistente** com ele.
- ▶ Dentro da escola, também há dois ingredientes fundamentais: **clima escolar** e **alinhamento pedagógico**.
 - ▶ Clima escolar diz respeito ao papel fundamental do diretor para criar e assegurar um ambiente de compromisso com os objetivos acadêmicos da instituição, envolvendo alunos, pais, professores e demais colaboradores. Isso tem como objetivo assegurar o alinhamento pedagógico.
 - ▶ Alinhamento pedagógico³ refere-se à articulação entre currículo, proposta pedagógica, materiais didáticos adequados a professores e alunos, ensino eficaz, avaliação e revisão em função dos resultados. Dentro da sala de aula, o uso adequado do ensino direto ou estruturado está fortemente associado ao melhor resultado dos alunos. Assim como em outras profissões, existem protocolos básicos para o ensino.⁴

Esses devem ser os princípios básicos para melhorar a escola. No entanto, antes de voltar ao tema, cabe um diagnóstico da educação e dos resultados da escola no Brasil.

Existe um grande consenso a respeito do que é preciso fazer para melhorar a educação no Brasil. [...] Ele se concentra na promoção de políticas de expansão e em questões formais legais ou institucionais que não chegam à escola.

³ O que está em questão não é a existência de algum tipo de alinhamento, e sim a consistência dos protocolos e de sua adequação ao nível de preparo dos professores. De fato, existe um gigantesco alinhamento, mas em torno de conceitos e práticas equivocados e, portanto, ineficazes.

⁴ Várias centrais de informação (*clearinghouses*) internacionais analisam e classificam as evidências disponíveis, com diferentes graus de rigor. Os protocolos eficazes são conhecidos. Estudos realizados com base nos testes do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), por exemplo, mostram a similaridade de práticas eficazes utilizadas por professores dos países em que a educação produz melhores resultados.

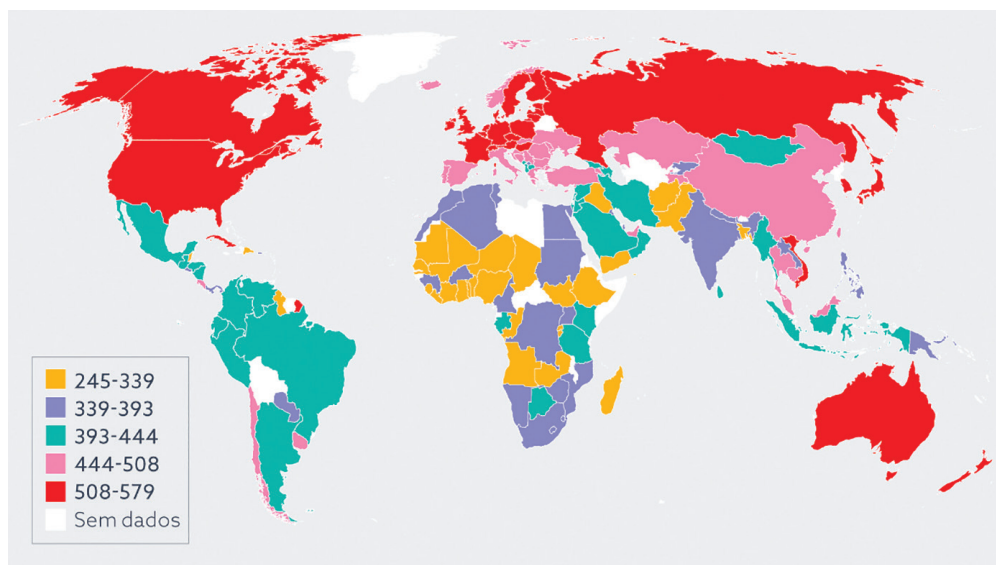
Parte II

Análise: a educação na encruzilhada

O mapa apresentado a seguir ilustra a posição relativa do Brasil no *ranking* mundial do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa): nossa escola está mais próxima das escolas dos países da África, do Oriente Médio e de algumas regiões menos desenvolvidas da Ásia – e continua distante dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

DIFERENÇAS ACENTUADAS NA APRENDIZAGEM NO MUNDO

Média de aprendizagem de cada país medida pelo Pisa – 2000-2017



Fonte: ANGRIST, N. *et al.* Measuring human capital using global learning data. *Nature*, n. 592, p. 403-408, 2021. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41586-021-03323-7>.

Assim como o mapa, o título do relatório do qual foi extraído – *Measuring human capital using global learning data* (Medindo o capital humano com dados globais de aprendizagem, em tradução livre) – é propositadamente provocativo. A encruzilhada requer uma escolha: seguir a trilha do grande consenso – que dificilmente produzirá bons frutos – ou buscar novos caminhos. Há oportunidades que sinalizam a escolha desses novos caminhos.

COMECEMOS PELAS OPORTUNIDADES...

O Brasil atravessa uma **mudança demográfica profunda**, com a diminuição da taxa de natalidade, o que provocará redução significativa da demanda por vagas, escolas e docentes. Para os alunos desde a pré-escola até o final do ensino médio, as vagas existentes já são mais do que suficientes e ainda haverá redução de demanda nos próximos anos.

O **processo de municipalização** já avançou em todo o país, especialmente nos anos iniciais do ensino fundamental, tornando mais claras as responsabilidades entre estados e municípios, ampliando o potencial impacto de intervenções nas redes municipais de ensino e criando espaço para uma gestão mais eficiente. Isso requer um novo papel para os governos estaduais.

A **nova definição do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)** continua pendente e dela depende o futuro da última etapa da educação básica. Ainda há tempo para repensar o assunto – se o tema for concebido de maneira adequada, abre-se espaço real para **a necessária diversificação do ensino médio**.

A partir de 2023, o governo federal pode **rever a Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**, embora não haja proibição tácita de fazê-lo já.

A **pandemia de covid-19** cria três oportunidades adicionais, que também constituem desafios prementes.

- ▶ O drama do **atraso escolar** exige respostas imediatas e eficazes dos novos governantes.
- ▶ A ampliação do exército de **jovens desempregados sem formação profissional** e com pelo menos dois anos de atraso escolar em relação às gerações anteriores força a busca de soluções adequadas que envolvem os mundos da educação, do trabalho e da formação profissional.
- ▶ Elevadas premências e **demandas de outros setores** – especialmente os relacionados com pobreza, saúde, segurança pública e infraestrutura – impõem que se faça uma gestão mais eficiente no uso dos recursos da educação.

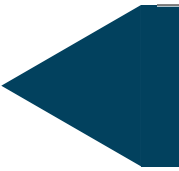
Tudo isso precisa ser enfrentado diante de um quadro bastante sombrio da realidade educacional. A qualidade da educação brasileira é sofrível se analisada por qualquer critério absoluto ou em relação a outros países.

- ▶ A diferença mais marcante entre a educação no Brasil e nos países da OCDE reside no nível cognitivo dos professores. Nesses países, todos os professores são escolhidos entre os 30% melhores do ensino médio, portanto alcançaram pelo menos 500 pontos no Pisa. No Brasil, contam-se nos dedos professores que conseguiram atingir esse nível. Esse é o problema mais grave – e menos debatido – da educação brasileira.
- ▶ Em relação ao desempenho dos alunos de outros países, estamos mais próximos das nações da América Latina (exceto Chile), da África, do Oriente Médio e dos países menos desenvolvidos da Ásia. O conhecimento de nossos alunos,

A diferença mais marcante entre a educação no Brasil e nos países da OCDE reside no nível cognitivo dos professores. Naqueles países, todos os professores são escolhidos entre os 30% melhores do ensino médio, portanto alcançaram pelo menos 500 pontos no Pisa.

em média, situa-se quatro ou cinco anos escolares abaixo dos estudantes de países da OCDE. A média de nossas escolas particulares é igual à média da população geral desses países, ou seja, para escolas povoadas prioritariamente pelas camadas de maior nível socioeconômico, esse resultado é medíocre. Veja tabela “O desempenho do Brasil no Pisa é baixo, mesmo na rede privada – 2018” na p. 58.

- ▶ As desigualdades são gigantescas dentro das próprias redes de ensino: o desempenho das escolas dentro de um município ou rede municipal é muito desigual. Isso resulta da falta de padrões mínimos ou, em outras palavras, da ineficácia da ação das secretarias de Educação, e isso vale para redes estaduais e municipais de ensino. Veja gráfico “O desempenho dos anos finais do ensino fundamental de muitas escolas é igual ou inferior ao dos anos iniciais de outras escolas” na p. 45.



Nos últimos 20 anos, o crescimento das notas dos estudantes brasileiros no Pisa e no Enem foi pífio e, no caso da Prova Brasil,⁵ além de pífio, está em desaceleração. Nesse período, a população escolar diminuiu, os alunos passaram a ficar três anos a mais na escola e os custos mais do que dobraram. Apesar disso, o aumento das notas nessa avaliação foi limitado, como mostram os dados a seguir.

- ▶ Houve uma melhoria expressiva entre 2005 e 2011 nos anos iniciais do ensino fundamental, explicada, em grande parte, pela melhoria do desempenho dos alunos de maior nível socioeconômico.⁶
- ▶ Os ganhos de aprendizagem foram bem menores nos anos finais e, ainda assim, entre 2013 e 2019, já se observava desaceleração. Veja gráficos: “Anos iniciais do ensino fundamental – O crescimento das notas começou a desacelerar em 2013” e “Anos finais do ensino fundamental – O crescimento total foi baixo nos dois períodos” na p. 52; “UFs que tiveram maior ganho nas notas do ensino médio em 2005-2019 tendem a ser as que tinham pior desempenho no início do período” na p. 56; e “Escolas com jornada diária maior não alcançam notas melhores no ENEM – 2019” na p. 61.
- ▶ No ensino médio, praticamente não houve melhoria.

A pandemia certamente tornou essa situação mais desafiadora, pois os alunos matriculados em 2022 e 2023, em sua grande maioria, acumularão de dois a três anos de atraso escolar.

Além disso, **o ensino médio é o exterminador do futuro.**

- ▶ As notas dos alunos dessa etapa praticamente não melhoraram ao longo deste século; onde houve melhorias, foram muito limitadas.
- ▶ No início de 2017, havia aproximadamente 3 milhões de alunos matriculados, mas, ao final de três anos, em 2019, apenas 673 mil alunos de escolas públicas tiveram notas válidas no Enem, ou seja, participaram da prova e/ou tiveram resultado diferente de zero.
- ▶ Na maioria dos países desenvolvidos, entre 30% e 70% dos alunos estão matriculados em cursos médios técnicos. No Brasil, pouco mais de 10% encontram-se nesses programas, a maioria em escolas operadas pelo setor privado.
- ▶ A proposta da Lei nº 13.415/2017, a “Lei do novo ensino médio”, que pouco avançou até aqui, dificilmente terá sucesso, tendo em vista graves problemas de concepção que complicam sua implementação. A reforma pretende diversificar o ensino médio, mas não abre mão de uma parte “comum” mal definida; ademais, não estabelece com clareza o novo formato do Enem.⁷

Na maioria dos países desenvolvidos, entre 30% e 70% dos alunos estão matriculados em cursos médios técnicos. No Brasil, pouco mais de 10% encontram-se nesses programas, a maioria em escolas operadas pelo setor privado.

⁵ Prova de matemática e língua portuguesa aplicada a alunos de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental.

⁶ SOARES, J. F. O direito à educação no contexto da avaliação educacional. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 29, n. 96, p. 141-152, maio/ago. 2016.

⁷ Para uma análise das deficiências da política do ensino médio, ver: OLIVEIRA, J. B. A. (org.). *Fraturas na base: fragilidades estruturais da BNCC – a Base Nacional Comum Curricular*. Brasília: Instituto Alfa e Beto, 2018. Disponível em: <https://www.alfaebeto.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Livro-Fraturas-na-base-Fragilidades-estruturais-da-BNCC.pdf>.

POR QUE FALAR EM “ENCRUZILHADA”?

As propostas em curso consideradas como avanços na educação brasileira nos últimos anos concentram-se em “conquistas” que respondem às agendas institucionais, burocráticas ou corporativistas dos grupos que exercem pressão sobre os parlamentares.⁸

A maioria das grandes reformas educacionais nas duas décadas passadas foi aprovada por unanimidade no Congresso Nacional. Os casos mais flagrantes referem-se à aprovação do Plano Nacional de Educação e a diversas outras medidas relacionadas com aumento de despesas e consagração, em nível constitucional, de “direitos” de interesse não só das corporações de professores e das entidades representativas de

universidades, mas também de ONGs que militam na área.⁹ Em um tema tão controverso como a educação, isso é, no mínimo, suspeito. Daí nossa visão: reforçar a necessidade de um **olhar diferente** para essa questão.

No plano regulamentar, iniciativas como a BNCC e a reforma do ensino médio tornaram-se cativas do mesmo mecanismo de pressão, resultando em documentos inconsistentes e empobrecidos.¹⁰

A próxima “batalha” será a aprovação – praticamente garantida – do “Sistema Nacional de Educação”, uma “bandeira” defendida há décadas pelos chamados “movimentos sociais e progressistas”, apoiada pela quase totalidade das organizações não governamentais que atuam no campo da educação. Mais uma vez, predomina um estranho consenso – difícil de conceber em matérias tão controversas. Mais importante: tudo isso são agendas que passam longe do que é necessário para fazer a escola funcionar.

Portanto, esta é a encruzilhada: embarcar no grande consenso e esperar que, com mais gastos e maior intervenção governamental, iremos melhorar a educação – contra todas as evidências –, ou buscar novos caminhos. **O novo caminho é o caminho da escola: o caminho das ações e decisões que impactam o que acontece na sala de aula.**

Chega de debate estéril sobre “educação”. Está na hora da escola!

Esta é a encruzilhada: embarcar no grande consenso e esperar que, com mais gastos e maior intervenção governamental, iremos melhorar a educação – contra todas as evidências –, ou buscar novos caminhos.

⁸ Um exemplo disso é o PNE. Já tivemos vários planos nacionais de educação e nenhum deles chegou a ser minimamente implementado. Se fosse, não teria nenhum impacto significativo na qualidade, pois apoia-se, na maioria de suas propostas, em questões formais como aplicação de recursos e obrigatoriedade de títulos acadêmicos para docentes e gestores, cuja ineficácia é comprovada. Outro exemplo são os documentos e propostas liderados pelo movimento Todos Pela Educação que insistem em bater nessas mesmas teclas e na busca de um ordenamento sistêmico que substituiria o pacto federativo. Ver, por exemplo: TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Educação já 2022: contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na educação brasileira*. [Versão 2.] São Paulo, abr. 2022. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/04/educacaoja2022-abril02-todospelaeducacao.pdf>.

⁹ Por exemplo: a regulamentação do tempo de dedicação do professor, que foi reduzido em 33%, supostamente destinado a “atividades de planejamento” (Lei nº 11.738/2008, artigo 2º, parágrafo 4º), implicou um aumento de custos superior a 25% dos gastos em educação (cerca de 100 bilhões de reais), **sem qualquer impacto visível na qualidade do ensino**.

¹⁰ Para um exame crítico do processo de aprovação da BNCC e suas consequências, ver Oliveira (2018), *op. cit.* Existe um rito próprio para elaboração de currículos nos países mais avançados que assegura não apenas a integridade, mas também a clareza e a objetividade nesses documentos. Uma simples comparação da linguagem empolada da BNCC com currículos de qualquer país da OCDE deixa claro o abismo que nos separa deles.

Parte III

Propostas:
o caminho da escola,
passo a passo

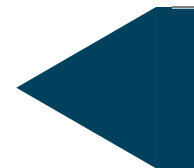
Há um conjunto de ações das quais o governo federal e os governos estaduais precisam e que podem implementar para fazer a escola funcionar. Organizamos as propostas em quatro seções. As duas primeiras referem-se aos governos estaduais; a terceira, a ações de responsabilidade do governo federal; e a última, à mudança do perfil dos professores.

1. CURTO PRAZO: COMEÇAR PELOS ESTADOS

- ▶ Melhorar a escola de educação infantil e o ensino fundamental.
 - ▶ O que precisa ser feito (tanto nas redes estaduais como nas municipais):
 - Oferecer condições e criar estímulos para implementar sistemas estruturados de ensino de qualidade comprovada,¹¹ sempre com base em protocolos adequados.
 - Essas iniciativas poderão ter mais eficácia se estiverem associadas a programas de incentivo devidamente calibrados e constantemente atualizados – por exemplo, a redistribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).¹²
- ▶ Diversificar as escolas de ensino médio.
 - ▶ Não basta diversificar o ensino médio no papel; é preciso diversificar as escolas que oferecem diferentes tipos de ensino médio.
 - ▶ O que precisa ser feito:
 - Concentrar a oferta de ensino médio acadêmico em escolas de padrão adequado para preparar os alunos para o ensino superior. É inviável oferecer escolas de ensino médio com qualidade e opções em cada município brasileiro; portanto, uma medida como essa requer outros tipos de apoio aos estudantes e suas famílias. O acesso pode ser livre ou limitado por exames de entrada, mas o progresso deve ser limitado aos alunos que, efetivamente, se mostrarem motivados, aptos e preparados para enfrentar os desafios próprios dessa modalidade.
 - Ampliar a oferta de ensino médio técnico em escolas vocacionadas, especializadas e articuladas com o setor produtivo – de preferência, também operadas em parceria com o setor privado. O currículo dessas escolas, até mesmo a chamada “parte comum”, deve ser oferecido de acordo com a vocação de cada instituição. Isso não significa uma “educação geral de baixa qualidade”, mas sim um ensino menos acadêmico, mais contextualizado e, por conseguinte, mais motivador. Essas escolas devem tipicamente abrigar metade ou mais dos alunos e ser avaliadas com rigor, especialmente no que diz respeito à empregabilidade, retorno econômi-

¹¹ [Clique aqui](#) para conhecer o caso de Sobral e [aqui](#) para conhecer o de Teresina. Uma das avaliações do trabalho do Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE) encontra-se em: ROSA, L. *et al.* The effects of public high school subsidies on student test scores: The case of a full-day high school in Pernambuco, Brazil. *Economics of Education Review*, v. 87, Apr. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2021.102201>.

¹² A experiência de incentivos do estado do Ceará também pode servir de inspiração, mas requer cuidadosa análise, adaptação e gerenciamento permanentes, em face das circunstâncias de cada unidade da Federação. O potencial de mecanismos de incentivo é limitado; os novos governantes devem moderar seu entusiasmo por “balas de prata” que não passam de tiros de festim.



co e sucesso dos jovens no mercado de trabalho e em sua contribuição para a sociedade.

- Estabelecer competentes mecanismos de informação e orientação profissional a partir do 8º ano do ensino fundamental, para que os jovens possam fazer escolhas mais adequadas, evitando, dessa forma, a evasão e o fracasso escolar.
- Estabelecer um exame e regras diferenciados de acesso ao ensino superior, como se faz em outros países. Uma das opções seria, por exemplo, assegurar o acesso preferencial de alunos de ensino médio técnico a cursos superiores técnicos e tecnológicos.

2. MÉDIO PRAZO: AUMENTAR A EFICIÊNCIA DA ESCOLA (ESTADOS)

O “grande consenso” é que são necessários mais recursos, que é preciso gastar mais. A realidade obriga o gestor a buscar eficiência. Eis um caminho:

- ▶ O Brasil possui mais de 150 mil escolas públicas. A rigor, deveria poder operar com pouco mais de 40 mil, de maneira a aumentar a eficiência e gerar recursos para investir em qualidade.
- ▶ Um equacionamento das variáveis tamanho/localização das escolas/transporte escolar poderia resultar em significativo aumento da eficiência e, se bem-feito, também da qualidade. Nas unidades da Federação (UFs) que não concluíram o processo de municipalização, isso também requer definições adequadas do que deve ser operado pelo estado ou pelo município.
- ▶ O governo federal e os governos estaduais possuem recursos e instrumentos para estimular a busca de soluções e modelos para essa transição.¹³
- ▶ Tal transição poderia estar associada a uma política de implementação progressiva de novas escolas (até mesmo de tempo integral) lotadas com professores recrutados com base em novos padrões e carreiras. Políticas estaduais também devem estabelecer abordagens diferenciadas e simplificadas para os quase 4 mil municípios brasileiros com população inferior a 20 mil habitantes. Esses municípios comportam de duas a cinco unidades de tamanho adequado. Quando o foco é a escola, os problemas assumem uma dimensão que é mais concreta e possível de abordar com instrumentos eficazes.

A transição poderia estar associada a uma política de implementação progressiva de novas escolas (até mesmo de tempo integral) lotadas com professores recrutados com base em novos padrões e carreiras.

¹³ Não há espaço para detalhar aqui os caminhos a serem percorridos, mas existem conhecimentos técnicos e modelos de otimização que permitem equacionar essas questões. Os desafios são sempre de natureza política, porém o bom uso de incentivos pode amenizar as contrapressões.

3. O QUE O GOVERNO FEDERAL PODERIA FAZER

3.1. AÇÕES A CARGO DO GOVERNO FEDERAL

Os fatores externos à escola explicam a maior parte do rendimento escolar. Melhorar as condições da população pobre, especialmente na primeira infância, constitui o instrumento mais eficaz para reduzir a desigualdade e mitigar seus efeitos. Há múltiplos caminhos a serem explorados – o essencial, como propõe o Prêmio Nobel de Economia James Heckman, é assegurar que toda criança tenha chance de sucesso escolar independentemente da loteria de sua condição de nascimento.

Políticas eficazes de primeira infância devem ser focadas nas pessoas e nas famílias e podem incluir instrumentos como:

- ▶ renda mínima;
- ▶ licença-maternidade/paternidade;
- ▶ infraestrutura adequada, especialmente condições de habitação, saúde, saneamento básico, espaços públicos adequados (incluindo áreas de recreação e bibliotecas públicas);
- ▶ esquemas alternativos de apoio às famílias para atendimento das crianças.

A implementação da maioria dessas políticas requer a articulação de estados e municípios. Estratégias de focalização permitem maximizar o uso de recursos.

3.2. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)

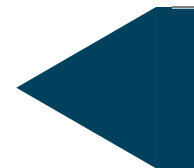
A julgar pelos resultados ao longo dos anos, **o ministério não vem contribuindo para mudar os resultados da educação de maneira significativa**. Sua atuação é quase inteiramente dominada por grupos de interesse que se instalam em sua administração, influem em seus processos decisórios e dirigem suas ações por propostas repetitivas e tradicionais do tipo “agora vai”: programas nacionais padronizados e coisas do gênero, **com resultados nulos**. Sem falar nas conhecidas distorções no uso de recursos do Fundo Nacional

de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O fato de a educação ser considerada pelo governo como “área social” e “fonte de despesa” – e não como capital humano – tira da educação a chance de se tornar um assunto relevante para a economia. Isso deixa campo livre para os embates parlamentares serem totalmente dominados pelos interesses das grandes corporações. A “área econômica” do governo pratica a “política de avestruz”, ignorando que a educação é a única fonte capaz de produzir capital humano necessário para a economia prosperar.¹⁴

Diante de tais resultados, dificilmente se justifica a existência do MEC – e muito menos sua estrutura e elevados custos de operação. A gestão das instituições federais de ensino superior é reconhecida como ineficiente e a excelência acadêmica está longe de ser o marco

O fato de a educação ser considerada pelo governo como “área social” e “fonte de despesa” – e não como capital humano – tira da educação a chance de se tornar um assunto relevante para a economia.

¹⁴ Em anos recentes, o país gastou 90 bilhões de reais em pagamentos de precatórios originados de um erro de interpretação da cada vez mais complexa regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Não há qualquer evidência de que o recurso tenha alterado os resultados dos municípios “beneficiados”.



distintivo da maioria de nossas universidades federais. As políticas e programas educacionais não produzem resultados há décadas. Ações sob a responsabilidade direta da pasta – como a elaboração de um currículo – são terceirizadas de maneira indevida e administradas equivocadamente, produzindo resultados lamentáveis.¹⁵ A única área em que o ministério chegou a ser bastante competente e a promover ações robustas – a de gestão de dados e avaliação – tem sido objeto de degradação progressiva, e o acesso aos dados educacionais para fins de pesquisa vem sendo cada vez mais tolhido com base em interpretações grotescas da legislação sobre privacidade. Até mesmo a eficiência no manejo de uma operação gigantesca, como a do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), não ajuda a produzir livros e materiais de qualidade minimamente adequada – ao contrário.

As ideias a seguir ilustram – longe de esgotar – um elenco de medidas que, embora não constituam uma proposta de revitalização do MEC, poderiam contribuir para **estimular e melhorar a vida dos alunos**.

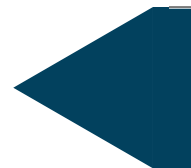
A única área em que o MEC chegou a ser bastante competente e a promover ações robustas – a de gestão de dados e avaliação – tem sido objeto de degradação progressiva [...].

- ▶ **Currículo.** A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), cuja aprovação é celebrada pela maioria dos grupos de pressão que giram em torno do tema, é um documento pobre, equivocado, que pouco ou nada ajudará a melhorar a educação.
 - ▶ Propor um novo currículo seguindo os protocolos técnicos adequados poderia ser uma grande contribuição, pois ele serve para balizar a avaliação e o que se ensina – ou se deve ensinar.
- ▶ **Lei do novo ensino médio.** A Lei nº 13.415/2017 não permite fazer o que precisa ser feito: criar escolas e modelos diferenciados para a formação profissional e cursos acadêmicos que permitam ao aluno concentrar-se em poucas disciplinas de seu interesse. Alterações pontuais e cirúrgicas na legislação do “novo ensino médio” poderiam contribuir para:
 - ▶ separar com clareza o ensino acadêmico do ensino profissionalizante, como ocorre na maioria dos países;
 - ▶ simplificar drasticamente as exigências e formalidades, aumentando as opções para as instituições e os alunos;
 - ▶ retirar do texto tudo o que não seja relevante ao tema da conceitualização e operacionalização do ensino médio – isso permitiria suprimir mais de 90% de sua redação.
- ▶ **Avaliação.** Os atuais sistemas de avaliação não vêm contribuindo para melhorar a qualidade da educação. Há algo estruturalmente equivocado neles que precisa ser compreendido e mudado. Avaliação – sobretudo se estiver atrelada a consequências – deve contribuir para aumentar o esforço no ensino e os resultados.¹⁶ O Brasil possui profissionais capazes de realizar grande parte dessa tarefa e de dialogar com centros mais avançados que tratam do tema.

¹⁵ Para uma análise crítica, ver Oliveira (2018), *op. cit.*

¹⁶ Não se trata de advogar aqui sistemas de incentivo – que podem ter seus méritos. O que se defende é a incorporação do uso da avaliação como instrumento diagnóstico útil para fazer avançar a qualidade e os resultados do ensino.

- ▶ Promover uma revolução qualitativa no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), deixando claras suas funções e adequando a prova a elas.
- ▶ Diversificar o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), cuja missão principal deve ser selecionar alunos para o ensino superior com foco em disciplinas e com redução significativa do número de provas por estudante.
- ▶ Estimular instituições independentes para aferir e certificar qualificações profissionais de maneira dinâmica e consistente com as demandas do mercado de trabalho.
- ▶ Instituir um teste ao final do ensino fundamental – que poderia servir de balizamento para alunos e redes de ensino em relação ao acesso ao ensino médio –, como se faz em vários países, como Inglaterra e Portugal, para citar apenas dois.
- ▶ Delegar a elaboração de provas e a operação para instituições especializadas, tirando o MEC do foco de polêmicas ideológicas desnecessárias.
- ▶ **Dados e acesso a eles.** Nos últimos anos, o MEC começou a desmontar a base de estatísticas educacionais e, ao mesmo tempo, aumentar as dificuldades de acesso dos pesquisadores aos dados existentes.
 - ▶ Bastaria, por exemplo, usar as mesmas regras adotadas por outros ministérios – como no caso das bases de dados de emprego e renda. Sem transparência e sem dados confiáveis, é impossível haver debate sério sobre educação.
- ▶ **Transformar o PNLD.** As tecnologias de informação e comunicação e a produção de materiais didáticos colocaram por terra duas vantagens comparativas das economias de escala associadas à centralização: redução de custo de impressão e otimização da logística. Hoje, o PNLD só ficou com as desvantagens e, como resultado, estimula o fortalecimento de oligopólios e a produção de livros de qualidade sofrível devido aos mecanismos de seleção adotados. Não existe mais razão para um ministério atuar nessa área e muito menos dessa maneira.
 - ▶ Um mecanismo centralizado de registro de preços poderia promover uma verdadeira revolução na qualidade e variedade de livros e materiais disponíveis, eliminando totalmente o controle e as guerras ideológicas em torno do tema.
 - ▶ Em vários países, há sistemas externos independentes e facultativos para “chancelar” e ajudar a aprimorar a qualidade dos livros, sem nenhuma regulamentação ou interferência legal.
- ▶ **Incentivos.** O êxito do programa do Ceará levou o governo a disseminar – como obrigatório – o modelo de incentivos. Estes podem funcionar, mas têm limites e, para funcionar, precisam ser gerenciados e adequados com frequência. Dificilmente o MEC adquirirá competência e condições para criar mecanismos dessa natureza. Incentivos raramente se convertem em ações concretas que aprimorem o que acontece na sala de aula. Poderiam ser papéis do MEC:
 - ▶ estimular avaliações externas independentes das ações do próprio ministério;
 - ▶ promover, especialmente na forma de concorrências públicas, estímulos para as redes de ensino implementarem iniciativas diversificadas e baseadas em evidências, em substituição às ineficazes iniciativas centralizadas e uniformes que caracterizam a atuação da pasta.



4. O FUTURO DA ESCOLA: PROFESSORES DE ALTA QUALIDADE

Para mudar a educação, é preciso criar mecanismos para atrair, preparar e manter professores e diretores devidamente preparados e aptos para exercer suas funções. A mudança demográfica reduz a demanda por vagas, mas, ao mesmo tempo, cria oportunidades para que se faça uma reposição lenta de professores. Entretanto, se não começarmos a buscar profissionais de alta qualidade para as escolas com celeridade, continuaremos a recrutar pessoas com perfil inadequado por mais algumas décadas.

Como fazer? Por onde começar?

Um primeiro passo seria ampliar as condições para que **qualquer pessoa formada em nível superior pudesse se tornar um professor**. Essa medida tem duas vantagens: quebra o monopólio das faculdades de educação e aumenta o espaço de recrutamento. Isso já ocorreu, por exemplo, na profissão de jornalista; portanto, há um precedente bem-sucedido. Existem propostas de projeto de lei prontas para serem encaminhadas quando se abrir um debate sobre o tema.

Um segundo passo seria a **instituição de uma prova** – nacional ou estadual – para aferir os conhecimentos necessários para que o indivíduo interessado possa lecionar determinada disciplina em determinado nível de ensino. Em tal exame o candidato teria de demonstrar que possui elevada capacidade conceitual e analítica, conhecimento adequado da área e domínio absoluto dos conteúdos típicos que serão ensinados aos alunos. Seja no âmbito nacional, seja no estadual, a aprovação nessa instância poderia constituir um primeiro passo para a admissão ao magistério nas redes de ensino, gerando vultosa economia, pois evitaria a necessidade dos concursos locais. Além disso, aumentaria o estoque de potenciais candidatos. Cada rede poderia estabelecer a nota mínima para a aprovação dos candidatos, criando uma saudável competição e tornando evidente a prioridade que cada uma atribui à **qualidade dos professores**.¹⁷

Um terceiro passo seria a adoção, pelas redes, de mecanismos adequados de estágio probatório. Há diferentes modelos em muitos países. Um dos mais comprovadamente eficazes é o utilizado pelo programa Teach For America (TFA),¹⁸ dos Estados Unidos. Depois de recrutados, os futuros professores são submetidos a um treinamento pedagógico intensivo de algumas semanas antes de iniciar suas atividades nas escolas. Na maioria dos países de língua alemã, os jovens docentes trabalham em meio período na escola sob supervisão de um professor-tutor e, na outra metade, aprendem os fundamentos de sua prática em faculdades especializadas. Não faltam experiências internacionais, cada uma com seus desafios. Os modelos de formação e estágio probatório usados no Brasil claramente não funcionam – portanto, precisam ser descartados e repensados, conforme estamos propondo aqui, com base em evidências e casos de sucesso.

Para atrair professores, contudo, **é preciso oferecer salários e carreiras atraentes**. Isso seria plenamente possível com a progressiva reestruturação e otimização das es-

Se não começarmos a buscar profissionais de alta qualidade para as escolas com celeridade, continuaremos a recrutar pessoas com perfil inadequado por mais algumas décadas.

¹⁷ Há detalhes técnicos relevantes que não cabe discutir aqui, mas para os quais existem instrumentos e respostas. É importante que sejam provas de alto nível, de maneira a assegurar que os aprovados possuam competências cognitivas elevadas, além do conhecimento da área.

¹⁸ Para saber mais, acesse: <https://www.teachforamerica.org/>.

O Brasil encontra-se diante de uma encruzilhada. Pode continuar fazendo o que não leva a lugar algum ou mudar de rumo e trilhar o caminho das evidências.

colas, quadro de docentes e regimes de trabalho. Um salário inicial atraente precisa ser competitivo com o de outras profissões com níveis equivalentes de exigência – e o mesmo vale para a carreira.

Existem dois modelos de carreira na maioria dos países. Em um deles, os professores ingressam e permanecem na carreira. O outro modelo permite a alguns profissionais se candidatarem a posições diferenciadas, seja no âmbito acadêmico (orientadores ou professores especializados), seja no gerencial (por exemplo, dirigentes educacionais e diretores de escola). Essas carreiras paralelas podem ou não resultar em maiores salários. Nos países desenvolvidos, os salários raramente dobram, em termos reais, entre o início e o fim da carreira.

Os caminhos, portanto, são conhecidos, e há diferentes modelos.

Dado que dois terços da população brasileira vivem em poucas centenas de municípios, estes poderiam capitanear o processo, e esquemas alternativos poderiam ser oferecidos aos municípios de pequeno porte. **Prudência e experimentação**, sem dogmatismos nem modelos únicos, seriam essenciais para evitar grandes catástrofes e aprender uns com os outros.

O Brasil encontra-se diante de uma encruzilhada. Pode continuar fazendo o que não leva a lugar algum ou mudar de rumo e **trilhar o caminho das evidências**.

Parte IV

Dados:
a educação no Brasil

O relatório apresentado nos próximos capítulos foi redigido com base em indicadores, critérios e parâmetros desenvolvidos pelo Instituto IDados para comparar o que se conseguiu com o que seria possível obter nos diferentes níveis e redes de ensino, para o país como um todo e para cada unidade da Federação (UF). Oferece ainda diferentes informações e ângulos de análise para que o leitor possa formar um juízo crítico mais aguçado sobre a saúde da educação brasileira.

Os tópicos a seguir sintetizam o diagnóstico da educação no país.

- ▶ No período 2005-2019 – para o qual existem dados censitários –, houve melhoras, que foram um pouco mais expressivas nos anos iniciais do ensino fundamental do que nos finais. O ensino médio continua estagnado.
- ▶ A melhora das notas do ensino fundamental, porém, está desacelerando.
- ▶ O desempenho dos alunos de escolas brasileiras permanece em um nível muito baixo nas avaliações externas.
- ▶ Os custos vêm crescendo desde a virada do século 21, sem relação com a melhora dos resultados.



- ▶ É gigantesca a distância entre a nota dos alunos e a que poderia ser atingida se as redes de ensino estivessem operando no limite de seu potencial (como veremos no capítulo 2). Isso vale para todos os estados e redes de ensino.
- ▶ O ensino médio é um ponto de confluência que reflete as mazelas do passado e compromete as chances futuras dos jovens e do país.
- ▶ Há pouquíssimos casos de sucesso comprovado, medido pela melhoria acentuada e consistente das notas em avaliações externas, tanto no nível estadual como no municipal.
- ▶ Sistemas de incentivo, como o do Ceará (analisado no capítulo 8 deste relatório), produzem efeitos inegáveis. No entanto, o móvel da mudança não reside nos incentivos, e sim em estratégias que efetivamente alteram o que ocorre em sala de aula. Os exemplos do Instituto de Corresponsabilidade pela Educação – ICE (Pernambuco) e das redes estaduais de Sobral (CE) e Teresina (PI) ilustram possíveis caminhos.
- ▶ O aparente consenso de que a educação está melhorando e se encontra no rumo certo não se coaduna com a realidade dos fatos e tendências.

O aparente consenso de que a educação está melhorando e se encontra no rumo certo não se coaduna com a realidade dos fatos e tendências.

UMA ESTRUTURA ANALÍTICA PARA A TOMADA DE DECISÕES E PARA OS INVESTIMENTOS

No mundo todo, formuladores de políticas, governantes, sociedade civil e setor empresarial estão cada vez mais conscientes dos desafios para elaborar e implementar políticas educacionais robustas e duradouras. No Brasil, entretanto, como mostra este relatório, o progresso nesses dois aspectos tem sido limitado e, de modo geral, muito lento. Um dos motivos para isso é a ausência de uma estrutura analítica rigorosa que facilite a tomada de decisões e os investimentos na área, particularmente em relação à **eficiência, produtividade e desempenho das redes públicas de ensino**.

Esperamos que os dados apresentados nos próximos capítulos contribuam para promover soluções e elevar o debate a respeito de uma questão de importância crítica para o futuro das pessoas e do país.

No mundo todo, formuladores de políticas, governantes, sociedade civil e setor empresarial estão cada vez mais conscientes dos desafios para elaborar e implementar políticas educacionais robustas e duradouras.

O novo perfil demográfico e o impacto nas redes de ensino

O Brasil atravessa uma mudança demográfica profunda, com diminuição do número de nascimentos, o que tem provocado redução significativa da demanda por vagas.

O novo perfil demográfico impacta as matrículas nas redes públicas de ensino e requer novas formas de articulação entre os entes federados, criando desafios e oportunidades para governantes e tomadores de decisão.

As mudanças demográficas levaram a uma **redução significativa da demanda por vagas**, criando oportunidade para repensar a divisão de tarefas entre estados e municí-

pios e propiciando, potencialmente, melhor alocação dos recursos. Por outro lado, a alteração na composição da oferta de matrículas pelas redes de ensino abriu espaço para novas formas de atuação dos entes federados, **especialmente os estados**.

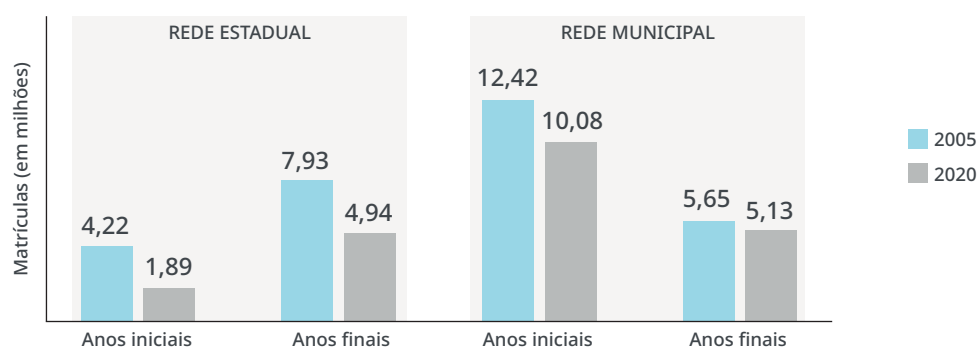
As mudanças demográficas levaram a uma redução significativa da demanda por vagas, criando oportunidade para repensar a divisão de tarefas entre estados e municípios e propiciando, potencialmente, melhor alocação dos recursos.

MUDANÇA NO PERFIL DA OFERTA DE MATRÍCULAS NAS REDES ESTADUAIS

A redução da taxa de fecundidade no país vem ocasionando queda significativa da demanda por vagas nas escolas públicas. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2020, nasceram 2.678.922 crianças; no início do século, nasciam mais de 3,5 milhões por ano. Em decorrência da pandemia, há indícios de que a taxa de nascimentos **será ainda mais reduzida**, pelo menos nos anos imediatamente subsequentes.

As matrículas no ensino fundamental das redes públicas caíram de 30,2 milhões de alunos em 2005 para 22 milhões em 2020 – e, nesse período, o ensino fundamental passou de oito para nove anos, portanto incluiu uma nova coorte. Parte dessa redução se deve à queda da demanda; outra parte decorre da diminuição da repetência, pois os estudantes passaram a ocupar vagas durante menos tempo. O recuo foi de quase 50% nas redes estaduais e quase 20% nas municipais, acompanhado pelo fechamento de milhares de escolas em ambas. O gráfico a seguir resume esse impacto.

REDUÇÃO SIGNIFICATIVA DAS MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL NAS REDES DE ENSINO ESTADUAIS E MUNICIPAIS – 2005-2020 (EM MILHÕES)



Fonte: Inep – Matrículas no Ensino Regular. Elaboração: IDados.



OBSERVANDO OS DADOS

- ▶ Houve uma redução total de 8,2 milhões de alunos matriculados entre 2005 e 2020 nas redes de ensino estaduais e municipais.
- ▶ Essa queda se explica, em parte, pela redução da taxa de crescimento da população.
- ▶ Em 2020, as redes municipais passaram a oferecer quase todo o ensino nos anos iniciais e cerca de 50% do total nos anos finais.

Houve uma redução total de 8,2 milhões de alunos matriculados entre 2005 e 2020 nas redes de ensino estaduais e municipais.

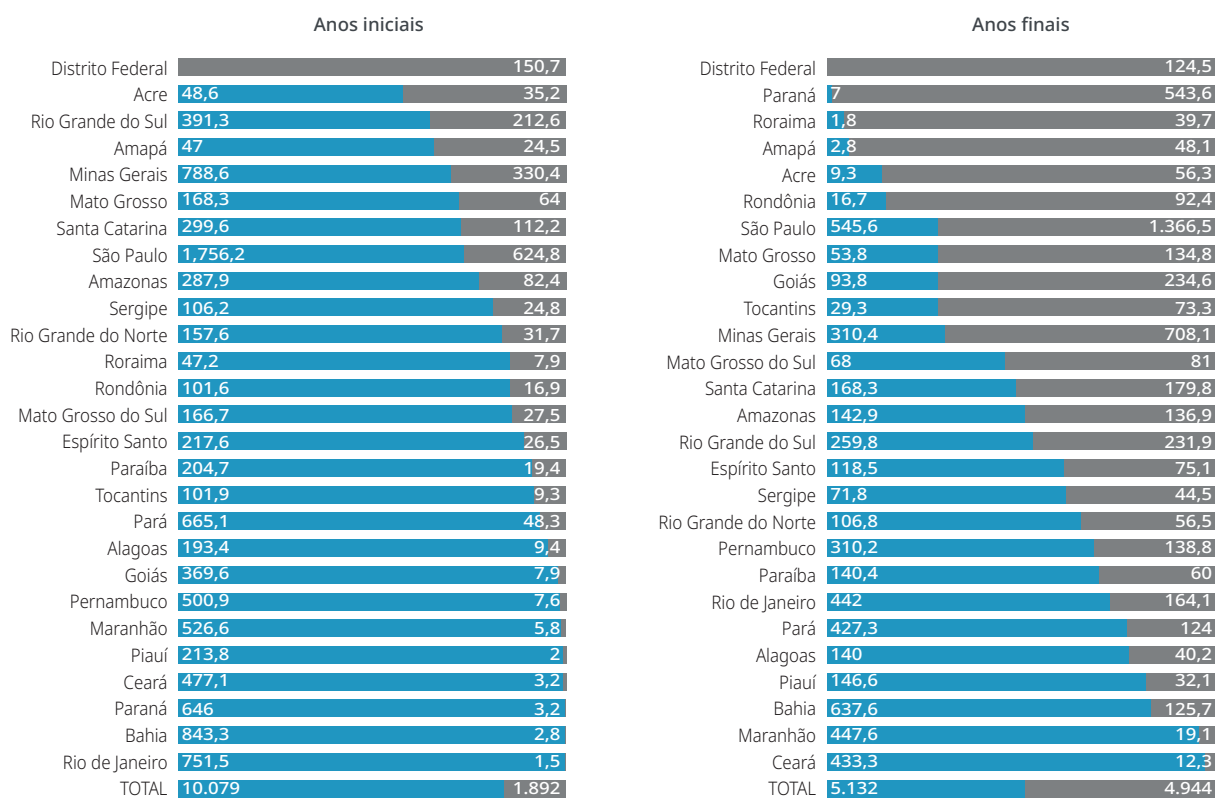
DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS NAS REDES MUNICIPAIS E ESTADUAIS

Há grande variação, nas diferentes unidades da Federação (UFs), na distribuição de matrículas por nível de ensino, assim como no grau de municipalização. Nos anos iniciais do ensino fundamental, a taxa de municipalização varia de 58% a 100% – como resultado, **84% das matrículas nos anos iniciais se encontram nos municípios e, em praticamente metade das UFs, mais de 90% das matrículas já estão quase totalmente sob responsabilidade municipal.**

Nos anos finais, a divisão é de quase 50% para as redes estaduais *versus* as municipais. Refletindo um processo histórico que evoluiu de maneira diferente em cada UF, a porcentagem de matrículas nas redes estaduais varia bastante entre os estados, especialmente nos anos finais.

Os gráficos a seguir apresentam a distribuição das matrículas nas redes estaduais e municipais – anos iniciais e finais do ensino fundamental – em 2020.

DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DOS ANOS INICIAIS E ANOS FINAIS DO EF NAS REDES MUNICIPAL E ESTADUAL – EM MILHARES DE ALUNOS, 2020



■ Rede municipal ■ Rede estadual

Fonte: Inep – Censo da Educação Básica 2020. Elaboração: IDados.



OBSERVANDO OS DADOS

- ▶ O Distrito Federal é um caso especial, pois só há uma rede de ensino.
- ▶ Em dois estados – Ceará e Maranhão –, as redes de ensino são praticamente municipais tanto nos anos iniciais como nos finais (ver boxe na próxima página).
- ▶ Por outro lado, no Paraná, há uma divisão clara de tarefas: os anos iniciais são quase 100% municipais, e os finais, quase 100% estaduais.
- ▶ Nos demais estados:
 - Anos iniciais
 - ▶ As matrículas nas redes municipais variam de 58% a 100%.
 - ▶ As matrículas são totalmente municipais na Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Paraná, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro.
 - ▶ Apenas no Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo as matrículas nas redes municipais são inferiores a 80%.
 - Anos finais
 - ▶ As matrículas são praticamente equivalentes nas duas redes.
 - ▶ As matrículas estão concentradas nas redes estaduais no Amapá, Paraná e Roraima.



Ceará e Maranhão: um estudo de contrastes

No início dos anos 2000, Ceará e Maranhão eram os dois estados em que o ensino nos anos iniciais e finais já estava praticamente municipalizado. Na Prova Brasil¹, eles se encontravam entre os de pior desempenho.

Vinte anos depois, o Ceará está entre os estados de melhor desempenho, enquanto o Maranhão continua entre os de pior desempenho. Municipalizar o ensino, por si só, não garante melhor resultado, mas é possível que um governo estadual, mesmo sem operar escolas de ensino fundamental, consiga promover melhoras significativas nos resultados.

¹ Prova de matemática e língua portuguesa que avalia a aprendizagem de estudantes de 5º e 9º anos de escolas públicas de todo o país.



PENSANDO À FRENTE

- ▶ O peso das redes estaduais na oferta do ensino público é cada vez menor, e, possivelmente, seu papel será ainda mais reduzido no futuro próximo. Isso pode criar deseconomias de escala no âmbito dos municípios, aumentando a ineficiência. Por outro lado, torna-se mais evidente sua responsabilidade com o ensino médio.
- ▶ Essa mudança no perfil da oferta traz novos desafios ao papel dos governos estaduais em relação ao ensino fundamental. A discussão de um “Sistema Nacional de Educação” ou de um “regime de colaboração” carece de cuidadosa atenção em face dessas novas realidades.
- ▶ As iniciativas de estados e municípios que apresentaram melhoras significativas no desempenho dos alunos não parecem estar associadas a políticas ou ações do governo federal, o que não significa que ele não tenha um papel – apenas sugere cautela para repensar o pacto federativo e o regime de colaboração em educação. A ideia de criar um “Sistema Nacional de Educação” merece ser analisada com cautela.
- ▶ Na maioria das UFs, o desempenho dos alunos das redes estaduais e municipais de ensino tende a ser bastante próximo ao longo do tempo – poucas vezes as diferenças são superiores a 7 pontos (0,7 desvio-padrão – DP). Isso sugere que raramente as políticas públicas têm sido capazes de se diferenciarem umas das outras e de alterar o impacto dos fatores extraescolares.
- ▶ Considerar a configuração de cada rede de ensino nas UFs, portanto, é fundamental para examinar o desempenho da educação em cada uma delas, como faremos no capítulo a seguir.

O peso das redes estaduais na oferta do ensino público é cada vez menor, e, possivelmente, seu papel será ainda mais reduzido no futuro próximo.

Desempenho dos alunos nas redes estaduais e municipais

Resultado na Prova Brasil não é sinônimo de qualidade do ensino. Contexto institucional da UF e nível socioeconômico dos alunos influenciam o desempenho educacional.

Os estudantes de redes de ensino em que as variáveis socioeconômicas e institucionais são mais favoráveis apresentam melhores condições de aprendizado do que os de contextos menos favorecidos, e isso se reflete no desempenho observado.

A Prova Brasil avalia o desempenho dos alunos das diferentes redes de ensino das unidades da Federação (UFs). No entanto, o **desempenho observado** nessa prova é apenas um entre muitos indicadores de qualidade. Neste capítulo, comparamos o desempenho observado com o **desempenho esperado**, que leva em conta características dos estudantes e suas famílias, para destacar o “valor agregado” pelas redes de ensino à aprendizagem.

Obter uma nota maior na Prova Brasil (desempenho observado) não significa necessariamente que as redes de ensino de determinada UF sejam melhores do que as de outras. O contexto institucional e as condições socioeconômicas dos estudantes são melhores em certos estados, e esses fatores **têm efeito forte e conhecido** no desempenho educacional. É natural que estados com alunos de nível socioeconômico mais alto tenham desempenho melhor. Os estudantes de redes de ensino em que essas variáveis são mais favoráveis apresentam melhores condições de aprendizado do que os de contextos institucionais e socioeconômicos menos favorecidos, e isso sem dúvida se reflete no desempenho observado.

VARIÁVEIS EXTRAESCOLARES EXPLICAM PARTE IMPORTANTE DAS NOTAS

Para medir com maior precisão a contribuição – ou seja, a qualidade – de uma rede de ensino, é preciso considerar o desempenho esperado: a nota que os alunos poderiam obter em função das variáveis extraescolares que influem em seu desempenho (cor ou raça, idade de ingresso na escola, características familiares mensuradas pela escolaridade da mãe, renda familiar etc.).

Essa avaliação, que utiliza a técnica de análise de regressão, permite identificar o desempenho e projetar a pontuação esperada, levando em conta o peso desses fatores na composição da nota (ver boxe a seguir).

Cálculo do desempenho esperado

O desempenho esperado é a nota média ponderada da rede com base nas características dos alunos (entre elas cor ou raça, idade de ingresso na escola, escolaridade da mãe), nas especificidades da dependência administrativa das redes de ensino (municipal ou estadual) e nas particularidades de cada município (tamanho, localização, arrecadação). Ou seja, é o valor da nota caso esses fatores sejam suficientes para explicá-la. Assim, são desconsiderados da nota da Prova Brasil fatores não observados.

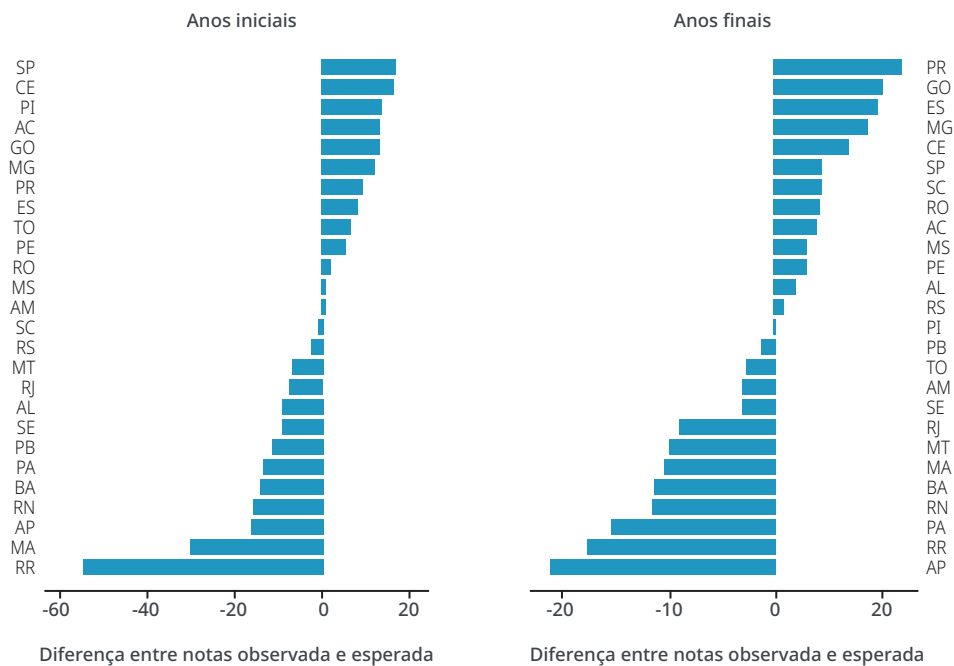
O cálculo consiste em uma regressão linear multivariada, em que se estima a taxa de retorno média de cada característica da rede. Essa taxa é então aplicada a cada rede individualmente. Por exemplo: na média, ter um ponto percentual a mais de estudantes brancos na rede aumenta em X a nota da Prova Brasil. Em seguida, aplica-se esse X ao percentual de brancos de cada rede de ensino para compor a nota esperada. Repetindo essa operação para todas as características usadas na regressão e somando os resultados, obtém-se a nota esperada da rede.

A COMPARAÇÃO DE RANKINGS DIFERENTES LEVA A CONCLUSÕES DISTINTAS SOBRE A QUALIDADE DE UMA REDE DE ENSINO

A divulgação da Prova Brasil apresenta os resultados das redes estaduais e municipais separadamente. Os gráficos a seguir mostram a diferença entre a pontuação observada e a esperada. A média de matemática do 5º ano é de 224 pontos; 12-13 pontos representam o avanço esperado a cada ano escolar.

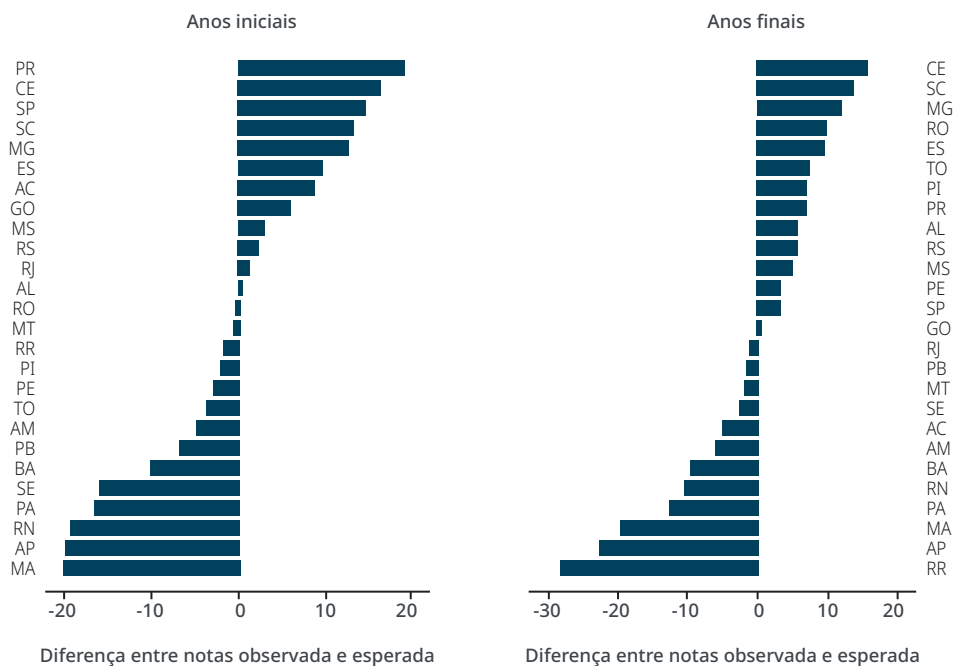
Além da pontuação observada – nota da Prova Brasil, que é divulgada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação (Inep/MEC) –, inclui-se a pontuação esperada, calculada de acordo com a metodologia descrita no boxe acima.

REDES ESTADUAIS COM DESEMPENHO AQUÉM DO ESPERADO TENDEM A SER AS MESMAS NOS ANOS INICIAIS E FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL



Fonte: Inep/Saeb. Elaboração: IDados.

POUCAS REDES MUNICIPAIS ACRESCENTAM MAIS DE 10 PONTOS AO QUE SERIA DE ESPERAR



Fonte: Inep/Saeb. Elaboração: IDados.



OBSERVANDO OS DADOS

- ▶ Do lado direito, encontram-se as redes de ensino que lograram resultados acima do esperado. Do lado esquerdo estão as redes que ficaram aquém do que se esperava, em função do nível socioeconômico dos alunos.
- ▶ O *ranking* muda de acordo com a perspectiva. Por exemplo: a pontuação média observada dos estudantes do 5º ano das redes municipais do Paraná (242,7) ultrapassa em 18,9 pontos a pontuação esperada (223,8). Isso mostra que suas redes municipais estão agregando valor à aprendizagem dos alunos, operando com maior eficiência.
- ▶ O mesmo ocorre no Ceará, com uma diferença entre a pontuação observada e a esperada de 16,1 pontos, também para o 5º ano, nas redes municipais.
- ▶ Ambos os casos indicam que outros fatores, específicos às redes municipais ou ao ambiente institucional, além das características dos alunos e suas famílias, contribuem para o bom desempenho escolar.
- ▶ Quando a pontuação observada é menor que a esperada, temos a indicação de que fatores relativos ao ambiente institucional específicos daquelas redes de ensino ou de sua gestão interferem negativamente no desempenho dos alunos, impedindo que seja alcançado o resultado esperado. Já um resultado observado maior que o esperado indica que fatores institucionais e redes de ensino contribuem para explicar o melhor desempenho dos alunos.
- ▶ No Maranhão, a pontuação observada nos anos iniciais das redes municipais (193,7) está muito aquém da esperada (214,0). A diferença, negativa nesse caso, é de 20,3 pontos; o estado ocupa a última posição no *ranking* da diferença (26º lugar). Suas redes municipais não estão, portanto, cumprindo minimamente com sua obrigação.

Resultado observado maior que o esperado indica que fatores institucionais e redes de ensino contribuem para explicar o melhor desempenho dos alunos.





PENSANDO À FRENTE

- ▶ Tanto o *ranking* das redes de ensino estaduais como o das municipais mudam se alteramos o critério: nem sempre as redes com melhores pontuações observadas são as que agregam mais valor à aprendizagem dos alunos.
- ▶ Os gráficos mostram que há UFs com desempenho esperado acima do observado e UFs com desempenho muito abaixo do que seria de esperar, considerando as características, incluídas nas análises, dos alunos e suas famílias.
- ▶ Em geral, as UFs com melhor desempenho absoluto também são as que agregam mais valor, mas há exceções.
- ▶ Ao mesmo tempo, as UFs com baixo desempenho observado tendem a atingir desempenho muito abaixo do esperado. Isso revela o peso dos fatores institucionais, que influenciam a capacidade do sistema de oferecer um ensino melhor quando opera em um ambiente melhor.
- ▶ No conjunto das UFs, a pontuação observada varia mais de 40 pontos nos anos

Pontuação observada menor que a esperada indica que fatores relativos ao ambiente institucional específicos daquelas redes de ensino ou de sua gestão interferem negativamente no desempenho dos alunos, impedindo que seja alcançado o resultado esperado.

iniciais do ensino fundamental e pouco mais de 30 pontos nos anos finais, tanto nas redes estaduais como nas municipais. Já a pontuação esperada varia pouco mais de 15 pontos em ambos os ciclos, indicando uma relativa homogeneidade dos alunos que frequentam as escolas públicas nos diferentes estados.

- ▶ Diferenças entre notas observadas e notas esperadas possivelmente refletem fatores associados ao ambiente institucional.
- ▶ Nos anos iniciais e finais, as diferenças de pontuação entre as redes estaduais e municipais são muito semelhantes, o que significa que o impacto das redes é bem parecido dentro das respectivas UFs.
- ▶ A diferença entre notas observadas e esperadas é apenas uma das formas de avaliar a distância entre o real e o possível. No próximo capítulo, exploramos esse potencial usando um novo conjunto de indicadores.



Redes públicas estão longe de atingir seu potencial

Mesmo as UFs com melhor desempenho têm alto nível de ineficiência. Na distância entre o que poderiam entregar e o que de fato entregam, há enorme espaço para melhoria.

O governador administra o estado, não apenas a rede estadual. O que também se aplica ao prefeito e ao presidente da República: às autoridades compete assegurar a qualidade da educação no território sob sua jurisdição – seja o município, o estado ou o país. A divisão de tarefas entre os entes federados não deveria favorecer ou desfavorecer os alunos de determinada rede escolar.

No capítulo anterior, identificamos as redes de ensino com maior pontuação observada e as redes com maior pontuação esperada. Como vimos, algumas se situam aquém do que seria de esperar com base nos indicadores socioeconômicos dos alunos.

Neste capítulo, tratamos dos resultados de todos os estudantes das redes públicas de uma mesma unidade da Federação (UF), independentemente de frequentarem a rede municipal ou a estadual. Introduzimos outro critério para avaliar o desempenho das redes de ensino – o **desempenho potencial** (ver boxe na próxima página) – e verificamos que todas as redes de ensino estão longe de onde poderiam estar. Então, respondemos a uma questão adicional: quais UFs estão mais próximas de oferecer um ensino que estimule o **potencial máximo** esperado de seus alunos? Para a educação pública do Brasil como um todo, a resposta se encontra no gráfico a seguir, que apresenta o desempenho médio observado dos alunos brasileiros na Prova Brasil 2019 e as notas potenciais de acordo com o percentil de referência.

A divisão de tarefas entre os entes federados não deveria favorecer ou desfavorecer os alunos de determinada rede escolar.

Desempenho potencial

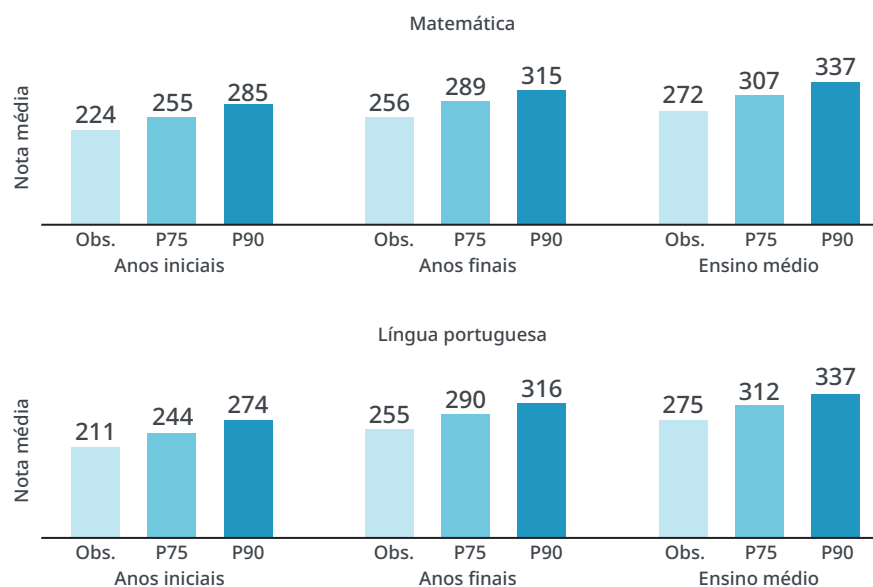
A **nota potencial** indica como seria a nota da UF se cada aluno alcançasse a nota obtida pelos melhores alunos do respectivo nível socioeconômico (NSE) da mesma UF.

Supõe-se que um estado possui apenas dois grupos de alunos: pobres e ricos. Para estimar a nota potencial do estado, primeiro computam-se a melhor nota dos alunos pobres e a melhor nota dos alunos ricos.

Depois, admite-se que todos os alunos pobres obtêm a melhor nota obtida por um aluno pobre: a nota potencial dos alunos pobres é a melhor nota que um aluno pobre conseguiu obter. Da mesma forma, a nota potencial de um aluno rico é a melhor nota que um aluno rico conseguiu obter. Finalmente, calcula-se a média dessas notas potenciais para obter a nota potencial da UF.

Para reduzir a influência de notas muito altas (*outliers*), que dificilmente seriam obtidas por muitos alunos, em vez de usar a nota do melhor aluno do grupo (pobres ou ricos) como nota potencial, utiliza-se a nota necessária para estar entre os 10% melhores do grupo – o chamado percentil 90 (P90). Uma alternativa ao P90 é o P75, isto é, a nota necessária para estar entre os 25% melhores do grupo. Este último critério reduz a expectativa por notas muito elevadas no cálculo da nota potencial.

O DESEMPENHO OBSERVADO PODERIA SER O EQUIVALENTE A NO MÍNIMO DOIS ANOS ESCOLARES MELHOR EM QUALQUER DAS ETAPAS



Fonte: Inep/Saeb. Elaboração: IDados.



OBSERVANDO OS DADOS

- ▶ Em matemática, a nota média no 5º ano foi 224,2 pontos. Caso os alunos obtivessem o desempenho mínimo observado dos 25% melhores em cada nível socioeconômico, a nota seria 255,4; se obtivessem o desempenho mínimo observado dos 10% melhores em cada faixa de NSE, a nota seria 285,1.
- ▶ Tomando o P90 de matemática como referência em cada etapa, estamos distantes a, respectivamente, 61 e 59 pontos do potencial dos alunos no 5º e 9º anos do ensino fundamental e 65 pontos no 3º ano do ensino médio.
- ▶ Esse quadro também permite observar que, em 2019, os alunos do 3º ano do ensino médio obtiveram 272,2 pontos em matemática, o que significa um desempenho inferior ao potencial do 5º ano (que foi de 285,1 pontos).
- ▶ Em outras palavras, os alunos, em todos os níveis, estão recebendo estímulos e ensino muito aquém de seu potencial.

Os alunos, em todos os níveis, estão recebendo estímulos e ensino muito aquém de seu potencial.

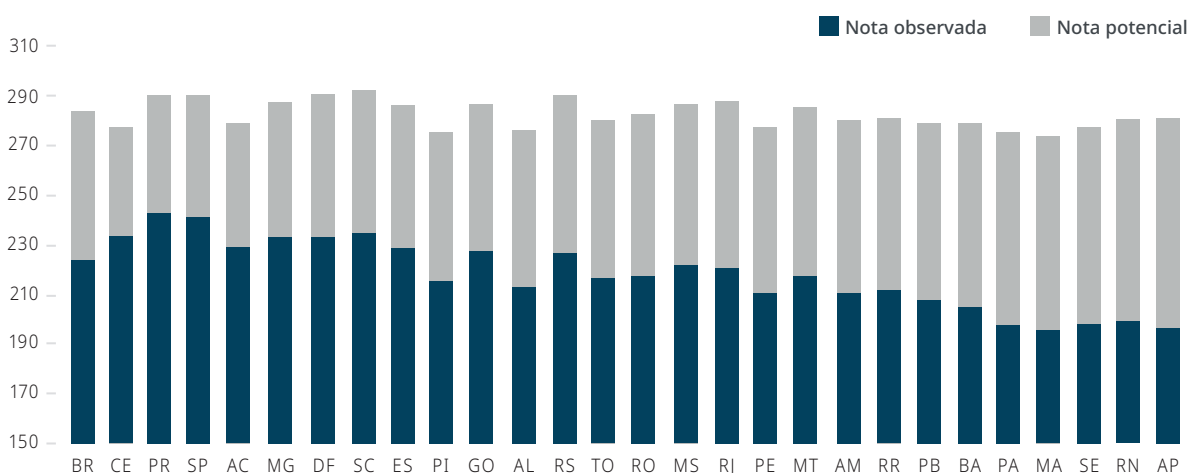
O ESPAÇO PARA MELHORIA É INDICADO PELA DISTÂNCIA ENTRE A NOTA OBTIDA E A NOTA POTENCIAL EM CADA UF

Os gráficos a seguir apresentam a distância que separa a nota efetivamente obtida e a nota potencial nas UFs, que estão ordenadas, da esquerda para a direita, por essa diferença. A barra mais clara representa o espaço existente para melhoria.

O gráfico abaixo mostra, para cada estado, a nota observada na Prova Brasil 2019 do 5º ano (barra mais escura), o número de pontos adicionais que poderia ser obtido (barra mais clara) e a nota potencial (a soma das duas barras) considerando o percentil 90 como referência. Por exemplo: a nota observada do Distrito Federal (DF) é 234. No entanto, caso as escolas do DF obtivessem um desempenho igual ao melhor desempenho observado em cada NSE, a nota média do DF subiria 57 pontos, para 291.

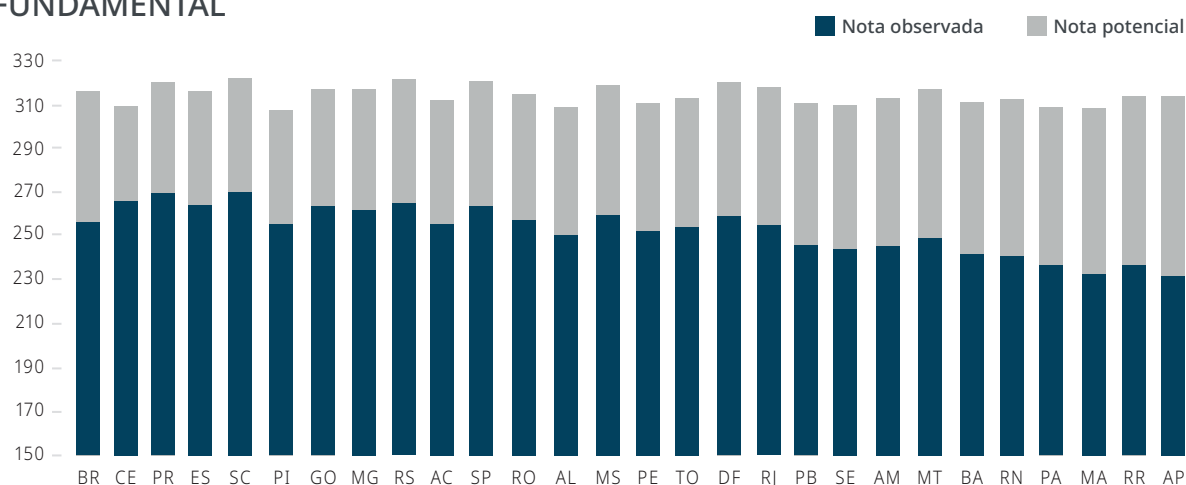
Os gráficos da próxima página trazem a mesma informação para o 9º ano do ensino fundamental e para o 3º ano do ensino médio, respectivamente.

RESULTADO ESTÁ MUITO AQUÉM DO POTENCIAL NOS ANOS INICIAIS...



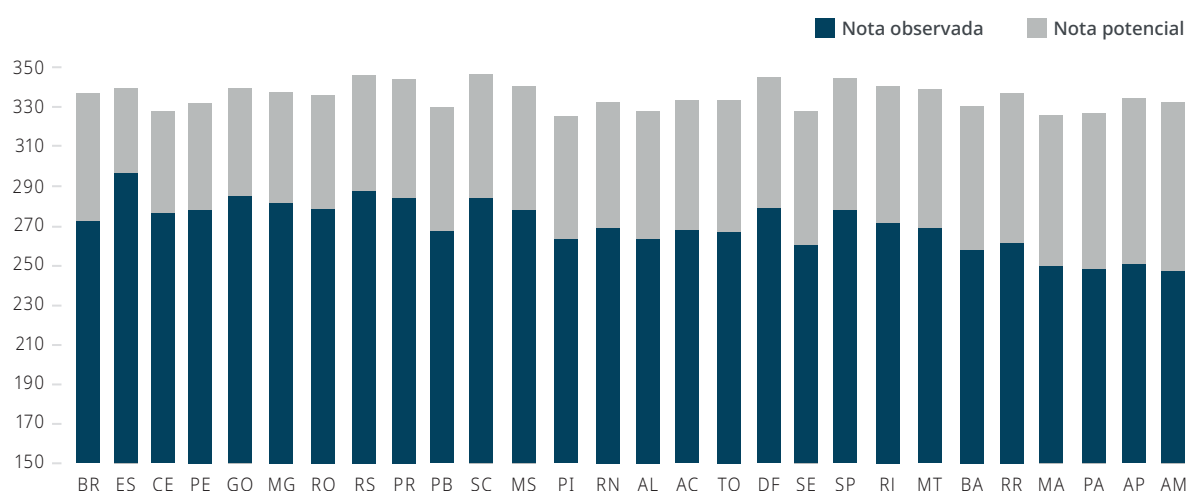
Fonte: Inep/Saeb. Elaboração: IDados.

... E TAMBÉM FICA ABAIXO DO POTENCIAL NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL



Fonte: Inep/Saeb. Elaboração: IDados.

TODAS AS UFs FICAM ABAIXO DO POTENCIAL NO ENSINO MÉDIO



Fonte: Inep/Saeb. Elaboração: IDados.

REDES MUNICIPAIS DAS CAPITAIS TAMBÉM PODERIAM TER DESEMPENHO MUITO MELHOR

Seria natural esperar que as redes de ensino das capitais oferecessem um padrão de ensino mais elevado, tendo em vista maior tradição, grau de experiência e melhores condições de todo tipo. No entanto, se compararmos as notas obtidas das redes municipais das capitais com as notas potenciais, seja na comparação “Brasil”, seja na comparação “estado”, encontramos discrepâncias da ordem de mais de 80 pontos entre a nota observada e a nota potencial.

Como mostra a próxima tabela, em se tratando de municípios (nesse caso, capitais), há duas alternativas para a escolha do ponto de referência para estimar a nota potencial: o potencial “Brasil” ou o potencial “estado”.

No potencial Brasil, a comparação se dá com a nota potencial do país como um todo, que leva em conta o que poderia ocorrer tendo como referência o melhor resultado

alcançado por um grupo de alunos com o mesmo perfil socioeconômico. No potencial estado, é feita a comparação entre o desempenho dos alunos das escolas da rede municipal e os melhores resultados obtidos no âmbito da respectiva UF.

A tabela está ordenada em função da proximidade entre a nota da rede municipal de cada capital e a nota potencial Brasil.

O ENSINO NAS CAPITAIS TAMBÉM ESTÁ LONGE DE SEU POTENCIAL – ANOS INICIAIS, MATEMÁTICA, 2019

Capital	Nota rede municipal	Nota potencial Brasil	Nota potencial estado	Diferença entre nota potencial Brasil e nota observada	% Matrículas na rede municipal
Teresina	261,5	281,0	286,0	19,5	95,8
Rio Branco	246,9	284,2	293,5	37,3	29,9
Palmas	242,3	287,5	284,1	45,2	94,0
Fortaleza	227,6	282,0	303,4	54,4	99,0
Curitiba	238,2	294,4	301,8	56,2	100,0
Boa Vista	228,8	287,2	278,9	58,4	99,8
Manaus	226,4	284,8	277,4	58,4	75,5
Belo Horizonte	231,0	290,8	294,8	59,8	62,1
Rio de Janeiro	225,3	288,4	277,4	63,1	99,6
Maceió	217,4	280,8	284,0	63,4	79,4
São Paulo	225,2	289,5	300,6	64,3	40,2
João Pessoa	220,2	284,8	271,1	64,6	77,8
Salvador	217,8	283,4	265,0	65,6	98,9
Florianópolis	226,9	292,6	291,7	65,7	53,5
Campo Grande	223,5	289,6	278,5	66,1	87,4
Goiânia	219,4	288,6	287,5	69,2	97,1
Belém	210,2	279,5	256,3	69,3	46,9
Porto Velho	214,8	284,4	275,4	69,6	84,7
Recife	213,1	282,7	275,1	69,6	98,8
Vitória	219,2	289,4	287,2	70,2	100,0
Cuiabá	215,9	287,7	277,6	71,8	78,1
São Luís	207,0	280,6	257,4	73,6	98,8
Natal	205,3	283,1	257,8	77,8	73,8
Aracaju	203,1	281,9	255,8	78,8	56,5
Porto Alegre	208,1	288,4	278,0	80,3	32,4
Macapá	200,6	283,7	251,3	83,1	59,6

Observação: o Distrito Federal não consta porque não tem rede municipal.
Fonte: Inep/Saeb e Censo da Educação Básica. Elaboração: IDados.



OBSERVANDO OS DADOS

- ▶ A rede municipal de Teresina obteve a maior nota em termos absolutos. Também é a que mais se aproxima do potencial Brasil – ficando apenas 19,5 pontos abaixo.
- ▶ Porto Alegre, no final da distribuição, situa-se 80,3 pontos abaixo do que poderia obter (potencial Brasil).
- ▶ A análise da tabela ganha precisão se levarmos em consideração a porcentagem de alunos matriculados na rede municipal. Do total das 26 capitais, 17 possuem mais de 75% dos alunos na rede pública municipal; portanto, nessas capitais, é maior a quantidade de alunos afetados pela qualidade da rede municipal.
- ▶ Já Rio Branco, São Paulo e Porto Alegre são mais afetados pelo resultado da rede estadual, pois a participação das redes municipais é relativamente reduzida.
- ▶ Vale registrar o desempenho das redes municipais de Porto Alegre e São Paulo. Em ambas, o desempenho é significativamente inferior ao da rede estadual; a rede municipal representa 32% das matrículas nos anos iniciais em Porto Alegre e cerca de 50% em São Paulo. Esses dados ilustram como fatores locais, que podem ser de origem histórica ou política, podem comprometer o desempenho das redes de ensino.



PENSANDO À FRENTE

- ▶ A diferença entre o desempenho real e o potencial varia entre 50 e mais de 80 pontos dependendo da UF e do nível de ensino. Dessa forma, mesmo as UFs com melhor desempenho ainda estão muito longe do potencial.
- ▶ O fato de apresentar notas mais altas não necessariamente significa que a UF está mais próxima de seu potencial, mas, de modo geral, essa afirmação é verdadeira.
- ▶ Os níveis de ensino parecem funcionar de maneira relativamente independente – maiores ou menores notas em um nível não asseguram que se repetirão no nível seguinte. O DF, por exemplo, está entre as seis UFs mais próximas do potencial nos anos iniciais do ensino fundamental, mas encontra-se entre as 12 mais distantes nos anos finais e no ensino médio.
- ▶ Longe de refletir algum tipo de padronização ou política educacional sistemática, a proximidade de resultados entre as redes de ensino em cada município está associada a enormes diferenças de desempenho de municípios e escolas nas UFs e entre elas. Por que nossas escolas são tão desiguais? Esse é o tema do próximo capítulo.

Notas mais altas não significam necessariamente que a UF está mais próxima de seu potencial, mas, de modo geral, essa afirmação é verdadeira.



A fila na porta da escola é indicador de qualidade de ensino

No mundo virtual, as filas desapareceram. Entretanto, no passado recente, as filas em escolas públicas eram um sinal visível de qualidade: se havia fila, a escola era boa. O grande problema: não há fila na maior parte das escolas.

Em todos os países do mundo, existem escolas com resultados diferentes entre si. Isso se deve a vários fatores; os mais relevantes são o perfil dos estudantes e a qualidade do ensino. Em todas as escolas, os alunos provêm de famílias e ambientes diversos e aplicam maior ou menor esforço para aprender. Cada escola, por sua vez, pode oferecer programas mais ou menos desafiadores e dispor de professores com diferentes capacidades, experiência ou engajamento.

No entanto, na maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), especialmente os europeus, a diferença *entre* a média das escolas é relativamente reduzida e tipicamente menor do que a diferença *dentro* das escolas, ou seja, entre alunos da mesma escola. Isso ocorre porque nessas nações há um padrão de qualidade: qualquer que seja a composição socioeconômica do conjunto dos estudantes, as escolas operam de maneira a assegurar e proporcionar um nível mínimo de desempenho, ou seja, um padrão de ensino.

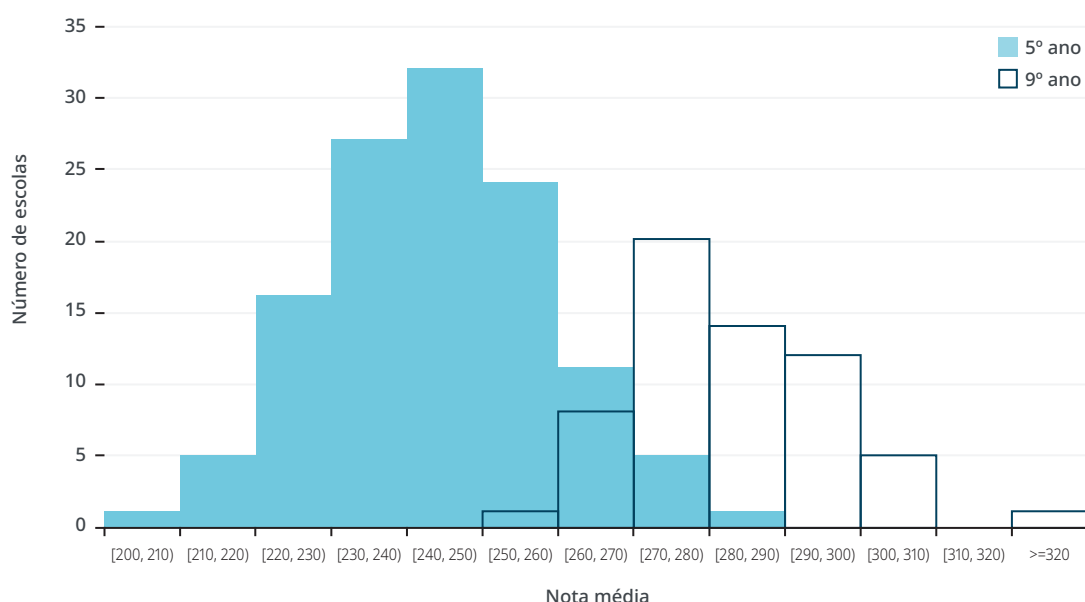
Na maioria dos países da OCDE, [...] as escolas operam de maneira a assegurar e proporcionar um nível mínimo de desempenho, ou seja, um padrão de ensino. [...] Não é o caso do Brasil.

Os alunos alcançarão notas melhores ou piores do que seus colegas em função de seu talento e esforço, mas todos – na maioria das escolas – têm condição de atingir seu potencial. Não é o caso do Brasil.

A FILA DA ESCOLA REFLETE A QUALIDADE DO ENSINO

O gráfico a seguir apresenta os resultados de uma rede de ensino do Brasil. É um caso típico, encontrado na maioria das redes estaduais e municipais. Os dados são reais; o nome do município e o ano a que se referem as notas estão omitidos.

É GIGANTESCA A DIFERENÇA DE RESULTADOS ENTRE ESCOLAS DE UMA MESMA REDE DE ENSINO



Fonte: Inep/Saeb. Elaboração: IDados.



OBSERVANDO OS DADOS

- ▶ Em um mesmo município, os alunos podem estar matriculados em escolas cuja média pode variar de 200 a 290 pontos nos anos iniciais do ensino fundamental ou de 250 a mais de 320 pontos nos anos finais.
- ▶ As diferenças de desempenho em um mesmo nível de ensino dentro de uma mesma rede (por exemplo, 5º ano) são abissais: quase 100 pontos de diferença na média de duas escolas de um mesmo município. Cada 12,5 pontos correspondem aproximadamente a um ano escolar.
- ▶ Em várias escolas, a média do 9º ano equivale à média do 5º ano atingida por outras escolas do mesmo município. Nesse município, 43 das escolas que ofere-

cem anos finais (dois terços delas) têm média equivalente à nota atingida por 41 (um terço) das escolas da mesma rede nos anos iniciais. Apenas 18 das 61 escolas obtêm, nos anos finais, notas superiores à da escola com melhor resultado nos anos iniciais.

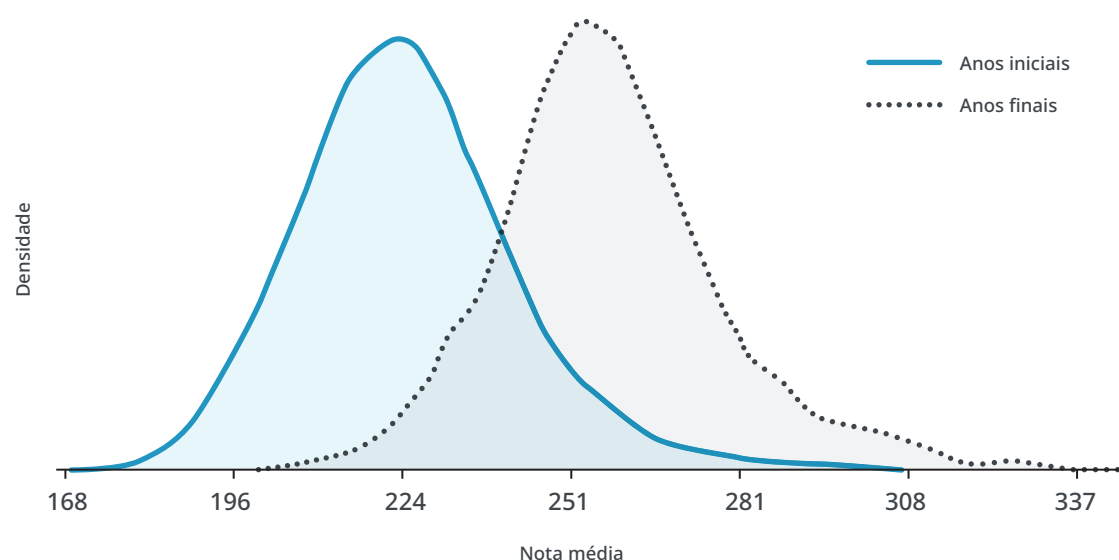
- ▶ Não há padronização de qualidade – tudo depende de cada escola. É como se a Secretaria de Educação não existisse.
- ▶ A maior parte dessa diferença de resultados decorre da qualidade do ensino – não se deve ao nível socioeconômico dos alunos nem se explica por ele.
- ▶ O fato de as escolas e as redes de ensino não conseguirem alcançar padrões mínimos de desempenho contribui para aumentar as desigualdades, pois a maioria das escolas não oferece condições para os alunos atingirem seu potencial.

Em um mesmo município, os alunos podem estar matriculados em escolas cuja média varia de 200 a 290 pontos nos anos iniciais do ensino fundamental ou de 250 a mais de 320 pontos nos anos finais.

NÃO HÁ PADRÕES DE DESEMPENHO NAS REDES DE ENSINO DO PAÍS

Em todo o país, tanto para o 5º quanto para o 9º ano, é usual encontrar uma enorme variação nos resultados entre escolas. O gráfico a seguir mostra as notas médias das escolas municipais para o conjunto das capitais. No entanto, resultados semelhantes seriam obtidos se considerássemos as demais redes do país, o que demonstra a falta de padrão de ensino em todas elas.

O DESEMPENHO DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DE MUITAS ESCOLAS É IGUAL OU INFERIOR AO DOS ANOS INICIAIS DE OUTRAS ESCOLAS



Fonte: Inep (planilhas do Ideb 2019). Elaboração: IDados.



OBSERVANDO OS DADOS

- ▶ Nos anos iniciais, é enorme a dispersão dos resultados dos alunos: as notas médias das escolas vão de pouco menos de 180 a quase 300 pontos.
- ▶ Há escolas em que os alunos de 9º ano obtêm as mesmas notas do alunos de escolas de 5º ano.
- ▶ As trajetórias de alunos na mesma rede de ensino do mesmo município podem ser radicalmente diferentes, dependendo da escola em que estão matriculados.
- ▶ Se fizermos o mesmo estudo para a maioria dos municípios com várias escolas, veremos uma dispersão igualmente ampla de resultados das unidades de uma mesma rede de ensino.

Esse conjunto de dados ilustra a inexistência de padrões mínimos de desempenho entre redes de ensino e dentro de uma mesma rede – tudo dependendo de cada escola. Essa falta de padronização explica a fila na porta de algumas escolas, pois é possível que as famílias notem quando uma escola se sobressai em desempenho.



PENSANDO À FRENTE

- ▶ Ainda existem problemas básicos na educação brasileira que são pouco conhecidos e mal compreendidos, e, conseqüentemente, não foram resolvidos.
- ▶ Um diagnóstico detalhado é fundamental para entender em profundidade a natureza e a gravidade desses problemas.
 - ▶ Mesmo municípios e redes de ensino com bons indicadores em algumas áreas apresentam problemas graves e não resolvidos em outras.
 - ▶ O uso de indicadores é um dos elementos do diagnóstico. Para um diagnóstico mais seguro, é necessário avaliar os elementos em conjunto. É disso que trata o próximo capítulo.

O fato de as escolas e as redes de ensino não conseguirem alcançar padrões mínimos de desempenho contribui para aumentar as desigualdades, pois a maioria das escolas não oferece condições para os alunos atingirem seu potencial.



Cautela na utilização de *rankings* como indicadores de qualidade

Como vimos no capítulo anterior, as escolas podem ter um papel importante no desempenho dos estudantes, mas, em qualquer lugar do mundo, o resultado de uma escola ou rede de ensino depende mais das características dos alunos do que da própria escola ou rede. Por isso, é preciso cautela para dizer se uma rede de ensino é fraca, boa ou excelente.

O que é uma boa escola? O que é uma boa rede de ensino? Como avaliar os resultados? Há várias maneiras de avaliar a qualidade de uma rede de ensino, mas nem todas possuem o mesmo rigor. A seguir, alguns exemplos.

- ▶ Notas dos alunos, das escolas, da rede de ensino ou da unidade da Federação (UF).
- ▶ Melhoria das notas ao longo do tempo.
- ▶ Melhoria das notas em função do ponto de partida.
- ▶ Valor agregado.
- ▶ Eficiência.
- ▶ Custo-efetividade.

Este capítulo apresenta diferentes indicadores para avaliar as redes de ensino. Considerá-los conjuntamente fornece uma visão mais precisa sobre **a qualidade das diversas redes de ensino** do país.

POUCAS REDES SE SOBRESSAEM QUANDO SÃO UTILIZADOS CRITÉRIOS MÚLTIPLOS

Quando se comparam as posições das UFs nos diferentes *rankings* (desempenho observado, esperado e potencial) e respectivas redes de ensino, constata-se que poucas delas figuram de maneira consistente entre as melhores nos diferentes critérios.

Isso fica claro na tabela adiante, que permite constatar o desempenho das redes de ensino de acordo com: níveis de ensino (anos iniciais e finais do ensino fundamental e ensino médio); diferença entre as notas obtidas e a nota potencial; quantidade de vezes em que a mesma rede de ensino se destaca.

Os dados relativos ao desempenho potencial se referem às UFs, e os relativos ao desempenho observado e esperado estão desagregados, em função das respectivas redes estaduais e municipais em cada UF. O negrito indica as redes de ensino que se destacam em cada UF.

POUCAS REDES DE ENSINO SE SOBRESSAEM EM RELAÇÃO AOS MESMOS INDICADORES NO ENSINO FUNDAMENTAL – 2019

Ranking	UFs			REDES ESTADUAIS				REDES MUNICIPAIS			
	Mais próximo do potencial			Anos iniciais		Anos finais		Anos iniciais		Anos finais	
	Anos iniciais	Anos finais	Ensino médio	Observado	Além do esperado	Observado	Além do esperado	Observado	Além do esperado	Observado	Além do esperado
1	CE	CE	ES	SP	SP	PR	PR	PR	PR	SC	CE
2	PR	PR	CE	PR	CE	GO	GO	SP	CE	CE	SC
3	SP	ES	PE	GO	PI	SC	ES	SC	SP	RS	MG
4	AC	SC	GO	AC	AC	ES	MG	CE	SC	ES	RO
5	MG	PI	MG	MG	GO	RS	CE	MG	MG	SP	ES
6	DF	GO	RO	PI	MG	SP	SP	ES	ES	PR	TO

Fonte: Inep/Saeb. Elaboração: IDados.

A próxima tabela contabiliza quantas vezes cada UF é mencionada nos *rankings* da tabela anterior, resumindo a conclusão mais importante: poucas redes de ensino figuram entre as melhores nos diferentes critérios. O máximo de menções de uma UF são sete – resultado obtido pelo Ceará.

NÚMERO DE MENÇÕES POR UF

Menções	UF
7	CE
6	MG
5	ES
4	PR, SP, GO
3	SC
2	AC, PI, RO
1	PE, DF, TO

Fonte: Inep/Saeb. Elaboração: IDados.



OBSERVANDO OS DADOS

- ▶ Dos sete destaques possíveis, o Ceará aparece em todos, seguido por Minas Gerais (seis) e Espírito Santo (cinco). Esses são os três estados com maior consistência nos diferentes critérios: qualquer que seja o ângulo da análise, apresentam melhores resultados no todo e nas respectivas redes de ensino.
- ▶ Desses três estados, Minas Gerais posiciona-se entre os que já estavam mais bem situados em 2005; Ceará, entre os que se encontravam em pior situação; e Espírito Santo, entre os que figuravam acima da média. Uma coisa é estar melhor ou pior do que outras UFs; outra coisa é quanto determinada UF ou rede de ensino melhorou em relação ao ponto inicial da comparação. Estar bem não significa estar melhor, e melhorar não significa estar bem.
- ▶ As demais UFs aparecem na última tabela de modo eventual, o que sugere a inexistência de um padrão sistemático ou de causas mais profundas que operem em tais UFs para promover a melhoria da qualidade da educação.
- ▶ A melhoria das notas das avaliações nos anos iniciais frequentemente mencionada na mídia como avanço na qualidade da educação brasileira está fortemente associada ao ponto de partida: com raras exceções, melhorou mais quem estava pior.
- ▶ Embora limitados às redes com maior destaque, esses dados permitem concluir que inexistem evidências de que iniciativas empreendidas pelas redes estaduais tenham proporcionado efeitos semelhantes nas redes municipais. Tudo indica que os efeitos de melhoria, mesmo quando ocorrem na mesma UF, estejam mais relacionados a fatores externos à escola ou à educação.

A melhoria das notas das avaliações nos anos iniciais frequentemente mencionada na mídia como avanço na qualidade da educação brasileira está fortemente associada ao ponto de partida: com raras exceções, melhorou mais quem estava pior.



PENSANDO À FRENTE

- ▶ Diferentes critérios revelam diferentes ganhadores. Os ganhadores nas notas observadas nem sempre são os mesmos quando se considera a nota potencial.
- ▶ O desempenho de uma rede de ensino não está necessariamente associado ao desempenho geral da UF.
- ▶ Há forte correlação entre o nível de desenvolvimento de uma UF e os resultados, quaisquer que sejam os critérios. Isso sugere que fatores institucionais mais amplos estejam mais fortemente relacionados aos resultados do que eventuais políticas educacionais.
- ▶ É enorme o caminho a ser percorrido até que a educação pública ofereça padrões de desempenho adequados.
- ▶ Pouquíssimas UFs estão presentes de maneira consistente nos vários rankings. Mesmo nesses casos, a distância entre o desempenho potencial e o real ainda é muito grande.
- ▶ No entanto, a velocidade da corrida está arrefecendo, como documentado no próximo capítulo.

Há forte correlação entre o nível de desenvolvimento de uma UF e os resultados, quaisquer que sejam os critérios. Isso sugere o peso de fatores institucionais no desempenho.

Um alerta ao país e aos governantes: o crescimento está arrefecendo

Desde o início da Prova Brasil, em 2005, houve melhoria expressiva das notas dos anos iniciais do ensino fundamental, modesta dos anos finais e insignificante do ensino médio. No entanto, ao comparar os períodos de 2005-2011 e 2013-2019, observa-se queda significativa no crescimento das notas a partir de 2013.

Os dados apresentados neste capítulo devem servir de alerta ao país e aos governantes. A queda no ritmo de melhoria das notas teve início exatamente no momento que elas deveriam começar a melhorar, sobretudo em função do aumento dos anos de escolaridade, de fatores demográficos e do crescimento dos gastos. O baixo crescimento econômico da última década pode ter contribuído para isso. Essa inflexão requer atenção.

- ▶ Os estados que mais crescem a partir de 2013 são os que se encontravam em pior situação em 2005.
- ▶ No grupo dos estados com notas mais elevadas, Minas Gerais é o que apresenta maior redução no crescimento das notas nas duas redes, tanto nos anos iniciais como nos anos finais do ensino fundamental.
- ▶ No ensino médio, houve apenas um aumento pontual em 2019, o que não revela tendência alguma.

A REDUÇÃO TEVE INÍCIO MUITO CEDO, EM UM PERÍODO EM QUE AS CONDIÇÕES EXTERNAS DA ECONOMIA COMO UM TODO ERAM MAIS FAVORÁVEIS

A partir de 2010, a demanda por vagas começou a se estabilizar em face da redução das taxas de natalidade que vinha ocorrendo desde o final do século 20. As redes estaduais experimentaram forte redução no total de alunos; as municipais, também, mas nem tanto. São **milhões de alunos e milhares de escolas a menos**.

Diferentemente das gerações anteriores, mais de 90% desses estudantes frequentaram a pré-escola e um contingente expressivo deles esteve matriculado em creches. Os recursos para a educação praticamente dobraram em relação à década anterior com incrementos significativos do custo/aluno e dos salários dos professores. As notas dos anos iniciais já haviam experimentado um aumento notável até 2011.

A queda no ritmo de melhoria das notas teve início exatamente no momento que elas deveriam começar a melhorar, sobretudo em função do aumento dos anos de escolaridade, de fatores demográficos e do crescimento dos gastos.

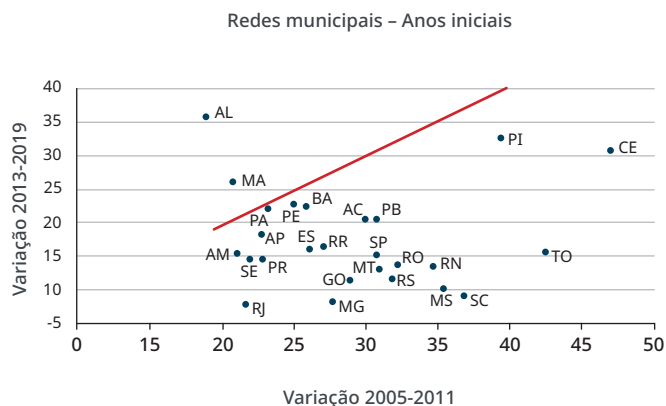
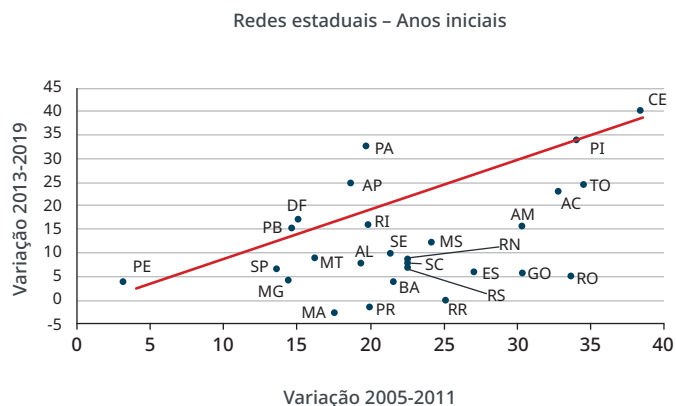
FENÔMENO É CLARO NAS REDES MUNICIPAIS E MISTO NAS ESTADUAIS

A evolução das notas na Prova Brasil entre 2005 e 2019 pode ser dividida em dois períodos: 2005 a 2011 e 2013 a 2019. Os gráficos na próxima página apresentam a relação entre esses períodos, separando, por meio de uma linha diagonal, as unidades da Federação (UFs) entre as que cresceram mais no período 2005-2011 (abaixo da linha) e as que cresceram mais no período 2013-2017 (acima da linha). É possível observar que há forte desaceleração da melhoria das notas. Nos anos iniciais, o fenômeno é claro no total do país, em quase todas as UFs, e nas redes estaduais e municipais.

Nos anos finais, os resultados são mistos.

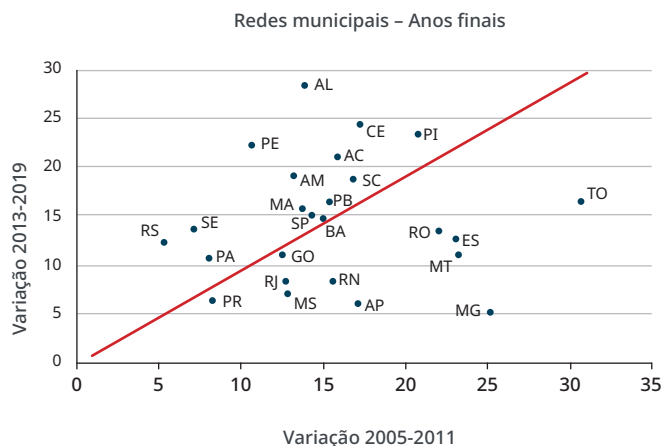
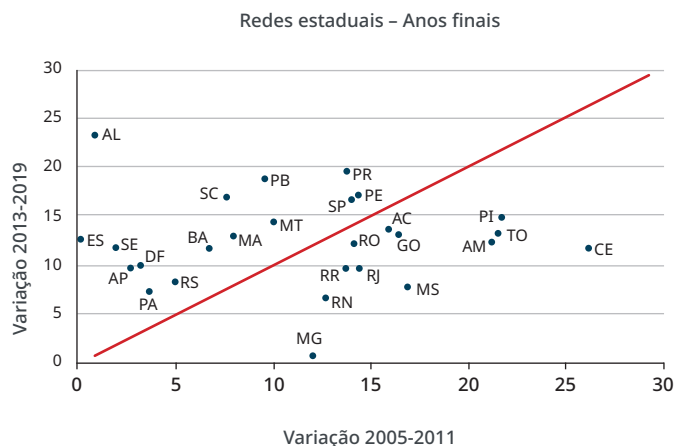
- ▶ O crescimento médio no período 2013-2019 foi semelhante ao do período anterior, tanto nas redes municipais como nas estaduais.
- ▶ Para pouco menos da metade dos estados, tanto nas redes municipais como nas estaduais, houve desaceleração no segundo período da comparação (2013-2019).
- ▶ Na maioria das redes estaduais, houve um aumento no período 2013-2019, mas em poucas UFs essa variação foi expressiva.

ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – O CRESCIMENTO DAS NOTAS COMEÇOU A DESACELERAR EM 2013



Fonte: MEC/Inep. Elaboração: IDados.

ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – O CRESCIMENTO TOTAL FOI BAIXO NOS DOIS PERÍODOS, E AS REDES MUNICIPAIS CRESCERAM POUCO MAIS DO QUE AS ESTADUAIS A PARTIR DE 2013



Fonte: MEC/Inep. Elaboração: IDados.



OBSERVANDO OS DADOS

- ▶ As UFs que mais cresceram no período 2005-2011 foram Ceará, Piauí, Tocantins e Amazonas
- ▶ No entanto, nem todos esses estados mantiveram o ritmo de crescimento no período 2013-2019 – no caso do Ceará, a rede estadual contava com pouquíssimas escolas. Ao mesmo tempo, as redes municipais desses estados cresceram mais no período.



PENSANDO À FRENTE

- ▶ A inflexão do crescimento nas três últimas rodadas da Prova Brasil será fatalmente ampliada, como reflexo da pandemia de covid-19.
- ▶ A inflexão começou muito cedo, e as redes com melhor desempenho estão longe de atingir seu potencial.
- ▶ A melhoria de notas em diferentes segmentos (anos iniciais e finais do ensino fundamental) e redes não parece obedecer a nenhuma intencionalidade sistemática, ou seja, não se pode afirmar que decorre de alguma política nacional ou estadual. Isso vale para as UFs como um todo e também para as redes estaduais, exceto a do Ceará. Para as redes municipais, não é possível fazer a mesma afirmação, pois os dados dos municípios de cada UF foram agregados.
- ▶ Esses problemas desembocam e se agravam no ensino médio, que se torna um verdadeiro exterminador do futuro, como mostra o próximo capítulo.

A inflexão do crescimento nas três últimas rodadas da Prova Brasil será fatalmente ampliada, como reflexo da pandemia de covid-19.

Ensino médio: o exterminador do futuro

A opção preferencial pela universidade e a decisão de atrelar os currículos de todas as vertentes do ensino médio ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) inibe a diversificação e a oferta de programas de formação profissional mais adequados às capacidades dos jovens e ao mercado de trabalho.

O ensino médio é o exterminador do futuro de milhares de jovens, pois nem os conduz à universidade nem os insere no mundo do trabalho. A cada ano, aumenta o contingente dos “nem-nem” (nem estudam nem trabalham), em grande parte formado por evadidos e concluintes do ensino médio.

O “novo ensino médio”, apesar de propiciar alguma abertura para a formação profissional, estabelece como ideal a meta de levar todos os alunos para a universidade. As questões levantadas e os problemas apontados neste capítulo evidenciam uma oportunidade ímpar para uma revisão das políticas existentes.

O ENSINO MÉDIO NO BRASIL E NOS PAÍSES DE ALTA RENDA

Em 2019, segundo dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), nos países de alta renda, notadamente nos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em média 43% dos alunos frequentavam cursos médios profissionalizantes, muitos deles com pontes e mecanis-

mos de acesso ao ensino superior; em alguns, como a Finlândia, esse número chegava a mais de 60%. No Brasil, os dados do Censo Escolar de 2020 indicam que 12% dos estudantes brasileiros frequentavam cursos médios técnicos.

Na maioria dos países de alta renda, há diversas vias de acesso ao ensino superior, inclusive na forma de exames diferenciados por relacionar às disciplinas às carreiras escolhidas e ao perfil dos alunos. No Brasil, grande parte dos jovens que aspiram ingressar no ensino superior – entre eles os provenientes de cursos médios profissionalizantes – deve fazer os testes do Enem, o que impõe um elevado grau de padronização aos currículos do ensino médio.

A maioria dos países de alta renda oferece diferentes trajetórias e tipos de curso médio, alguns de duração mais curta. Já os alunos brasileiros de cursos médios técnicos precisam permanecer mais tempo na escola, pois são obrigados a seguir uma trajetória comum de 1.600 horas (ao longo dos três anos), além da carga horária específica.

Nos países de alta renda, 43% dos alunos frequentavam cursos médios profissionalizantes [2019], muitos com mecanismos de acesso ao ensino superior. No Brasil, esse número é de 12% [2020].

AS TAXAS DE REPROVAÇÃO, ABANDONO E EVASÃO NO ENSINO MÉDIO SÃO ELEVADAS, MAS ESTÃO DIMINUINDO

De acordo com os dados do Censo Escolar de 2020:

- ▶ em 2019, a taxa de reprovação foi de 9,1%, e a taxa de abandono, de 4,8%; em 2007, as taxas foram de 12,7% e 13,2%, respectivamente;
- ▶ de 2018 para 2019, a taxa de evasão foi de 9,7%; de 2007 para 2008, de 14,5%.

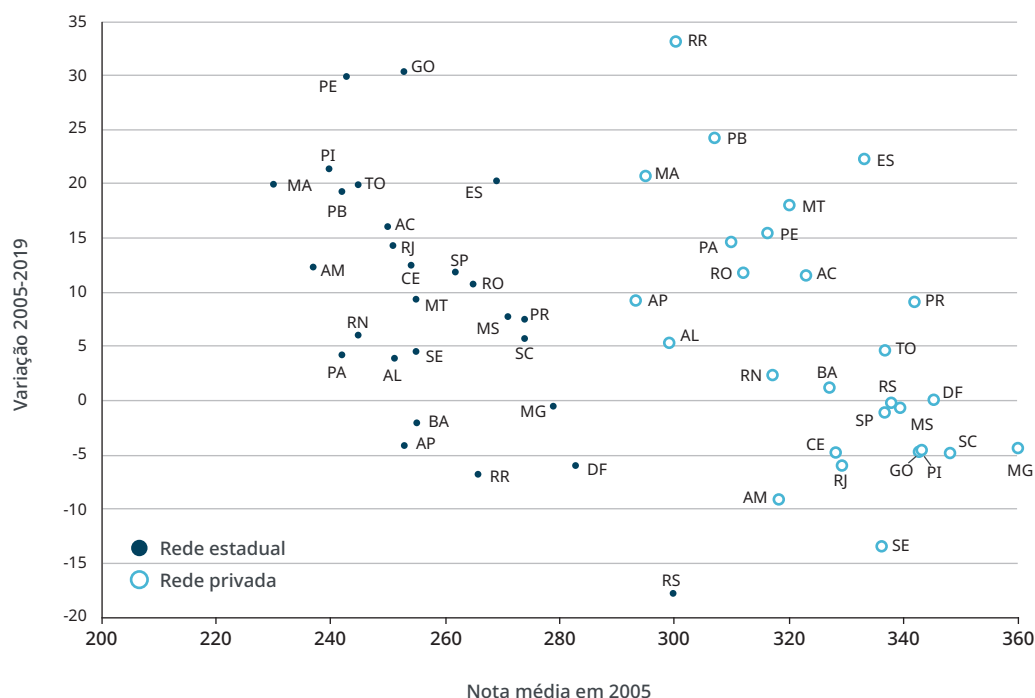
Se considerarmos conjuntamente os indicadores número de jovens de 15 anos em cada coorte, número de alunos concluintes do 9º ano do ensino fundamental, número de ingressantes no 1º ano do ensino médio e número de concluintes do ensino médio ao longo de uma série histórica, veremos que pelo menos um terço dos jovens em cada coorte não conclui o ensino médio no tempo certo e, possivelmente, nunca o concluirá.

ESTAGNAÇÃO NA QUALIDADE DO ENSINO MÉDIO ATINGE ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS

Há uma estagnação no nível de desempenho dos alunos do ensino médio tanto nas redes públicas como nas privadas. A diferença é que nas redes públicas a estagnação se dá em um patamar muito baixo, e é desse patamar que partem as unidades da Federação (UFs) onde o desempenho melhorou mais. Trata-se, portanto, de avanços pouco significativos do ponto de vista de conhecimentos mais complexos. Nas redes públicas, em geral, o ensino médio agrega pouco ao que os alunos já sabiam ao final do ensino fundamental.

O gráfico na próxima página mostra a variação das notas do ensino médio nas redes públicas e privadas em cada UF no período de 2005 a 2019.

UFs QUE TIVERAM MAIOR GANHO NAS NOTAS DO ENSINO MÉDIO EM 2005-2019 TENDEM A SER AS QUE TINHAM PIOR DESEMPENHO NO INÍCIO DO PERÍODO



Fonte: Inep/Saeb. Elaboração: IDados.



OBSERVANDO OS DADOS

- ▶ Praticamente não há superposição de resultados: as redes públicas alcançaram a média de no máximo 300 pontos (RS); as redes privadas pontuaram daí para mais.
- ▶ Foi modesto o crescimento das notas de 2005 para 2019 – raramente elas passaram de 20 pontos. Os casos de maior crescimento (PE e GO) se situavam em um patamar muito baixo em 2005 (cerca de 250 pontos). Com o melhor desempenho em 2005 e 2019, RS foi o estado que menos evoluiu.
- ▶ Em outros estados cujas redes tiveram notas iniciais muito baixas em 2005 (AC, MA, PB, PI e TO), houve aumentos expressivos, mas que ainda permaneceram abaixo da média do país.
- ▶ Nas redes privadas, o crescimento também foi modesto, e os casos de maior crescimento quase sempre se referem a UFs cujo desempenho era muito baixo em 2005.
- ▶ ES constitui exceção: tanto as redes públicas como as privadas tiveram aumentos relativamente maiores (cerca de 20 pontos), embora já estivessem em um patamar acima da nota média em 2005.
- ▶ Cabe ressaltar que a diferença de notas entre o 9º ano do ensino fundamental e o 3º ano do ensino médio foi de 12 pontos nas redes públicas e de 32 pontos nas redes privadas.

OS DADOS DO ENEM MOSTRAM UMA FACE AINDA MAIS CRUEL DO ENSINO MÉDIO PÚBLICO

A ideia predominante no Brasil é a de que a função central do ensino médio é preparar os alunos e servir de ponte para o ensino superior. O marco de referência é o Enem, um dos exames que selecionam os estudantes para a universidade.

Os resultados, no entanto, não confirmam que as redes públicas cumprem esse papel de maneira minimamente adequada.

- ▶ Em 2017, havia aproximadamente 3 milhões de alunos matriculados no 1º ano do ensino médio.
- ▶ Em 2019, apenas 673 mil concluintes de escolas públicas tiveram notas válidas no Enem (excluídos os alunos sem nota válida na prova). Esse número sobe para 725 mil se considerarmos estudantes provenientes da rede federal e alguns poucos de redes municipais.
- ▶ A nota média do Enem relativa aos alunos de redes estaduais foi de 506 pontos para brancos e de 482 para pretos e pardos. Para os da rede pública como um todo, foi um pouco maior: 512 e 486, respectivamente
- ▶ Dos participantes egressos da escola pública, apenas 28 mil (4%) tiveram notas superiores a 600 pontos. Se incluirmos a rede federal e as redes municipais, esse número sobe para 44 mil.

Alguns pontos de comparação para avaliar o significado dessas notas:

- ▶ Um curso medianamente competitivo das universidades federais requer pelo menos 700 pontos para fins de ingresso. Poucos alunos provenientes de escolas estaduais alcançam esse nível.
- ▶ Havia 153 mil concluintes de escolas privadas no Enem 2019. Desses, 64 mil tiveram nota acima de 600 pontos.

A falta de qualidade no ensino médio das redes públicas estaduais não só evidencia como amplia o fosso existente na sociedade brasileira.

EM COMPARAÇÃO AOS PAÍSES DESENVOLVIDOS, SOMOS UM EXÉRCITO DE BRANCALEONE

A futura elite intelectual brasileira é muito reduzida, tanto do ponto de vista quantitativo – como vimos na seção anterior – quanto do qualitativo, especialmente em face do cenário internacional. Nesta década, cada geração tem aproximadamente 3 milhões de jovens. Desse total, pouco mais de 110 mil (cerca de 3%) atingem uma pontuação de 600 pontos no Enem, sendo 64 mil provenientes do ensino privado.

Qualquer professor universitário concordará que esse nível de conhecimento é insuficiente para avançar no ensino superior em áreas acadêmicas minimamente exigentes. Embora a função primordial do ensino médio estabelecida pela legislação seja a preparação para o ensino superior, ele está longe de cumprir essa missão.

A comparação internacional, por meio do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), da OCDE, permite identificar o fosso que nos separa dos países desenvolvidos do ponto de vista educacional, como mostra a tabela na próxima página.

Embora a função primordial do ensino médio estabelecida pela legislação seja a preparação para o ensino superior, ele está longe de cumprir essa missão.

O DESEMPENHO DO BRASIL NO PISA É BAIXO, MESMO NA REDE PRIVADA – 2018

Média da OCDE	478
Média do Brasil	384
Média do Brasil – escolas públicas	367
Média do Brasil – escolas privadas	476
Nota mínima para estar entre os 10% melhores alunos na OCDE	598
Nota mínima para estar entre os 10% melhores alunos no Brasil	494
Nota mínima para estar entre os 10% melhores alunos de escolas privadas no Brasil	576
Porcentagem de alunos da OCDE no nível 5	3,5%
Porcentagem de alunos do Brasil no nível 5	0,23%

Notas:

- Valores para matemática em 2018.
- A média da OCDE inclui todos os países membros; não é ponderada pela população, é a média entre os países.
- A nota mínima para estar entre os 10% melhores não é uma média dos P90; no caso da OCDE, em teoria, todos os 10% melhores poderiam ser de um mesmo país.
- Porcentagem de alunos no nível 5: porcentagem de alunos que alcançam esse nível nas três disciplinas. Para a OCDE, é a média dos países, não ponderada pela população.

Fonte: Pisa 2018 (OCDE). Elaboração: IDados.



OBSERVANDO OS DADOS

- ▶ Esses dados apresentam uma realidade cruel e pouco conhecida da educação brasileira.
- ▶ A média do Brasil situa-se quase 100 pontos abaixo da média dos países-membros da OCDE – uma diferença superior a quatro anos de escolaridade para o padrão daqueles países. A média dos alunos das escolas públicas está ainda mais abaixo.
- ▶ A média dos alunos das escolas privadas situa-se próximo à média geral dos países da OCDE. Vale lembrar que os alunos das escolas privadas no Brasil provêm, em sua grande maioria, dos níveis socioeconômicos mais elevados.
- ▶ Os 10% melhores alunos das escolas privadas brasileiras encontram-se 22 pontos abaixo do nível dos 10% melhores alunos dos países da OCDE. Isso equivale a um ano adicional de escolaridade para o padrão daqueles países.
- ▶ Por outro lado, para estar entre os 10% melhores alunos do Brasil no Pisa, basta alcançar 494 pontos, pouco mais do que a nota obtida por um aluno médio dos países da OCDE.
- ▶ Voltando ao desempenho das elites brasileiras: 3,5% dos alunos dos países da OCDE situam-se no nível mais alto de desempenho no teste. No Brasil, apenas 0,23% dos alunos alcançam esse nível. Se essa porcentagem fosse válida para todos os anos do ensino fundamental e médio, teríamos apenas 78 mil alunos de alto desempenho, de acordo com padrões internacionais. Se tivéssemos a mesma porcentagem da OCDE, o número de alunos de alto desempenho no Brasil seria 1,2 milhão.

Esses dados sugerem que os problemas do sistema educacional não se restringem aos pobres ou à escola pública. Nossa escola é fraca, nosso ensino é fraco, e nossas elites são muito fracas quando expostas ao panorama internacional. Em suma, nosso capital humano é fraco.

Capital humano

Para os economistas, “capital humano” refere-se ao valor econômico dos conhecimentos, habilidades e experiência dos trabalhadores. Ele se baseia em indicadores como educação, treinamento, habilidades cognitivas e não cognitivas valorizadas pelos empregadores.

Há evidências crescentes a respeito da importância da qualidade da educação como fator fortemente associado ao crescimento econômico dos países. Mais recentemente, há evidências cada vez mais robustas de que não basta quantidade: a qualidade das elites tem relação ainda maior com o ritmo de crescimento.¹⁹

O MERCADO DE TRABALHO VALORIZA A EDUCAÇÃO E PUNE QUEM TOMA DECISÕES INADEQUADAS

Há um prêmio significativo, em termos de rendimento, para cada ano de escolaridade e para a conclusão de cursos de qualquer nível. Os diferenciais de rendimento são expressivos entre ter ensino fundamental e não ter, entre ensino fundamental completo e ensino médio completo e assim por diante. A tabela a seguir apresenta dados referentes ao nível de escolaridade e rendimento.

QUANTO MAIS ESCOLARIDADE, MAIOR O NÍVEL DE RENDA – 2018

Escolaridade	Rendimento habitual (R\$)
Sem escolaridade	912
Ensino fundamental incompleto	1.179
Ensino fundamental completo	1.398
Ensino médio incompleto	1.294
Ensino médio completo (comum)	1.641
Ensino médio completo (técnico)	2.098
Ensino superior incompleto	2.001
Ensino superior completo	4.706

Fonte: Pnad Contínua 2018, para indivíduos com 14 anos ou mais. Elaboração: IDados.

¹⁹ LYNN, R.; VANHANEN, T. *IQ and the wealth of nations*. London: Praeger, 2002.



OBSERVANDO OS DADOS

- ▶ O mercado de trabalho pune com menores salários quem não completa qualquer nível de ensino.
- ▶ Os jovens que não concluíram o ensino médio recebem uma penalização mais severa: seu rendimento habitual é inferior ao dos que concluíram apenas o ensino fundamental.
- ▶ O ensino médio técnico dá vantagem salarial superior a 20% ao longo da vida. É mais vantajoso possuir um diploma de ensino médio técnico do que ingressar no curso superior e deixar de concluí-lo.
- ▶ O ensino superior oferece elevadas taxas de retorno em relação ao ensino médio, mas pune fortemente os que não o completam.

Esses dados transmitem importantes mensagens para os estudantes e para os formuladores de políticas públicas. As decisões sobre parar ou continuar a estudar trazem consequências para a vida profissional. Em alguns casos, é melhor o aluno parar ao final de um ciclo de estudos do que continuar e desistir no meio do caminho. O mercado tende a premiar aqueles que concluíram o ensino médio técnico. Não concluir o ensino superior traz um problema adicional: o indivíduo pode ficar com dívidas elevadas por muitos anos.

Em síntese:

- ▶ A observação das políticas educacionais de países desenvolvidos sugere um forte descompasso entre a realidade e a ideia de que a função primordial do ensino médio deva ser a de dar condição a todos os alunos de ingressar no ensino superior.
 - ▶ Existe grande diferença entre a concepção e o desenho do ensino médio aqui e em outros países, tanto no que se refere ao ensino acadêmico quanto ao ensino profissional.
 - ▶ Há muito espaço para políticas de orientação profissional e vocacional, especialmente no final do ensino fundamental.

Há muito espaço para políticas de orientação profissional e vocacional, especialmente no final do ensino fundamental.

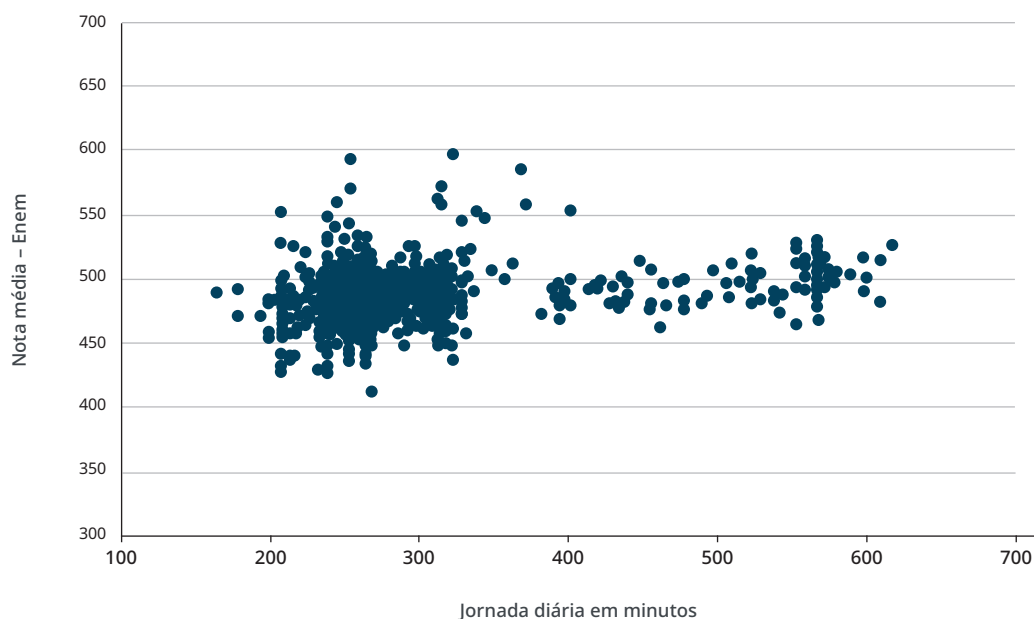
TEMPO INTEGRAL NÃO RESULTA NECESSARIAMENTE EM MELHOR DESEMPENHO DOS ALUNOS

Não existem soluções fáceis para problemas complexos, e a mera expansão do horário escolar não constitui uma panaceia. A inexistência dessa correlação é bem estudada na literatura: o aumento de tempo de aula causa impacto relativamente modesto na aprendizagem.²⁰ O que causa impacto é o aumento do tempo que o aluno estuda.

A maioria dos projetos de expansão para o tempo integral não implica maior tempo de estudo pelo aluno – especialmente o estudo voltado para as disciplinas acadêmicas. O gráfico a seguir ilustra a correlação entre duração do dia letivo e notas no Enem.

²⁰ CHRISTOPHE, M. *et al.* *Educação baseada em evidências: como saber o que funciona em educação*. Brasília: Instituto Alfa e Beto, 2015. Disponível em: https://www.alfaebeto.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Instituto-Alfa-e-Beto_EBE_2015.pdf.

ESCOLAS COM JORNADA DIÁRIA MAIOR NÃO ALCANÇAM NOTAS MELHORES NO ENEM – 2019



Fonte: Inep. Elaboração: IDados.

Conforme se pode observar, é praticamente inexistente a correlação entre duração da jornada e notas no Enem, o que se pode observar pela quantidade de pontos (no eixo vertical) associada a qualquer jornada: para uma mesma jornada o desempenho pode ser muito diferente.

PERNAMBUCO: UMA EXCEÇÃO QUE MERECE ANÁLISE

Em 2004, por meio de uma intervenção com o centenário Ginásio Pernambucano, o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE) começou a desenvolver um modelo gerencial e pedagógico de escolas que posteriormente foi estendido ao ensino médio e que opera em tempo integral.

Hoje esse modelo se tornou amplamente disseminado em vários estados, sobretudo em Pernambuco, onde Araújo e coautores (2020)²¹ avaliaram o efeito do programa. Os pesquisadores encontraram efeitos positivos em todas as áreas no Enem – entre 0,11 e 0,14 desvio-padrão (DP). Para escolas que tiveram atividades complementares – *workshops* e atividades relacionadas à pesquisa –, o efeito aumentou para 0,18 a 0,32 DP. Por sua vez, Rosa (2019),²² analisando o mesmo modelo, constatou que houve migração dos alunos da rede privada para as escolas expostas ao programa. Isso poderia explicar a melhora no desempenho observado por Araújo e coautores.

²¹ ARAÚJO, D. *et al.* Do extended school day programs affect performance in college admission tests? *Brazilian Review of Econometrics*, v. 40, n. 2, p. 232-266, nov. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/bre/article/view/81749/79351>.

²² ROSA, L. The unintended consequences of public school subsidies on educational markets. *In: ANNUAL LACEA MEETING (LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN ECONOMIC ASSOCIATION)*, 24., 2019, Puebla, México. [Anais]. Puebla: LACEA/LAMES, 2019. Disponível em: https://sistemas.colmex.mx/Reportes/LACEALAMES/LACEA-LAMES2019_paper_331.pdf.

As evidências a respeito do impacto dos programas de tempo integral de Pernambuco são relevantes por várias razões, mas talvez a menos importante delas seja o tempo integral.

- ▶ Os programas mostram aumentos de aprendizagem significativos, entre 10 e 30 pontos, o que pode representar uma elevação expressiva das chances de ingresso no ensino superior para boa parte dos alunos.
- ▶ Embora expressivo, o aumento está longe de situar o ensino médio de Pernambuco em um patamar desejável do ponto de vista de preparação para cursos superiores academicamente rigorosos.
- ▶ É possível que o impacto maior dos programas desenvolvidos pelo ICE se deva menos à oferta do tempo integral *per se* do que à existência de um modelo gerencial e pedagógico consistente, que não apenas amplia, mas torna mais produtivo o tempo de estudo dos alunos.



PENSANDO À FRENTE

- ▶ Preparamos mal nossos alunos para prosseguir para o ensino superior e para o mercado de trabalho.
- ▶ A existência de poucas exceções, como a experiência de Pernambuco no ensino médio, serve de alento na medida em que apontam possíveis caminhos. No entanto, como única exceção, também deve servir de alerta. Por que temos tão poucos casos como esse? O que efetivamente podemos aprender com eles?
- ▶ Dado que o sucesso é exceção – mais do que a regra –, é preciso extremo cuidado para compreender com precisão a lição que podemos tirar desses casos. É disso que trata o próximo capítulo, no qual examinamos e questionamos o que efetivamente pode estar por trás de sucessos como os do Ceará – em especial, Sobral – e de Teresina.



O que podemos aprender com a experiência do Ceará

O Ceará é o único estado brasileiro que teve avanços educacionais significativos em praticamente todos os municípios, os quais podem ser atribuídos às políticas implementadas pelo governo estadual. Esse modelo é replicável? Em que condições?

Conforme documentado nos capítulos anteriores deste relatório, entre 2007 e 2019, os avanços das redes municipais de ensino do Ceará nas notas das avaliações externas foram abrangentes, robustos e muito superiores à média dos avanços nacionais. Estão ligados, essencialmente, à implementação, pelo governo do estado, de um **programa de incentivo** à melhoria do desempenho dos alunos das redes municipais de ensino.

Neste capítulo, abordamos três aspectos dessa experiência:

- ▶ as características da intervenção;
- ▶ as evidências de avanço;
- ▶ possíveis contribuições e limitações da iniciativa em outras unidades da federação (UFs).

AS CARACTERÍSTICAS DA INTERVENÇÃO

Em primeiro lugar, cabe notar que no início do século 21 o ensino fundamental no Ceará **já estava praticamente municipalizado** nos anos iniciais do ensino fundamental e em grande parte dos anos finais. O programa de incentivo implementado está associado à forma de repartição das transferências dos recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) entre o estado e os municípios.

Os municípios recebem mais recursos do ICMS em função das notas obtidas pelo conjunto dos alunos das respectivas redes municipais de ensino.

O modelo cearense inspirou-se na “Lei Robin Hood”, de Minas Gerais (1995) e inclui componentes pedagógicos e de gestão implementados no município de Sobral (CE).

Da parcela de 25% dos municípios que dependem do governo estadual, quase 20% passaram a ser redistribuídos em função das notas obtidas pelos alunos em um teste de avaliação aplicado sob a coordenação da Secretaria Estadual de Educação. O que esse sistema mudou foi o **valor recebido pelos municípios**, especialmente os de menor arrecadação própria.

Antes, todos recebiam de acordo com critérios fixos, como tamanho do município ou da população. Com a nova lei, o montante **passou a se basear nos resultados dos alunos dos anos iniciais e finais do ensino fundamental** em testes de desempenho aplicados sob responsabilidade da Secretaria Estadual de Educação, determinando, portanto, municípios ganhadores e perdedores.

Esse modelo de financiamento foi inspirado na “Lei Robin Hood”, adotada desde 1995 em Minas Gerais,²³ e outros componentes do programa, sobretudo nas áreas de gestão e de intervenções pedagógicas, foram inspirados na experiência do município de Sobral (CE).²⁴ No Ceará, essa política teve algumas características específicas. Destacam-se, a seguir, as mais relevantes.

- ▶ O montante das transferências é significativo, sendo particularmente importante para os municípios de menor porte. Ganhar ou deixar de ganhar essa parcela de recursos do ICMS pode fazer diferença para a sobrevivência política do prefeito.
- ▶ O prêmio é associado a critérios explícitos e de fácil entendimento: as notas obtidas em testes padronizados elaborados e aplicados pela Secretaria Estadual de Educação. Os municípios recebem mais ou menos recursos de acordo com as notas obtidas pelo conjunto das escolas.
- ▶ O valor do prêmio é destinado ao município, sem vinculação específica para a educação.
- ▶ A iniciativa inclui, pelo menos em alguns momentos, acesso a assistência técnica em questões pedagógicas e gerenciais.
- ▶ O modelo também contempla prêmios em dinheiro para as escolas com melhor desempenho e recursos financeiros e técnicos para as unidades com pior desempenho.
- ▶ O programa foi sendo aperfeiçoado ao longo do tempo em função da experiência.

²³ De 1995 a 1999, Minas Gerais promoveu uma ampla reforma administrativa que afetou a governança em geral e áreas específicas, como as de saúde e de educação (OLIVEIRA, J. B. A. Novos instrumentos de reforma. In: OLIVEIRA, J. *Reforma de Estado e pacto federativo*. Belo Horizonte: Seplan/Finep, 1999. p. 135-158).

²⁴ Cid Gomes, o governador eleito em 2007, e a secretária estadual de Educação, Izolda Cela. Sobre as reformas educacionais de Sobral, ver OLIVEIRA, J. B. A. *O sucesso de Sobral*. Rio de Janeiro: Instituto Alfa e Beto, 2015. Disponível em: <https://alfaebeto.org.br/wp-content/uploads/2015/12/Sobral-IAB-20150106.pdf>; e BECSKÉHAZY, I. Sobressaltos ou fortuna: as idas e vindas para tentar tirar a educação da idade das cavernas em uma terra desolada. In: DALMON, D. L.; SIQUEIRA, C.; BRAGA, F. M. *Políticas educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação*. São Paulo: Fundação SM, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3977>.

Não é claro o grau de padronização da implementação, em especial do componente “assistência técnica”. Aparentemente, os municípios gozam de liberdade para participar ou não das formações pedagógicas e de gestão oferecidas pelo governo estadual.

AS EVIDÊNCIAS DE AVANÇO

No período de 2005 a 2019, enquanto o avanço da média nacional dos municípios foi de 49 e 27 pontos, respectivamente, no 5º e 9º anos em matemática, o Ceará registrou avanços de 75 e 46 pontos. Cerca de dois terços dos municípios cearenses estão acima da média nacional nesses dois níveis de ensino.

Os dados mostram que o estado também é o que mais se aproxima da nota potencial, ou seja, está mais próximo do limite esperado em função do nível socioeconômico dos alunos e do que a rede de ensino pode oferecer. Lautharte, Oliveira e Loureiro (2021),²⁵ com base em dados e metodologias robustas, documentaram alguns impactos importantes dessa intervenção. No geral, o efeito da redistribuição de recursos mais expressivo se verifica no 9º ano, com ganhos equivalentes a três meses letivos em língua portuguesa e 3,7 meses letivos em matemática. Ao incorporar à análise o impacto de outros componentes, como assistência técnica e gerencial, o efeito quase dobra no 9º ano e aparece também nos anos iniciais (cinco meses letivos em matemática e três meses letivos em língua portuguesa). O efeito da redistribuição sem assistência técnica e gerencial, no entanto, tende a ser maior para os melhores alunos, o que aumenta a desigualdade de aprendizagem. Quando há assistência técnica e gerencial, as diferenças entre melhores e piores alunos diminuem, mas não o suficiente para eliminar as desigualdades de aprendizagem.

Ao incorporar à análise o impacto de componentes como assistência pedagógica e gerencial, o resultado do programa quase dobra no 9º ano e aparece também nos anos iniciais.

POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES E LIMITAÇÕES DA INICIATIVA PARA OUTRAS UFs

O modelo do Ceará pode se estender para outros estados? Em caso afirmativo, há limites ou cuidados a serem observados para que seja replicável?

A popularidade da experiência do Ceará levou o governo federal a promulgar uma lei que, de certa forma, “nacionalizou” esse modelo por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – o chamado Novo Fundeb. De acordo com essa lei, a parcela dos repasses a serem definidos pelo governo estadual passou de 25% para 35% do total do ICMS, sendo que os estados deverão obrigatoriamente repassar 10% do total com base em critérios estabelecidos em cada UF relacionados à educação.

O objetivo desta reflexão é examinar em que medida algumas circunstâncias poderiam limitar a aplicabilidade e o êxito da replicação do “modelo cearense” em outras UFs. Incentivos constituem um instrumento comprovadamente eficaz para promover comportamentos desejados. Há evidências de que podem funcionar em diversos contextos educacionais,

²⁵ LAUTHARTE, I.; OLIVEIRA, V. H. de; LOUREIRO, A. Incentives for mayors to improve learning: evidence from state reforms in Ceará, Brazil. *Policy Research Working Papers*, n. 9509. Washington, DC: World Bank, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35024>.

mas a eficácia e a relação custo-benefício variam de acordo com o tipo de intervenção e o contexto. Ao fim e ao cabo, a eficácia depende da capacidade e dos limites dos agentes em realizar as tarefas necessárias para fazer a escola funcionar e o aluno aprender.

O MODELO TERIA IMPACTO MAIS LIMITADO EM MUNICÍPIOS MAIORES?

Apresentamos a seguir alguns pontos para reflexão sobre a eficácia da replicação do modelo em outras UFs.

- ▶ A estratégia se aplicaria a municípios de grande porte? Embora a esmagadora maioria dos municípios do Ceará tenha experimentado avanços significativos nos indicadores de desempenho, o mesmo não ocorreu em Fortaleza, onde se encontram matriculados 19% do total de alunos do ensino fundamental no estado. Os avanços na capital ficaram muito aquém da média dos demais municípios cearenses e próximos da média nacional.
- ▶ Nos demais municípios do Ceará com população superior a 200 mil habitantes, o único destaque foi Sobral. Resta indagar se isso estaria associado ao impacto modesto do prêmio para municípios mais ricos ou de determinado porte.
- ▶ No Ceará, o ensino fundamental é inteiramente municipalizado. Nos estados em que isso não ocorre, o impacto global de uma iniciativa dessa natureza será sempre limitado e proporcional ao tamanho das redes municipais: quanto menor o grau de municipalização, menor o impacto potencial dessa política para a UF como um todo.
- ▶ O grande e inegável avanço observado no Ceará pode ser explicado em parte pelo nível relativamente baixo em que se encontrava a educação no momento inicial (2007). Melhorar a qualidade da educação partindo de um baixo nível de desempenho tende a ser mais fácil do que partindo de níveis mais altos, uma vez que o espaço para melhorias é maior.
- ▶ O estudo de Lautharte, Oliveira e Loureiro²⁶ sugere que, quando se leva em consideração o componente assistência técnica, os ganhos se tornam um pouco mais expressivos, o que sugere a importância de ações bem definidas associadas aos programas de incentivo. Dito de outra forma, incentivos, sozinhos, têm alcance limitado. Esse ponto possivelmente constitui **a lição mais relevante** da experiência do Ceará para outras UFs.

Incentivos podem ajudar a melhorar a educação – dentro de limites –, mas não há melhoria de fato sem os componentes essenciais para o bom funcionamento de um sistema escolar.

O QUE FAZ A EDUCAÇÃO MELHORAR: INCENTIVOS OU INTERVENÇÕES PEDAGÓGICAS E GERENCIAIS?

Incentivos têm limitações, pois não indicam o que precisa ou pode ser feito nem asseguram que o agente possua as condições de fazer o que é necessário. Essas condições seriam atendidas pelos componentes de assistência técnica que, provavelmente, incluem elementos de gestão e materiais e/ou orientações didáticas sobre seu uso. As informações públicas disponíveis sobre esses componentes, no caso do Ceará, são mais escassas.

²⁶ *Op. cit.*

No entanto, a evidência disponível na literatura científica e a evidência empírica de outros municípios com reformas educacionais bem-sucedidas, como Sobral e Teresina (PI), podem ajudar a entender melhor as possibilidades e os limites de intervenções puramente baseadas em incentivos, bem como o papel de outros componentes necessários para assegurar a reforma. Nesses dois municípios, as reformas educacionais começaram a ser implementadas no início deste século, focadas, a princípio, em correção do fluxo escolar, gestão, alfabetização, estruturação do ensino e supervisão.²⁷ Incentivos podem ajudar a melhorar a educação – dentro de limites –, mas não há melhoria de fato sem os componentes essenciais para o bom funcionamento de um sistema escolar.

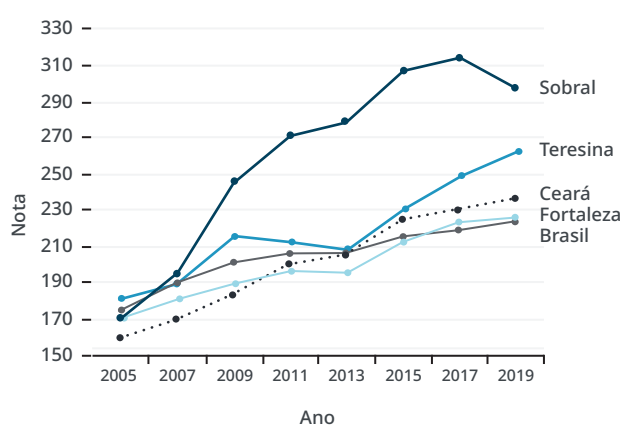
DESEMPENHO NA PROVA BRASIL: CEARÁ, SOBRAL, FORTALEZA, TERESINA E MÉDIA NACIONAL

Os gráficos a seguir, respectivamente para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, permitem comparar o desempenho de três municípios – Sobral, Fortaleza e Teresina – com a média dos municípios do Ceará e do Brasil.

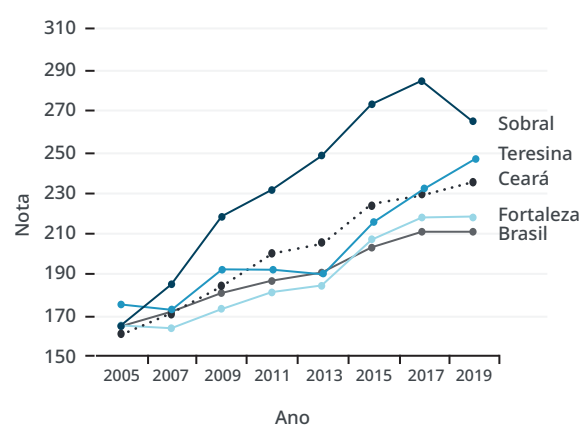
SOBRAL, TERESINA E CEARÁ SE DESTACAM NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL...

5º ANO

Matemática



Língua portuguesa



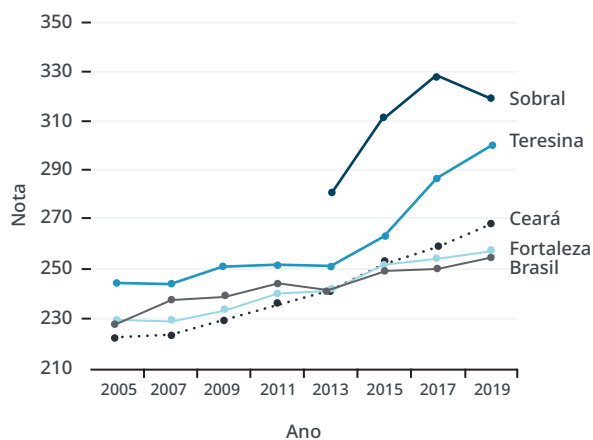
Fonte: Inep. Elaboração: IDados.

²⁷ Para o caso de Sobral, ver OLIVEIRA, 2015, *op. cit.*; e BECSKÉHAZY, *op. cit.* Para o caso de Teresina, ver OLIVEIRA, J. B. A. *O avanço da educação em Teresina: um estudo de caso*. Brasília, DF: Instituto Alfa e Beto, 2022.

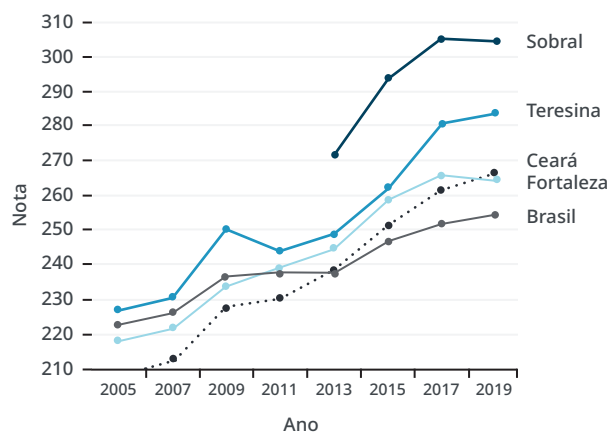
... E TAMBÉM NOS ANOS FINAIS

9º ANO

Matemática



Língua portuguesa



Observação: somente a partir de 2011 as escolas de ensino fundamental – anos finais começaram a ser municipalizadas.
Fonte: Inep. Elaboração: IDados.



OBSERVANDO OS DADOS

- ▶ Há uma trajetória comum e ascendente de melhoria – apenas Teresina sofre uma flutuação nos anos iniciais do ensino fundamental, entre 2009 e 2013.
- ▶ Nos anos iniciais, Sobral se destaca a partir de 2007 – antes do início da política cearense que, de resto, se apoiava no sucesso que se começava a observar lá.
- ▶ Teresina e Sobral têm avanço significativo durante praticamente todo o período – muito diferenciado do avanço dos demais. Embora a comparação aqui se faça com médias, há poucos casos semelhantes de melhoria desse nível tanto nos anos iniciais como nos finais, e no caso do Ceará só ocorrem em municípios de porte muito reduzido.
- ▶ A comparação do Ceará com os municípios de Sobral e Teresina sugere alguns elementos para reflexão sobre os possíveis componentes de uma reforma educacional com chance de sucesso.



PENSANDO À FRENTE

- ▶ Em termos de crescimento absoluto, relativo e nota potencial, os municípios de Sobral e Teresina superam, em muito, os resultados observados no estado do Ceará – especialmente os de Fortaleza.
- ▶ É possível que, para a maioria dos municípios, uma mistura de incentivos com um conjunto adequado de intervenções leve a resultados ainda mais significativos e, também, mais sustentáveis a médio e longo prazos.
- ▶ Por outro lado, esses casos sugerem que o que causa impacto reside na adequação dos instrumentos e processos que efetivamente promovem a aprendizagem, como currículos, materiais didáticos e mecanismos de gestão. Afinal, são eles – e não os incentivos – que produzem os efeitos que se esperam de um sistema escolar.
- ▶ Os incentivos podem servir para mobilizar as estratégias adequadas, mas o que faz diferença é o uso das estratégias.
- ▶ Houve melhoria do desempenho dos alunos, embora suas condições socioeconômicas estivessem abaixo da média do Brasil.
- ▶ Os avanços em Teresina e Fortaleza reforçam a ideia de que baixo nível socioeconômico não pode ser usado como desculpa para resultados educacionais medíocres.

É possível que, para a maioria dos municípios, uma mistura de incentivos com um conjunto adequado de intervenções leve a resultados ainda mais significativos e, também, mais sustentáveis a médio e longo prazos.

REALIZAÇÃO

Instituto Alfa e Beto

Revisão

Ubiratan Muarrek

Dados

Instituto IDados

Produção editorial

ALVA Studio

Nota: todos os links foram checados em maio de 2022.



INSTITUTO
ALFAEBETO

Instituto Alfa e Beto

www.alfaebeto.org.br/

Brasília – DF

SCS Quadra 04, Bloco A, 209

Edifício Mineiro, sala 303

CEP 70.304-911

Rio de Janeiro – RJ

Rua Visconde de Pirajá, 470

Sala 701, Parte A

Ipanema

CEP 22.410-002

Uberlândia – MG

Anel Viário Ayrton Senna (st norte)

Quadra 21, Lote 01D1, Parte G

Distrito Industrial

CEP 38.402-329

Contato

0800-940-8024

comunicacao@alfaebeto.org.br



INSTITUTO

ALFA E BETO