

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2713

O FIM DE UMA ERA OU
E AGORA, MARIA?
DESAFIOS PARA A ATUAÇÃO
FEDERAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA

SERGEI SOARES

LETÍCIA BARTHOLO

ELAINE CRISTINA LICIO

ALVANA BOF

FELIPE DOS SANTOS MARTINS

CLAUDIO HAMILTON DOS SANTOS



**O FIM DE UMA ERA OU E AGORA,
MARIA? DESAFIOS PARA A ATUAÇÃO
FEDERAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA**

SERGEI SOARES¹

LETÍCIA BARTHOLO²

ELAINE CRISTINA LICIO³

ALVANA BOF⁴

FELIPE DOS SANTOS MARTINS⁵

CLAUDIO HAMILTON DOS SANTOS⁶

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; licenciado.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Câmara dos Deputados.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

4. Pesquisadora-tecnologista em informações e avaliações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

5. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

6. Técnico de planejamento e pesquisa na Dimac/Ipea.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

CARLOS VON DOELLINGER

Diretor de Desenvolvimento Institucional
MANOEL RODRIGUES JUNIOR

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
FLÁVIA DE HOLANDA SCHMIDT

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
JOSÉ RONALDO DE CASTRO SOUZA JÚNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de
Inovação e Infraestrutura**
ANDRÉ TORTATO RAUEN

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
LENITA MARIA TURCHI

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**
IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
ANDRÉ REIS DINIZ

OUVIDORIA: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: I2; H52.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2713>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 AS INDAGAÇÕES DE MARIA: INTRODUÇÃO	6
2 NO TÚNEL DO TEMPO COM MARIA: O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA NOS ÚLTIMOS TRINTA ANOS	9
3 A ATERRISSAGEM: OS RESULTADOS EDUCACIONAIS EM TERMOS DE APRENDIZADO.....	30
4 E AGORA, MARIA? APONTAMENTOS PARA A MELHORIA DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA	41
REFERÊNCIAS	49

SINOPSE

Acompanhado de Maria – uma secretária nacional de educação recém-nomeada –, o texto faz um voo rasante sobre as principais dimensões da política educacional, observando sua evolução ao longo dos últimos trinta anos. Nesse percurso, retoma-se o desenvolvimento institucional da política educacional brasileira de 1989 até recentemente: relações federativas, financiamento, sistema de avaliação, parâmetros curriculares e situação dos professores. A seguir, analisa-se o exame desse investimento para os resultados dos estudantes, em termos de acesso, fluxo e aprendizado. O trabalho reflete ainda sobre trajetórias possíveis para que cheguemos a um futuro em que os níveis de qualidade da educação brasileira deixem nossa viajante do tempo com a sensação de dever cumprido. Dada a distribuição das responsabilidades federativas, Maria entende que não cabe ao governo federal melhorar diretamente os resultados de uma política descentralizada, mas ele pode – e deve – aprimorar os processos que levam a isso: coordenação, financiamento e avaliação. Estes são três meios essenciais que devem ser aperfeiçoados se quisermos também melhorar a situação dos professores em termos de formação e iniquidades salariais, além de tornar as estruturas curriculares mais voltadas ao desenvolvimento de habilidades fundamentais para a vida no século XXI. A viagem de Maria ao passado constitui parte do que chamamos de história da educação no Brasil, mas seu interesse por estudar o que já foi feito, examinar os resultados e prospectar caminhos de aprimoramento não é mera ficção: consiste em tudo aquilo que permite à gestão pública avançar para que, em uma próxima viagem no tempo, levemos Maria a cenários educacionais marcados por muito aprendizado.

Palavras-chave: educação básica; avaliação da política educacional; financiamento da política educacional; coordenação federativa.

ABSTRACT

In this text, a newly appointed national secretary of education takes the reader on journey through time across the main dimensions of educational policy, observing its evolution over the last thirty years. Federative relations, financing, evaluation system, curricular parameters, and, of course, teachers training and earnings are all looked at and their evolution summarized. The results of this investment on student outcomes in terms of access, flow, and learning are analyzed. Finally, Maria shares her thoughts on possible trajectories to reach a future in which the quality levels of Brazilian education will leave a future time traveler with a sense of accomplishment. Given the Federative nature of Brazil, Maria understands that it is not up to the Federal Government to directly improve the results of a decentralized policy, but it can – and should – improve the processes that lead to this: coordination, financing and evaluation. In spite of the improvement of the last thirty years, teacher training and earnings and a better curriculum are still needed to improve educational outcomes.

Keywords: basic education; educational policy evaluation; educational policy financing; federative coordination.

1 AS INDAGAÇÕES DE MARIA: INTRODUÇÃO

Maria é uma secretária nacional de educação recém-nomeada. Embora não tenha formação específica na área, Maria é estudiosa, comprometida e, mais ainda, sabe que a soberba e a ignorância são um caminho inequívoco para o fracasso – e ela não quer fracassar. Assim, rapidamente se embrenha em estudar e destrinchar os indicadores educacionais mais importantes. Fica muito decepcionada ao se deparar com a falta de vagas em creches e ao identificar que mais da metade dos estudantes do ensino médio não atinge níveis adequados de aprendizado em português e matemática. Enquanto busca razões que expliquem indicadores tão desfavoráveis, nossa secretária é acometida por um evento banal em textos de realismo fantástico, mas muito raro na literatura técnica: Maria é sugada por um túnel do tempo, que a transporta três décadas em direção ao passado.

Ainda se recuperando das reviravoltas do túnel, Maria abre os olhos e encontra um panorama educacional assustador: Brasil, 1989, um país recém-saído da ditadura militar que apresenta alguns dos piores indicadores educacionais da América Latina. Os números são tétricos. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) de 1989, a média de anos de estudo da população brasileira de 25 a 65 anos é de 5,1 anos. Os números equivalentes para o Chile, Paraguai e Peru são 8,9, 8,8 e 8,2. Praticamente a metade dos alunos é reprovada já no primeiro ano do primário e apenas 33 de cada cem crianças e jovens brasileiros completam este nível de ensino, enquanto no Uruguai e no Panamá as taxas de término do primário são 95 e 91, respectivamente. De cada cem jovens brasileiros em idade de cursar o secundário, apenas 17,4 o fazem. Entre os jovens argentinos e mexicanos as taxas de matrícula líquida no secundário são de 95 e 83,¹ respectivamente. O Brasil apresenta, de longe, os piores indicadores educacionais entre países semelhantes ao nosso na América Latina.

Perplexa com esses números, nossa secretária de educação examina o que há por trás deles, e então deixa de se surpreender: a quantidade de vagas nas escolas é grosseiramente insuficiente para atender à demanda educacional; professores, muitos com baixa escolaridade e sem formação específica, ganham salários irrisórios; o financiamento educacional é

1. Disponível em: <<https://bit.ly/3jiffEs>>.

TEXTO para DISCUSSÃO

insuficiente e mal distribuído; faltam parâmetros mínimos orientando as redes escolares; o apego inexplicável à pedagogia da repetência caracteriza a quase totalidade das escolas e é compartilhado entre pais, professores e políticos; as abordagens com relação ao aprendizado são puramente conteudistas; o sistema de avaliação praticamente inexistente; e há uma falta de clareza generalizada na sociedade sobre a importância da educação. A política educacional no Brasil ao fim dos anos 1980 é, simplesmente, um desastre.

Como em várias outras áreas, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabelece novos direitos educacionais e cria novas fontes de financiamento não triviais para o setor. No entanto, apesar do seu detalhismo, ela oferece pouca direção sobre como atingir as metas e não estabelece qualquer mecanismo para garantir a aplicação dos vultosos recursos previstos em ações de manutenção e desenvolvimento da educação. A política educacional federal se pauta principalmente por um vasto e complexo sistema de convênios voluntários para repassar recursos com fins fisiológicos para prefeitos e governadores. Mas as coisas estavam prestes a mudar.

Nos trinta anos seguintes à primeira eleição presidencial pós-ditadura, grande parte do quadro descrito se modifica. É criado um sistema de avaliação educacional que figura entre os melhores do mundo em desenvolvimento; há um avanço importante no detalhamento das funções e competências entre o governo federal, estados e municípios; a pedagogia da repetência é duramente combatida; mecanismos para garantir e fiscalizar a aplicação de recursos são fixados; o volume de recursos destinados à educação aumenta de forma exponencial; e a formação e remuneração de professores melhoram dramaticamente. As políticas federais, embora permaneçam com lacunas de organização, estão mais claras e longe do caos fisiológico de 1989. O financiamento por aluno do ensino básico aumenta por quase um fator de cinco no mesmo período.

Nossa viajante do tempo então percebe que é inegável o avanço ocorrido em trinta anos: a universalização do acesso ao ensino permitiu que praticamente todas as crianças tenham acesso e se matriculem em uma escola; o avanço no fluxo foi expressivo e hoje a taxa de

término do primário é superior a 80% (lembrem-se que era de 33% há trinta anos);² e houve também ganhos significativos no aprendizado dos anos iniciais do ensino fundamental.

Os ganhos em termos de aprendizado para os anos finais do ensino fundamental, entretanto, foram medíocres, e inexistentes no caso do ensino médio. A grande maioria dos jovens termina a educação básica sem dominar as competências mínimas necessárias para empregabilidade ou até convivência social. Em 2017, os dados do Inep demonstraram que mais de 70% dos estudantes do ensino médio tinham conhecimento insuficiente em português e matemática.

Maria então conclui que grande parte daquilo que analistas e pesquisadores acreditavam, em 1989, ser necessário para que o Brasil oferecesse uma educação de qualidade para todas as suas crianças foi feito, mas que os resultados estão aquém do esperado. Ou seja, sob uma vastidão de aspectos importantes, o Brasil se empenhou em organizar e fortalecer o ensino público, e, se quisermos estilizar, o resultado foi este: a criança começa aprendendo em níveis razoáveis e termina o ensino médio com uma inaptidão irrazoável. Assim, voltando da sua viagem pelo passado, Maria se pergunta: mas, se tanto foi feito, por que estes resultados medíocres? E o que fazer para melhorar? O que podemos tentar de diferente?

Este texto busca indicações que nos permitam responder às perguntas de Maria e, para isto, nós vamos embarcar nessa viagem no tempo com ela. Vamos voltar trinta anos atrás e fazer um voo rasante sobre as principais dimensões da política educacional, observando sua evolução ao longo do tempo. Faremos isso em três seções, além desta introdução. Na primeira, o percurso será sobre o desenvolvimento institucional da política educacional brasileira de 1989 até os dias atuais: relações federativas, financiamento, sistema de avaliação, parâmetros curriculares e situação dos professores. Voltaremos da viagem tendo um conhecimento mínimo que nos permita partir para a etapa seguinte: o exame desse investimento para os resultados dos estudantes, em termos de acesso, fluxo e aprendizado, que serão debatidos na segunda seção. Conhecendo o passado e seus resultados atuais, na terceira seção vamos pensar sobre quais as trajetórias possíveis para que cheguemos, em uma próxima viagem, a um futuro em

2. Esse valor (80%) não está de acordo com as taxas calculadas pelo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), uma vez que é calculado usando pesquisas domiciliares.

que os níveis de qualidade da educação brasileira deixem nossa viajante do tempo com a sensação de dever cumprido.

2 NO TÚNEL DO TEMPO COM MARIA: O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA NOS ÚLTIMOS TRINTA ANOS

Se vamos voar pela esfera institucional da educação básica nos últimos trinta anos, não é à toa. Os arranjos institucionais podem ser entendidos como o conjunto de regras que agentes estabelecem para si em suas relações políticas, sociais e econômicas. Em uma federação como a brasileira, em que municípios, estados e União são essencialmente autônomos em sua esfera de atuação na política educacional, é importante começar o voo compreendendo como, ao longo do tempo, as competências de cada ente têm se organizado. Afinal, esse terreno de autonomia requer boa dose de cooperação para que a educação de qualidade seja uma regra em todo o território nacional.

2.1 Competências federativas

Antes de entrar no túnel do tempo, Maria havia recebido dois prefeitos em seu gabinete, e essas visitas lhe deixaram bastante confusa sobre as competências e o modo de atuação do Ministério da Educação (MEC). O prefeito de Piripora lhe disse que seu município tinha pouca capacidade de implantar, autonomamente, seu sistema de ensino fundamental, porque era carente não só de recursos financeiros mas também de orientações e de recursos humanos capazes de levar a cabo a tarefa. Disse-lhe, então, que o MEC não estava exercendo corretamente seu papel de coordenação definido na Constituição. Já o prefeito de Jamburi reclamou exatamente do inverso: afirmou que o MEC estabelecia políticas de forma centralizada, sem ouvir os demais entes federados, induzindo os municípios muitas vezes a executar programas fragmentados, ou descolados de suas necessidades locais. O MEC estava, portanto, entrando na esfera de atuação municipal e desrespeitando a autonomia federativa prevista na Constituição.

Maria sabia que, antes da CF/1988, a educação básica estava sob a responsabilidade dos governos estaduais e do Distrito Federal (DF), cabendo à União atuar em caráter supletivo (art. 169 da CF/1967), ou seja, nos casos em que aqueles não conseguissem suprir a demanda. Sabia também que, a partir da Constituição, os municípios assumiram o *status* de ente federativo e com isso se tornaram responsáveis pela execução das principais políticas sociais. Por isso, ao aterrissar em 1989, a primeira curiosidade de Maria foi saber, afinal, como ficaram organizadas as competências dos três níveis da Federação, e, para tanto, ela resolveu consultar o texto constitucional original. Lhe pareceu muito pertinente o que leu no art. 211, segundo o qual a União, os estados e os municípios deveriam organizar seus sistemas de ensino de forma colaborativa. “Isso faz todo o sentido em um país com tanta desigualdade social e regional quanto o nosso” – ponderou em voz alta. Viu que os municípios ficaram responsáveis pelo ensino pré-escolar e fundamental, mas que, curiosamente, a atribuição dos estados – até então principais condutores da educação básica no país – não foi explicitada pela CF/1988.

Já a União ficou responsável pelo sistema federal de ensino, representado majoritariamente por universidades federais e institutos federais de educação profissional e tecnológica. Ainda, a Constituição dizia que a União deveria prestar “assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” (Brasil, 2016, p. 207), mantendo a função federal supletiva preconizada pelo texto constitucional anterior. O art. 212 da nova CF fixou os gastos obrigatórios mínimos dos entes federados com educação: 18% das receitas de impostos para a União e 25% para estados e municípios. Já o art. 214 determinava a regulamentação, por lei, de um Plano Nacional de Educação (PNE), que articulasse as ações dos entes federados para atingir, entre outros, os objetivos de universalizar o ensino e melhorar sua qualidade.

Se, por um lado, as diretrizes estavam bem definidas, Maria percebeu que, por outro, não havia nenhuma indicação de como concretizá-las: o art. 212 orientava um gasto educacional no qual “cada um gasta o seu”, sem indicar qualquer mecanismo de colaboração financeira; o art. 214 estabelecia um PNE, mas aqui, novamente, a Constituição havia sido bem econômica acerca do papel de cada ente federado na mobilização desse plano; e o art. 210 determinava

TEXTO para DISCUSSÃO

que seriam fixados conteúdos mínimos para os diversos níveis de ensino, mas sem dizer como estes seriam formulados ou implementados. Enfim, nossa Constituição original era prolixa em delinear diretrizes, mas pouco esclarecia sobre como traduzi-las em resultados diante de um contexto em que os entes gozam de autonomia e, ao mesmo tempo, devem atuar mediante colaboração federativa.

Maria então foi passeando pelo tempo e viu que já em 1996 as competências ficaram mais esclarecidas: a educação infantil é inserida entre as prioridades de atuação municipal e os estados são finalmente citados, responsabilizando-se prioritariamente pelo ensino médio. O ensino fundamental, por sua vez, permaneceu como responsabilidade de ambos os níveis de governo subnacionais. Para a União, a Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 explicita sua responsabilidade supletiva e redistributiva, afirmando que é seu dever prestar assistência técnica e financeira aos entes subnacionais para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimos de qualidade. A mesma emenda também criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), definindo a forma de colaboração financeira para o ensino fundamental e estabelecendo que a União deveria complementar o valor por aluno, sempre que a receita dos estados e municípios fosse insuficiente para o atingimento do valor mínimo nacional.

As alterações constitucionais promovidas pela emenda do Fundef foram cristalizadas, no campo infraconstitucional, com a edição de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei nº 9.394/1996), a qual aprofundou o tema da organização da educação no país. No campo das responsabilidades federativas, o texto da LDB foi contundente ao atribuir expressamente à União a coordenação da política nacional de educação. Além disso, deu substância ao conceito de equalização de oportunidades mencionado na EC nº 14/1996 ao determinar que a União, em colaboração com os demais entes, estabelecesse o padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade, direcionando a ação supletiva e redistributiva à correção de disparidades de acesso e qualidade de ensino (arts. 74 e 75). Esse ponto tem sido controverso desde então e, como veremos mais adiante, apenas recentemente foi melhor esclarecido a partir da inserção do instrumento do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) no texto constitucional pela EC nº 108/2020.

Embora abstratas, todas essas questões federativas pareciam muito importantes para Maria. Ela sabia que, na prática, se a mesma tarefa tivesse mais de um responsável, o risco de haver ações sobrepostas ou vácuos de atuação não seria pequeno. Assim, ela buscou entender melhor como funcionaria essa tal responsabilidade comum de estados e municípios para oferta do ensino fundamental. Ficou decepcionada, em um primeiro momento, ao constatar que o texto da LDB não esclarecia como essas formas de colaboração poderiam ocorrer, mas, depois, sentiu certo alívio ao identificar que a lei de alguma forma responsabilizou os estados por organizar os sistemas de ensino de seu território, pois atribuiu a eles a função supletiva e redistributiva em relação aos sistemas municipais, de modo a corrigir, progressivamente, “as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” (Brasil, 1996, art. 75). Maria percebeu então que, felizmente, o Fundef e a LDB preencheram algumas lacunas existentes no econômico texto da CF original sobre coordenação federativa na política de educação: tornaram mais clara a responsabilidade da União pela redução das disparidades de acesso e garantia de padrão mínimo de qualidade de ensino, estendendo-a aos governos estaduais no que se refere aos sistemas de ensino de seu território.

Vale ainda lembrar que, ao estender a educação obrigatória para crianças de 4 a 17 anos, a EC nº 59/2009 ampliou a importância da coordenação federativa na educação básica. Quando apenas o ensino fundamental era obrigatório, a questão da colaboração passava pela definição da divisão de matrículas sob responsabilidade de cada rede estadual ou municipal, visto tratar-se de área de competência comum. Dado que o percurso educacional obrigatório envolve a pré-escola – oferecida prioritariamente pelos municípios – e o ensino médio – de responsabilidade dos governos estaduais –, o aluno da rede pública necessariamente deverá transitar entre redes estaduais e municipais de educação, as quais deverão compatibilizar questões como calendários, transporte escolar, conteúdos e avaliação para que esse fluxo não traga prejuízos de aprendizagem.

Maria se lembrou em seguida dos dois prefeitos com quem havia conversado. Ambos criticavam a conduta do MEC segundo diferentes pontos de vista, mas nenhum deles mencionava nada sobre os governos estaduais. Ficou com vontade de indagá-los sobre isso: “será que não os mencionaram porque estavam satisfeitos com a atuação dos governadores na educação? Ou será que não os enxergavam como atores importantes na gestão da política?”.

TEXTO para DISCUSSÃO

Se deu conta de que a omissão inicial da competência dos estados na CF/1988 em matéria não devia ser por acaso. Com a entrada dos municípios como responsáveis pela oferta, não estava muito claro o que se esperava dos estados. De fato, do ponto de vista normativo, foi apenas a partir da emenda do Fundef e da LDB, ambas de 1996, que os estados delimitaram seu espaço de atuação na política de educação no período pós-constitucional: a gestão das escolas estaduais de ensino fundamental e médio e a coordenação dos sistemas de ensino no seu território.

Consultando a literatura sobre a atuação federal na educação básica, Maria achou um artigo com uma boa síntese sobre o tema, de Abramo e Licio (2020). Com ele, ela aprendeu que, desde a Emenda nº 14/1996, foram mobilizados outros importantes instrumentos de coordenação federativa da política educacional, entre os quais estão o PNE (de 2001, assim como sua nova versão em 2014), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (de 2007) e a própria transformação do Fundef em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2006, com extensão à toda a educação básica (incluindo educação infantil e ensino médio) na cooperação financeira. O Fundef e o Fundeb não foram somente mecanismos redistributivos, mas formas de normatizar os gastos em educação, na medida em que definem as etapas de ensino para as quais devem ser alocados os recursos (dirigidos aos estados, no caso do ensino médio, aos estados e/ou municípios, no caso do ensino fundamental, e aos municípios, no caso da educação infantil) e a proporção mínima que deve ser gasta com o pagamento dos professores em exercício (60%).

O PNE, previsto na Constituição desde 1988, foi lançado em 2001 com o objetivo de estabelecer diretrizes e metas decenais para os sistemas de ensino, de forma articulada e integrada nos três níveis da Federação. Já o PDE, segundo Abramo e Licio (2020), pode ser visto como um plano executivo para o PNE, e trouxe consigo importantes ferramentas de coordenação, como o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR), ambos de 2007. Distintamente do Fundeb, os incentivos financeiros vinculados a esses instrumentos são discricionários: os estados e municípios precisaram aderir ao plano de metas e elaborar seus planos de ações articuladas. Feito isto, ficaram aptos a receber diversos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE) para a implementação do respectivo PAR, cujo andamento e resultados ficaram sob responsabilidade da União.

“Opa”, pensou Maria, “então a União passou a ter um claro papel de coordenação do sistema educacional nestes últimos trinta anos. Mas essa coordenação tem sido positiva e feita de forma a preservar a autonomia das esferas subnacionais?”. Lendo mais um pouco, viu que boa parte dos escritos sobre o federalismo na educação brasileira aponta que a efetivação desse novo papel da União propiciou coesão à política educacional, diminuição das desigualdades regionais e melhoria em diversos indicadores educacionais. Em outros termos, a coordenação federal tem feito diferença. Há também, no entanto, especialistas que afirmam que a União extrapolou nesses instrumentos discricionários de coordenação, pois tem todo o espaço para estabelecer as metas e as prioridades sem necessariamente dialogar com os estados e municípios, cabendo a estes simplesmente se adaptar ao que já foi definido de forma centralizada, ou abrir mão de recursos financeiros. Ou seja, para certos analistas, a União carece da percepção de que coordenar não é dar ordens.

“Talvez os dois prefeitos com os quais eu conversei tenham razão”, sussurra Maria enquanto reflete sobre a importância de se estabelecerem esferas de coordenação compartilhadas com estados e municípios como forma de superar o imbróglcio existente entre coordenação, cooperação e autonomia federativa. “Em uma próxima reunião com prefeitos”, pensou ela, “vou me lembrar de consultar o secretário estadual de educação”.

2.2 Financiamento

Ao ler que a Constituição determinou que estados e municípios gastassem 25% de seu orçamento com educação e a União, 18%, Maria se animou – claro, devem ser recursos suficientes para uma boa política educacional. No entanto, examinando melhor a situação, ela percebeu um financiamento longe de ser equitativo: o art. 156 da CF/1988 fixava para os municípios impostos de baixo valor arrecadatório e o art. 158 outorgava 75% da cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios onde foi arrecadado. Ou seja, um município com grandes fábricas ou outros geradores de ICMS teria recursos de sobra, mas um município vizinho sem capacidade de gerar impostos próprios teria um orçamento para a educação muito reduzido.

TEXTO para DISCUSSÃO

Pior, embora coubesse à União complementar recursos para reduzir essas disparidades, até trinta anos atrás a quase totalidade desses recursos era canalizada mediante uma complexa e pouco republicana rede de convênios voluntários entre o MEC e estados e municípios. Sem um padrinho político em Brasília, as chances de receber recursos do governo federal seriam remotas. Finalmente, em 1989 não havia nenhum sistema de informação que permitisse o acompanhamento do gasto educacional adequadamente.

O primeiro passo para redefinir as relações financeiras entre a União, de um lado, e estados e municípios, de outro, foi a descentralização da merenda escolar no início dos anos 1990. Antes, a merenda era comprada pelo governo federal e distribuída para escolas, tudo gerido pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), instituição hoje extinta e lembrada pelo fisiologismo de sua atuação. Vale mencionar brevemente também os casos de merenda estragando ou escolas que esperavam meses até que o alimento chegasse. Segundo Peliano (1990), alunos de escolas mais ricas recebiam mais que os de escolas mais pobres e as regiões mais beneficiadas eram o Sul e o Sudeste. A reformulação do programa da merenda mostrou os traços que marcariam a política educacional: o governo federal passou a fazer repasses financeiros aos estados e municípios para que comprassem sua própria merenda, permitindo a adaptação desta às necessidades dos alunos. O valor do repasse seguia uma fórmula, deixando, portanto, pouco espaço para favorecimento político ou troca de favores (pelo menos no nível federal).

Por mais que a descentralização da merenda fosse algo relativamente menor no panorama educacional brasileiro, foi um presságio do que viria: a União passando a trabalhar mediante incentivos financeiros; repasses descentralizados sendo orientados por critérios objetivos; e o foco passando a ser na avaliação de resultado – não apenas nos processos.

Desde 1995, a maior parte dos repasses voluntários do governo federal para a educação básica, antes sujeitos à selva fisiológica dos convênios, foi incluída no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que passou a ser operado pelo FNDE. São recursos financeiros repassados, mediante critérios objetivos, diretamente às secretarias de educação (ou até diretamente às escolas) com amarras padronizadas sobre como podem ser gastos.

A verdadeira materialização da função redistributiva da União, no entanto, ocorreu com a criação do Fundef em 1996, mediante o qual 15% dos recursos sujeitos a transferências intergovernamentais (que financiam o grosso da educação fundamental) eram recolhidos em fundos estaduais e distribuídos diretamente às secretarias estaduais e municipais de educação, de modo proporcional ao número de alunos do ensino fundamental matriculados em cada rede. Os principais recursos que compunham o Fundef eram o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o ICMS, 25% do qual é dividido pelos estados com seus municípios. Os recursos eram transferidos diretamente às secretarias de educação com diversas exigências legais sobre como deveriam ser gastos. Em dezembro de 2006, o Fundef passou a incluir o ensino médio e a educação infantil (aumentou de 15% para 20% os recursos sujeitos a transferências intergovernamentais) e mudou seu nome para Fundeb.

Maria notou, portanto, grande avanço em termos de transferências de recursos e financiamento da educação básica nesses trinta anos. Hoje, o papel de cofinanciador da União está mais claro e deve ser exercido a partir de critérios objetivos e republicanos (tal como número de matrículas), dirigido a todas as redes de ensino, independentemente da conveniência política. Atualmente, os repasses são melhor distribuídos, com crianças em municípios pobres financiadas no mesmo sistema e pelos mesmos critérios que crianças em municípios ricos.

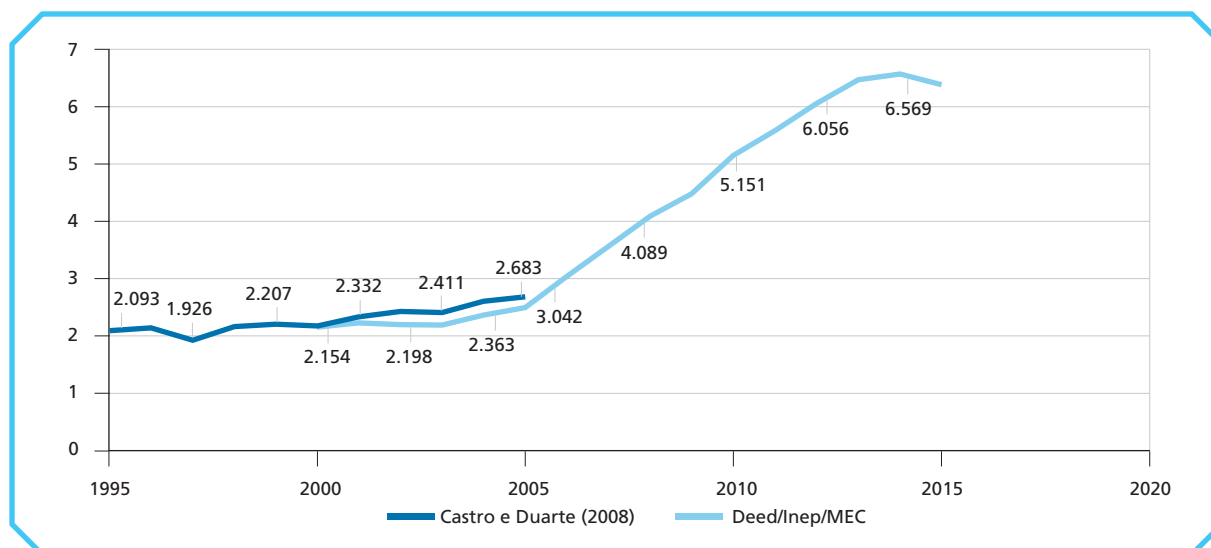
O resultado de todas essas mudanças institucionais foi um aumento imenso no gasto público por aluno no ensino básico no nosso país. O gráfico 1 mostra que entre 2000 e 2015 esse gasto aumentou por um fator de três. “Realmente impressionante!” – exclamou Maria. Podem-se observar também duas séries cujas definições de gasto são um pouco diferentes entre si, o que faz com que não sejam estritamente comparáveis.

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 1

Evolução do gasto por aluno (1995-2015)

(Em R\$ 1 mil)¹



Fonte: Castro e Duarte (2008) e Deed/Inep/MEC. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Em reais constantes.

Obs.: Deed – Diretoria de Estatísticas Educacionais.

Mas quais foram as causas do aumento no gasto educacional? Será que, em realidade, esse crescimento se deu apenas em consequência do aumento do produto interno bruto (PIB) brasileiro no período, ou de fato o estado brasileiro fez um esforço para investir mais em educação? Para tirar esta dúvida, Maria examinou um outro gráfico, que lhe pareceu meio complicado de início, mas com um pouco mais de atenção não era nenhum bicho de sete cabeças.

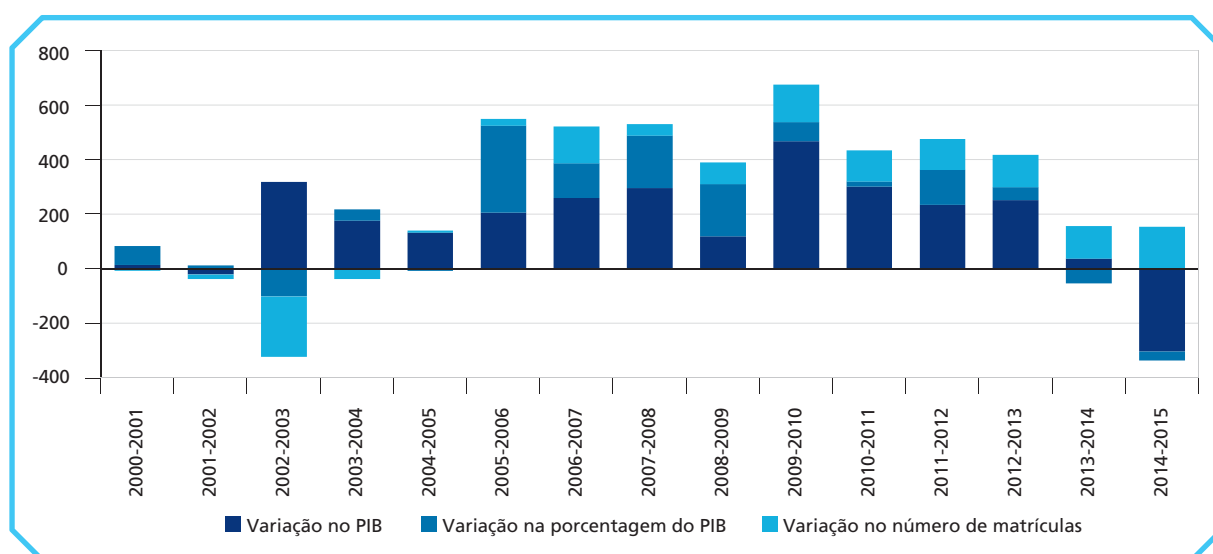
O gráfico 2 decompõe o aumento do gasto por aluno entre 2000 e 2015 em três fatores: i) aumentos no PIB – o estado simplesmente gastou mais em educação porque o PIB aumentou; ii) gasto como proporção do PIB – o poder público fez um esforço fiscal para atribuir mais recursos para a educação; e iii) número de matrículas – como consequência da diminuição no número de crianças no Brasil, a queda no número de alunos leva a um aumento do gasto por aluno. A análise mostra que o fator que dominou o aumento do gasto educacional por aluno foi o aumento do PIB. As barras em azul-escuro claramente dominam o gráfico. De 2000 a

2015, o aumento do PIB foi responsável por 58% do aumento no gasto educacional. Porém, houve também esforço do poder para aumentar o gasto. Entre 2005 e 2015 este esforço foi de 24% e, entre 2005 e 2009, respondeu por 42% do aumento no gasto.

GRÁFICO 2

Decomposição do aumento no gasto por aluno (2000-2015)

(Em R\$)



Fonte: Deed/Inep/MEC. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>.

Finalmente, a redução do número de alunos, que reflete as mudanças demográficas do nosso país, foi responsável pelos 18% do aumento que não são resultado nem do crescimento do PIB, nem do esforço financeiro educacional por parte do estado. Dado que o número de crianças no Brasil continuará caindo no futuro, este efeito deve aumentar o gasto educacional por aluno mesmo que nem o PIB nem o gasto como proporção do PIB o façam. Isto gera um bom cenário demográfico para o investimento da qualidade da educação básica.

Ou seja, Maria constata que, no financiamento educacional, as mudanças de 1989 a 2019 foram realmente excepcionais. O gasto com educação básica foi de pouco mais que 2% do PIB para 4,2%. Associado às mudanças demográficas e ao crescimento de economia, o gasto por aluno mais que triplicou entre 1995 e 2015. Hoje, qualquer escola no Brasil pode contar com um financiamento mínimo por aluno, qualquer que seja a condição econômica de seu município, o que, de fato, foi uma verdadeira revolução no financiamento educacional.

TEXTO para DISCUSSÃO

Maria, no entanto, também teve acesso a relatórios que mostravam que, apesar dessa revolução, o financiamento educacional poderia ser bem mais equitativo. Isso porque, mesmo após a complementação da União via Fundeb, há disparidade no gasto por aluno entre municípios: por exemplo, 25% dos alunos da educação básica contam com um investimento anual inferior a R\$ 4.300,00, valor considerado baixo (Banco Mundial, 2019). Além disso, muitos municípios e estados (bem como o próprio governo federal) deixam para executar a maior parte dos gastos obrigatórios da educação básica somente no último trimestre do ano letivo, o que os faz seguir a norma constitucional, mas certamente provoca gastos ou mal planejados, ou mal distribuídos ao longo do ano. Maria tinha notícia de que pelo menos parte desses problemas teria sido amenizada no desenho do novo Fundeb, sobre o qual versaremos mais adiante.

2.3 Professores

Desde antes de entrar no túnel do tempo, Maria aprendeu em seus estudos sobre educação que há fatores exógenos ao sistema de ensino cujos efeitos sobre o aprendizado dos alunos são importantes, entre os quais estão as condições socioeconômicas desses alunos e a importância que a família confere à educação. Se alunos vêm de famílias educógenas³ ou se estudam com outros alunos de famílias educógenas são aspectos fundamentais para o sucesso ou fracasso educacional, mas são dimensões sobre as quais a política educacional tem pouca governança. Apesar dos efeitos destes aspectos exógenos, no entanto, há muitos fatores dentro do sistema de ensino passíveis de mudança e melhoria em prol da ampliação dos aprendizados dos alunos – e é aí que os gestores educacionais têm grande possibilidade de atuação. Um dos mais importantes deles, sem dúvida, é a qualidade dos professores. Maria identifica que, de 1989 para cá, as mudanças de qualificação dos professores são, para dizer o mínimo, impressionantes. Primeiro, sobre seu grau de instrução, conforme indica o gráfico 3.

Vemos que, em 1989, apenas 33% dos professores tinham ensino superior; 28 anos depois, em 2017, esta porcentagem subiu para 87%. Não conhecemos nenhuma outra categoria cuja qualificação tenha aumentado tão avassaladoramente em tão curto espaço

3. Segundo Nogueira (2011), o termo educógeno foi primeiro usado pelos pesquisadores Jean Floud e A. H. Halsey e se refere a famílias que incentivam, investem e se importam com a educação de seus filhos.

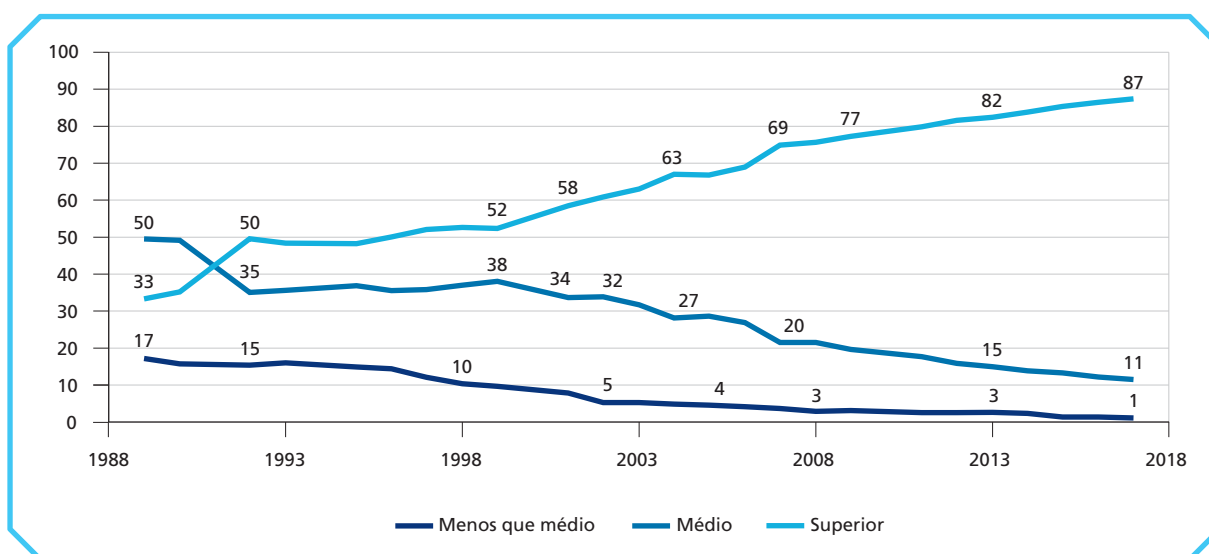
de tempo. Os professores leigos, sem formação de pelo menos ensino médio, eram 17% em 1989 e hoje são essencialmente zero.

GRÁFICO 3

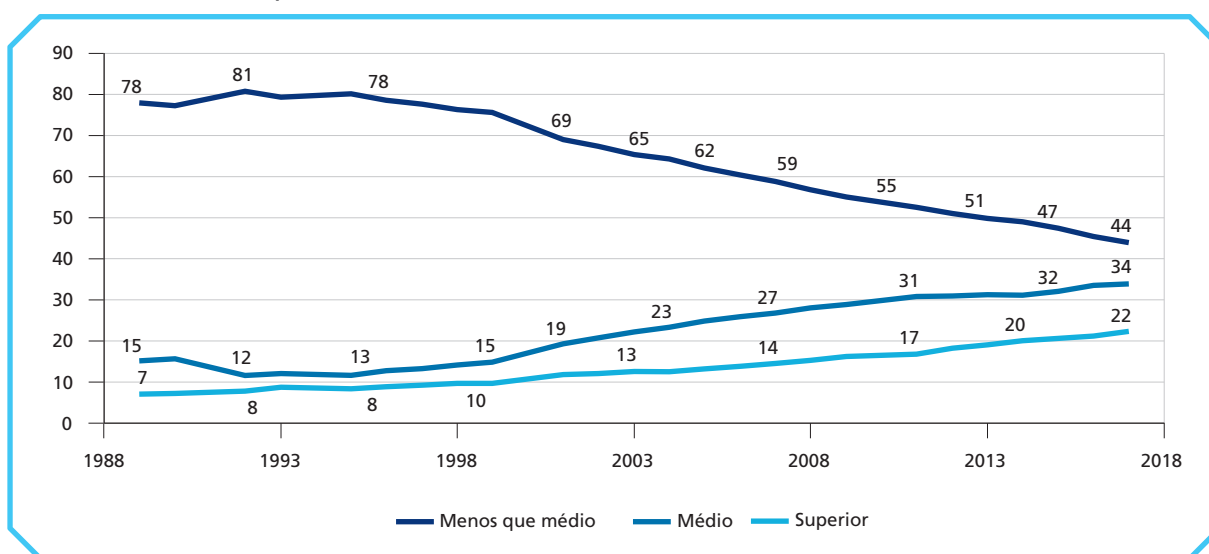
Professores e demais ocupados por nível educacional (1989-2017)

(Em %)

3A – Professores



3B – Demais ocupados



Fonte: PNAD e PNAD Contínua.

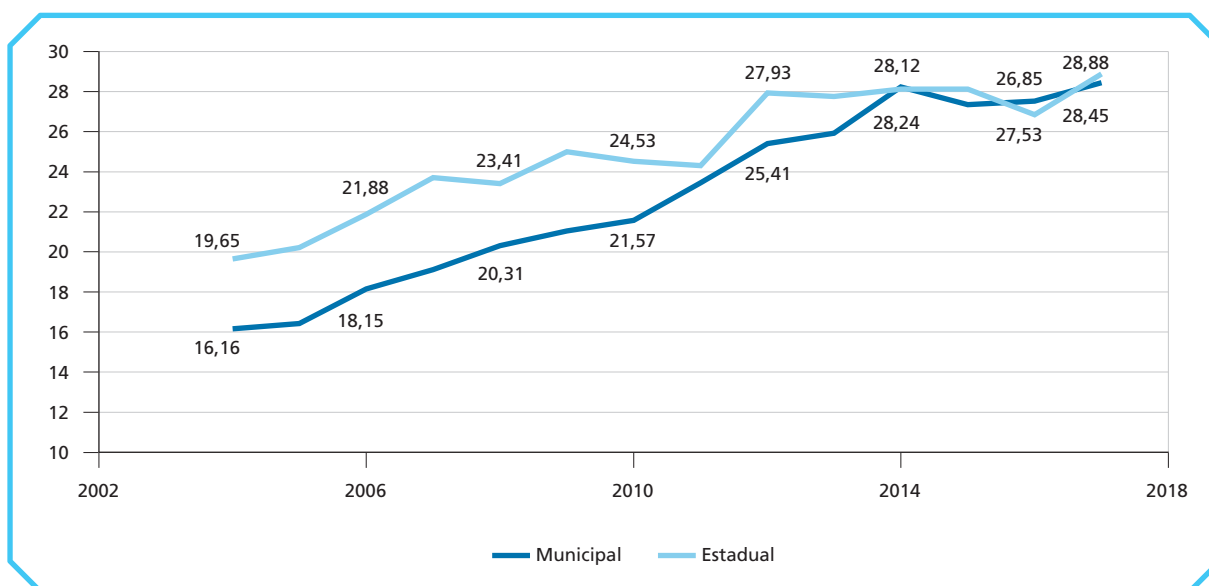
Em termos de salários, os resultados também impressionam. O gráfico 4 mostra os salários-hora em reais para professores estaduais e municipais de 2004 a 2017, conforme

TEXTO para DISCUSSÃO

os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais). A tendência de aumento é clara: nesses treze anos, o salário médio de professores municipais aumentou 76% e o de professores estaduais, 47%. São aumentos reais que já levam em conta a inflação de mais que 100% no período. Só para termos uma comparação, o aumento no salário-hora de professores do ensino privado no mesmo período foi de 18%.

GRÁFICO 4

Salário-hora médio real de professores estaduais e municipais (2004-2017)
(Em R\$/2017)



Fonte: Rais.

Salários mais altos sem dúvida aumentam o bem-estar daqueles que os recebem, mas, se é para investigar a atratividade do magistério, talvez seja mais importante compará-lo às demais profissões. É o que se faz no gráfico 5, que mostra o salário-hora de professores estaduais e municipais por nível de qualificação em relação ao salário-hora dos demais trabalhadores formais na Rais.

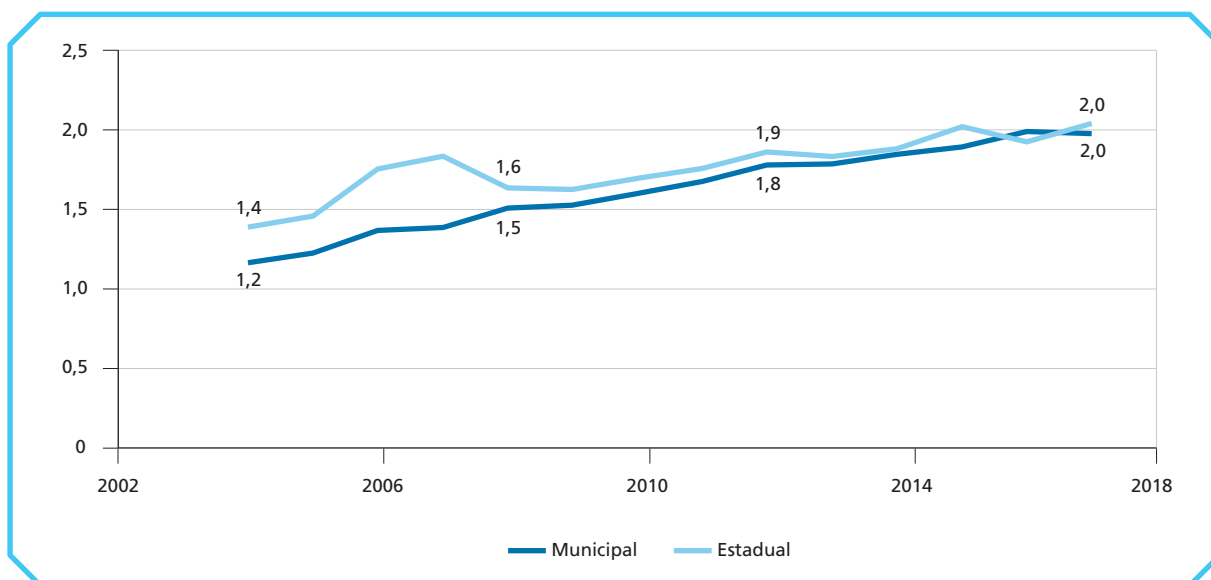
O número em si não é tão significativo. Isso porque horas trabalhadas no magistério é um conceito que difere de horas trabalhadas em outras profissões. Na maior parte das profissões, o horário de trabalho se define como o tempo que o trabalhador passa no local de trabalho. Já para os professores não. Além de ministrar aulas, um professor deve prepará-las e corrigir exercícios e provas. Não há um fator de equivalência fixo que possa ser aplicado para converter

horas de magistério em horas equivalentes das demais profissões, embora seja provável que professores trabalhem mais horas que as horas contratuais declaradas na Rais. Este problema, contudo, é minimizado quando se comparam os salários relativos ao longo do tempo.

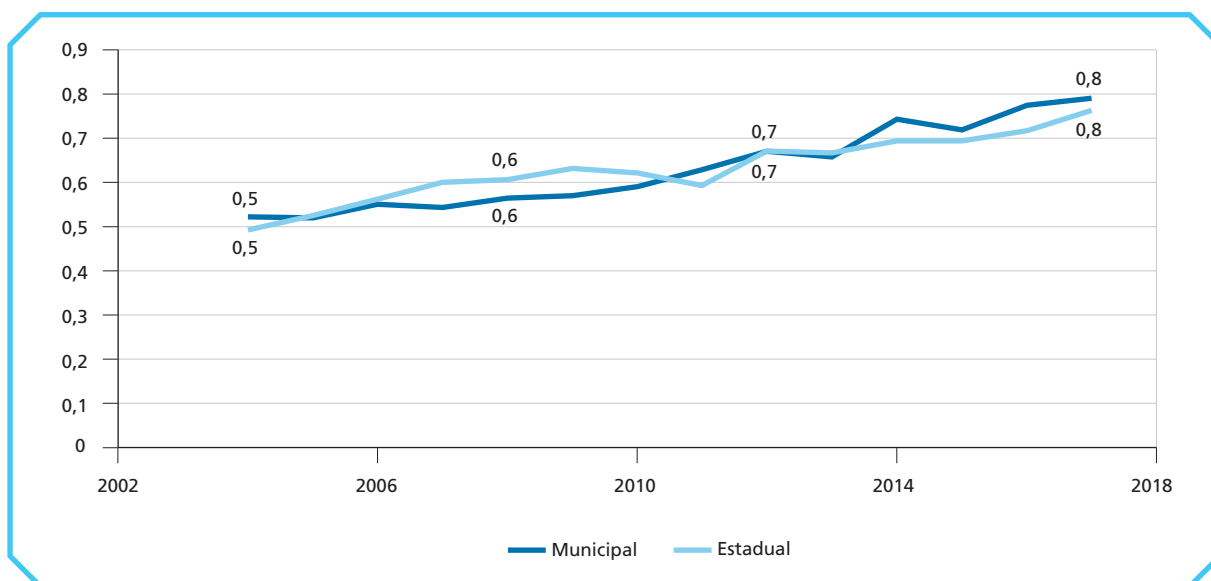
GRÁFICO 5

Razão entre salário-hora médio real de professores e demais trabalhadores formais na Rais, por nível de formação (2004-2017)

5A – Médio



5B – Superior



Fonte: Rais.

TEXTO para DISCUSSÃO

O gráfico 5 mostra que é inegável que o magistério ganhou atratividade com relação às demais profissões com o passar do tempo. No nível de formação que nos interessa – já que quase todas as contratações novas no magistério hoje são de profissionais com ensino superior –, a razão entre salário-hora de professores e demais trabalhadores subiu de 0,5 para 0,8, tanto para os que trabalham para redes de ensino municipais quanto para os que trabalham para redes de ensino estaduais. Se esta razão for vista como um indicador de atratividade, então a atratividade da profissão aumentou em 60% nos últimos catorze anos.

Todas essas mudanças positivas são resultado da importância que a política educacional brasileira conferiu aos professores nas últimas décadas. Em 1996, a Lei nº 9.424, que instituiu o Fundef, obrigou todas as redes a destinar pelo menos 60% do fundo para o pagamento de profissionais do magistério. Nenhum outro insumo educacional recebeu tal tratamento. Esta porcentagem foi mantida no art. 22 da Lei nº 11.494/2007, que transformou o Fundef em Fundeb. Talvez mais importante, a EC nº 53, de 2006, e a Lei nº 11.738, de 2008, criaram e regulamentaram o piso nacional do magistério, que deve ser pago a todos os professores com no mínimo ensino médio.

Desde a LDB, que determinou que os professores da educação básica deveriam ser formados em nível superior (admitindo, no entanto, a formação em nível médio na modalidade magistério para os docentes da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental), uma extensíssima série de políticas e programas de formação docente se desenvolveu no país. Já em 1999 foi implantado um programa de educação à distância destinado à formação e certificação em nível médio de magistério de professores leigos que atuavam nas séries iniciais do ensino fundamental. Um pouco mais tarde, a formação foi ampliada aos professores que atuavam na educação infantil. A intenção era também abrir o caminho para que esses professores pudessem alcançar a formação em nível superior, o que foi fomentando principalmente a partir da segunda metade dos anos 2000, com a provisão de ações educacionais presenciais e à distância.

As iniciativas para a promoção do ensino superior abrangeram, entre outras coisas, o apoio financeiro a projetos de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas que contribuíssem para inovar e melhorar a qualidade dos cursos de formação de professores da educação

básica (licenciaturas) e o fornecimento de bolsas a alunos de licenciatura que participassem de projetos de iniciação à docência oferecidos por IES em parceria com as escolas públicas municipais e estaduais. Ainda, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), embora tivesse o objetivo maior de interiorizar a oferta de cursos superiores em geral, também contribuiu para a expansão das licenciaturas no interior do país.

Na formação continuada, a quantidade de oportunidades para professores em exercício nesse período também impressiona. Há que se mencionar primeiramente a instituição do Fundef (Lei nº 9.424/1996) e sua regulamentação pelo Decreto nº 2.264/1997, que fortemente incentivou o incremento da formação em serviço dos professores da educação básica nos estados e municípios, fornecendo as condições para as secretarias de educação se articularem com instituições de ensino superior para a oferta de cursos de formação, principalmente continuada. Tal fomento foi expandido pelo FNDE e levou a uma expansão enorme e variada de cursos de capacitação continuada no país.

Em 2004, o MEC criou a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, priorizando os professores de educação básica das redes públicas. Fazem parte da rede instituições de ensino superior públicas, federais e estaduais que produzem materiais de orientação para cursos à distância e semipresenciais. O MEC oferece suporte técnico e financeiro e a implementação ocorre em regime de colaboração, por adesão dos estados, municípios e Distrito Federal. Já em 2016, novo decreto sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica (Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016) instituiu o Programa Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, prevendo a articulação de ações das IES por meio da colaboração entre os três níveis da Federação, de forma a: ampliar as oportunidades de formação dos professores; identificar e suprir a necessidade das redes e dos sistemas de ensino por formação inicial e continuada desses profissionais; e apoiar a oferta e a expansão de cursos de formação inicial e continuada destinados a eles.

Ao examinar todo esse investimento no magistério, Maria identificou também uma crítica frequente feita à qualidade da formação ofertada. Os críticos dizem que se priorizou a posse de um diploma sobre o aprendizado e que grande parte do esforço aparente nos gráficos

TEXTO para DISCUSSÃO

anteriores se constituiu em passar os professores por cursos nos quais pouco aprenderam. Estes professores voltariam às salas de aula lecionando as mesmas aulas, só que com um diploma de ensino superior semipresencial e um salário maior.

Sem condições de tirar conclusões sobre tais críticas, e para não ser precipitada, Maria as deixou por um tempo entre os assuntos que estudaria posteriormente. De todo modo, ela identificou que, principalmente na última década, a política de investir no magistério surtiu efeito, no que se refere a níveis de formação, salários e atratividade do magistério público. Dado que professores são, sem dúvida, o insumo escolar mais importante, esta parece ter sido uma política acertada, conforme pensa Maria, mas, pelo visto, não pareceu ser suficiente para conferir uma educação de qualidade para todas nossas crianças e adolescentes.

2.4 Currículo

“Que bagunça!”, exclama Maria ao examinar a estrutura curricular da educação nos anos 1980. E ela tinha razão. Neste período, a regulação curricular brasileira era complexa e burocratizada: currículos fragmentados, pouco articulados, com conteúdos pouco relevantes para a grande maioria dos estudantes e sem clareza sobre qual o papel dos estados e municípios em sua definição. Além disso, todos profundamente marcados pelo conteudismo que tanto marcou, e marca, nosso ensino.

Porém, isso começou a mudar no início dos anos 1990 e, principalmente, a partir da LDB, de 1996. Aí teve início uma reorientação curricular aderente ao debate internacional sobre as necessidades educacionais requeridas pela sociedade do conhecimento. O currículo baseado em conteúdos estanques e direcionado ao acúmulo de conhecimentos estava superado e outro conceito de referência da organização pedagógica e curricular surgia: o de competências. A sociedade do conhecimento requeria sujeitos capazes de aprender continuamente e de lidar com uma quantidade enorme de informações, indivíduos autônomos e proativos, aptos a mobilizar e aplicar conhecimentos para a resolução de problemas e a tomada de decisões.

A LDB deslocou o eixo da educação escolar (e do currículo) do ensino para a aprendizagem, agora expressa em termos de competências, e fixou a responsabilidade da União de “estabelecer,

em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum” (Brasil, 1996). A base nacional curricular, segundo a LDB, poderia ser complementada em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar por uma parte diversificada exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

Em 1995, o Conselho Nacional de Educação (CNE) iniciou a tarefa de definir diretrizes curriculares para toda a educação básica por determinação da Lei nº 9.131/1995. Essa ação culminou com a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para o ensino fundamental e em seguida para o ensino médio (em 1997), que foram revisadas em 2010. Também a partir de 1995, o MEC iniciou a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais, uma proposta articulada com as universidades e setores técnicos da educação. A ideia não era fixar uma proposta curricular nacional pronta e obrigatória, mas “apoiar os sistemas de ensino no desenvolvimento de propostas pedagógicas de qualidade, na perspectiva de uma educação para a cidadania” (Brasil, 1999, p. 7).

Foram vários os esforços do MEC para a implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais, envolvendo ações direcionadas a professores, equipes técnicas e diretores de escolas, desenvolvidas em parceria com as secretarias estaduais e municipais, escolas de formação de professores em nível médio e superior e organizações não governamentais (ONGs). Outra ação do governo federal que merece destaque por afetar de forma mais ou menos direta o currículo se refere a uma alteração no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), a qual procurou assegurar que os livros didáticos distribuídos a todas as redes de ensino do país estivessem alinhados com os Parâmetros Curriculares Nacionais, embora não haja dúvida de que garantir a qualidade dentro da diversidade dos livros didáticos se mantém um desafio.

Para a definição do conjunto de competências da base nacional comum referida no art. 26 da LDB, houve uma maior demora. Isso se deveu a algumas dificuldades entre as quais estava a articulação e coordenação da União com os 5.570 municípios e a restrição de vários setores da educação em relação à proposta, sob o argumento de que vinculava a educação à lógica do mercado e objetivava centralizar o currículo. “De fato”, reflete Maria, “parece que

TEXTO para DISCUSSÃO

interesses corporativos também foram – e continuam sendo – um óbice à reforma curricular. Muitos professores, diretores, faculdades de pedagogia e editoras de livros didáticos criados no conteudismo não entendem que a abordagem por competências é mais do que uma expressão bonita e se opõem a mudanças no que deve ser ensinado”. Finalmente, é importante mencionar que exames de entrada no ensino superior, tais como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e os vestibulares, também são muito importantes na determinação do currículo de fato ensinado, principalmente na rede privada.

A elaboração da base nacional comum para nortear os currículos brasileiros ganhou impulso com a promulgação do PNE (Lei nº 13.005/2014), que estabelece a estratégia de

implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos(as) alunos(as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local (Brasil, 2014).

Enfim, em 2017 e 2018, respectivamente, foi homologada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para o ensino fundamental e o ensino médio, definindo o conjunto progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo da educação básica. Na leitura da BNCC para o ensino fundamental, Maria considerou o documento um pouco contraditório: a introdução reza que “as aprendizagens essenciais definidas na BNCC devem (...) assegurar aos estudantes o desenvolvimento de dez *competências gerais*”,⁴ mas uma análise do texto, principalmente no segundo ciclo do fundamental, mostra em grande medida a mesma abordagem conteudista de sempre. Já a BNCC para o ensino médio lhe pareceu bem mais coerente e baseada em competências.

Ao comparar como professores, pais e a opinião pública veem os currículos em 1989 e 2019, Maria não pode negar que muito foi melhorado, principalmente quando se avalia a visão presente nos documentos oficiais. No entanto, ela, que tinha filhos e sobrinhos no sistema de ensino, sabia que o aprendizado com base em memorização e repetição de saberes enciclopédicos com pouca relação com o mundo do trabalho e com a vida cotidiana segue

4. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf>.

presente não apenas nas salas de aula como também nos livros e na mentalidade de pais e professores. Melhorar o que está sendo ensinado nas escolas, sem dúvida, lhe parecia ainda um grande desafio a ser enfrentado.

2.5 Avaliação

Maria procura avaliações sistematizadas sobre nosso sistema de ensino público na década de 1980 e início dos anos 1990, mas não acha quase nada. Ela percebe que nos anos 1980 e 1990 o MEC coletava estatísticas educacionais incompletas e com muito atraso sobre matrícula. Embora houvesse uma determinação constitucional de que era dever do Estado realizar anualmente o levantamento de informações estatísticas sobre os alunos, escolas e funções docentes, houve interrupções na realização dos censos escolares na primeira metade dos anos 1990. As taxas de fluxo eram irreais, porque eram reportadas com base nas taxas de rendimento – aprovação, reprovação e abandono – e não nos conceitos mais precisos/concretos de progressão, repetência e evasão. O órgão responsável por avaliação educacional, o Inep, possuía institucionalidade frágil e estrutura muito aquém daquela necessária para avaliação educacional. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) ainda não se embasava na Teoria de Resposta ao Item (TRI), embora essa teoria estivesse em uso corrente no restante do mundo desde os anos 1970. Como não é viável comparar resultados de provas diferentes sem o uso da TRI, era impossível verificar se as crianças estavam aprendendo mais ou menos ao longo do tempo. Maria conclui que, até 1995, não se pode dizer que havia avaliação educacional no Brasil.

A partir de meados da década de 1990, porém, as coisas começam a melhorar – e muito. Em 1995, o Saeb foi completamente remodelado e transformado em uma prova de TRI, dando início à sequência de avaliações bianuais do aprendizado de nossas crianças escolarizadas tanto na quarta e oitava série (equivalentes ao quinto e nono ano do novo ensino fundamental, que, a partir de 2005, passou a incluir o último ano da pré-escola), quanto no final do ensino médio. O Brasil integrou o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Programme for International Student Assessment – Pisa) desde sua criação em 2000, o que quer dizer que se tornou possível comparar o aprendizado de nossos jovens com o de jovens de outros países. Também foi uma das nações pioneiras no Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la

TEXTO para DISCUSSÃO

Calidad de la Educación (LLECE) em suas provas de 1997, 2006 e 2013, embora esta seja uma avaliação bem menos conhecida que o Pisa. Todas essas avaliações têm por objetivo medir o desempenho do sistema ou, no máximo, de redes, e não de alunos ou escolas.

Até 2005, avaliações padronizadas por escola ou por aluno que poderiam ser usadas para fins de gestão estavam a cargo das secretarias estaduais de educação, algumas das quais tinham seus próprios sistemas de avaliação, em geral na mesma escala que o Saeb. Em 2005, a Prova Brasil foi integrada ao Saeb e todas as escolas públicas no quinto e nono ano do fundamental passaram a fazer parte da amostra.⁵ Isso criou uma prova nacional que poderia ser usada para fins de gestão. Desde 2013 o Inep também leva a campo a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que mede os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática dos estudantes do terceiro ano do ensino fundamental das escolas públicas.

O Enem foi criado em 1998 em grande medida inspirado no Pisa. Os custos com as taxas de inscrição faziam com que, no máximo, 20% dos alunos de cada coorte fizessem a prova. Em 2001, as taxas de inscrição foram eliminadas para alunos inscritos no último ano do ensino médio e a participação no Enem passou a ser condição necessária para o crédito educativo. Com essas medidas, o número de inscritos no exame tornou-se próximo do universo de cada coorte. Em 2009, o presidente do Inep chegou a uma conclusão óbvia: o ingresso no ensino superior seria muito melhor se dependesse apenas de um único exame, e não de múltiplos vestibulares específicos para cada instituição. O problema foi a longa tradição brasileira de vestibulares conteudistas, que avaliam mais a memorização e a capacidade de fazer cursinhos que o raciocínio. A comunidade universitária brasileira resistiu com todo empenho a trocar o conteudismo por um exame baseado em competências. O resultado foi o Enem se tornar uma prova bem mais conteudista do que deveria ser, se levarmos em conta as diretrizes curriculares nacionais.

Finalmente, os censos escolares foram melhorando paulatinamente desde 1995. A divulgação dos resultados passou a ser feita sem grandes atrasos e sem Unidades da Federação (UFs) que não entregavam resultados. Em 2007, o Inep passou a coletar os dados

5. Escolas rurais muito pequenas não entram na amostra da Prova Brasil.

sobre matrículas de alunos individuais, possibilitando a análise de trajetórias. Isso quer dizer que as taxas de transição – tão importantes em um país com repetência elevada – poderiam ser calculadas diretamente e não mediante um modelo estatístico. Nesse mesmo ano também foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), um indicador sintético que combina duas dimensões: i) o fluxo escolar (taxa de aprovação); e ii) o desempenho dos alunos em avaliações do Saeb. O Ideb visa ao monitoramento da educação básica nacional e dos sistemas de ensino, bem como subsidiar o desenvolvimento e/ou monitoramento de várias políticas e programas educacionais.

Maria terminou sua incursão sobre a avaliação educacional brasileira bastante satisfeita. Percebeu que, hoje, o Brasil conta com um sistema federal de avaliação educacional ímpar. O Inep possui funcionários públicos concursados próprios, uma estrutura em termos de informática que permite que leve a cabo várias avaliações de grande porte a cada ano. O Brasil tem dados detalhados a cada dois anos sobre desempenho de alunos e participa de várias avaliações internacionais. “Claro”, pensa Maria, “tudo sempre pode melhorar, mas, atualmente, o sistema de avaliação educacional no Brasil está a par com os melhores do mundo. No entanto, a pergunta que não quer calar: e como estão nossos alunos nessas avaliações?”.

3 A ATERRISSAGEM: OS RESULTADOS EDUCACIONAIS EM TERMOS DE APRENDIZADO

Maria havia voado por trinta anos da paisagem educacional brasileira e concluiu, portanto, que era hora de voltar. Afinal, ela já havia aprendido que, do ponto de vista institucional, avançamos muito desde 1989, e queria se debruçar agora sobre o mais importante: os resultados de toda essa evolução para os alunos. Voltando para casa, ela rapidamente abriu *sites* de estatísticas educacionais para avaliar os resultados nas três dimensões importantes para os estudantes: acesso, fluxo e aprendizado.

Sem acesso à escola, não há educação escolar possível. Portanto, a primeira estatística que Maria examinou foi o número de crianças e jovens matriculados na escola, assim como a proporção de cada faixa etária matriculada no nível escolar adequado. O gráfico 6 mostra a matrícula total nas escolas brasileiras de 1988 a 2017. O crescimento de quase 10 milhões

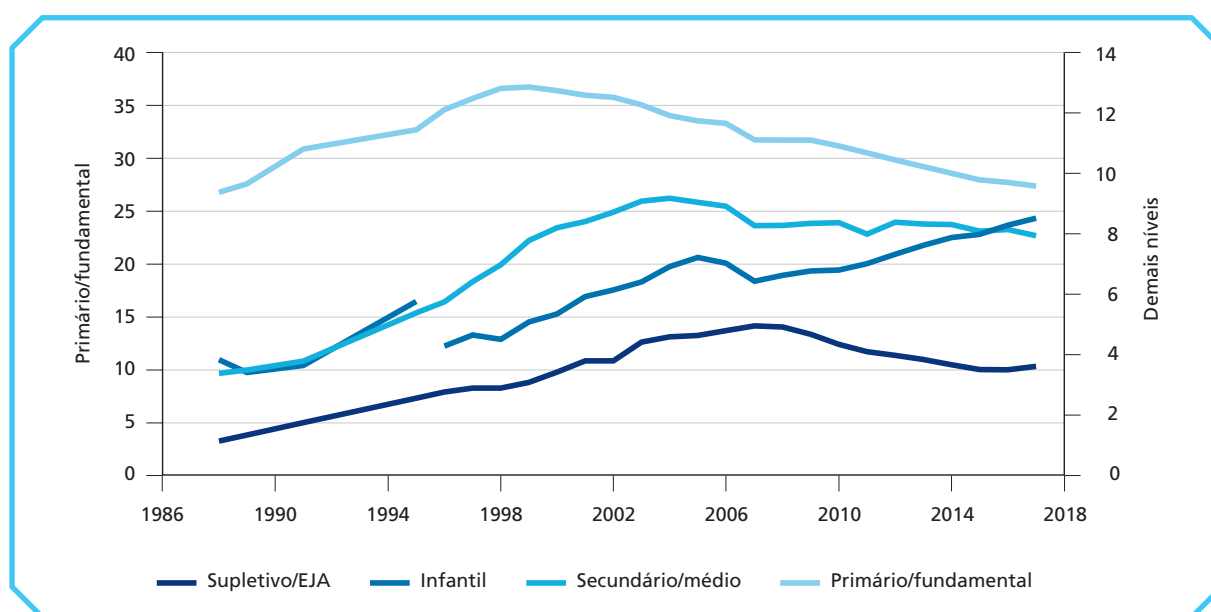
TEXTO para DISCUSSÃO

de alunos em dez anos, de 1988 a 1998, responde tanto ao aumento do número de crianças no Brasil nesse período quanto ao aumento na proporção de crianças escolarizadas. Não deixa de impressionar que, em uma década, as escolas brasileiras acrescentaram um número de crianças equivalente à população total de Portugal. A queda posterior responde exclusivamente às mudanças demográficas, principalmente à queda da fecundidade, e à melhoria do fluxo escolar.

GRÁFICO 6

Total de matrículas por nível (1988-2017)

(Em milhões)



Fonte: Estatísticas do século XX/IBGE, sinopses estatísticas da educação básica/Inep e Brasil (2003). Disponível em: <<https://seculoxx.ibge.gov.br/>>; e <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Obs.: EJA – Educação de Jovens e Adultos.

O pico de matrícula no ensino médio ocorreu mais tarde, em 2004, quando alcançou mais de 9 milhões de jovens. O Brasil conseguiu aumentar o número de alunos no ensino em um valor que equivale à população da Nova Zelândia. Este aumento respondeu quase que exclusivamente às melhorias de fluxo decorrentes da queda das taxas de repetência. A matrícula no ensino infantil, por sua vez, continuou a subir em decorrência da incorporação de crianças cada vez mais jovens nesta modalidade de ensino – política fundamental em

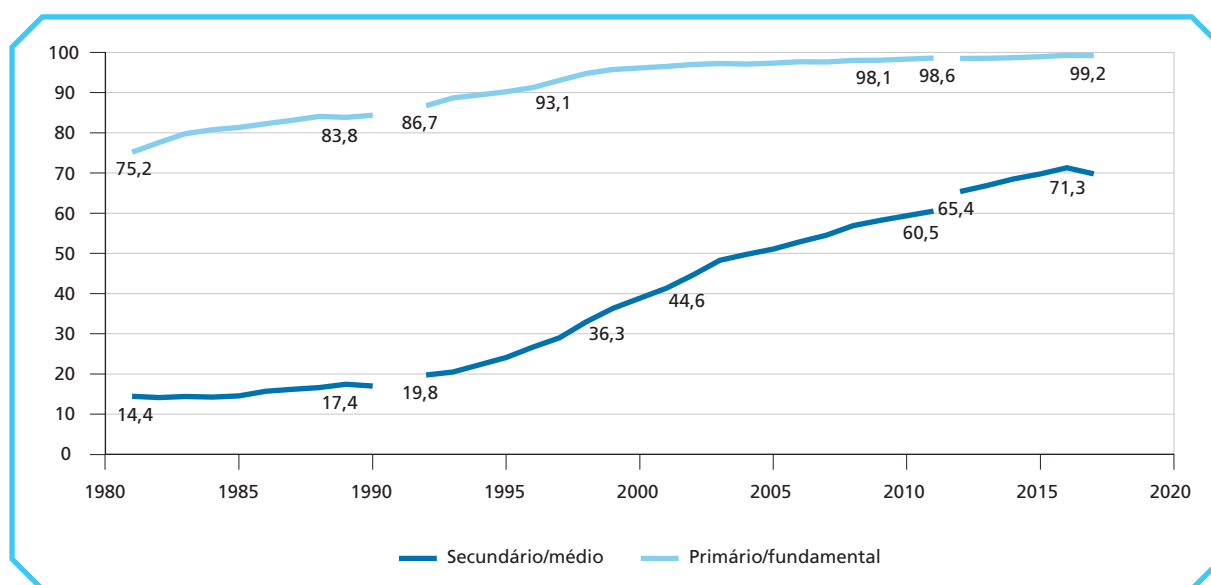
função da curva de Heckman.⁶ A regularização do fluxo no ensino regular levou a uma queda na procura por EJA, cuja matrícula caiu em mais ou menos 1 milhão de alunos nos últimos dez anos.

O gráfico 7 mostra o acesso em termos de proporção. Estes dados provêm da PNAD e não de registros administrativos, mas contam a mesma história que os dados no gráfico 6. Há um aumento da proporção de crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental de 84% para essencialmente 100%. O grosso deste aumento aconteceu até o final da década de 2000.

GRÁFICO 7

Taxa de matrícula líquida (1981-2017)

(Em %)



Fonte: PNAD e PNAD Contínua.

Já no ensino médio o aumento foi de 17% para 71%. Parece um erro de digitação, mas este impressionante aumento é fruto da melhoria nas taxas de fluxo que serão mostradas a seguir, além, é claro, do aumento na oferta para receber estes novos jovens (uma Nova Zelândia de jovens adicionais).

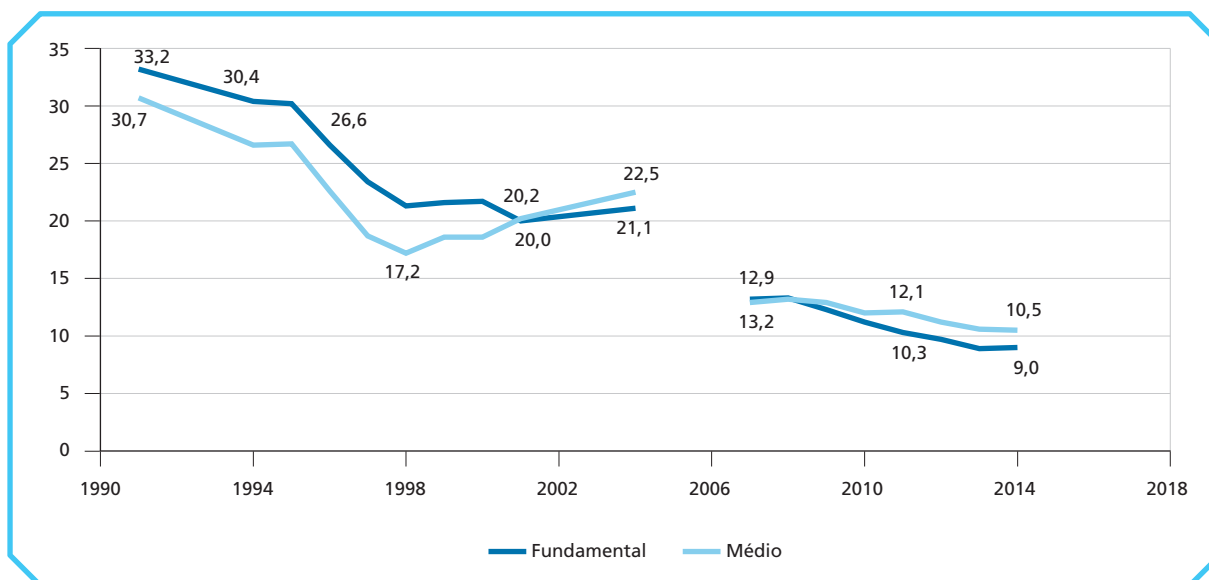
6. A curva de Heckman se refere a uma relação entre a idade e o custo-benefício de investimento naquela idade. Ela mostra que os retornos sociais do investimento na primeira infância são muito maiores que retornos de investimentos em outras idades. Disponível em: <<https://heckmanequation.org/resource/the-heckman-curve/>>.

TEXTO para DISCUSSÃO

Uma vez que uma criança entra na escola ela deve progredir de série em série (ou, na nomenclatura de hoje, de ano em ano). Chamamos de fluxo escolar o conjunto de taxas que regulam a progressão das crianças. O fluxo das escolas brasileiras já foi uma vergonha mundial e ainda hoje permanece um desafio. O gráfico 8 mostra as taxas de repetência médias para os ensinos fundamental e médio de 1991 até 2014. São duas séries calculadas usando metodologias um pouco diferentes. A série de 1991 a 2004 foi calculada usando um método chamado Profluxo, que corrige os dados das escolas, reclassificando a maior parte das evasões como repetências. A série de 2007 a 2014 foi calculada usando diretamente os dados de dois censos escolares subsequentes.

GRÁFICO 8

Taxa de repetência média (1991-2014)
(Em %)



Fonte: Brasil (2003) e indicadores educacionais/Inep. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>>.

O avanço não é pequeno. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO),⁷ taxas de repetência superiores a 30% hoje só se encontram em alguns países africanos como o Mali ou Benim, mas mesmo taxas próximas de 10%

7. Disponível em: <<http://data.uis.unesco.org/>>.

são extremamente altas. A porcentagem de crianças que não progridem de uma série para a próxima normalmente não ultrapassa 1% em países da Europa, sendo 0,4% na Alemanha e 0,2% na Finlândia. A França com seus 2% é considerada um país com problema em termos de repetência. Na América Latina, 1% dos alunos mexicanos, 3% dos peruanos e 4% dos chilenos e uruguaios são repetentes. Apenas a Argentina sofre com taxas próximas às nossas: 11%. O vírus da pedagogia da repetência, embora tenha perdido espaço, ainda está muito presente e continua a infestar as mentes de professores, pais e políticos brasileiros.

Um indicador comum (e relativamente fácil de calcular) do desastre acadêmico causado por taxas de repetência altas é a distorção idade-série. Este indicador mostra a proporção de alunos matriculados em uma dada série (ou ano, na terminologia atual) cuja idade é superior à idade adequada para aquela série. No início da década de 1990, a distorção idade-série se aproximava da universalidade, com proporções em torno de 65% para o fundamental e 73% para o médio.

A principal consequência dessas taxas é a desmotivação e o eventual abandono da escola por crianças muito antes de terem completado a trajetória educacional desejada. Outra consequência são salas de aula tão heterogêneas em termos de idade que não existe nenhuma metodologia adequada a todas as crianças que delas fazem parte. “É mesmo impossível estimar o estrago causado pela pedagogia da repetência”, resmunga Maria.

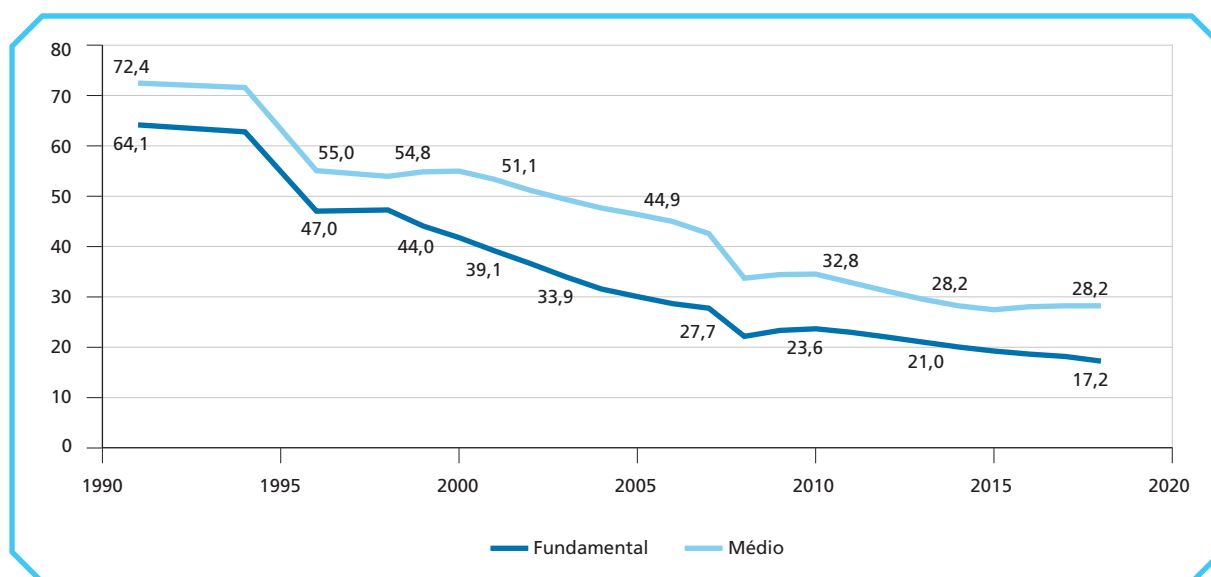
Os dados mostrados no gráfico 9, portanto, são ótimas notícias – afinal, a proporção de alunos cursando a série na idade errada despencou mais de 40 pontos percentuais (p.p.) nos ensinos fundamental e médio. A notícia ruim é que ainda hoje a taxa de distorção idade-série é superior a 17% no fundamental e superior a 28% no ensino médio. Ou seja, a batalha contra a pedagogia da repetência está longe de estar ganha.

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 9

Taxa média de distorção idade-série (1991-2018)

(Em %)



Fonte: Estatísticas do século XX/IBGE e indicadores educacionais/Inep. Disponível em: <<https://seculoxx.ibge.gov.br/>>; e <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>>.

Finalmente, os alunos devem mostrar que aprenderam. Conforme dito anteriormente, o Brasil mede aprendizado de conteúdos (também chamado de habilidades cognitivas) desde 1995 quando a primeira prova do Saeb com base na TRI foi a campo. Desde 1990, o Brasil também participa do Pisa, que é um sistema de avaliação com base em uma prova trianual que países podem usar para comparar o aprendizado de seus alunos.

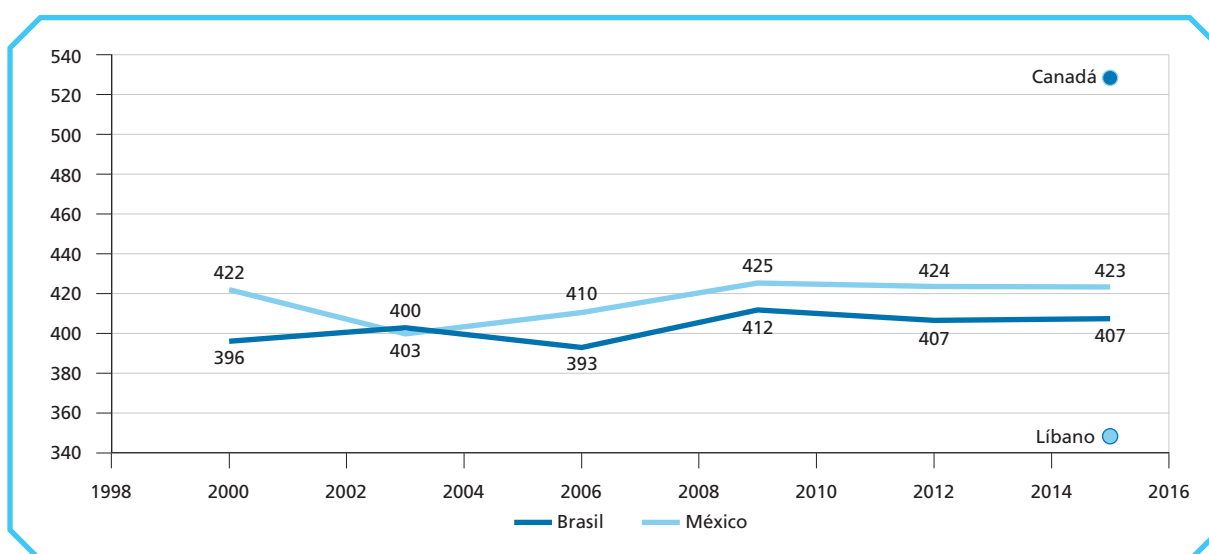
Os exames de proficiência padronizados com base na TRI, no entanto, têm suas limitações. A primeira, óbvia, é que, embora avaliem de modo razoável o domínio de habilidade cognitivas, não avaliam as habilidades não cognitivas, cruciais tanto para o futuro de cada indivíduo quanto para a produtividade de firmas e do país. Outra limitação é que há um *trade-off* entre precisão e cansaço: provas com muitos itens são muito mais precisas, mas os alunos se cansam, o que causa uma redução na acuidade com a qual a prova mede conhecimentos. As provas não levam em conta fatores idiossincráticos – se o aluno estava em um dia bom ou ruim quando fez a prova – nem o fato de que alguns sistemas de ensino preparam alunos fortemente para fazerem provas padronizadas e outros nem tanto. Apesar destas limitações, os exames de proficiência padronizados são uma boa medida de aprendizagem de conteúdo, principalmente quando são agregados por escola, UF ou país para reduzir o efeito de fatores idiossincráticos.

Maria examinou as comparações internacionais pelo Pisa e, antes de ver os resultados, identificou uma nota de rodapé com uma característica da prova que ela não sabia: o Pisa compara o aprendizado de adolescentes de 15 anos escolarizados entre países, qualquer que seja sua série. Em países com taxas de repetência altas, como o Brasil, é fundamental entender esta característica, pois os alunos defasados também entram na amostragem (ao contrário do Saeb, cuja amostra é composta por alunos de diferentes idades na mesma série).

O gráfico 10 mostra que o Brasil avançou algo de 2000 e 2009, mas estagnou desde então. Estamos, é claro, ainda longe do país com os melhores resultados no Pisa (o Canadá),⁸ o que não chega a ser uma surpresa. O que é mais preocupante é que estamos bem abaixo de vários outros países da América Latina. O domínio de competências dos nossos alunos é significativamente inferior ao domínio mostrado pelos alunos chilenos, mexicanos, peruanos, colombianos e uruguaios. Estes resultados valem tanto para leitura quanto para matemática ou para ciências. Entre os países latino-americanos, apenas os alunos dominicanos mostram domínio de conteúdos inferior àquele mostrado pelos brasileiros. É, são mesmo resultados decepcionantes.

GRÁFICO 10

O Brasil no Pisa: proficiência em leitura (2000-2015)



Fonte: Pisa Data Explorer. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/data/>>.

8. Singapura tem notas mais altas que o Canadá, mas consideramos que não é comparável com o Brasil por ser uma cidade que é um país.

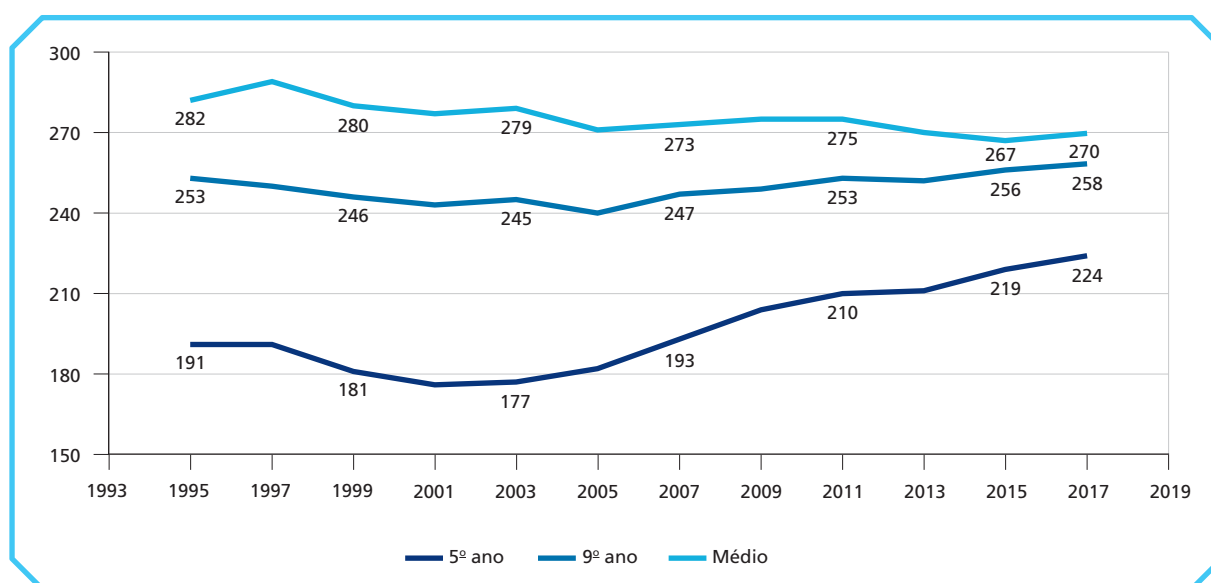
TEXTO para DISCUSSÃO

“Mas talvez esse seja apenas um resultado idiossincrático que advém de peculiaridades do Pisa como o recorte por idade e não por série”, pensa Maria enquanto passa a examinar os resultados do nosso Saeb, expostos no gráfico 11.

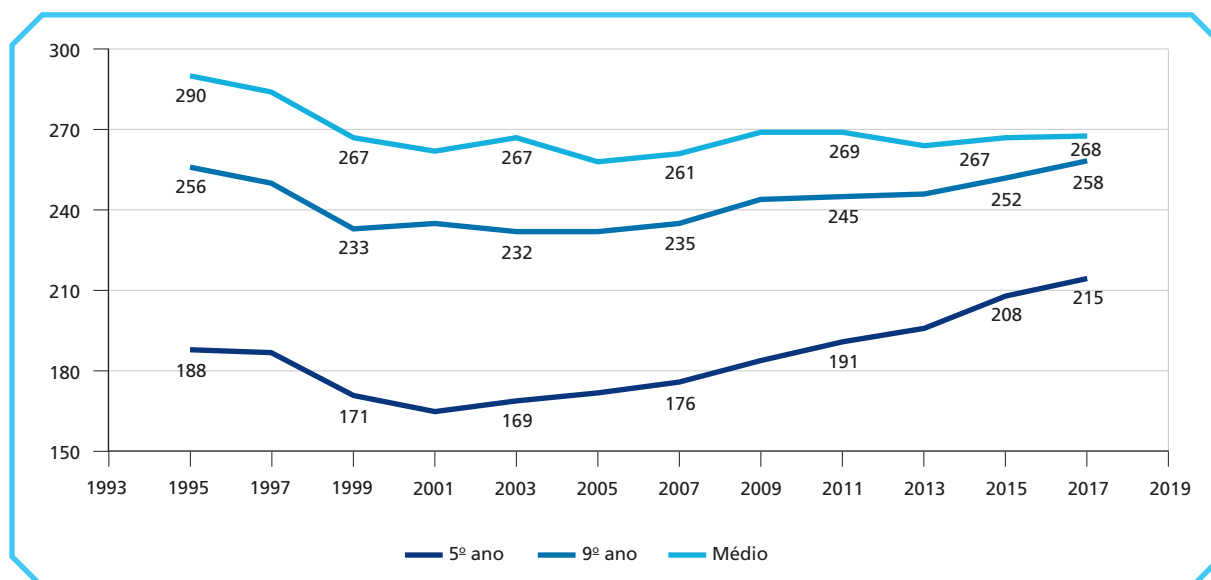
GRÁFICO 11

O Brasil no Saeb (1995-2017)

11A – Matemática



11B – Língua portuguesa



Fonte: Brasil (2007) e Saeb/Inep/MEC. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/resultados>>.

Os resultados mais animadores são para a quarta série/quinto ano. Vemos queda no nível de proficiência de 1995 até 2001 e depois uma recuperação considerável. O aumento de proficiência média entre 2001 e 2017 foi de 48 p.p. para matemática e 50 p.p. para leitura. Para se ter uma ideia de comparação, o aprendizado ao longo de todo o segundo ciclo do ensino fundamental é de 44 p.p. do Saeb. Ou seja, a melhoria nos conhecimentos é substantiva para os anos iniciais do fundamental. Temos aí uma boa notícia.

Para os anos finais do ensino fundamental, o fundo do poço foi atingido em 2005, mas depois a melhoria foi modesta e o Brasil se encontra mais ou menos no mesmo nível hoje que a 22 anos atrás. No caso do ensino médio, o fundo do poço talvez não tenha sido ainda atingido ou talvez estejamos neste momento vivendo o fundo do poço. O fato é que as médias em português e matemática em 2017 ficaram consideravelmente abaixo das médias para 1995.

A interpretação óbvia é que o sistema educacional brasileiro foi incapaz de incorporar grandes quantidades de crianças e, ao mesmo tempo, permitir que recebessem uma boa educação. Entre 1995 e 2001, a matrícula no fundamental aumentou em mais ou menos 5 milhões de crianças, e estas não eram as 5 milhões de crianças das famílias mais educógenas, mas, sim, o oposto. A partir de 2001, a pressão demográfica no primeiro ciclo do fundamental diminuiu e foi possível aumentar a qualidade do ensino, principalmente levando em conta os vultuosos aumentos de financiamento para o ensino fundamental.

Dado que a onda de novos entrantes levou um tempo para progredir no sistema educacional, os resultados nos anos finais do ensino fundamental estão um pouco defasados com relação aos dos anos iniciais e os aumentos começaram apenas a partir de 2005. Para além do fluxo e das mudanças demográficas, muito possivelmente a diminuição da pobreza infantil⁹ verificada a partir dos anos 2000 contribuiu algo para a melhoria do desempenho dos alunos nos anos iniciais – afinal, a capacidade cognitiva das crianças é prejudicada se sua alimentação é insuficiente ou se adoecem muito. Porém, estas mesmas crianças que apresentaram melhorias de desempenho nos anos iniciais veem seu rendimento estagnar ao longo de sua trajetória escolar: as notas do nono ano do fundamental não têm aumentado no

9. A proporção de crianças de 0 a 17 anos que viviam com menos de US\$ 1,9 por dia passou de 20,5% em 2004 para 7,2% em 2014, segundo a PNAD/IBGE.

TEXTO para DISCUSSÃO

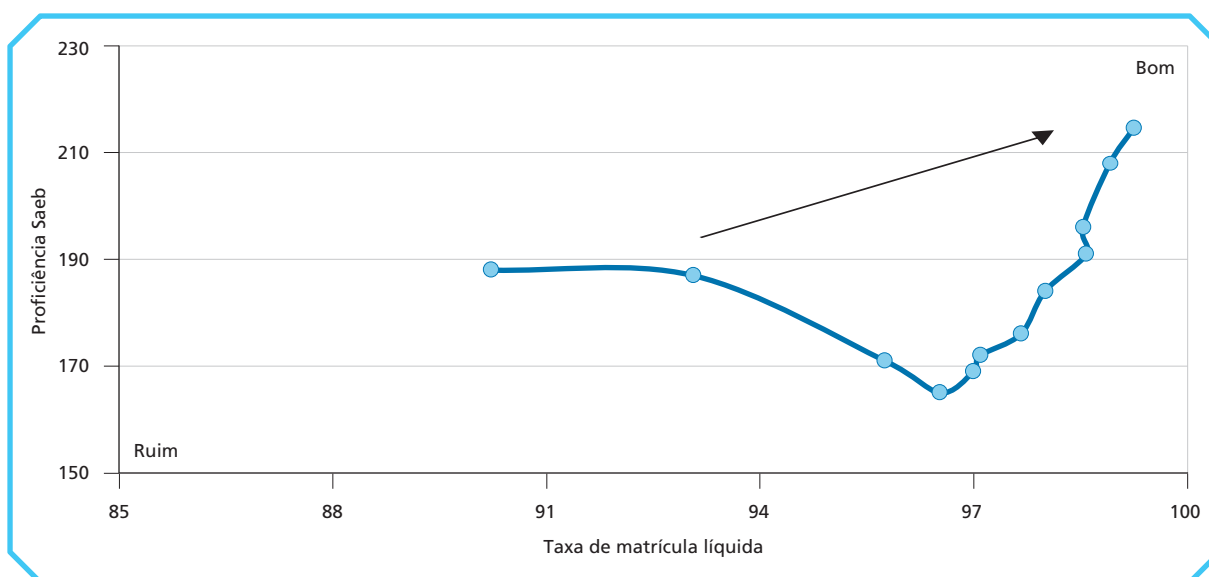
mesmo ritmo que as notas do quinto ano, e no ensino médio não houve qualquer aumento. Impressiona também o pouco ganho em proficiência entre o nono ano do fundamental e o final do ensino médio: são apenas 10 p.p. na escala Saeb contra quase 43 p.p. entre o quinto e nono ano do fundamental. Ou seja, nosso sistema educacional se torna mais falho à medida que os alunos nele progridem.

Voltando ao argumento demográfico, para examinar a universalização *versus* o aprendizado, Maria se deparou com um diagrama de fase (gráfico 12) – e ainda bem que, a esta altura, ela já tinha perdido o medo de estatísticas e gráficos. Nesse diagrama, melhorias no acesso à escola aparecem no eixo horizontal e melhorias (ou pioras) na proficiência, no eixo vertical. O canto superior direito é o melhor estado (alta matrícula, alta proficiência) e o canto inferior esquerdo, o pior (baixa matrícula, baixa proficiência). Movimentos diagonais entre os dois outros cantos (direito inferior e esquerdo superior) indicam troca de acesso por proficiência ou vice-versa.

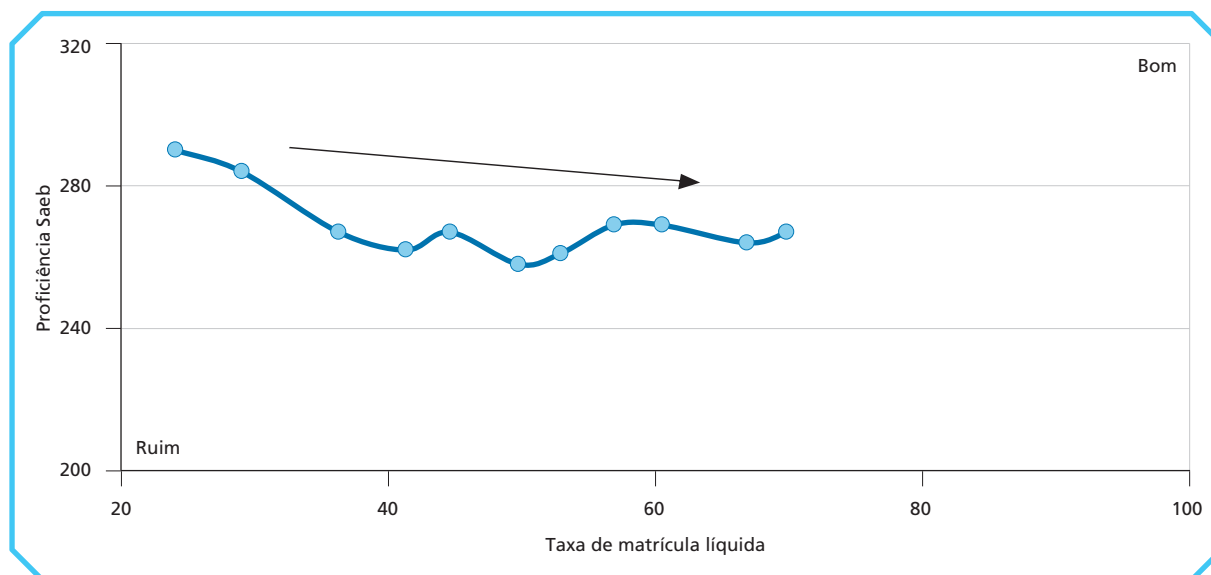
GRÁFICO 12

Diagrama de fase aprendizado *versus* taxa de matrícula (1995-2017)

12A – Fundamental



12B – Médio



Elaboração dos autores.

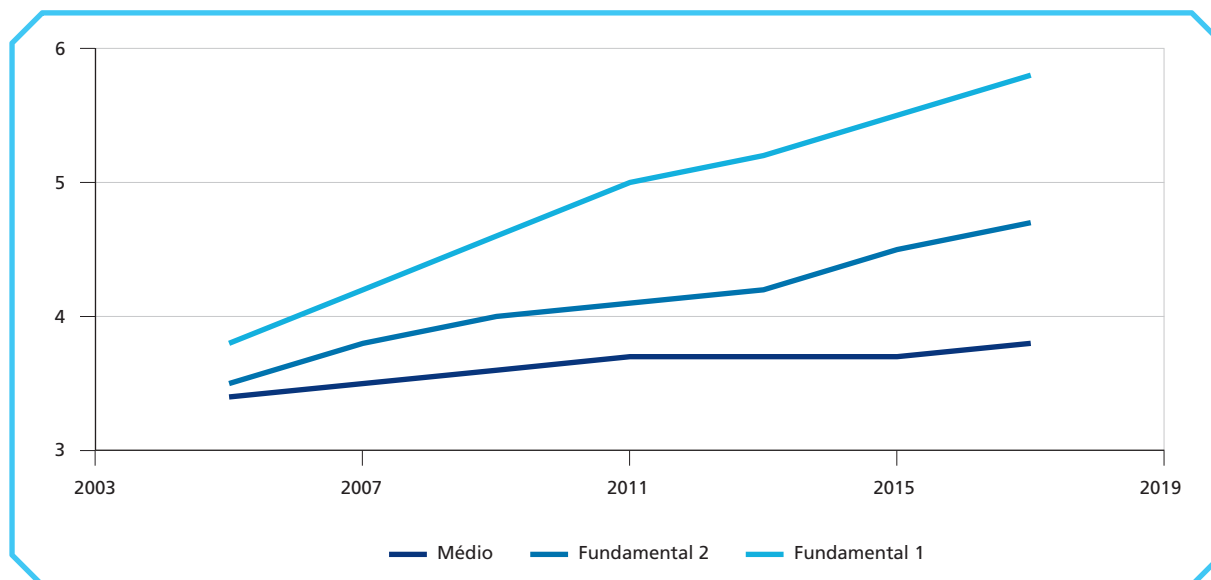
Vemos que no gráfico 12A, que representa o ensino fundamental, entre 1995 e 2001, houve um movimento para a direita e para baixo. Este movimento mostra um *trade-off* entre acesso a aprendizado. Depois, houve uma trajetória virtuosa de melhoria de acesso e de aprendizado. No ensino médio a trajetória diagonal (ou pelo menos horizontal) continua até hoje. Temos mais jovens chegando ao ensino médio, mas pouco aprendem.

Essa história é também contada pelo Ideb. O gráfico 13 apresenta o Ideb oficial do Brasil para o período 2005-2017 e mostra um bom avanço no fundamental 1, um avanço menor no fundamental 2 e quase nenhum avanço no ensino médio. "Pode ser que isso se deva às mesmas pressões demográficas que afetaram o fundamental", pensa Maria, "mas também pode ser que nosso modelo de ensino médio, com seu ensino conteudista e disperso, seja desinteressante para nossos adolescentes e os prepare mal".

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 13

Ideb (2005-2017)



Fonte: Ideb/Inep. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>.

Ou seja, nesses últimos trinta anos o Brasil alcançou várias vitórias no campo educacional, mas imensos desafios persistem. Do lado positivo, universalizamos o acesso ao ensino médio, melhoramos consideravelmente o fluxo escolar e houve ganhos expressivos no aprendizado das nossas crianças no primeiro ciclo do ensino fundamental. Do lado negativo, ainda sofremos com taxas de repetência elevadas para padrões internacionais e nossas crianças aprendem menos que as crianças nas escolas de quase todos os nossos vizinhos (inclusive em países mais pobres que o Brasil, como a Colômbia e o Peru). E então, Maria, o que podemos fazer?

4 E AGORA, MARIA? APONTAMENTOS PARA A MELHORIA DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Maria percebeu que muito foi feito nas últimas décadas e, sim, tivemos ganhos importantes para os estudantes, primordialmente em acesso e fluxo escolares, mas temos ainda um grande atraso educacional, principalmente a partir dos anos finais do ensino fundamental. Em contrapartida, os indicadores de aprendizagem dos primeiros anos do ensino fundamental mostram que é possível obter resultados positivos sem rupturas na organização do setor, como as que são sugeridas por propostas de distribuição de *vouchers*

educacionais ou de federalização da educação. A história visitada por Maria indica que os preceitos constitucionais sobre educação estão no caminho certo, mas que precisamos ainda de muitos esforços para transformá-los em um sistema educacional de excelente qualidade. Precisamos melhorar e aclarar competências federativas, aprimorar e democratizar o financiamento, investir nos professores e aperfeiçoar o currículo e o sistema de avaliação.

Maria já entendeu que o governo federal não pode melhorar diretamente os resultados de uma política descentralizada, mas pode e deve aprimorar os processos que levam a isto. E que processos são estes? Maria nota claramente três: coordenação, financiamento e avaliação. São três meios essenciais que devem ser aperfeiçoados se quisermos também melhorar a situação dos professores em termos de formação e iniquidades salariais, além de tornar as estruturas curriculares mais voltadas ao desenvolvimento de habilidades fundamentais para a vida no século XXI.

Na seara das competências federativas, nossa secretária nacional nota que a selva federativa existente há trinta anos foi em boa medida domada e hoje há mais clareza sobre o que compete a quem na oferta educacional no país. Permanece, contudo, a dificuldade de vários municípios em lidar com a autonomia decisória em contextos de baixa capacidade estatal, enquanto para outros as decisões centrais geram engessamento e prejuízos ao funcionamento de sua rede educacional.

Em relação ao papel dos estados, a situação parece pior. Com honrosas exceções, o que se tem hoje são governos estaduais preocupados quase que exclusivamente com a gestão da própria rede sem um olhar mais estratégico sobre os resultados educacionais no seu território, o que envolveria acompanhar e apoiar as escolas municipais. É fato que precisamos considerar a heterogeneidade da participação dos estados na oferta do ensino fundamental, principalmente nos anos finais: alguns deles, como o Paraná, assumem mais de 90% das matrículas, enquanto outros municipalizaram a maior parte, caso do Ceará. Outros ainda dividem quase que igualmente com seus municípios as matrículas no território, tal como o Rio Grande do Sul. Porém, conforme pensa Maria, mais do que defender um outro modelo de descentralização, o que devemos questionar é o papel dos estados em cada um desses arranjos. Se não fizerem a oferta das matrículas, cabe a eles apoiar as gestões municipais para

TEXTO para DISCUSSÃO

que alcancem e mantenham um padrão de qualidade equitativo em todo o território estadual. E o Ideb funciona com excelente parâmetro para isso.

Por fim, voltando à União, nossa personagem identificou um cardápio extenso de intervenções na educação básica que possuem formato restrito e pouco adaptável às necessidades de cada rede. Algumas são direcionadas diretamente às escolas sem que o município/estado articule o apoio federal para sua rede como um todo, com iniciativas pouco conectadas a eventuais ações locais ou regionais, ou até mesmo às demais ações federais. Mecanismos nacionais de coordenação como a lei que fixou o piso do magistério, embora bem-intencionados, acabaram por criar estrangimentos orçamentários para estados e municípios ao fixar critérios de reajuste acima do crescimento da receita do Fundeb (CNM, 2019), que é de onde vem o dinheiro para pagar esses profissionais.

Tudo isso ainda leva a sobreposições, omissões e grande heterogeneidade nas condições de oferta e aprendizagem dos alunos. “Se uma federação intrinsecamente caracterizada por desigualdades de diversas ordens pretende entregar políticas que garantam acesso uniforme ao direito à educação em todo território nacional não basta descentralizar recursos”, reflete Maria. “Há que se investir em uma estrutura de coordenação que possa organizar as atividades atribuídas a cada ente federativo na busca de um objetivo comum, definindo parâmetros de qualidade, zelando para seu implemento e fornecendo apoio técnico e financeiro àqueles com mais dificuldade para cumprir a parte que lhe cabe no todo”.

Examinando os instrumentos que podem ser mobilizados para melhorar essa coordenação, Maria se defronta com uma pauta estruturante em tramitação na Câmara dos Deputados – a criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE). De fato, esta é uma discussão antiga, debatida no país desde o Manifesto da Educação Nova de 1932, ocasião em que já se percebia a necessidade de ter alguém olhando para os resultados educacionais da nação como um todo e não só nos territórios estaduais como ocorria na República Velha. O SNE foi enfim inserido no texto constitucional em 2009, não como um fim em si mesmo, mas com o objetivo de articular as ações para alcance das metas do PNE. Portanto, o PNE – e seus desdobramentos em planos estaduais e municipais de educação – é o que dá sentido e direção às relações intergovernamentais no âmbito do SNE.

O foco das propostas legislativas relativas à regulamentação do SNE está em dar substância ao regime de colaboração e à cooperação federativa, com papel destacado para a União como condutora desse processo. Segundo Licio e Pontes (2020), a principal inovação institucional comum a essas propostas consiste na criação de uma instância nacional de pactuação federativa que discuta a implementação da política e cujas decisões vinculem a atuação dos entes federativos, buscando dar significado e segurança jurídica às relações entre gestores de diferentes níveis de governo. Mais ainda, segundo o pensamento de Maria, esses espaços podem ampliar ambientes de diálogo entre as três esferas de governo, visto que parte das comissões intergovernamentais já criadas pelo MEC ou tem caráter protocolar, como a que discute os parâmetros do Fundeb, ou não conta com a participação de estados e municípios, caso do Conselho Deliberativo do FNDE.

Mas montar uma nova instância de debate pareceu à Maria uma maneira de burocratizar ainda mais uma política já cheia de comissões. Assim, para ela, parece mais adequado pensar em uma única instância, com legitimidade para tratar de todos os temas afetos à educação básica, composta pelos três níveis de governo, dado que os representantes não governamentais já contam com espaços nos conselhos e fóruns de educação. Tal instância – que teria competências mais amplas e, portanto, assumiria as funções das que já existem de maneira setorializada – poderia congrega não só os gestores da educação mas também da fazenda ou planejamento, a fim de não deixar apenas para o secretário de educação a incumbência de assumir ou não determinados compromissos onerosos, sob pena de serem inexecutáveis.

Nos projetos do SNE em tramitação, cabe a essa instância pactuar critérios para as transferências voluntárias, de caráter supletivo, por parte da União e dos estados, além de definir o CAQ como parâmetro para pautar estas mesmas transferências. Há propostas que buscam privilegiar nestas transferências as iniciativas que promovam a colaboração e cooperação entre os entes e que, portanto, agreguem a perspectiva do território, como os consórcios intermunicipais e os Arranjos do Desenvolvimento da Educação.¹⁰ Essas formas institucionais colaborativas facilitariam não só a compra de merenda e a contratação de transporte escolar em regiões metropolitanas, mas também a realização de concurso único

10. Forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico (Brasil, 2012).

TEXTO para DISCUSSÃO

para atrair candidatos com maior qualificação, a contratação de formação inicial e continuada de docentes ou mesmo a execução de processos de avaliação do rendimento escolar. Maria achou muito relevantes as competências da instância de pactuação apontadas pelos projetos do SNE, de fato elas iam direto ao ponto ao tratar sobre quais parâmetros queremos alcançar e como podemos fazer isso juntos.

Na percepção de Maria, a discussão sobre um SNE precisa se pautar pela promoção de ações que ampliem um diálogo coordenado, que viabilize a função supletiva da União sem gerar uma centralização decisória impeditiva da experimentação e da criatividade por parte de estados e municípios. Experiências como a do Ceará mostram que é possível obter resultados educacionais muito positivos mesmo com recursos limitados. Todavia, para que esta experimentação possa beneficiar as crianças que moram em estados e municípios que não são aqueles onde os gestores sejam agraciados pela criatividade, é importante que haja aprendizado. Municípios e estados inovadores precisam de bons mecanismos para compartilhar suas experiências entre si e também com aqueles que pouco inovam. A União pode contribuir no desenho dessas ferramentas de difusão de experiências e ferramentas de gestão, assim como no estímulo à sua utilização.

Nesse esforço de cooperação federativa, a discussão sobre financiamento é essencial. Como gestora municipal no passado, Maria sabe que ter ou não ter dinheiro faz toda a diferença em levar adiante uma política educacional. Por mais que dinheiro não seja tudo em educação, ela tem conhecimento de que, sem financiamento adequado, pouco se pode fazer. O principal mecanismo de financiamento da política, o Fundeb, foi redesenhado em 2020. Examinando o desenho da versão vigente até então, Maria tinha notado com clareza três limitações. Primeiro, mesmo sendo um instrumento altamente distributivo, ainda persistiam grandes discrepâncias. O mesmo valor *per capita* era repassado para todas as redes de um mesmo estado, em um contexto de diferenças grandes na capacidade de financiamento dos municípios dentro da mesma UF. Como 75% da cota-parte fica no município no qual o ICMS foi arrecadado, aqueles para os quais o destino sorriu (na forma de uma fábrica grande lá disposta ou de *royalties* das petrolíferas) ganhavam muito mais que os outros. Uma segunda limitação do antigo Fundeb é que o único incentivo ao desempenho era o aumento da matrícula. O nível de financiamento de cada rede dependia de fatores como sua arrecadação ou cota-parte do ICMS ou FPM e número de alunos matriculados, mas não de

quão bem cada rede empregava os recursos que recebia. Não havia qualquer tipo de incentivo financeiro para que bons resultados se ampliassem. E, por último, o antigo Fundeb era pró-cíclico. Ao relacionar os gastos em educação com a arrecadação de impostos no mesmo ano, o Fundeb aumentava gastos em tempos bons e os retraía em tempos ruins. “Talvez seja difícil modificar as contribuições municipais e estaduais (ICMS, FPM e FPE) para que não sejam tão pró-cíclicas, mas deve ser possível fazer isso usando a contribuição federal”, pensou Maria.

Ao analisar o desenho do novo Fundeb, aprovado pela EC nº 108/2020, Maria ficou otimista, pois encontrou nele mecanismos que dialogam com boa parte das limitações do Fundeb original. Ampliou-se para 23% a contrapartida da União para a educação básica, o que na prática implicou expandir sua complementação de R\$ 15,8 bilhões para R\$ 36,5 bilhões (Callegari e Hoogerbrugge, 2020). Os primeiros 10% aportados pela União seguem o critério de distribuição original, ou seja, vão para os estados com menor valor aluno/ano. A parte extra, adicionada como contrapartida da União (13%), será implementada progressivamente até 2026, alocada de duas formas. A maior parte (10,5%) visa à redução das diferenças do gasto por aluno nas redes independentemente do seu estado de origem – tendo como referência não o valor aluno/ano fixado no Fundeb, mas o valor aluno/ano total considerando também as outras receitas vinculadas à educação não incluídas no fundo (impostos e taxas municipais, por exemplo). O restante (2,5%) será distribuído para as redes que cumprirem determinadas condições e alcançarem indicadores de atendimento, aprendizagem e redução de desigualdades.

Além do Fundeb finalmente ter se tornado um mecanismo permanente, Maria ficou satisfeita, por um lado, ao ver que sua nova versão ampliou não só o total alocado no fundo mas também a sua capacidade redistributiva, com a destinação extra de recursos a municípios com menor capacidade econômica de fazer frente às suas demandas educacionais. A questão do incentivo financeiro para ampliação da qualidade da oferta com base no alcance de resultados também avançou. Maria já tinha visto a utilização de incentivo similar na experiência de coordenação federativa implementada pelo estado do Ceará com vistas à alfabetização na idade certa. Ela e tantos outros colegas gestores da educação sempre tinham admirado esta experiência e viram com bons olhos sua adoção, ainda que residual, pelo novo Fundeb – um bom modo, afinal, de fortalecer a relação entre coordenação federativa e financiamento.

TEXTO para DISCUSSÃO

Por outro lado, Maria lamenta que o novo Fundeb não tenha incorporado mecanismos que pudessem atenuar seu caráter pró-cíclico. Para suavizar o efeito dos movimentos cíclicos da economia no montante total arrecadado, Maria considera que uma possibilidade seria trocar um fundo anual por um fundo que seja uma média móvel de cinco anos. A média móvel reduz a volatilidade do financiamento: em períodos de expansão, promove a utilização dos recursos abaixo do total arrecadado; já em momentos de retração, o Fundeb elevaria o gasto para patamares acima do que a economia produziu. O resultado seria um financiamento muito mais estável da educação.

Além da coordenação federativa e do financiamento, o terceiro processo por meio do qual a esfera federal tem condições de assumir o papel de regente da orquestra educacional é a avaliação. Há grande consenso em torno do fato de que temos um sistema de avaliação educacional ímpar no Brasil, mas que ele deveria ser mais próximo da sala de aula. Apesar da expressiva qualidade técnica dos itens, da alta frequência e desagregação das avaliações, há escassez em termos de devolutivas pedagógicas. O excelente sistema de avaliação do Inep oferece relativamente pouca orientação para uma diretora de escola ou um professor diante de falhas de aprendizado de seus alunos. Nos locais onde essa orientação existe, como no Ceará, ela é fruto mais de avaliações dos próprios estados que das avaliações do Inep.

Maria pensa que, se um gestor educacional pudesse ter informações detalhadas sobre as lacunas de aprendizado dos seus alunos em cada uma das suas escolas, certamente poderia desenhar programas de formação muito mais eficazes que os programas genéricos aos quais tem acesso até hoje. Aliás, o próprio governo federal poderia auxiliar nisto, identificando as principais fragilidades e organizando processos formativos que as contemplem. Mas como podemos fazer isso? Em princípio, há dois caminhos. Uma possibilidade é que o próprio Inep faça essas avaliações. Isso, no entanto, levaria o instituto a envolver-se em ações que lhe são relativamente estranhas, uma vez que cada avaliação desencadearia comunicações altamente descentralizadas com cada escola sobre as lacunas de aprendizado de seus alunos. “Não é impossível, mas não é muito alinhado com o que o Inep vem fazendo até hoje”, pensa Maria. Então ela percebe que a coordenação federativa pode auxiliar na construção de um outro caminho: um sistema descentralizado de avaliações. O Inep incentivaria, mediante assistência técnica e disponibilização fácil do banco de itens, estados e municípios a montarem seus

próprios sistemas de avaliação – obviamente articulados aos próprios sistemas do instituto. Dezenove estados já contam com sistemas de avaliação próprios, muitos dos quais estão na mesma escala de proficiência do Inep. Em alguns casos, os resultados são usados para treinamento ou bonificações de professores.

Essas avaliações poderiam também contribuir para o exame da implementação das bases curriculares voltadas mais às habilidades e menos ao conteudismo, inclusive no que se refere às habilidades não cognitivas, ou *soft skills*, hoje tão ou mais valorizadas no mercado de trabalho do que as habilidades cognitivas *strictu sensu*. A escola é um dos lugares onde tais habilidades devem ser desenvolvidas. “Afinal, quem aprende a entregar o dever de casa na hora fará o mesmo com o projeto para a firma de engenharia; quem aprende a tratar os colegas da escola com respeito fará o mesmo com os colegas de trabalho”, reflete a secretária.

“Puxa!”, pensa ela, “com uma boa articulação entre coordenação, financiamento e avaliação, a esfera federal pode fazer muita coisa para melhorar a vida dos alunos e professores: estabelecer bases curriculares flexíveis, que contemplem também habilidades não cognitivas, diminuir as iniquidades das condições salariais dos professores por meio de uma complementação mais equitativa via Fundeb, construir processos formativos que se direcionem às lacunas de aprendizado em sala de aula e mensurem as competências desenvolvidas pelos estudantes e estimular trocas de boas experiências entre municípios e estados. Ademais, quem sabe a articulação desses três eixos seja também capaz de atenuar os interesses corporativos em torno do vestibular, interesses estes que dificultam deixar de lado o paradigma do conteudismo. É, há muito ainda a ser feito, mas temos condições para isto” – conclui Maria enquanto veste o pijama e se despede do dia intenso de aprendizado.

Ela se deita, fecha os olhos e assim nos despedimos de nossa personagem. Para nós, a história de Maria acaba aqui. Sua viagem ao passado constitui parte do que chamamos de história da educação no Brasil, mas seu interesse por estudar o que já foi feito, examinar os resultados e prospectar caminhos de aprimoramento não é mera ficção: consiste em tudo aquilo que permite à gestão pública avançar para que, em uma próxima viagem no tempo, levemos Maria a cenários educacionais marcados por muito aprendizado.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, M.; LICIO, E. Papel da União na coordenação federativa da política de educação básica. In: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

BANCO MUNDIAL. **Reformando o financiamento da educação no Brasil**: um guia para aumentar eficiência e equidade. Brasília: Banco Mundial, abr. 2019.

BARRETO, E. S. de S. Políticas de formação docente para a educação básica no Brasil: embates contemporâneos. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20, n. 62, p. 679-701, jul./set. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>.

_____. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Brasília: MEC/SEF, 1997. 126 p.

_____. Secretaria de Educação Fundamental. **Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado**. Brasília: MEC/SEF, 1999. v. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3knb9Ls>>.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **A educação no Brasil na década de 90**: 1991-2000. Brasília: Inep/MEC, 2003. 264 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3gnULrO>>.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Saeb 2005**: primeiros resultados – médias de desempenho do Saeb/2005 em perspectiva comparada. Brasília: Inep/MEC, fev. 2007. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados/SAEB1995_2005.pdf>.

_____. Ministério da Educação. Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 10, 24 jan. 2012. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/308ZXdR>>.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 1, 26 jun. 2014. Seção 1.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2016.

CALLEGARI, C.; HOOGERBRUGGE, L. **Desafios da regulamentação do novo Fundeb**: elementos para qualificação do debate público sobre os desdobramentos da Emenda Constitucional 108/2020. [s.l.]: Todos pela Educação, set./2020. (Nota Técnica). Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/543.pdf?1215765437>.

CASTRO, J. A. de; DUARTE, B. C. **Descentralização da educação pública no Brasil**: trajetória dos gastos e das matrículas. Brasília: Ipea, ago. 2008. (Texto para Discussão, n. 1352).

CASTRO, J. A. de; SADECK, F. **Financiamento do gasto em educação das três esferas de governo em 2000**. Brasília: Ipea, jun. 2003. (Texto para Discussão, n. 955).

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Nota técnica nº 4/2019**. Brasília: CNM, 7 fev. 2019. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_04_2019_piso_salarial_magist%C3%A9rio_2019.pdf>.

CRUZ, T. *et al.* **Novo Fundeb**: prós e contras das propostas em debate. [s.l.]: BID, set. 2019. (Nota Técnica, n. 1745).

LICIO, E.; PONTES, P. O Sistema Nacional de Educação e suas instâncias de pactuação. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

MELLO, G. N. de. **Currículo da educação básica no Brasil**: concepções e políticas. São Paulo: CEESP, 2014. Disponível em: <http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2015/09/guimar_pesquisa.pdf>.

NOGUEIRA, M. A. A categoria “família” na pesquisa em sociologia da educação: notas preliminares sobre um processo de desenvolvimento. **Revista Inter-Legere**, v. 1, n. 9, p. 156-166, jul./dez. 2011.

PELIANO, A. M. M. **Quem se beneficia dos programas governamentais de suplementação alimentar**. Brasília: Ipea, nov. 1990. (Texto para Discussão, n. 205).

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 12, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141991000200002>.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien: UNESCO, 1990. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por>.

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Matheus Tojeiro da Silva (estagiário)

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA