



# A EDUCAÇÃO NO BRASIL

**UMA PERSPECTIVA INTERNACIONAL**

Publicado originalmente pela OCDE em inglês sob o título: *Education in Brazil: an international perspective* © OECD 2021 (<https://doi.org/10.1787/60a667f7-en>)

Esta tradução não foi elaborada pela OCDE e não deve ser considerada uma tradução oficial da OCDE. A qualidade da tradução e sua coerência com o texto no idioma original da obra são de exclusiva responsabilidade do autor ou autores da tradução. Caso haja qualquer discrepância entre a obra original e a tradução, apenas o texto da obra original deverá ser considerado válido.



# A EDUCAÇÃO NO BRASIL

**UMA PERSPECTIVA INTERNACIONAL**

# APRESENTAÇÃO



## Sobre o Todos Pela Educação

O Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, plural e suprapartidária, fundada em 2006. Com uma atuação independente e sem receber recursos públicos, nosso foco é contribuir para melhorar a Educação Básica no Brasil. Para isso, desenvolvemos ações visando ampliar o senso de urgência para a necessidade de mudanças na Educação, produzimos conhecimento com o objetivo de apoiar a tomada de decisão das diferentes esferas do poder público e articulamos junto aos principais atores para efetivar as medidas que podem impactar os rumos da Educação. Além disso, monitoramos crítica e continuamente os indicadores e as políticas educacionais do País.



TODOS  
PELA  
EDUCAÇÃO

## **EXPEDIENTE**

### **TRADUÇÃO**

**Todos Pela Educação**

### **COORDENAÇÃO**

**Priscila Cruz**

**Presidente-Executiva**

**Olavo Nogueira Filho**

**Diretor-Executivo**

**Gabriel Barreto Corrêa**

**Líder de Políticas Educacionais**

### **APOIO TÉCNICO**

**Guilherme Freitas**

### **COORDENAÇÃO EDITORIAL**

**Priscilla Cabral**

**Líder de Comunicação e Mobilização**

**Bruna Rodrigues**

**Analista de Comunicação**

### **ARTE E DIAGRAMAÇÃO EXTERNA**

**Maria Fernanda Gama**

### **REVISÃO EXTERNA**

**Paula Bosi**

### **TRADUÇÃO EXTERNA**

**Marília Aranha**

**Créditos da imagem da capa: Freepik.com**

# PREFÁCIO



A Educação foi fundamental para o desenvolvimento social e econômico brasileiro na primeira década do milênio. Taxas de matrícula mais altas em todos os níveis de ensino, a redução das desigualdades no acesso e a queda nas taxas de analfabetismo significam que os jovens que entram no mercado de trabalho possuem uma formação muito superior do que as gerações anteriores. Entretanto, nos últimos anos, o crescimento econômico e o avanço social estagnaram e, em alguns casos, retrocederam. Mais recentemente, a pandemia da Covid-19 trouxe severo sofrimento humano ao Brasil e mergulhou a economia em outra recessão ainda mais profunda. Os efeitos sociais e econômicos da pandemia atingiram mais duramente os indivíduos e as comunidades mais vulneráveis, aumentando os riscos de pobreza e exacerbando as desigualdades.

Para que a Educação auxilie na recuperação do País, o progresso alcançado nas últimas décadas preci-

sa não apenas ser sustentado, mas também acelerado. Os desafios enfrentados pelo Brasil são significativos e exigem esforços redobrados e contínuos, com os recursos necessários, para melhorar a *qualidade* e a *equidade* do atendimento escolar, juntamente com as medidas imediatas para mitigar os efeitos da crise da Covid-19. Nosso relatório fornece sugestões para os formuladores de políticas sobre como enfrentar esse desafio.

A publicação foi elaborada pela OCDE, a pedido das organizações brasileiras Todos Pela Educação e Instituto Sonho Grande, que forneceram informações valiosas sobre o contexto do País e seus avanços na formulação de políticas.

O relatório foi desenvolvido com base em dados sobre a Educação no Brasil, em comparação com outros países, utilizando-se, em particular, da extensa gama de informações coletadas pela OCDE. As experiências de outros países e como eles enfren-

taram desafios semelhantes aos do Brasil, além de *insights* obtidos a partir de consultas com especialistas nacionais, também serviram de subsídio para o documento. O relatório analisa todo o sistema educacional, desde a Educação Infantil até o Ensino Superior, e o compara com os países da OCDE e outras economias emergentes comparáveis, com foco em:

- ◆ Acesso e atendimento escolar;
- ◆ Resultados de aprendizagem e mercado de trabalho;
- ◆ Alocação, uso e eficiência de recursos financeiros, humanos e materiais;
- ◆ Gestores escolares, professores e ensino;
- ◆ Clima escolar e bem-estar dos alunos.

O relatório destaca os muitos aspectos positivos do sistema educacional brasileiro, identifica os principais desafios adiante e oferece considerações de políticas públicas para o futuro.

Espero que este relatório auxilie o Brasil na construção de um sistema educacional mais robusto e equitativo, capaz de moldar o futuro do País e ajudar os brasileiros a realizar seus sonhos. A OCDE está pronta para apoiar o Brasil nesse esforço.

### **ANDREAS SCHLEICHER**

**Assessor Especial em Política Educacional da Secretaria Geral  
Diretor de Educação e Habilidades**

# AGRADECIMENTOS



Este relatório foi financiado pela Fundação Telles e desenvolvido em estreita cooperação com o Todos Pela Educação e o Instituto Sonho Grande, cujas equipes forneceram orientação e apoio valiosos durante todo o processo. Em particular, a OCDE gostaria de transmitir seus sinceros agradecimentos a Priscila Cruz, Olavo Nogueira Filho, Gabriel Corrêa, Caio Sato, Guilherme Freitas, Priscilla Cabral, Bruna Rodrigues e Cristina Duarte, do Todos Pela Educação, bem como a Clara Schettino e Helena Lima, do Instituto Sonho Grande. Gostaríamos, também, de agradecer o Ministério da Educação e o Ministério das Relações Exteriores, por seu apoio.

Expressamos nossa gratidão aos especialistas em Educação que, gentilmente, compartilharam conosco seus conhecimentos, em particular, a Profa. Maria Helena Guimarães de Castro, o Prof. Francisco Soares e o Prof. Naercio Aquino Menezes Filho.

A equipe da OCDE foi liderada por Elizabeth Fordham (Secretaria da

OCDE), coordenada por Manuela Fitzpatrick (Secretaria da OCDE), e incluiu Simon Field (consultor externo), Anna Vitória Perico e Santos (Secretaria da OCDE), Caitlyn Guthrie (Secretaria da OCDE), Daniel Trujillo (ex-membro da Secretaria da OCDE) e Charlotte Mayard (ex-membro da Secretaria da OCDE). Na Secretaria da OCDE, também gostaríamos de agradecer a Richard Ruo Chen Li, Jens Arnold, Gabor Fulop, Pablo Fraser, Tarek Mostafa, Daniel Sanchez Serra, Christa Rawkins, Diana Toledo Figueroa, Estela Souto, Jean Yip, Pedro Lenin e Jacqueline Frazer, por seu apoio. A equipe gostaria de prestar seus agradecimentos também, pelo apoio e aconselhamento, a Andreas Schleicher, Diretor de Educação e Habilidades, e Paulo Santiago, chefe da Divisão de Assessoria e Implementação de Políticas. Sara Gouveia (ex-membro da Secretaria da OCDE) forneceu apoio administrativo, Lidia Gromadzka (Secretaria da OCDE) organizou o processo de publicação e Rachel Linden auxiliou na elaboração do documento para publicação.

# SUMÁRIO



<b>Apresentação</b>	03
<b>Prefácio</b>	05
<b>Agradecimentos</b>	07
<b>Abreviações e siglas</b>	16
<b>Sumário executivo</b>	21
<b>1. O sistema educacional brasileiro</b>	25
1.1 Introdução	27
1.2 Contexto nacional	30
1.3 A estrutura do sistema educacional	37
1.4 Governança	39
1.5 O papel do setor privado	48
1.6 Questões recentes e atuais	50
<b>Referências</b>	52
<b>2. O atendimento escolar</b>	58
2.1 O atendimento escolar: progressos conquistados e barreiras que permanecem	60
2.2 Educação Infantil	63
2.3 Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental	68
2.4 Ensino Médio	69
2.5 A evolução ao longo da escolaridade obrigatória: reprovação, evasão e conclusão	72
2.6 Ensino Superior	82
2.7 Conclusão	89
<b>Referências</b>	91

<b>3. Aprendizagem e seus resultados</b>	<u>99</u>
3.1 Introdução: como garantir que a escola induza a aprendizagem	<u>101</u>
3.2 Fontes de dados	<u>102</u>
3.3 Políticas para melhoria dos resultados	<u>107</u>
3.4 Resultados de aprendizagem: comparação entre o Brasil e outros países	<u>112</u>
3.5 Mudança nos resultados de aprendizagem: evidências do Pisa e outras fontes	<u>116</u>
3.6 Fatores relacionados ao desempenho do aluno e da escola	<u>122</u>
3.7 Resultados no mercado de trabalho	<u>137</u>
3.8 Conclusão	<u>143</u>
<b>Referências</b>	<u>146</u>
<b>4. Financiamento e recursos para a Educação</b>	<u>159</u>
4.1 Introdução: definição de prioridades para a alocação de verbas e uso de recursos na Educação	<u>161</u>
4.2 Fontes de financiamento e alocação de recursos no Brasil	<u>162</u>
4.3 Recursos financeiros	<u>168</u>
4.4 Recursos materiais e humanos	<u>180</u>
4.5 Conclusão	<u>188</u>
<b>Referências</b>	<u>190</u>
<b>5. Educação escolar: gestores escolares e professores</b>	<u>196</u>
5.1 Introdução	<u>198</u>
5.2 O perfil demográfico dos docentes	<u>198</u>
5.3 Ingresso na profissão docente: incentivos e obstáculos	<u>202</u>
5.4 Práticas docentes e abordagens pedagógicas	<u>220</u>
5.5 Oportunidades de desenvolvimento profissional e colaboração	<u>229</u>
5.6 Avaliação docente	<u>237</u>
5.7 Gestores escolares	<u>240</u>
5.8 Conclusão	<u>245</u>
<b>Referências</b>	<u>248</u>

<b>6. Comportamento, expectativas e bem-estar dos alunos</b>	<b>255</b>
6.1 Introdução	257
6.2 O ambiente e a cultura escolar	258
6.3 As aspirações e percepções dos alunos	270
6.4 Bem-estar dos alunos	278
6.5 Conclusão	293
<b>Referências</b>	<b>296</b>
<b>7. 10 passos para um sistema de Educação mais sólido</b>	<b>309</b>
7.1 Contexto: avanços, desafios e oportunidades	311
7.2 Definição de prioridades e proteção dos recursos	314
7.3 Elevar a qualidade de ensino e aprendizagem	320
7.4 Educação para mais equidade	327
7.5 Como implementar os 10 passos por meio de melhorias na governança, na definição de prioridades, na capacidade e nos dados	332
<b>Referências</b>	<b>335</b>

## FIGURAS

<b>Figura 1.1</b> Porcentagem da população abaixo da linha da pobreza e níveis de desigualdade medidos pelo índice de Gini - 2001-2019	<b>32</b>
<b>Figura 1.2</b> Índice para uma Vida Melhor, da OCDE, e seus indicadores de bem-estar	<b>33</b>
<b>Figura 1.3</b> Disparidades de renda por raça	<b>34</b>
<b>Figura 1.4</b> Disparidades de renda por Estado e região - 2018	<b>35</b>
<b>Figura 1.5</b> Níveis de informalidade, por região e raça - 2018	<b>36</b>
<b>Figura 1.6</b> Estrutura do sistema educacional brasileiro	<b>38</b>
<b>Figura 1.7</b> Organograma dos principais órgãos da Educação nas esferas nacional, estadual e municipal	<b>41</b>
<b>Figura 1.8</b> Alguns dos principais marcos legais, políticas e reformas da Educação nas últimas três décadas	<b>47</b>
<b>Figura 1.9</b> Parcela de alunos matriculados em instituições privadas, por nível de ensino - 2018	<b>48</b>
<b>Figura 2.1</b> Tendência do mercado de trabalho formal total e participação dos diferentes níveis de qualificação no mercado de trabalho - 1990-2015	<b>60</b>
<b>Figura 2.2</b> Porcentagem de adultos de 25 a 34 anos sem formação no Ensino Médio ou Ensino Superior, por gênero - 2018	<b>61</b>
<b>Figura 2.3</b> Atendimento escolar na Educação Infantil (CINE 0 e 02)	<b>65</b>

<b>Figura 2.4</b> Número de anos na Pré-escola e o desempenho em Leitura - Pisa 2018	<a href="#">67</a>
<b>Figura 2.5</b> Tendência na taxa de matrícula líquida nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental - 2013-2017	<a href="#">68</a>
<b>Figura 2.6</b> Taxas líquidas de matrícula no Ensino Médio, por gênero - 2017	<a href="#">69</a>
<b>Figura 2.7</b> Tendências na taxa de matrícula em cursos profissionais de nível médio	<a href="#">71</a>
<b>Figura 2.8</b> Taxas de reprovação - Pisa 2018	<a href="#">73</a>
<b>Figura 2.9</b> Taxas de reprovação por gênero, localização geográfica e histórico socioeconômico - Pisa 2018	<a href="#">75</a>
<b>Figura 2.10</b> Tendências nas taxas de conclusão	<a href="#">80</a>
<b>Figura 2.11</b> Taxas de conclusão do Ensino Médio, por gênero, localização geográfica das escolas e histórico socioeconômico do aluno - 2018	<a href="#">81</a>
<b>Figura 2.12</b> Nível superior, por gênero, em diferentes faixas etárias - 2019	<a href="#">83</a>
<b>Figura 2.13</b> Taxa de conclusão de alunos que ingressaram em um curso de graduação ou equivalente, em tempo integral – 2017	<a href="#">88</a>
<b>Figura 3.1</b> Taxa de cobertura do Pisa 2018	<a href="#">103</a>
<b>Figura 3.2</b> Desempenho de jovens de 15 anos em Leitura, Matemática e Ciências - Pisa 2018	<a href="#">112</a>
<b>Figura 3.3</b> Níveis de proficiência em Leitura - Pisa 2018	<a href="#">114</a>
<b>Figura 3.4</b> Porcentagem de alunos que alcançam os níveis adequados de aprendizagem, de acordo com os últimos resultados do Saeb - 2019	<a href="#">115</a>
<b>Figura 3.5</b> Tendências no desempenho no Pisa em Leitura, Matemática e Ciências - Pisa 2000-2018	<a href="#">117</a>
<b>Figura 3.6</b> Tendência na proporção de alunos com baixo desempenho nos principais domínios do Pisa 2003-2018	<a href="#">119</a>
<b>Figura 3.7</b> Desempenho médio dos países em Leitura e Matemática no Serce 2006 e Terce 2013, em pontos	<a href="#">120</a>
<b>Figura 3.8</b> Resultados nacionais do Ideb comparados com suas respectivas metas para cada ano - 2007-2021	<a href="#">122</a>
<b>Figura 3.9</b> Desempenho médio em Leitura de jovens de 15 anos, por situação socioeconômica (ESCS) - Pisa 2018	<a href="#">123</a>
<b>Figura 3.10</b> Porcentagem de jovens de 15 anos com pontuação abaixo do Nível 2 em Leitura, por ESCS - Pisa 2018	<a href="#">124</a>
<b>Figura 3.11</b> Tendências no desempenho em Leitura por situação socioeconômica dos alunos - Pisa 2009-2018	<a href="#">126</a>
<b>Figura 3.12</b> Variação no desempenho de Leitura entre escolas e em uma mesma escola - Pisa 2018	<a href="#">128</a>
<b>Figura 3.13</b> Porcentagem de alunos de 15 anos com pontuação abaixo do Nível 2, em Leitura, em escolas públicas e particulares - Pisa 2018	<a href="#">129</a>

<b>Figura 3.14</b> Pontuações do Ideb em escolas públicas e privadas - 2019	<a href="#">130</a>
<b>Figura 3.15</b> Disparidades de desempenho entre escolas públicas e privadas - Pisa 2018	<a href="#">131</a>
<b>Figura 3.16</b> Resultados da avaliação nacional, por região e localização - 2019	<a href="#">133</a>
<b>Figura 3.17</b> Disparidades de gênero no Pisa 2018	<a href="#">134</a>
<b>Figura 3.18</b> Disparidades entre alunos de cursos gerais e de EPT - Pisa 2018	<a href="#">136</a>
<b>Figura 3.19</b> Renda dos trabalhadores em período integral e meio período em relação ao Ensino Médio, por nível de formação - 2015	<a href="#">138</a>
<b>Figura 3.20</b> Taxas de emprego por nível de escolaridade entre pessoas de 25 a 64 anos - 2019	<a href="#">139</a>
<b>Figura 3.21</b> Taxas de emprego por gênero e nível de formação, aos 25-34 anos - 2019	<a href="#">141</a>
<b>Figura 3.22</b> Taxas de jovens de 15 a 29 anos que não estudam nem trabalham, por gênero - 2018	<a href="#">143</a>
<b>Figura 4.1</b> Distribuição das fontes de recursos públicos totais destinados à Educação por esfera de governo, antes e depois dos repasses - 2017	<a href="#">163</a>
<b>Figura 4.2</b> Gasto público por aluno, por Estado - 2015	<a href="#">166</a>
<b>Figura 4.3</b> Gastos do governo com instituições educacionais (do Ensino Fundamental ao Ensino Superior), como porcentagem do PIB - 2017	<a href="#">169</a>
<b>Figura 4.4</b> Gastos do governo por nível de ensino, como porcentagem do PIB - 2017	<a href="#">171</a>
<b>Figura 4.5</b> Porcentagem estimada do investimento público total em Educação, por nível de ensino, em relação ao PIB - 2000-2015	<a href="#">172</a>
<b>Figura 4.6</b> Gastos diretos do governo em instituições educacionais públicas por aluno equivalente em tempo integral, em paridade do poder de compra em dólares americanos (PPC US\$), por nível de ensino - 2017	<a href="#">173</a>
<b>Figura 4.7</b> Desempenho médio, em Leitura, e gastos com Educação - Pisa 2018	<a href="#">175</a>
<b>Figura 4.8</b> Porcentagem do gasto público direcionado a cada quintil de renda per capita, por nível de ensino - 2015	<a href="#">177</a>
<b>Figura 4.9</b> Proporção de alunos por professor nos setores público e privado - Pisa 2018	<a href="#">181</a>
<b>Figura 4.10</b> Falta de adequação e disponibilidade de recursos materiais e didáticos que dificulta a aprendizagem - Pisa 2018	<a href="#">182</a>
<b>Figura 4.11</b> Recursos educacionais em escolas com maior e menor nível socioeconômico - Pisa 2018	<a href="#">184</a>

<b>Figura 4.12</b> Número de computadores disponíveis nas escolas por aluno de 15 anos, por tipo de instituição - Pisa 2018	186
<b>Figura 4.13</b> Conexão de internet nas escolas, por tipo e localização - Pisa 2018	187
<b>Figura 5.1</b> Aumento do número de professores, por nível educacional e setor - 2009-2019	200
<b>Figura 5.2</b> Porcentagem de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental, em diferentes faixas etárias - 2018	201
<b>Figura 5.3</b> Salários dos professores de escolas públicas expressos como porcentagem dos trabalhadores com formação superior - 2017	203
<b>Figura 5.4</b> Satisfação salarial dos professores - 2018	205
<b>Figura 5.5</b> Fatores que levam à decisão de se tornar professor - 2018	206
<b>Figura 5.6</b> Professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental: distribuição percentual dos níveis de qualificação - 2018	210
<b>Figura 5.7</b> Requisitos para ingressar e progredir na formação inicial de professores - Ensino Médio - 2013	213
<b>Figura 5.8</b> Parcela de professores que fizeram cursos de Educação ou formação de professores que incluíam os seguintes elementos - 2018	214
<b>Figura 5.9</b> Porcentagem de professores que participaram das seguintes atividades de indução durante o primeiro emprego - 2018	217
<b>Figura 5.10</b> Relação entre autoeficácia e participação em atividades de indução na escola atual - 2018	218
<b>Figura 5.11</b> Horas de trabalho semanais gastas com ensino e outras atividades - 2018	221
<b>Figura 5.12</b> Uso do tempo em sala de aula durante uma aula típica - 2018	222
<b>Figura 5.13</b> Índice de abordagens pedagógicas derivadas do Pisa 2018	223
<b>Figura 5.14</b> Parcela de diretores que relatam que a aprendizagem dos alunos é muito prejudicada ou prejudicada em parte por professores que não atendem às necessidades individuais dos alunos, por tipo de escola - 2018	226
<b>Figura 5.15</b> Porcentagem de professores que relataram usar “frequentemente” ou “sempre” os seguintes métodos de avaliação em suas aulas - 2018	228
<b>Figura 5.16</b> Porcentagem de professores que relatam necessidade de desenvolvimento profissional nas seguintes áreas - 2018	232
<b>Figura 5.17</b> Porcentagem de professores que identificam os seguintes obstáculos no desenvolvimento profissional - 2018	233
<b>Figura 5.18</b> Percentual de professores que participaram de atividades de desenvolvimento profissional no ano anterior à pesquisa - 2018	236

<b>Figura 5.19</b>	Porcentagem de professores que relatam fazer as seguintes ações na escola, pelo menos uma vez por mês - 2018	<a href="#">237</a>
<b>Figura 5.20</b>	Porcentagem de professores cujos diretores relatam que seus professores são avaliados formalmente, pelo menos uma vez por ano, pelas seguintes fontes de avaliação - 2018	<a href="#">238</a>
<b>Figura 5.21</b>	Porcentagem de professores de escolas cujos diretores relatam que as seguintes hipóteses podem ocorrer, às vezes, após uma avaliação docente formal - 2018	<a href="#">240</a>
<b>Figura 5.22</b>	Porcentagem de diretores de escolas que relatam um alto nível de necessidade nas seguintes áreas - 2018	<a href="#">244</a>
<b>Figura 5.23</b>	Porcentagem de diretores de escolas que relataram ter participado das seguintes atividades de desenvolvimento profissional nos últimos 12 meses - 2018	<a href="#">245</a>
<b>Figura 6.1</b>	Níveis de absenteísmo e atrasos - Pisa 2018	<a href="#">259</a>
<b>Figura 6.2</b>	Clima disciplinar - Pisa 2018	<a href="#">261</a>
<b>Figura 6.3</b>	Sentimento de pertencimento e desempenho em Leitura - Pisa 2018	<a href="#">269</a>
<b>Figura 6.4</b>	Relação entre medo do fracasso e desempenho em Leitura, por gênero, após considerar o perfil socioeconômico dos alunos - Pisa 2018	<a href="#">274</a>
<b>Figura 6.5</b>	Mentalidade de crescimento - Pisa 2018	<a href="#">275</a>
<b>Figura 6.6</b>	Expectativas acadêmicas dos alunos - Pisa 2018	<a href="#">277</a>
<b>Figura 6.7</b>	Acesso a recursos educacionais básicos - Pisa 2018	<a href="#">282</a>
<b>Figura 6.8</b>	Satisfação dos alunos com a vida e desempenho em Leitura - Pisa 2018	<a href="#">286</a>
<b>Figura 6.9</b>	Mudança na proporção de crianças de 5 a 9 anos com sobrepeso (incluindo obesidade) - 1990-2016	<a href="#">289</a>
<b>Figura 6.10</b>	Porcentagem de pais que realizam as seguintes atividades com os filhos, por nível socioeconômico - Brasil - Pisa 2018	<a href="#">293</a>

## TABELAS

<b>Tabela 1.1</b>	Principais responsabilidades dos órgãos administrativos nas esferas estadual e municipal	<a href="#">42</a>
<b>Tabela 1.2</b>	Exemplos de metas do PNE (2014-2024) e seu status, de acordo com o ano mais recente com dados disponíveis	<a href="#">45</a>

<b>Tabela 1.3</b> Alunos por quintil socioeconômico, por etapa da escolarização e tipo de instituição no Brasil - 2018	<a href="#">49</a>
<b>Tabela 2.1</b> Alunos matriculados no Ensino Superior, por setor e renda familiar - 2019	<a href="#">85</a>
<b>Tabela 3.1</b> O modelo atual do Saeb e possíveis mudanças	<a href="#">105</a>
<b>Tabela 3.2</b> Seleção de estratégias de apoio à Meta 7 do PNE (2014-2024) e ao Plano Estadual de Educação (PEE) de São Paulo (2016-2026)	<a href="#">108</a>
<b>Tabela 3.3</b> Pontuações do Pisa nos Estados e regiões do Brasil, em Leitura - 2003-2018	<a href="#">153</a>
<b>Tabela 3.4</b> Pontuações do Pisa nos Estados e regiões do Brasil, em Matemática - 2003-2018	<a href="#">155</a>
<b>Tabela 3.5</b> Pontuações do Pisa nos Estados e regiões do Brasil, em Ciências - 2003-2018	<a href="#">157</a>
<b>Tabela 4.1</b> Estrutura de financiamento da Educação Básica no Brasil, por esfera de governo – 2010	<a href="#">163</a>
<b>Tabela 5.1</b> Como era a formação de professores brasileiros em 2019	<a href="#">209</a>
<b>Tabela 5.2</b> Porcentagem de professores iniciantes que trabalham em escolas desafiadoras - 2013-2018	<a href="#">219</a>
<b>Tabela 6.1</b> Relações entre aluno e professor - Pisa 2018	<a href="#">263</a>
<b>Tabela 6.2</b> <i>Bullying</i> - Pisa 2018	<a href="#">264</a>
<b>Tabela 6.3</b> Relação entre atos de <i>bullying</i> e resultados de aprendizagem - Pisa 2018	<a href="#">266</a>
<b>Tabela 6.4</b> Autoeficácia dos alunos - Pisa 2018	<a href="#">272</a>
<b>Tabela 6.5</b> Índice de bens domésticos dos alunos - Pisa 2018	<a href="#">280</a>
<b>Tabela 6.6</b> Frequência de atividades físicas - Pisa 2015	<a href="#">290</a>

# ABREVIACÕES E SIGLAS



<b>ANA</b>	Avaliação Nacional da Alfabetização
<b>BNCC</b>	Base Nacional Comum Curricular
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CEE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>CIPAVes</b>	Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar
<b>CME</b>	Conselho Municipal de Educação
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CONAE</b>	Conferência Nacional de Educação
<b>CONSED</b>	Conselho Nacional de Secretários de Educação
<b>CPC</b>	Conceito Preliminar de Curso
<b>DCNs</b>	Diretrizes Curriculares Nacionais
<b>DPC</b>	Desenvolvimento Profissional Contínuo
<b>EI</b>	Educação Infantil
<b>EJA</b>	Educação de Jovens e Adultos
<b>EM</b>	Ensino Médio

<b>EMTI</b>	<b>Ensino Médio em Tempo Integral</b>
<b>ENADE</b>	<b>Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes</b>
<b>ENCCEJA</b>	<b>Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos</b>
<b>ENEM</b>	<b>Exame Nacional do Ensino Médio</b>
<b>EPT</b>	<b>Educação Profissional e Tecnológica</b>
<b>ESCS</b>	<b>Índice de Situação Econômica, Social e Cultural do Pisa (do inglês, <i>Economic, Social and Cultural Status</i>)</b>
<b>FECF</b>	<b>Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza</b>
<b>FENEP</b>	<b>Federação Nacional das Escolas Particulares</b>
<b>FIES</b>	<b>Fundo de Financiamento Estudantil</b>
<b>FMI</b>	<b>Fundo Monetário Internacional</b>
<b>FNDE</b>	<b>Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação</b>
<b>FNE</b>	<b>Fórum Nacional de Educação</b>
<b>FUNDEB</b>	<b>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação</b>
<b>FUNDEF</b>	<b>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério</b>
<b>GSHS</b>	<b>Estudo Global sobre a Saúde do Escolar (do inglês, <i>Global School-Based Student Health Survey</i>)</b>
<b>IBGE</b>	<b>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</b>
<b>IDD</b>	<b>Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado</b>
<b>IDEB</b>	<b>Índice de Desenvolvimento da Educação Básica</b>

<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>IPTU</b>	Imposto Predial e Territorial Urbano
<b>ISEI</b>	Índice Socioeconômico Internacional de Situação Ocupacional (do inglês, <i>International Socio-Economic Index of Occupational Status</i> )
<b>ISS</b>	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
<b>LATAM</b>	Países da América Latina
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>LLECE</b>	Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação (do espanhol, <i>Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación</i> )
<b>MDE</b>	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>NEET</b>	Jovens fora do mercado de trabalho e de instituições educacionais; jovens “nem-nem” (do inglês, <i>neither in employment nor in education or training</i> )
<b>ODSs</b>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>OMS</b>	Organização Mundial da Saúde
<b>Parfor</b>	Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
<b>PDDE</b>	Programa Dinheiro Direto na Escola
<b>PEE</b>	Plano Estadual de Educação
<b>PeNSE</b>	Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar

<b>PERCE</b>	<b>Primeiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (do espanhol, <i>Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo</i>)</b>
<b>PIAAC</b>	<b>Programa para Avaliação Internacional de Competências de Adultos, da OCDE (do inglês, <i>Programme for the International Assessment of Adult Competencies</i>)</b>
<b>PIB</b>	<b>Produto Interno Bruto</b>
<b>PIBID</b>	<b>Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência</b>
<b>PIRLS</b>	<b>Estudo Internacional de Progresso em Leitura (do inglês, <i>Progress in International Reading Literacy Study</i>)</b>
<b>PISA</b>	<b>Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, da OCDE (do inglês, <i>Programme for International Student Assessment</i>)</b>
<b>PIT</b>	<b>Declaração de Idoneidade, Integridade e Transparência na Condução de Negócios e Finanças (do inglês, <i>Propriety, Integrity and Transparency</i>)</b>
<b>PNA</b>	<b>Política Nacional de Alfabetização</b>
<b>PNAD</b>	<b>Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios</b>
<b>PNE</b>	<b>Plano Nacional de Educação</b>
<b>PNLD</b>	<b>Programa Nacional do Livro e do Material Didático</b>
<b>PPC</b>	<b>Paridade do Poder de Compra</b>
<b>ProBNCC</b>	<b>Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular</b>
<b>ProNem</b>	<b>Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio</b>
<b>ProUni</b>	<b>Programa Universidade para Todos</b>
<b>PSE</b>	<b>Programa Saúde nas Escolas</b>

<b>SAEB</b>	Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SEE</b>	Secretaria Estadual de Educação
<b>SERCE</b>	Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (do espanhol, <i>Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo</i> )
<b>SIOPE</b>	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
<b>SISU</b>	Sistema de Seleção Unificada
<b>SME</b>	Secretaria Municipal de Educação
<b>SNE</b>	Sistema Nacional de Educação
<b>SWOT</b>	Forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (do inglês, <i>strengths, weaknesses, opportunities and threats</i> )
<b>TALIS</b>	Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem, da OCDE (do inglês, <i>Teaching and Learning International Survey</i> )
<b>TERCE</b>	Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (do espanhol, <i>Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo</i> )
<b>TIC</b>	Tecnologia da Informação e Comunicação
<b>TIMSS</b>	Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências (do inglês, <i>Trends in International Mathematics and Science Study</i> )
<b>UIS</b>	Instituto de Estatística da Unesco (do inglês, <i>Unesco's Institute of Statistics</i> )
<b>UNDIME</b>	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (do inglês, <i>The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> )

# SUMÁRIO EXECUTIVO



Mesmo antes da crise da Covid-19, o desenvolvimento social e econômico que o Brasil alcançou, nas últimas décadas, havia estagnado e retrocedido. Nesse contexto, a pandemia aprofundou a recessão econômica e atingiu com mais força os menos capazes de lidar com a crise, exacerbando as desigualdades que ainda colocam o Brasil entre os países mais desiguais em todo o mundo (ver Capítulo 1). A Educação, que é o tema deste relatório, exerceu um papel importante no progresso brasileiro e tem grande potencial para auxiliar na recuperação do País. Com base na ampla gama de dados disponíveis e na experiência da OCDE e de países comparáveis, este relatório examina os desafios enfrentados pelo Brasil para elevar a qualidade e a equidade da Educação e, ao mesmo tempo, atender às demandas imediatas da crise da Covid-19.

## **O atendimento educacional aumentou, mas, além de ainda estar longe de atingir os níveis da OCDE, significativas disparidades permanecem**

Nas últimas décadas, o Brasil aumentou,

drasticamente, o atendimento educacional a crianças e jovens, diminuindo a diferença para países de alto desempenho, ao menos em alguns aspectos. A Educação Infantil (EI) foi ampliada, a taxa de matrícula nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental é quase universal e cerca de 80% dos adolescentes cursam os Anos Finais do Ensino Fundamental (ver Capítulo 2), sendo que bem mais da metade agora avança para o Ensino Médio. A oferta no Ensino Superior também cresceu e o acesso para os mais vulneráveis foi elevado. Apesar dos importantes avanços, o nível de escolaridade e a taxa de atendimento ainda estão abaixo da média da OCDE. Além disso, os indivíduos mais vulneráveis enfrentam barreiras tanto de acesso como de permanência no sistema educacional. Assim, os níveis de escolaridade e o atendimento na Educação variam significativamente entre a população brasileira. Embora a situação socioeconômica e as diferenças regionais sejam fatores que influenciam em todos os sistemas, seus impactos são mais fortes no Brasil do que em muitos países comparáveis. Além disso, uma grande proporção de jovens não

conclui os estudos ou não conclui dentro do tempo esperado. Isso é o resultado de uma série de aspectos, incluindo a repetência e um currículo pouco engajador. Alguns alunos também abandonam os estudos para procurar emprego ou assumir responsabilidades de sustento da casa. A pandemia da Covid-19 pode ter alimentado ainda mais essa tendência, especialmente, entre os mais vulneráveis.

### **Garantir Educação de qualidade para todos continua sendo um grande desafio para o Brasil**

As evidências do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), da OCDE, mostram que o crescimento do atendimento educacional, no Brasil, veio acompanhado de algumas melhorias nos resultados de aprendizagem (ver Capítulo 3). Embora essa seja uma conquista notável, o desempenho dos alunos continua bem atrás da média da OCDE e de países comparáveis. Metade dos jovens de 15 anos, no Brasil, não tem um nível básico de proficiência em Leitura, em comparação com a média de, aproximadamente, um em cada cinco nos países da OCDE. Além disso, o sistema educacional brasileiro não oferece igualdade de condições para todas as crianças e jovens. A situação social e econômica dos alunos, inclusive a raça, tem um impacto significativo nos resultados de aprendizagem. Os alunos de origens mais pobres não têm as mesmas oportunidades que seus

colegas em melhor situação e tendem a frequentar escolas de qualidade inferior. Isso prejudica suas oportunidades na vida, medidas por sua inserção no mercado de trabalho e rendimentos, refletindo e agravando as desigualdades no País. O fechamento prolongado das escolas e os modelos de ensino a distância implementados durante a pandemia da Covid-19 também podem levar a perdas de aprendizagem, em particular, entre os alunos mais vulneráveis.

### **Garantir que os recursos sejam usados com eficácia e distribuídos de forma equitativa pode apoiar a aprendizagem**

O governo brasileiro despende grande parte da renda nacional com a Educação. Em 2017, os gastos públicos com instituições de ensino representaram 5,1% do Produto Interno Bruto (PIB) do País, em comparação com 4,3% nos países da América Latina e 4,0% nos países da OCDE (ver Capítulo 4). Apesar dos aumentos nos gastos com Educação ao longo dos anos, o Brasil obteve apenas melhorias limitadas nas avaliações nacionais e internacionais. Para sustentar e acelerar seu progresso no ensino e aprendizagem, o País precisará manter os níveis atuais de recursos educacionais. No entanto, existe um amplo espaço para utilizar os recursos de forma mais equitativa e eficaz. Por exemplo, atualmente, o Brasil investe mais em Educação Superior do que em

Educação Infantil, embora as evidências mostrem que o acesso à Educação Infantil de alta qualidade não apenas contribui para melhores resultados de aprendizagem, mas também pode ajudar a reduzir as desigualdades. Mesmo no Ensino Superior, os sistemas de financiamento tendem a beneficiar desproporcionalmente os alunos de origens favorecidas.

### **Apoiar professores e gestores escolares pode ajudar a melhorar os resultados educacionais**

É amplamente reconhecido que dois dos fatores mais importantes no sucesso de um sistema educacional são os professores e os gestores escolares. De maneira geral, a profissão docente não atrai jovens talentosos no Brasil: os salários dos professores são mais baixos do que os de outras carreiras que exigem Ensino Superior, a profissão não é socialmente valorizada e os contratos de meio período com prazo limitado não são atrativos. As formas de recrutamento nem sempre são eficazes na seleção de candidatos altamente qualificados. A formação inicial é fraca e dá pouca ênfase às habilidades práticas, deixando muitos professores despreparados para a sala de aula. Quando, de fato, começam a trabalhar, os docentes recebem um apoio limitado para aprimorar sua didática. Os professores brasileiros raramente beneficiam-se de programas de indução e, muitas vezes, enfrentam

obstáculos para usufruírem de oportunidades de desenvolvimento profissional contínuo. Embora a avaliação de professores seja comum, faltam muitos dos elementos-chave de um sistema estruturado de avaliação docente. O papel da liderança escolar é particularmente subdesenvolvido no Brasil, em relação à OCDE e aos países de alto desempenho. Os gestores escolares brasileiros raramente possuem pós-graduação. Os processos de seleção de gestores escolares permanecem não estruturados e são, muitas vezes, políticos. As evidências apontam para deficiências no acesso e na oferta de qualificação (ver Capítulo 5).

### **É necessário um foco maior no comportamento, expectativas e bem-estar dos alunos**

De acordo com inúmeros critérios, o bem-estar e as oportunidades de vida das crianças brasileiras apresentaram claros avanços. Entretanto, persistem questões significativas e novos desafios surgiram, muitos dos quais se relacionam com a crise da Covid-19 (Capítulo 6). Evidências nacionais e internacionais apontam para alguns desafios educacionais principais que precisam ser enfrentados. O mau comportamento e a indisciplina dos alunos na sala de aula são comuns e ocupam um tempo que poderia ser dedicado à aprendizagem efetiva. Além disso, os relacionamentos dentro das escolas são tensos e, às vezes, hostis. Isso cria

um ambiente inseguro onde os alunos sentem pouca conexão, o que, juntamente com um currículo desinteressante, incentiva faltas, evasão e baixo desempenho. Embora cada vez mais se reconheça a importância do bem-estar, muitos aspectos da saúde psicológica, social e física permanecem negligenciados pelas redes de ensino, escolas e professores. A falta de acesso a materiais básicos e recursos didáticos em casa pode impor uma barreira à aprendizagem, especialmente para os alunos mais vulneráveis. Mais uma vez, a crise da Covid-19 e a migração para o ensino a distância amplificaram esse problema, na medida em que o apoio em casa passa a ser essencial durante o fechamento das escolas.



1.

---

# O SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO



---

Mesmo antes da crise da Covid-19, o crescimento econômico e a redução da desigualdade que o Brasil alcançou, nas últimas décadas, haviam estagnado e retrocedido. Nesse contexto, a pandemia aprofundou a recessão econômica e atingiu com mais força os menos capazes de superar a crise, exacerbando as desigualdades que ainda colocam o Brasil entre os países mais desiguais do mundo. A Educação, que é o tema deste relatório, exerceu um papel importante no progresso brasileiro e tem grande potencial para auxiliar na recuperação do País. Este relatório examina os desafios estratégicos enfrentados pelo Brasil para elevar a *qualidade* e a *equidade* da Educação e, ao mesmo tempo, atender às demandas imediatas da crise da Covid-19. O Capítulo 1 mostra o cenário em que este relatório se insere, descrevendo o contexto nacional e o sistema educacional do Brasil e como ele é organizado e regido.

---

## 1.1 INTRODUÇÃO

Durante a primeira década do milênio, o Brasil alcançou notável desenvolvimento social e econômico. No entanto, como argumentado na recente análise econômica da OCDE sobre o Brasil, grande parte desse avanço está agora em risco (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>). Mesmo antes da crise da Covid-19, o crescimento econômico havia estagnado e os níveis de produtividade ficaram atrás dos de outras economias emergentes, prejudicando a competitividade. O avanço social estagnou e, em alguns casos, retrocedeu. A pandemia causou severo sofrimento humano no Brasil e mergulhou a economia em outra recessão ainda mais profunda. Os efeitos sociais e econômicos da pandemia atingiram com mais severidade os indivíduos e as comunidades mais vulneráveis, aumentando os riscos de pobreza e exacerbando as desigualdades.

A Educação, que é o tema deste relatório, desempenha um papel importante nessa história. Nas últimas décadas, a expansão educacional foi fundamental para o progresso do País, com maiores taxas de matrícula em todos os níveis de ensino, redução das desigualdades de acesso e queda das taxas de analfabetismo. As gerações mais jovens que estão ingressando no mercado de trabalho possuem nível de formação mui-

to superior ao das gerações anteriores, e esses profissionais mais qualificados desempenharam e continuarão desempenhando um papel vital no desenvolvimento econômico do Brasil.

Ao mesmo tempo, a Educação compartilha dos desafios mais amplos que o Brasil enfrenta. Para que ela auxilie na recuperação do País, o progresso alcançado nas últimas décadas precisa não apenas ser sustentado, mas também aprimorado, com maior foco na melhoria dos resultados de aprendizagem dos alunos e na redução de desigualdades. Maior urgência ainda é necessária, visto que muitos milhões de alunos tiveram sua Educação interrompida pelo fechamento de escolas e precisarão de um apoio bem planejado para facilitar a recuperação da aprendizagem e amparar seu bem-estar. Essa situação exige esforços redobrados e contínuos, com os recursos necessários, para elevar a qualidade e a equidade do atendimento escolar, juntamente com medidas imediatas para mitigar os efeitos da crise. Ao enfrentar esse desafio, o Brasil pode contar com as muitas características virtuosas que já demonstrou ter e com sua história de desenvolvimento de políticas inovadoras, evidente não apenas na esfera nacional, mas também na variedade de

iniciativas criativas elaboradas por Estados, Municípios, escolas e universidades em todo o País.

O presente relatório, que busca auxiliar no enfrentamento desse desafio, foi formulado pela OCDE tendo como subsídio a extensa variedade de dados disponíveis, as amplas experiências de outros países e como eles trataram de desafios semelhantes aos do Brasil, além de consultas com especialistas. Ele baseia-se em uma ampla gama de indicadores para comparar o sistema educacional brasileiro com o de outros países da OCDE e não pertencentes à OCDE, contando, ainda, com uma análise de fontes de dados nacionais. Este capítulo mostra o panorama geral, descrevendo o contexto nacional, o sistema educacional brasileiro e como ele é organizado e regido. O Capítulo 2 examina o atendimento escolar, documentando seu crescimento ao longo do tempo e comparando-o com as taxas internacionais de atendimento. Ele também explora a questão da evasão e da repetência. O Capítulo 3 baseia-se em evidências do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), da OCDE, e de alguns estudos nacionais e regionais para avaliar os resultados de aprendizagem. O Capítulo 4 analisa questões relativas a verbas e recursos, inclusive mecanismos como o Fundo

de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e outras opções para priorizar o financiamento da Educação. O Capítulo 5 trata dos gestores escolares, professores e ensino, com base em ricas evidências do Pisa e da Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (Talis), da OCDE. O Capítulo 6 aborda o tema do clima escolar, cada vez mais reconhecido como um fator central nos resultados educacionais, explorando questões como o sentimento de pertencimento e a presença marcante de *bullying* nas escolas. O Capítulo 7 reúne todos esses aspectos para identificar implicações sobre a formulação de políticas, com dez passos para um sistema educacional mais robusto.

### QUADRO 1.1 A EDUCAÇÃO NO BRASIL: UMA PERSPECTIVA INTERNACIONAL – ABORDAGEM METODOLÓGICA

O presente relatório avalia o desempenho do sistema educacional brasileiro em relação aos países comparáveis, inclusive da OCDE e da América Latina (Latam), para delinear uma perspectiva de como o Brasil progrediu tanto em relação aos objetivos internacionais (por exemplo, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) quanto às metas nacionais (por exemplo, o Plano Nacional de Educação, PNE). Com base nessa análise, o relatório identificará as implicações a serem consideradas nas políticas educacionais.

#### Escopo

O relatório examina todo o sistema educacional, com especial ênfase no sistema de Educação Básica do Brasil (CINE 0 a CINE 3).

#### Metodologia

Este relatório combina investigação quantitativa e qualitativa com o objetivo de apresentar informações comparáveis e evidências contextuais aprofundadas sobre políticas e práticas.

#### Evidências e fontes de dados

O relatório baseia-se nas evidências e dados mais recentes disponíveis, utilizando-se de fontes internacionais e nacionais. Elas incluem dados de avaliação de alunos do Pisa e do Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), assim como resultados das avaliações nacionais do Brasil. Além disso, utilizaram-se dados coletados por meio de pesquisas nacionais e internacionais, como a Talis. Também foram considerados dados do Panorama da Educação (*Education at a Glance*), da OCDE, e do Instituto de Estatística da Unesco (UIS). Quando disponíveis, dados para monitorar o progresso e as tendências de desempenho também foram utilizados.

Os dados qualitativos foram coletados por meio de pesquisa documental e um número limitado de entrevistas com especialistas, realizadas em 2020.

#### Países e localidades de referência

O presente relatório utiliza as médias da OCDE e de países da América Latina como os principais *benchmarks*. Além disso, a OCDE identificou 13 países de referência com sistemas educacionais que possuem características socioeconômicas e políticas semelhantes ao Brasil e/ou trazem inspirações relevantes para o País. Esses países e lo-

calidades foram escolhidos porque atenderam a um ou mais dos seguintes critérios:

- Economias latino-americanas emergentes: Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Peru e Uruguai;
- Outros grandes países e localidades emergentes: Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia, que compõem a Asean-4, além da China e da Federação Russa.

As evidências desses países foram usadas de forma seletiva e quando pertinente. Países adicionais foram incluídos como referência quando suas experiências e políticas em áreas específicas foram consideradas particularmente informativas para o Brasil.

#### Observações:

Os países incluídos nas médias da OCDE e da Latam podem variar de acordo com os dados disponíveis e a participação dos países em avaliações, pesquisas e outras formas de coleta de dados. Por exemplo, 37 países da OCDE e oito países da Latam participaram do Pisa 2018, enquanto apenas 31 países da OCDE e cinco países da Latam participaram da Talis 2018. Ao calcular as médias, o limiar para a média da OCDE foi estabelecido em um mínimo de 20 países; já o limiar mínimo para a Latam foi estabelecido em cinco países. Ao calcular os dados de tendência para o Pisa e a Talis, as médias da OCDE e as médias da Latam foram calculadas nos diferentes ciclos, com base na mesma lista de países em todos os anos. Para o Pisa, foram estimadas diferentes médias, com base em diferentes números de países da OCDE (por exemplo, média da OCDE 37, média da OCDE 36a, média da OCDE 36b e média da OCDE 29), visto que muitos países da OCDE não fizeram as avaliações anteriores do Pisa. No entanto, a lista de países para cada uma dessas médias da OCDE permanece a mesma em todos os ciclos do Pisa.

O relatório baseia-se em resultados da China como país, bem como de regiões chinesas específicas. Vale notar que os resultados do Pisa 2018 não refletem dados da China como país, mas, exclusivamente, para regiões específicas. O relatório baseou-se nos resultados do Pisa 2018 de Pequim, Xangai, Jiangsu e Zhejiang (doravante denominados “B-S-J-Z [China]”).

## 1.2 CONTEXTO NACIONAL

### A população está envelhecendo rapidamente

A população de 211 milhões de pessoas, segundo números de 2019, vive principalmente (87%) em áreas urbanas (Banco Mundial, 2020<sup>[2]</sup>) e concentra-se nas regiões Sudeste (42%) e Nordeste (27%) (IBGE, 2020<sup>[3]</sup>). Nas últimas décadas, a queda nas taxas de fecundidade, especialmente entre os mais vulneráveis e com nível de formação mais baixo, além de certa queda nas taxas de mortalidade, causou mudanças bruscas no perfil demográfico – entre 2010 e 2015, as taxas de fecundidade caíram para 1,7 por mulher, bem abaixo da taxa de reposição populacional de 2,1 (UNFPA Brasil, 2018<sup>[4]</sup>). Consequentemente, a população do Brasil está envelhecendo rapidamente. A parcela da população com mais de 65 anos dobrará, passando de cerca de 10% da população, em 2020, para 23%, em 2050 (Organização das Nações Unidas, 2019<sup>[5]</sup>). Entre os países da OCDE, apenas Costa Rica<sup>1</sup> e Coreia envelhecerão mais rapidamente (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>). Ao mesmo tempo, o número de

crianças e jovens no País continuará diminuindo, com implicações importantes para o sistema educacional e o mercado de trabalho (Organização das Nações Unidas, 2019<sup>[5]</sup>).

### O crescimento econômico parou

No Brasil, o crescimento econômico tem sido sustentado, por muitos anos, por condições demográficas favoráveis e altos preços das *commodities*. O crescimento econômico, acompanhado de políticas direcionadas, elevou os padrões de vida, tirando mais de 29 milhões de pessoas da pobreza, entre 2003 e 2014, reduzindo a mortalidade infantil em 73%, entre 1990 e 2011, e expandindo o acesso à Educação Básica (Banco Mundial, 2020<sup>[6]</sup>; ONU, 2012<sup>[7]</sup>; Ipea, 2014<sup>[8]</sup>). No entanto, por volta de 2015, o País entrou em uma recessão profunda (OCDE, 2018<sup>[9]</sup>; Banco Mundial, 2020<sup>[6]</sup>; OCDE, 2020<sup>[11]</sup>). Em 2020, a pandemia da Covid-19 também reverteu a recuperação gradual que ocorreu após a última retração e mergulhou a economia em outra recessão ainda mais profunda, com queda do PIB de 4% (IBGE, s.d.<sup>[10]</sup>). O desemprego aumentou de 6,6%, em 2014, para 12%, em 2019 (Banco Mun-

1 A Costa Rica ainda está em processo de se tornar um país-membro pleno da OCDE. Em maio de 2020, os países da OCDE decidiram, por unanimidade, convidar a Costa Rica a se tornar membro da Organização. A acessão da Costa Rica, que levou o número de países-membros da OCDE a 38, entrará em vigor depois que o país tiver tomado as medidas adequadas em âmbito nacional para aderir à Convenção da OCDE e depositado seu instrumento de acessão junto ao governo francês, depositário da Convenção.

dial, 2020<sub>[2]</sub>), e espera-se que atinja 15%, em 2021<sup>2</sup> (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>). Elevados gastos públicos e a grande dívida do governo impõem enormes desafios para a sustentabilidade fiscal (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>). Olhando para o futuro, o rápido envelhecimento da população e o preço moderado e instável das *commodities* devem desacelerar o crescimento potencial da economia (Bogmans e Restrepo, 2019<sub>[11]</sub>; OCDE, 2020<sub>[1]</sub>), colocando o modelo de desenvolvimento econômico do Brasil em xeque.

embolsam um valor mais de quatro vezes superior (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>). As recentes recessões econômicas reverteram muito do progresso em mobilidade social e igualdade, que ocorreu nos anos 2000: 20% da população vivia abaixo da linha da pobreza<sup>3</sup>, em 2018, contra 18%, em 2014 (ver Figura 1.1) (Banco Mundial, 2020<sub>[2]</sub>; Medeiros, 2016<sub>[13]</sub>; OCDE, 2020<sub>[1]</sub>).

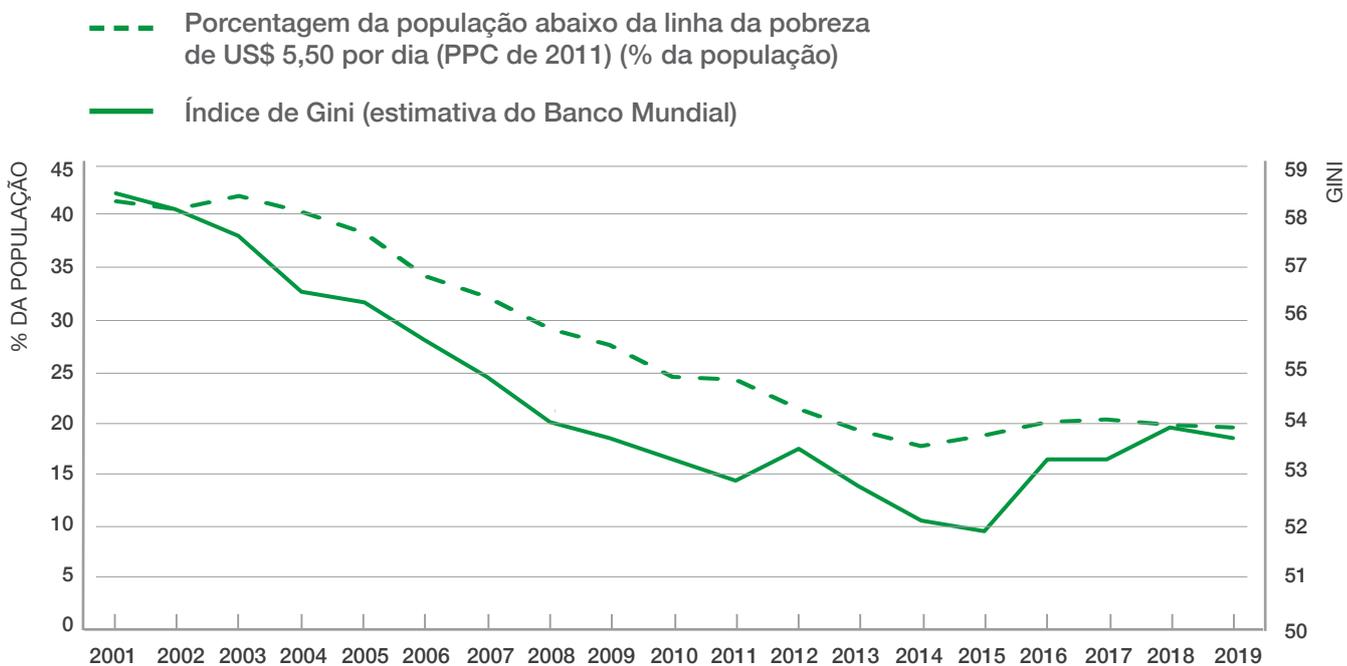
## A desigualdade permanece grande, e a Covid-19 pode ampliar as lacunas

De acordo com determinados critérios, o Brasil apresenta o segundo maior nível de desigualdade em comparação com a OCDE e países parceiros (OCDE, 2018<sub>[12]</sub>). Atualmente, os 40% mais pobres recebem apenas 10% da renda disponível, enquanto os 10% mais ricos

<sup>2</sup> Esse número provavelmente está subestimando os níveis reais de desemprego no País, uma vez que não leva em consideração o grande número de desempregados que não estão procurando emprego.

<sup>3</sup> Linha da pobreza em US\$ 5,50 (dólares) por dia (Paridade do Poder de Compra, PPC, de 2011) (%).

**Figura 1.1** Porcentagem da população abaixo da linha da pobreza e níveis de desigualdade medidos pelo Índice de Gini - 2001-2019



**Observação:** O Índice de Gini mensura até que ponto a distribuição de renda (ou, em alguns casos, despesas de consumo) entre indivíduos ou famílias dentro de uma economia se desvia de uma distribuição perfeitamente igual. O Índice de Gini mede a área entre a curva de Lorenz e a linha hipotética de igualdade absoluta, expressa como uma porcentagem da área máxima abaixo da linha. Um Índice de Gini igual a zero representa igualdade perfeita, e 100, desigualdade perfeita.

Fonte: Adaptado de (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020* [Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2020], <https://doi.org/10.1787/250240ad-en>.

### Outras medidas de desenvolvimento social e econômico revelam desafios

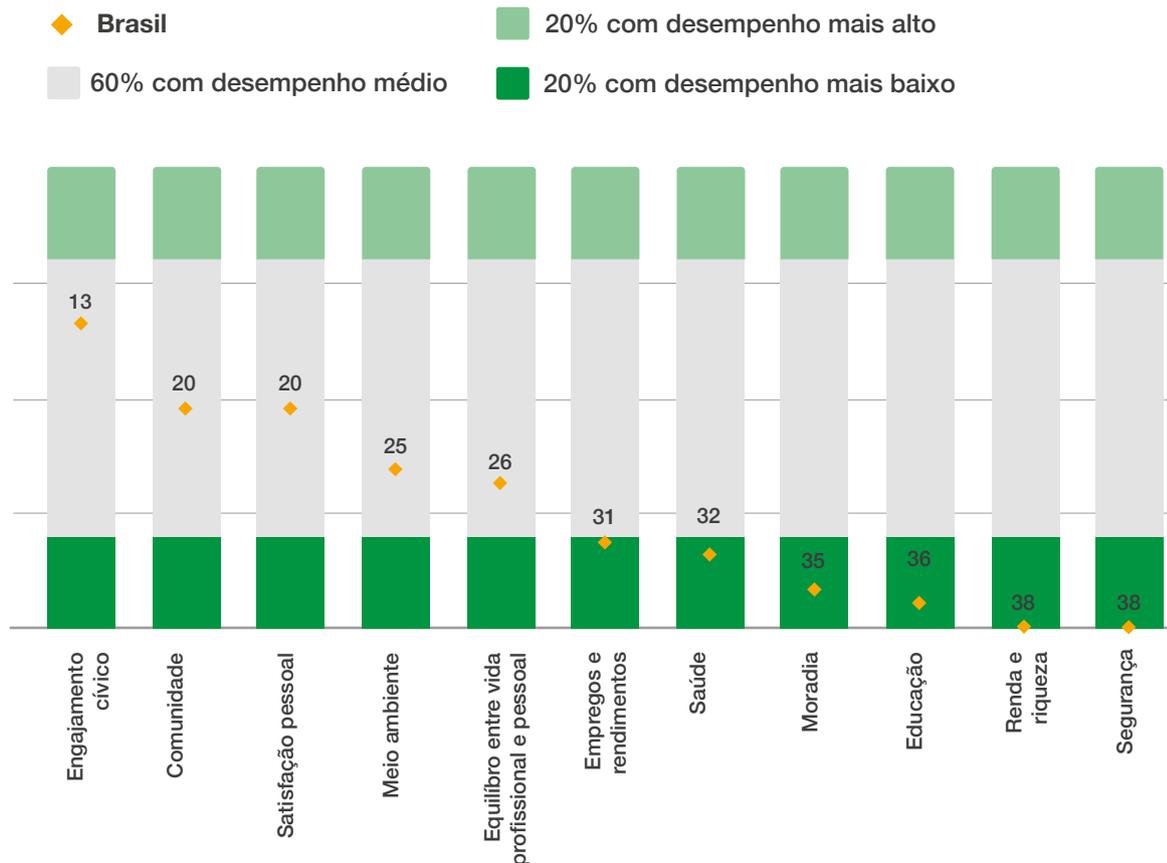
Outras medidas de desenvolvimento nacional também destacam desafios. A classificação do Brasil é baixa no Índice para

uma Vida Melhor, da OCDE, que compara o bem-estar entre os países de acordo com indicadores de segurança, renda, educação, saúde e moradia (ver Figura 1.2) (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>). O Brasil ficou em último lugar no índice de segurança, em parte, devido às taxas de homicídio muito elevadas (PNUD, s.d.<sub>[14]</sub>). Em saúde e

moradia, o Brasil também fica atrás, com apenas dois terços (68%) da população tendo acesso a saneamento básico, e os

números são piores no Norte e Nordeste. Alguns domicílios ainda não têm acesso à água (IBGE, 2020<sup>[3]</sup>).

**Figura 1.2** Índice para uma Vida Melhor, da OCDE, e seus indicadores de bem-estar



**Observação:** Os números indicam a classificação do Brasil entre os 38 países incluídos no Índice.

Fonte: Adaptado de (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020 [Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2020]*, <https://doi.org/10.1787/250240ad-en>.

## A grande diversidade do Brasil caminha junto a grandes desigualdades

A população brasileira é étnica, cultural e socioeconomicamente diversa (ver Quadro 1.2)

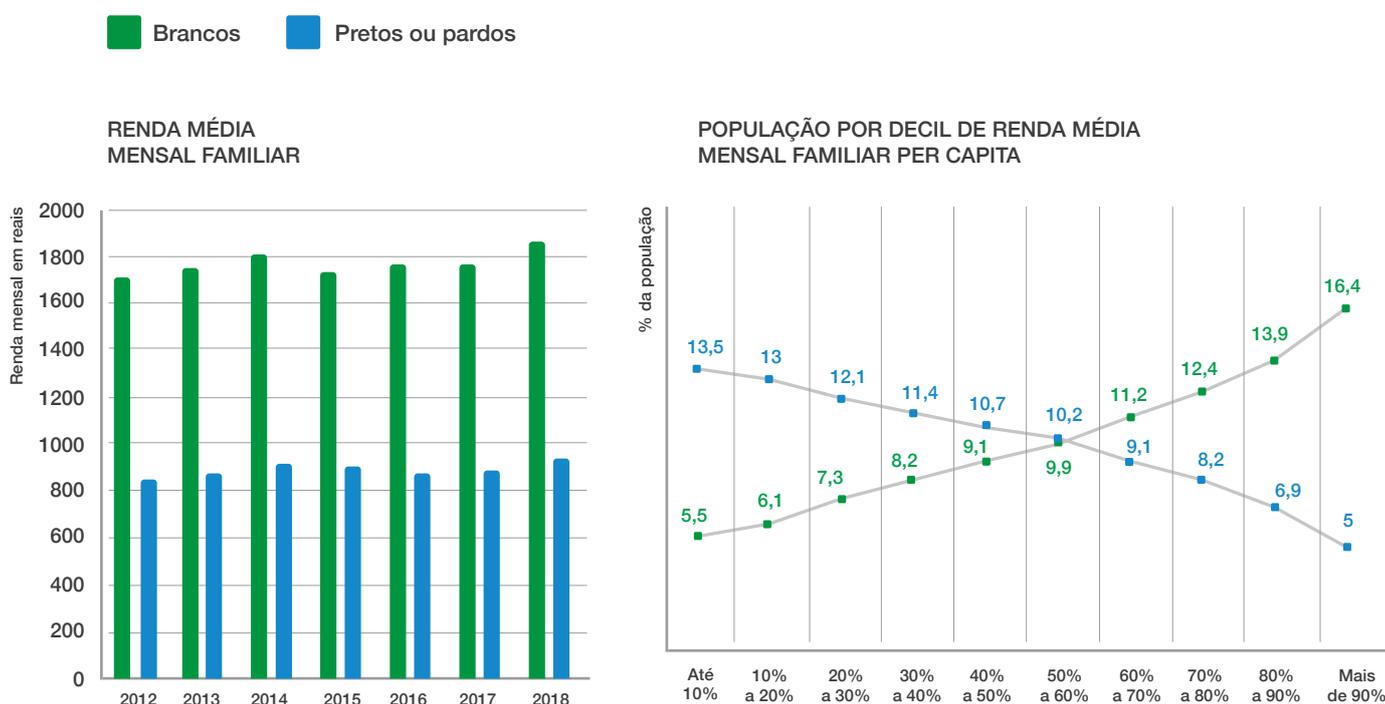
e é marcada por profundas desigualdades que costumam ser interseccionais. Os grupos vulneráveis incluem minorias raciais e sexuais, populações indígenas, pessoas que vivem em favelas, populações ribeirinhas e outras. Por exemplo, negros e pardos cons-

tituem mais da metade da população (56%) (IBGE, 2020<sub>[3]</sub>) e são, desproporcionalmente, representados entre os mais vulneráveis. Em 2018, os indivíduos negros ou pardos compunham mais de 75% do decil mais pobre da população (IBGE, 2019<sub>[15]</sub>), e os últimos anos mostraram poucos sinais de redução da disparidade de renda por raça (ver Figura 1.3). A população negra e parda fica atrás dos brancos em uma ampla variedade de indicadores, inclusive a

representação política (IBGE, 2019<sub>[15]</sub>). Ela representa apenas 24% e 30% dos parlamentares federais e estaduais, respectivamente – um problema relacionado à falta de apoio e incentivos (IBGE, 2019<sub>[15]</sub>). As disparidades geográficas também podem ser grandes: por exemplo, a renda per capita média no Maranhão, no Nordeste, é menos da metade da de São Paulo, no Sudeste (ver Figura 1.4) (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>).

**Figura 1.3** Disparidades de renda por raça

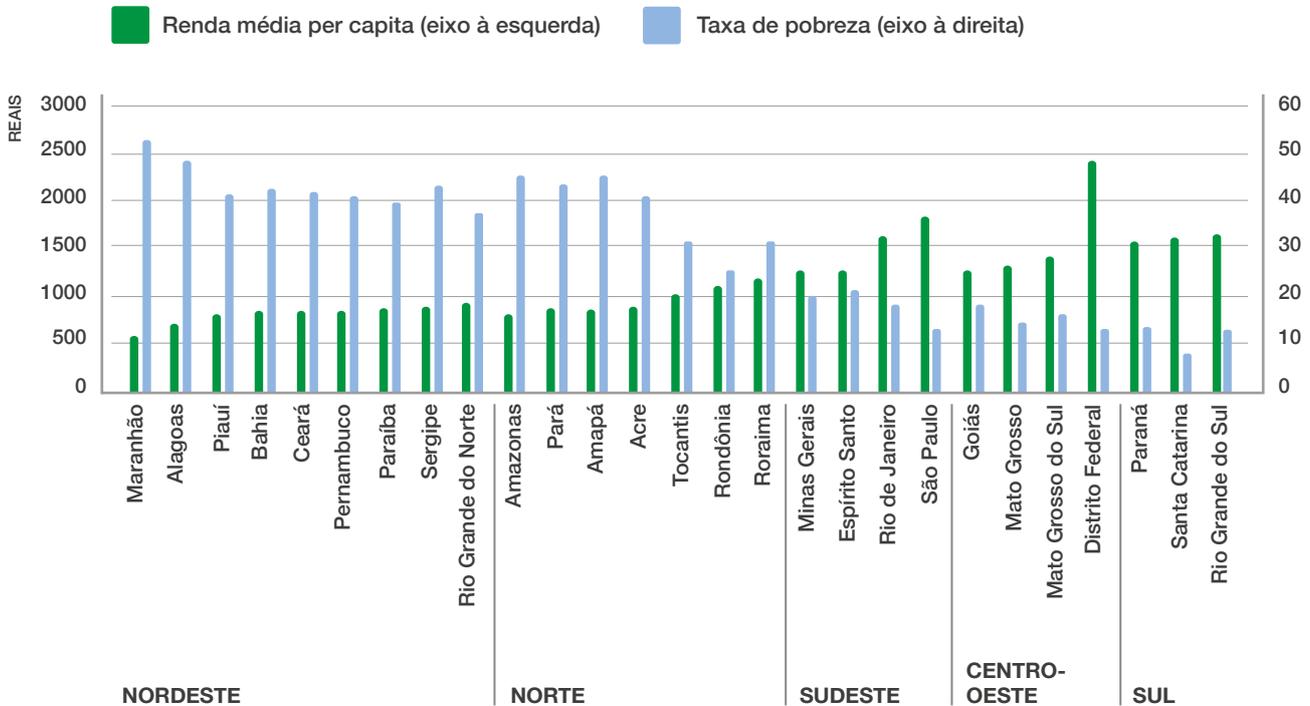
Tendência da renda média mensal familiar em reais (BRL), entre 2012 e 2018, por raça (figura à esquerda); distribuição da população por raça e renda média mensal familiar per capita, em 2018 (à direita):



Fonte: Adaptado de (IBGE, 2019<sub>[16]</sub>), *Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira - 2019*, <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf> (acesso em 23 de abril de 2020).

### Figura 1.4 Disparidades de renda por Estado e região - 2018

Renda média per capita, em reais, e taxas de pobreza, por Estado e região - 2018



Fonte: Adaptado de (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020 [Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2020]*, <https://doi.org/10.1787/250240ad-en>.

#### QUADRO 1.2 DEFINIÇÃO INSTITUCIONAL DE RAÇA NO BRASIL

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) utiliza cinco categorias diferentes nas quais os brasileiros podem se identificar:

- **Branços** (população branca): aqueles que se identificam como descendentes de imigrantes europeus, embora, na prática, muitos tenham uma ascendência mais diversa; 47% da população se identificou nessa categoria, no Censo de 2010;
- **Pardos** (população parda): aqueles que são descendentes de diferentes grupos raciais, incluindo os de origem africana, indígena e europeia; 43% da população se identificou nessa categoria, no Censo de 2010;
- **Pretos** (população preta): aqueles que se identificam como sendo de origem predominantemente africana – descendentes de escravos africanos; 8% da população se identificou nessa categoria, no Censo de 2010;
- **Asiáticos** (população amarela): 1,1% da população se identificou nessa categoria;
- **Indígenas** (população indígena), de diversas tribos: 0,4% da população se identificou nessa categoria.

Fonte: (IBGE, s.d.<sub>[17]</sub>), *Censo Demográfico (2010)*, <https://www.ibge.gov.br/en/statistics/social/labor/18391-2010-population-census.html?=&t=o-que-e> (acesso em 14 de setembro de 2020).

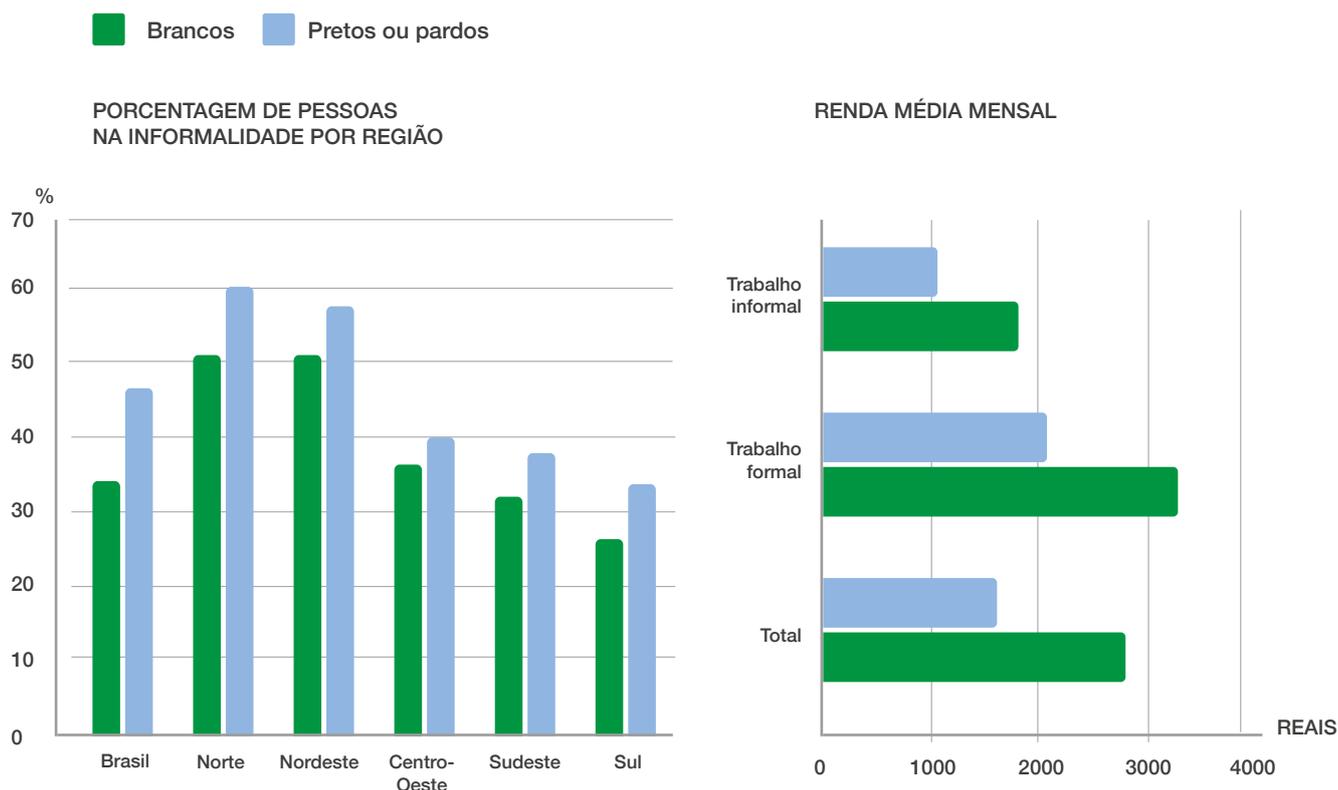
### Os muitos trabalhadores da economia informal são especialmente vulneráveis

Em 2019, 41% da força de trabalho atuava na economia informal (IBGE, 2020<sub>[18]</sub>). Esses trabalhadores informais, geralmente,

têm menos estabilidade no emprego, e os níveis de pobreza são quatro vezes maiores entre eles do que a média nacional (OCDE, 2020<sub>[11]</sub>). Mulheres, pretos e pardos e aqueles com menor nível de escolaridade têm maior probabilidade de ter empregos informais (ver Figura 1.5) (IBGE, 2019<sub>[16]</sub>).

**Figura 1.5** Níveis de informalidade, por região e raça - 2018

Porcentagem de pessoas trabalhando na economia informal, por região e raça (figura à esquerda), e renda média mensal dos trabalhadores, em reais, por raça (figura à direita), em 2018



**Observação:** Na renda mensal, os dados referem-se a pessoas maiores de 14 anos.

Fonte: (IBGE, 2019<sub>[15]</sub>), *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil*, [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf) (acesso em 5 de maio de 2020).

## Os atuais retrocessos na luta contra a corrupção aumentaram a desconfiança da população no governo

Aproximadamente 90% dos brasileiros acreditam que a corrupção é uma questão importante, e mais da metade deles (54%) acredita que ela piorou recentemente (Transparência Internacional, 2019<sup>[19]</sup>). Relatórios nacionais e internacionais sinalizam retrocessos no combate à corrupção nos últimos anos (Transparência Internacional, 2019<sup>[20]</sup>; OCDE, 2019<sup>[21]</sup>; Transparência Internacional, 2021<sup>[22]</sup>; Transparência Internacional, s.d.<sup>[23]</sup>), incluindo o enfraquecimento da legislação anticorrupção do País, a crescente interferência política nas instituições policiais, a falta de comunicação entre o governo e as organizações da sociedade civil e o aumento nos ataques à imprensa (Transparência Internacional, 2019<sup>[20]</sup>). A corrupção também é um problema na esfera da Educação. Evidências nacionais e internacionais mostram que a má gestão dos gastos públicos com Educação prejudica a qualidade do ensino e da aprendizagem. No Brasil, cerca de 60% dos casos de corrupção estão relacionados aos setores de Educação e Saúde (Ferraz, Finan e Moreira, 2012<sup>[24]</sup>) (ver Capítulo 4).

Além da percepção de falta de representação na política e os mecanismos eleitorais, por vezes, questionáveis, grande parte da população não confia no governo, em seus órgãos e representantes

(Transparência Internacional, 2019<sup>[19]</sup>). De acordo com pesquisa pública nacional realizada em 2017, 78% dos cidadãos não confiavam nos políticos ou em seus partidos (FGV/DAPP, 2017<sup>[25]</sup>).

## 1.3 A ESTRUTURA DO SISTEMA EDUCACIONAL

A Educação é um direito social no Brasil, e a Constituição Federal do País garante o acesso ao ensino público gratuito em todos os níveis. O Brasil divide seu sistema educacional em Ensino Básico e Ensino Superior. O nível básico inclui: Educação Infantil (CINE 0); Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental (CINE 1 e 2, também conhecidos apenas como Ensino Fundamental); e Ensino Médio (CINE 3) (ver Figura 1.6). A escolaridade obrigatória começa aos quatro anos, na Pré-escola, e dura 14 anos, até o final do Ensino Médio.

**Figura 1.6** Estrutura do sistema educacional brasileiro

CINE 2011	Idade de início	Unidade administrativa (responsabilidade principal)	Série/Ano	Nível de ensino		
8	23-26	Governo Federal	Ensino Superior	Doutorado		
7	22			Mestrado, <i>stricto sensu</i>	Mestrado Profissional, <i>stricto sensu</i>	Curso de especialização, <i>lato sensu</i>
6	18			Bacharelado	Licenciatura	Graduação Tecnológica
4	18	Governo Federal e Estados				Curso técnico de nível médio subsequente
3	15	Estados	3ª série	<b>Ensino Médio</b>		
			2ª série			
			1ª série			
2	11	Municípios e Estados	9º ano	<b>Anos Finais do Ensino Fundamental</b>		
			8º ano			
			7º ano			
			6º ano			
1	6	Municípios	5º ano	<b>Anos Iniciais do Ensino Fundamental</b>		
			4º ano			
			3º ano			
			2º ano			
			1º ano			
0	4	Municípios		<b>Pré-escola</b>		
	0			<b>Creches</b>		

**Observações:** No Brasil, os diferentes níveis que compõem o Ensino Fundamental são denominados Anos (ou seja, 1º ano do Ensino Fundamental); já o termo série é usado para o Ensino Médio (ou seja, 2ª série do Ensino Médio). As etapas da escolarização, em azul, referem-se àquelas que fazem parte do ensino obrigatório. As etapas em negrito são reconhecidas como pontos de saída do sistema educacional.

Fonte: (Presidência da República, 1996<sub>[26]</sub>), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm) (acesso em 6 de agosto de 2020); (OCDE, 2015<sub>[27]</sub>), *Education Policy Outlook: Brazil [Panorama das Políticas Educacionais: Brasil]*, <http://www.oecd.org/education/Brazil-country-profile.pdf> (acesso em 6 de agosto de 2020).

## 1.4 GOVERNANÇA

### Estrutura de governança

#### **Os diversos níveis de governança do sistema federativo brasileiro**

O Brasil possui um sistema federativo de governo de três esferas, incluindo o Governo Federal e os entes federativos (26 Estados, o Distrito Federal e 5.570 Municípios), e a responsabilidade pela Educação é compartilhada entre as três (ver Figura 1.7). Os Estados e os Municípios têm responsabilidade direta pelo atendimento escolar dos níveis CINE 0 a CINE 3, sendo que os Municípios fornecem, principalmente, o Ensino Infantil, os Anos Iniciais e os Anos Finais do Ensino Fundamental; já os Estados oferecem, especialmente, os Anos Finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio. O Governo Federal é o principal responsável pelo Ensino Superior (ver Figura 1.6).

No sistema educacional descentralizado do País, a União, os Estados e os Municípios possuem autonomia, o que significa que os governos locais não estão subordinados ao Governo Federal. No entanto, há relatórios que sugerem que o Governo Federal tem se ancorado, predominantemente, em um modelo de operação vertical e centralizado (CNE, 2012<sub>[28]</sub>). De acordo com o relatório da OCDE intitulado *Auditoria de Políticas Públicas Descentralizadas no Brasil*, as políticas centralizadas e implementadas verticalmente, da esfera superior para as inferior-

res, são incapazes de dar conta da heterogeneidade das cidades e dos Estados brasileiros, um aspecto crítico à medida em que o País muda o foco do acesso à Educação para a qualidade da Educação (OCDE, 2020<sub>[29]</sub>).

#### **Responsabilidades do**

#### **Governo Federal na Educação**

As funções do Governo Federal na Educação incluem: definir normas nacionais e objetivos gerais para o País (por exemplo, o PNE); administrar diretamente instituições, como universidades federais e escolas de Educação Profissional federais; coordenar as políticas e práticas educacionais nos diferentes níveis de governo; e prestar assistência técnica e financeira a Estados e Municípios. O Ministério da Educação (MEC) também é responsável por regulamentar todas as etapas educacionais no Brasil, do Ensino Infantil ao Ensino Superior. O MEC avalia o sistema de ensino por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que tem como foco principal a Educação Básica, e da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com foco no Ensino Superior. Em colaboração com os governos estaduais e municipais, o MEC determina as diretrizes curriculares (ou seja, competências e disciplinas comuns) a serem ministradas nas escolas. Os três principais órgãos associados são:

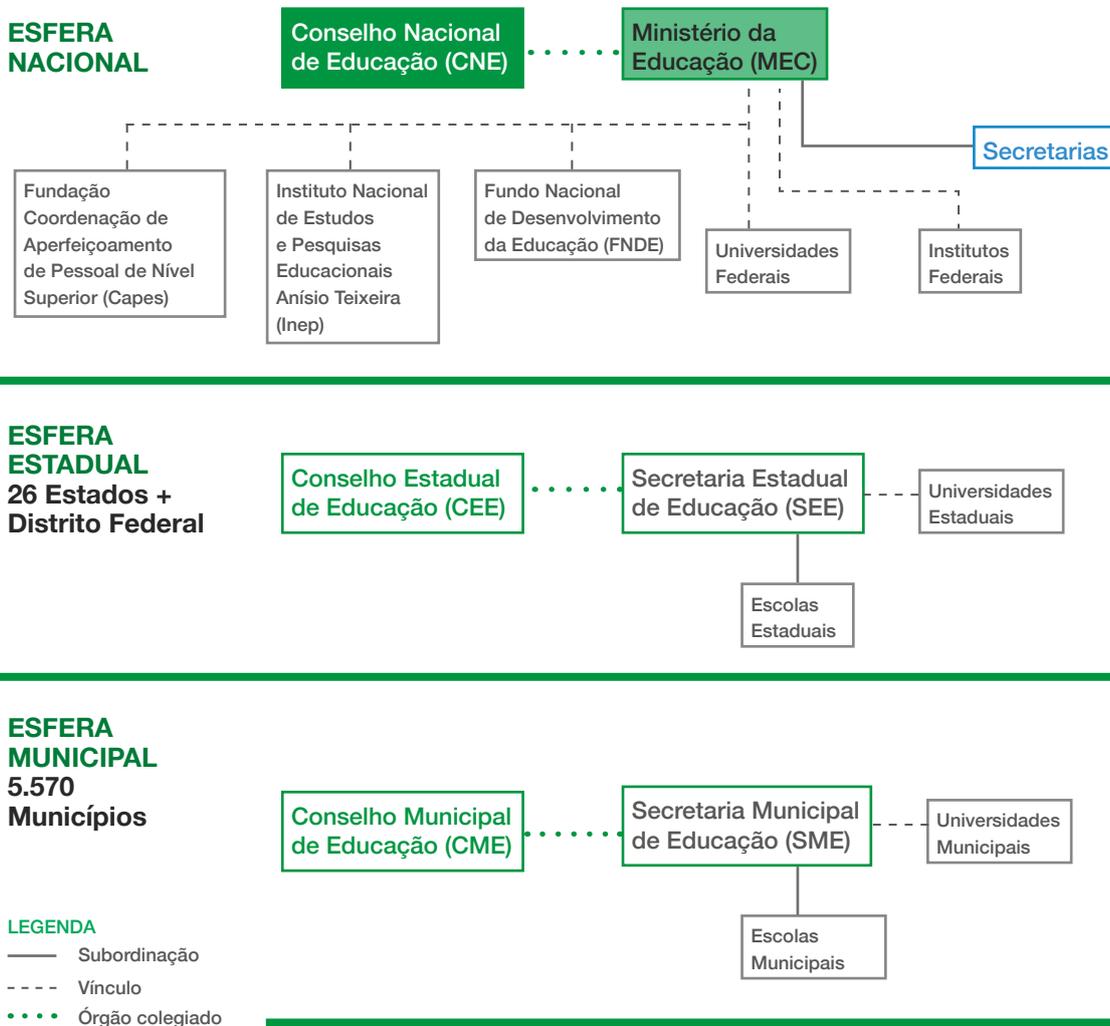
- ◆ **Conselho Nacional de Educação (CNE):** trata-se de um órgão colegiado do Ministério da

Educação, responsável por assessorar e acompanhar a formulação e implementação da Política Nacional de Educação. Ele garante a participação da sociedade brasileira no desenvolvimento e aprimoramento da política educacional;

- ◆ **Inep:** órgão semiautônomo responsável pela realização de avaliações e exames da Educação Básica e Superior do Brasil e pelo estabelecimento de indicadores de desempenho de qualidade. É responsável, entre outros assuntos: pela principal avaliação nacional da Educação Básica, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e do Ensino Superior, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade); pelo principal indicador nacional para medir a qualidade da Educação Básica, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (ver Capítulo 3); e pelo principal exame de ingresso ao Ensino Superior do País, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Ele também coleta e divulga informações de referência e estatísticas sobre o sistema educacional brasileiro;
- ◆ **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):** órgão semiautônomo responsável pela alocação de recur-

sos e prestação de apoio técnico a Estados e Municípios.

**Figura 1.7** Organograma dos principais órgãos da Educação nas esferas nacional, estadual e municipal



**Observação:** o Brasil possui 27 Unidades Federativas, incluindo 26 Estados e o Distrito Federal. Nem todos os Municípios possuem sua própria rede de ensino. Há aqueles que não seguem normas e diretrizes estabelecidas por seus conselhos estaduais. Os Municípios são, principalmente, responsáveis pela Educação Infantil e pelos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, enquanto os Estados são responsáveis pelos Anos Finais do Ensino Fundamental e pelo Ensino Médio.

Fonte: (Presidência da República, 2020<sup>[30]</sup>), *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) (acesso em 19 de agosto de 2020); (Presidência da República, 1996<sup>[26]</sup>), *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm) (acesso em 6 de agosto de 2020); (MEC, 2020<sup>[31]</sup>), *Organograma*, <https://www.gov.br/mec/pt-br/estrutura-organizacional/organograma> (acesso em 6 de agosto de 2020)

**Governança nas esferas estadual e municipal**

Os governos estaduais e municipais são responsáveis por suas respectivas redes de ensino. Essas responsabilidades são exercidas por meio de Secretarias e Conselhos Estadu-

ais de Educação (SEEs e CEEs, respectivamente) e Secretarias e Conselhos Municipais de Educação (SMEs e CMEs, respectivamente). A Tabela 1.1 apresenta uma descrição completa de algumas de suas principais responsabilidades.

**Tabela 1.1 Principais responsabilidades dos órgãos administrativos nas esferas estadual e municipal**

	Secretarias Estaduais de Educação	Conselhos Estaduais de Educação	Secretarias Municipais de Educação	Conselhos Municipais de Educação
Definição do conteúdo curricular e pedagógico	Elaborar o currículo estadual para orientar as escolas estaduais, municipais e particulares de Educação Básica e os Planos Estaduais de Educação, em alinhamento com as diretrizes nacionais. Administrar a rede estadual de ensino.	Validar o projeto pedagógico, as disciplinas oferecidas, a carga horária e o corpo docente das escolas estaduais. Aprovar o currículo estadual.	Elaborar e implementar o currículo municipal e os Planos Municipais de Educação, em alinhamento com as diretrizes nacionais e estaduais. Administrar a rede municipal de ensino.	Aprovar o currículo básico da rede municipal.
Questões administrativas	Exercer um papel redistributivo em relação às escolas. Gerenciar a merenda, o transporte e o calendário escolar.		Exercer um papel redistributivo em relação às escolas. Gerenciar a merenda, o transporte e o calendário escolar. Oferecer transporte para alunos da rede municipal.	
Regulamentação		Supervisionar instituições de ensino estaduais. Autorizar o funcionamento de escolas públicas estaduais e privadas.		Elaborar regras para os Municípios, de acordo com as leis federais e/ou estaduais. Supervisionar instituições educacionais municipais. Autorizar o funcionamento de escolas públicas municipais e privadas.

Responsabilidade e monitoramento	Garantir que os padrões de qualidade educacional estabelecidos por órgãos federais e a Base Nacional Comum Curricular sejam atendidos.	Monitorar a implementação dos Planos Estaduais de Educação.	Garantir que os padrões de qualidade educacional estabelecidos por órgãos federais e a Base Nacional Comum Curricular sejam atendidos.	Acompanhar a implementação das políticas públicas e os resultados educacionais da rede municipal de ensino.
Recursos Humanos e Desenvolvimento	Desenvolver ações para promover a interação entre escolas, pais, alunos e comunidades, como “reuniões pedagógicas”. Criar e gerenciar programas culturais e esportivos para a comunidade escolar. Realizar concursos de servidores públicos da Educação.		Desenvolver ações para promover a interação entre escolas, pais, alunos e comunidades, como “reuniões pedagógicas”. Criar e gerenciar programas culturais e esportivos para a comunidade escolar. Realizar concursos de servidores públicos da Educação.	

Fonte: Autor.

O Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), na esfera estadual, e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), na esfera municipal, promovem e apoiam a interação entre os atores locais e entre eles e o Governo Federal. No entanto, a coordenação horizontal, por exemplo, entre os Municípios, é relatada como sendo baixa (Abrucio, 2017<sup>[32]</sup>; OCDE, 2020<sup>[29]</sup>).

### ***Sobreposições de responsabilidades e falta de um mecanismo de coordenação***

O Brasil possui uma estrutura de governança complexa, que reflete, em parte, o tamanho e a diversidade do País. Ela também enfrenta alguns desafios particulares. É incomum que duas esferas distintas de governo – Estados e Municípios – administrem escolas diretamente no mesmo nível de ensino. Normalmente, essa responsabilidade é atribuída a uma ou outra esfera de governo, por motivos de clareza e

eficiência. Além disso, o Brasil ainda carece de um sistema nacional que defina, claramente, e harmonize os papéis e responsabilidades das diferentes esferas de governo, estabelecendo as formas pelas quais elas devem trabalhar juntas para concretizar a política de Educação (Sase/MEC, 2014<sup>[33]</sup>) (ver Quadro 1.3). Embora o Consed e a Undime desempenhem o papel de articulação entre os atores estaduais e municipais, respectivamente, eles não são entidades governamentais formais. Além disso, apesar da existência de algumas esferas participativas, como conselhos deliberativos (ver a Tabela 3.4 (OCDE, 2020<sup>[29]</sup>), não há organizações regulares oficiais ou órgão que realize a facilitação da coordenação de todos os diferentes níveis de governo, com poderes decisórios reais. Essa falta de coordenação, frequentemente, leva à sobreposição ou duplicação de trabalho, ineficiências e lacunas na oferta educacional (Sase/MEC, 2015<sup>[34]</sup>; OCDE, 2020<sup>[29]</sup>).

### QUADRO 1.3 RUMO A UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) está em debate público há alguns anos. Ele tem a promessa de cumprir o princípio do “regime de colaboração” (Dourado, 2013<sub>[35]</sub>), que ainda não foi regulamentado. Os documentos da Conferência Nacional da Educação de 2014, elaborados pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), argumentaram que sua criação contribuiria para o alcance dos seguintes objetivos:

- Promover diretrizes educacionais comuns em todo o território nacional, com vistas à superação das desigualdades regionais e à promoção do direito à Educação de qualidade;
- Definir e garantir objetivos, diretrizes e estratégias educacionais comuns, sem prejuízo das especificidades de cada sistema;
- Reforçar o papel do Governo Federal na promoção da articulação, padronização, coordenação e regulamentação da Educação Pública e privada nacional.

Posteriormente, com a Lei do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), tornou-se obrigatória a criação de tal sistema. O Artigo 13 da Lei declara que:

**Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.**

Tendo em vista que o Sistema Nacional de Educação teria que ser criado por lei federal específica, grupos de *advocacy* e organizações não governamentais, juntamente com deputados, deputadas e senadores cuja plataforma de trabalho é a Educação, vêm promovendo essa agenda no Congresso Nacional. O Projeto de Lei Complementar nº 25, que prevê a criação do SNE, foi proposto em fevereiro de 2019, na Câmara dos Deputados. No entanto, ele aguarda apreciação pela Comissão de Educação desde março do mesmo ano. Outro Projeto de Lei para o SNE foi proposto em 2019, desta vez, no Senado Federal. O Projeto de Lei Complementar nº 235, proposto em outubro de 2019, aguarda apreciação pela Comissão de Educação desde dezembro daquele ano. A orga-

nização não governamental Todos Pela Educação e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação defendem que uma lei específica para o Sistema Nacional de Educação deve trazer as seguintes alterações:

- Estabelecer, de forma mais clara, as competências e atribuições de cada ente, com ênfase no fortalecimento do papel do Governo Federal de coordenar a Educação nacional, ao mesmo tempo em que diminui seu papel de executor de políticas;
- Estabelecer referenciais nacionais para a oferta de Educação de qualidade, por meio da adoção do índice Custo Aluno-Qualidade e com o apoio de um conselho ou órgão tripartite;
- Atribuir a cada governo estadual o papel de fiscalizar as políticas educacionais em seus territórios, estabelecendo critérios claros para questões como: matrículas, currículo, avaliação, material didático, seleção e formação de professores;
- Criar mecanismos para fomentar práticas colaborativas entre os Municípios, inclusive consórcios intermunicipais e a institucionalização de Arranjos de Desenvolvimento da Educação;
- Dar atenção especial às regiões Norte e Nordeste: à luz do pacto federativo brasileiro, o SNE deve garantir as condições necessárias para a qualidade e a equidade na oferta educacional, especialmente na Educação Básica, buscando superar as históricas desigualdades regionais.

Devido à natureza descentralizada do sistema educacional brasileiro, em que a União, os Estados e os Municípios são autônomos, o desenho e a implementação de um Sistema Nacional de Educação são uma questão complexa. O assunto – assim como as diversas propostas acima mencionadas – continua sendo objeto de acalorados debates entre órgãos do governo, sociedade civil e público em geral.

Fonte: Adaptado de: (OCDE, 2020<sub>[29]</sub>), *Auditing Decentralised Policies in Brazil: Collaborative and Evidence-Based Approaches for Better Outcomes [Auditoria de Políticas Públicas Descentralizadas no Brasil: Abordagens Colaborativas e Baseadas em Evidências para Melhores Resultados]*, <https://doi.org/10.1787/30023307-en>.

## Marcos legais e políticas que estruturam e orientam a Educação no Brasil

### *Uma série de textos normativos estruturam e orientam a Educação*

O Brasil consagra em lei e em normas centrais determinados direitos e diretrizes da Educação, ajudando a garantir consistência e padrões mínimos no atendimento. Os principais elementos incluem:

- ◆ A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a Educação Pública como um direito a ser oferecido, gratuitamente, em todos os níveis de ensino, da Educação Infantil ao Ensino Superior;
- ◆ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996,

define a estrutura da Educação Básica no Brasil e seus níveis de ensino; determina as principais responsabilidades do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios na Educação; e estabelece os níveis mínimos de qualificação dos professores;

- ◆ O PNE 2014-2024 estabelece 20 metas a serem alcançadas pelo sistema educacional brasileiro até 2024. De acordo com o Plano, cada Estado e Município do Brasil teve que desenvolver seu próprio plano educacional para apoiar o cumprimento das metas estabelecidas no PNE, levando em consideração suas próprias necessidades e demandas locais. A cada dois anos, o Inep publica um relatório de monito-

**Tabela 1.2** Exemplos de metas do PNE (2014-2024) e seu status, de acordo com o ano mais recente com dados disponíveis

Meta	Indicador	Meta	Último resultado
Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na Pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE.	1A: Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos que frequentam a escola/creche	100% (até 2016)	93,8% (2018)
	1B: Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos que frequentam a escola/creche	50%	35,7% (2018)
Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao IBGE.	8A: Escolaridade média, em anos de estudo, dos 18 aos 29 anos	12 anos	11,6 (2019)

<p>Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da Educação Básica (CINE 0 a 3), até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.</p>	<p>16B: Porcentagem de professores que participaram de programas de desenvolvimento e formação continuada</p>	<p>100%</p>	<p>38,3% (2019)</p>
--	---	-------------	---------------------

Fonte: (Inep, 2020<sup>[36]</sup>), *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020*, [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6957506](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6957506) (acesso em 17 de setembro de 2020).

ramento, avaliando o andamento das metas estabelecidas no PNE (ver Tabela 1.2);

- ◆ As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), de 2013, que abrangem os níveis CINE 0 a 3, estabelecem a estrutura curricular para todas essas etapas e para cada uma delas individualmente (CINE 0, CINE 1 e 2, CINE 3), bem como para modalidades específicas, como Escolas Quilombolas<sup>4</sup> e Educação Escolar Indígena. As DCNs estabelecem a estrutura curricular a ser seguida por todas as escolas;
- ◆ A recém-introduzida Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que define os objetivos de aprendizagem mínimos nacionais em cada etapa da Educação Básica no Brasil. A

BNCC não é um currículo propriamente dito, mas oferece diretrizes de conteúdo para o planejamento curricular. Essa conquista veio após anos de trabalho e consultoria intensiva. Em 2017, foi aprovada a BNCC para a Educação Infantil (0-5 anos) e Ensino Fundamental e, um ano depois, para o Ensino Médio. As escolas de Ensino Infantil, Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental tiveram até o início do ano letivo de 2020 para implementar as diretrizes da BNCC – incluindo adaptação curricular, qualificação do corpo docente, atualização de materiais didáticos etc. No Ensino Médio, as escolas terão até 2022 para aplicar as mudanças;

- ◆ O Fundo de Manutenção e De-

4 Escolas quilombolas são aquelas localizadas em quilombos, assentamentos fundados e formados por descendentes de africanos escravizados no Brasil, que vivem, principalmente, da agricultura de subsistência em terras doadas, compradas ou ocupadas há muito tempo. As escolas quilombolas foram implantadas como forma de apoiar a cultura, tradições e formas de aprendizagem locais. Essas escolas foram regulamentadas, em 2012, com a criação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola.

envolvimento da Educação Básica (Fundeb) foi implementado para substituir seu antecessor, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 2007 até o final de 2020. O Fundeb redistribuiu recursos fi-

nanceiros entre os Estados, com o respaldo de uma contribuição do Governo Federal. Atualmente, está sendo relançado, iniciando, em 2021, com um novo período de vigência e como característica permanente do sistema de financiamento da Educação do Brasil (ver Capítulo 4).

**Figura 1.8** Alguns dos principais marcos legais, políticas e reformas da Educação nas últimas três décadas



Fonte: Adaptação, feita pelo autor, de (Todos Pela Educação, 2019<sup>[37]</sup>), *Propostas para Aprimoramento nos Mecanismos de Financiamento da Educação Básica*, [https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/\\_posts/258.pdf](https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/_posts/258.pdf) (acesso em 10 de setembro de 2020).

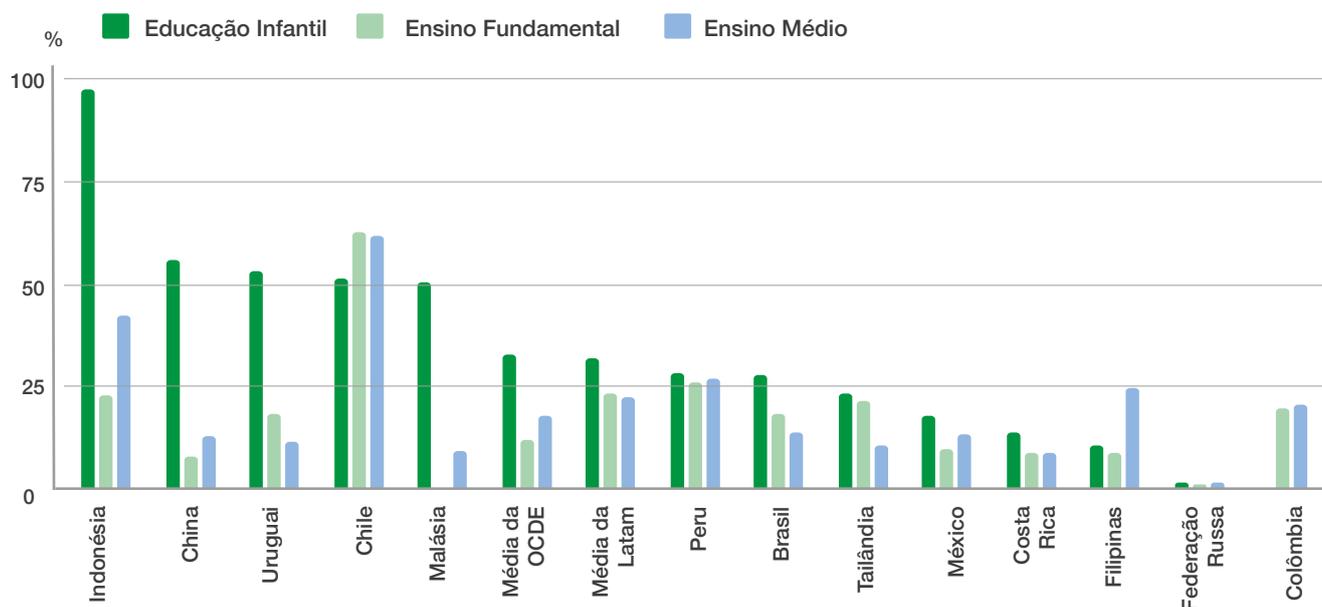
## 1.5 O PAPEL DO SETOR PRIVADO

**Na Educação Básica, a maioria dos alunos está matriculada em escolas públicas. Os alunos do setor privado são de origens mais favorecidas**

Na Educação Básica brasileira, a maioria dos

alunos está matriculada em instituições públicas (81%) (Inep, 2020<sup>[38]</sup>) (ver Figura 1.9). As instituições privadas cobram uma mensalidade dos alunos, e os valores não são regulamentados. Auxílios e bolsas de estudo em escolas particulares não são comuns nem são financiados com verbas públicas. Assim, em todas as etapas da Educação Básica, a maioria dos alunos das escolas públicas pertence aos quintis socioeconômicos mais pobres; já o inverso ocorre nas escolas particulares (ver Tabela 1.3).

**Figura 1.9** Parcela de alunos matriculados em instituições privadas, por nível de ensino - 2018



**Observação:** não há dados disponíveis referentes à Educação Infantil na Colômbia, e não há dados disponíveis referentes aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental na Malásia. Os países foram colocados em ordem decrescente, em termos de porcentagem de matrículas na Educação Infantil em instituições privadas.

Fonte: (Unesco-UIS, s.d.<sup>[39]</sup>), *UIS dataset [Dados da UIS]*, <http://data.uis.unesco.org/> (acesso em 29 de junho de 2020).

**Tabela 1.3** Alunos por quintil socioeconômico, por etapa da escolarização e tipo de instituição no Brasil - 2018

Quintil socioeconômico, em ordem crescente, por renda familiar per capita	Educação Infantil (CINE 1 e 2)		Ensino Fundamental (CINE 1 e 2)		Ensino Médio (CINE 3)	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
Até 20%	36,4%	8,5%	40,7%	7,2%	30,0%	5,3%
Entre 20% e 40%	27,7%	14,7%	28,3%	13,7%	28,7%	9,8%
Entre 40% e 60%	19,1%	15,7%	17,1%	16,4%	21,0%	14,3%
Entre 60% e 80%	12,4%	22,6%	10,4%	22,6%	14,6%	23,9%
Mais de 80%	4,4%	38,5%	3,5%	40,0%	5,6%	46,7%

Fonte: Adaptado de (IBGE, 2019<sub>[16]</sub>). *Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira - 2019*, <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf> (acesso em 23 de abril de 2020).

## Crescimento da oferta do setor privado até a crise da Covid-19

As mudanças demográficas, no Brasil, mostram que está havendo um declínio no número de crianças e jovens. Como resultado, em 2019, 47,9 milhões de alunos estavam matriculados na rede básica de ensino do País, cerca de 9% a menos do que em 2009 (Inep, 2009<sub>[40]</sub>). No mesmo período, as matrículas do setor público caíram cerca de 14%, enquanto a participação do setor privado aumentou 24% (Inep, 2009<sub>[40]</sub>). No entanto, o crescimento do setor privado desacelerou desde 2015 (Inep, 2020<sub>[38]</sub>) e, em 2020, foi totalmente revertido pela crise da Covid-19. Uma pesquisa constatou que 60% das escolas particulares

que participaram do estudo perderam mais de 10% de seus alunos (Folha de São Paulo, 2020<sub>[41]</sub>) e, segundo alguns relatos, cerca de 300 mil professores que trabalhavam em instituições privadas foram dispensados durante a pandemia – principalmente pelo não pagamento de mensalidades e redução do faturamento das escolas (Folha de São Paulo, 2020<sub>[41]</sub>). De acordo com a Federação Nacional das Escolas Particulares (Fenep), cerca de dois terços das crianças de 0 a 3 anos deixariam as creches particulares em 2020 (Agência Brasil, 2020<sub>[42]</sub>). Um potencial impacto trazido por esses fatores será o fluxo repentino de alunos entrando no sistema de ensino público (ver a discussão a esse respeito no Capítulo 7).

## A crescente demanda por Ensino Superior, em especial entre os alunos mais pobres, foi amplamente atendida pelo setor privado

Mais de três quartos dos alunos de graduação brasileiros frequentam universidades privadas, em comparação com menos de um terço entre os países da OCDE (OCDE, 2019<sup>[43]</sup>). Nas últimas décadas, viu-se um rápido aumento nas matrículas no setor privado e no número de instituições de Ensino Superior particulares, após uma flexibilização regulatória no final da década de 1990 (Traina-Chacon e Calderón, 2015<sup>[44]</sup>; Barros, 2015<sup>[45]</sup>). Programas de financiamento do governo, como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (ProUni) (ver Capítulo 2), ampliaram o acesso, ajudando alunos mais vulneráveis a se matricularem em instituições privadas. No entanto, a rede pública de Ensino Superior apresenta uma proporção maior de indivíduos mais pobres matriculados se comparada às instituições privadas (9,7% e 5,5%, respectivamente) (IBGE, 2019<sup>[16]</sup>). Em geral, o Ensino Superior ainda é, majoritariamente, acessado por pessoas mais privilegiadas (ver Tabela 1.3). Os desafios relativos à equidade no ingresso e participação no Ensino Superior são discutidos mais detalhadamente nos Capítulos 2 e 4.

## 1.6 QUESTÕES RECENTES E ATUAIS

### Reforma do Ensino Médio

Uma grande reforma do Ensino Médio foi pactuada, em 2017, e está sendo agora implementada. Os alunos seguirão uma base curricular comum (que inclui Língua Portuguesa e Matemática como disciplinas obrigatórias em todos os anos), além de opções em um (ou mais) itinerários: Linguagens; Matemática; Ciências Naturais; Ciências Humanas e Sociais; Formação Técnica e Profissional. A Educação Profissional deixou de ser uma formação separada e se tornou um componente opcional do Ensino Médio. A reforma reduz o número de disciplinas obrigatórias a serem lecionadas ao longo dos três anos do Ensino Médio e aumenta progressivamente a carga horária, sendo que as escolas deverão atingir 1.000 horas anuais até 2022. Até 1.800h do total de horas que compõem o Ensino Médio deverão cobrir a Base Nacional Comum Curricular (BNCC, discutida anteriormente) e, pelo menos, 1.200 horas deverão ser usadas para abarcar os itinerários opcionais que os alunos decidem seguir, de acordo com a disponibilidade dos programas oferecidos pelas escolas.

A reforma tem como objetivo melhorar a qualidade, alinhar o currículo e os métodos de ensino com as necessidades dos alunos, oferecer mais opções e tornar o Ensino Médio mais atrativo e engajador – um requisito fundamental, dadas as altas

taxas de evasão nessa etapa da escolarização (ver Capítulo 2). As redes de ensino, em conjunto com as escolas, terão flexibilidade para desenvolver seus currículos e oferta de itinerários. Essa abordagem oferece vantagens significativas, que devem ser consideradas juntamente com o risco decorrente do fato de que a quantidade de opções dependerá muito dos recursos disponíveis na escola (Catelli, 2017<sup>[46]</sup>). No futuro, os principais desafios incluirão um número maior de horas letivas, a estrutura específica dos programas de Educação Profissional, bem como a formação docente (Muylaert, 2019<sup>[47]</sup>; Catelli, 2017<sup>[46]</sup>).

## A crise da Covid-19

Em resposta à pandemia da Covid-19, a maioria das escolas, no Brasil, ficou fechada durante a maior parte de 2020 e no primeiro trimestre de 2021<sup>5</sup>. No total, as estimativas revelam que as escolas ficaram fechadas por mais de 40 semanas durante a crise pandêmica (Unesco, s.d.<sup>[48]</sup>). Embora a Educação *online* e outras formas de ensino a distância tenham sido desenvolvidas como resposta, as diferenças no acesso das famílias à internet, a habilidade dos pais de fornecer apoio aos filhos, além das disparidades entre as redes escolares no que diz respeito à capa-

cidade de implementar respostas educacionais eficazes durante a crise, fizeram com que alunos de origens e escolas mais vulneráveis, muitas vezes, perdessem oportunidades de aprendizagem importantes. Esses fatores também contribuíram para ampliar as lacunas entre os alunos e aumentar as taxas de evasão.

No entanto, o impacto da Covid-19 não repercute apenas nos resultados de aprendizagem dos alunos. O confinamento e o distanciamento social têm consequências negativas para o bem-estar geral dos estudantes. Ser impedido de ir à escola e ter que ficar em casa aumenta o risco de má nutrição entre as crianças, a potencial exposição à violência doméstica, bem como aumenta os níveis de estresse e ansiedade entre os jovens (OCDE, 2020<sup>[49]</sup>). À medida que a pandemia for chegando ao fim, o principal desafio passará a ser reabrir as escolas com novas medidas de distanciamento físico e protocolos de higiene, implementar planos de recuperação para os alunos que tiveram a aprendizagem interrompida e oferecer apoio socioemocional às crianças. Essa questão é discutida ao longo deste relatório, mais particularmente, no Capítulo 7.



5 As respostas para o funcionamento das escolas variam em todo o Brasil. Alguns Estados e Municípios fecharam as escolas; em outros, elas permaneceram totalmente abertas ou foram utilizados modelos híbridos. As abordagens também dependem da etapa da escolaridade.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. (2017), *Cooperação intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil*, Instituto Positivo, <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/cooperacao-intermunicipal-experiencias-de-arranjos-de-desenvolvimento-da-educacao-no-brasil.81c29a38-2ee1-4f6b-9f6e-bcc67adb4336> (acesso em 6 de agosto de 2020). [32]
- Agência Brasil (2020), *Pais cancelam matrículas de crianças em creches particulares*, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2020-05/pais-cancelam-matriculas-de-criancas-em-creches-particulares> (acesso em 25 de setembro de 2020). [42]
- Banco Mundial (2020), *The World Bank in Brazil [O Banco Mundial no Brasil]*, <https://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview#1> (acesso em 1 de maio de 2020). [6]
- Banco Mundial (2020), *World Bank Open Data [Dados Abertos do Banco Mundial]*, <https://data.worldbank.org/> (acesso em 1 de maio de 2020). [2]
- Barros, A. (2015), “*Expansão da Educação Superior no Brasil: limites e possibilidades*”, *Educ. Soc.* [online], Vol. 36/131, p. 361-390, <https://doi.org/10.1590/ES0101-7330201596208>. [45]
- Bogmans, C. e J. Restrepo (2019), *O desafio dos preços moderados das commodities na América Latina*, <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/03/22/blog-the-challenge-of-moderate-commodity-prices-in-latin-america> (acesso em 8 de outubro de 2020). [11]
- Catelli, R. (2017), *Reforma do Ensino Médio: o risco de ampliar as desigualdades educacionais*, *Nexo Jornal*, <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2017/Reforma-do-ensino-m%C3%A9dio-o-risco-de-ampliar-as-desigualdades-educacionais> (acesso em 3 de maio de 2020). [46]
- CNE (2012), *Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino*, Conselho Nacional de Educação, Brasília, [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=11616-%20pcp011-12-pdf&category\\_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11616-%20pcp011-12-pdf&category_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192) (acesso em 18 de dezembro de 2020) [28]

- Dourado, L. (2013), “*Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica*”, *Educação & Sociedade*, Vol. 34/124, p. 761-785, <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300007>. [35]
- Ferraz, C., F. Finan e D. Moreira (2012), “*Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil [Aprendizagem Corrompida: Evidências do Desaparecimento de Verbas Federais para a Educação no Brasil]*”, IZA Discussion Papers 6634, <https://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp6634.html> (acesso em 9 de dezembro de 2020). [24]
- FGV/DAPP (2017), *O dilema do brasileiro: entre a descrença no presente e a esperança no futuro*, <http://dapp.fgv.br/o-dilema-brasileiro-entre-descrenca-no-presente-e-esperanca-no-futuro/> (acesso em 9 de dezembro de 2020). [25]
- Folha de São Paulo (2020), *Maioria das escolas particulares perdeu mais de 10% dos alunos, diz pesquisa*, <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/07/maioria-das-escolas-particulares-perdeu-mais-de-10-dos-alunos-diz-pesquisa.shtml> (acesso em 27 de setembro de 2020). [41]
- IBGE (2020), *Pnad Contínua: Características gerais dos domicílios e dos moradores 2019*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707_informativo.pdf) (acesso em 14 de setembro de 2020). [3]
- IBGE (2020), *Pnad Contínua: Desemprego cai para 11,9% na média de 2019; informalidade é a maior em 4 anos*, <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26741-desemprego-cai-para-11-9-na-media-de-2019-informalidade-e-a-maior-em-4-anos> (acesso em 14 de maio de 2020). [18]
- IBGE (2019), *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil*, [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf) (acesso em 5 de maio de 2020). [15]
- IBGE (2019), *Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira - 2019*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf> (acesso em 23 de abril de 2020). [16]

- IBGE (s.d.), *Censo Demográfico (2010)*, <https://www.ibge.gov.br/en/statistics/social/labor/18391-2010-population-census.html?=&t=o-que-e> (acesso em 14 de setembro de 2020). [17]
- IBGE (s.d.), *Produto Interno Bruto - PIB*, <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> (acesso em 12 de abril de 2021). [10]
- Inep (2020), *Censo da Educação Básica 2019: notas estatísticas*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/0/Notas+Estat%C3%ADsticas+-+Censo+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+2019/43bf4c5b-b478-4c5d-ae17-7d55ced4c37d?version=1.0> (acesso em 23 de junho de 2020) [38]
- Inep (2020), *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122) (acesso em 17 de setembro de 2020). [36]
- Inep (2009), *Resultado do Censo da Educação Básica 2009*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, [http://download.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXTO\\_DIVULGACAO\\_EDUCACENSO\\_20093.pdf](http://download.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXTO_DIVULGACAO_EDUCACENSO_20093.pdf) (acesso em 18 de setembro de 2020). [40]
- Ipea (2014), *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento*, Ipea: MP, SPI, Brasília, [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22538](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22538) (acesso de 16 de julho de 2020). [8]
- MEC (2020), *Organograma*, <https://www.gov.br/mec/pt-br/estrutura-organizacional/organograma> (acesso em 6 de agosto de 2020). [31]
- Medeiros, M. (2016), *Income inequality in Brazil: new evidence from combined tax and survey data [Desigualdade de renda no Brasil: novas evidências a partir da combinação de dados tributários e de pesquisas]*, Unesco, Paris, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245825> (acesso em 4 de junho de 2020). [13]

- Muylaert, N. (2019), “Desigualdades no sistema educacional brasileiro: um estudo comparado”, Revista Latinoamericana de Educación Comparada, p. 83-104, <http://www.saece.com.ar/relec/revistas/15/art5.pdf> (acesso em 8 de abril de 2020). [47]
- OCDE (2020), *Auditing Decentralised Policies in Brazil: Collaborative and Evidence-Based Approaches for Better Outcomes [Auditoria de Políticas Descentralizadas no Brasil: Abordagens Colaborativas e Baseadas em Evidências para Melhores Resultados]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/30023307-en>. [29]
- OCDE (2020), *Combating Covid-19’s Effect on Children [Combatendo o Efeito da Covid-19 nas Crianças]*, OECD Publishing, Paris, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132\\_132643-m91j2scsyh&title=Combating-COVID-19-s-effect-on-children](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132643-m91j2scsyh&title=Combating-COVID-19-s-effect-on-children) (acesso em 9 de dezembro de 2020). [49]
- OCDE (2020), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020 [Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2020]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/250240ad-en>. [1]
- OCDE (2019), “Brazil”, em *Education at a Glance 2019: OECD Indicators [Panorama da Educação: Indicadores OCDE]*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/246ea76d-en>. [43]
- OCDE (2019), *Brazil must immediately end threats to independence and capacity of law enforcement to fight corruption [O Brasil deve pôr fim imediato às ameaças à independência e à capacidade das autoridades policiais de combater a corrupção]*, <https://www.oecd.org/corruption/brazil-must-immediately-end-threats-to-independence-and-capacity-of-law-enforcement-to-fight-corruption.htm> (acesso em 17 de julho de 2020). [21]
- OCDE (2018), *Brazil*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/eag-2018-73-en>. [12]
- OCDE (2018), *OECD Economic Surveys: Brazil 2018 [Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018]*, OECD Publishing, Paris, [https://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-bra-2018-en](https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2018-en). [9]

- OCDE (2015), *Education Policy Outlook: Brazil [Panorama das Políticas Educacionais: Brasil]*, <http://www.oecd.org/education/Brazil-country-profile.pdf> (acesso em 6 de agosto de 2020). [27]
- Presidência da República (2020), *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) (acesso em 19 de agosto de 2020). [30]
- Presidência da República (1996), *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm) (acesso em 6 de agosto de 2020). [26]
- Sase/MEC (2015), *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*, Ministério da Educação, [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) (acesso em 21 de outubro de 2020). [34]
- Sase/MEC (2014), *O Sistema Nacional de Educação*, Ministério da Educação, [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/sase\\_mec.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/sase_mec.pdf) (acesso em 21 de outubro de 2020). [33]
- Todos Pela Educação (2019), *Propostas para Aprimoramento nos Mecanismos de Financiamento da Educação Básica*, Todos pela Educação, <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/258.pdf> (acesso em 10 de setembro de 2020) [37]
- Traina-Chacon, J. e A. Calderón (2015), *A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula*, <http://www.scielo.org.mx/pdf/ries/v6n17/2007-2872-ries-6-17-00078.pdf> (acesso em 5 de maio de 2020). [44]
- Transparência Internacional (2021), *Retrospectiva Brasil 2020*, Transparência Internacional - Brasil, <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/retrospectiva-brasil-2020> (acesso em 14 de abril de 2021). [22]
- Transparência Internacional (s.d.), *Corruption Perception Index 2020 [Índice de Percepção da Corrupção]*, <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/> (acesso em 14 de abril de 2021). [23]

- Transparência Internacional (2019), *Barômetro Global da Corrupção América Latina e Caribe 2019: Opiniões e Experiências dos Cidadãos Relacionadas à Corrupção*, <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/54:bgc---barometro-global-da-corrupcao-2019?stream=1> (acesso em 17 de julho de 2020). [19]
- Transparência Internacional (2019), *Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-corruption Frameworks [Brasil: Retrocessos nos Marcos Legais e Institucionais de Combate à Corrupção]*, Transparency International, [https://images.transparencycdn.org/images/2019\\_Report\\_BrazilSetbacksAntiCorruptionFrameworks\\_English\\_191121\\_135151.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2019_Report_BrazilSetbacksAntiCorruptionFrameworks_English_191121_135151.pdf) (acesso em 17 de julho de 2020). [20]
- ONU (2012), *Brasil reduziu mortalidade infantil em 73% desde 1990, afirma Unicef*, <https://nacoesunidas.org/brasil-reduziu-mortalidade-infantil-em-73-desde-1990-afirma-unicef/> (acesso em 15 de julho de 2020). [7]
- PNUD (s.d.), *Human Development Data [Dados de Desenvolvimento Humano] (1990-2018)*, <http://hdr.undp.org/en/data> (acesso em 23 de setembro de 2020). [14]
- Unesco (s.d.), *Education: From disruption to recovery [Educação: Da interrupção à recuperação]*, <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#durationschoolclosures> (acesso em 12 de abril de 2021). [48]
- Unesco-UIS (s.d.), *UIS dataset [Dados da UIS]*, <http://data.uis.unesco.org/> (acesso em 29 de junho de 2020). [39]
- UNFPA Brasil (2018), *Fecundidade e Dinâmica da População Brasileira*, Fundo de População das Nações Unidas no Brasil, Brasília, [https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swop\\_brasil\\_web.pdf](https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swop_brasil_web.pdf) (acesso em 15 de julho de 2020). [4]
- Organização das Nações Unidas (2019), *World Population Prospects 2019: Volume II: Demographic Profiles [Perspectivas para a População Mundial 2019: Volume II: Perfis Demográficos]*, Organização das Nações Unidas, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Divisão de População, [https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019\\_Volume-II-Demographic-Profiles.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-II-Demographic-Profiles.pdf) (acesso em 15 de julho de 2020). [5]

# 2.

---

## O

# ATENDIMENTO ESCOLAR



---

Este capítulo analisa o atendimento escolar de crianças e jovens brasileiros e como ele se compara a outros países. Exploram-se as taxas de matrícula em escolas e outras instituições educacionais e como essas taxas vão evoluindo nas diferentes etapas da escolarização, além de examinar os principais desafios do Brasil: garantir o atendimento e elevar a equidade.

---

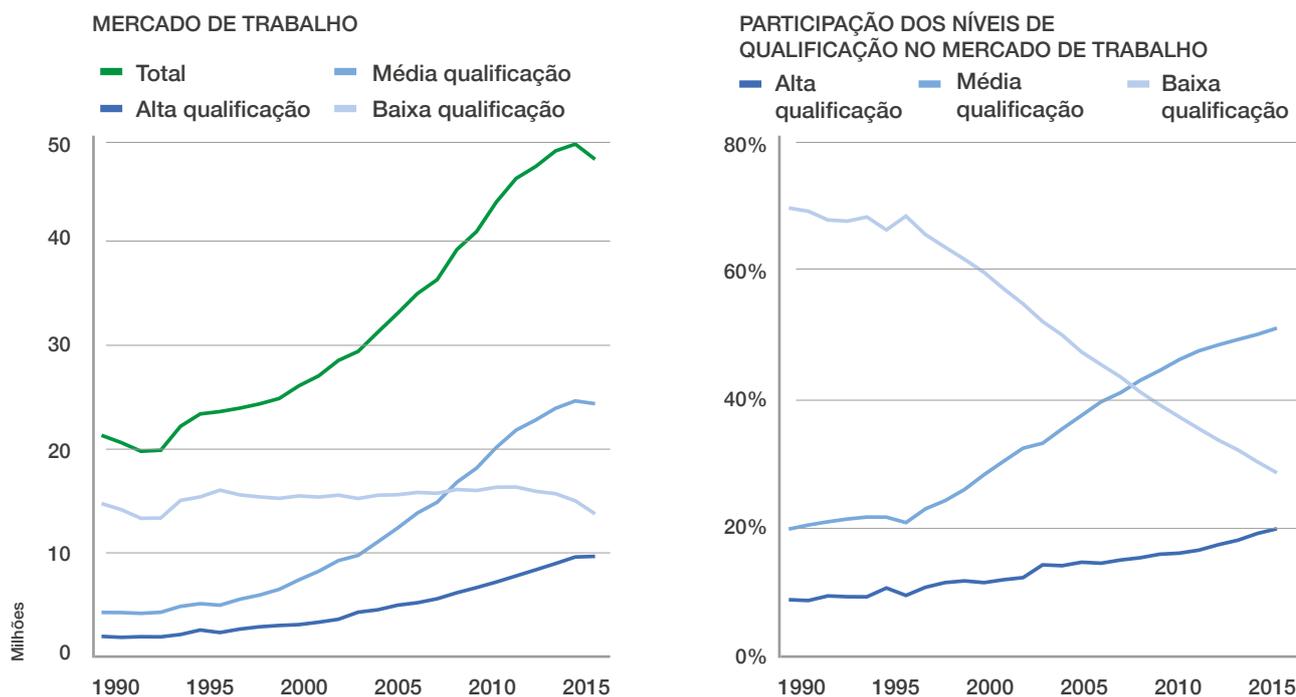
## 2.1 O ATENDIMENTO ESCOLAR: PROGRESSOS CONQUISTADOS E BARREIRAS QUE PERMANECEM

Apesar de grandes avanços, o nível de escolaridade, no Brasil, ainda está muito aquém da média da OCDE

No Brasil, os tipos e a distribuição de ha-

bilidades exigidas no mercado de trabalho mudaram drasticamente nas últimas três décadas, com muito mais empregos de alta e média qualificação e menos empregos de baixa qualificação (ver Figura 2.1). Ao mesmo tempo, os níveis de qualificação da população adulta, medidos pelo nível de escolaridade, aumentaram acentuadamente. Em 2018<sup>6</sup>, quase metade (46%) dos jovens adultos (25-34 anos) havia concluído o Ensino Médio, mais que o dobro da geração mais velha (22%, entre os adultos de 55 a 64 anos) (OCDE, s.d.<sub>[1]</sub>).

**Figura 2.1** Tendência do mercado de trabalho formal total e participação dos diferentes níveis de qualificação no mercado de trabalho - 1990-2015



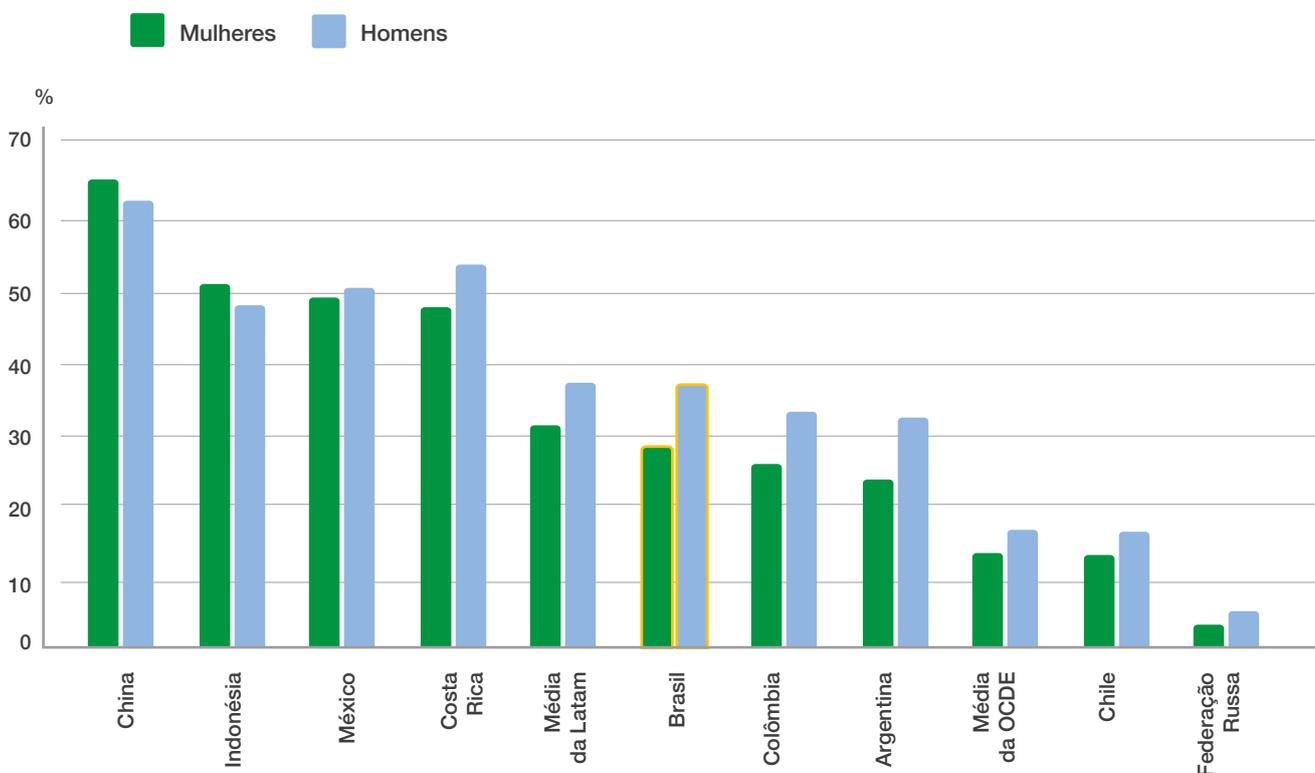
Fonte: (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020 [Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2020]*, <https://doi.org/10.1787/250240ad-en>.

6 Os dados mais recentes referentes ao nível de escolaridade, disponíveis no relatório *Education at a Glance (Panorama da Educação; EAG)*, são de 2018. Por esse motivo e para garantir a comparabilidade, a média da OCDE apresentada aqui também se refere a 2018, embora estejam disponíveis informações de 2019 na mais recente publicação do relatório, o EAG 2020.

Apesar dessas melhorias, os níveis de qualificação da população adulta ainda são muito inferiores aos dos países da OCDE: em 2018, quase metade das pessoas com idades entre 25 e 64 anos não havia concluído o Ensino Médio (47%), mais do que o dobro da média da OCDE, que é de 22% (OCDE, 2019<sub>[3]</sub>). No mesmo ano, apenas cerca de 18% das pessoas de 25 a 64 anos haviam concluído o Ensino Superior, menos da metade da média da OCDE (39%) e também abaixo de alguns países latino-americanos (Latam), como Chile e Colômbia (OCDE, 2019<sub>[4]</sub>). Mesmo entre os adultos mais jovens, de 25 a 34

anos, quase 40% dos homens brasileiros e quase 30% das mulheres não possuíam Ensino Médio, uma proporção muito maior do que a encontrada na média nos países da OCDE, embora abaixo dos números do México (ver Figura 2.2). Melhorias nos níveis de escolaridade e qualificação serão vitais para que o Brasil avance em reformas estruturais altamente necessárias e se abra para a economia global. Qualificações mais elevadas ajudarão a aumentar a produtividade e a preparar os futuros profissionais para empregos que exigem níveis mais elevados de conhecimento e competências (OCDE, 2020<sub>[2]</sub>).

**Figura 2.2** Porcentagem de adultos de 25 a 34 anos sem formação no Ensino Médio ou Ensino Superior, por gênero - 2018



Fonte: (OCDE, 2019<sub>[3]</sub>), *Education at a Glance 2019: OECD Indicators* [Panorama da Educação 2019: Indicadores OCDE], <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>.

## Nem todos usufruíram dos benefícios da expansão educacional

Apesar dos grandes avanços no atendimento escolar, alguns grupos foram deixados para trás, como os socioeconomicamente mais vulneráveis, as minorias étnicas e os que vivem em áreas rurais (Banco Mundial, 2018<sub>[5]</sub>). Embora o histórico socioeconômico seja um fator importante em qualquer lugar, seu impacto é

mais forte no Brasil do que em muitos países comparáveis (ver Quadro 2.1). No Brasil, considerando a população de 18 a 29 anos, 59% do quintil mais pobre não havia concluído o Ensino Médio, muitas vezes maior que a taxa equivalente para o quintil mais rico (8%) (IBGE, 2019<sub>[6]</sub>). Essa diferença é maior, em média, do que nos países da Latam (ver Figura 2.11). Da mesma forma, as taxas de reprovação do quintil mais pobre do Brasil são o dobro daquelas do quintil mais rico (ver Figura 2.9).

### QUADRO 2.1 A DIMINUIÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIOECONÔMICA NA EDUCAÇÃO E POR MEIO DA EDUCAÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil tem feito grandes esforços para reduzir a desigualdade (ver Capítulo 1), e a Educação tem sido amplamente reconhecida como uma ferramenta poderosa para esse fim. Desde a redemocratização, o Brasil estabeleceu os alicerces para um forte arcabouço normativo que promove a igualdade na Educação. Os princípios de equidade e inclusão na Educação estão consagrados na Constituição Federal e se encontram no centro das estratégias nacionais e subnacionais para a Educação. O Brasil também assinou declarações internacionais que promovem uma Educação de qualidade para todos, incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas.

O País lançou várias iniciativas destinadas a reduzir a desigualdade, inclusive algumas com vistas a ajudar as comunidades mais pobres no acesso à Educação. O Bolsa Família, uma importante iniciativa voltada a combater a desigualdade e a pobreza, ajudou a aumentar a participação escolar entre os grupos mais vulneráveis. O programa, que foi introduzido pela primeira vez em 2001 e depois expandido em 2003, oferece um pagamento mensal para famílias de baixa renda se, entre outras coisas, seus filhos estiverem matriculados e frequentarem a escola regularmente. As avaliações encontraram efeitos positivos nas taxas de matrícula, frequência, progressão de ano escolar e reprovação.

Iniciativas recentes têm buscado tornar o Ensino Superior mais disponível para a população de origens modestas, oferecendo financiamento para os estudantes frequentarem universidades privadas e reservando vagas

em universidades públicas para grupos desfavorecidos (por exemplo, estudantes de escolas públicas, negros e pardos, comunidades indígenas e pessoas com deficiência), por meio de um sistema de cotas. Por exemplo, desde sua criação, em 2004, o Programa Universidade para Todos (ProUni) já atendeu cerca de 2,5 milhões de alunos, oferecendo bolsas. Esses programas ajudaram a aumentar a proporção de alunos negros, pardos e desfavorecidos no sistema de Ensino Superior brasileiro.

Fontes: (Presidência da República, 2020<sub>[7]</sub>), *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) (acesso em 19 de agosto de 2020); (MEC, 2014<sub>[8]</sub>), *Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014*, Ministério da Educação, <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014> (acesso em 17 de junho de 2020); (Organização das Nações Unidas, 2015<sub>[9]</sub>), *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Organização das Nações Unidas, [https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr\\_booklet\\_en\\_web.pdf](https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf) (acesso em 19 de agosto de 2020); Ministério das Relações Exteriores (s.d.), *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs)*, <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods> (acesso em 19 de agosto de 2020); (Bruns, Evans e Luque, 2012<sub>[11]</sub>), *Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda [Alcançando uma Educação de nível mundial no Brasil: A Próxima Agenda]*, <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8854-9>; (OCDE, 2015<sub>[12]</sub>), *Brazil Policy Brief: Inequality*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/policy-briefs/brazil-improving-policies-to-reduce-inequality-and-poverty.pdf> (acesso em 19 de agosto de 2020).

Grandes desigualdades ainda persistem entre os grupos étnicos. Em 2018, entre os adultos de 18 a 29 anos, apenas 60% da população negra ou parda havia concluído pelo menos o Ensino Médio, em comparação com 76% entre os brancos (IBGE, 2019<sub>[13]</sub>). A proporção de brancos de 18 a 24 anos que estavam cursando ou já haviam concluído o Ensino Superior era de 36%, em 2018, o dobro da proporção encontrada na população negra e parda, que era de 18% (IBGE, 2019<sub>[13]</sub>). Em 2019, quase 25% dos negros e/ou pardos de 18 a 24 anos não estavam matriculados em uma instituição educacional nem empregados – muito mais do que o número equivalente para os brancos (17%) (IBGE, 2020<sub>[14]</sub>). Os dados sugerem que os alunos negros e pardos, muitas vezes, abandonam a escola mais cedo para encontrar um emprego e também devido à exclusão social (Rodrigues, 2014<sub>[15]</sub>; Folha de São Paulo, 2019<sub>[16]</sub>).

Essas desigualdades na Educação refletem e contribuem para as grandes disparidades de riqueza e renda no Brasil. Conforme discutido no Capítulo 1, apesar de um declínio acentuado na década de 2000, a desigualdade de renda permanece notavelmente alta (Medeiros, 2016<sub>[17]</sub>), e as evidências sugerem que algumas conquistas de longo prazo foram revertidas – desde o final de 2014, a desigualdade de renda começou a aumentar novamente (Neri, 2018<sub>[18]</sub>). Conforme discutido no Capítulo 1, a pandemia da Covid-19, provavelmente, aumentará ainda mais as disparidades. Combater as desigualdades no acesso à Educação será fundamental para o desenvolvimento social e econômico do Brasil.

## 2.2 EDUCAÇÃO INFANTIL

### O Brasil reconhece, cada vez mais, a Educação Infantil como um elemento vital na Educação

A Educação Infantil (EI) tem três funções que se sobrepõem: primeiro, é uma forma de cuidado, que mantém as crianças saudáveis, bem nutridas e seguras enquanto os pais estão no trabalho; segundo, é um meio de socializar as crianças pequenas para que adquiram habilidades socioemocionais; e terceiro, é um veículo para a aprendizagem cognitiva, incluindo a alfabetização básica e o letramento matemático (OCDE, 2001 - 2018<sub>[19]</sub>). O equilíbrio entre essas diferentes funções tem mudado. Historicamente, a Educação Infantil era vista, principalmente, como uma forma de cuidado e não como parte do sistema de Educação Básica. Os últimos anos mudaram essa percepção, principalmente devido ao peso das evidências que demonstram sua importância no desenvolvimento das crianças pequenas e seu especial valor no apoio aos socialmente mais vulneráveis. No Brasil, esses fatores são importantes, dado o legado de extrema pobreza e falta de equidade em alguns setores da sociedade brasileira e também devido às convincentes evidências de que a Educação Infantil, associada a medidas de nutrição e saúde infantil de boa qualidade, é um dos meios mais poderosos de retificar a desigualdade.

Em resposta, o Brasil tem dado maior

prioridade política à expansão da Educação Infantil. Uma emenda constitucional redefiniu a escolaridade obrigatória para que, agora, comece aos 4 anos (Presidência da República, 2009<sup>[20]</sup>). Além disso, a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) (ver Capítulo 1) é universalizar a Educação Infantil na Pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos, até 2016, e ampliar a oferta de Creches para atender, pelo menos, metade das crianças de 0 a 3 anos, até 2024 (MEC, 2014<sup>[8]</sup>). O Marco Legal da Primeira Infância também reconheceu a importância de uma Educação Infantil de qualidade para o desenvolvimento holístico das crianças pequenas (Presidência da República, 2016<sup>[21]</sup>). Os objetivos da política em relação aos bebês (0 a 3 anos) e crianças um pouco mais velhas, antes da entrada no Ensino Fundamental (3 anos ou mais), possuem ênfases diferentes:

- ◆ **Crianças com menos de 3 anos:** uma importante área de atenção e progresso, no Brasil, tem sido a saúde infantil e, em particular, a mortalidade infantil. Nas últimas décadas, a taxa de mortalidade infantil diminuiu drasticamente, de 30 mortes por mil nascidos vivos, em 2000, para 13, em 2018 – semelhante à Colômbia (12),

embora acima da Costa Rica (8) e da maioria dos países da OCDE (6) (Banco Mundial, 2020<sup>[22]</sup>). Também houve progresso na taxa de matrícula de crianças menores de 3 anos no Ensino Infantil, que passou de 10%, em 2010, para 24%, em 2018 (OCDE, 2019<sup>[3]</sup>) (OCDE, 2020<sup>[23]</sup>). Ainda assim, o atendimento escolar de crianças pequenas no Ensino Infantil (CINE 0) permanece baixo e um pouco menor do que a média da OCDE<sup>7</sup> (26%) (ver Figura 2.3, à esquerda);

- ◆ **Crianças com mais de 3 anos:** nessa faixa etária, o foco tem sido a aprendizagem e o atendimento escolar das crianças. Desde a década de 2000, o Brasil tem expandido, gradualmente, a duração da escolaridade obrigatória, de modo a abranger a Primeira Infância. Em 2006, a idade de início do Ensino Básico foi reduzida de 7 para 6 anos e, em 2009, a Pré-escola foi oficialmente incluída na escolaridade obrigatória, por lei (Emenda Constitucional 59/2009) (Presidência da República, 2009<sup>[20]</sup>). Dados internacionais demonstram que a taxa de

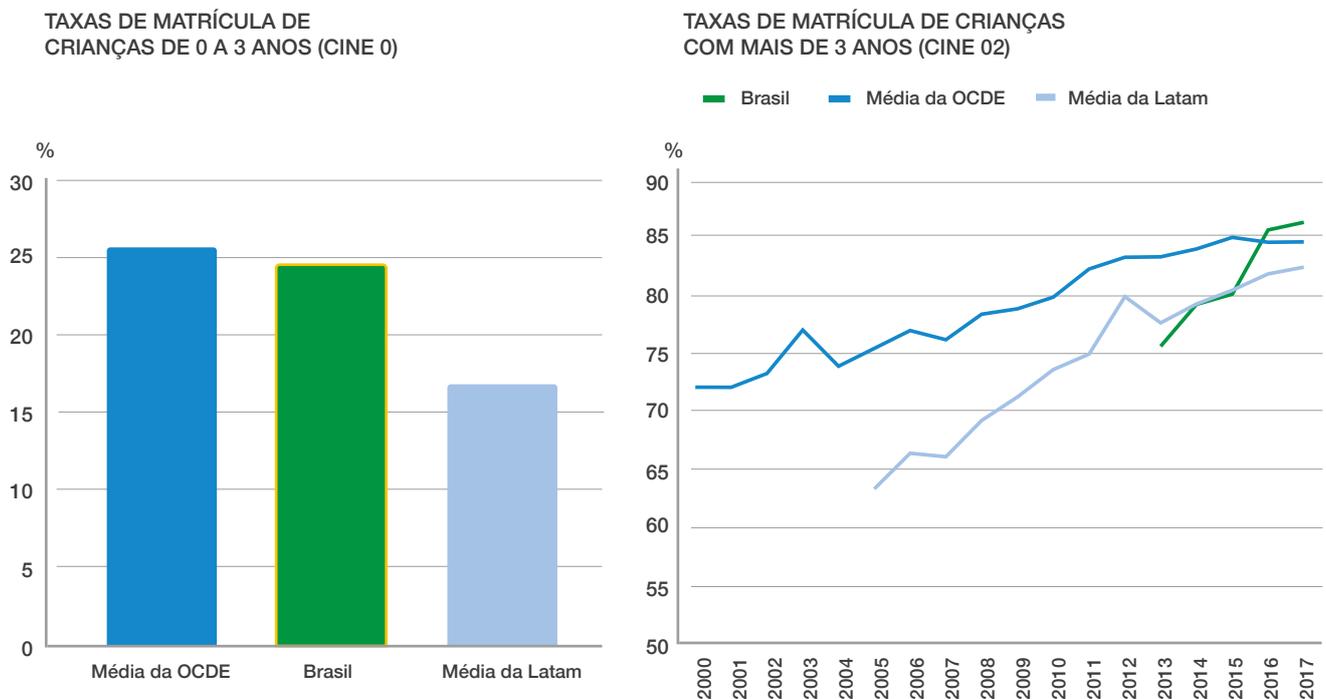
7 Para serem classificados como CINE 0, os serviços de Ensino Infantil devem: 1) ter propriedades educacionais intencionais adequadas; 2) ser institucionalizados (em geral, oferecido na escola ou institucionalizado de outra forma para um grupo de crianças); 3) ter, pelo menos, duas horas por dia de atividades educacionais e duração de, pelo menos, 100 dias por ano; 4) ter um marco regulamentar reconhecido pelas autoridades nacionais pertinentes (por exemplo, um currículo); e 5) ter pessoal qualificado ou credenciado (por exemplo, exigência de qualificações pedagógicas para educadores). A média não considera outros serviços de Ensino Infantil registrados que não estejam em conformidade com todos os critérios da CINE.

matrícula na Pré-escola entre as crianças de 3 anos até o início do Ensino Fundamental aumentou de 76%, em 2013, para 86%, em

2017, um pouco acima da média da OCDE, de 85%, e acima de outros países da Latam (ver Figura 2.3, à direita).

### Figura 2.3. Atendimento escolar na Educação Infantil (CINE 0 e 02)

Taxa de matrícula de crianças com menos de 3 anos, na Creche (CINE 0), de 2018 (à esquerda); taxa de matrícula, na Pré-escola (CINE 02), de crianças dos 3 anos até o início do Ensino Fundamental, de 2000 a 2017 (à direita).



Fontes: (OCDE, 2020<sup>[23]</sup>), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators [Panorama da Educação 2020: Indicadores OCDE]*, <https://dx.doi.org/10.1787/69096873-en>; (OCDE, 2019<sup>[3]</sup>), *Education at a Glance 2019: OECD Indicators [Panorama da Educação 2019: Indicadores OCDE]*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f8d7880d-en>; (Unesco-UIS, s.d.<sup>[24]</sup>), *UIS dataset [Dados da UIS]*, <http://data.uis.unesco.org/> (acesso em 17 de novembro de 2020).

O governo brasileiro também deu maior atenção ao letramento familiar, com particular atenção aos primeiros anos. Há dois programas federais relevantes: o *Conta pra Mim*, lançado em 2019, visa melhorar a interação dos filhos com os pais e incentivar hábitos de leitura; já o programa de alfabetização básica Tempo de Aprender oferece apoio financeiro e pedagógico às Pré-escolas.

### Os recursos nem sempre são direcionados para a redução das desigualdades no acesso à Educação Infantil

Apesar dos avanços, o acesso à Educação Infantil continua desigual no Brasil. Enquanto mais da metade (51%) das crianças de 0 a 3 anos do quintil mais rico da população estavam matriculadas em alguma forma de Educação Infantil, o número comparável para o quintil mais pobre era de apenas 26% (Inep, 2020<sub>[25]</sub>). Da mesma forma, 38% das crianças de 0 a 3 anos em áreas urbanas estavam matriculadas, em comparação com apenas 21% daquelas que vivem em áreas rurais. Além disso, há variações muito grandes nas taxas de matrícula entre os Estados, com as taxas de 0 a 3 anos variando entre 11%, no Amapá, e 49%, no Estado de São Paulo.

Isso significa que determinados segmentos da sociedade brasileira têm menos probabilidade de se beneficiar das oportunidades de desenvolvimento cognitivo e não cognitivo que ocorrem em ambien-

tes de Ensino Infantil. Como resultado, eles não estarão tão bem preparados para a escola. Isso produz impactos no longo prazo sobre o desempenho acadêmico, conforme observado nas conclusões do Pisa (ver Quadro 2.2 para mais detalhes).

Para combater a desigualdade, o apoio às crianças pequenas precisa ser direcionado aos mais necessitados. Os esforços contínuos para expandir a Educação Infantil devem estar vinculados a medidas destinadas a combater a pobreza extrema e a apoiar a saúde e a nutrição das crianças muito pequenas (OCDE, 2020<sub>[2]</sub>). Especificamente, um Ensino Infantil apoiado pelo governo pode ser direcionado a famílias de baixa renda e a famílias monoparentais, a fim de preencher lacunas no acesso e promover a presença feminina no mercado de trabalho.

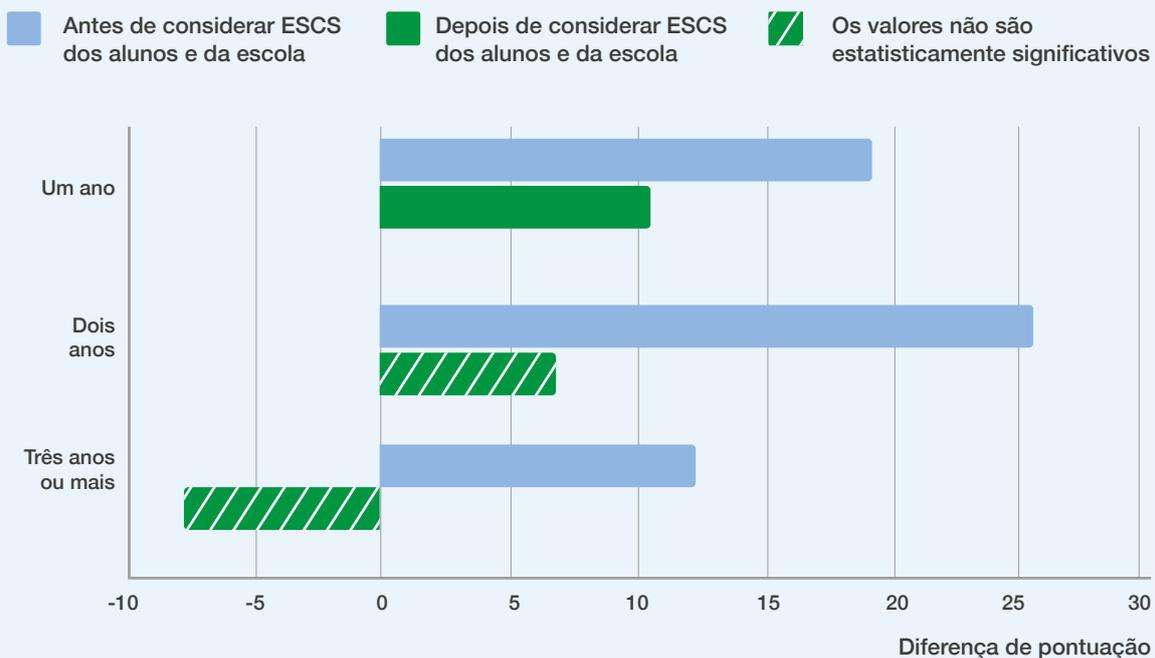
## QUADRO 2.2 O ACESSO À PRÉ-ESCOLA E O DESEMPENHO DOS ALUNOS NO BRASIL

Os resultados do Pisa 2018 mostram que, em média, frequentar a Pré-escola se correlaciona a pontuações de Leitura ligeiramente mais elevadas na maioria dos países participantes do Pisa, inclusive o Brasil. De acordo com os resultados do Pisa 2018, os alunos brasileiros que frequentaram a Pré-escola por, pelo menos, um ano, mas por menos de dois

anos, pontuaram 19 pontos a mais em Leitura do que seus colegas que não frequentaram a Pré-escola ou frequentaram menos de um ano (média da OCDE: 26) (OCDE, 2019<sup>[26]</sup>). No entanto, essa relação não é linear: os benefícios da Pré-escola tornam-se cada vez menores com a permanência prolongada, conforme observado na Figura 2.4.

### Figura 2.4 Número de anos na Pré-escola e o desempenho em Leitura - Pisa 2018

Diferença de pontuação de Leitura em relação aos alunos que não frequentaram a Pré-escola ou a frequentaram por menos de um ano, antes e depois de considerar a situação socioeconômica dos alunos e da escola (Índice de Situação Econômica, Social e Cultural - ESCS, na sigla em inglês).



Os ganhos associados ao acesso à Pré-escola são significativamente menores quando se leva em conta a situação socioeconômica dos alunos e das escolas (ESCS) e, em certos casos, até mesmo desaparecem. Esse aspecto levanta questões sobre a qualidade média da Educação Infantil no Brasil.

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[26]</sup>), *Banco de Dados do Pisa 2018*, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (acesso em 13 de outubro de 2020); (Balladares and Kankaraš, 2020<sup>[27]</sup>), *Attendance in early childhood education and care programmes and academic proficiencies at age 15 [Frequência em programas de Educação e proficiências acadêmicas aos 15 anos]*, <https://doi.org/10.1787/f16c7ae5-en>; (OCDE, 2020<sup>[28]</sup>), *significativoestatisticamente Os valores não são 302520151050-5-10 Pisa 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools [Resultados do Pisa 2018 (Volume V): Políticas Eficazes, Escolas Bem-sucedidas]*, <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>.

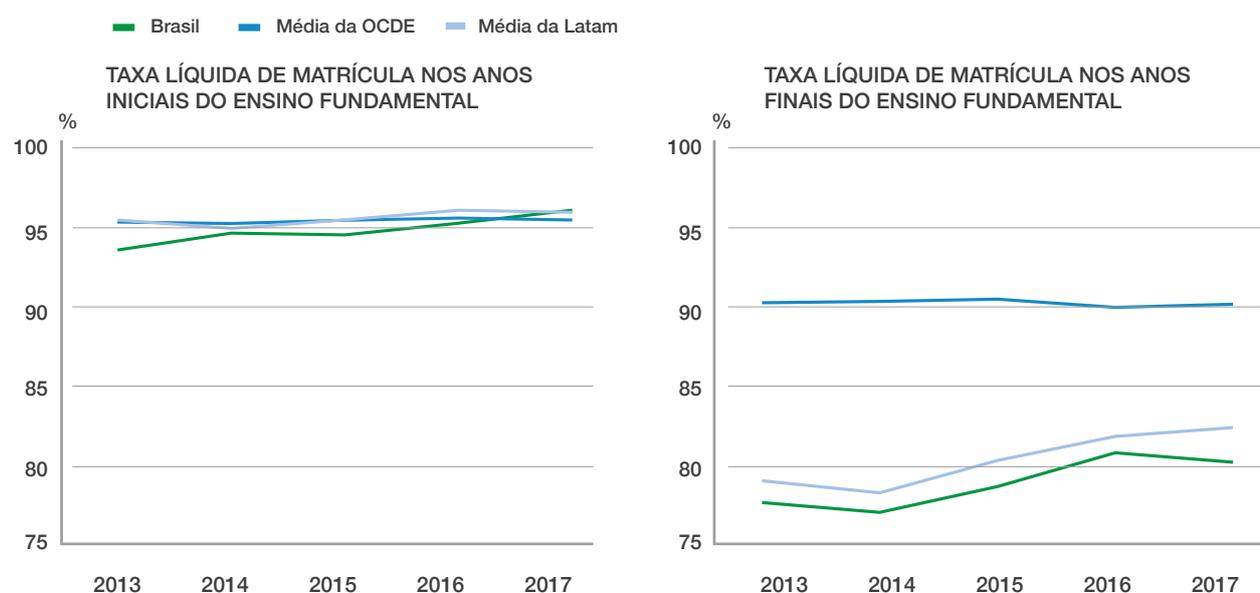
## 2.3. ANOS INICIAIS E FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

**A taxa de matrícula nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental é quase universal, mas, nos Anos Finais, ainda é baixa para os padrões internacionais**

Desde a década de 1990, o Brasil tem feito esforços contínuos para garantir que todas as crianças frequentem o Ensino Fundamental. Hoje, a taxa de matrícula nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º Ano, em geral, dos 6 aos 10 anos) é quase universal (Unesco-UIS,

s.d.<sup>[24]</sup>). Nos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º Ano, geralmente, dos 11 aos 14 anos), as taxas de matrícula líquidas são mais baixas – 79% para meninos e 82% para meninas – o que significa que cerca de 20% dos adolescentes não estão matriculados nessa etapa na idade certa ou, em alguns casos, simplesmente não estão matriculados (Unesco-UIS, s.d.<sup>[24]</sup>). Apesar das melhorias, esses índices permanecem muito mais altos do que nos países da OCDE, embora sejam semelhantes à média da Latam (ver Figura 2.5). Além disso, os dados nacionais revelam disparidades entre etnias e gêneros: meninos, alunos negros e pardos têm taxas de matrícula mais baixas nos Anos Finais do Ensino Fundamental (IBGE, s.d.<sup>[29]</sup>).

**Figura 2.5** Tendência na taxa de matrícula líquida nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental - 2013-2017



Fonte: Unesco-UIS (s.d.), *UIS dataset [Dados da UIS]*, <http://data.uis.unesco.org/> (acesso em 17 de novembro de 2020).

## 2.4 ENSINO MÉDIO

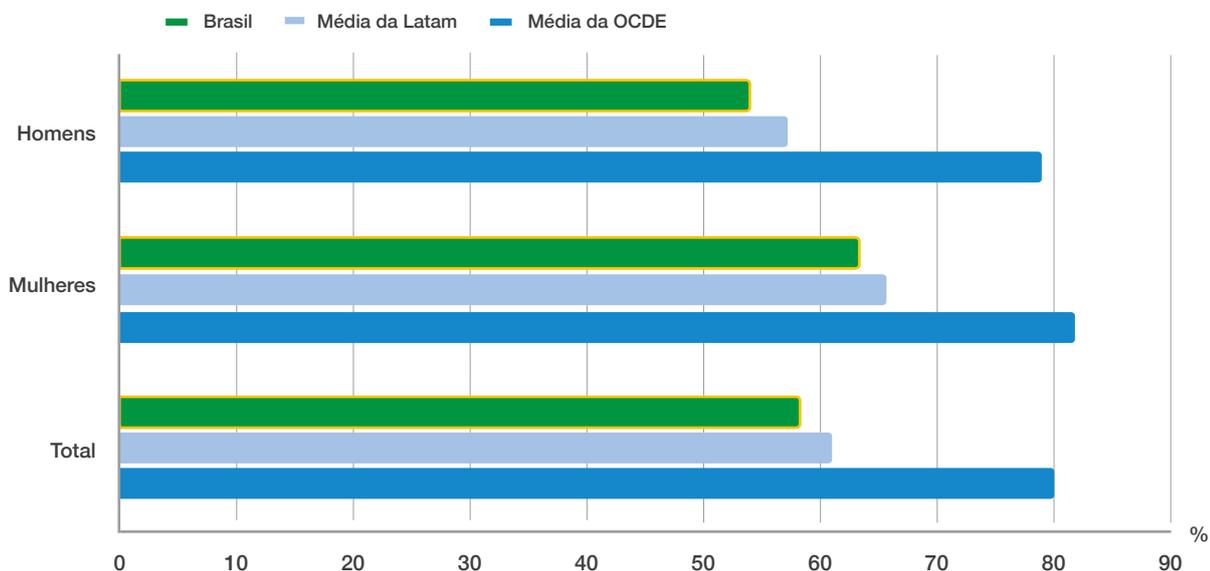
### O atendimento no Ensino Médio continua menor do que nos países da OCDE

No Brasil, 59% dos jovens (geralmente, dos 15 aos 17 anos) estão matriculados no Ensino Médio. Esse número é semelhante à média da Latam, mas, nos países da OCDE, é de 80% (ver Figura 2.6). Nas economias desenvolvidas, essa etapa é frequentemente considerada a formação mínima para muitos tipos de trabalho, em particular para

empregos de qualificação média (OCDE, 2020<sub>[2]</sub>). À medida que o número de empregos estáveis de baixa qualificação diminui no Brasil (ver Figura 2.1), os jovens que não concluem o Ensino Médio terão cada vez mais dificuldade para encontrar bons empregos. Ao mesmo tempo, o crescente acesso ao Ensino Médio também ajudará a economia do País, aumentando a produtividade e a competitividade internacional (OCDE, 2020<sub>[2]</sub>). Reconhecendo a importância dessa questão, o Brasil tem planos ambiciosos para aumentar a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%, até 2024 (MEC, 2014<sub>[8]</sub>).

**Figura 2.6** Taxas líquidas de matrícula no Ensino Médio, por gênero - 2017

No Brasil, a faixa etária é de 15 a 17 anos



**Observação:** número total de alunos na faixa etária teórica de uma determinada etapa que estão, de fato, matriculados naquela etapa, expresso em porcentagem da população total nessa faixa etária.

Fonte: Unesco-UIS (s.d.), *UIS dataset [Dados da UIS]*, <http://data.uis.unesco.org/> (acesso em 17 de novembro de 2020).

## O acesso a programas profissionais e tecnológicos é baixo

Em muitos países, os programas de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) começam no nível médio e, nos países da OCDE, em média, mais de 40% dos matriculados nessa etapa aderem a esses programas. Embora a participação em programas profissionais, no Brasil, tenha aumentado significativamente nas últimas décadas (Inep, 2020<sup>[25]</sup>), ela continua limitada quando comparada aos padrões internacionais. Mesmo entre os países da Latam, onde o atendimento em programas profissionais é geralmente baixo, o Brasil se destaca por ter apenas 11% dos alunos nesses cursos (ver Figura 2.7).

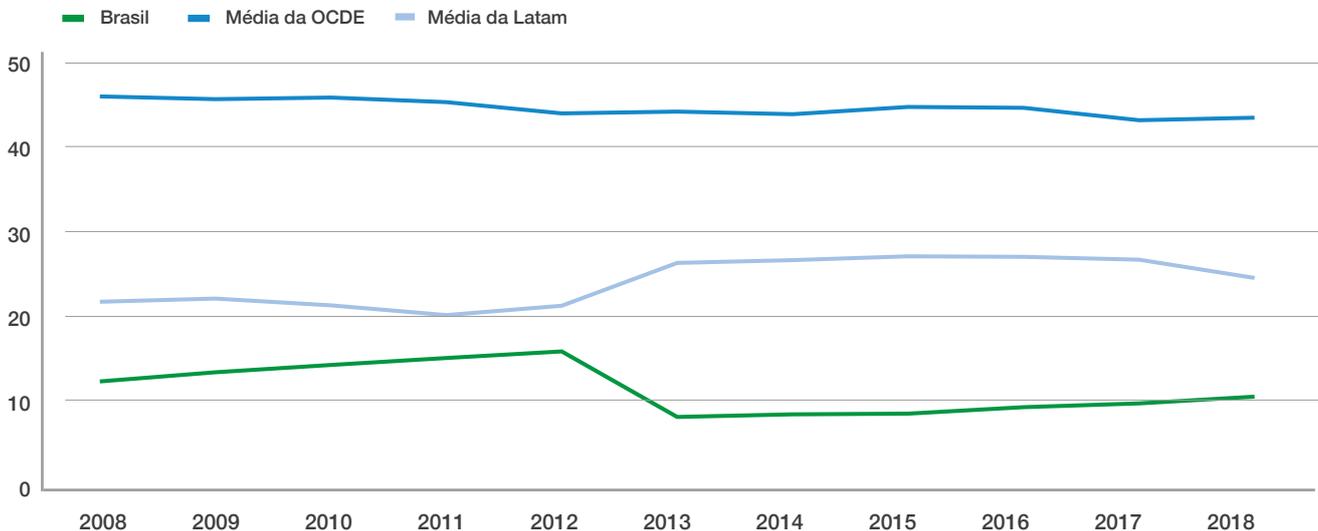
Até muito recentemente, os alunos de EPT, no Brasil, faziam cursos acadêmicos e profissionais como um único curso na mesma escola (Ensino Técnico de Nível Médio Integrado) ou como cursos separados na mesma ou em outras instituições (Ensino Técnico de Nível Médio Concomitante). Esses programas tendem a atrair alunos de alto desempenho, muitos dos quais vêm de contextos socioeconômicos mais elevados. Os estudos também mostram que (exceto pelos programas de aprendizes, que devem ser considerados à parte), a aprendizagem no local de trabalho normalmente não faz parte dos programas de EPT no País. Internacionalmente, muitos países desenvolveram modelos de EPT híbridos para permitir que os alunos obtenham

treinamento real no trabalho. Isso tem se mostrado eficaz para a progressão da aprendizagem dos alunos, permitindo-lhes adquirir experiência prática e habilidades técnicas essenciais. Além disso, também pode facilitar um fluxo bidirecional de informações entre empregadores e possíveis empregados, tornando o recrutamento mais eficaz ou menos oneroso para o empregador (Banco Mundial, 2016<sup>[30]</sup>). Alguns estudos sugerem que a baixa participação em programas de EPT também é resultado da falta de informação acerca dos cursos oferecidos (Almeida et al., 2015<sup>[31]</sup>).

No PNE, a Meta 11 é triplicar as matrículas da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, assegurando a qualidade da oferta e, pelo menos, 50% da expansão no segmento público (OCDE, 2018<sup>[32]</sup>). A intenção é que a concretização dessa meta não apenas ajude a engajar e manter na escola os alunos menos orientados à formação acadêmica, oferecendo itinerários alternativos, mas também apoie uma maior qualificação e, assim, traga avanços nos resultados no mercado de trabalho e na produtividade. Esse aspecto é particularmente importante no Brasil, uma vez que grande parte dos jovens ingressam no mercado de trabalho logo após a saída da escola, sem cursar o Ensino Superior ou alguma formação complementar.

**Figura 2.7** Tendências na taxa de matrícula em cursos profissionais de nível médio

Porcentagem de alunos do Ensino Médio matriculados na Educação Profissional e Tecnológica



Fonte: (Unesco-UIS, s.d.<sup>[24]</sup>), *UIS dataset [Dados da UIS]*, <http://data.uis.unesco.org/> (acesso em 17 de novembro de 2020).

### A reforma do Ensino Médio está em andamento e pode aumentar o engajamento dos alunos

Tradicionalmente, grande parte do foco do Ensino Médio tem sido a preparação para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que desempenha um papel fundamental na seleção para o Ensino Superior (ver Quadro 2.3). Além disso, a certificação do Ensino Médio é necessária para acessar o Ensino Superior e é fornecida automaticamente pelas escolas ou autoridades educacionais locais após a conclusão do curso. A certificação do Ensino Médio também pode ser obtida por meio de programas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) ou pela aprovação no Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA).

Atualmente, conforme descrito no Capítulo 1, uma grande reforma está em andamento, que deve introduzir um currículo mais flexível e baseado em competências, juntamente com um aumento da carga horária. Se bem implementada, prevê-se que um de seus efeitos será tornar o currículo mais relevante e atraente para os alunos e, conseqüentemente, as taxas de evasão escolar e reprovação deverão diminuir (Banco Mundial, 2017<sup>[33]</sup>). A reforma visa oferecer mais flexibilidade, de forma que os alunos possam aliar a formação profissional e técnica aos estudos acadêmicos. Isso também deve ajudar a garantir que mais alunos se formem com as habilidades técnicas e os conhecimentos exigidos pelo mercado de trabalho.

**QUADRO 2.3 O ENEM: EXAME DE INGRESSO NO ENSINO SUPERIOR**

O Enem foi criado em 1998 e é administrado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Embora tenha sido visto no início como uma ferramenta para avaliar o sistema educacional do Brasil, ele se tornou, progressivamente, a principal porta de entrada para o Ensino Superior. Esse papel foi aprimorado, principalmente a partir de 2010, quando a pontuação do exame passou a ser o único critério utilizado no processo seletivo de universidades públicas federais. As universidades privadas e estaduais costumam ter seus próprios exames e/ou critérios de admissão, mas algumas também incluem o Enem como parte de seu processo seletivo. Os resultados do Enem também são usados para selecionar e determinar a elegibilidade de alunos para bolsas do ProUni ou do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para aqueles que desejam cursar uma instituição de Ensino Superior privada.

O Enem é amplamente respeitado como um exame transparente e objetivo. No entanto, o alto impacto associado a esse exame contribuiu para o surgimento de um setor de Educação paralelo no País. Os retornos econômicos das qualificações de Ensino Superior (ver Capítulo 3) e o fato de que as vagas nas universidades, especialmente em universidades públicas de prestígio, permanecem limitadas levam muitos alunos e famílias – em especial, aqueles de origens favorecidas – a buscar oportunidades adicionais fora da escola, como aulas particulares e cursinhos. Essa situação contribui para disparidades no acesso ao Ensino Superior, uma vez que os jovens de famílias socioeconomicamente favorecidas estarão mais bem preparados para os vestibulares (ver, no

Capítulo 3, uma discussão sobre as disparidades no nível de qualidade entre os setores público e privado) e também para o Enem (Medeiros, 2016<sub>[17]</sub>).

As reformas atuais permitirão que os alunos utilizem os resultados das avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), realizadas na 1ª, 2ª e 3ª Série do Ensino Médio (conhecido como Enem seriado), para ingresso em instituições de Ensino Superior. Embora seja muito cedo para saber, distribuir as avaliações do Saeb ao longo de três anos pode ajudar a mitigar a percepção das consequências de alto impacto associadas ao Enem, que continuará a ser oferecido após a conclusão do Ensino Médio. Por outro lado, essa reforma poderia estimular o ensino excessivamente voltado ao bom desempenho em provas durante o Ensino Médio, diminuindo o tempo para a aprendizagem real. A introdução de uma via alternativa de ingresso no Ensino Superior também pode representar riscos para a equidade e a percepção de justiça no sistema.

Fontes: (IBGE, 2019<sub>[6]</sub>), *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil*, [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf) (acesso em 5 de maio de 2020); (MEC, 2018<sub>[34]</sub>), *Enem: Apresentação*, <http://portal.mec.gov.br/enem-sp-2094708791> (acesso em 8 de abril de 2020); (Inep, 2020<sub>[35]</sub>), *Inep disponibiliza Caderno de Conceitos e Orientações do Censo Escolar 2020 e Glossário da Educação Especial*, [http://inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/enquete-sobre-nova-data-do-enem-comeca-neste-sabado-20-21206%20](http://inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/enquete-sobre-nova-data-do-enem-comeca-neste-sabado-20-21206%20) (acesso em 20 de julho de 2020).

## 2.5 A EVOLUÇÃO AO LONGO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA: REPROVAÇÃO, EVASÃO E CONCLUSÃO

### A reprovação continua comum no Brasil

#### *O Brasil tem alto índice de reprovação*

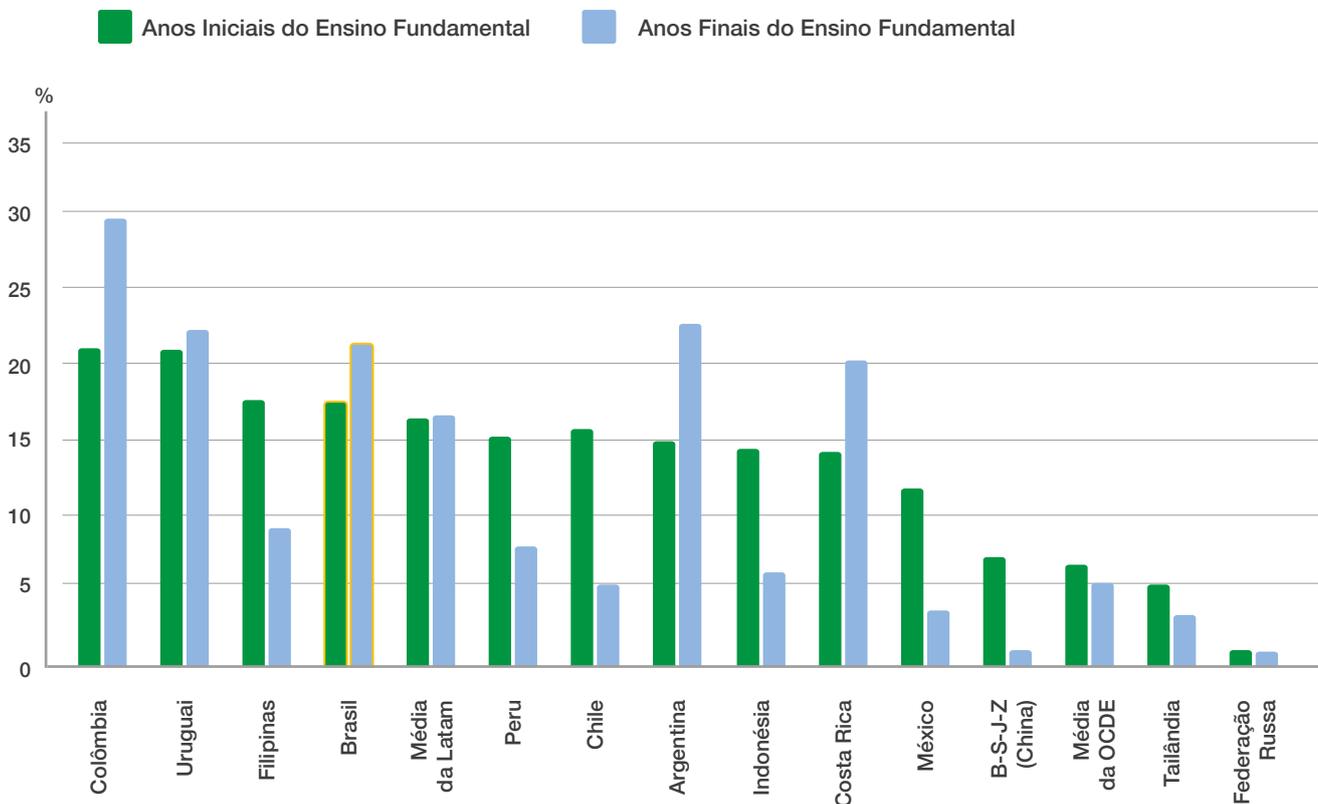
Em muitos países, os alunos precisam demonstrar domínio do conteúdo de um determinado ano escolar antes de poderem prosseguir para o próximo. Aqueles que não o fizerem, de acordo com pro-

vas ou avaliações, são obrigados a repetir a série ou ano. No entanto, pesquisas sugerem que as reprovações custam muito caro, não são eficazes para elevar os resultados e podem ter outros efeitos negativos, como diminuir ainda mais

a motivação e o engajamento do aluno (ver Quadro 2.4). No Brasil, as taxas de reprovação são muito mais altas do que nos países da OCDE, mas são comparáveis às de outros países da América Latina (ver Figura 2.8)

### Figura 2.8 Taxas de reprovação - Pisa 2018

Porcentagem de jovens de 15 anos que relataram ter repetido anos escolares nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental



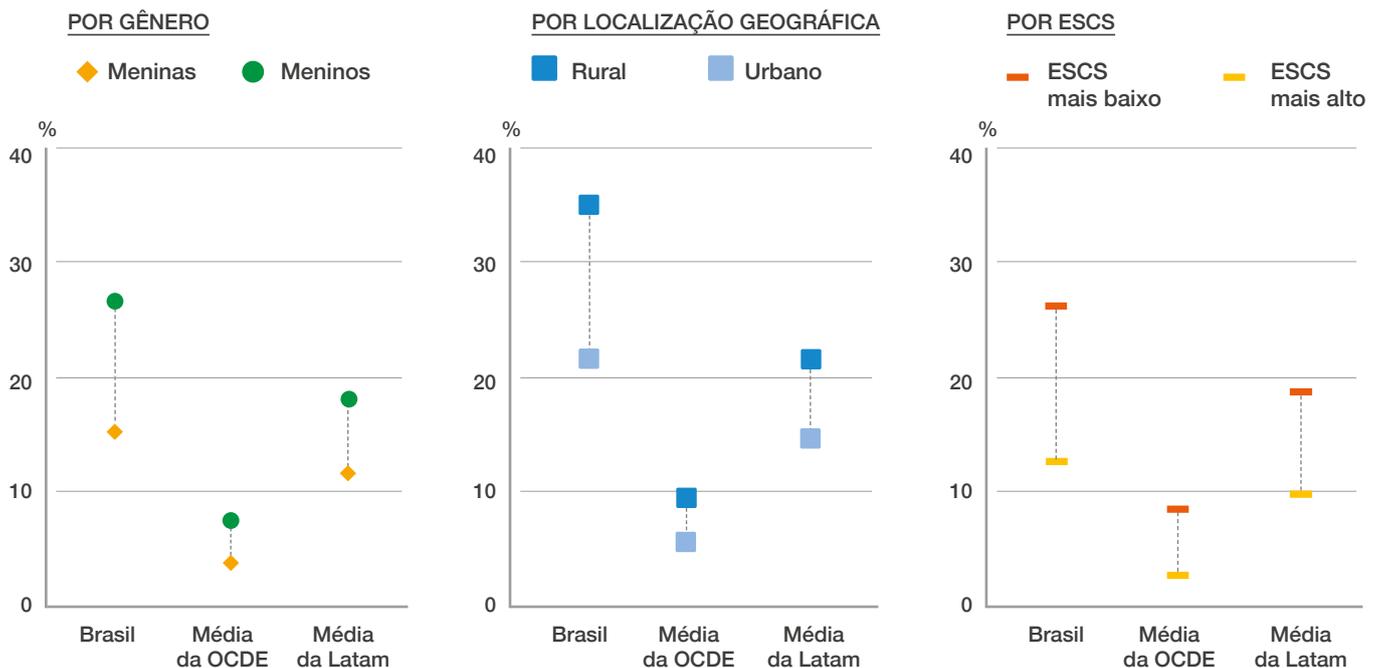
**Observação: B-S-J-Z (China), sigla para as quatro províncias chinesas que participaram do Pisa 2018: Pequim, Xangai, Jiangsu e Zhejiang.**

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[36]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

No Brasil, como em muitos outros países, a reprovação é mais comum entre alunos de famílias mais pobres e rurais e entre alunos do sexo masculino. Essas disparidades são maiores no Brasil do que em muitos países comparáveis. Por exemplo, os alunos do quartil socioeconômico mais baixo (conforme medido pelo índice ESCS, do Pisa) têm pelo menos duas vezes mais probabilidade de ter repetido pelo menos um dos Anos Finais do Ensino Fundamental do que os alunos do quartil mais alto (28% em oposição a 13%, respectivamente) (ver Figura 2.9). Já nos países da OCDE, a diferença absoluta é muito menor, em torno de 9% e 3%, respectivamente. Uma das consequências da repetência é que os estudantes encerram a jornada escolar mais tarde do que o normal: 26% de todos os alunos do Ensino Médio, no Brasil, são dois ou mais anos mais velhos do que a idade esperada para seu ano escolar (Todos Pela Educação, 2020<sub>[37]</sub>). Isso também significa que, embora a grande maioria (93%) dos jovens de 15 a 17 anos esteja matriculada na escola, muitos deles ainda não chegaram ao Ensino Médio – apenas 71% dos jovens de 15 a 17 anos estão no Ensino Médio (Todos Pela Educação, 2020<sub>[37]</sub>).

**Figura 2.9** Taxas de reprovação por gênero, localização geográfica e histórico socioeconômico - Pisa 2018

Porcentagem de jovens de 15 anos que relatam pelo menos um ano de reprovação nos Anos Finais do Ensino Fundamental, por gênero, localização geográfica da escola e histórico socioeconômico dos alunos e escolas (ESCS)



**Observação:** o Pisa define o perfil de localização de uma escola com base na caracterização que os diretores fazem sobre a comunidade em que está inserida. A mesma definição é aplicada em todos os países participantes e inclui cinco categorias: vilas, aldeias ou áreas rurais (menos de 3 mil habitantes), cidades muito pequenas (3 mil a cerca de 15 mil habitantes), cidades pequenas (15 mil a cerca de 100 mil habitantes), cidades médias (100 mil a cerca de 1 milhão de habitantes) e cidades grandes (mais de 1 milhão de habitantes). Em linha com as convenções da OCDE, este relatório identifica como “rurais”, nos dados do Pisa, as comunidades com menos de 3 mil habitantes e como “urbanas” aquelas localizadas em qualquer cidade com mais de 100 mil habitantes, salvo indicação em contrário.

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[36]</sub>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

### QUADRO 2,4 EVIDÊNCIAS SOBRE POR QUE A REPROVAÇÃO É INDESEJÁVEL

Os efeitos da reprovação escolar podem ser difíceis de medir por meio de estudos observacionais, pois não é fácil distinguir esses efeitos de outros fatores associados ao perfil dos alunos aprovados. No entanto, os resultados de experimentos randomizados controlados mostram que a reprovação escolar pode ter uma série de efeitos indesejáveis nos sistemas educacionais e nos alunos. Eles sugerem que a reprovação:

- **Possui custos elevados:** a reprovação significa um ano de escolaridade a mais para os cofres públicos ou privados, e o aluno perde um ano de rendimentos potenciais. Evidências de diferentes países estimam que a reprovação generalizada aumenta o custo geral do Ensino Fundamental e Ensino Médio em cerca de 5% no Brasil, na Alemanha e na Itália, e em até 10% a 12% em Portugal e na Espanha;
- **É majoritariamente ineficaz:** para aqueles que têm dificuldade em aprender, apenas repetir a experiência na qual já fracassaram dificilmente trará sucesso. O apoio personalizado, para atender às necessidades e dificuldades específicas dos alunos, é uma abordagem mais eficaz;
- **Diminui a motivação e o engajamento dos alunos:** muitas vezes, os alunos são obrigados a repetir todas as disciplinas, mesmo aquelas em que demonstraram desempenho adequado. Isso pode diminuir ainda mais a motivação e o engajamento, em particular porque a reprovação pode ser desencadeada por fraco desempenho em apenas algumas áreas;
- **Incentiva maior evasão escolar e menor nível de formação:** essa geralmente é uma consequência da baixa motivação e autoconfiança dos repetentes;
- **Leva a níveis mais baixos de desempenho e a maiores desigualdades no sistema educacional:** de acordo com um relatório da OCDE de 2011, em países onde a reprovação é muito comum, o desempenho geral tende a ser mais baixo e a origem social também tende a ter um impacto maior nos resultados de aprendizagem do que em países onde menos alunos são reprovados.

Fontes: (Ikeda e García, 2014<sup>[36]</sup>), *Grade repetition: A comparative study of academic and non-academic consequences* [Reprovação: Um estudo comparativo de consequências acadêmicas e não acadêmicas], [https://doi.org/10.1787/eco\\_studies-2013-5k3w65mx3hnx](https://doi.org/10.1787/eco_studies-2013-5k3w65mx3hnx); (OCDE, 2011<sup>[39]</sup>), *When Students Repeat Grades or Are Transferred Out of School: What Does it Mean for Education Systems? [Quando um Aluno é Reprovado ou Transferido de Escola: O que isso significa para os Sistemas Educacionais]*, <https://doi.org/10.1787/5k9h362n5z45-en>; (Manacorda, 2012<sup>[40]</sup>), *The Cost of Grade Retention [O Custo da Reprovação]*, <http://personal.lse.ac.uk/manacorm/repetic.pdf> (acesso em 17 de junho de 2020); (Rebello, 2009<sup>[41]</sup>), *Efeitos da retenção escolar, segundo os estudos científicos, e orientações para uma intervenção eficaz: Uma revisão*, [https://doi.org/10.14195/1647-8614\\_43-1\\_2](https://doi.org/10.14195/1647-8614_43-1_2); (Ribeiro, 1991<sup>[42]</sup>), *A pedagogia da repetência*, <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141991000200002>; (Instituto Unibanco, 2017<sup>[43]</sup>), *Reprovação não contribui para aprendizagem*, Aprendizagem em Foco 32, <https://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/32/> (acesso em 29 de junho de 2020); (Unesco-UIS, 2012<sup>[44]</sup>), *Opportunities lost: The impact of grade repetition and early school leaving [Oportunidades perdidas: O impacto da reprovação e a evasão precoce]*, [http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/opportunities-lost-the-impact-of-grade-repetition-and-early-school-leaving-en\\_0.pdf](http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/opportunities-lost-the-impact-of-grade-repetition-and-early-school-leaving-en_0.pdf) (acesso em 22 de junho de 2020); (Unesco, 2016<sup>[45]</sup>), *Reporte Técnico: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo [Relatório Técnico: Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo]*, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247123> (acesso em 6 de maio de 2020).

### ***O Brasil está tomando medidas para reduzir a reprovação***

Nos últimos anos, o Brasil deu passos importantes para reduzir a reprovação escolar (ver Quadro 2.5 para uma discussão sobre as estratégias da OCDE e dos países parceiros). A meta 3.5 do PNE prevê medidas para “manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do Ensino Fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do(a) aluno(a) com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade” (MEC, 2014<sub>[8]</sub>). Alguns Estados, Municípios e escolas introduziram modelos de transição (por exemplo, “progressão continuada”) que ajudam a limitar a reprovação, bem como aulas particulares para alunos que estão ficando para trás. Como resultado, as taxas de reprovação, no Brasil, vêm diminuindo gradativamente.

No entanto, a prática continua a ser comum, especialmente nos Anos Finais do Ensino Fundamental, a partir do 6º ano, e no Ensino Médio. Existem várias razões. Primeiro, famílias, professores e escolas brasileiras parecem estar apegados a essa abordagem (Instituto Unibanco, 2017<sub>[43]</sub>). Em segundo lugar, a alternativa à reprovação, que seria a “aprovação automática” ou a “progressão continuada”, é, frequentemente, mal interpretada como diminuição dos critérios de exigên-

cia. Na verdade, a alternativa à reprovação é oferecer uma variedade de suportes para alunos com dificuldades. Esses alunos podem, portanto, receber apoio direcionado e fazer aulas de reforço e/ou aulas particulares para ajudá-los a alcançar seus colegas e corrigir possíveis lacunas. Esse apoio direcionado é mais eficaz e menos oneroso do que a reprovação para ajudar os alunos com dificuldades a se recuperar. Portanto, supondo que esse suporte seja implementado, o efeito será de elevar e não reduzir os critérios de exigência. Terceiro, as escolas, os Estados e os Municípios, muitas vezes, carecem de políticas, recursos e capacidade necessários para identificar os alunos com dificuldades e oferecer apoio individualizado a eles. Portanto, é muito importante garantir que as economias de custo decorrentes da redução da reprovação sejam repassadas às escolas para que possam investir numa preparação nesse sentido.

Outras iniciativas também contribuíram para a diminuição gradativa da reprovação. Por exemplo, escolas que seguem o programa de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) estão relatando taxas de reprovação mais baixas (MEC, 2018<sub>[46]</sub>). O Quadro 2.5 relata diferentes iniciativas utilizadas na OCDE e em outros países para reduzir as taxas de reprovação.

### QUADRO 2.5 ESTRATÉGIAS DA OCDE E DE PAÍSES PARCEIROS PARA REDUZIR A REPROVAÇÃO ESCOLAR

Vários países da OCDE implementaram estratégias para reduzir a reprovação e, ao mesmo tempo, garantir que os alunos estejam realmente aprendendo. Eles tendem a se concentrar em duas ou mais das abordagens descritas abaixo:

1. **Intervenções precoces e preventivas:** essas iniciativas costumam ter uma abordagem em duas etapas. Em primeiro lugar, as avaliações diagnósticas identificam os primeiros sinais de dificuldades de aprendizagem dos alunos. Em segundo lugar, os alunos recebem suporte precoce e direcionado. Estudos mostram que essa é uma estratégia eficiente e econômica para reduzir – ou mesmo eliminar – a reprovação. A Finlândia conseguiu reduzir drasticamente suas taxas de reprovação após a introdução da aprovação automática, juntamente com métodos de intervenção precoce;
2. **Programas de aulas particulares ou reforço para atender às necessidades de aprendizagem individuais:** fornecer suporte adicional e individualizado aos alunos que estão ficando para trás foi identificado como um mecanismo poderoso para reduzir a reprovação. Em 2008, como parte de uma reforma mais ampla para reduzir a reprovação, a França introduziu duas horas de apoio individualizado e outras oportunidades de recuperação para os alunos nos últimos dois anos do Ensino Fundamental. No Brasil, algumas escolas e redes oferecem reforço após o horário letivo para alunos que estão ficando defasados. Os professores afirmam que essas iniciativas contribuem para o desenvolvimento da aprendizagem dos alunos e resultados mais sólidos;
3. **Transição suavizada:** alguns países implementaram modelos alternativos de transição (também conhecidos por “progressão con-

tinuada”) como forma de limitar as reprovações. Alguns exemplos incluem:

- a. permitir a reprovação apenas em pontos específicos da jornada acadêmica dos alunos (por exemplo, no final de uma etapa/ciclo de ensino), e não em qualquer ano escolar. É o caso dos Estados de São Paulo e Minas Gerais;
- b. limitar a reprovação apenas às disciplinas em que os alunos não conseguiram passar, de modo que eles repitam a disciplina, mas não o ano todo. É o caso do Canadá, Finlândia e Estados Unidos. Na Finlândia, os alunos do Ensino Médio constroem suas próprias grades e podem concluir os cursos selecionados em seu próprio ritmo.

Pesquisas destacam que, para corrigir as defasagens, esses modelos alternativos precisam concentrar-se em dividir o conteúdo em partes menores durante o ano letivo;

4. **Apoio aos professores:** é fundamental que os professores possuam as ferramentas e estratégias necessárias para identificar e atender às diversas demandas individuais de aprendizagem, reconhecendo que uma redução na reprovação aumentará as diferenças de desempenho dentro das salas de aula;
5. **Estabelecer limites no nível da escola e/ou do sistema:** alguns países estabeleceram “metas” para o número máximo de alunos que podem ser obrigados a repetir um ano como forma de limitar as reprovações. É o caso da França, onde as escolas devem prestar contas sobre suas taxas de reprovação e os gestores escolares são convidados a explicar seus resultados educacionais. Outros limitaram o número de vezes que os alunos podem repetir. No Brasil, o Índice de

Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) inclui uma medida de reprovação, de forma que escolas, Municípios e Estados que fazem muitos alunos repetirem recebam pontuações mais baixas no Ideb.

Em países como o Brasil, onde a reprovação é uma prática amplamente difundida e inserida na cultura escolar, esforços com vistas a reformar o sistema encontram resistência. Construir o comprometimento e a conscientização das partes interessadas é a chave para o sucesso das reformas. As seguintes estratégias podem ser consideradas:

- **As autoridades educacionais devem conscientizar os professores sobre suas consequências.** Campanhas nacionais e outros materiais podem ser usados para esse fim;
- **Podem ser usados incentivos financeiros para as escolas reduzirem a reprovação, uma vez que o financiamento per capita não incentiva tanto as escolas a considerarem os altos custos da reprovação.** Uma opção poderia ser alocar às escolas todas as economias feitas com as reduções nas reprovações para que sejam utilizadas para outros fins, por exemplo, financiar alternativas à reprovação;

- **A redução da reprovação também poderia ser introduzida em sistemas de prestação de contas,** responsabilizando as escolas pelo número de alunos reprovados e também garantindo que elas se concentrem não apenas naqueles que estão logo abaixo do ano escolar em que deveriam estar, mas também nos alunos com pior desempenho, de modo a apoiarem todos aqueles que estejam defasados.

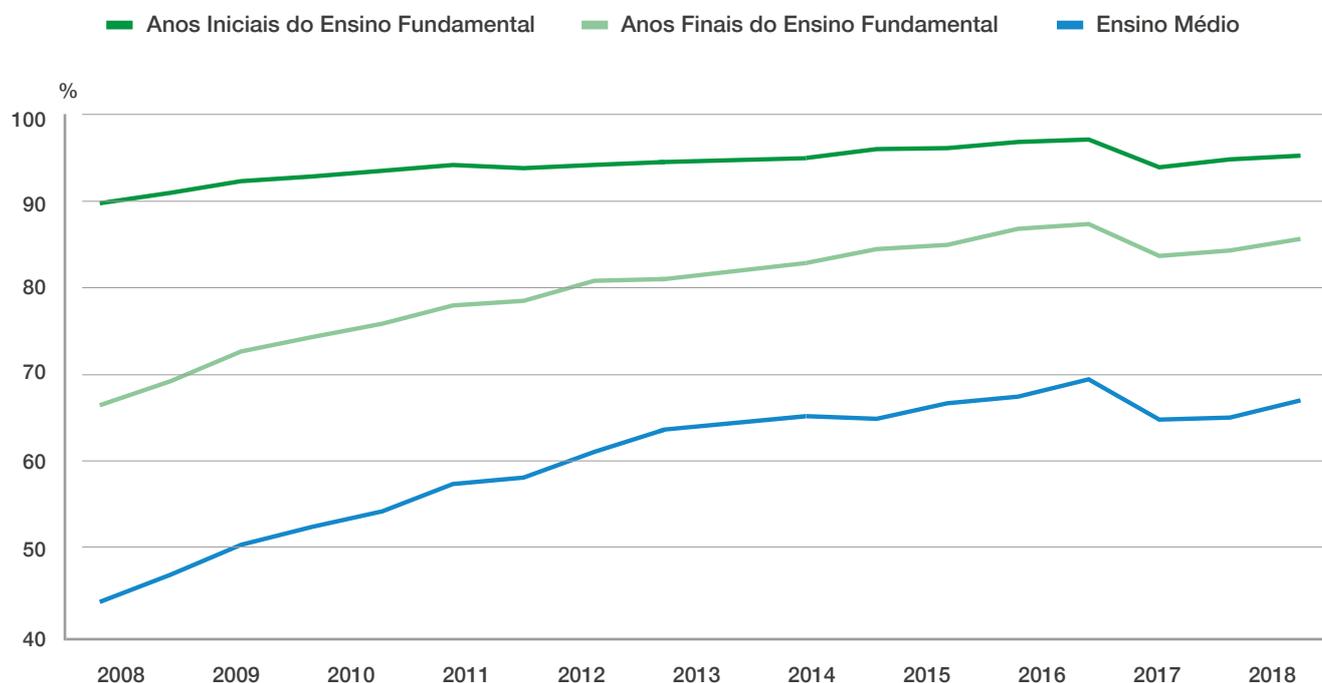
Fontes: (Unesco-UIS, 2012<sub>[44]</sub>), *Opportunities lost: The impact of grade repetition and early school leaving [Oportunidades perdidas: O impacto da reprovação e a evasão precoce]*; [http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/opportunities-lost-the-impact-of-grade-repetition-and-early-school-leaving-en\\_0.pdf](http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/opportunities-lost-the-impact-of-grade-repetition-and-early-school-leaving-en_0.pdf) (acesso em 22 de junho de 2020); (OCDE, 2012<sub>[47]</sub>), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools [Equidade e Qualidade na Educação: Como Apoiar Alunos e Escolas Desfavorecidos]*, <https://doi.org/10.1787/9789264130852-en>; (Instituto Unibanco, 2017<sub>[43]</sub>), *Reprovação não contribui para aprendizagem*, Aprendizagem em Foco 32, <https://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/32/> (acesso em 5 de maio de 2020).

## A evasão escolar e a conclusão dos estudos permanecem sendo problemas significativos

### ***O progresso no combate à evasão escolar e no aumento da taxa de conclusão dos estudos***

As taxas de conclusão aumentaram

no Brasil. Durante o período de 2001 a 2018, a taxa de conclusão aumentou de 90% para 95% nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, de 67% para 86% nos Anos Finais do Ensino Fundamental e de 44% para 67% no Ensino Médio (ver Figura 2.10), com taxas atuais semelhantes às encontradas em outros países da América Latina.

**Figura 2.10** Tendências nas taxas de conclusão - 2000-2018

**Observação:** as taxas de conclusão referem-se à porcentagem de alunos que iniciam e concluem uma etapa específica da escolarização; portanto, é uma medida inversa da evasão naquela etapa. Não há dados referentes a 2010.

Fonte: (Unesco-UIS, n.d.<sup>[24]</sup>), *UIS dataset [Dados da UIS]*, <http://data.uis.unesco.org/> (acesso em 17 de novembro de 2020).

Apesar das conquistas, muitos alunos ainda não concluem os estudos, principalmente o Ensino Médio. Quase um terço dos alunos não concluiu o Ensino Médio em 2018 sendo que a maior parte da evasão ocorreu na primeira série (Todos Pela Educação, 2020<sup>[37]</sup>). As evidências nacionais sugerem que duas razões principais para os alunos abandonarem os estudos são a falta de interesse e o desejo de conseguir um

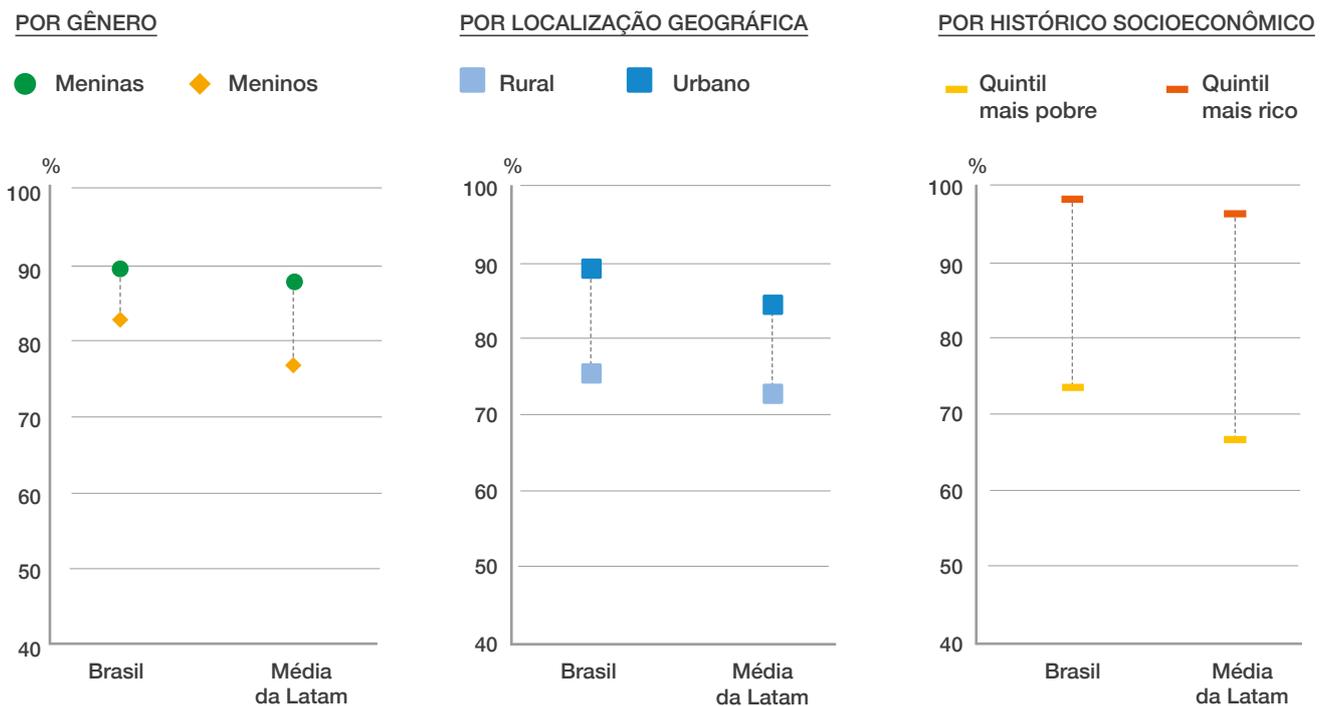
emprego (Packard, 2018<sup>[48]</sup>). Embora se espere que a atual reforma do Ensino Médio ajude a reduzir a evasão (Banco Mundial, 2017<sup>[33]</sup>), tornando o currículo mais atrativo e relevante para os alunos, as condições desafiadoras criadas pela pandemia da Covid-19 podem aumentar o risco de evasão, especialmente entre alunos em situações socioeconômicas e familiares difíceis (Gouëdard, Pont e Viennet, 2020<sup>[49]</sup>; Saavedra, 2020<sup>[50]</sup>).

### Grandes disparidades nas taxas de conclusão entre os grupos socioeconômicos

No Brasil, as taxas de conclusão tendem a ser mais altas para as mulheres, para aqueles que vivem em áreas urbanas e famílias de nível socioeconômico mais alto. O mesmo padrão é encontrado em outros países da

América Latina e globalmente, mas, no Brasil, o impacto do histórico socioeconômico é maior. Por exemplo, daqueles que iniciam o Ensino Médio no Brasil, apenas 7% dos alunos do quintil mais rico não o concluem, em comparação com 57% do quintil mais pobre. Nos países da Latam, em média, os números comparáveis são de 13% e 59%, respectivamente (ver Figura 2.11).

**Figura 2.11** Taxas de conclusão do Ensino Médio, por gênero, localização geográfica das escolas e histórico socioeconômico do aluno - 2018



Fonte: Unesco-UIS (s.d.), *UIS dataset [Dados da UIS]*, <http://data.uis.unesco.org/>.

Os fatores associados à evasão são muito diferentes para alunos do sexo feminino e masculino. Por exemplo, em 2016, uma em cada quatro mulheres (26%) com idades entre 14 e 29 anos disse ter abandonado a escola por ter de cuidar da casa, filhos ou idosos, em comparação com menos de 1% dos homens (IBGE, 2017<sup>[51]</sup>). Por outro lado, os alunos do sexo masculino, muitas vezes, precisam encontrar um emprego para sustentar financeiramente a família. Assim, o tipo de atividade que as mulheres iniciam ao deixar os estudos difere significativamente dos homens, com uma proporção muito maior de mulheres que se tornam inativas e homens que entram no mercado de trabalho (OCDE, 2014<sup>[52]</sup>).

### ***Outros passos são necessários para solucionar a evasão escolar***

Estudos mostram que algumas iniciativas, como o Bolsa Família, produziram um impacto positivo na redução das taxas de evasão (Santos et al., 2019<sup>[53]</sup>; Bruns, Evans e Luque, 2012<sup>[11]</sup>). No entanto, outras medidas são necessárias para o cumprimento da Meta 2 do PNE, que é garantir que, pelo menos, 95% dos alunos (de 6 a 14 anos) concluam o Ensino Fundamental na idade recomendada (MEC, 2014<sup>[8]</sup>). Solucionar a evasão escolar exigirá incentivos e apoio direcionados aos alunos e suas famílias para motivar os alunos a permanecerem estudando, juntamente com medidas no nível da escola e da sala de aula para aumentar o engajamento e a motivação dos alunos e ajudar a atender crianças

com necessidades diferentes (Lyche, 2010<sup>[54]</sup>).

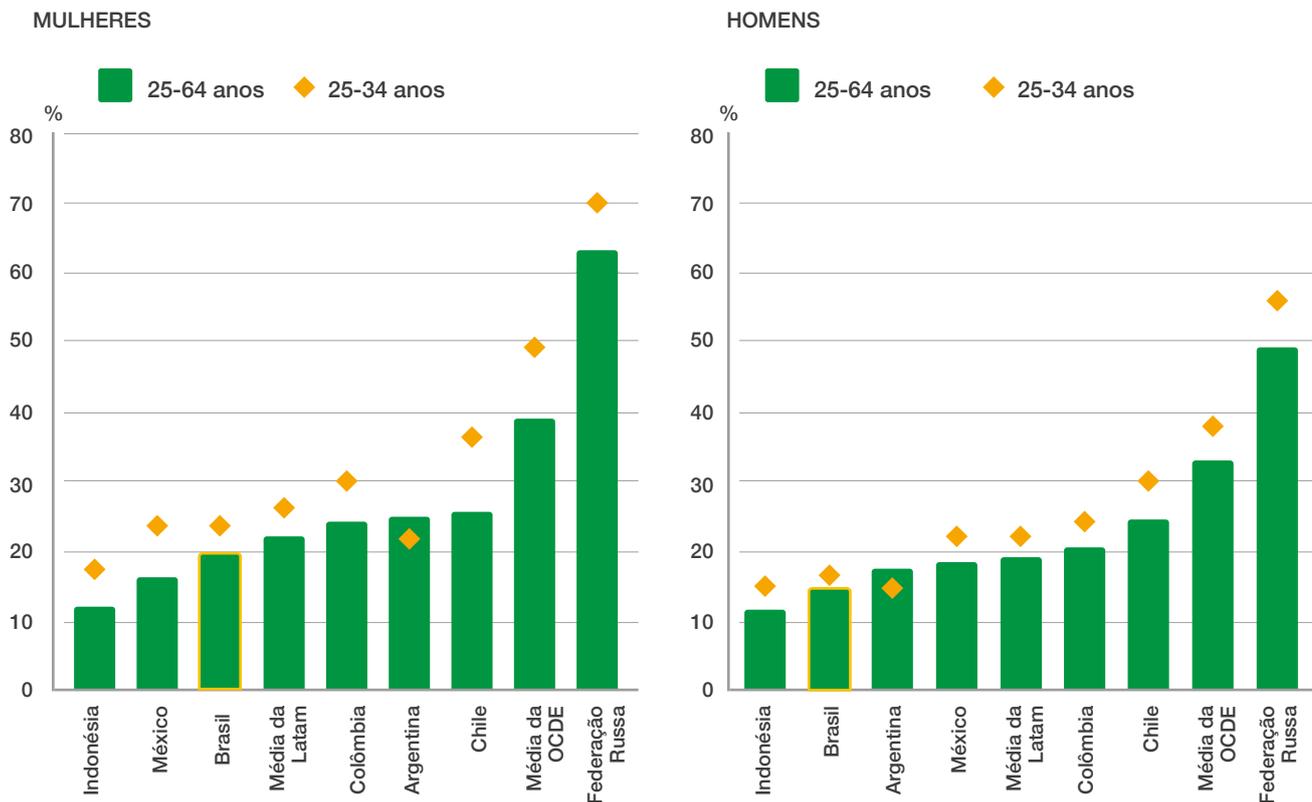
## 2.6 ENSINO SUPERIOR

### **A formação superior é baixa no Brasil, principalmente nos níveis mais avançados**

Após décadas de rápido crescimento, quase metade das mulheres jovens e mais de um terço dos homens jovens (25 a 34 anos), nos países da OCDE, agora possuem formação superior. Nos países da Latam, cerca de um quarto dessa faixa etária possui nível superior: no Chile, esse número é de um terço (ver Figura 2.12). No Brasil, entretanto, a formação superior, mesmo entre a geração mais jovem, é baixa, ficando em 21%, na faixa de 25 a 34 anos, em 2018. Além disso, a pós-graduação é incomum no Brasil: menos de um por cento da população de 25 a 64 anos, no Brasil, concluiu o título de mestre, bem abaixo da média da OCDE, que é de 13% (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>).

**Figura 2.12** Nível superior, por gênero, em diferentes faixas etárias - 2019

Parcela de pessoas de 25 a 64 anos e de 25 a 34 anos que possuem nível superior – CINE 5 (Ensino Superior de ciclo curto) a CINE 8 (Doutorado ou equivalente)



**Observação:** os dados da Argentina, Brasil e Federação Russa referem-se a 2018 e do Chile e Indonésia a 2017.

Fonte: (OCDE, s.d.<sub>[1]</sub>), *Education and Training / Education at a Glance [Educação e Formação / Panorama da Educação]*, <https://stats.oecd.org/> (acesso em 26 de novembro de 2020).

## Uma sequência de reformas buscou expandir o Ensino Superior, mas o número de matrículas continua baixo

O Brasil tem feito esforços substanciais para aumentar o acesso ao Ensino Superior. Entre 2003 e 2010, foram criadas 16 novas universidades públicas federais, e as matrículas nas universidades federais aumentaram 47% (Traina-Chacon e Calderón, 2015<sup>[55]</sup>). No entanto, grande parte da expansão ocorreu por meio do crescimento das instituições privadas de Ensino Superior, que mais que dobraram em número na década de 1990 e no início dos anos 2000. Esse movimento foi facilitado pelo financiamento federal (Fies) e bolsas de estudo, como o programa ProUni (ver Capítulo 4). Como resultado, mais de três quartos dos alunos de graduação, no Brasil, agora frequentam universidades privadas, em comparação com menos de um terço dos alunos nos países da OCDE (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>).

Apesar desse crescimento, apenas 21% dos jovens de 20 a 24 anos, no Brasil, estavam matriculados no Ensino Superior em 2018, em comparação com a média de 34% nos países da OCDE<sup>8</sup> (OCDE, 2020<sup>[23]</sup>). Os níveis comparati-

vamente mais baixos de matrículas na Educação Superior no Brasil também refletem oportunidades muito limitadas em cursos técnicos avançados (CINE 5, entre o Ensino Médio e os cursos de graduação), que são comuns em muitos países da OCDE.

Olhando para o futuro, a Meta 12 do PNE visa aumentar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para, pelo menos, 50% (em 2019, era de 37%) e a taxa líquida de matrícula<sup>9</sup> de 18 a 24 anos para 33% (em 2019, estava em 25,5%) (MEC, 2014<sup>[8]</sup>; Inep, 2020<sup>[25]</sup>; Inep, 2020<sup>[56]</sup>). A Meta 14 visa aumentar o número de matrículas na pós-graduação, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores (MEC, 2014<sup>[8]</sup>). Aumentar o acesso em níveis avançados de Educação – e, em particular, em programas de Mestrado e Doutorado – será fundamental para desenvolver os profissionais altamente qualificados necessários para apoiar o crescimento econômico do Brasil, bem como o desenvolvimento de uma economia mais baseada no conhecimento.

8 A média dos países da Latam não foi incluída devido à falta de dados disponíveis referentes ao número mínimo de países que compõem esta média.

9 Esse indicador nacional, chamado taxa líquida de matrícula, é calculado dividindo o número de alunos entre 18 e 24 anos que frequentam ou já concluíram cursos universitários pelo número total de pessoas dessa faixa etária na população. O resultado é então multiplicado por 100.

## Barreiras ao Ensino Superior resultam em disparidades na participação

O acesso ao Ensino Superior tornou-se mais equitativo nos últimos anos como resultado de políticas como Fies, ProUni e sistema de cotas (ver Quadro 2.6). A proporção de alunos dos dois quintis de renda mais baixos que frequentam o Ensino Superior aumentou de 7%, em 2002, para 17%, em 2011, no setor público, e de 2,6% para 10%, no setor privado, no mesmo período (Ipea, 2016<sub>[57]</sub>). Apesar

das melhorias, o sistema de Educação Superior do Brasil continua altamente desigual, sendo que os alunos favorecidos têm maior probabilidade de se matricularem em universidades do que jovens de origens menos privilegiadas (ver Tabela 2.1). O Capítulo 4 explora, em maior detalhe, as implicações desses fatores para o financiamento do Ensino Superior, em um contexto em que muitas demandas concorrem pelos orçamentos de Educação, inclusive de setores como a Educação Infantil, cuja contribuição para uma maior equidade é clara.

**Tabela 2.1** Alunos matriculados no Ensino Superior, por setor e renda familiar - 2019

Porcentagem de alunos matriculados no Ensino Superior público e privado, por renda familiar

Quartil socioeconômico em ordem crescente por renda familiar per capita	Ensino Superior (CINE 6-8)	
	Público	Privado
Até 20%	10,8%	5,5%
Entre 20% e 40%	15,9%	11,5%
Entre 40% e 60%	20,5%	18,4%
Entre 60% e 80%	23,7%	29,9%
Mais de 80%	29,2%	34,7%

Fonte: adaptado de (IBGE, 2020<sub>[14]</sub>), *Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2020*, <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf> (acesso em 12 de abril de 2021).

Os alunos socialmente mais vulneráveis enfrentam várias barreiras ao acesso e ao êxito no Ensino Superior. Em primeiro lugar, conforme discutido no Quadro 2.3 e no Capítulo 3, os alunos de origens menos privilegiadas tendem a frequentar escolas públicas de qualidade inferior e são menos propensos a se beneficiarem de aulas particulares ou reforços. Assim, eles acabam tendo menor preparo para passar nos exames de ingresso à universidade (Medeiros, 2016<sub>[17]</sub>). Em segundo lugar, mes-

mo aqueles que se formam e ingressam em cursos superiores, geralmente, recebem apoio financeiro e acadêmico inadequado. Garantir que todos os alunos recebam o apoio de que precisam pode não apenas ajudá-los a aproveitar ao máximo sua experiência universitária, adquirindo habilidades e conhecimentos avançados que irão impulsionar suas vidas pessoais e profissionais, mas também pode ajudar a reduzir a evasão e o tempo de conclusão no sistema educacional como um todo.

#### QUADRO 2.6 COTAS EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS

O sistema de cotas, no Brasil, foi implementado, em 2012, para diminuir as lacunas socioeconômicas e raciais no acesso e atendimento no sistema educacional. Essa política veio após décadas de pressão e debate na sociedade civil.

A Lei nº 12.711 estabeleceu que, pelo menos, 50% das vagas em cursos de graduação ministrados por instituições federais devem ser reservadas para alunos que concluíram o Ensino Médio em escolas públicas. As vagas reservadas são distribuídas de acordo com a renda bruta familiar do aluno: metade para quem tem renda familiar per capita igual ou inferior a um salário mínimo e meio e a outra metade é destinada a famílias com renda per capita superior a um salário mínimo e meio. A distribuição também é feita de acordo com a proporção de negros, pardos, indígenas e portadores de necessidades especiais, a partir dos dados do último Censo. O critério de raça é autodeclarado pelos candidatos; já a renda deve ser apurada por meio de documentos fornecidos ao Ministério da Educação (MEC).

O sistema foi implementado, progressivamente, ao longo de um período de quatro anos. Em 2013, ano seguinte ao da publicação da lei, as universidades públicas federais deveriam reservar, pelo menos, 12,5% das vagas para o sistema de cotas. Em parte devido a esses fatores, em 2018, os alunos negros e pardos passaram a representar, pela primeira vez, a maioria

nas instituições públicas de Ensino Superior (50,3%).

O sistema de cotas deve ser revisto em 2022. Criado como uma medida temporária, muitos especialistas em Educação e atores da sociedade civil não só defendem sua extensão, mas também propõem que seja acompanhada por programas mais robustos de assistência financeira e por maior diversidade no conteúdo acadêmico dos cursos universitários.

Fontes: (IBGE, 2019<sub>[6]</sub>), *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil*, [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf) (acesso em 5 de maio de 2020); (Neri, 2018<sub>[18]</sub>), *Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?*, [https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/NOTA-CURTA-Pobreza-Desigualdade-a-Crise-Recente\\_FGV\\_Social\\_Neri.pdf](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/NOTA-CURTA-Pobreza-Desigualdade-a-Crise-Recente_FGV_Social_Neri.pdf) (acesso em 1º de maio de 2020); (MEC, 2012<sub>[58]</sub>), *Cotas: Perguntas Frequentes*, <http://portal.mec.gov.br/cotas/perguntas-frequentes.html> (acesso em 23 de julho de 2020); (Folha de S. Paulo, 2020<sub>[59]</sub>), *Lei de Cotas deve ser renovada, mas não garante permanência de alunos, dizem especialistas*, <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/06/lei-de-cotas-deve-ser-renovada-mas-nao-garante-permanencia-de-alunos-dizem-especialistas.shtml> (acesso em 10 de junho de 2020); (Presidência da República, 2012<sub>[60]</sub>), *Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm) (acesso em 23 de julho de 2020).

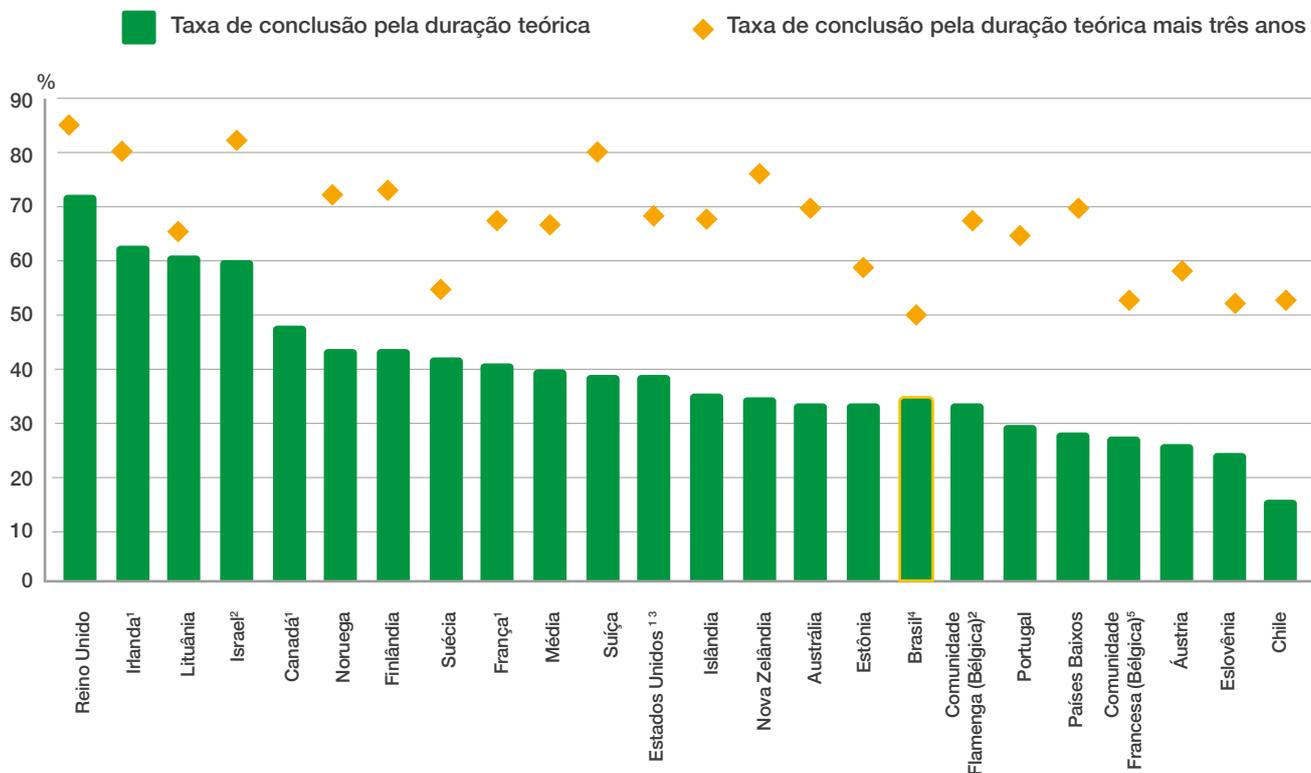
## Os alunos, muitas vezes, não conseguem se formar no Ensino Superior no tempo correto

Apenas um terço (33%) dos alunos que ingressam em um curso de graduação em tempo integral se forma dentro da duração teórica de quatro ou cinco anos, em comparação com uma média de 39% entre os países com dados disponíveis (ver Figura 2.13) (OCDE, 2019<sub>[4]</sub>). Em parte, isso pode refletir o fato de que, no Brasil, é normal que os alunos – inclusive os que estão cursando o Ensino Superior em período integral – tenham um emprego de meio período ou período integral ou um estágio paralelo. Em 2019, cerca de 48% dos alunos entre 18 e 24 anos também trabalhavam (Barcellos, 2020<sub>[61]</sub>). Pesquisas nacionais sugerem que isso é particularmente comum entre os alunos de instituições privadas (58%), em comparação com os de instituições públicas (36,7%) (Barcellos, 2020<sub>[61]</sub>). Embora a explicação para essa disparidade não seja clara, é provável que seja uma consequência do apoio financeiro inadequado aos alunos socioeconomicamente mais vulneráveis que frequentam instituições privadas (ver Capítulo 4).

Embora a experiência de trabalho possa aprimorar as habilidades práticas e o conhecimento dos alunos, uma agenda sobrecarregada e uma carga de trabalho pesada podem impedir que os alunos se comprometam totalmente com os estudos e, como resultado, muitos são

reprovados nos cursos ou distribuem seus créditos por um período mais longo. Isso, sem dúvida, constitui um uso ineficiente dos recursos públicos e, para cada pessoa individualmente, pode atrasar a plena entrada dos graduados no mercado de trabalho e aumentar seus próprios gastos particulares com Educação (Brocco e Zago, 2016<sub>[62]</sub>).

**Figura 2.13** Taxa de conclusão de alunos que ingressaram em um curso de graduação ou equivalente, em tempo integral - 2017



**Observações:** a taxa de conclusão inclui alunos que se transferiram e se formaram em outro nível de Ensino Superior. 1. O ano de referência difere de 2017. 2. A taxa de conclusão de alunos que ingressaram em um curso de graduação não inclui alunos que se transferiram e se formaram em cursos de ciclo curto. 3. A duração teórica mais três anos refere-se à duração teórica mais dois anos. 4. Os dados não incluem alunos de cursos de graduação de seis anos, que correspondem a cerca de 2% do total de ingressantes nesse nível. 5. Os dados referem-se apenas às *hautes écoles* e *écoles des arts*, representando cerca de 60% dos ingressantes em cursos de graduação ou equivalentes.

Os países e economias foram classificados em ordem decrescente de taxa de conclusão por duração teórica.

Fonte: Adaptado de (OCDE, 2019<sup>[3]</sup>), *Education at a Glance 2019: OECD Indicators [Panorama da Educação 2019: Indicadores OCDE]*, <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>.

## 2.7 CONCLUSÃO

Nas últimas duas décadas, o Brasil conquistou avanços significativos para garantir que todas as crianças fossem atendidas pelo sistema educacional. Embora a lacuna entre o País e a OCDE tenha diminuído, o Brasil ainda está longe de atingir os níveis de atendimento da OCDE. Para sustentar esse crescimento, três desafios devem ser enfrentados:

- ◆ Em primeiro lugar, uma grande proporção de jovens não conclui os estudos ou não os conclui dentro do tempo esperado. Isso é o resultado de uma série de fatores, incluindo a reprovação e currículos pouco atraentes. Alguns alunos também abandonam os estudos para procurar emprego ou assumir responsabilidades em casa. A pandemia da Covid-19 pode ter alimentado ainda mais essa tendência, especialmente entre os socioeconomicamente mais vulneráveis. Taxas de conclusão mais altas podem ajudar a elevar o nível da qualificação e das competências da força de trabalho brasileira e apoiar as metas de desenvolvimento do País. Além disso, garantir a conclusão no tempo correto pode ajudar a reduzir as ineficiências econômicas;
- ◆ Em segundo lugar, os indivíduos de origem social mais vulnerável ainda enfrentam barreiras importantes tanto no acesso à Educação, especialmente em níveis mais elevados, como obstáculos que impedem seu sucesso quando ingressam nos cursos. Assim, os níveis de desempenho e permanência variam significativamente na população brasileira. Embora a situação socioeconômica e as diferenças regionais sejam fatores importantes em todos os sistemas educacionais, seus impactos são mais fortes no Brasil do que em muitos países comparáveis. As disparidades tornam-se particularmente proeminentes no Ensino Médio e no Ensino Superior, embora tenham origem nos primeiros anos. Solucionar essa questão não é apenas um imperativo moral, mas também pode contribuir para a elevação da qualidade de vida no Brasil;
- ◆ Em terceiro lugar, a gama limitada de itinerários educacionais no Ensino Médio e a escassez de cursos pós-secundários nos níveis CINE 4 e 5 podem desmotivar os alunos a permanecer ou progredir na Educação, em especial aqueles com necessidades mais específicas ou com menor orientação acadêmica. A recente reforma do Ensino Médio (ver Capítulo 1) pode não apenas

ajudar a resolver essa questão, mas também visa garantir que os indivíduos ingressem no mercado de trabalho com um conjunto mais amplo de habilidades práticas e profissionais para atender às necessidades do mercado e da economia. As reformas também visam apoiar o desenvolvimento de uma gama de habilidades do século XXI, que são de grande valor para esses indivíduos e para a sociedade brasileira.

---



## REFERÊNCIAS

- Almeida, R. et al. (2015), *Investing in Technical and Vocational Education and Training: Does it Yield Large Economic Returns in Brazil? [Investimento em Educação e Formação Técnica e Vocacional: Ele Resulta em Grandes Retornos Econômicos no Brasil?]*, Banco Mundial, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21861> (acesso em 17 de junho de 2020). [31]
- Balladares, J. e M. Kankaraš (2020), “*Attendance in early childhood education and care programmes and academic proficiencies at age 15 [Frequência em programas de Educação e Cuidados na Primeira Infância e proficiências acadêmicas aos 15 anos]*”, OECD Education Working Papers, N° 214, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f16c7ae5-en>. [27]
- Banco Mundial (2020), *Mortality rate, infant (per 1,000 live births) [Taxa de mortalidade (por 1.000 nascidos vivos)]*, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.IMRT.IN> (acesso em 23 de julho de 2020). [22]
- Banco Mundial (2018), *World Development Report. Learning to Realize Education’s Promise [Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: Aprendizagem para Realizar a Promessa da Educação]*, <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>. [5]
- Banco Mundial (2017), *Program for Results in Brazil to Support the Implementation of the Upper Secondary Education Reform Benefiting around 2.4 Million Students [Programa de Resultados no Brasil de apoio à implementação da Reforma do Ensino Médio, beneficiando cerca de 2,4 milhões de alunos]*, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/12/14/brazil-program-for-results-supports-upper-secondary-education-reform> (acesso em 1º de julho de 2020). [33]
- Banco Mundial (2016), *Assessing Advances and Challenges in Technical Education in Brazil [Avaliando os Avanços e Desafios na Educação Técnica no Brasil]*, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0642-1>. [30]
- Barcellos, T. (2020), *Quase a metade dos estudantes brasileiros com idades entre 19 e 24 anos também trabalha*, iDados, <https://idados.id/blog/quase-a-metade-dos-estudantes-brasileiros-com-idades-entre-19-e-24-anos-tambem-trabalha> (acesso em 22 de julho de 2020). [61]

- Brocco, A. e N. Zago (2016), *Relação Estudo e Trabalho entre Universitários Bolsistas de Camadas Populares*, [http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/eixo20\\_ANA-KARINA-BROCCO-NADIR-ZAGO.pdf](http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/eixo20_ANA-KARINA-BROCCO-NADIR-ZAGO.pdf) (acesso em 22 de julho de 2020). [62]
- Bruns, B., D. Evans e J. Luque (2012), *Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda [Alcançando uma Educação de nível mundial no Brasil: A Próxima Agenda]*, Banco Mundial, Washington DC, <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8854-9>. [11]
- Folha de S. Paulo (2020), *Lei de Cotas deve ser renovada, mas não garante permanência de alunos, dizem especialistas*, <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/06/lei-de-cotas-deve-ser-renovada-mas-nao-garante-permanencia-de-alunos-dizem-especialistas.shtml> (acesso em 23 de julho de 2020). [59]
- Folha de São Paulo (2019), *4 em cada 10 jovens negros não terminaram o ensino médio*, <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/09/4-em-cada-10-jovens-negros-nao-terminaram-o-ensino-medio.shtml> (acesso em 21 de julho de 2020). [16]
- Gouëdard, P., B. Pont e R. Viennet (2020), *“Education responses to Covid-19: Implementing a way forward [Respostas Educacionais à Covid-19: Implementando um Caminho para o Futuro]”*, OECD Education Working Papers, Nº 224, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8e95f977-en>. [49]
- IBGE (2020), *Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2020*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf> (acesso em 12 de abril de 2021). [14]
- IBGE (2019), *“Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”*, Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica 41, [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf) (acesso em 5 de maio de 2020). [6]
- IBGE (2019), *Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2019*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf> (acesso em 23 de abril de 2020). [13]

- IBGE (2017), *Das jovens fora da escola, 26% alegam cuidar da casa, de crianças ou idosos*, <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18993-das-jovens-fora-da-escola-26-alegam-cuidar-da-casa-de-criancas-ou-idosos> (acesso em 5 de maio de 2020). [51]
- IBGE (s.d.), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Pnad Contínua*, Tabelas - 2019 Educação, <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?edicao=28203&t=resultados> (acesso em 20 de novembro de 2020). [29]
- Ikeda, M. e E. García (2014), “*Grade repetition: A comparative study of academic and non-academic consequences [Reprovação: Um estudo comparativo de consequências acadêmicas e não acadêmicas]*”, OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2013/1, [https://dx.doi.org/10.1787/eco\\_studies-2013-5k3w65mx3hnx](https://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2013-5k3w65mx3hnx). [38]
- Inep (2020), *Censo da Educação Superior: Notas Estatísticas 2019*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2020/Notas\\_Estatisticas\\_Censo\\_da\\_Educacao\\_Superior\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Notas_Estatisticas_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf) (acesso em 23 de outubro de 2020). [56]
- Inep (2020), *Inep disponibiliza Caderno de Conceitos e Orientações do Censo Escolar 2020 e Glossário da Educação Especial*, [http://inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/enquete-sobre-nova-data-do-enem-comeca-neste-sabado-20-/21206%20](http://inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/enquete-sobre-nova-data-do-enem-comeca-neste-sabado-20-/21206%20) (acesso em 20 de julho de 2020). [35]
- Inep (2020), *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2020*, Inep, Ministério da Educação, [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6975827](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6975827) (acesso em 4 de dezembro de 2020). [25]
- Instituto Unibanco (2017), “*Reprovação não contribui para aprendizagem*”, Aprendizagem em Foco 32, <https://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/32/> (acesso em 5 de maio de 2020). [43]
- Ipea (2016), *Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7351/1/Jovens%20universit%C3%A1rios%20em%20um%20mundo%20em%20transforma%C3%A7%C3%A3o\\_uma%20pesquisa%20sino-brasileira.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7351/1/Jovens%20universit%C3%A1rios%20em%20um%20mundo%20em%20transforma%C3%A7%C3%A3o_uma%20pesquisa%20sino-brasileira.pdf) (acesso em 20 de agosto de 2020). [57]

- Lyche, C. (2010), *Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving [Como Solucionar os Desafios da Conclusão: Uma Revisão da Literatura sobre Políticas de Prevenção de Evasão e Abandono Precoce]*, <https://doi.org/10.1787/5km4m2t59cmr-en>. [54]
- Manacorda, M. (2012), *The Cost of Grade Retention [O Custo da Reprovação]*, <http://personal.lse.ac.uk/manacorm/repetic.pdf> (acesso em 17 de junho de 2020). [40]
- MEC (2018), *Enem: Apresentação*, <http://portal.mec.gov.br/enem-sp-2094708791> (acesso em 8 de abril de 2020). [34]
- MEC (2018), *MEC libera R\$ 406 milhões para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral*, <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/59211-governo-libera-r-406-milhoes-para-ensino-medio-em-tempo-integral-e-aumenta-em-87-o-numero-de-escolas-atendidas> (acesso em 18 de novembro de 2020). [46]
- MEC (2014), *Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014*, Ministério da Educação, <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014> (acesso em 17 de junho de 2020). [8]
- MEC (2012), *Cotas: Perguntas Frequentes*, <http://portal.mec.gov.br/cotas/perguntas-frequentes.html> (acesso em 23 de julho de 2020). [58]
- Medeiros, M. (2016), *Income inequality in Brazil: new evidence from combined tax and survey data [Desigualdade de renda no Brasil: novas evidências a partir da combinação de dados tributários e de pesquisas]*, Unesco, Paris, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245825> (acesso em 4 de junho de 2020). [17]
- Ministério das Relações Exteriores (s.d.), *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs)*, <http://www.itamaraty.gov.br/en/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/6298-sustainable-development-goals-sdgs> (acesso em 19 de agosto de 2020). [10]

- Neri, M. (2018), *Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?*, FGV Social, [https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/NOTA-CURTA-Pobreza-Desigualdade-a-Crise-Recente\\_FGV\\_Social\\_Neri.pdf](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/NOTA-CURTA-Pobreza-Desigualdade-a-Crise-Recente_FGV_Social_Neri.pdf) (acesso em 1º de maio de 2020). [18]
- OCDE (2020), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators [Panorama da Educação 2020: Indicadores OCDE]*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/69096873-en>. [23]
- OCDE (2020), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020 [Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2020]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/250240ad-en>. [2]
- OCDE (2020), *Pisa 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools [Resultados do Pisa 2018 (Volume V): Políticas Eficazes, Escolas Bem-sucedidas]*, <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>. [28]
- OCDE (2019), *Brazil*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/246ea76d-en>. [4]
- OCDE (2019), *Education at a Glance 2019: OECD Indicators [Panorama da Educação 2019: Indicadores OCDE]*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f8d7880d-en>. [3]
- OCDE (2019), *Banco de Dados do Pisa 2018*, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (acesso em 13 de outubro de 2020). [26]
- OCDE (2019), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, Pisa, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/acd78851-en>. [36]
- OCDE (2018), *Getting Skills Right: Brazil [Como Ensinar as Habilidades Corretas: Brasil]*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264309838-en>. [32]
- OCDE (2015), *Brazil Policy Brief: Inequality*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/policy-briefs/brazil-improving-policies-to-reduce-inequality-and-poverty.pdf> (acesso em 19 de agosto de 2020). [12]

- OCDE (2014), *Investing in Youth: Brazil [Investimentos na Juventude: Brasil]*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264208988-en>. [52]
- OCDE (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools [Equidade e Qualidade na Educação: Como Apoiar Alunos e Escolas Desfavorecidos]*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>. [47]
- OCDE (2011), “When Students Repeat Grades or Are Transferred Out of School: What Does it Mean for Education Systems? [Quando um Aluno é Reprovado ou Transferido de Escola: O que isso significa para os Sistemas Educacionais]”, PISA in Focus, N°. 6, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k9h362n5z45-en>. [39]
- OCDE (s.d.), *Education and Training / Education at a Glance [Educação e Formação / Panorama da Educação]*, <https://stats.oecd.org/> (acesso em 26 de novembro de 2020). [1]
- OCDE (2001 - 2018), *Starting Strong: volumes I-V [Educação e cuidados na Primeira Infância: volumes I-V]*, [https://www.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong\\_25216031](https://www.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong_25216031). [19]
- Organização das Nações Unidas (2015), *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Organização das Nações Unidas, [https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr\\_booklet\\_en\\_web.pdf](https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf) (acesso em 19 de agosto de 2020). [9]
- Packard, R. (2018), *Skills and Jobs in Brazil: an Agenda for Youth [Habilidades e Empregos no Brasil: uma Agenda para a Juventude]*, Banco Mundial, <http://documents.worldbank.org/curated/en/479271531472934269/pdf/128325-PUB-PUBLIC-DOC-DATE-7-12-18.pdf>. [48]
- Presidência da República (2020), *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) (acesso em 19 de agosto de 2020). [7]
- Presidência da República (2016), *Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016*, Presidência da República, Secretaria-Geral - Subchefia para Assuntos Jurídicos, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm) (acesso em 23 de julho de 2020). [21]

- Presidência da República (2012), *Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012*, [60]  
Presidência da República, Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm) (acesso em 23 de julho de 2020).
- Presidência da República (2009), *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*, [20]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm) (acesso em 17 de novembro de 2020).
- Rebello, J. (2009), “Efeitos da retenção escolar, segundo os estudos científicos, e orientações para uma intervenção eficaz: Uma revisão”, *Revista Portuguesa de Pedagogia* 43-1, [41]  
[https://doi.org/10.14195/1647-8614\\_43-1\\_2](https://doi.org/10.14195/1647-8614_43-1_2).
- Ribeiro, S. (1991), “A pedagogia da repetência”, *Estudos Avançados*, Vol. 5/2, [42]  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141991000200002>.
- Rodrigues, J. (2014), *Racismo e Evasão Escolar*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, [15]  
<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/105138/000940781.pdf?sequence=1> (acesso em 5 de maio de 2020).
- Saavedra, J. (2020), *Educational challenges and opportunities of the Coronavirus (Covid-19) pandemic [Desafios e oportunidades educacionais da pandemia do Coronavírus (Covid-19)]*, [50]  
<https://blogs.worldbank.org/education/educational-challenges-and-opportunities-covid-19-pandemic> (acesso em 4 de setembro de 2020).
- Santos, M. et al. (2019), “Programa Bolsa Família e indicadores educacionais em crianças, adolescentes e escolas no Brasil: revisão sistemática”, *Ciência & Saúde Coletiva*, Vol. 24/6, pp. 2233-2247, [53]  
<http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018246.19582017>.
- Todos Pela Educação e Editora Moderna (2020), *Anuário Brasileiro da Educação Básica: 2020*, Todos Pela Educação, [37]  
<https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/456.pdf> (acesso em 17 de novembro de 2020).
- Traina-Chacon, J. e A. Calderón (2015), *A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula*, [55]  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/ries/v6n17/2007-2872-ries-6-17-00078.pdf> (acesso em 5 de maio de 2020).

Unesco (2016), *Reporte Técnico: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*, Unesco, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247123> (acesso em 6 de maio de 2020). [45]

Unesco-UIS (2012), *Opportunities lost: The impact of grade repetition and early school leaving [Oportunidades perdidas: O impacto da reprovação e a evasão precoce]*, Unesco Institute for Statistics, [http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/opportunities-lost-the-impact-of-grade-repetition-and-early-school-leaving-en\\_0.pdf](http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/opportunities-lost-the-impact-of-grade-repetition-and-early-school-leaving-en_0.pdf) (acesso em 22 de junho 2020). [44]

Unesco-UIS (s.d.), *UIS dataset [Dados da UIS]*, <http://data.uis.unesco.org/> (acesso em 17 de novembro de 2020). [24]

# 3.

---

## APRENDIZAGEM E SEUS RESULTADOS



---

Garantir que todos estejam inseridos no sistema educacional é apenas o começo. Os alunos também precisam ter acesso a uma Educação de *qualidade*, onde possam aprender e desenvolver conhecimentos e habilidades importantes para o mercado de trabalho e para a vida. No entanto, para muitos estudantes brasileiros, esse não é o caso. Muitos saem da escola sem as habilidades mais básicas. Com base no Pisa e na avaliação nacional, este capítulo examina os resultados do sistema educacional brasileiro e os compara com países de referência. A análise foca nos resultados de aprendizagem dos alunos e no que eles significam para suas carreiras e oportunidades de vida.

---

### 3.1. INTRODUÇÃO: COMO GARANTIR QUE A ESCOLA INDUZA A APRENDIZAGEM

Este capítulo analisa os resultados do sistema educacional brasileiro para avaliar até que ponto os jovens do País desenvolvem as habilidades e conhecimentos necessários para progredir aos níveis mais elevados de formação e ter sucesso na vida e no trabalho. Esta análise baseia-se em evidências do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), da OCDE, sobre o conhecimento e as habilidades dos jovens brasileiros de 15 anos, comparando-os com jovens de todo o mundo e mostrando as mudanças ocorridas ao longo do tempo. Essas evidências são acrescidas de fontes nacionais, que fornecem indicações detalhadas sobre o desempenho dos alunos e das escolas em todo o País. O capítulo também examina as implicações dos resultados de aprendizagem e do nível de formação dos alunos para sua empregabilidade e ganhos posteriores.

#### **Estar inserido no sistema educacional nem sempre leva a uma aprendizagem real**

Garantir que todos estejam inseridos no sistema educacional – tema do capítulo anterior – é apenas metade da batalha. Os alunos também precisam se beneficiar dessa experiência, adquirindo conheci-

mentos e habilidades valorizadas tanto no mercado de trabalho como em outros aspectos da vida. No entanto, de acordo com um relatório recente do Banco Mundial, frequentar a escola, muitas vezes, não se traduz em aprendizagem. Este relatório revela que muitos países emergentes – inclusive o Brasil – estão enfrentando um desafio: apesar do aumento do atendimento escolar, muitos jovens não adquirem as habilidades básicas em letramento matemático e alfabetização. Além disso, como parte desse padrão, os resultados de aprendizagem tendem a ser altamente desiguais, sendo que os alunos de origens socioeconômicas mais vulneráveis têm maior probabilidade de abandonar a escola sem adquirir habilidades básicas. Em um contexto de grandes variações no acesso e na qualidade, frequentar a escola aumenta as desigualdades de aprendizagem em vez de reduzi-las e, portanto, também amplia as lacunas socioeconômicas (Banco Mundial, 2018<sup>[1]</sup>). Isso prejudica tanto a vida dos indivíduos como os esforços governamentais para reduzir a pobreza e estimular o crescimento (Hanushek e Woessmann, 2015<sup>[2]</sup>).

Embora o Brasil tenha realizado bons avanços na universalização do acesso à Educação nas últimas décadas (conforme analisado no Capítulo 2), a economia enfraquecida combinada à crise da Covid-19 impõe um grande desafio no próximo passo necessário, que é garantir o acesso à *Educação de qualidade para todos os alunos*. Obter êxito nesse esforço dependerá de muitos fatores, inclusive a destinação de recursos financeiros e materiais para escolas e famí-

lias, que será tema do Capítulo 4, além da oferta de escolas e professores de alta qualidade, assunto do Capítulo 5, e o envolvimento efetivo dos pais, descrito no Capítulo 6.

## 3.2 FONTES DE DADOS

### O Pisa é a maior fonte de dados internacionais comparáveis sobre desempenho educacional

O governo brasileiro anunciou que participará dos próximos ciclos do Estudo Internacional de Progresso em Leitura (PIRLS) e do Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências (TIMSS)<sup>10</sup>, mas essas avaliações somente serão realizadas em 2022 e 2023. Outras avaliações regionais das quais o Brasil participa não acontecem desde 2013. Assim, as comparações internacionais de

resultados de aprendizagem são, no momento, fortemente dependentes do Pisa, uma pesquisa trienal com alunos de 15 anos, com foco na proficiência em Leitura, Matemática e Ciências. O Brasil participou de todos os ciclos do Pisa desde 2000. O Pisa tem sido importante para o Brasil (Inep, 2019<sub>[3]</sub>) e foi, por exemplo, usado para estabelecer metas nacionais de referência no Plano Nacional de Educação (PNE) (ver abaixo e no Capítulo 1).

No Pisa 2018, 10.691 alunos de 638 escolas realizaram a avaliação no País. A amostra de alunos representa apenas dois terços (65%) dos jovens brasileiros de 15 anos<sup>11</sup> (OCDE, 2019<sub>[4]</sub>). O outro terço não está representado, principalmente, porque não frequentava a escola na época em que o Pisa 2018 foi realizado. A taxa de cobertura é muito mais baixa do que nos países da OCDE, onde apenas 12% da população de alunos de 15 anos não está incluída (ver Figura 3.1). Po-

---

10 O Brasil, como muitos países latino-americanos, participa de avaliações regionais de crianças mais novas, coordenadas pelo Escritório Regional de Educação da Unesco para a América Latina e o Caribe e o Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação (*Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación*, LLECE). O Primeiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (*Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*, Perce) foi implementado em 1997, em 13 países. Nove anos depois, em 2006, o Segundo Estudo (*Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*, Serce) avaliou alunos em 16 países e um estado mexicano. O Terceiro Estudo (*Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*, Terce) foi implementado em 2013, em 15 países e no mesmo estado mexicano. O Perce, o Serce e o Terce mediram os resultados de aprendizagem de Leitura e Matemática de crianças do 3º, 4º (somente em 1997) e 6º anos. O Brasil participou de todas as rodadas dos estudos. O País também participa do Estudo Internacional sobre Educação Cívica e Cidadania (do inglês *International Civic and Citizenship Study*, ICCS). Sua participação nessas avaliações foi, até pouco tempo, uma das razões pelas quais o Brasil não havia realizado o PIRLS e o TIMSS. No entanto, o governo brasileiro anunciou, recentemente, que o Brasil participará de ambos.

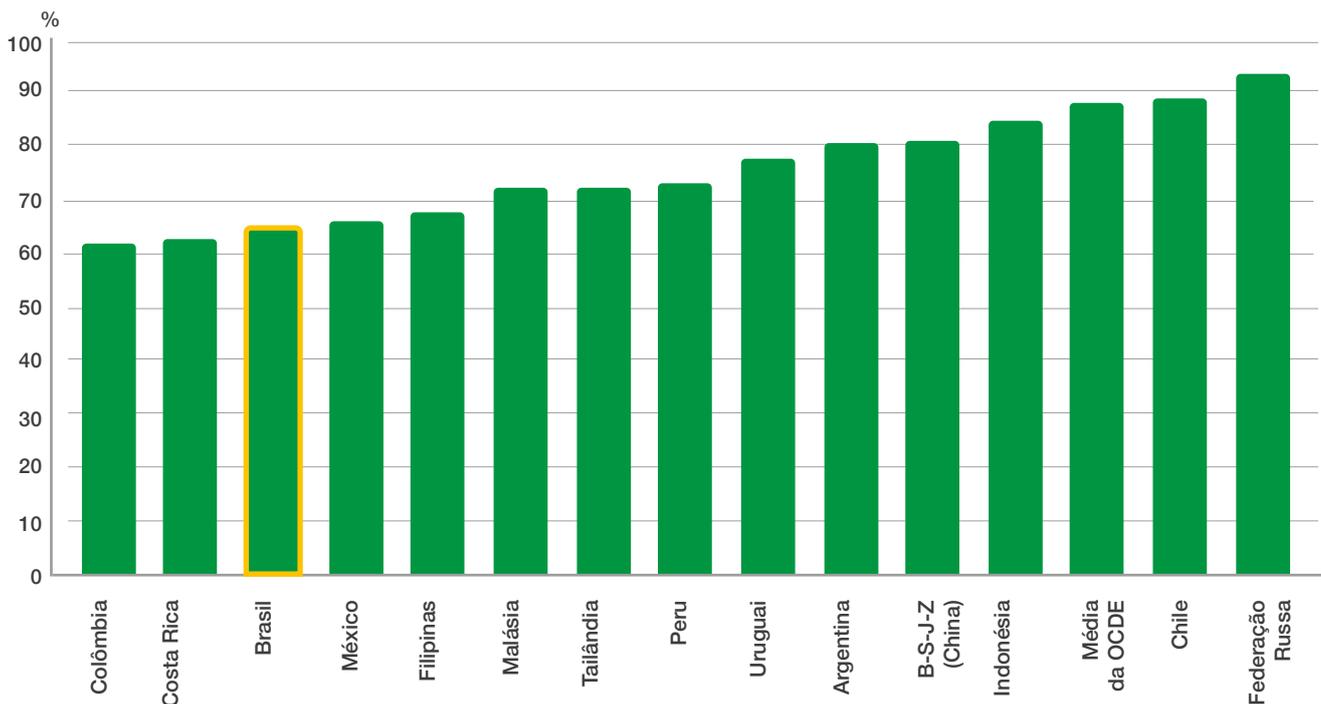
11 Esse número refere-se ao Índice de Cobertura 3 do Pisa, que representa a cobertura da população nacional de 15 anos. Ele estima a proporção da população nacional de 15 anos coberta pela porção não excluída da amostra de estudantes. O índice fica abaixo de 1,0 na medida em que há jovens de 15 anos excluídos ou que não estão matriculados no 7º ano ou ano superior. Para mais informações sobre a amostra de alunos do Brasil no Pisa, acesse: <https://www.oecd.org/pisa/data/pisa2018technicalreport/>

rém, ela melhorou nos últimos ciclos do Pisa – era de apenas cerca de 55%, em 2003 (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>) –, como resultado das taxas crescentes de atendimento escolar no Brasil (ver Capítulo 2). A taxa de cobertura tem implicações importantes para a análise dos resultados do Pisa. Em primeiro lugar, as comparações internacionais, muitas vezes, ocultam níveis variáveis de cobertura entre as economias

participantes do Pisa. Mais importante ainda, os aumentos na cobertura tornam mais difícil interpretar as mudanças nas pontuações médias do Pisa ao longo do tempo. A expansão do atendimento escolar, muitas vezes, implica que uma proporção maior de alunos desfavorecidos, com baixo desempenho, seja incluída nas amostras do Pisa (Avvisati, 2017<sup>[5]</sup>). Isso será discutido em detalhes abaixo.

**Figura 3.1 Taxa de cobertura do Pisa 2018**

Cobertura percentual da população total de 15 anos na amostra do Pisa 2018 (Índice de Cobertura 3 do Pisa)



**Observações:** no Capítulo 3, são fornecidos detalhes completos de como essas estatísticas são calculadas (OCDE, 2019<sup>[6]</sup>). B-S-J-Z (China) é a sigla que designa as quatro províncias chinesas que participaram do Pisa 2018: Pequim, Shanghai, Jianguo e Zhejiang.

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[6]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do [Resultados do Pisa 2018 (Volume I): O que os estudantes sabem e conseguem fazer]*, <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>.

## O Saeb é o principal instrumento de avaliação nacional e fonte de dados de desempenho

O Brasil foi uma das primeiras economias emergentes a introduzir avaliações padronizadas. Desde o início da década de 1990, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é utilizado para avaliar e monitorar a qualidade da Educação Básica no Brasil (Bruns, Evans e Luque, 2012<sup>[7]</sup>) e para subsidiar a formulação de políticas (Tabela 3.1). O Saeb é amplamente aceito como um ponto de referência para pesquisadores e formuladores de políticas em todo o País. No entanto, alguns críticos apontam que a maioria dos itens de avaliação não consegue captar habilidades de ordem superior (Mol, 2019<sup>[8]</sup>). O Saeb vem sofrendo adaptações regulares ao longo dos anos, assim como ocorreu mais recentemente dada a necessidade de alinhar as novas avaliações à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Estão sendo discutidas extensas reformas do Saeb, visando adaptar o instrumento para melhor apoiar o ensino e a aprendizagem<sup>12</sup>. Elas incluiriam, por exemplo, aumentar gradualmente a cobertura e o escopo das avaliações, bem como um programa piloto para o uso de um aplicativo digital.

---

12 Uma proposta de reforma do Saeb foi apresentada no início de 2021, mas não será mais implementada como planejado. O governo ainda planeja implementar muitas das mudanças propostas, porém, com um cronograma diferente. Um próximo relatório da OCDE fornecerá informações para essa discussão.

**Tabela 3.1** O modelo atual do Saeb e possíveis mudanças

	O Saeb atual (2019) <sup>13</sup>	Possíveis reformas em discussão
<b>Frequência</b>	A cada dois anos	–
<b>Anos escolares</b>	2º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e última série do Ensino Médio	Todos os anos
<b>Cobertura</b>	Escolas públicas: todos os alunos (censitário), com exceção do 2º ano (Ensino Fundamental), que, em 2019, foi avaliado de forma amostral. Escolas particulares: uma amostra de alunos foi avaliada em todos os anos/séries mencionados acima.	Abrangeria escolas particulares
<b>Disciplinas</b>	Língua Portuguesa e Matemática. Em 2019, uma amostra de alunos do 9º ano de escolas públicas e privadas também foi avaliada em Ciências Humanas e da Natureza.	Abrangeria Ciências Humanas e da Natureza
<b>Aplicação</b>	Em papel	Avaliação realizada em computador
<b>Documentos que orientam a formulação dos itens</b>	BNCC para: alunos do 2º e 9º anos avaliados em Ciências Humanas e da Natureza. Matrizes de Referência do Saeb: utilizadas para os itens de Língua Portuguesa e Matemática para alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e última série do Ensino Médio.	BNCC
<b>Ingresso no Ensino Superior</b>	As notas no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) são usadas para ingresso no Ensino Superior. O Saeb não é utilizado.	Permitir que as notas no Saeb, nos três anos do Ensino Médio, sejam usadas para ingresso no Ensino Superior. As pontuações do Enem ainda seriam utilizadas.
<b>Alinhamento e comparabilidade</b>	Estrutura, métodos, itens, pontuações e escala não podem ser comparados com avaliações internacionais.	Maior alinhamento com as avaliações internacionais.
<b>Uso da avaliação</b>	Análises referentes a políticas de monitoramento (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb)	Análises referentes a políticas de monitoramento (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb) Feedback pedagógico

Fonte: (Inep, 2020<sup>[9]</sup>), *Inep se prepara para implantação do Novo Saeb em 2021*, [http://inep.gov.br/artigo2/-/asset\\_publisher/GngVoM7TApe5/content/inep-se-prepara-para-implantacao-do-novo-saeb-em-2021/21206?inheritRedirect=false](http://inep.gov.br/artigo2/-/asset_publisher/GngVoM7TApe5/content/inep-se-prepara-para-implantacao-do-novo-saeb-em-2021/21206?inheritRedirect=false) (acesso em 20 de maio de 2020).

13 Desde 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) passou a ser incluída no Saeb. Em 2019, as três avaliações – ANA, Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Desempenho Escolar (Anresc) – deixaram de existir e passaram a ser identificadas simplesmente como Saeb, acompanhado da etapa da escolarização equivalente.

No Ensino Superior, o Brasil utiliza o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) para avaliar a aquisição de conhecimentos e habilidades dos alunos, bem como a evolução de aprendizagem dos formando em relação a quando ingressaram

no Ensino Superior. Especialistas em Educação, bem como o relatório *Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil*, da OCDE, destacaram alguns de seus pontos fracos em termos de desenho e implementação (ver Quadro 3.1).

#### QUADRO 3.1 ENADE: UMA AVALIAÇÃO NACIONAL DO ENSINO SUPERIOR

O Brasil tem uma abordagem única para as avaliações do Ensino Superior. Todos os anos, os alunos que concluem os cursos de graduação fazem uma avaliação de competência obrigatória, o Enade. O objetivo é avaliar a aquisição de conhecimentos e competências especificados nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), bem como a compreensão de algumas questões sociais mais amplas. Os resultados do Enade alimentam um indicador composto de qualidade para cada curso: o Conceito Preliminar de Curso (CPC). Ele inclui, também, pontuações para o perfil do corpo docente, *feedback* dos alunos e o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD).

Embora essa abordagem seja inovadora, com poucos paralelos internacionais, existem dificuldades técnicas no desenho e implementação do Enade. O componente de conhecimento geral não tem relação com o conteúdo dos cursos que ele pretende avaliar. Os itens não são padronizados, portanto, não apresentam dificuldade equivalente entre anos e disciplinas, e não há limiares de qualidade explícitos para designar um “bom” desempenho. Os resultados dos alunos em cada curso são padroni-

zados para gerar uma pontuação em uma escala de um a cinco, mas essa é uma medida relativa do desempenho médio do aluno, não uma indicação do nível de seus conhecimentos e habilidades. Por fim, o IDD, embora seja conceitualmente interessante, é baseado em suposições questionáveis sobre a influência dos cursos no desempenho dos alunos.

O relatório *Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil*, da OCDE, recomenda que os objetivos, custos e benefícios de avaliações em larga escala sejam revisados, com o objetivo de tornar o Enade uma ferramenta mais útil para professores e instituições. A qualidade do curso também pode ser avaliada usando um “painel de indicadores”, com uma gama mais ampla de indicadores desagregados, incluindo medidas de evasão e resultados de empregabilidade após a graduação.

Fonte: (OCDE, 2018<sub>[10]</sub>), *Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil [Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil]*, Reviews of National Policies for Education, <https://doi.org/10.1787/9789264309050-en>

### Os resultados do Saeb são usados para calcular o Ideb, um índice de qualidade da Educação

Desde 2007, os resultados do Saeb são usados, juntamente com uma medida de

desempenho com base no fluxo escolar (ou seja, com base nas taxas de reprovação e aprovação), para calcular o índice nacional de qualidade da Educação (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb). Esse índice bianual fornece médias de desempenho em uma escala de dez pontos

nos níveis escolar, municipal, estadual e nacional, para cada etapa escolar, ou seja, Anos Iniciais (1º ao 5º ano), Anos Finais (6º ao 9º ano) e Ensino Médio (1ª a 3ª/4ª série). Desde 2005, o Brasil usa o Ideb para definir metas para os atores de todo o sistema, desde a escola até a esfera nacional. A meta 7 do PNE estabelece as seguintes metas nacionais para o ciclo 2021 do Ideb: 6,0, para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental; 5,5, para os Anos Finais do Ensino Fundamental; 5,2, para o Ensino Médio (Ministério da Educação, 2014<sub>[11]</sub>). Essas metas foram calculadas com base na qualidade dos sistemas de Educação nos países da OCDE, avaliados por meio da comparação entre as pontuações do Pisa e do Saeb (Inep, 2019<sub>[3]</sub>). O Ideb é amplamente reconhecido por ter aumentado a conscientização pública sobre questões de qualidade escolar, incentivado esforços de melhoria, apoiado uma maior transparência e prestação de contas e subsidiado a formulação e a implementação de políticas educacionais, bem como a alocação de recursos entre as esferas federal, estadual e municipal (OCDE, 2014<sub>[12]</sub>). No entanto, seu desenho e uso suscitaram algumas preocupações, em primeiro lugar, porque o índice é excessivamente simplificado. Por exemplo, o Ideb não leva em consideração diferenças socioeconômicas entre escolas e redes escolares nem fatores que influenciam os resultados de aprendizagem fora do sistema de Educação formal. Outra preocupação é que, apesar dessas limitações, o Ideb tem impactos cada vez mais importantes para as partes interessadas, especialmente no que diz respeito à alocação de recursos. Os

esforços para desenvolver um conjunto de indicadores mais abrangente e equilibrado para abordar essas críticas foram paralisados. Outras preocupações que têm sido levantadas no Brasil referem-se ao uso do Ideb para a produção de *rankings* ou para fins políticos e eleitorais.

### **Avaliações subnacionais padronizadas visam subsidiar as políticas e práticas em sala de aula**

Nos últimos anos, a maioria dos Estados e vários Municípios desenvolveram suas próprias avaliações padronizadas. Elas variam de acordo com seu objetivo principal, disciplinas, população avaliada (isto é, amostral ou censitária), etapas da escolarização e outras características de desenho (Grupo de Trabalho de Avaliação do Consed, 2018<sub>[13]</sub>). Em muitos casos, no entanto, esses instrumentos subnacionais replicam o Saeb, muitas vezes com o objetivo de fornecer informações sobre o desempenho dos alunos mais rapidamente, que podem ser usadas por formuladores de políticas e gestores escolares para fins de planejamento e por professores, em sala de aula, para monitorar e apoiar o progresso de aprendizagem de cada aluno. A duplicação de esforços possivelmente produz um grande desperdício.

## **3.3 POLÍTICAS PARA MELHORIA DOS RESULTADOS**

## Esforços na esfera federal para elevar os resultados dos alunos: como definir o direcionamento e oferecer apoio

A meta 7 do PNE é “fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo esco-

lar e da aprendizagem”, e estabelece metas para os resultados de aprendizagem no sistema de ensino em pontuações do Ideb, conforme explicado acima (Ministério da Educação, 2014<sub>[11]</sub>). O PNE define – principalmente em termos gerais – abordagens e iniciativas de como essas metas devem ser alcançadas (ver Tabela 3.2).

**Tabela 3.2** Seleção de estratégias de apoio à Meta 7 do PNE (2014-2024) e ao Plano Estadual de Educação (PEE) de São Paulo (2016-2026)

Meta 7 do PNE		Meta 7 do PEE do Estado de São Paulo	
<b>Estratégia 7.1</b>	“Estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a Educação Básica e a Base Nacional Comum Curricular, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos para cada ano do Ensino Fundamental e Ensino Médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local”.	<b>Estratégia 7.2</b>	“Garantir a articulação entre currículo e avaliação, e o uso dos resultados na reorientação da prática pedagógica”.
<b>Estratégia 7.2.b</b>	“Assegurar que, no último ano de vigência deste PNE, todos os estudantes do Ensino Fundamental e do Ensino Médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável”.	<b>Estratégia 7.10.b</b>	“Assegurar que, no último ano de vigência do PEE, todos os estudantes dos Ensinos Fundamental e Médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável”.
<b>Estratégia 7.3</b>	“Constituir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil dos alunos e do corpo de profissionais da Educação, referente às condições de infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos disponíveis, características da gestão e outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino”.	<b>Estratégia 7.11</b>	“Constituir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional, referente às condições de infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos disponíveis, características da gestão e outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino”.

<p><b>Estratégia 7.4</b></p>	<p>“Induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de Educação Básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da Educação e o aprimoramento da gestão democrática”.</p>	<p><b>Estratégia 7.7</b></p>	<p>“Induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de Educação Básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da Educação e o aprimoramento da gestão democrática”.</p>
------------------------------	--	------------------------------	--

**Observação: existem 36 estratégias definidas na Meta 7, mas apenas algumas delas são apresentadas na tabela acima.**

Fonte: (Ministério da Educação, 2014<sub>[11]</sub>); *Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014*, <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014> (acesso em 24 de agosto de 2020).

Embora sua implementação tenha sido amplamente descentralizada entre Estados e Municípios, vários programas federais visam apoiar a aprendizagem, como:

- ◆ A Política Nacional de Alfabetização (PNA), instituída em 2019, visa apoiar a alfabetização precoce por meio do desenvolvimento de recursos pedagógicos de alta qualidade, oferecendo aos professores formação específica em desenvolvimento da alfabetização como parte da formação docente inicial, desenvolvendo instrumentos de diagnóstico e avaliação e incentivando hábitos de leitura em família (Presidência da República,

Secretaria-Geral, 2019<sub>[14]</sub>). Duas iniciativas de alfabetização familiar associadas à PNA, “Conta pra mim” e “Tempo de Aprender”, foram descritas no Capítulo 2;

- ◆ A Rede de Assistência Técnica, criada na esfera federal, auxilia Estados e Municípios na elaboração, monitoramento e avaliação de seus Planos de Educação, em consonância com o PNE (MEC, s.d.<sub>[15]</sub>);
- ◆ O Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNem) oferece apoio técnico e financeiro aos Estados para implementar o novo modelo de Ensino Médio

e os objetivos de aprendizagem curriculares (MEC, s.d.<sub>[16]</sub>), discutidos no Capítulo 2;

- ◆ O Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC) oferece apoio técnico a Estados e Municípios para desenvolver, revisar e implementar seus currículos de acordo com a nova base (MEC, s.d.<sub>[16]</sub>);
- ◆ A Plataforma PDDE Interativo (Programa Dinheiro Direto na Escola) é uma ferramenta *online* de apoio ao planejamento e gestão escolar. As escolas podem desenvolver um plano de ação para melhoria a partir de um diagnóstico inicial de seus pontos fortes e fracos (MEC, s.d.<sub>[16]</sub>);
- ◆ O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) prevê a distribuição de materiais pedagógicos, literários e outros para dar suporte ao trabalho dos professores das escolas públicas (FNDE, 2017<sub>[17]</sub>);
- ◆ O Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) provê apoio financeiro aos Estados que oferecem dias letivos em tempo integral (FNDE, 2017<sub>[18]</sub>). Este programa tem sido associado a uma diminuição nas reprovações, conforme discutido no Capítulo 2.

### Os Estados e os Municípios não apenas implementam políticas para melhorar a aprendizagem, mas definem sua própria agenda e orientação estratégica

Como em muitos outros grandes países federativos, no Brasil, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem tomar a iniciativa de moldar e definir políticas de Educação e liderar esforços de melhoria. Em primeiro lugar, seguindo a estrutura nacional determinada no PNE, Estados, Municípios e outros entes estabelecem ou adaptam seus próprios planos estratégicos de como pretendem atingir as metas (ver Tabela 3.2). Os governos estaduais e municipais costumam criar suas próprias estratégias (por exemplo, o Plano Estratégico 2019-2022, do Estado de São Paulo), estabelecendo objetivos de médio prazo e planos de política (Secretaria de Educação, 2019<sub>[19]</sub>).

Nos últimos anos, alguns Estados e Municípios registraram um progresso impressionante em termos de resultados de aprendizagem, em parte devido a iniciativas descentralizadas, mas também a alocações de verbas mais equitativas (ver Capítulos 1 e 4). Estudos sugerem que muitos dos Estados que apresentam maior progresso na melhoria dos resultados educacionais são aqueles que trabalham mais estreitamente com seus sistemas escolares municipais (Bruns, Evans e Luque, 2012<sub>[7]</sub>). O Quadro 3.2 oferece alguns exemplos notáveis de iniciativas estaduais do Brasil e de outros países federativos.

### QUADRO 3.2 INICIATIVAS ESTADUAIS PARA MELHORAR OS RESULTADOS NO BRASIL E INICIATIVAS COMPARÁVEIS EM OUTROS PAÍSES FEDERATIVOS

Alguns exemplos notáveis de iniciativas descentralizadas para aumentar os resultados no Brasil incluem:

- O Estado do Ceará e vários de seus Municípios melhoraram, significativamente, os resultados de aprendizagem dos alunos na última década e, atualmente, estão entre os melhores resultados do Saeb e do Ideb no País. Entre os fatores por trás do sucesso do Ceará estão incentivos financeiros e não financeiros para Municípios e escolas que apresentarem resultados positivos; suporte técnico a escolas e redes de ensino em situações mais vulneráveis; um sistema robusto de testes e avaliações; e apoio e treinamento para os funcionários das escolas em diferentes áreas. Por exemplo, a Secretaria de Educação do Ceará trabalhou com os Municípios para fortalecer a alfabetização nos primeiros anos escolares e fornecer treinamento para os professores, inclusive sobre como conduzir avaliações formativas periódicas do progresso em Leitura. Outras iniciativas estaduais incluem um currículo reformulado, materiais de leitura e planos de aula, ensino em classes multisseriadas, apoio ao planejamento do desenvolvimento escolar e à seleção de diretores das escolas;
- O Estado de Pernambuco implementou uma iniciativa de sucesso em 2008 – o Programa de Educação em Tempo Integral – que, mais tarde, inspirou uma iniciativa federal, conforme discutido a seguir. Com ele, o Estado financia escolas públicas de Ensino Médio em Tempo Integral. Além disso, o programa também ajustou os currículos para que estivessem mais alinhados às necessidades e interesses dos alunos e introduziu mecanismos de apoio ao aluno e à família, como tutorias. As escolas desse modelo mostraram melhorias significativas nos resultados de aprendizagem, bem como nas taxas de reprovação e conclusão. Além disso, o pagamento de bônus aos professores para incentivá-los a dedicar mais tempo ao ensino em sala de aula demonstrou ser capaz de levar a resultados de aprendizagem mais sólidos;
- O Estado de Goiás, na região Centro-Oeste, tem apresentado avanços notáveis, principalmente no Ensino Médio. Análises sugerem que a melhoria veio como resultado de uma série de políticas, como a reformulação do currículo e seu alinhamento com o sistema de avaliação; programas de tutoria para apoiar professores e gestores educacionais; desenvolvimento profissional das equipes de Educação;

garantir que os professores das escolas estaduais tenham diploma de Licenciatura (CINE 6); melhorias salariais progressivas; material didático estruturado opcional para uso em sala de aula; uma gestão mais democrática das escolas com a participação dos alunos; implementação de Ensino Médio em Tempo Integral.

Fonte: (Bruns, Evans e Luque, 2012<sup>[17]</sup>), *Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda [Alcançando uma Educação de Nível Mundial no Brasil: A Próxima Agenda]*, <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8854-9>; (Aragon e Workman, 2018<sup>[20]</sup>), *Emerging state turnaround strategies [Novas estratégias de recuperação dos Estados]*, <https://www.ecs.org/wp-content/uploads/12139.pdf> (acesso em 10 de setembro de 2020); (Centre for Public Impact, 2020<sup>[21]</sup>), *A política de Educação em Tempo Integral no Estado Brasileiro de Pernambuco*, <https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2020/08/A-poli%CC%81tica-de-Educac%CC%A7a%CC%83o-em-Tempo-Integral-no-Estado-brasileiro-de-Pernambuco.pdf> (acesso em 19 de novembro de 2020); (Rosa et al., 2020<sup>[22]</sup>), *The effects of public high school subsidies on student test scores [Os efeitos de subsídios públicos para o Ensino Médio nas pontuações dos alunos em avaliações]*, <https://www.sonhogrande.org/storage/the-effects-of-public-high-school-subsidies-on-student-test-scores-the-case-of-a-full-day-high-school-program-in-pernambuco-brazil.pdf> (acesso em 19 de novembro de 2020); (Loureiro et al., 2020<sup>[23]</sup>), *No Brasil, o estado do Ceará e a cidade de Sobral são modelos de redução da pobreza no aprendizado*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/281071593675958517/The-State-of-Ceara-in-Brazil-is-a-Role-Model-for-Reducing-Learning-Poverty> (acesso em 19 de novembro de 2020); (Loureiro, Di Gropello e Arias, 2020<sup>[24]</sup>), *Não há mágica: a fórmula para o sucesso do Ceará e de Sobral para reduzir a pobreza no aprendizado*, <https://blogs.worldbank.org/education/there-no-magic-formula-brazils-ceara-and-sobral-success-reduce-learning-poverty?token=53176c4095d917916aa31ea735b5ceaa> (acesso em 19 de novembro de 2020); (Secretaria de Estado da Educação de Goiás, 2018<sup>[25]</sup>), *Educação: Investimentos fazem de Goiás o 1º lugar na Educação pública do País*, <https://site.educacao.go.gov.br/educacao-investimentos-fazem-de-goias-o-1o-lugar-na-educacao-publica-do-pais/> (acesso em 19 de novembro de 2020); (Candido, 2020<sup>[26]</sup>), *Qual o segredo de Goiás para liderar o melhor ensino público do país?*, <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/09/18/qual-o-segredo-de-goias-para-liderar-melhor-ensino-publico-do-pais.htm> (acesso em 19 de novembro de 2020); (Instituto Unibanco, 2019<sup>[27]</sup>), *Como Goiás Superou Meta do Ideb no Ensino Médio*, <https://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/45/> (acesso em 19 de novembro de 2020).

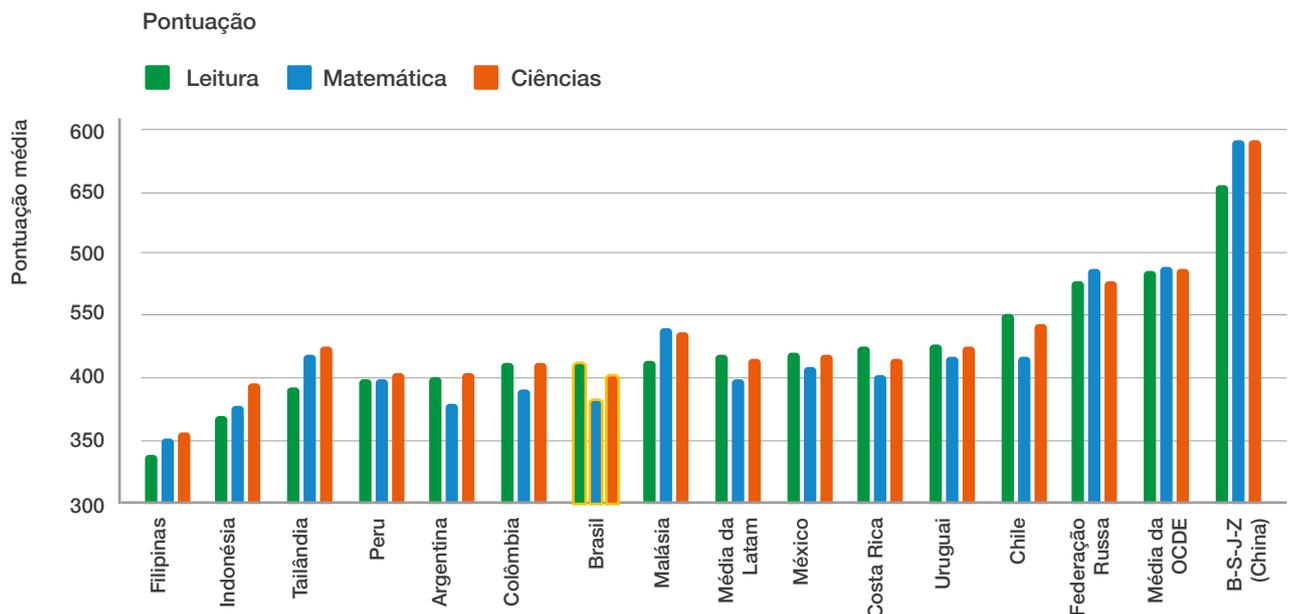
### 3.4 RESULTADOS DE APRENDIZAGEM: COMPARAÇÃO ENTRE O BRASIL E OUTROS PAÍSES

#### O desempenho geral das escolas brasileiras está bem abaixo da média da OCDE

No Pisa 2018, os resultados do Brasil perma-

necem bem atrás da média da OCDE e da maioria dos países de referência, em todas as disciplinas (ver Figura 3.2). Os alunos brasileiros fizeram, em média, 413 pontos em Leitura, 384 pontos em Matemática e 404 pontos em Ciências (OCDE, 2019<sup>[6]</sup>). As médias da OCDE, nesses três domínios, foram 487, 489 e 489 pontos, respectivamente. O País está bem atrás de economias emergentes de alto desempenho, como a Federação Russa e B-S-J-Z (China). O desempenho do Brasil é bastante semelhante ao de seus vizinhos da América Latina (Latam), mas é mais fraco do que o do Chile, Costa Rica, México e Uruguai.

**Figura 3.2** Desempenho de jovens de 15 anos em Leitura, Matemática e Ciências - Pisa 2018



**Observações:** de acordo com as pontuações do Brasil no Pisa, em comparação com os países da Latam, em Leitura: a diferença de pontuação entre Brasil e Colômbia não é estatisticamente significativa; em Matemática: a diferença de pontuação entre Brasil e Argentina não é estatisticamente significativa; em Ciências: a diferença de pontuação entre Brasil e Argentina e entre Peru e Brasil não é estatisticamente significativa. Os países estão em ordem crescente da menor pontuação média, em Leitura, para a maior.

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[6]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do [Resultados do Pisa 2018 (Volume I): O que os estudantes sabem e conseguem fazer]*, <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>.

## No Brasil, metade dos alunos não atinge um nível básico de proficiência

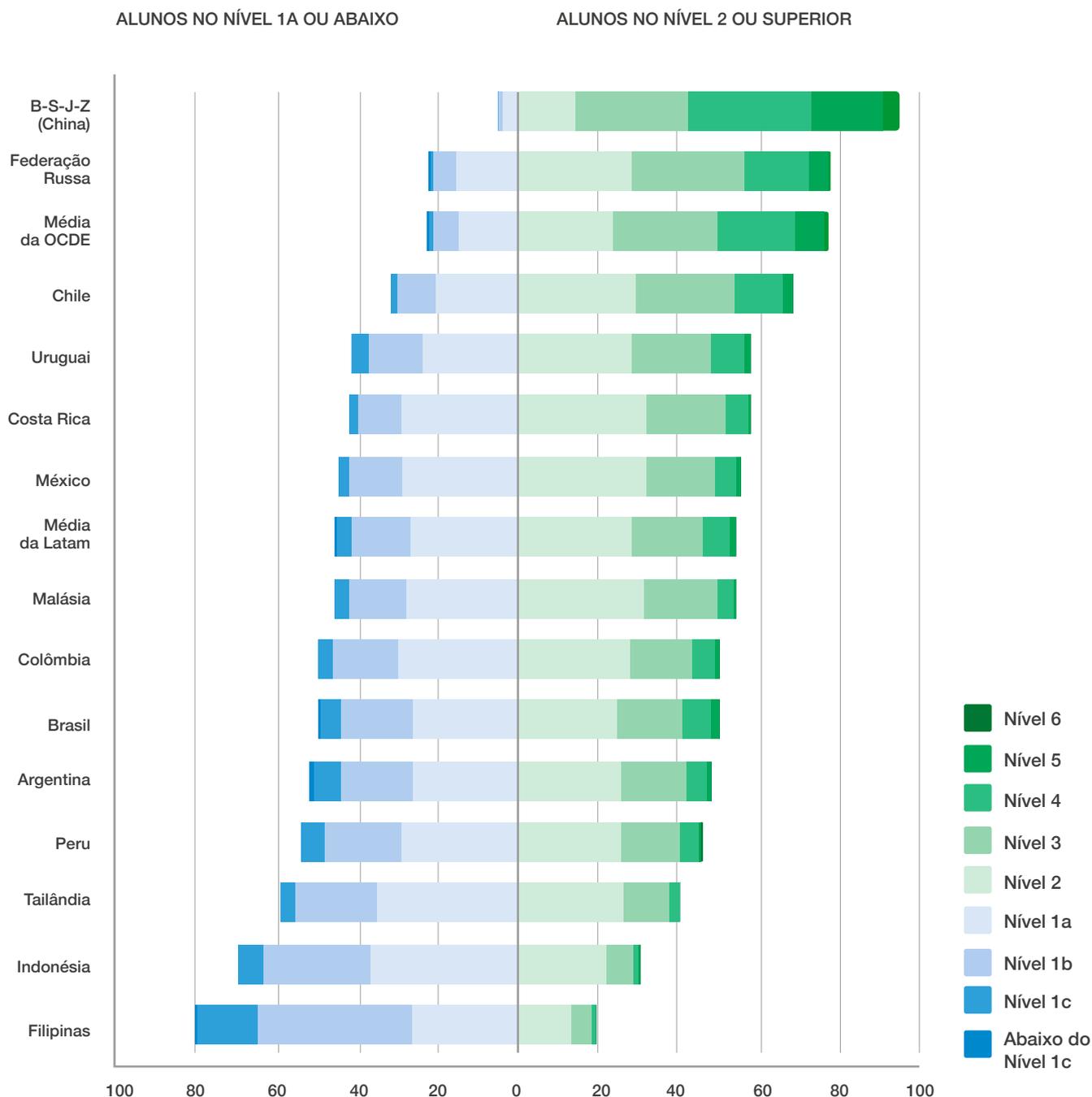
Além de apresentar os resultados dos alunos em pontos, o Pisa 2018 também classifica o desempenho dos alunos em todos os níveis de proficiência. Cada nível de proficiência está associado ao que se espera que os alunos desse nível saibam e sejam capazes de fazer. De acordo com o Pisa, em Leitura, os alunos precisam dominar as habilidades associadas ao desempenho do Nível 2 (equivalente a atingir, pelo menos, 407 pontos) para ter sucesso na continuidade dos estudos ou no mercado de trabalho. Os alunos abaixo do Nível 2 são classificados como de “baixo desempenho” e só são capazes de realizar tarefas básicas (por exemplo, avaliar o significado literal de frases simples). No outro extremo do espectro, os alunos com desempenho nos Níveis 5 e 6

(equivalente a 626 e 698 pontos, respectivamente) são classificados como de “melhor desempenho” e são capazes de realizar tarefas difíceis (por exemplo, inferir neutralidade ou parcialidade em um texto) (OCDE, 2019<sup>[6]</sup>).

Os resultados do último ciclo do Pisa revelam que metade dos estudantes brasileiros não conseguiu atingir o limite mínimo de desempenho em Leitura (50%) (ver Figura 3.3). A parcela de alunos que não demonstram níveis básicos de proficiência é ainda maior em Matemática e Ciências (68% e 55%, respectivamente). Já países e economias de alto desempenho — como algumas regiões da China — têm bem menos de 10% dos alunos classificados como de “baixo desempenho” em Leitura (B-S-J-Z (China): 5,2%). Em média, os países da OCDE têm pouco mais de um em cada cinco jovens de 15 anos (22%) abaixo do Nível 2.

**Figura 3.3** Níveis de proficiência em Leitura - Pisa 2018

Porcentagem de alunos por nível de proficiência em Leitura



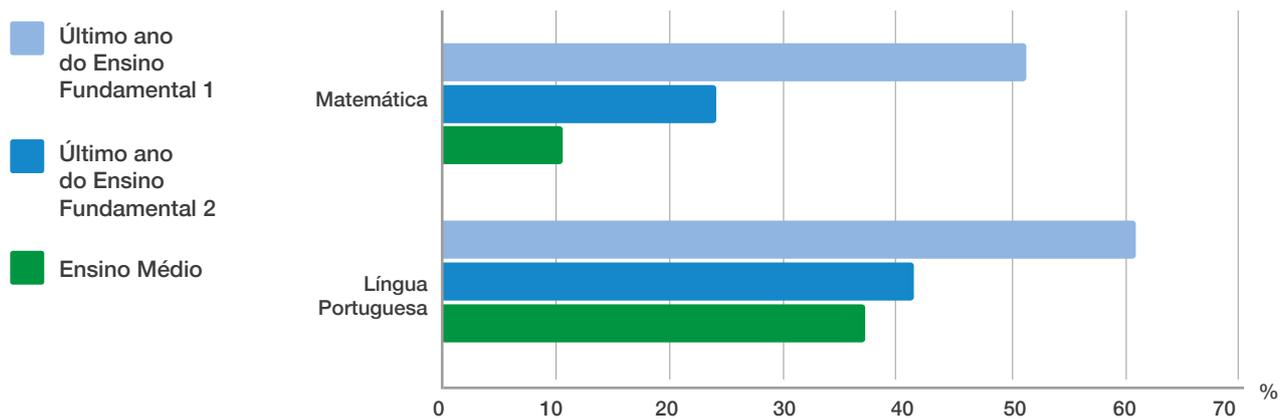
Fonte: adaptado de (OCDE, 2019<sup>[6]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do [Resultados do Pisa 2018 (Volume I): O que os estudantes sabem e conseguem fazer]*, <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>.

Avaliações nacionais indicam que o baixo desempenho aos 15 anos tem suas raízes no início da vida acadêmica dos alunos. Em 2016<sup>14</sup>, apenas cerca de 45% dos alunos do 3º ano tinham um nível adequado de Leitura na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) – agora no

esteio do Saeb<sup>15</sup> - e uma proporção semelhante (45,5%) tinha um nível adequado em Matemática (Todos Pela Educação, 2020<sup>[28]</sup>). Essa parcela fica progressivamente menor a partir do 5º ano, à medida que os alunos avançam no sistema escolar, especialmente em Matemática (Figura 3.4).

**Figura 3.4** Porcentagem de alunos que alcançam os níveis adequados de aprendizagem, de acordo com os últimos resultados do Saeb - 2019

Os dados referem-se ao último dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (5º ano, CINE 1), dos Anos Finais do Ensino Fundamental (9º ano, CINE 2) e do Ensino Médio (3ª série, CINE 3).



Fonte: (MEC, 2020<sup>[29]</sup>), *Saeb Resultados*, <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/resultados> (acesso em 22 de novembro de 2020); (Todos Pela Educação, 2020<sup>[30]</sup>), *Em 10 anos, aprendizado adequado no Ensino Médio segue estagnado, apesar dos avanços no 5º ano do Fundamental*, <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/meta-3-em-10-anos-aprendizado-adequado-ensino-medio-segue-estagnado-avancos-5-ano-fundamental/> (acesso em 6 de agosto de 2020).

14 Na mais recente edição do Saeb, de 2019, os alunos do 2º ano foram avaliados em alfabetização pela primeira vez. Anteriormente, o Saeb avaliava os alunos do 3º ano. Essa mudança reflete a nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que estabelece que os alunos devem ser alfabetizados até o final do 2º ano do Ensino Fundamental. No entanto, dado que a avaliação do 2º ano foi amostral, e não censitária, os autores optaram por não incluir esses resultados no gráfico.

15 Até 2016, os alunos do 3º ano que alcançavam os Níveis 3 e 4 da ANA eram considerados como tendo níveis adequados de alfabetização. No entanto, o Governo Federal não definiu explicitamente os níveis de proficiência adequados para outros anos escolares ou disciplinas no Saeb 2019. A OCDE optou por usar a abordagem que outras instituições nacionais (como o Todos Pela Educação) adotam, segundo a qual: em Língua Portuguesa, alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 2ª ou 3ª série do Ensino Médio que alcançam o Nível 4 de proficiência na escala do Saeb são considerados com níveis adequados de aprendizagem; em Matemática, os alunos do 5º e 9º anos que alcançam o Nível 5 e os alunos da 2ª ou 3ª série do Ensino Médio que alcançam o Nível 6 são considerados como tendo níveis de aprendizagem adequados.

## Poucos alunos brasileiros adquirem habilidades de alto nível

No outro extremo do espectro, poucos jovens brasileiros de 15 anos demonstram os níveis mais altos de proficiência, segundo o Pisa. Em 2018, apenas 1,8% pontuou acima do Nível 5, em Leitura, e menos de 1%, em Matemática e Ciências. Embora esses resultados sejam semelhantes aos de outros países da América Latina, nos países da OCDE, 9% dos jovens de 15 anos pontuaram acima do Nível 5 em Leitura, 11% em Matemática e 7% em Ciências.

O fato de os alunos brasileiros terem dificuldades para realizar tarefas que vão além do básico pode ser parcialmente explicado pelas práticas que os professores usam em sala de aula. Os resultados do Pisa sugerem que certas práticas demonstradas por pesquisas como sendo mais eficazes no apoio à aprendizagem, como ensino personalizado, não são tão comuns no Brasil quanto nos países da OCDE (ver Capítulo 5 para uma discussão completa). Essas práticas são particularmente importantes para o desenvolvimento de habilidades de alto nível de que os alunos precisam para ter um desempenho nos patamares mais elevados.

As estratégias que os alunos usam para aprender também são importantes. No Pisa, por exemplo, os alunos que costumam usar técnicas de memorização têm maior proba-

bilidade de responder corretamente a perguntas fáceis; já aqueles que usam estratégias mais elaboradas, como tentar conectar novos conceitos ao que já sabem, têm maior chance de responder corretamente a itens mais difíceis. No Brasil, no entanto, os alunos optam, predominantemente, por estratégias de memorização e repetição em vez de estratégias de aprendizagem mais elaboradas, que dificilmente os ajudarão nas tarefas mais complexas (OCDE, 2016<sub>[31]</sub>).

## 3.5 MUDANÇA NOS RESULTADOS DE APRENDIZAGEM: EVIDÊNCIAS DO PISA E OUTRAS FONTES

**Os resultados do Pisa sugerem melhorias nos resultados de aprendizagem ao se considerar a expansão no atendimento escolar**

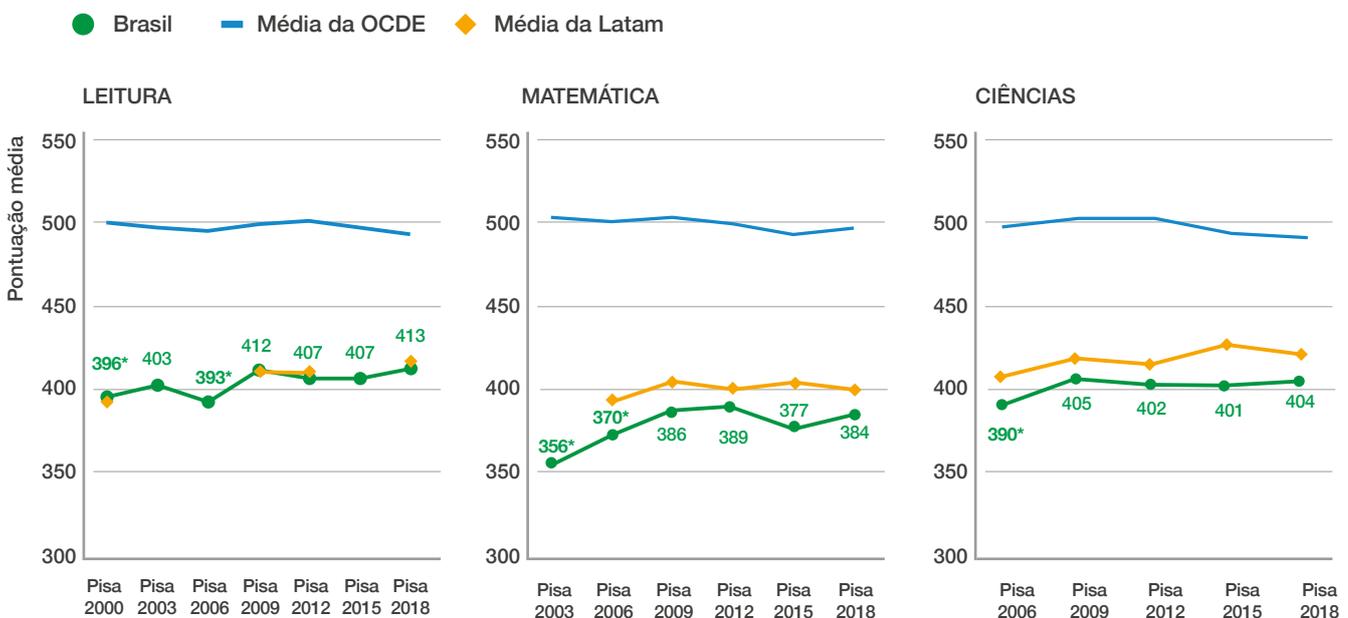
Houve avanços modestos nas pontuações do Brasil no Pisa desde 2003, principalmente em Matemática<sup>16</sup> (ver Figura 3.5). No entanto, a pontuação média do Brasil pode mascarar uma tendência mais positiva. Conforme discutido no Capítulo 2, as taxas de matrícula mais altas no Brasil significam que a quantidade de jovens de 15 anos incluídos na amos-

16 Os dados demonstram melhorias no desempenho em Leitura entre os ciclos do Pisa 2000 e Pisa 2018.

tra do Pisa aumentou de cerca de 55%, em 2003, para 65%, em 2018 (OCDE, 2019<sub>[6]</sub>). Uma ligeira evolução no desempenho médio no contexto de uma rápida expansão do acesso representa uma conquista considerável. Uma estimativa da OCDE, que se concentrou nos 25% dos alunos com melhor desempenho e que provavelmente não serão afetados

por mudanças nas taxas de atendimento escolar, sugeriu que o desempenho do Brasil no Pisa tem melhorado em cerca de dez pontos a cada três anos, no caso de Matemática, e um pouco menos no caso de Ciências. Os resultados dessa estimativa para as habilidades de Leitura não foram estatisticamente significativos (Figura 3.5) (OCDE, 2019<sub>[6]</sub>).

**Figura 3.5** Tendências no desempenho no Pisa em Leitura, Matemática e Ciências - Pisa 2000-2018



**Observações:** os valores com um asterisco indicam estimativas de desempenho médio que estão acima ou abaixo das estimativas do Pisa 2018 para o Brasil, com uma diferença estatisticamente significativa. As comparações entre as pontuações do Pisa 2018 e avaliações anteriores só podem ser feitas após a disciplina se tornar um domínio principal ou com ciclos de avaliação posteriores. Assim, as comparações de desempenho em Matemática e Ciências entre o Pisa 2000 e o Pisa 2018, por exemplo, não são possíveis. A linha azul indica o desempenho médio entre os países da OCDE que possuem dados válidos em todas as avaliações do Pisa. A linha amarela indica o desempenho médio entre os países da Latam que possuem dados válidos em todas as avaliações do Pisa (respeitando o limite de, pelo menos, cinco países com dados disponíveis). A linha verde indica o desempenho médio no Brasil.

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[4]</sub>), *Programa Internacional de Avaliação de Estudantes: Resultados do Pisa 2018: Brasil*, [https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_BRA.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_BRA.pdf) (acesso em 24 de agosto de 2020).

Os resultados desagregados mostram que a melhoria do País em Matemática é atribuída, principalmente, a melhorias de desempenho na parte inferior da distribuição (abaixo do Nível 2)<sup>17</sup>. A parcela de alunos com desempenho fraco em Matemática diminuiu 7 pontos percentuais entre 2003 e 2018 e, em Ciências, 5,6 pontos percentuais, entre 2006 e 2018 (ver Figura 3.6). Isso não significa apenas que uma parcela maior de jovens de 15 anos está adquirindo as habilidades e os conhecimentos básicos necessários na vida e no trabalho, mas que a lacuna de desempenho entre os alunos diminuiu.

Além disso, embora o Brasil não tenha reportado pontuações estaduais em 2018<sup>18</sup>, os resultados de ciclos anteriores parecem sugerir que grande parte dos avanços ocorreram em alguns Estados nas regiões Norte e Nordeste, notadamente Amazonas, Ceará, Maranhão e Pernambuco (ver Anexo 1). Esses Estados têm conseguido melhorar seus resultados partindo de um patamar muito baixo e cada vez mais se aproximando da média nacional.

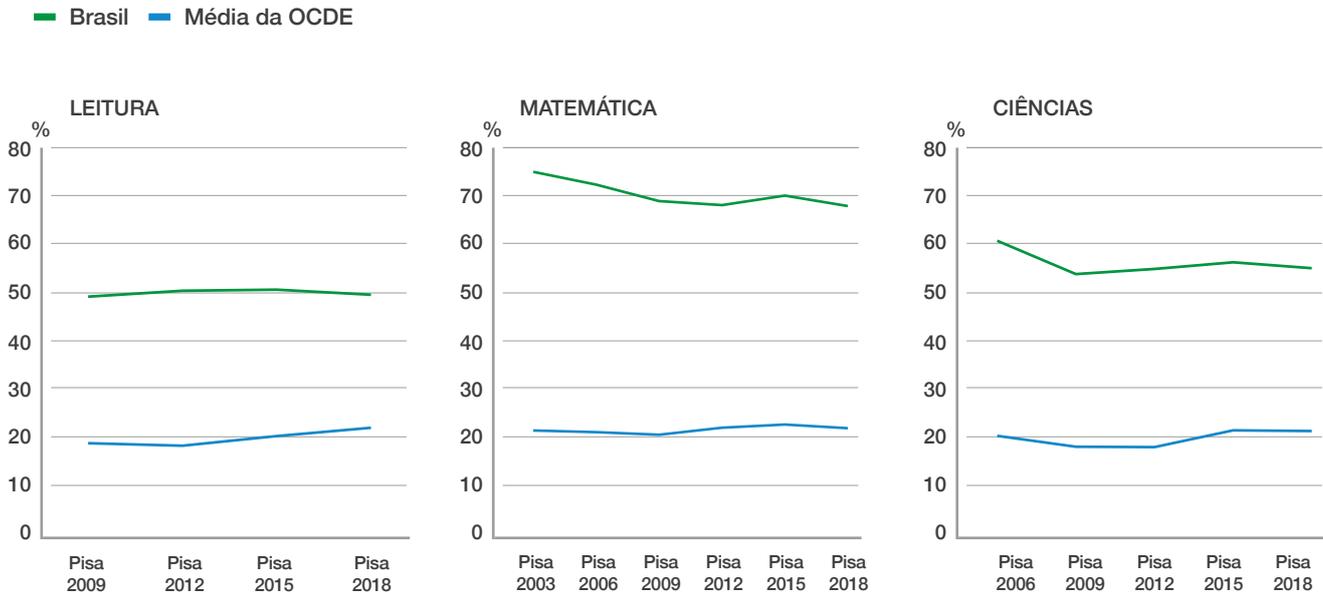
---

17 Apenas em Leitura houve um aumento estatisticamente significativo na proporção de alunos com alto desempenho, entre 2012 e 2018.

18 Os resultados do Pisa 2018 permitem, no entanto, uma comparação entre as médias regionais. Os resultados mostram, conforme discutido, que as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam pontuações mais altas em todas as disciplinas do que as regiões Norte e Nordeste.

**Figura 3.6** Tendência na proporção de alunos com baixo desempenho nos principais domínios do Pisa 2003-2018

Parcela de alunos de 15 anos com desempenho abaixo do Nível 2 em Leitura, Matemática e Ciências



Fonte: (OCDE, 2019<sup>[6]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do [Resultados do Pisa 2018 (Volume I): O que os estudantes sabem e conseguem fazer]*, <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>.

**Observações:** as diferenças são estatisticamente significativas em:

1. Leitura: Brasil, não há; OCDE, Pisa 2018-Pisa 2009; Pisa 2018-Pisa 2012.
2. Matemática: Brasil, Pisa 2018-Pisa 2003; Pisa 2018-Pisa 2006; OCDE, não há.
3. Ciências: Brasil, Pisa 2018-Pisa 2006; OCDE, Pisa 2018-Pisa 2009, Pisa 2018-Pisa 2012.

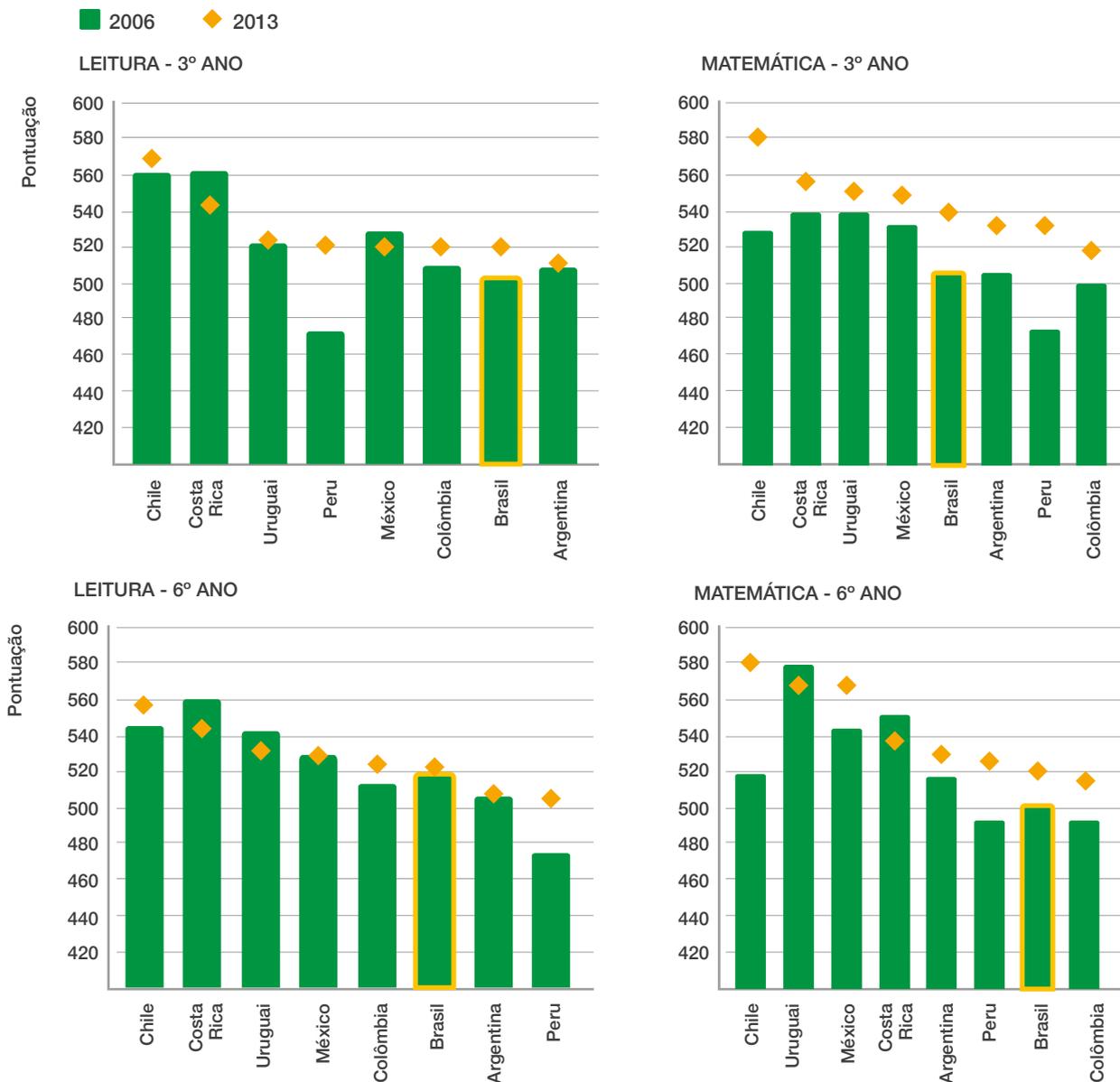
As comparações entre as pontuações do Pisa 2018 e avaliações anteriores só podem ser feitas após a disciplina se tornar um domínio principal ou com ciclos de avaliação posteriores. Assim, as comparações de desempenho em Matemática e Ciências entre o Pisa 2000 e o Pisa 2018, por exemplo, não são possíveis.

### Outras fontes de dados também apontam para resultados positivos

Dados de pesquisas realizadas em toda a América Latina pelo LLECE sugerem que o Brasil realizou avanços nos pri-

meiros anos da escolarização, mais notavelmente nas notas de Matemática no 3º ano. A pontuação aumentou de 505, em 2006, para 540, em 2013. Alguns outros países latino-americanos, entretanto, reportaram aumentos ainda maiores (ver Figura 3.7).

**Figura 3.7** Desempenho médio dos países em Leitura e Matemática no Serce 2006 e Terce 2013, em pontos



**Observações:** esta figura compara o Serce, realizado em 2006, e o Terce, realizado em 2013, para calcular as melhorias nas pontuações em avaliações formuladas para serem comparáveis. No Brasil, a diferença de pontuação entre o Serce e o Terce é significativa nas pontuações em Leitura, no 3º ano, e em Matemática, tanto no 3º ano como no 6º ano. Os países foram organizados em ordem decrescente da maior pontuação, em 2013, para a menor.

Fonte: (Unesco, 2014<sup>[32]</sup>), *Comparación de resultados del Segundo y Tercer Estudio comparativo y explicativo: SERCE y TERCE, 2006-2013 [Comparação dos resultados do Segundo e do Terceiro Estudo comparativo e explicativo: SERCE e TERCE, 2006-2013]*, Escritório da Unesco em Santiago e Escritório Regional para a Educação na América Latina e no Caribe, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244239> (acesso em 24 de agosto de 2020).

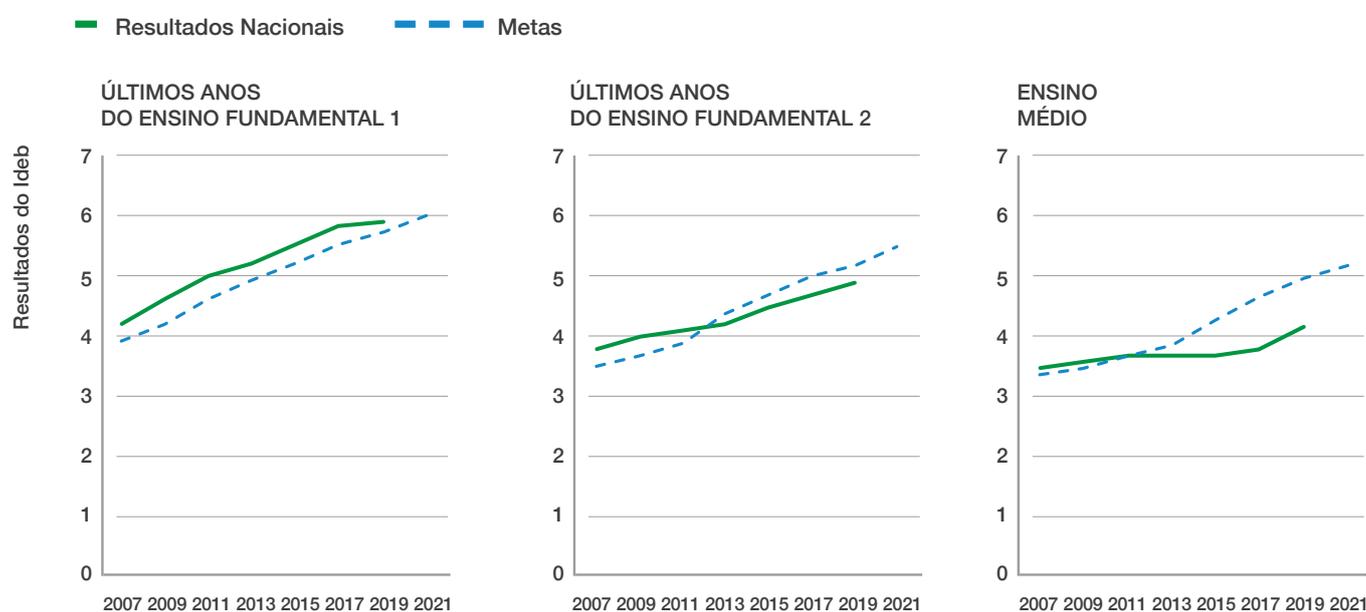
Da mesma forma, as evidências nacionais do Saeb mostram que, entre 2007 e 2019, o percentual de alunos do 5º ano que alcançaram níveis adequados de aprendizagem cresceu de 28% para 61%, em Língua Portuguesa, e de 24% para 52%, em Matemática (Todos Pela Educação, 2020<sub>[28]</sub>; MEC, 2020<sub>[29]</sub>). Também houve avanço no 9º ano, de acordo com o Saeb. Durante o mesmo período, a proporção de alunos que alcançaram resultados de aprendizagem adequados em Língua Portuguesa dobrou de 20% para 41%, enquanto, em Matemática, aumentou de 14% para 24% (Todos Pela Educação, 2020<sub>[28]</sub>; MEC, 2020<sub>[29]</sub>). O Ensino Médio registrou um progresso significativo em Língua Portuguesa, sendo que a porcentagem de alunos da 3ª série que atingiram resultados de aprendizagem adequados aumentou de 24% para 37%; já, em Matemática, praticamente não houve mudança (9,8% para 10,2%) (Todos Pela Educação, 2020<sub>[33]</sub>). Dado que o Ensino Médio se expandiu rapidamente durante esse período, como aconteceu com os resultados do Pisa, a aparente falta de progresso nas pontuações pode refletir a expansão da população estudantil.

#### **Esses ganhos de aprendizagem se traduzem em avanço rumo às metas nacionais**

Além das metas para 2024, o PNE estabeleceu metas intermediárias anuais, medidas pelo Ideb. Em âmbito nacional, as metas para os Anos Iniciais do Ensi-

no Fundamental não só têm sido cumpridas de maneira consistente, como até mesmo superadas. No entanto, as conquistas nos Anos Finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio têm ficado abaixo das metas nacionais desde 2013 (ver Figura 3.8). Essa falta de progresso não reflete apenas um lento avanço nos resultados de aprendizagem, mas também taxas de aprovação persistentemente baixas (discutidas no Capítulo 2). Os resultados desagregados também mostram uma variação considerável entre os entes federados, sendo que os Estados das regiões Norte e Nordeste ficam significativamente atrás de outros Estados e das metas nacionais.

**Figura 3.8** Resultados nacionais do Ideb comparados com suas respectivas metas para cada ano - 2007-2021



Fontes: (Inep, 2020<sub>[34]</sub>), *Ideb - Resultados e Metas*, <http://ideb.inep.gov.br/resultado/> (acesso em 15 de maio de 2020); (Inep, 2019<sub>[31]</sub>), *O que são as metas de qualidade educacional*, <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/ideb/metas> (acesso em 20 de abril de 2020); (Inep, 2020<sub>[35]</sub>), *Resumo Técnico: Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Versão Preliminar*, [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/planilhas\\_para\\_download/2019/resumo\\_tecnico\\_ideb\\_2019\\_versao\\_preliminar.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2019/resumo_tecnico_ideb_2019_versao_preliminar.pdf) (acesso em 22 de novembro de 2020).

### 3.6. FATORES RELACIONADOS AO DESEMPENHO DO ALUNO E DA ESCOLA

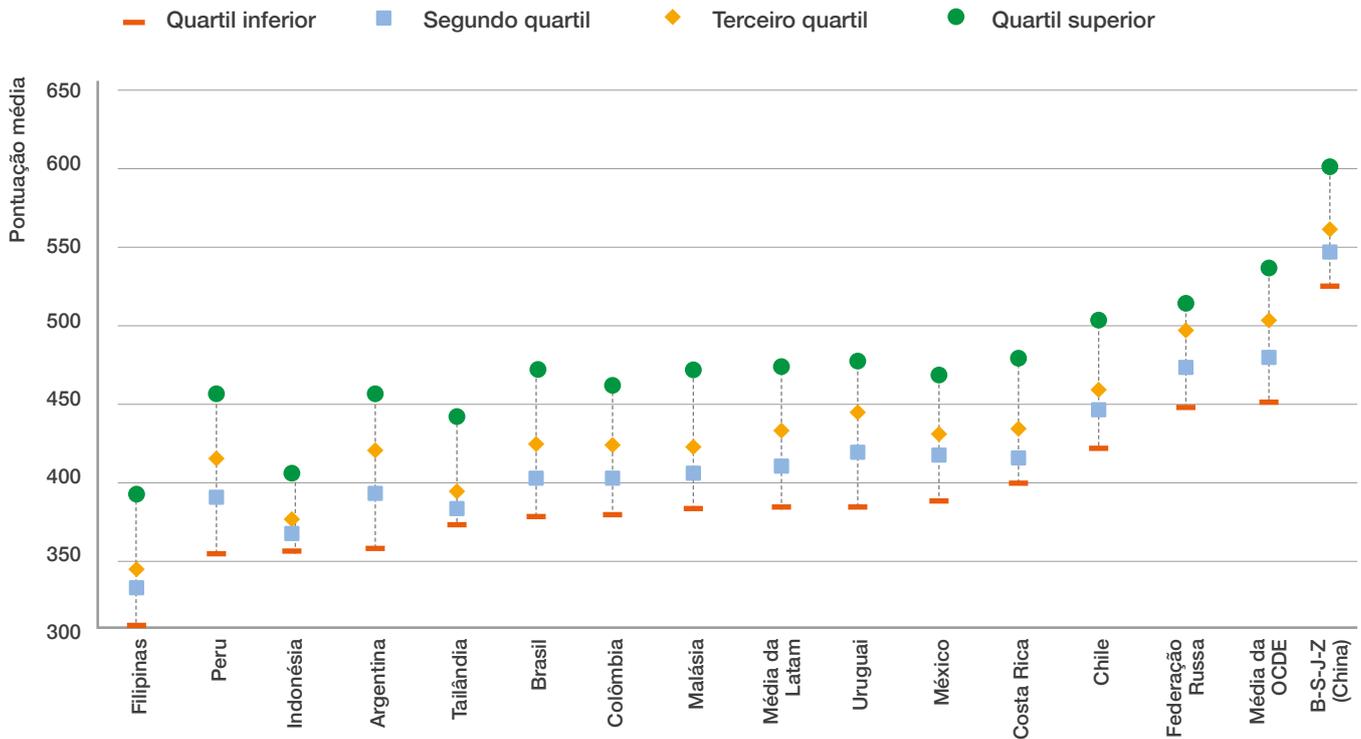
#### Alunos mais vulneráveis apresentam resultados de aprendizagem piores

No Brasil, como em muitos outros países, o desempenho dos alunos está intima-

mente ligado ao nível socioeconômico. No Pisa, ele é definido por um índice de situação econômica, social e cultural (ESCS - explicado na nota da Figura 3.9). Em todas as economias participantes do Pisa, os alunos com vantagens socioeconômicas tendem a superar o desempenho dos alunos de origens menos favorecidas. No Brasil, a diferença de desempenho entre os alunos do primeiro e último quartis de situação socioeconômica equivale a 97 pontos em Leitura, acima da média da OCDE (89 pontos) (Figura 3.9).

**Figura 3.9** Desempenho médio em Leitura de jovens de 15 anos, por situação socioeconômica (ESCS) - Pisa 2018

Por quartil de situação socioeconômica dos alunos brasileiros (segundo o ESCS)



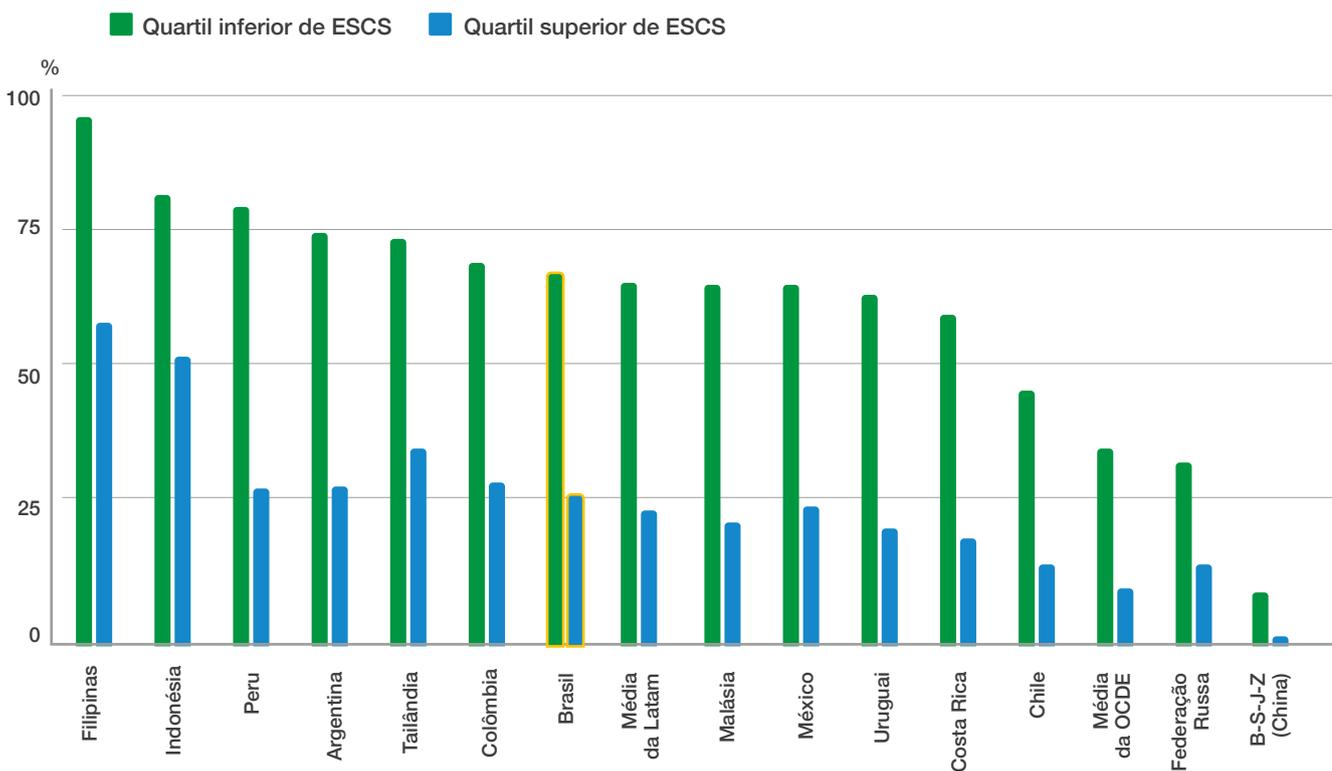
Fonte: (OCDE, 2019<sup>[36]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed [Resultados do Pisa 2018 (Volume II): Onde todos os estudantes podem ter sucesso]*, <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>.

**Observações:** o índice ESCS, do Pisa, foi criado com base: no Índice Socioeconômico Internacional de Situação Ocupacional (ISEI); no nível de escolaridade mais alto dos pais do aluno, convertido em anos de escolaridade; no índice Pisa de riqueza familiar; no índice Pisa de recursos educacionais domiciliares; e no índice Pisa de bens relacionadas à cultura “clássica” na casa da família. A diferença de desempenho entre os alunos nos quartis superior e inferior de situação socioeconômica não mostra diferença estatisticamente significativa entre a média da OCDE e o Brasil, ou entre o Brasil e os países da América Latina.

Em muitos aspectos, a correlação entre a situação socioeconômica e os resultados de aprendizagem é mais forte no Brasil e nas economias emergentes da América Latina do que na maioria dos países da OCDE e de referência. Dois terços (67,3%) dos jovens de 15 anos no último quartil do índice ESCS, no Brasil, não

alcançaram o Nível 2 de proficiência em Leitura, em comparação com pouco mais de 27,6% daqueles no quartil mais alto do ESCS (ver Figura 3.10). Para os países da OCDE, os números equivalentes são 36% e 11%, em média. Padrões muito semelhantes são encontrados nos domínios de Matemática e Ciências.

**Figura 3.10** Porcentagem de jovens de 15 anos com pontuação abaixo do Nível 2 em Leitura, por ESCS - Pisa 2018



Fonte: (OCDE, 2019<sup>[36]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed [Resultados do Pisa 2018 (Volume II): Onde todos os estudantes podem ter sucesso*, <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>.

O impacto da situação socioeconômica, no Brasil, também é visível desde os primeiros anos. Os dados da ANA 2016 mostram que, nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, e usando um indicador de sete grupos de situação socioeconômica das escolas<sup>19</sup>, apenas 23% dos alunos do grupo socioeconômico mais baixo alcançaram níveis adequados de proficiência em Leitura, 40% em Escrita e 25% em Matemática – em comparação com 68%, 86% e 70% dos alunos no grupo socioeconômico mais alto, respectivamente (Todos Pela Educação, 2020<sub>[28]</sub>).

### E eles parecem estar ficando ainda mais para trás

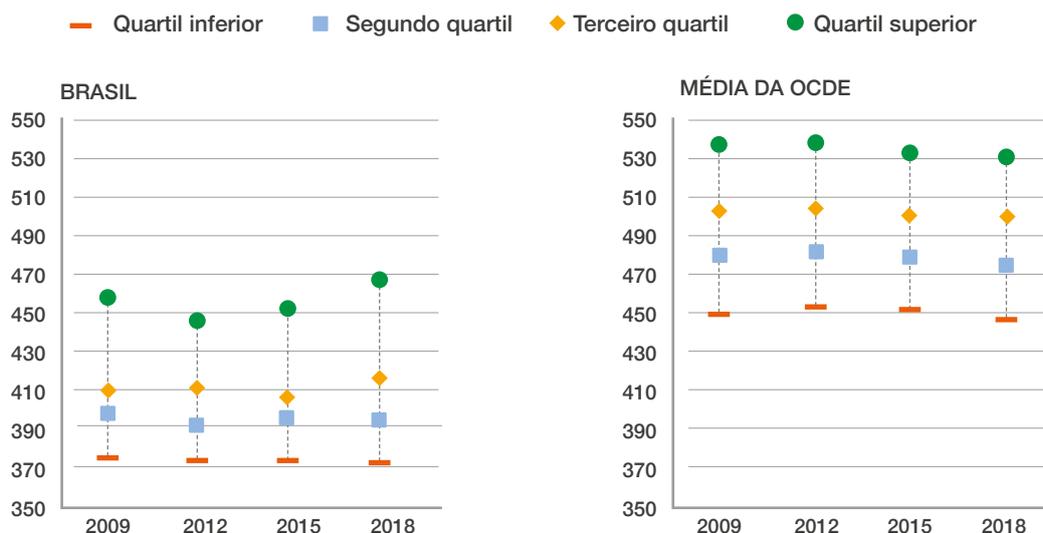
A Figura 3.11 mostra que os alunos do quartil mais alto do ESCS tiveram avanços estatisticamente significativos no desempenho em Leitura nos últimos ciclos do Pisa, ao passo que os alunos de situações mais vulneráveis (do quartil mais baixo do ESCS) não.

---

19 Indicador de nível socioeconômico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que baseia-se em dados obtidos nas respostas dos alunos em questionários contextuais. Os alunos são categorizados em oito níveis socioeconômicos, sendo o Nível 1 o mais baixo e o Nível 8 o mais alto da escala. As escolas são então categorizadas pelo perfil socioeconômico de seus alunos, variando de 1 a 6 (1 a 7, até 2016). As escolas do Nível 1 têm a maior concentração de alunos de origens socioeconômicas mais baixas e as escolas do Nível 6 têm a maior concentração de alunos de origens socioeconômicas mais altas (Todos Pela Educação, 2019<sub>[52]</sub>).

**Figura 3.11** Tendências no desempenho em Leitura por situação socioeconômica dos alunos - Pisa 2009-2018

Desempenho médio dos alunos de 15 anos em Leitura (pontuação), por quartil de situação socioeconômica dos alunos (segundo o ESCS)



**Observações:** são estatisticamente significativas as diferenças nas pontuações entre o Pisa 2018 e o Pisa 2012, no nível mais elevado de ESCS e entre o nível mais alto e o mais baixo, e entre o Pisa 2018 e o Pisa 2015, entre o nível mais alto e o mais baixo. A diferença de pontuação da OCDE é estatisticamente significativa entre o Pisa 2018 e o Pisa 2012, no nível inferior do ESCS e entre o nível mais alto e o mais baixo, e entre o Pisa 2018 e o Pisa 2015, entre o nível mais alto e o mais baixo.

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[36]</sub>), *Pisa 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed [Resultados do Pisa 2018 (Volume II): Onde todos os estudantes podem ter sucesso]*, <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>.

Essa é uma tendência preocupante, pois significa que a lacuna de aproveitamento entre os alunos mais favorecidos e os menos favorecidos socioeconomicamente está aumentando, com estes últimos ficando ainda mais para trás. Em 2009, essa diferença era de 84 pontos e aumentou para 97, em 2018. Na média dos países da OCDE, a lacuna de desempenho entre os mais favorecidos e aqueles de situação mais vulnerável também aumentou recentemente, mas em menor escala, de 87, em 2009, para 89, em 2018.

Embora ainda não estejam disponíveis dados confiáveis sobre o impacto do fechamento das escolas e da Educação a distância nos resultados de aprendizagem dos alunos brasileiros devido à pandemia da Covid-19, os estudos preveem que os alunos socioeconomicamente mais vulneráveis ficarão ainda mais defasados em relação aos mais favorecidos. Episódios prolongados de fechamento de escolas podem aumentar as desigualdades se os governos não implementarem medidas para garantir que todas as crianças tenham recursos suficientes para aprender em boas condições, principalmente em países onde fatores não escolares desempenham

um papel importante nos resultados de aprendizagem (Gouëdard, Pont e Vienet, 2020<sup>[37]</sup>; Saavedra, 2020<sup>[38]</sup>), como é o caso do Brasil.

### **As diferenças entre as escolas mostram que onde os alunos se matriculam é importante para o seu desempenho**

Os resultados do Pisa 2018 mostram que 34% da variação do Brasil no desempenho de Leitura foi observada entre escolas (média da OCDE: 29%) e 62% da variação no País foi explicada por diferenças no interior das próprias escolas (média da OCDE: 71%) (ver Figura 3.12). Internacionalmente, em países onde há uma variação substancial entre escolas, como o Brasil, os alunos tendem a ser agrupados em escolas nas quais outros alunos têm desempenho semelhante. Uma implicação disso é que há menor consistência de desempenho no sistema educacional como um todo, o que significa que onde os pais matriculam seus filhos pode ter consequências importantes em seu desempenho futuro.

**Figura 3.12** Variação no desempenho de Leitura entre escolas e em uma mesma escola - Pisa 2018



**Observações:** o comprimento total de ambas as barras é indicativo do valor total da variância de um país (em relação à média da OCDE, que soma 100%). Os países foram ordenados em ordem crescente da menor variação entre escolas para a maior.

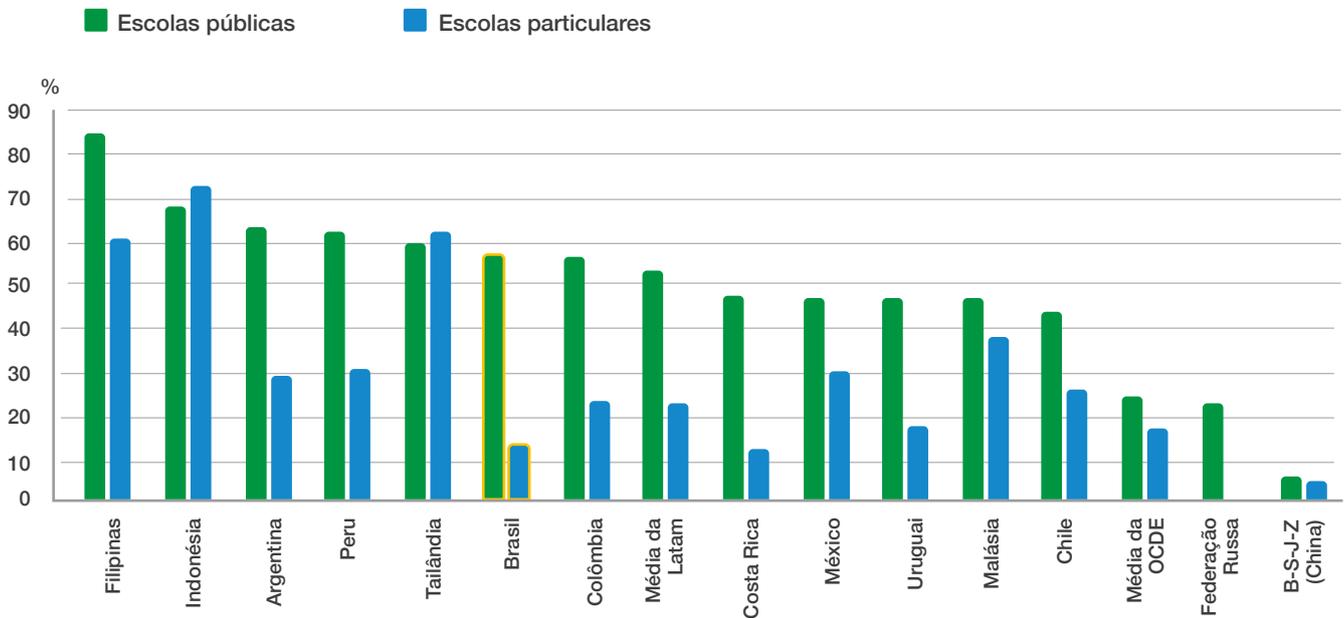
Fonte: (OCDE, 2019<sup>[36]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed [Resultados do Pisa 2018 (Volume II): Onde todos os estudantes podem ter sucesso]*, <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>.

### O desempenho dos alunos das escolas públicas está muito aquém do desempenho dos alunos das escolas particulares

Internacionalmente, alunos de escolas particulares tendem a ter um desempenho melhor no Pisa do que os de escolas públicas. A lacuna de desempenho encontrada no Brasil é, no entanto, particularmente

grande. Alunos de escolas públicas no País pontuam abaixo do Nível 2 de Leitura quatro vezes mais do que os de escolas privadas (57% contra 13%). Na América Latina, a proporção equivalente está entre dois e três; na OCDE, é de apenas 1,5 (ver Figura 3.13). Dados nacionais do Brasil também mostram grandes diferenças de desempenho entre alunos de escolas públicas e privadas em todos os níveis de ensino (ver Figura 3.14).

**Figura 3.13** Porcentagem de alunos de 15 anos com pontuação abaixo do Nível 2, em Leitura, em escolas públicas e particulares - Pisa 2018



**Observação:** os países foram ordenados em ordem decrescente da maior para a menor porcentagem de alunos de 15 anos com pontuação abaixo do Nível 2, em Leitura, em escolas públicas.

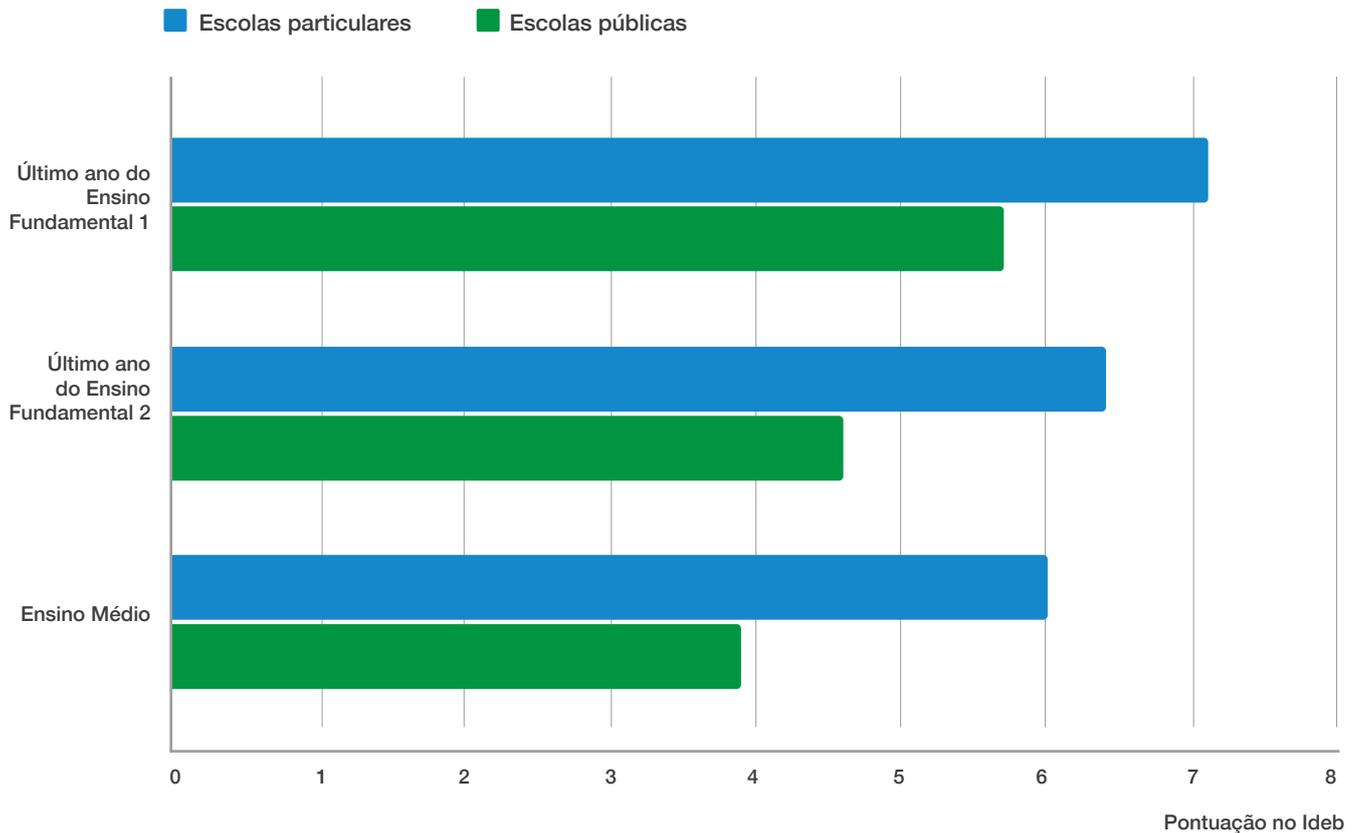
Fonte: (OCDE, 2019<sup>[39]</sup>), *Banco de Dados do Pisa 2018*, <https://www.oecd.org/pisa/data/> (acesso em 26 de agosto de 2020).

Conforme discutido no Capítulo 1, essa lacuna é explicada, em parte, pelas diferenças socioeconômicas entre os alunos das escolas públicas e particulares. Os alunos de escolas particulares tendem a ser de origens socioeconômicas mais favorecidas (ESCS médio: 0,2), de acordo com o índice ESCS, do que os

alunos das escolas públicas (ESCS médio: -1,3). Após considerar as diferenças entre a situação socioeconômica dos alunos nos dois setores, a vantagem de desempenho das escolas privadas nas pontuações de Leitura cai de 113 pontos para 32 pontos (média da OCDE: de 27 para -12,5).

**Figura 3.14 Pontuações do Ideb em escolas públicas e privadas - 2019**

Os dados referem-se ao último dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (5º ano, CINE 1), dos Anos Finais do Ensino Fundamental (9º ano, CINE 2) e do Ensino Médio (3ª série, CINE 3)



Fonte: (Inep, 2020<sub>[34]</sub>), *Ideb - Resultados e Metas*, <http://ideb.inep.gov.br/resultado/> (acesso em 23 de novembro de 2020); (Inep, s.d.<sub>[40]</sub>), *Resultados*, <http://inep.gov.br/educacao-basica/ideb/resultados> (acesso em 23 de novembro de 2020).

No entanto, mesmo levando em consideração as diferenças socioeconômicas, uma disparidade substancial e estatisticamente significativa permanece entre as escolas públicas e privadas no Brasil (ver Figura 3.15). Isso contrasta com outros países da Latam, como Chile, Colômbia, Costa Rica e Peru, onde não há diferenças estatisticamente significativas nas pontua-

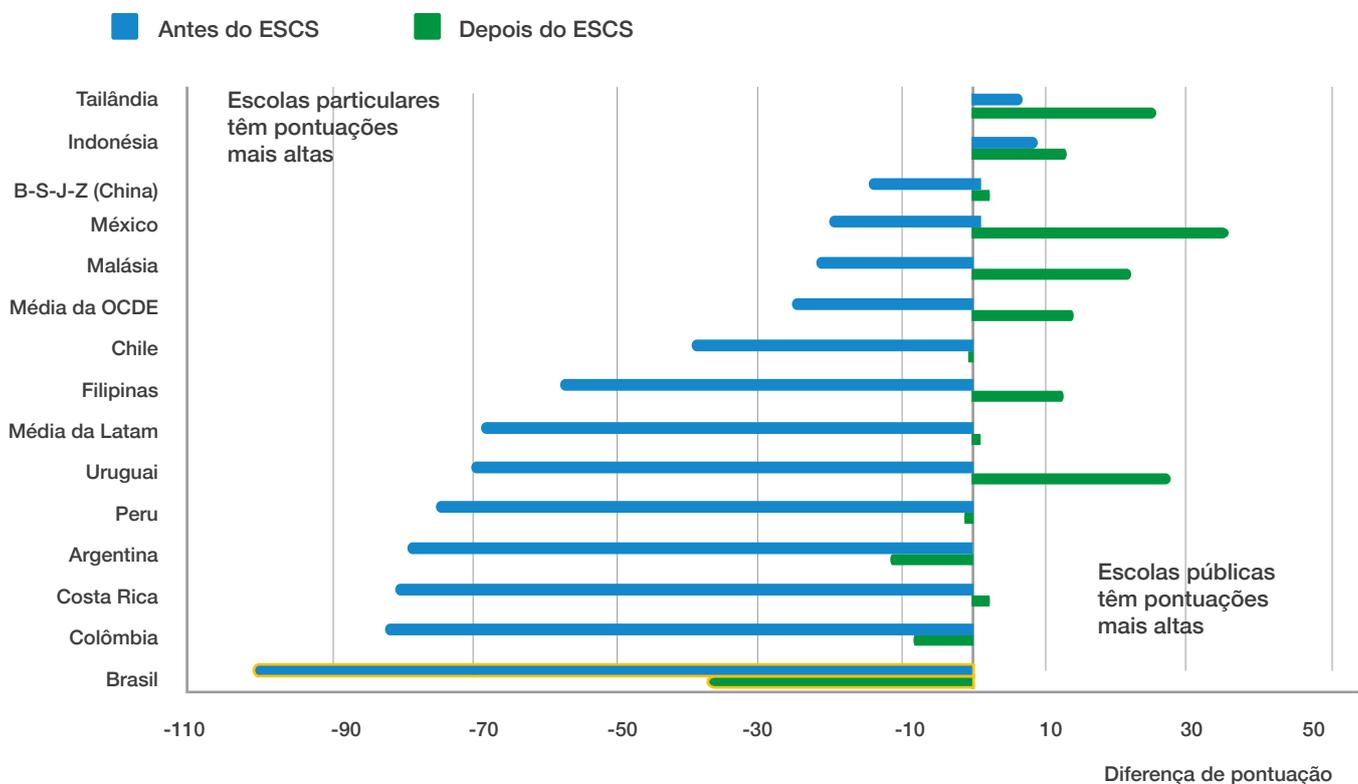
ções de Leitura entre escolas públicas e particulares após considerar o ESCS. Isso sugere que, após considerar os efeitos de seleção, as escolas particulares, na maioria dos países da Latam, não oferecem Educação de melhor qualidade do que as escolas públicas (OCDE, 2011<sub>[41]</sub>); já, no Brasil, as evidências sugerem diferenças reais de qualidade entre os dois setores,

### 3 APRENDIZAGEM E SEUS RESULTADOS

em consonância com as constatações de alguns pesquisadores (Medeiros, 2016<sup>[42]</sup>). Isso significa que os pais que têm condições de matricular seus filhos em escolas

particulares podem lhes oferecer benefícios de aprendizagem, o que contribui para garantir que as vantagens socioeconômicas sejam repassadas aos filhos.

**Figura 3.15** Disparidades de desempenho entre escolas públicas e privadas - Pisa 2018



**Observação:** os países foram ordenados pela diferença de pontuação antes do ESCS, em ordem crescente.

Fonte: (OCDE, 2020<sup>[43]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools* [Resultados do Pisa 2018 (Volume V): Políticas Eficazes, Escolas Bem-sucedidas], <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>.

## Existem grandes variações de desempenho regionais

Avaliações nacionais e internacionais revelam grandes variações de desempenho entre as regiões. No Pisa 2018, o Brasil não reportou pontuações em nível estadual<sup>20</sup>, mas os resultados de ciclos anteriores revelaram disparidades significativas. No Pisa 2015, o Estado do Espírito Santo marcou 435 pontos em Ciências, semelhante ao Uruguai, enquanto o Estado de Alagoas marcou 360 pontos, abaixo da Albânia e Kosovo. Essas disparidades também se refletem nos dados nacionais. Nas regiões Norte e Nordeste, o desempenho médio no Saeb foi inferior à média nacional e ao das regiões Sul e Sudeste (ver Figura 3.16). As lacunas entre as localidades urbanas e rurais também são significativas, sendo particularmente amplas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Provavelmente esse fato associa-se, pelo menos em parte, às diferenças socioeconômicas e étnicas entre escolas e alunos ao redor do País, sendo que nas escolas do Norte e Nordeste há mais alunos em situação de vulnerabilidade e oriundos de grupos minoritários (ver Capítulo 1).

Aparentemente, também há uma lacuna de desempenho nos resultados do Pisa entre escolas rurais e urbanas. No

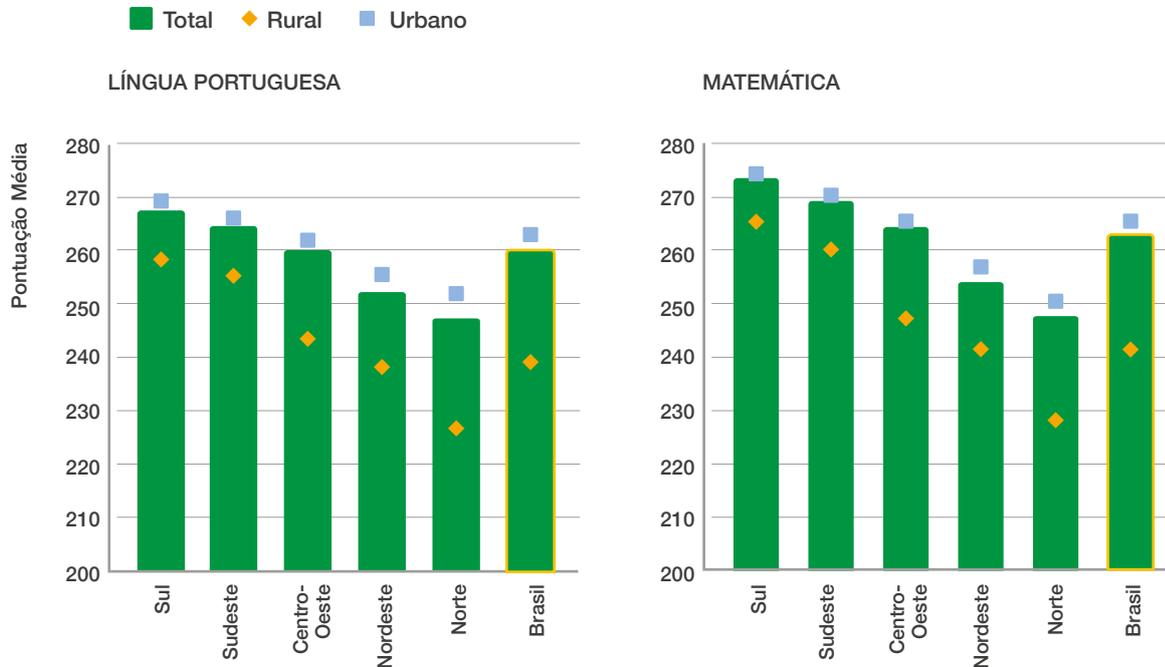
entanto, assim que se considera a situação socioeconômica dos alunos, essa diferença desaparece ou sugere que as escolas rurais, levando em consideração sua composição de alunos, saem-se melhor. A diferença de pontuação cai de cerca de 80 pontos em favor dos alunos urbanos para 33 pontos em favor dos alunos rurais, após considerar o ESCS (OCDE, 2019<sub>[39]</sub>).

---

20 Os resultados do Pisa 2018 permitem, no entanto, uma comparação entre médias regionais. Os resultados mostram, conforme discutido, que as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam pontuações mais altas em todas as disciplinas do que as regiões Norte e Nordeste.

**Figura 3.16** Resultados da avaliação nacional, por região e localização - 2019

Médias das pontuações dos alunos do 9º ano em Língua Portuguesa e Matemática, no Saeb



**Observação:** as regiões foram ordenadas da maior para a menor porcentagem de alunos que alcançaram o nível adequado de Leitura.

Fonte: (MEC, 2020<sup>[29]</sup>), *Saeb Resultados*, <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/SAEB/resultados> (acesso em 22 de novembro de 2020).

### O gênero tem correlação relativamente fraca com o desempenho escolar, mas forte com aspirações profissionais

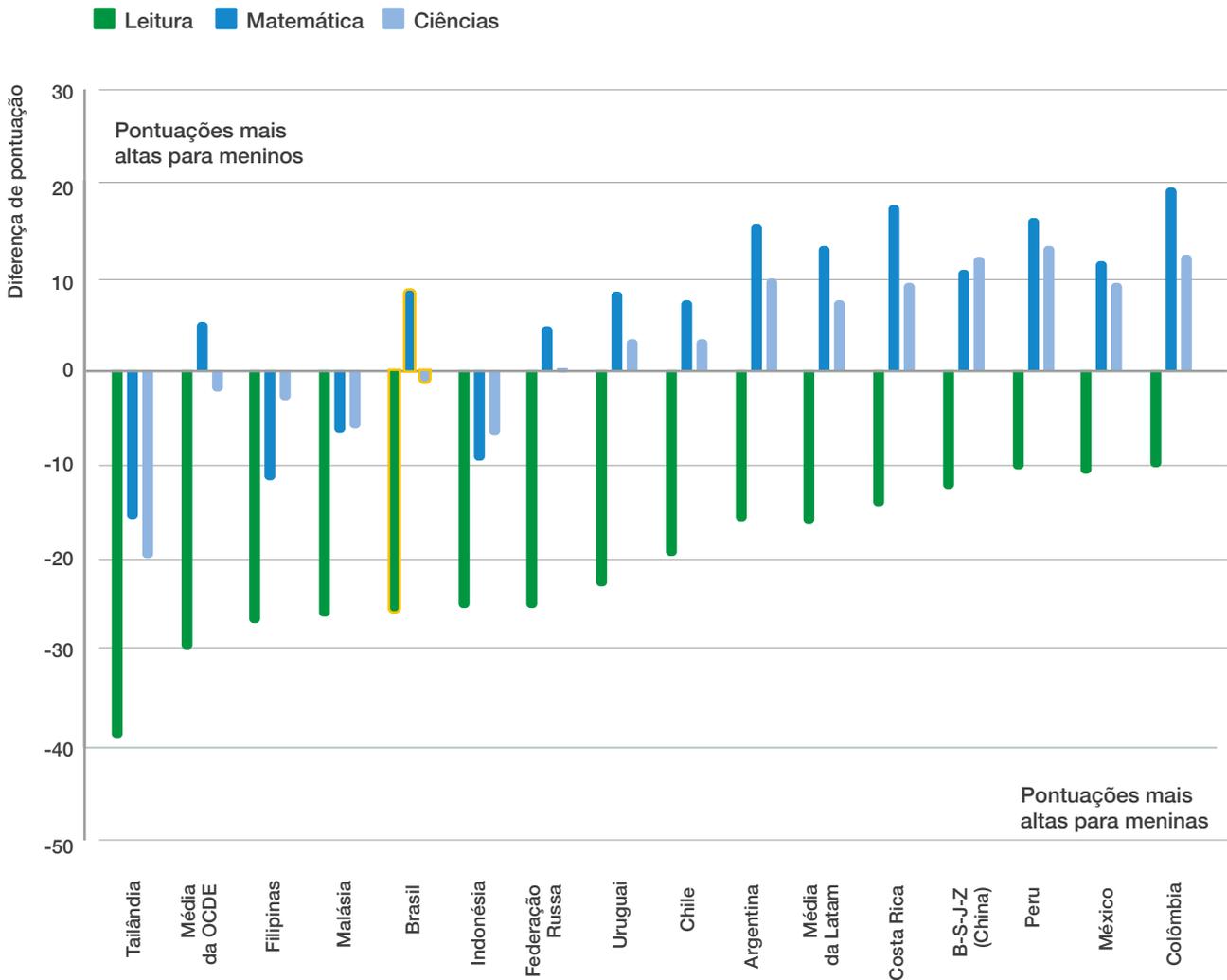
No Brasil, aos 15 anos, as meninas estão à frente dos meninos em Leitura em 26 pontos, ligeiramente atrás dos meninos em Matemática (diferença de nove pon-

tos) e quase no mesmo nível em Ciências (diferença de um ponto)<sup>21</sup> (ver Figura 3.17). Vale ressaltar que as lacunas dos meninos em Matemática e Ciências observadas no Brasil são muito menores, enquanto a vantagem das meninas em Leitura é muito maior do que em muitos países da Latam e semelhante à média dos países da OCDE.

21 A diferença não é estatisticamente significativa.

**Figura 3.17** Disparidades de gênero no Pisa 2018

Diferença de pontuação entre meninos e meninas de 15 anos, em Leitura, Matemática e Ciências



**Observações:** os países foram ordenados de acordo com os resultados em Leitura. Para o Brasil, a diferença de pontuação entre meninos e meninas, em Ciências, não é estatisticamente significativa.

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[36]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed [Resultados do Pisa 2018 (Volume II): Onde todos os estudantes podem ter sucesso]*, <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>.

Como em muitos outros países, no Brasil, existem grandes diferenças nas aspirações profissionais entre meninos e meninas. Nos países da OCDE, mais de três vezes mais meninos do que meninas esperam ter uma carreira em Engenharia ou Computação (OCDE, 2012<sub>[44]</sub>); já as meninas têm três vezes mais probabilidade do que os meninos de trabalhar como médicas, veterinárias, enfermeiras ou outras profissões da saúde (OCDE, 2017<sub>[45]</sub>). Um padrão semelhante foi observado no Brasil: entre os alunos de alto desempenho em Matemática ou Ciências, cerca de um em cada três meninos espera trabalhar como engenheiro ou profissional de Ciências aos 30 anos, enquanto apenas uma em cada cinco meninas de alto desempenho espera fazer o mesmo, mas duas em cada cinco dessas meninas esperam trabalhar em profissões relacionadas à saúde (OCDE, 2019<sub>[4]</sub>).

### Os alunos de cursos de EPT superam os de cursos acadêmicos

Ao contrário da maioria dos países participantes do Pisa, no Brasil, como em muitos outros países latino-americanos, os alunos de cursos pré-profissionalizantes ou profissionais pontuaram mais em Leitura do que os alunos de cursos gerais ou modulares. A diferença é equivalente a 48 pontos antes de considerar a situação socioeconômica dos alunos e 39 pontos após considerá-la, sendo significativamente mais alta do que nos

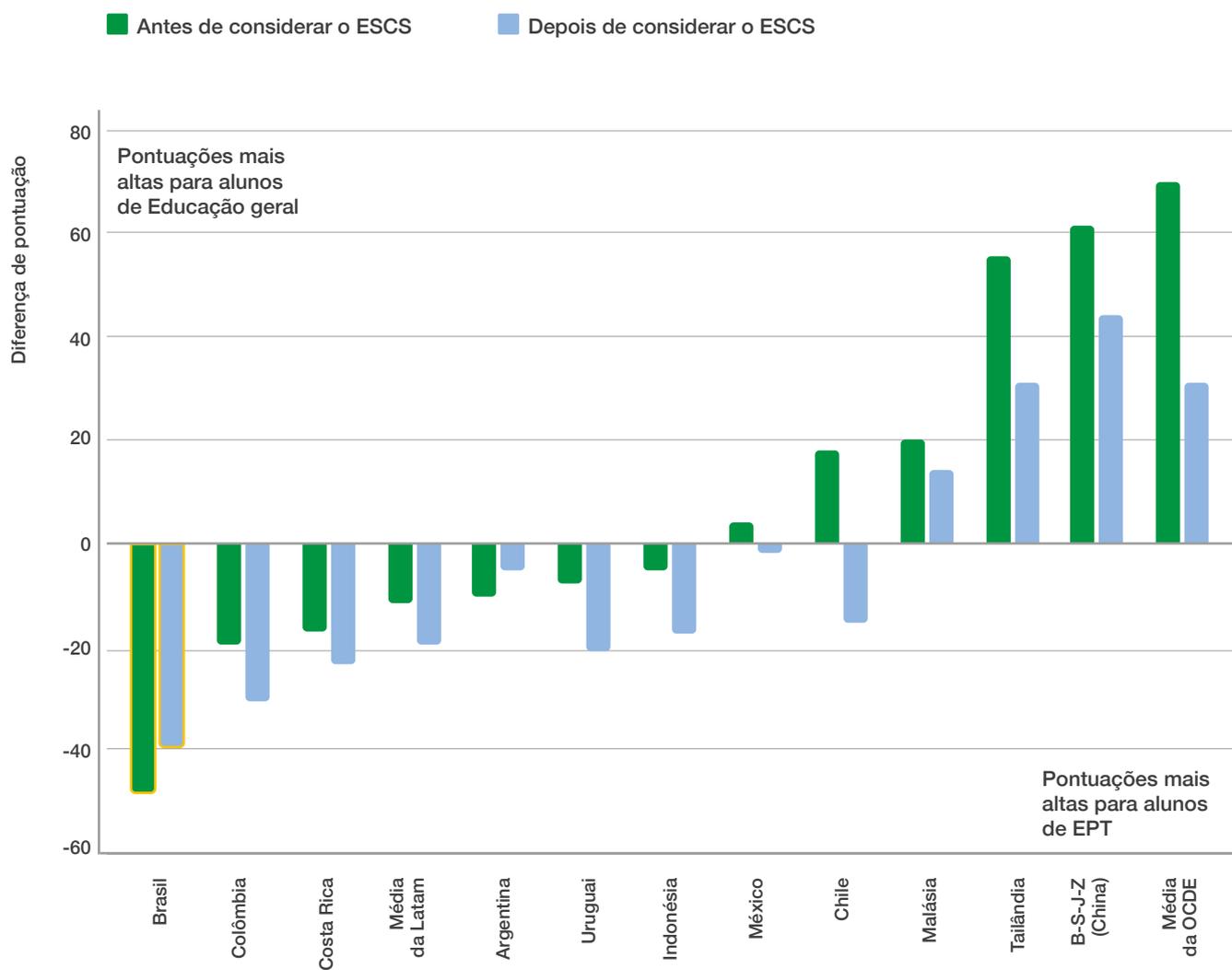
países vizinhos e ficando entre as mais elevadas dos países participantes do Pisa (ver Figura 3.18).

Essa disparidade pode ser parcialmente explicada pelo fato de que os sistemas de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) do Brasil têm tido um foco acadêmico, como discutido nos Capítulos 1 e 2, e têm atraído alunos de melhor desempenho.

Embora se espere que a atual reforma do Ensino Médio no Brasil aumente as matrículas em cursos de EPT, isso pode ter implicações no desempenho dos alunos. A experiência internacional mostra que o estigma de qualificação inferior (e é assim que os cursos profissionalizantes são frequentemente vistos) pode levar os professores a atribuir um ritmo de ensino mais lento e mais fragmentado aos alunos desses cursos. Assim, os alunos ajustam suas expectativas e esforços, levando a um desempenho ainda mais baixo. Para combater essa estigmatização, é crucial manter altas expectativas para todos os alunos, garantindo que todos os cursos ofereçam um currículo com o nível de dificuldade adequado e ensino de alta qualidade.

**Figura 3.18** Disparidades entre alunos de cursos gerais e de EPT - Pisa 2018

Diferença entre as pontuações médias em Leitura de alunos de 15 anos matriculados em escolas tradicionais e de EPT (geral-profissional), antes e depois de considerar a situação socioeconômica dos alunos (ESCS)



**Observação:** esta análise é restrita a escolas com o nível CINE mais frequente para alunos de 15 anos. Os resultados podem, portanto, diferir dos estimados para toda a amostra de alunos de 15 anos.

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[39]</sup>), Banco de Dados do Pisa 2018, <https://www.oecd.org/pisa/data/> (acesso em 26 de agosto de 2020).

## A raça também se relaciona aos resultados de aprendizagem

Os dados nacionais revelam a relação da raça com os resultados de aprendizagem. Brasileiros brancos geralmente têm desempenho melhor do que a média, pardos giram em torno da média e os negros ficam bem abaixo dela. Por exemplo, na avaliação de Língua Portuguesa do Saeb de 2017<sup>22</sup>, do 9º ano do Ensino Fundamental, cerca de 52% dos brasileiros brancos alcançaram níveis de aprendizagem adequados, em comparação com 36% dos pardos e 29% dos negros (Todos Pela Educação, 2020<sub>[33]</sub>). Em Matemática, 32% dos brasileiros brancos atingiram o padrão esperado, em comparação com 18% dos pardos e apenas 13% dos negros (Todos Pela Educação, 2020<sub>[33]</sub>). Embora essas disparidades sejam amplamente reconhecidas, parece haver pesquisas limitadas e poucas políticas direcionadas explicitamente a essa questão.

## 3.7 RESULTADOS NO MERCADO DE TRABALHO

### A Educação melhora os resultados no mercado de trabalho

Internacionalmente e no Brasil, os retornos da escolaridade no mercado de trabalho incluem tanto uma melhor chance de conseguir um

emprego como ganhos mais altos uma vez empregado. Esses retornos refletem, em parte, uma maior produtividade dos indivíduos com mais conhecimentos e habilidades adquiridos por meio da Educação. Os retornos brutos também são parcialmente atribuíveis ao efeito de “sinalização” da formação de um indivíduo, e não ao conhecimento e habilidades adicionais trazidos por sua formação. Os empregadores costumam usar as qualificações educacionais como medidas de triagem para identificar o conhecimento, as habilidades e os traços de personalidade que permitiram ao indivíduo ingressar em um curso e o ajudaram a concluí-lo com sucesso, em vez das qualidades desenvolvidas por meio desse curso. Essas qualidades sinalizadas incluem inteligência, autocontrole e persistência. O Brasil ainda não participa da Avaliação Internacional das Competências dos Adultos (PIAAC), da OCDE, que ofereceria uma perspectiva sobre os níveis reais de alfabetização, letramento matemático e habilidades de letramento digital associados a níveis mais elevados de formação.

### Os altos retornos no mercado de trabalho decorrentes da Educação, no Brasil, sugerem gargalos na oferta

No Brasil, os retornos decorrentes da formação são altos e, embora sejam semelhantes aos de outros países da Latam,

22 Os resultados do Saeb 2017 foram utilizados neste parágrafo no lugar dos resultados do Saeb 2019 porque, no momento de elaboração deste relatório, os dados do Saeb 2019, com informações desagregadas por raça, por exemplo, ainda não estavam disponíveis.

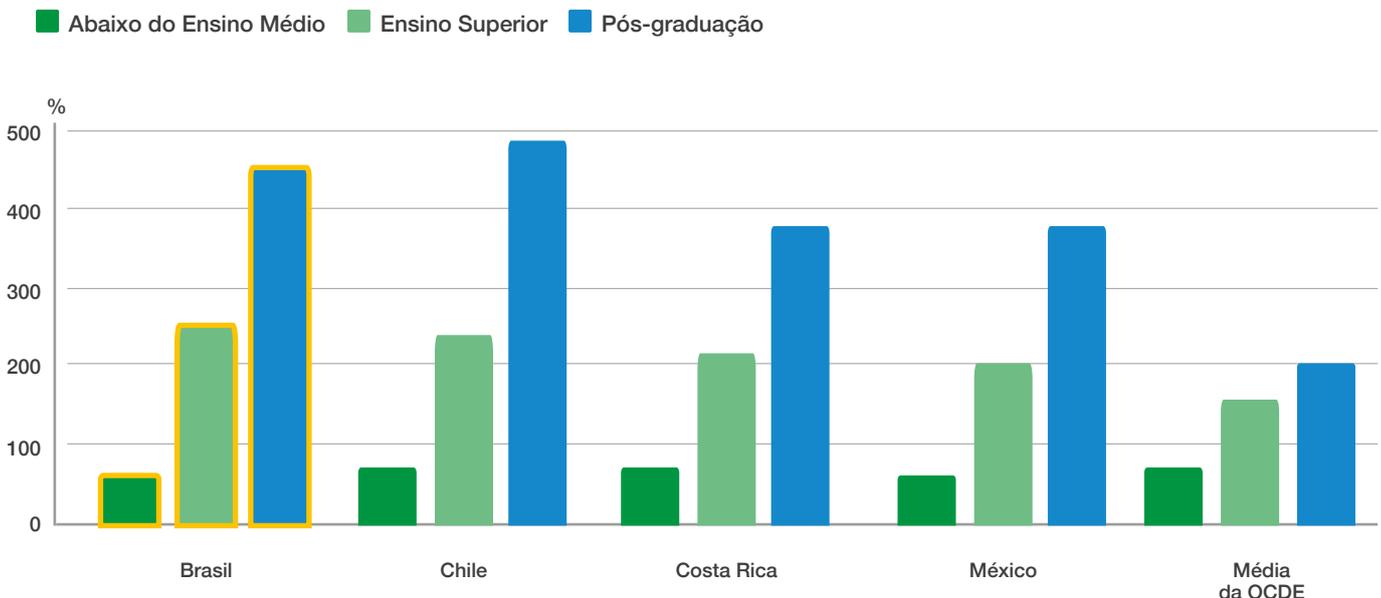
são muito mais elevados do que a média dos países da OCDE (Figura 3.19). No Brasil, os bacharéis ganham, em média, mais do que o dobro daqueles que possuem apenas o Ensino Médio. Nos países da OCDE, aqueles com Bacharelado ganham, em média, 50% a mais do que aqueles com Ensino Médio (OCDE, 2020<sub>[46]</sub>). Os salários são ainda maiores no Brasil para quem tem Mestrado ou Doutorado, que, em média, ganha mais de quatro vezes mais do que aqueles que cursaram o Ensino Médio, muito maior do que a média da OCDE (duas vezes mais)

(OCDE, 2020<sub>[46]</sub>).

Uma explicação para esses ganhos elevados em comparação com os padrões internacionais é a forte demanda e a fraca oferta de indivíduos altamente qualificados (ver Figura 3.20). O Capítulo 2 explicou como o mercado de trabalho brasileiro está exigindo cada vez mais qualificações de alto nível. Ao mesmo tempo, os níveis de formação no Ensino Superior, especialmente no Mestrado ou Doutorado, permanecem baixos para os padrões internacionais.

**Figura 3.19** Renda dos trabalhadores em período integral e meio período em relação ao Ensino Médio, por nível de formação - 2015

População com idade entre 25 e 64 anos, renda de indivíduos com Ensino Médio completo = 100

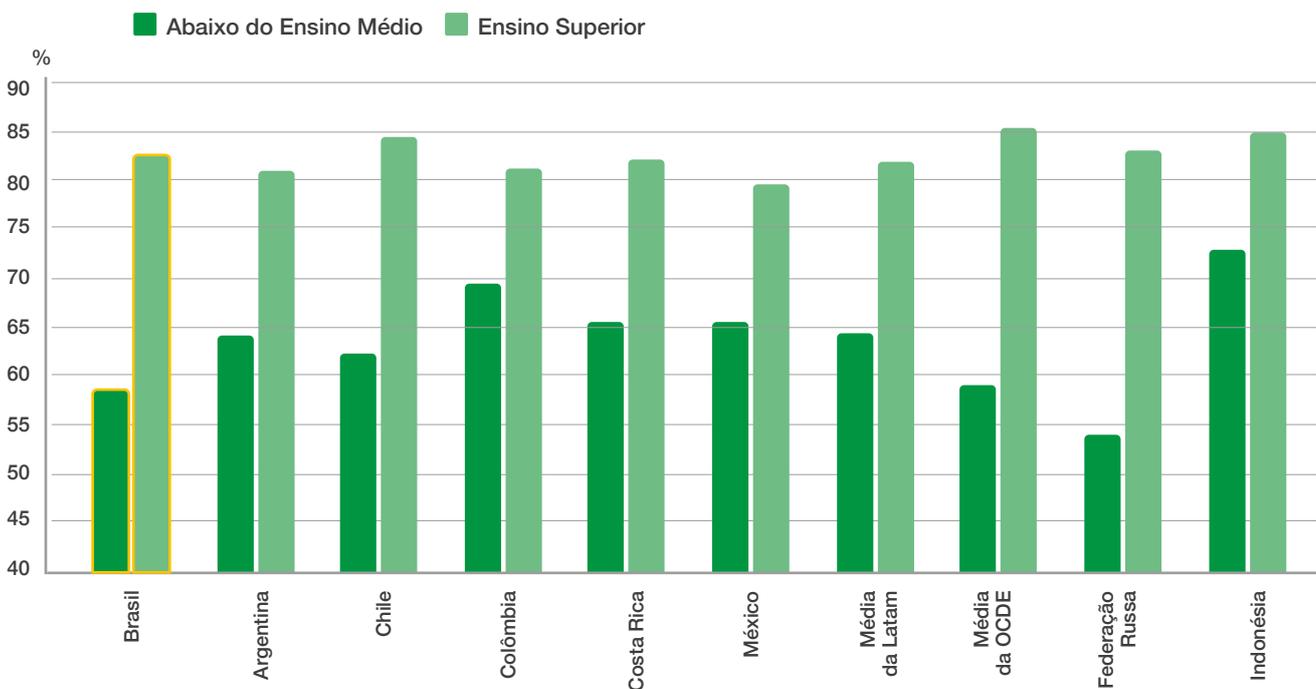


Fonte: (OCDE, s.d.<sub>[47]</sub>), *Education and Training/Education at a Glance [Educação e Formação/Panorama da Educação]*, <https://stats.oecd.org/> (acesso em 22 de novembro de 2020).

A pesquisa também mostra que a probabilidade de informalidade diminui significativamente com uma maior formação (Mello e Santos, 2009<sub>[48]</sub>). Os mesmos autores também descobriram que aqueles cujos primeiros trabalhos são informais têm maior probabilidade de permanecer nessa condição por um período prolon-

gado. Isso pode resultar em dificuldades no longo prazo, uma vez que os trabalhos informais não oferecem proteção contra desemprego, doença e velhice. Para o governo, a informalidade significa que grande parte da atividade econômica não é registrada, regulamentada nem tributada (OCDE, 2014<sub>[12]</sub>).

**Figura 3.20** Taxas de emprego por nível de escolaridade entre pessoas de 25 a 64 anos - 2019



**Observação:** para a Argentina, o Brasil e a Rússia, o ano de referência dos dados apresentados no gráfico (taxas de emprego por nível de escolaridade) é 2018; já para o Chile e a Indonésia, é 2017.

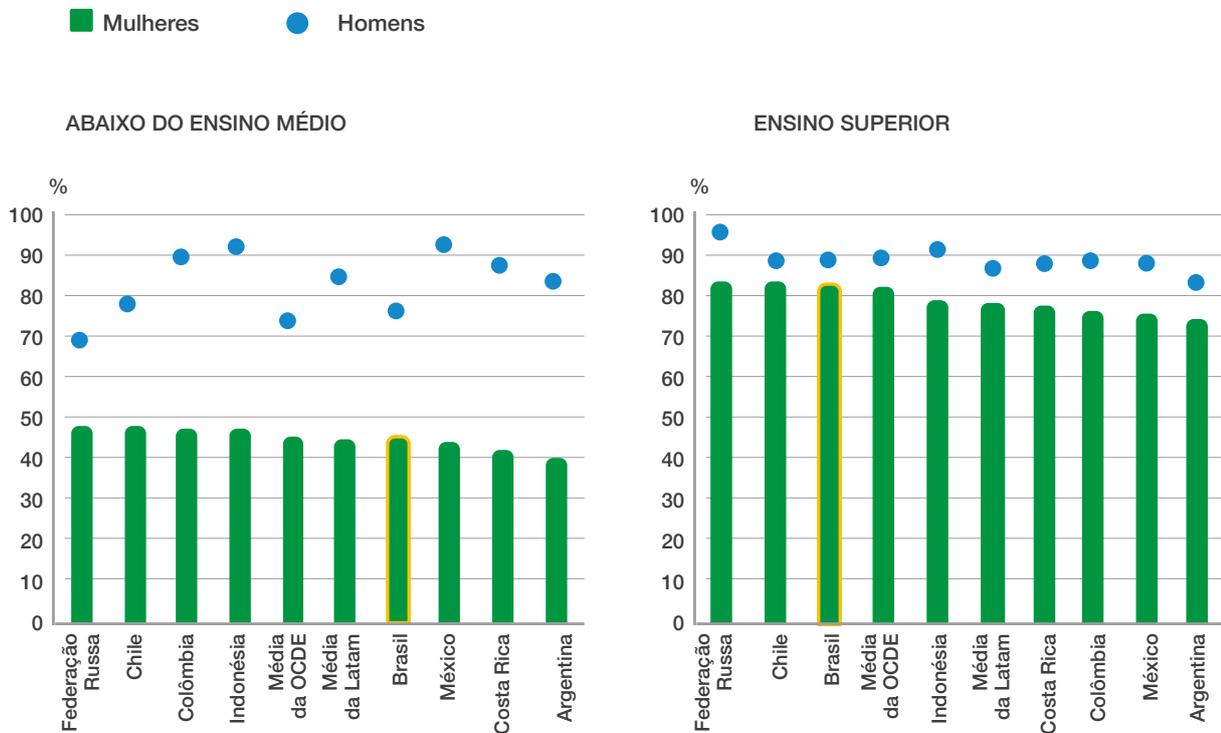
Fonte: (OCDE, s.d.<sub>[47]</sub>), *Education and Training/Education at a Glance [Educação e Formação/Panorama da Educação]*, <https://stats.oecd.org/> (acesso em 22 de novembro de 2020).

## As mulheres são particularmente desfavorecidas no mercado de trabalho, em todos os níveis de formação

Conforme descrito no Capítulo 2, as mulheres brasileiras têm taxas de acesso e conclusão escolar mais altas do que os homens. Assim, é mais provável que as jovens concluam o Ensino Médio ou o Ensino Superior. À semelhança do que se observa internacionalmente, as perspectivas de emprego das mulheres melhoram consideravelmente com melhores qualificações. No entanto, vale ressaltar que, independentemente do nível de qualificação, ao deixar o sistema educacional, as mulheres ainda enfrentam, em média, piores perspectivas no mercado de trabalho do que os homens:

- ◆ **As perspectivas de emprego aumentam de forma mais acentuada para as mulheres com melhores qualificações do que para os homens.** No Brasil, em 2018, menos da metade (45%) das jovens com nível de formação abaixo do Ensino Médio estava empregada, em comparação com mais de três quartos (77%) dos homens. No nível superior, os números comparáveis foram 81% e 90% (ver Figura 3.21) (OCDE, s.d.<sub>[47]</sub>). Embora a diferença nas oportunidades de emprego entre homens e mulheres diminua em níveis mais altos de formação, os dados sugerem que uma
- ◆ **parcela relativamente alta de mulheres com elevado nível de escolaridade permanece inativa ou desempregada.** Isso representa um importante recurso inexplorado para o País;
- ◆ **As mulheres têm maior probabilidade de estar desempregadas.** Segundo dados de 2018, no Brasil, a taxa de desemprego é de 19% entre as mulheres jovens com escolaridade abaixo do Ensino Médio, contra apenas 12% da população masculina. Entre aqueles com Ensino Superior, os números comparáveis são consideravelmente mais baixos: 9% para as mulheres e 7% para os homens (OCDE, s.d.<sub>[47]</sub>);
- ◆ **Apesar dos retornos salariais decorrentes de maior formação, as mulheres ainda ganham menos do que os homens em todos os níveis de qualificação.** Em 2015, os rendimentos das mulheres constituíam 69% dos rendimentos dos homens, considerando aqueles com Ensino Médio. Entre aqueles com Ensino Superior, os rendimentos das mulheres eram equivalentes a 65% dos rendimentos dos homens (OCDE, 2017<sub>[49]</sub>). Barreiras discriminatórias no mercado de trabalho podem explicar pelo menos parte dessas lacunas (OCDE, 2014<sub>[12]</sub>).

**Figura 3.21** Taxas de emprego por gênero e nível de formação, aos 25-34 anos - 2019



**Observações:** os países foram ordenados por taxa de emprego entre as mulheres, da mais alta para a mais baixa. Para a Argentina, o Brasil e a Rússia, o ano de referência dos dados apresentados é 2018; já para o Chile e a Indonésia é 2017.

Fonte: (OCDE, s.d.<sub>[47]</sub>), *Education and Training/Education at a Glance [Educação e Formação/Panorama da Educação]*, <https://stats.oecd.org/> (acesso em 22 de novembro de 2020).

### No Brasil, um quarto dos jovens adultos não estuda nem trabalha

Os jovens que não trabalham, não estudam nem estão passando por qualquer tipo de qualificação – os chamados jovens “nem-nem” ou Neet (*neither in employment nor in education or training*), na

sigla em inglês – correm maior risco de se tornarem socialmente excluídos, com renda abaixo da linha da pobreza e poucas perspectivas profissionais. Nos países da OCDE, cerca de 11% dos jovens (de 15 a 24 anos) estavam nessa categoria, em 2019, mas, no Brasil, como em muitos outros países em desenvolvimento, as taxas são muito mais altas.

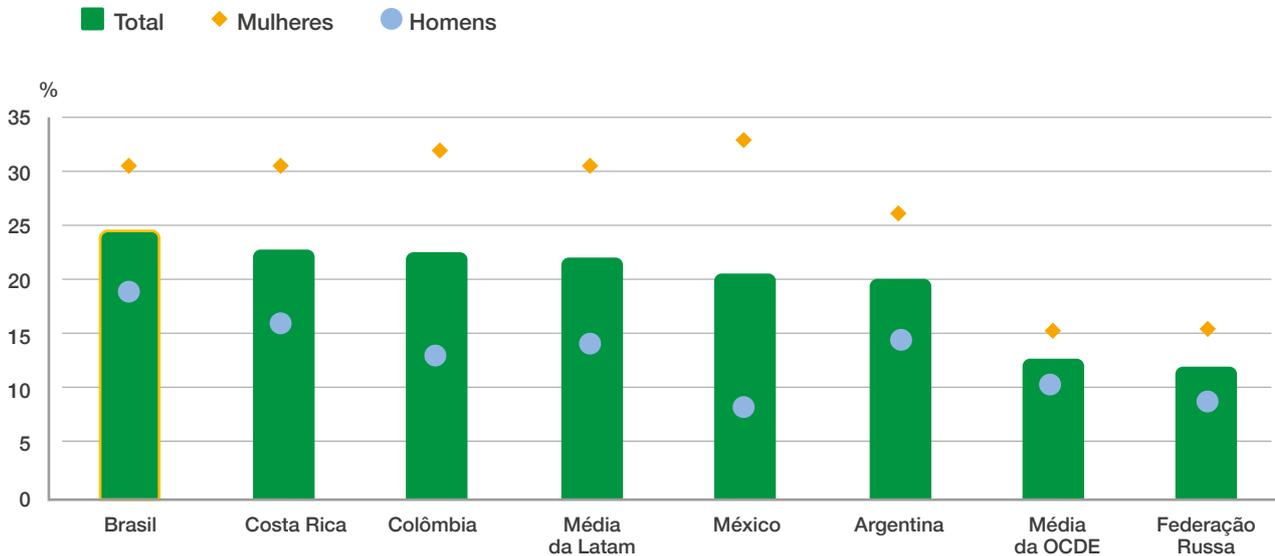
Em 2018<sup>23</sup>, no Brasil, quase um quarto dos jovens nessa faixa etária não estava estudando nem trabalhando (24%). O padrão é semelhante na América Latina: na Colômbia, 24% dos jovens de 15 a 24 anos estavam na mesma condição, assim como 20% na Argentina e na Costa Rica (OCDE, s.d.<sub>[47]</sub>).

As taxas de jovens “nem-nem” estão fortemente associadas à formação do indivíduo, à situação socioeconômica, ao gênero e à etnia:

- ◆ Em 2018, quase metade (47%) desses jovens com idades entre 18 e 24 anos não havia concluído o Ensino Básico (CINE 1 e 2). Isso sugere que muitos dos que abandonam a escola precocemente acabam na categoria “nem-nem”;
- ◆ Ao contrário da maioria dos países da OCDE, no Brasil, os jovens “nem-nem” constituem um fenômeno majoritariamente feminino, muitas vezes, atribuído à gravidez precoce, ao trabalho doméstico, a cuidados infantis ou outras responsabilidades familiares (OCDE, 2014<sub>[12]</sub>). Em 2018, quase um terço das jovens brasileiras de 15 a 29 anos (31%) foram classificadas como “nem-nem”, 12 pontos percentuais a mais do que os homens (19%) (ver Figura 3.22). Embora a diferença entre homens e mulheres tenha diminuído desde o início de 2010, isso se deve, principalmente, a um grande aumento nas taxas de homens que não trabalham nem estudam, e não a qualquer mudança nas taxas de mulheres na mesma situação (OCDE, 2014<sub>[12]</sub>). Em 2012, estima-se que 20% das mulheres brasileiras de 15 a 29 anos não estavam empregadas nem estudavam, quase o dobro da taxa dos homens (12%). Nos países da OCDE, em 2018, as taxas de mulheres “nem-nem” (16%, em média) ficaram apenas um pouco acima do que as dos homens, de 11% (ver Figura 3.22);
- ◆ Da população “nem-nem”, 42% estavam no quintil de renda familiar mais baixa, enquanto apenas 7% estavam no quintil mais rico (IBGE, 2019<sub>[50]</sub>);
- ◆ As mulheres negras ou pardas têm maior probabilidade de estar nessa categoria (32%), em comparação com 22% das mulheres brancas, 20% dos homens negros ou pardos e 15% dos homens brancos (IBGE, 2019<sub>[50]</sub>).

23 Ano mais recente com dados disponíveis sobre o Brasil no banco de dados de estatística da OCDE.

**Figura 3.22** Taxas de jovens de 15 a 29 anos que não estudam nem trabalham, por gênero - 2018



**Observação:** os países foram ordenados da maior para a menor porcentagem total de jovens de 15 a 29 anos que não estudam nem trabalham.

Fonte: (OCDE, s.d.<sub>[47]</sub>), *Education and Training/Education at a Glance [Educação e Formação/Panorama da Educação]*, <https://stats.oecd.org/> (acesso em 22 de novembro de 2020).

### Raça e etnia também são importantes fatores determinantes de renda

Em 2018, os brancos ganhavam, em média, 74% a mais do que os pardos e negros (IBGE, 2019<sub>[50]</sub>). Além disso, os indivíduos pardos e negros estão concentrados em setores econômicos com baixos salários (por exemplo, serviços domésticos e construção) (IBGE, 2019<sub>[50]</sub>). Mesmo levando em consideração o nível de escolaridade, a renda dos

brasileiros pardos e negros fica atrás da dos brancos, com diferenças maiores nos níveis de formação mais elevados. Os ganhos da população branca com Ensino Superior foram 45% maiores do que os dos pardos e negros com o mesmo nível de qualificação (IBGE, 2019<sub>[50]</sub>).

## 3.8 CONCLUSÃO

Garantir que todos estejam inseridos no sistema educacional é apenas o começo.

Os alunos também precisam ter acesso a uma Educação de qualidade, onde possam aprender e desenvolver conhecimentos e habilidades importantes para o mercado de trabalho e para a vida. No entanto, nem sempre é esse o caso no Brasil. Os baixos níveis de qualificação podem não apenas prejudicar as oportunidades de carreira dos indivíduos, mas também retardar o desenvolvimento e o crescimento do País.

Este capítulo destacou quatro problemas principais que o Brasil enfrenta:

- ◆ **Em primeiro lugar, os resultados relativamente baixos da população de 15 anos no Pisa refletem uma trajetória escolar em que os alunos estão progressivamente ficando para trás.** Os resultados das avaliações nacionais e internacionais mostram que o baixo desempenho tem suas raízes nos primeiros anos de escolaridade. Sem dominar as habilidades básicas, os alunos são incapazes de progredir e acumular competências mais avançadas, ficando cada vez mais aquém das expectativas. As crianças de contextos socioeconomicamente mais baixos são mais vulneráveis a esse ciclo vicioso, tendo, muitas vezes, entrado na escola mal preparadas para as exigências da Educação formal (Banco Mundial, 2018<sub>[1]</sub>);
- ◆ **Em segundo lugar, apesar dos avanços, muitos alunos abandonam a escola sem as habilidades e o conhecimento de que precisam para suas futuras carreiras e vidas.** A expansão do Brasil no acesso à Educação e nas taxas de matrícula tem sido acompanhada por avanços em termos de resultados de aprendizagem. Embora seja uma conquista significativa, o desempenho dos alunos, medido pelo Pisa, permanece bem atrás dos países da OCDE. O fechamento prolongado das escolas e os modelos de ensino a distância implantados durante a pandemia da Covid-19 também podem levar a perdas de aprendizagem. Manter e acelerar o progresso se tornará cada vez mais desafiador à medida que o atendimento escolar continua a aumentar e um número maior de alunos em situação de vulnerabilidade, que são mais propensos a ficar defasados na escola, permanece no sistema educacional. Mas as evidências nacionais e internacionais mostram que esse não é um desafio intransponível;
- ◆ **Em terceiro lugar, as lacunas de desempenho entre as escolas públicas e particulares correm o risco de agravar ainda mais as disparidades so-**

**socioeconômicas.** Atualmente, o sistema educacional brasileiro não oferece igualdade de condições para as crianças e os jovens. As famílias que podem pagar para matricular seus filhos em escolas privadas conseguem oferecer-lhes melhores perspectivas acadêmicas e profissionais. Por outro lado, os alunos de famílias de nível socioeconômico mais baixo não têm as mesmas oportunidades e tendem a frequentar escolas públicas de baixa qualidade. Isso prejudica suas oportunidades na vida, medidas por sua inserção no mercado de trabalho e rendimentos, refletindo e agravando as desigualdades no País. A pandemia da Covid-19 e suas consequências socioeconômicas aumentam muito esse desafio para os estudantes;

- ◆ **Em quarto lugar, o Brasil ainda enfrenta lacunas de gênero importantes.** Na Educação, as meninas e jovens mulheres têm maior probabilidade de se matricularem na escola e progredirem para níveis mais avançados do que os meninos. No mercado de trabalho, porém, a tendência se inverte. As mulheres apresentam níveis de emprego mais baixos e enfrentam uma desigualdade salarial significativa em relação aos homens. Mais pesquisas devem concentrar-se nas barreiras que as mulheres enfrentam

para ingressar e progredir no mercado de trabalho (por exemplo, falta de creches de alta qualidade e acessíveis; escassez de ensino em período integral; discriminação no mercado de trabalho; desconhecimento das oportunidades do mercado de trabalho para as mulheres etc.). A superação dessas barreiras ajudaria o Brasil a aproveitar mais plenamente, do ponto de vista econômico, de sua população feminina ativa e a garantir que as mulheres sejam capazes de entrar e permanecer no mercado de trabalho, realizando todo o seu potencial.



## REFERÊNCIAS

- Aragon, S. e E. Workman (2018), *Emerging state turnaround strategies [Novas estratégias de recuperação dos Estados]*, Education Commission of the States, <https://www.ecs.org/wp-content/uploads/12139.pdf> (acesso em 10 de setembro de 2020). [20]
- Avvisati, F. (2017), “Does the quality of learning outcomes fall when education expands to include more disadvantaged students? [A qualidade dos resultados de aprendizagem diminui quando a Educação se expande para incluir alunos mais desfavorecidos?]”, *Pisa em Foco*, nº 75, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/06c8a756-en>. [5]
- Banco Mundial (2018), *World Development Report. Learning to Realize Education’s Promise [Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: Aprendizagem para Realizar a Promessa da Educação]*, <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>. [1]
- Bruns, B., D. Evans e J. Luque (2012), *Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda [Alcançando uma Educação de Nível Mundial no Brasil: A Próxima Agenda]*, Banco Mundial, Washington DC, <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8854-9>. [7]
- Candido, M. (2020), *Qual o segredo de Goiás para liderar o melhor ensino público do país?*, <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/09/18/qual-o-segredo-de-goias-para-liderar-melhor-ensino-publico-do-pais.htm> (acesso em 19 de novembro de 2020). [26]
- Centre for Public Impact (2020), *A política de Educação em Tempo Integral no Estado Brasileiro de Pernambuco*, Centre for Public Impact, Instituto Natura, <https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2020/08/A-poli%CC%81tica-de-Educac%CC%A7a%CC%83o-em-Tempo-Integral-no-Estado-brasileiro-de-Pernambuco.pdf> (acesso em 19 de novembro de 2020). [21]
- FNDE (2017), *Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)*, <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-suplementares/ps-ensino-medio/ps-emi> (acesso em 26 de novembro de 2020). [18]

- FNDE (2017), *Programas do Livro*, <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/legislacao/item/9787-sobre-os-programas-do-livro> (acesso em novembro de 2020). [17]
- Gouédard, P., B. Pont e R. Viennet (2020), *Education responses to COVID-19: Implementing a way forward [Respostas Educacionais à COVID-19: Implementando um Caminho para o Futuro]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8e95f977-en>. [37]
- Grupo de Trabalho de Avaliação do Consed (2018), *GT Consed - Relatório de Avaliação da Educação Básica*, Consed, Instituto Ayrton Senna, Instituto Unibanco, Fundação Itaú Social, <http://www.consed.org.br/media/download/59ef86cca3349.pdf> (acesso em 25 de novembro de 2020). [13]
- Hanushek, E. e L. Woessmann (2015), *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth [O Capital de Conhecimento das Nações: Educação e a Economia do Crescimento]*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, Londres, Inglaterra, <https://www.jstor.org/sTabela/j.ctt17kk9kq> (acesso em 19 de novembro de 2020). [2]
- IBGE (2019), *Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2019*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf> (acesso em 23 de abril de 2020). [50]
- Inep (2020), *Ideb - Resultados e Metas*, <http://ideb.inep.gov.br/resultado/> (acesso em 23 de novembro de 2020). [34]
- Inep (2020), *Inep se prepara para implantação do Novo Saeb em 2021*, [http://inep.gov.br/artigo2/-/asset\\_publisher/GngVoM7TApe5/content/inep-se-prepara-para-implantacao-do-novo-saeb-em-2021/21206?inheritRedirect=false](http://inep.gov.br/artigo2/-/asset_publisher/GngVoM7TApe5/content/inep-se-prepara-para-implantacao-do-novo-saeb-em-2021/21206?inheritRedirect=false) (acesso em 6 de julho de 2020). [9]
- Inep (2020), *Resumo Técnico - Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*, Versão Preliminar, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Ministério da Educação, Brasília, [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/planilhas\\_para\\_download/2019/resumo\\_tecnico\\_ideb\\_2019\\_versao\\_preliminar.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2019/resumo_tecnico_ideb_2019_versao_preliminar.pdf) (acesso em 22 de novembro de 2020). [35]

### 3 APRENDIZAGEM E SEUS RESULTADOS

- Inep (2019), *O que são as metas de qualidade educacional*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/ideb/metas> (acesso em 20 de abril de 2020). [3]
- Inep (s.d.), *Ações Internacionais*, Pisa: Resultados, <http://portal.inep.gov.br/acoes-internacionais/pisa/resultados> (acesso em 23 de julho de 2020). [51]
- Inep (s.d.), *Resultados do Ideb*, <http://inep.gov.br/educacao-basica/ideb/resultados> (acesso em 23 de novembro de 2020). [40]
- Instituto Unibanco (2019), *Como Goiás Superou Meta do Ideb no Ensino Médio*, Instituto Unibanco, <https://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/45/> (acesso em 19 de novembro de 2020). [27]
- Loureiro, A., E. Di Gropello e O. Arias (2020), *Não há mágica: a fórmula para o sucesso do Ceará e de Sobral para reduzir a pobreza no aprendizado*, <https://blogs.worldbank.org/education/there-no-magic-formula-brazils-ceara-and-sobral-success-reduce-learning-poverty?token=53176c4095d917916aa31ea735b5ceaa> (acesso em 19 de novembro de 2020). [24]
- Loureiro, A. et al. (2020), *No Brasil, o estado do Ceará e a cidade de Sobral são modelos de redução da pobreza no aprendizado*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/281071593675958517/The-State-of-Ceara-in-Brazil-is-a-Role-Model-for-Reducing-Learning-Poverty> (acesso em 19 de novembro de 2020). [23]
- MEC (2020), *Resultados do Saeb*, <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/resultados> (acesso em 22 de novembro de 2020). [29]
- MEC (s.d.), *Rede de Assistência Técnica*, <http://pne.mec.gov.br/8-videos/27-rede-de-assistencia-tecnica> (acesso em 6 de julho de 2020). [15]
- MEC (s.d.), *SEB*, <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes> (acesso em 6 de julho de 2020). [16]

- Medeiros, M. (2016), *Income inequality in Brazil: new evidence from combined tax and survey data [Desigualdade de renda no Brasil: novas evidências a partir da combinação de dados tributários e de pesquisas]*, Unesco, Paris, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245825>. [42]
- Mello, R. e D. Santos (2009), *Aceleração Educacional e a Queda Recente da Informalidade*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4066> (acesso em 26 de agosto de 2020). [48]
- Ministério da Educação (2014), *Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014*, <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014> (acesso em 24 de agosto de 2020). [11]
- Mol, S. (2019), *Prova Brasil: Uma análise da complexidade cognitiva de itens de Matemática por meio da Taxonomia SOLO*, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, Minas Gerais, [https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/11597/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O\\_ProvaBrasilAn%c3%a1lise.pdf](https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/11597/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O_ProvaBrasilAn%c3%a1lise.pdf) (acesso em 17 de dezembro de 2020). [8]
- OCDE (2020), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators [Panorama da Educação 2020: Indicadores OCDE]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69096873-en>. [46]
- OCDE (2020), *Pisa 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools [Resultados do Pisa 2018 (Volume V): Políticas Eficazes, Escolas Bem-sucedidas]*, <https://dx.doi.org/10.1787/ca768d40-en>. [43]
- OCDE (2019), *Banco de Dados do Pisa 2018*, <https://www.oecd.org/pisa/data/> (acesso em 26 de agosto de 2020). [39]
- OCDE (2019), *Pisa 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do [Resultados do Pisa 2018 (Volume I): O que os estudantes sabem e conseguem fazer]*, Pisa, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5f07c754-en>. [6]
- OCDE (2019), *Pisa 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed [Resultados do Pisa 2018 (Volume II): Onde todos os estudantes podem ter sucesso]*, Pisa, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>. [36]

- OCDE (2019), *Programa Internacional de Avaliação de Estudantes: Resultados do Pisa 2018: Brasil*, [https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_BRA.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_BRA.pdf) (acesso em 24 de agosto de 2020). [4]
- OCDE (2018), *Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil [Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil]*, *Reviews of National Policies for Education*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264309050-en>. [10]
- OCDE (2017), *Education at a Glance 2017: OECD Indicators [Panorama da Educação 2017: Indicadores OCDE]*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>. [49]
- OCDE (2017), “*What kind of careers in science do 15-year-old boys and girls expect for themselves? [Que tipo de carreira os meninos e as meninas de 15 anos pretendem seguir?]*”, *Pisa em Foco*, nº 69, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/76e7442c-en>. [45]
- OCDE (2016), *Ten Questions for Mathematics Teachers... and How Pisa Can Help Answer Them [10 Questões para Professores de Matemática...e como o Pisa Pode Ajudar a Respondê-las]*, Pisa, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264265387-en>. [31]
- OCDE (2014), *Investing in Youth: Brazil [Investimentos na Juventude: Brasil]*, *Investing in Youth [Investimentos na Juventude]*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264208988-en>. [12]
- OCDE (2012), “*What Kinds of Careers do Boys and Girls Expect for Themselves? [Que tipo de carreira os meninos e as meninas pretendem seguir?]*”, *Pisa em Foco*, nº 14, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9d417g2933-en>. [44]
- OCDE (2011), “*Private schools: Who Benefits? [Escolas privadas: quem sai ganhando?]*”, *Pisa em Foco*, nº 7, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h362mhtkd-en>. [41]
- OCDE (s.d.), *Education and Training/Education at a Glance [Educação e Formação/Panorama da Educação]*, <https://stats.oecd.org/> (acesso em 22 de novembro de 2020). [47]

- Presidência da República, Secretaria-Geral (2019), *Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Decreto/D9765.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9765.htm) (acesso em 11 de setembro de 2020). [14]
- Rosa, L. et al. (2020), *The effects of public high school subsidies on student test scores [Os efeitos de subsídios públicos para o Ensino Médio nas pontuações dos alunos em avaliações]*, <https://www.sonhogrande.org/storage/the-effects-of-public-high-school-subsidies-on-student-test-scores-the-case-of-a-full-day-high-school-program-in-pernambuco-brazil.pdf> (acesso em 19 de novembro de 2020). [22]
- Saavedra, J. (2020), *Educational challenges and opportunities of the Coronavirus (COVID-19) pandemic [Desafios e oportunidades educacionais da pandemia do Coronavírus (COVID-19)]*, <https://blogs.worldbank.org/education/educational-challenges-and-opportunities-covid-19-pandemic> (acesso em 4 de setembro de 2020). [38]
- Secretaria de Educação (2019), *Plano Estratégico 2019-2022*, Governo do Estado de São Paulo, [https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/plano-estrategico2019-2022-seduc\\_compressed.pdf](https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/plano-estrategico2019-2022-seduc_compressed.pdf) (acesso em 6 de julho de 2020). [19]
- Secretaria de Estado da Educação de Goiás (2018), *Educação: Investimentos fazem de Goiás o 1º lugar na Educação pública do País*, <https://site.educacao.go.gov.br/educacao-investimentos-fazem-de-goias-o-1o-lugar-na-educacao-publica-do-pais/> (acesso em 19 de novembro de 2020). [25]
- Todos Pela Educação e Editora Moderna (2020), *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2020*, Todos Pela Educação, [https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/456.pdf?1969753478/=utm\\_source=content&utm\\_medium=site-todos](https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/456.pdf?1969753478/=utm_source=content&utm_medium=site-todos) (acesso em 7 de julho de 2020). [28]
- Todos Pela Educação (2020), *Em 10 anos, aprendizado adequado no Ensino Médio segue estagnado, apesar dos avanços no 5º ano do Fundamental*, <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/meta-3-em-10-anos-aprendizado-adequado-ensino-medio-segue-estagnado-avancos-5-ano-fundamental/> (acesso em 6 de agosto de 2020). [30]

### 3 APRENDIZAGEM E SEUS RESULTADOS

Todos Pela Educação (2020), *Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já!*, Todos Pela Educação, [https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/417.pdf?229296618%2F=&utm\\_source=Download-Relatorio-anual](https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/417.pdf?229296618%2F=&utm_source=Download-Relatorio-anual) (acesso em 18 de maio de 2020). [33]

Todos Pela Educação e Editora Moderna (2019), *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2019*, Todos Pela Educação, <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/302.pdf> (acesso em 4 de maio de 2020). [52]

Unesco (2014), *Comparación de resultados del Segundo y Tercer Estudio comparativo y explicativo: Serce y Terce, 2006-2013 [Comparação dos resultados do Segundo e do Terceiro Estudo comparativo e explicativo: Serce e Terce, 2006-2013]*, Escritório da Unesco em Santiago e Escritório Regional para a Educação na América Latina e no Caribe, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244239> (acesso em 24 de agosto de 2020). [32]

## ANEXO 1

**Tabela 3.3** Pontuações do Pisa nos Estados e regiões do Brasil, em Leitura - 2003-2018

		Pisa 2003	Pisa 2006	Pisa 2009	Pisa 2012	Pisa 2015	Pisa 2018
Brasil		403	393	412	407	407	413
Norte	Acre		356	383,2	383	407	
	Amapá		390	390,4	396,2	385	
	Amazonas		343	386,6	381,7	407	
	Pará		387	383,4	387,3	395	
	Rondônia		415	398,7	400,1	393	
	Roraima		388	383,6	377,1	403	
	Tocantins		374	390,7	380,6	376	
	Norte (média)		377				392
Nordeste	Alagoas		373	371,8	355,4	362	
	Bahia		384	396,8	388	372	
	Ceará		366	385,1	396,9	409	
	Maranhão		272	369,9	368,9	377	
	Paraíba		395	390,8	411,4	385	
	Pernambuco		352	387,7	376,3	394	
	Piauí		378	380,9	402,6	381	
	Rio Grande do Norte		386	385,2	393,2	384	
	Sergipe		408	387,9	397,2	379	
	Nordeste (média)		359				389

### 3 APRENDIZAGEM E SEUS RESULTADOS

Sudeste	Espírito Santo		403	423,6	427,3	441	
	Minas Gerais		413	432,1	427,2	431	
	Rio de Janeiro		427	419,8	407,9	400	
	São Paulo		392	425,1	421,6	417	
	Sudeste (média)		404				424
Sul	Paraná		418	423	421,9	433	
	Rio Grande do Sul		412	436,3	432,9	410	
	Santa Catarina		431	439	422,6	419	
	Sul (média)		419				432
Centro-Oeste	Distrito Federal		429	449,4	427,9	430	
	Goiás		387	413,1	393,4	416	
	Mato Grosso do Sul		375	414,2	427,6	411	
	Mato Grosso		372	399,6	381,6	402	
	Centro-Oeste (média)		388				425

Fonte: (Inep, s.d.<sup>[51]</sup>), *Ações Internacionais, Pisa: Resultados*, <http://portal.inep.gov.br/acoes-internacionais/pisa/resultados> (acesso em 23 de julho de 2020).

**Tabela 3.4** Pontuações do Pisa nos Estados e regiões do Brasil, em Matemática - 2003-2018

		Pisa 2003	Pisa 2006	Pisa 2009	Pisa 2012	Pisa 2015	Pisa 2018
Brasil		356	370	386	389	377	384
Norte	Acre		346	350	358,7	377	
	Amapá		344	365,3	360,2	354	
	Amazonas		298	353,2	355,8	378	
	Pará		348	362,8	359,8	363	
	Rondônia		378	379,1	381,9	364	
	Roraima		353	358,8	361,8	373	
	Tocantins		341	363,4	365,5	350	
	Norte (média)		339				366
Nordeste	Alagoas		341	354,3	342	339	
	Bahia		339	371,3	373,2	343	
	Ceará		349	363,9	378,3	382	
	Maranhão		270	344,6	343,2	343	
	Paraíba		355	376,7	395,3	357	
	Pernambuco		335	368,3	363,4	360	
	Piauí		343	366,6	385,3	355	
	Rio Grande do Norte		349	360,8	380,4	353	
	Sergipe		385	363,9	384	354	
	Nordeste (média)		333				363

### 3 APRENDIZAGEM E SEUS RESULTADOS

Sudeste	Espírito Santo		385	397,3	414,2	405	
	Minas Gerais		386	408,9	403,1	398	
	Rio de Janeiro		391	392,9	388,8	366	
	São Paulo		370	391,3	403,6	386	
	Sudeste (média)		378				392
Sul	Paraná		400	401,8	403,5	406	
	Rio Grande do Sul		405	411,7	407	385	
	Santa Catarina		413	412,7	415,3	398	
	Sul (média)		405				401
Centro-Oeste	Distrito Federal		431	424,8	415,8	396	
	Goiás		378	385,5	379,1	380	
	Mato Grosso do Sul		363	389,7	408,3	377	
	Mato Grosso		353	379,7	370,2	373	
	Centro-Oeste (média)		378				396

Fonte: (Inep, s.d.<sup>[51]</sup>), *Ações Internacionais, Pisa: Resultados*, <http://portal.inep.gov.br/acoes-internacionais/pisa/resultados> (acesso em 23 de julho de 2020).

**Tabela 3.5** Pontuações do Pisa nos Estados e regiões do Brasil, em Ciências - 2003-2018

		Pisa 2003	Pisa 2006	Pisa 2009	Pisa 2012	Pisa 2015	Pisa 2018
Brasil			390	405	402	401	404
Norte	Acre		366	379	379,8	399	
	Amapá		364	378,2	382	381	
	Amazonas		349	373	376	399	
	Pará		380	381,8	376,9	386	
	Rondônia		396	397,7	389,1	387	
	Roraima		384	384,6	375,1	398	
	Tocantins		362	392,2	378,5	372	
	Norte (média)		372				384
Nordeste	Alagoas		366	365,2	345,9	360	
	Bahia		364	389,6	390,4	368	
	Ceará		367	390,1	386,4	401	
	Maranhão		317	367,6	359,3	369	
	Paraíba		389	389	411,8	380	
	Pernambuco		355	383,7	374,2	383	
	Piauí		375	382,6	402,7	380	
	Rio Grande do Norte		364	370,5	387,4	377	
	Sergipe		402	385,7	394,2	375	
	Nordeste (média)		359				383

### 3 APRENDIZAGEM E SEUS RESULTADOS

Sudeste	Espírito Santo	403	421,3	428,2	435	
	Minas Gerais	406	429,8	419,9	422	
	Rio de Janeiro	411	411,5	400,6	392	
	São Paulo	385	412,5	417,4	409	
	Sudeste (média)	396				414
Sul	Paraná	422	421,3	415,6	425	
	Rio Grande do Sul	424	430,9	419,2	411	
	Santa Catarina	427	435,5	418,4	418	
	Sul (média)	424				419
Centro-Oeste	Distrito Federal	447	442,6	422,8	426	
	Goiás	398	409,5	396,3	409	
	Mato Grosso do Sul	377	408,7	414,8	403	
	Mato Grosso	370	391,6	380,9	396	
	Centro-Oeste (média)	396				415

Fonte: (Inep, s.d.<sup>[51]</sup>), *Ações Internacionais, Pisa: Resultados*, <http://portal.inep.gov.br/acoes-internacionais/pisa/resultados> (acesso em 23 de julho de 2020).

# 4.

---

# FINANCIAMENTO E RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO



---

**Este capítulo examina o uso de recursos financeiros, materiais e humanos, enfocando os níveis gerais de gastos do Brasil, a alocação de recursos entre as etapas de Educação e as tendências recentes. A análise abrange duas questões gerais: os níveis de equidade e a eficiência do financiamento e da alocação de recursos no sistema educacional brasileiro.**

---

## 4.1 INTRODUÇÃO: DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES PARA A ALOCAÇÃO DE VERBAS E USO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO

O contexto em que este capítulo examina o financiamento da Educação é excepcionalmente desafiador. No momento em que este artigo foi escrito, no segundo semestre de 2020, o Brasil estava enfrentando uma grande crise econômica e sanitária, aumentando as pressões sobre uma economia que havia começado a se recuperar recentemente de uma longa e profunda recessão (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>). Muitos jovens tiveram seus estudos interrompidos e enfrentam crescentes dificuldades para se inserir no mercado de trabalho em decorrência da crise econômica e sanitária. As escolas e as instituições de Ensino Superior tiveram que se adaptar rapidamente para garantir a continuidade da aprendizagem e agora enfrentam novos desafios para gerenciar a reabertura em ambientes institucionais desestruturados (Todos Pela Educação, Instituto Unibanco, 2020<sub>[2]</sub>). Dessa forma, o sistema educacional precisa, urgentemente, de recursos adicionais para superar novas pressões nesse momento de maior limitação de gastos. Será necessário tomar decisões difíceis sobre como otimizar e alocar recursos. Ao mesmo tempo, a crise pode estimular

novas ideias de governança, distribuição e gestão de recursos mais eficientes e equitativas; ela pode, ainda, estimular reformas que são complexas, mas muito necessárias.

Este capítulo analisa os recursos financeiros, humanos e materiais, inclusive como são administrados, utilizados e alocados. As principais questões para o Brasil, exploradas nas seções deste capítulo, são:

- ◆ Os gastos gerais com Educação estão no nível correto para apoiar, efetivamente, a aprendizagem e a equidade?
- ◆ A distribuição de recursos entre diferentes regiões, localidades e instituições é feita de forma a apoiar a aprendizagem e a equidade?
- ◆ A forma como os recursos são alocados entre os diferentes níveis de Educação – Ensino Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Ensino Superior, além de outros subníveis, como a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Profissional e Tecnológica – eleva a equidade?
- ◆ Os mecanismos de captação, gasto e distribuição de verbas são organizados de forma eficiente?

### 4.2 FONTES DE FINANCIAMENTO E ALOCAÇÃO DE RECURSOS NO BRASIL

#### O financiamento é dividido entre três esferas de governo

Conforme descrito no Capítulo 1, os Municípios são os principais responsáveis pelo financiamento e gestão do Ensino Infantil; Municípios e Estados compartilham a responsabilidade pelo Ensino Fundamental; e os Estados são responsáveis pelo Ensino Médio. O Governo Federal é o principal responsável pelo financiamento e gestão do Ensino Pós-secundário e Superior. A Constituição Federal Brasileira exige que Estados e Municípios destinem, pelo menos, um quarto de suas receitas tributárias e transferências da União para a “manutenção e desenvolvimento da Educação”, inclusive salários de professores, instalações prediais e equipamentos escolares (Presidência da República, Casa Civil, 2020<sub>[3]</sub>). O Governo Federal contribui com 25% do financiamento público destinado desde o Ensino Fundamental até o Ensino Superior; já os Estados contribuem com 38% e os Municípios com 37%, após os repasses<sup>24</sup> (ver Figura 4.1).

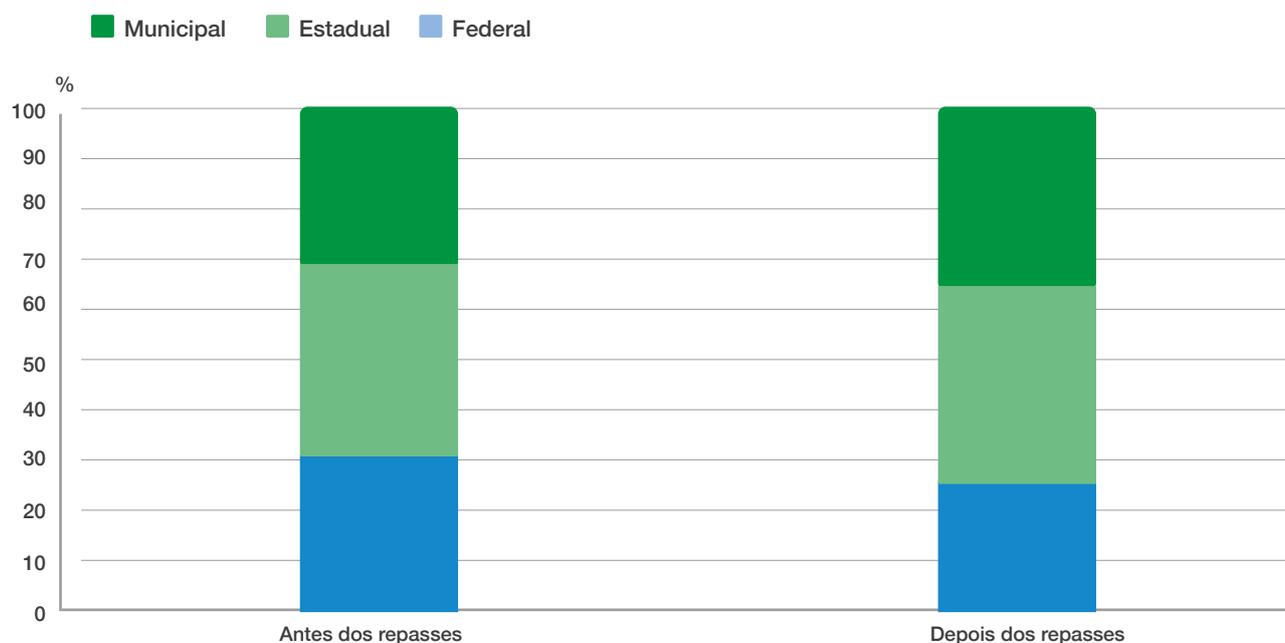
A Tabela 4.1 resume a estrutura de financiamento da Educação no Brasil, por tipo de mecanismo de financiamento e por esfera de governo. A estrutura não sofreu alterações substanciais desde 2010.

Em países federativos, é relativamente comum que a esfera federal desempenhe um grande papel no Ensino Superior, seja por meio de apoio financeiro aos estudantes ou por meio de financiamento institucional. Por exemplo, nos Estados Unidos, após as transferências, o Governo Federal contribui com 53% do financiamento público para a Educação Superior, mas com apenas 1% do financiamento público nos níveis inferiores de Educação. Da mesma forma, no Brasil, o Governo Federal exerce de longe a maior função no nível superior, contribuindo com 75% do financiamento público, mas tem um papel muito menor nos níveis mais baixos de Educação, onde o financiamento federal cobre apenas 14% antes dos repasses<sup>24</sup> dos custos globais (OCDE, 2020<sub>[4]</sub>).

24 Os repasses constituem transferências líquidas de verbas, destinadas à Educação, de uma esfera de governo para outra.

**Figura 4.1** Distribuição das fontes de recursos públicos totais destinados à Educação por esfera de governo, antes e depois dos repasses - 2017

Porcentagem do financiamento para o Ensino Fundamental ao Ensino Superior, proveniente de diferentes fontes públicas



**Observação:** os repasses constituem transferências líquidas de verbas, destinadas à Educação, de uma esfera de governo para outra.

Fonte: (OCDE, 2020<sup>[4]</sup>), *Education at a Glance 2020: OCDE Indicators [Panorama da Educação 2020: Indicadores OCDE]*, <https://doi.org/10.1787/69096873-en>.

**Tabela 4.1** Estrutura de financiamento da Educação Básica no Brasil, por esfera de governo - 2010

Fontes de receita	Governo Federal	Governos estaduais	Governos municipais
Orçamentários (Tesouro Nacional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordinários do Tesouro</li> <li>• 18% das receitas de impostos para MDE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25% das receitas de impostos para MDE</li> <li>• Fundeb (subvinculação)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25% das receitas de impostos para MDE</li> <li>• Fundeb (subvinculação)</li> </ul>

#### 4 FINANCIAMENTO E RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO

Contribuições sociais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Um terço do Salário-Educação</li> <li>• Contribuição sobre o lucro líquido</li> <li>• Contribuição para a seguridade social</li> <li>• Receitas brutas de prognósticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dois terços do Salário-Educação</li> </ul>	–
Misto/transferências	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cota federal do Salário-Educação</li> <li>• Orçamento da União</li> <li>• Cota federal e outras fontes do FNDE de investimentos do Salário-Educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cota federal do Salário-Educação</li> <li>• Cota estadual do Salário-Educação</li> <li>• Orçamento da União</li> <li>• Orçamento do Estado</li> <li>• Cota federal e outras fontes do FNDE de investimentos do Salário-Educação</li> </ul>
Outras receitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operações de crédito</li> <li>• Renda líquida da Loteria Federal</li> <li>• Renda de órgãos autônomos</li> <li>• Cota federal e outras fontes do FNDE de investimentos do Salário-Educação</li> <li>• Própria fonte de receitas</li> <li>• Diversos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Própria fonte de receitas</li> <li>• Operações de crédito</li> <li>• Diversos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Própria fonte de receitas</li> <li>• Operações de crédito</li> <li>• Diversos</li> </ul>

**Observações:** as siglas referem-se ao seguinte:

**FNDE:** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**Fundeb:** Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

**MDE:** Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O Salário-Educação é uma contribuição social extraída de 2,5% da folha de pagamento mensal das empresas. Foi criado em 1964 e, desde então, passou por várias reformas. Hoje, conforme prevê a Lei nº 10.832/2003, 10% da receita líquida do Salário-Educação vai para o FNDE, sendo 90% distribuídos automaticamente entre os três entes, na proporção de um terço para o Governo Federal e dois terços para os governos estaduais e municipais. Os dois terços são repartidos por número de alunos matriculados, com o objetivo de financiar programas, projetos e ações de Educação (art. 212, §6º da Constituição Federal).

Fonte: (de Castro, 2011<sup>[5]</sup>), *Financiamento da Educação Pública no Brasil: Evolução dos Gastos*, [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8437/1/Financiamento%20da%20educa%20c3%a7%20c3%a3o%20p%20c3%bablica%20no%20Brasil\\_evolu%20c3%a7%20c3%a3o%20dos%20gastos.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8437/1/Financiamento%20da%20educa%20c3%a7%20c3%a3o%20p%20c3%bablica%20no%20Brasil_evolu%20c3%a7%20c3%a3o%20dos%20gastos.pdf) (acesso em 15 de janeiro de 2021).

## O Fundeb é fundamental para diminuir as grandes disparidades no financiamento educacional entre os entes federados

A estrutura de governança descentralizada do Brasil, conjugada às grandes disparidades regionais do País (discutidas no Capítulo 1), está associada a grandes diferenças de gastos entre os Estados e dentro deles. A Figura 4.2 mostra como os Estados (e os Municípios) mais ricos – a maioria deles localizados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste – conseguem investir mais por aluno. As desigualdades nos gastos foram reduzidas significativamente desde a introdução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o Fundef, que foi posteriormente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb (MEC, 2018<sub>[6]</sub>). Algumas estimativas sugerem que, sem o Fun-

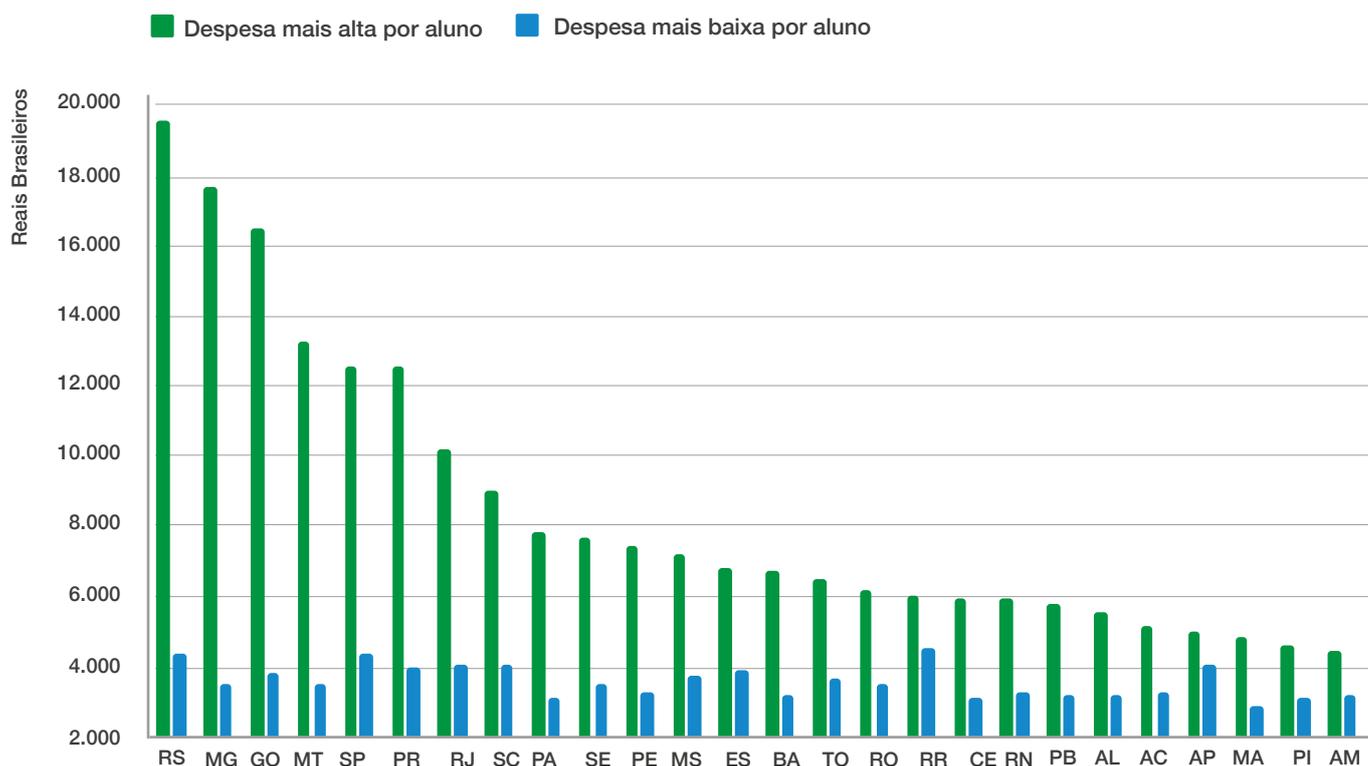
deb<sup>25</sup>, as disparidades nos gastos por aluno entre os Municípios seriam de até 10.000%, em comparação com 564%, com o Fundeb (Todos Pela Educação, 2018<sub>[7]</sub>)<sup>26</sup>.

25 O Fundeb foi criado em 2007, substituindo o Fundef, que cobria apenas o Ensino Fundamental (CINE 1 e 2). Em 2020, a vigência do Fundeb foi renovada e ele passou a ser uma característica permanente do sistema de financiamento da Educação no Brasil. Além disso, espera-se que mudanças em seu funcionamento ajudem a reduzir ainda mais as disparidades.

26 Essas estimativas levam em consideração o funcionamento do Fundeb antes das alterações de 2020, que devem reduzir ainda mais as disparidades regionais no futuro.

**Figura 4.2** Gasto público por aluno, por Estado - 2015

Taxas mais altas e mais baixas de gastos públicos municipais por aluno, em cada Estado, em reais (BRL)



**Observação:** o Distrito Federal não está incluído no gráfico. Abreviações dos Estados brasileiros: AC=Acre; AL=Alagoas; AP=Amapá; AM=Amazonas; BA=Bahia; CE=Ceará; ES=Espírito Santo; GO=Goiás; MA=Maranhão; MT=Mato Grosso; MS=Mato Grosso do Sul; MG=Minas Gerais; PA=Pará; PB=Paraíba; PR=Paraná; PE=Pernambuco; PI=Piauí; RJ=Rio de Janeiro; RN=Rio Grande do Norte; RS=Rio Grande do Sul; RO=Rondônia; RR=Roraima; SC=Santa Catarina; SP=São Paulo; SE=Sergipe; TO=Tocantins.

Fonte: adaptado de (Todos Pela Educação, 2018<sup>[7]</sup>), *Propostas para Aprimoramento nos Mecanismos de Financiamento da Educação Básica*, <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/258.pdf> (acesso em 15 de setembro de 2020).

Sendo o principal mecanismo de financiamento da Educação Básica (Ensino Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), o Fundeb exige que cada Estado e Município contribua com 20% da receita que recebem de determinados impostos<sup>27</sup>, contribuições e transferências para um fundo de Educação administrado pelo Estado. O Governo Federal então complementa esse fundo para os Estados que não atingiram o nível nacional mínimo estabelecido de financiamento por aluno (limite nacional calculado anualmente pela União). Esse mecanismo de financiamento e redistribuição permite que os Estados e os Municípios mais ricos continuem gastando mais do que o limite mínimo em suas redes de ensino, ao mesmo tempo em que fornece um apoio financeiro importante às redes de regiões mais pobres que, não fosse por esse sistema, teriam recursos mais limitados. Estimativas sugerem que, em mais de nove entre dez municípios brasileiros, os recursos do Fundeb representaram mais da metade do valor total investido em Educação (Editora Moderna, Todos Pela Educação, 2020<sub>[8]</sub>). As mudanças no Fundeb, trazidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020, devem reduzir ainda mais as disparidades regionais e oferecer maior apoio aos Estados e aos Municípios mais pobres (Todos Pela Educação, 2020<sub>[9]</sub>; OCDE, a ser publicado<sub>[10]</sub>).

## Os mecanismos de alocação de recursos para as escolas variam ao redor do País

Alguns Estados e Municípios brasileiros alocam recursos para as escolas por meio de uma fórmula de financiamento baseada no número de alunos matriculados. Embora os detalhes de cada fórmula de financiamento variem em todo o País, pesquisas da OCDE descobriram que modelos simples de financiamento per capita – que não refletem variações nos tipos de escola e populações – fornecem pouco incentivo financeiro para elevar a inclusão e os resultados de aprendizagem (OCDE, 2017<sub>[11]</sub>). Por exemplo, os sistemas de alocação que se concentram estritamente nos números totais (por exemplo, total de alunos matriculados) podem fazer com que as escolas deixem de tentar reduzir a taxa de reprovação ou canalizar recursos para ajudar os alunos mais vulneráveis a concluírem os estudos. As escolas podem buscar equidade e melhorias independentemente dos incentivos, mas pode ser interessante alinhar as alocações financeiras com os objetivos das políticas (OCDE, 2017<sub>[11]</sub>). Um exemplo notável na esfera federal é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em que as escolas podem solicitar recursos adicionais do Governo Federal para apoiar melhorias na infraestrutura física

27 As receitas do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) ou do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) não são consideradas no Fundeb.

e pedagógica. O Ministério da Educação (MEC) está, atualmente, implementando o programa “Tempo de Aprender”, que oferecerá incentivos financeiros, com base em desempenho, a professores e gestores escolares que promoverem melhorias nos resultados de aprendizagem dos alunos, de acordo com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) (MEC, s.d.<sup>[12]</sup>).

Alguns Estados e Municípios já estão buscando abordagens inovadoras para esses desafios. Por exemplo, em Sobral, no Estado do Ceará, as escolas de melhor desempenho são recompensadas com recursos financeiros adicionais. Esses recursos são utilizados para a contratação de professores e especialistas para atuar nas escolas com maiores necessidades. Assim, as escolas de alto desempenho ganham com o status proveniente da recompensa, enquanto as escolas de baixo desempenho recebem ganhos mais diretos por contarem com mais profissionais qualificados (Schleicher, 2019<sup>[13]</sup>). No entanto, nem todos os entes federados brasileiros possuem mecanismos que estimulem a melhoria escolar e altos níveis de desempenho.

### 4.3 RECURSOS FINANCEIROS

#### O governo brasileiro gasta grande parte da renda nacional com a Educação

O governo brasileiro gasta boa parte da renda nacional com a Educação. Em 2017, os gastos públicos com instituições de ensino básico e superior representaram 5,1% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, em comparação com 4,3% nos países da América Latina e 4% nos países da OCDE<sup>28</sup> (ver Figura 4.3). O Plano Nacional de Educação (PNE) inclui a meta de que o investimento do governo na Educação Pública atinja 10% do PIB até 2024 (Ministério da Educação, 2014<sup>[14]</sup>). Conforme mencionado anteriormente, a Constituição Federal determina níveis mínimos de gastos com Educação por parte dos Estados e Municípios. Até 2017, o Governo Federal também era obrigado a investir, pelo menos, 18% de sua renda em Educação. Embora esses tipos de metas e exigências financeiras tenham ajudado a aumentar os níveis de investimento na Educação e em outros setores sociais, o foco do País nas metas de gastos, independentemente do que eles devem proporcionar em termos de resultados de aprendizagem, pode estar contribuindo para uma ineficiência nos recursos.

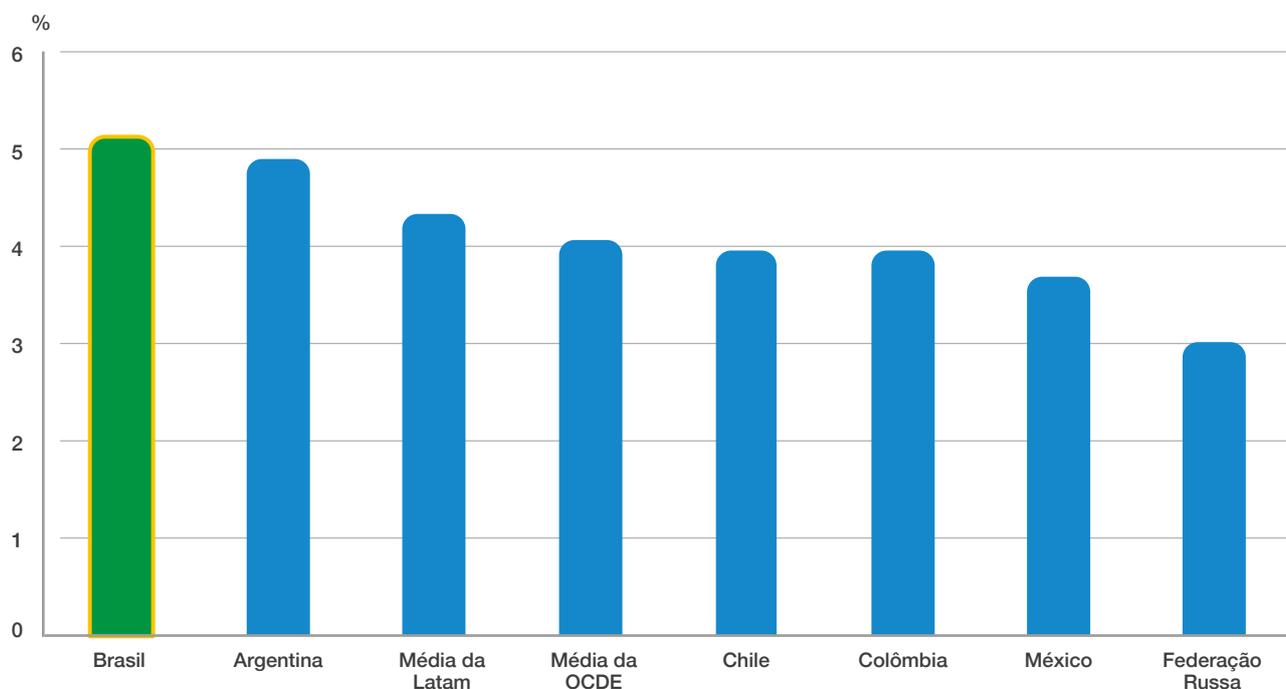
---

28 Os dados referem-se, exclusivamente, a gastos públicos em Educação e não refletem gastos privados ou públicos em programas de apoio a estudantes do Ensino Superior (que seria o caso dos subsídios institucionais). Conforme discutido nos Capítulos 1 e 2, pelo menos 20% dos alunos brasileiros, no ensino obrigatório, e 75% dos alunos, no Ensino Superior, estão matriculados em instituições privadas, e muitos deles recebem assistência para arcar com as mensalidades. Se essas despesas fossem contabilizadas, esses números seriam ainda maiores.

Entre 2000 e 2015, a parcela dos gastos públicos com o Ensino Fundamental ao Ensino Superior, como porcentagem do gasto total do governo, cresceu de 9,1% para 14,3% (OCDE, s.d.<sub>[15]</sub>). Após um intenso debate no contexto de uma crise econômica, foi aprovada uma emenda constitucional de 2016, limitando os gastos não decorrentes de juros em todo

o setor público. Além disso, foi estabelecido um piso para investimentos em Educação<sup>29</sup> e Saúde – equivalente aos níveis de 2017, indexados à inflação, o que deverá estabilizar os gastos no setor nos próximos anos (ver Quadro 4.1). Considerando a evolução demográfica, o valor real das despesas com Educação por aluno provavelmente aumentará.

**Figura 4.3** Gastos do governo com instituições educacionais (do Ensino Fundamental ao Ensino Superior), como porcentagem do PIB - 2017



**Observações:** neste indicador (C.2.2 do EAG, ver abaixo), os dados referem-se aos gastos do governo com instituições públicas e privadas. Os dados do Brasil, entretanto, referem-se apenas a gastos do governo com instituições públicas. Os países foram ordenados a partir do nível de gasto mais alto para o mais baixo.

Fonte: (OCDE, s.d.<sub>[15]</sub>), *Education and Training/Education at a Glance [Educação e Formação/Panorama da Educação]*, <https://stats.oecd.org/> (acesso em 26 de novembro de 2020).

29 Esse valor não leva em consideração os gastos incluídos no Fundeb.

### QUADRO 4.1 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016

Em 2016, o governo brasileiro introduziu uma emenda constitucional (também conhecida como EC 95 ou “teto de gastos”), que impôs limites aos gastos públicos principais de todos os poderes, excluindo o pagamento de juros. A emenda visava controlar o gasto público real, que cresceu significativamente nas últimas duas décadas, principalmente devido às regras de gastos obrigatórios, e, assim, garantir a sustentabilidade das contas públicas diante do elevado endividamento público.

Esse teto de gastos pretendia forçar uma discussão política sobre as regras e programas do governo, com vistas a melhorar a eficiência dos investimentos. Até agora, não conseguiu gerar o impulso político esperado que conduziu a uma reforma. No entanto, melhorou a confiança do mercado, levando a taxas de juros mais baixas e ajudando a reduzir o pagamento de juros do Brasil, que eram historicamente muito altos, ultrapassando, inclusive, os gastos públicos com Educação. Isso, por sua vez, ajudou a reduzir os custos de financiamento em toda a economia.

No futuro, e tendo como pano de fundo a crise da Covid-19, haverá uma necessidade crescente de abordar as inflexibilidades orçamentárias e revisar os gastos para mudar as prioridades tanto na Educação e – mais ainda – entre a Educação e outras funções governamentais.

**O setor de Educação: garantias e mecanismos integrados de execução trazem proteção, mas também podem limitar aumentos nos gastos**

A alteração do teto não inclui a contribuição do Governo Federal para o Fundeb e protege o valor real corrente de outras despesas com Educação até 2036, por meio de um piso de gastos específicos para Educação equivalente aos níveis de

2017, ajustados pela inflação. Considerando a evolução demográfica, isso implica um aumento real nos gastos por aluno, mas pode ser necessário aumentar ainda mais o investimento em Educação. A meta 20 do PNE, por exemplo, busca expandir o investimento na Educação Pública para, pelo menos, 10% do PIB até 2024. No entanto, o teto dos gastos implica que, para financiar um aumento nos investimentos na Educação para além do piso salarial (reajustado de acordo com a inflação), seria necessário fazer cortes em outros lugares, em vez de aumentar os impostos. Há um crescente reconhecimento de que o País tem espaço significativo para reduzir as despesas atuais sem prejuízo para objetivos legítimos, por exemplo, nas áreas de subsídios e despesas com folha de pagamento pública, conforme discutido no *Relatório Econômico OCDE*, de 2020, sobre o Brasil. Dito isso, construir o consenso político necessário para efetuar cortes nas despesas será um processo desafiador e, até que seja alcançado, as dificuldades fiscais provavelmente impedirão mais investimentos na Educação Pública, conforme estabelecido pelo PNE, ameaçando o cumprimento de objetivos e estratégias.

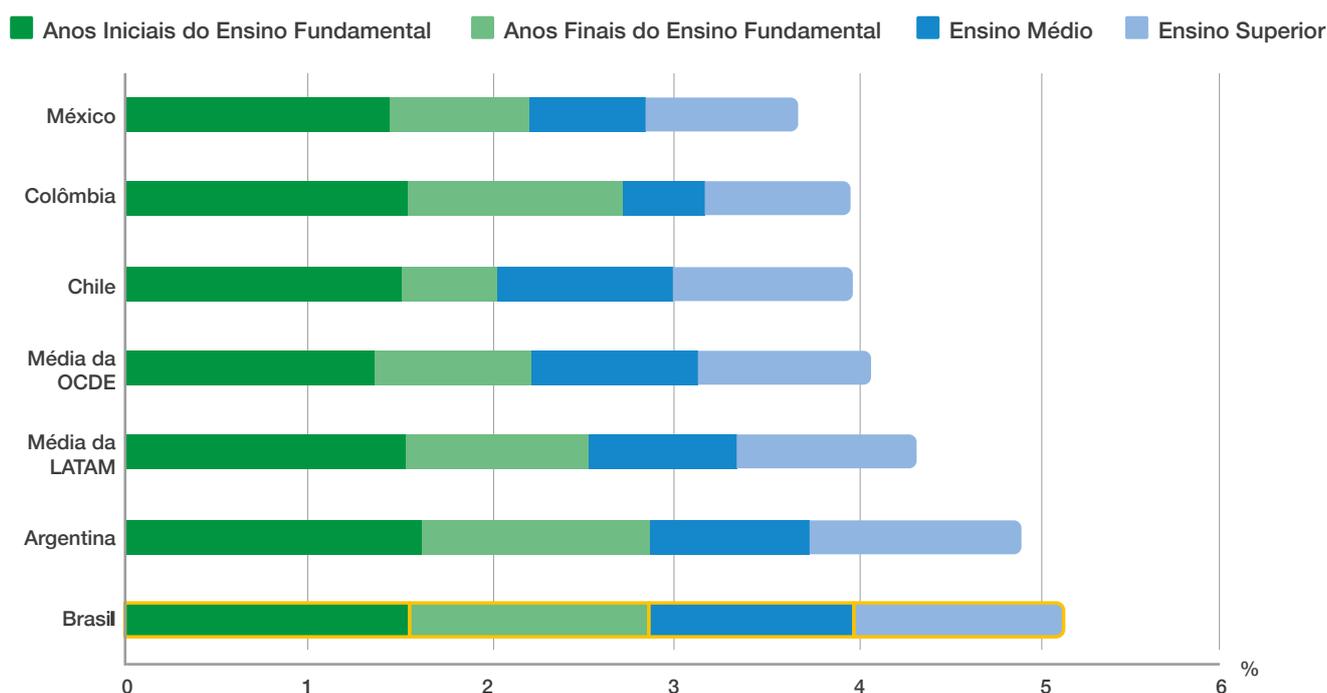
Fonte: (Senado Federal, 2016<sub>[16]</sub>), *Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos*, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos> (acesso em 10 de setembro de 2020); (Amaral, 2017<sub>[17]</sub>), *Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?*, <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782017227145>; (Agência Brasil, 2016<sub>[18]</sub>), *Relator da ONU diz que PEC do Teto terá impacto “severo” nos mais pobres*, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/relator-da-onu-diz-que-pec-do-teto-tera-impacto-severo-e-recomenda-debate> (acesso em 10 de setembro de 2020); (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>) *OECD Economic Surveys: Brazil 2020 [Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2020]*, <https://doi.org/10.1787/250240ad-en>.

## A distribuição setorial dos gastos com Educação, no Brasil, é semelhante à de muitos países

A alocação dos gastos públicos, no Brasil, em diferentes níveis de ensino, é semelhante a outros países (ver Figura 4.4). A maior parcela das despesas vai para os Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental, os dois maiores setores do

sistema educacional. Os dados nacionais revelam que, entre 2000 e 2015, os gastos em todos os setores da Educação cresceram (ver Figura 4.5), mas o crescimento concentrou-se no Ensino Infantil (de 0,4% para 0,7% do PIB), Ensino Médio (0,6% para 1,1%) e Ensino Superior (0,9% para 1,3%). Essas tendências de gastos refletem as prioridades políticas da época e o aumento das matrículas nesses níveis de ensino (ver Capítulo 2).

**Figura 4.4** Gastos do governo por nível de ensino, como porcentagem do PIB - 2017



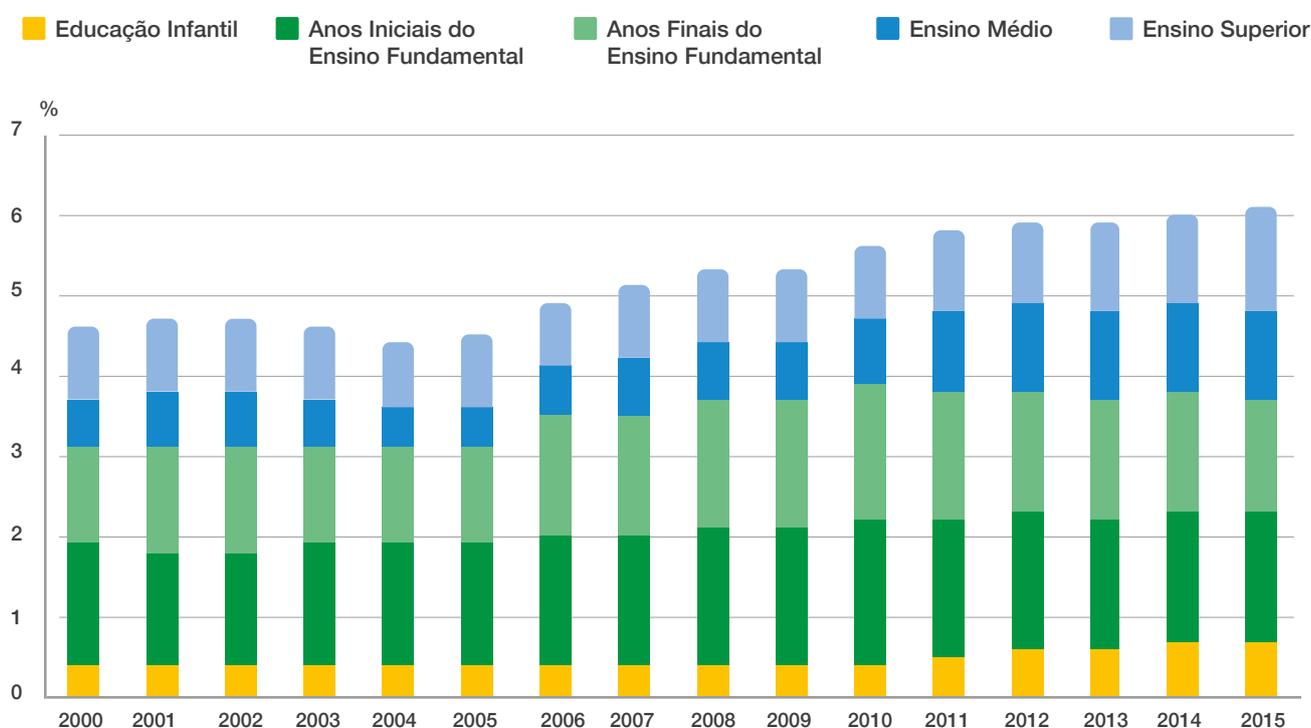
**Observações:** contabiliza apenas despesas diretas. Não há dados disponíveis sobre a Educação Infantil. Neste indicador, os dados referem-se aos gastos do governo com instituições públicas e privadas. Os dados do Brasil, entretanto, referem-se apenas a gastos do governo com instituições públicas. Os países foram ordenados do menor para o maior gasto total em Educação.

Fonte: (OCDE, s.d.<sub>[15]</sub>), *Education and Training/Education at a Glance [Educação e Formação/Panorama da Educação]*, <https://stats.oecd.org/> (acesso em 26 de novembro de 2020).

Apesar de dois anos de Pré-escola serem obrigatórios no Brasil, os gastos com Educação Infantil continuam relativamente baixos em comparação com outros setores, como o Ensino Superior, que não é obrigatório e atende a uma parcela muito menor de alunos (ver abaixo). Para ex-

pandir ainda mais o acesso à Educação Infantil – e, em particular, a alunos desfavorecidos, para ajudar a diminuir a desigualdade, conforme recomendado pela OCDE (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>) –, será necessário aumentar os investimentos nessa etapa da escolarização.

**Figura 4.5** Porcentagem estimada do investimento público total em Educação, por nível de ensino, em relação ao PIB - 2000-2015



Fonte: (Inep, 2020<sub>[19]</sub>), *Indicadores Financeiros Educacionais*, <http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais> (acesso em 1º de julho de 2020).

### Os gastos por aluno com a Educação obrigatória têm aumentado, mas ainda ficam atrás da maioria dos países da OCDE

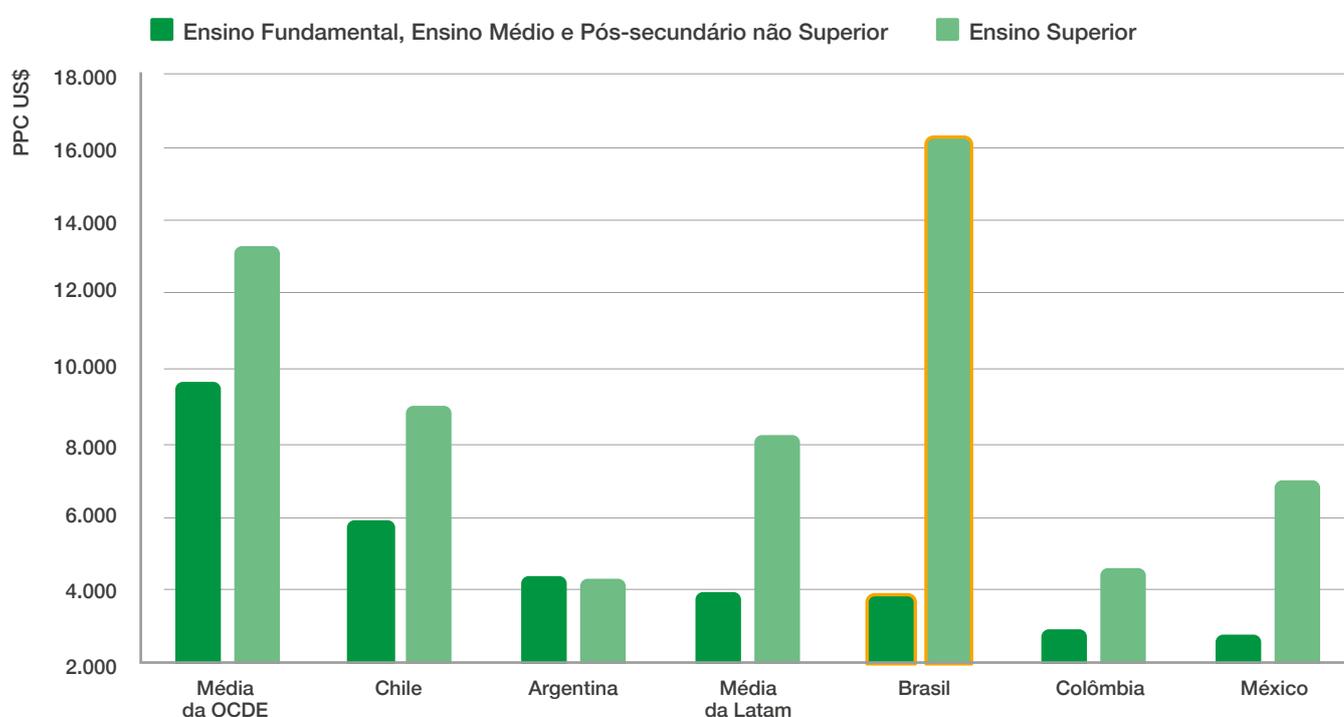
Até recentemente, no Brasil, o gasto geral

com Educação vinha aumentando, tanto como parcela do PIB quanto como gasto público total. Essa tendência, combinada com mudanças demográficas (discutidas no Capítulo 1), contribuiu para um aumento estimado de 10% nos gastos por aluno – como porcentagem do PIB per

capita – nas escolas públicas de Ensino Fundamental, entre 2002 e 2014 (Banco Mundial, 2017<sup>[20]</sup>). No entanto, embora o gasto por aluno na Educação obrigatória (excluindo o Ensino Infantil) seja seme-

lhante ao de outros países da Latam, ele permanece inferior à média da OCDE (ver Figura 4.6). Isso reflete o fato de que o PIB per capita do Brasil é menor do que o dos países da OCDE, em média.

**Figura 4.6** Gastos diretos do governo em instituições educacionais públicas por aluno equivalente em tempo integral, em paridade do poder de compra em dólares americanos (PPC US\$), por nível de ensino - 2017



**Observação:** os países foram ordenados a partir do maior para o menor gasto por aluno nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

Fonte: (OCDE, s.d.<sup>[15]</sup>), *Education and Training/Education at a Glance [Educação e Formação/Panorama da Educação]*, <https://stats.oecd.org/> (acesso em 26 de novembro de 2020).

As evidências da OCDE sugerem que, sem aumentos adicionais no financiamento, será mais difícil para o Brasil melhorar os resultados educacionais. Isso corrobora a importância de proteger os níveis existentes de investimento em Educação do País, especialmente em tempos de crise econômica.

### Há espaço para elevar a eficiência nas despesas e alocação de recursos

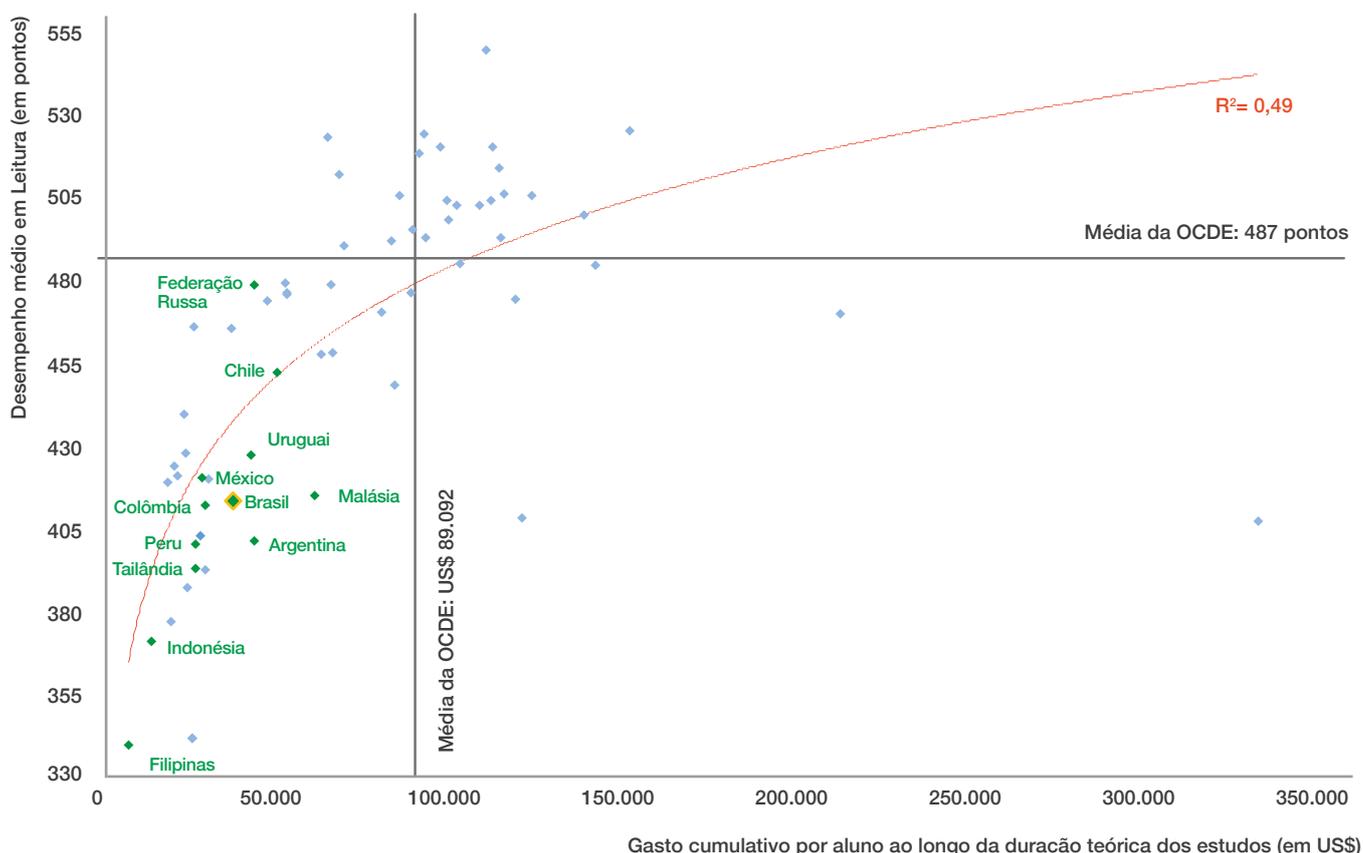
Apesar dos aumentos nos gastos com Educação ao longo dos anos, o Brasil tem apresentado apenas avanços limitados nas avaliações nacionais e internacionais (ver Capítulo 3), sugerindo que há maneiras de obter melhores resultados com os recursos que já estão disponíveis. O México, por exemplo, obtém pontuações mais altas em Leitura, no Pisa, do que o Brasil, com um nível mais baixo de investimento educacional (ver Figura 4.7). Até mesmo alguns entes federados do País são capazes de atingir pontuações relativamente altas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), apesar dos baixos níveis de gastos (Banco Mundial, 2017<sub>[20]</sub>). Foi o caso do Município de Mucambo, no Ceará, na região Nordeste, que obteve uma das maiores pontuações do País no Ideb, em 2019 (9,4, nos Anos Iniciais), apesar de ter um orçamento inferior a R\$ 4.500 (2015) (Saldaña e Palhares, 2020<sub>[21]</sub>).

Essa é uma consideração importante, pois o Brasil pode não ser capaz de au-

mentar os gastos por aluno de maneira significativa no curto ou médio prazo. Políticas com o intuito de introduzir maior responsabilização pelos resultados e o uso de evidências para subsidiar as discussões sobre escolhas que devem ser feitas (por exemplo, financiar turmas menores versus formação de professores ou recursos digitais/de aprendizagem) podem levar a uma maior eficiência nos recursos investidos em Educação. A decisão de usar as verbas do Fundeb para gerar bons resultados na aprendizagem, no acesso e na equidade é uma medida positiva, embora os detalhes de como isso seria feito ainda não tenham sido revelados. O Quadro 4.2 descreve vários fatores no sistema brasileiro que aumentam os níveis de gastos por aluno e que, se solucionados, poderiam levar a gastos mais eficientes.

**Figura 4.7** Desempenho médio, em Leitura, e gastos com Educação - Pisa 2018

Desempenho médio, em Leitura, no Pisa 2018 (em pontos), e gasto cumulativo por aluno ao longo da duração teórica dos estudos, em US\$



**Observação:** não foram apresentados, no gráfico, os nomes dos países que participaram do Pisa 2018, mas que não fazem parte do grupo de países de referência selecionados para este relatório. Para ver o gráfico completo, consulte a figura I.4.4 do Pisa 2018 - Volume I. Link abaixo.

Fonte: adaptado de (OCDE, 2019<sup>[22]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do [Resultados do Pisa 2018 (Volume I): O que os estudantes sabem e conseguem fazer]*, <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>.

#### QUADRO 4.2 A REPROVAÇÃO E A EVASÃO ESCOLAR AUMENTAM O CUSTO DA EDUCAÇÃO POR ALUNO

O custo médio de formar uma criança desde a idade de entrada na escola até a conclusão do Ensino Médio (ou Anos Finais do Ensino Fundamental) é mais alto, no Brasil, por três motivos:

- **A reprovação atrasa a conclusão:** conforme descrito no Capítulo 2, a reprovação é algo muito comum no Brasil. Como consequência, nos Anos Finais do Ensino Fundamental, mais de 20% dos meninos e mais de 10% das meninas são, pelo menos, dois anos mais velhos do que a idade padrão para seu ano escolar, bem acima da média da Latam e mais de quatro vezes superior aos países da OCDE. Um aluno que conclui a Educação Básica, no Brasil, terá passado um tempo comparativamente longo no sistema educacional e, portanto, consumido mais recursos do que se tivesse progredido sem problemas pela escolarização;
- **A evasão gera desperdícios:** o desperdício de os alunos não concluírem os estudos não constitui apenas um custo humano, mas também econômico, uma vez que os recursos investidos terão sido consumidos pela formação dos alu-

nos que acabam por evadir. Conforme descrito no Capítulo 2, em 2018, a taxa de conclusão do Ensino Médio no Brasil, de 67%, é semelhante à média da Latam, que é de 64%, mas menor do que países como Chile e Peru (86%);

- **Os alunos do Ensino Superior, muitas vezes, não se formam no tempo correto:** conforme discutido no Capítulo 2, apenas um terço dos alunos de Bacharelado obtém seus diplomas dentro do intervalo de tempo esperado de quatro ou cinco anos. Isso não apenas atrasa sua entrada no mercado de trabalho e, portanto, gera um custo de oportunidade em termos de perda de salários e produção, mas também pode aumentar diretamente os gastos públicos e privados.

Fonte: (Unesco-UIS, s.d.<sup>[23]</sup>), *UIS dataset [Dados da UIS]*, <http://data.uis.unesco.org/> (acesso em 17 de novembro de 2020); (OCDE, 2019<sup>[24]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

### Na Educação Superior, os gastos por aluno são mais elevados do que na média dos países da OCDE, levantando questões sobre eficiência e equidade

Apesar de o gasto público por aluno do Brasil na Educação obrigatória ter sido significativamente menor do que nos países da OCDE em 2017, o gasto por aluno do Ensino Superior (PPC US\$ 16.232) foi maior do que a média da OCDE (PPC US\$ 13.342) e bem acima da maioria dos países da Latam (ver Figura 4.6). No entanto, as comparações internacionais precisam considerar duas particularidades do

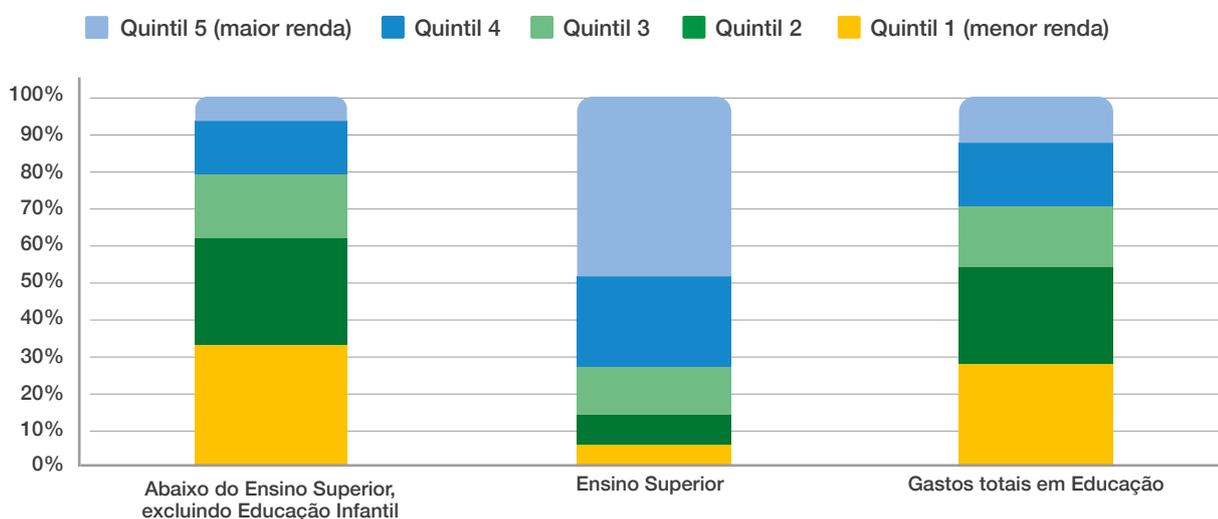
contexto brasileiro. Em primeiro lugar, esses dados referem-se, exclusivamente, a gastos públicos por aluno em instituições públicas, uma vez que as instituições privadas não recebem subsídios públicos diretos. Os números refletem, portanto, níveis de gastos que afetam menos de 25% dos estudantes brasileiros. Em segundo lugar, os dados também incluem despesas com pesquisa e desenvolvimento, que, ao contrário de muitos países da OCDE, estão concentradas em instituições públicas de Ensino Superior. Assim, é provável que parte dos gastos brasileiros por aluno no nível superior esteja relacionada a outras atividades das universidades (por exemplo, pesquisa) que não

beneficiam os alunos diretamente.

As grandes diferenças entre as despesas por aluno no ensino obrigatório e no Ensino Superior levantam importantes questões acerca de eficiência e equidade. Conforme discutido nos Capítulos 1 e 2, os alunos de origens mais ricas têm maior probabilidade de progredir para níveis mais avançados de formação e têm mais condições de ingressar em instituições públicas de Ensino Superior totalmente subsidiadas (ver Tabela 2.1, no Capítulo 2). Ou seja, quase metade do financiamento do Ensino Superior vai para indivíduos do quintil de renda mais alto e menos de 10% beneficia aqueles do quintil de renda mais baixo (ver Fi-

gura 4.8). A Lei de Cotas de 2012 (ver Quadro 2.6, no Capítulo 2), que impõe cotas às universidades federais para alunos de origens mais vulneráveis, pode ajudar a resolver essas disparidades até certo ponto. Porém, os alunos de contextos desfavorecidos só poderão fazer uso eficiente das oportunidades de Educação Superior se tiverem recebido um sólido Ensino Fundamental e Ensino Médio. Conclui-se que, para que haja avanços no conhecimento e nas habilidades da juventude brasileira, seria mais econômico e equitativo para o governo brasileiro priorizar os investimentos nos primeiros anos de escolaridade, onde os recursos podem beneficiar mais diretamente os alunos socialmente mais vulneráveis.

**Figura 4.8** Porcentagem do gasto público direcionado a cada quintil de renda per capita, por nível de ensino - 2015



**Observação:** estimativas do Banco Mundial baseadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE.

Fonte: (Banco Mundial, 2017<sub>[20]</sub>), *A Fair Adjustment: Analysis of the efficiency and equity of public spending in Brazil [Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade dos Gastos Públicos no Brasil]*, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/643471520429223428/volume-1-overview> (acesso em 1º de setembro de 2020).

### Apesar da existência de ferramentas que apoiam a transparência e a prestação de contas, a corrupção generalizada prejudica a qualidade da Educação e é onerosa para o sistema

Os recursos financeiros da Educação podem ser mal utilizados ou se tornarem alvo de corrupção (Unesco, 2000<sup>[25]</sup>; Hallak e Poisson, 2007<sup>[26]</sup>). A Educação não é apenas um grande elemento dos gastos públicos, mas é também delegada a várias autoridades locais, às vezes com mecanismos de transparência e responsabilidade financeira limitados ou inadequados (Burns e Köster, 2016<sup>[27]</sup>; OCDE, 2018<sup>[28]</sup>).

No Brasil, existem diversas ferramentas e processos que registram e divulgam informações sobre o planejamento, a alocação e a execução do financiamento público da Educação. Estão incluídos o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), do FNDE. No entanto, relatórios da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União revelam que a Educação continua sendo alvo frequente de corrupção, com cerca de 60% dos casos de corrupção no País vinculados aos setores de Educação e Saúde (Ferraz, Finan e Moreira, 2008<sup>[29]</sup>; 2012<sup>[30]</sup>). A corrupção na Educação pode se manifestar de várias formas, como apropriação indébita de fundos para vantagem pessoal, fraude em licitações ou favorecimento em cargos públicos. No Brasil, a corrupção varia de escândalos amplamente

divulgados envolvendo políticos conhecidos a esquemas de pequena escala na nomeação de gestores escolares.

Além de desperdiçar recursos públicos, a corrupção afeta a qualidade do ensino e da aprendizagem (Ferraz, Finan e Moreira, 2012<sup>[30]</sup>). O desvio de verbas escolares prejudica a infraestrutura e o material educacional da escola e impacta o fornecimento de merenda escolar e a formação de professores. Atrasos ou cortes nos salários também podem diminuir a motivação dos professores e impactar o funcionamento da escola.

Uma pesquisa nacional revelou que a corrupção é maior em Municípios com menores níveis de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com acesso mais restrito à informação ou que recebem alta proporção de recursos federais em relação ao seu próprio orçamento. Desde o início dos anos 2000, o Brasil vem introduzindo medidas para monitorar e prevenir a corrupção, incluindo auditoria fiscal regular e aleatória, bem como plataformas para disponibilizar informações sobre os salários dos servidores públicos. No entanto, conforme discutido no Capítulo 1, existem preocupações de que as ameaças à independência e à capacidade das autoridades anticorrupção prejudiquem os esforços do País no combate à corrupção. Não é apenas importante que o Brasil evite retroceder no progresso alcançado; as mudanças no Fundeb são uma oportunidade para fortalecer a supervisão e a integridade do setor público na Educação (Campos e Castelar, 2014<sup>[31]</sup>; Ferraz e Finan, 2011<sup>[32]</sup>; Albuquerque e Ramos, 2006<sup>[33]</sup>).

### QUADRO 4.3 ESFORÇOS ANTICORRUPÇÃO DA OCDE: INICIATIVA *CLEANGOVBIZ* E O *TOOLKIT*

#### A iniciativa *CleanGovBiz*

A OCDE tem uma longa história no auxílio a governos no combate à corrupção e desenvolveu a iniciativa *CleanGovBiz* respaldada pela Declaração de Idoneidade, Integridade e Transparência na Condução de Negócios e Finanças (Declaração PIT, na sigla em inglês), que foi adotada pelos países da OCDE, Brasil e Federação Russa na Reunião Ministerial da OCDE, em 2010, presidida pela Itália. A iniciativa *CleanGovBiz* ajuda os governos a combater a corrupção e a unir-se à sociedade civil e ao setor privado para esse fim.

#### O *CleanGovBiz Toolkit*

Usando uma abordagem sistemática, o *CleanGovBiz Toolkit for Integrity* é um conjunto de ferramentas anticorrupção reunidas todas num mesmo local. Ele reúne não apenas todas as ferramentas da OCDE, mas também as das outras organizações mais importantes envolvidas na luta contra a corrupção: a Organização das Nações Unidas, o Banco Mundial, o Grupo de Ação Financeira Internacional, a Transparência Internacional, a Iniciativa pela Transparência nas Indústrias Extrativistas e o Fórum Econômico Mundial. Cada uma dessas organizações tem conhecimentos valiosos em áreas específicas e ajudam a tornar a *CleanGovBiz* uma iniciativa verdadeiramente abrangente e inclusiva. Em particular, o *Toolkit* contém informa-

ções que podem ajudar os Estados a implementar algumas disposições da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

O *Toolkit* cobre quatro elementos principais:

- **Governança saudável:** implementar sistemas saudáveis de leis, normas e instituições para garantir o funcionamento dos mercados e boa governança. Esses sistemas bem formulados satisfazem as necessidades dos cidadãos e consumidores e, portanto, restringem os incentivos à corrupção;
- **Prevenção eficaz:** prevenção eficaz por meio do estabelecimento de medidas de proteção, regulamentos de integridade e análise em áreas de risco de corrupção;
- **Detecção precisa:** sistemas fortes de detecção para identificar e prevenir a corrupção;
- **Mecanismos de punição robustos:** mecanismos de punição e recuperação para garantir que a corrupção não valha a pena.

Fonte: (OCDE, s.d.<sup>[34]</sup>), *Boosting Integrity, Fighting Corruption [Alavancar a Integridade, Combater a Corrupção]*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/50350066.pdf> (acesso em 9 de dezembro de 2020).

### 4.4 RECURSOS MATERIAIS E HUMANOS

#### Relativamente poucos diretores reclamam da falta de professores, apesar da alta proporção de alunos por professor

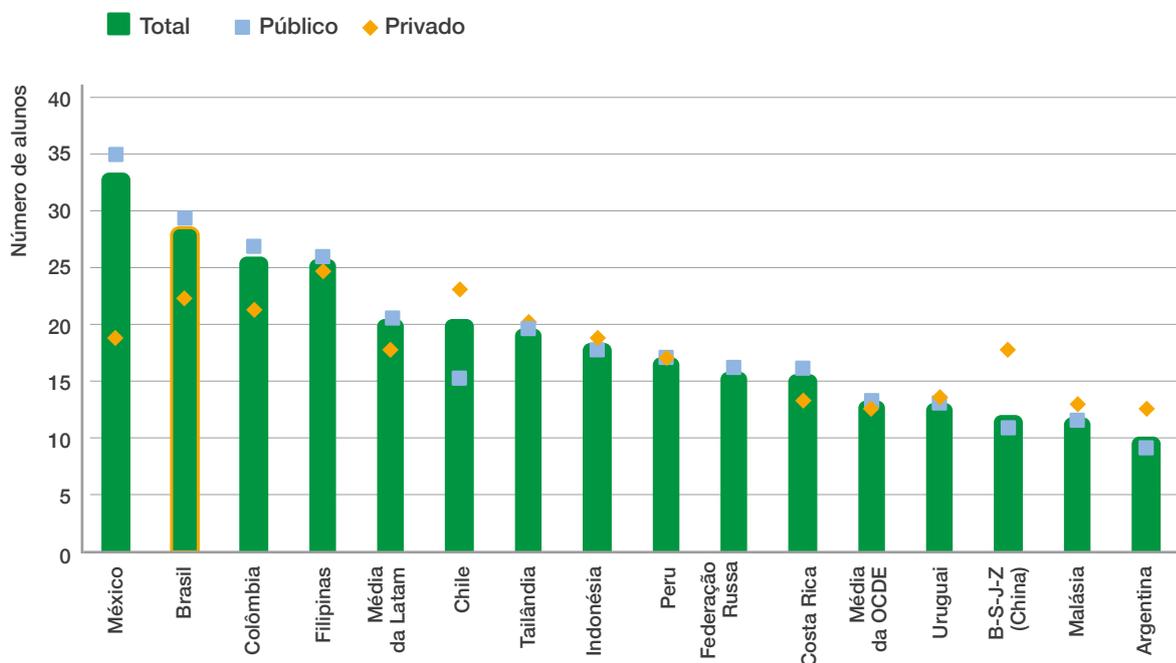
Os professores são o principal recurso de aprendizagem e são discutidos em profundidade no Capítulo 5. As evidências sobre o impacto da proporção de alunos por professor (e tamanho das turmas) sobre os resultados de aprendizagem são mistas. Por exemplo, um estudo da Argentina, no qual mais professores foram contratados entre 2000 e 2012 e a proporção de alunos por professor caiu acentuadamente, não relata nenhum impacto nos resultados de aprendizagem (de Hoyos, Holland e Troiano, 2015<sup>[35]</sup>). Por outro lado, em uma intervenção mais direcionada no Quênia, um experimento aleatório controlado mostrou que professores contratados localmente e introduzidos nas escolas para reduzir a superlotação melhoraram significativamente os resultados de aprendizagem (Duflo, Dupas e Kremer, 2014<sup>[36]</sup>). Uma conclusão simples seria que o valor de se ter um corpo docente adicional depende muito de suas qualidades e de como esses profissionais são alocados.

No Brasil, a proporção de alunos de 15

anos por professor em escolas públicas era de 29,5, mais do que o dobro do nível dos países da OCDE (13) e bem acima da média da Latam, que é de 20 (ver Figura 4.9). Embora seja menor em escolas privadas, onde a proporção de alunos por professor é de 22, ela permanece muito maior do que em países de referência. Essas proporções são médias nacionais e podem mascarar diferenças significativas, dependendo da localização da escola (ou seja, urbana ou rural, estadual) e do nível de recursos. Por exemplo, a proporção de alunos por professor em escolas públicas e particulares em áreas rurais é de 24,5, em comparação com uma proporção de 28 em áreas urbanas. Entre os países da OCDE, a diferença é ligeiramente menor, de 12,5 e 13,5, respectivamente. Entre os Estados, também existem disparidades importantes. No Rio Grande do Sul, nos Anos Finais do Ensino Fundamental, a relação aluno-professor média é de 21, a menor do País, enquanto Alagoas, no Nordeste, tem uma relação de 32, a maior do Brasil (Inep, 2020<sup>[37]</sup>).

**Figura 4.9** Proporção de alunos por professor nos setores público e privado - Pisa 2018

Número médio de alunos de 15 anos por professor, com base nos relatos dos diretores



**Observações:** não há dados disponíveis a respeito de escolas particulares na Federação Russa. Os países foram ordenados da maior para a menor proporção de alunos por professor.

Fonte: (OCDE, 2020<sup>[38]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools [Resultados do Pisa 2018 (Volume V): Políticas Eficazes, Escolas Bem-sucedidas]*, <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>.

O questionário sobre o contexto escolar do Pisa pediu aos diretores que indicassem a disponibilidade de recursos em suas escolas. Esses dados precisam ser interpretados com cautela, pois revelam tanto as expectativas como os níveis reais de recursos. Quando se consideram apenas as escolas públicas, relativamente poucos diretores brasileiros pare-

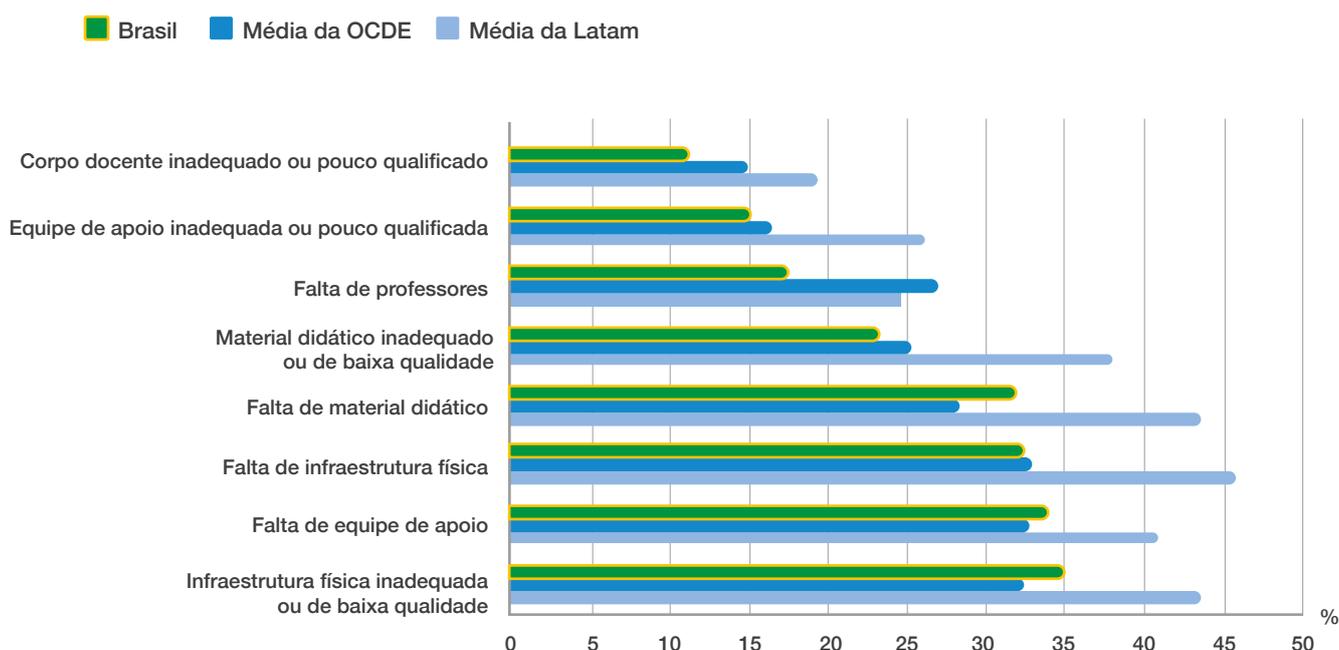
cem preocupados com a falta de corpo docente ou com a qualidade dos professores — uma descoberta surpreendente, dada a proporção relativamente alta de alunos por professor no País. Por exemplo, apenas 21% dos diretores de escolas públicas, no Brasil, acreditavam que a falta de professores atrapalhava o desempenho dos alunos, em comparação

com 29% nos países da OCDE e 37% na Costa Rica (ver Figura 4.10). É possível que os diretores brasileiros estejam respondendo, em parte, à queda nas matrículas escolares e às expectativas de que continuarão caindo no futuro. Embo-

ra os gestores escolares, no Brasil, não pareçam preocupados com o número de funcionários, eles se preocupam com as faltas dos professores: 38% dos diretores relataram que essas faltas tornam a rotina escolar mais difícil (Inep, 2020<sub>[39]</sub>).

**Figura 4.10** Falta de adequação e disponibilidade de recursos materiais e didáticos que dificulta a aprendizagem - Pisa 2018

Parcela de alunos em escolas cujos diretores relatam que o ensino é prejudicado “muito” ou “até certo ponto” por diferentes fatores, em escolas públicas e privadas



Fonte: (OCDE, 2019<sub>[40]</sub>), Banco de Dados do Pisa 2018, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (acesso em 2 de setembro de 2020).

## Os gestores escolares, em geral, não relatam preocupação com a inadequação ou a falta de recursos materiais e infraestrutura, apesar das indicações de que muitas escolas enfrentam condições precárias

Apesar das melhorias na disponibilidade de recursos nos últimos anos, muitas escolas brasileiras ainda não têm acesso a recursos materiais e infraestrutura básicos (Unesco, 2019<sub>[41]</sub>). Entre 3% e 6% das escolas não tinham serviços de água, luz ou esgoto e mais de 65% não tinham cantina, em 2017. Uma parcela ainda maior relatou ter infraestrutura precária – cerca de 10% das escolas disseram ter tetos, pisos, portas, salas de aula e banheiros em condições inadequadas. Apenas um quarto possui espaços verdes e *playgrounds* para os alunos. Dados nacionais do Censo Escolar também mostram que a infraestrutura escolar varia entre os diferentes Estados, com menos recursos no Norte e no Nordeste, e com infraestrutura inferior no setor público em relação ao setor privado (Inep, 2020<sub>[42]</sub>).

A infraestrutura física será particularmente importante quando os alunos retornarem às escolas enquanto permanece a pandemia da Covid-19, e o distanciamento social e a higiene pessoal serão importantes para evitar a transmissão do vírus. Nesse contexto, o Governo Federal, por meio do PDDE, tem repassado recursos diretamente às escolas para

auxiliar na preparação para as aulas presenciais. Esses recursos devem ajudar a garantir medidas de higiene adequadas para professores, alunos e funcionários.

Apesar dessas questões, no Brasil, os gestores de escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio expressaram o mesmo nível de preocupação com infraestrutura e materiais educacionais que seus colegas nos países da OCDE. Quase um terço (32,5%) dos gestores de escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, no Brasil, sentia que o ensino foi prejudicado pela falta de infraestrutura física, em comparação com 33% nos países da OCDE, mas muito menos do que a média dos países da América Latina (46%). Além disso, 35% dos diretores escolares brasileiros sentiam que a infraestrutura de baixa qualidade atrapalhava o ensino, um pouco mais do que em toda a OCDE (32,5%), mas atrás da média da Latam (44%) (ver Figura 4.10). Uma possível explicação para isso é que os gestores escolares brasileiros podem ter expectativas mais baixas de infraestrutura e materiais do que na OCDE e em outros países da América Latina.

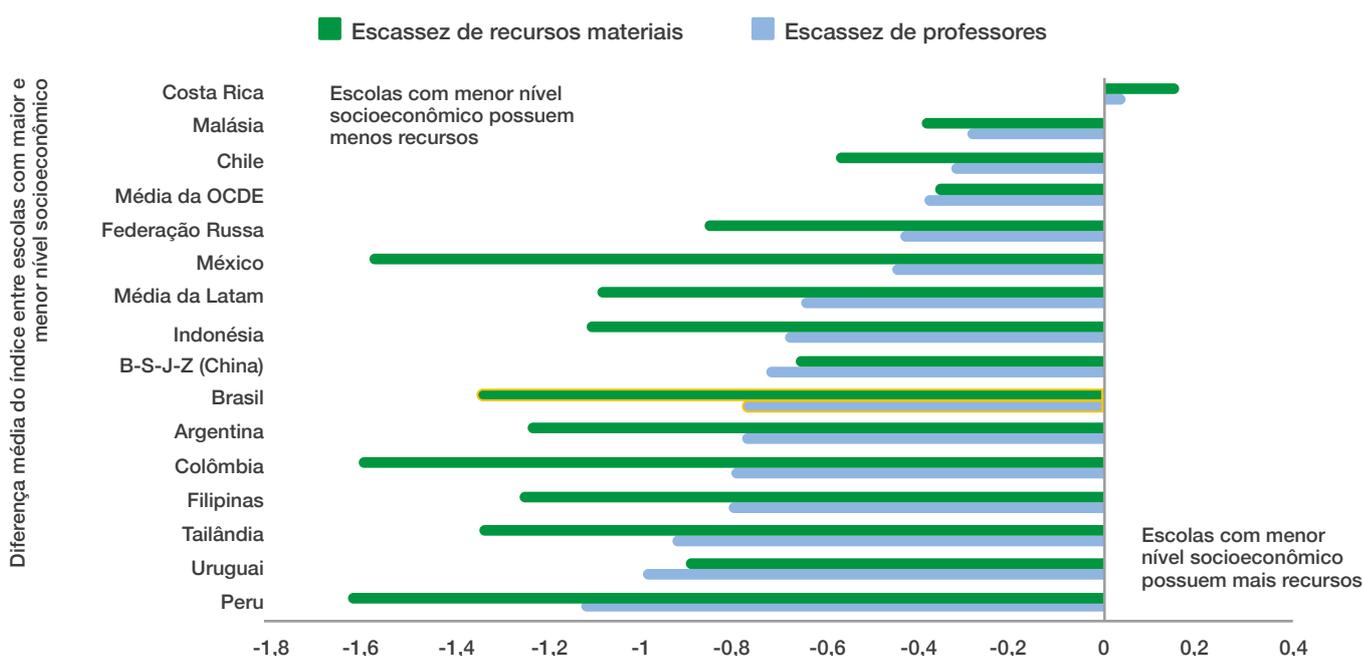
Existem grandes variações na qualidade da infraestrutura escolar em todo o País. Por exemplo, enquanto 42% dos gestores escolares nas áreas rurais e 37% nas escolas públicas consideram que o ensino é prejudicado pela falta de infraestrutura física (média da OCDE: 34% e 25%, respectivamente), apenas 22% nas áreas urbanas e 7% dos gestores das escolas particulares dizem o mesmo (média da OCDE: 36% e 22%, respectivamente) (OCDE, 2019<sub>[40]</sub>). As escolas de menor nível socioeco-

nômico também são mais propensas a enfrentar a escassez de recursos educacionais (por exemplo, material didático ou corpo docente) do que as escolas com maior nível socioeconômico, conforme relatado pelos gestores escolares. Embora esse também seja o caso entre os países da OCDE, as disparidades são

particularmente grandes no Brasil e em outros países latino-americanos (ver Figura 4.11). Os resultados do Pisa indicam que essa escassez está associada a um desempenho inferior dos alunos, mesmo depois de considerar o perfil socioeconômico dos alunos e das escolas (OCDE, 2020<sub>[38]</sub>).

**Figura 4.11** Recursos educacionais em escolas com maior e menor nível socioeconômico - Pisa 2018

Diferença entre o índice médio de escassez de recursos materiais e de professores em escolas com maior e menor nível socioeconômico. Resultados relatados por gestores escolares em escolas públicas e particulares



**Observações:** para o índice de escassez de professores, a diferença entre escolas com maior e menor nível socioeconômico não é significativa no Chile, na Costa Rica e na Malásia. Para o índice de escassez de recursos materiais, a diferença entre escolas com maior e menor nível socioeconômico não é significativa na Costa Rica.

Fonte: (OCDE, 2020<sub>[38]</sub>), *Pisa 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools* [Resultados do Pisa 2018 (Volume V): Políticas Eficazes, Escolas Bem-sucedidas], <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>.

## O Brasil está atrás da OCDE e de muitos outros países da Latam em termos de disponibilidade de recursos digitais

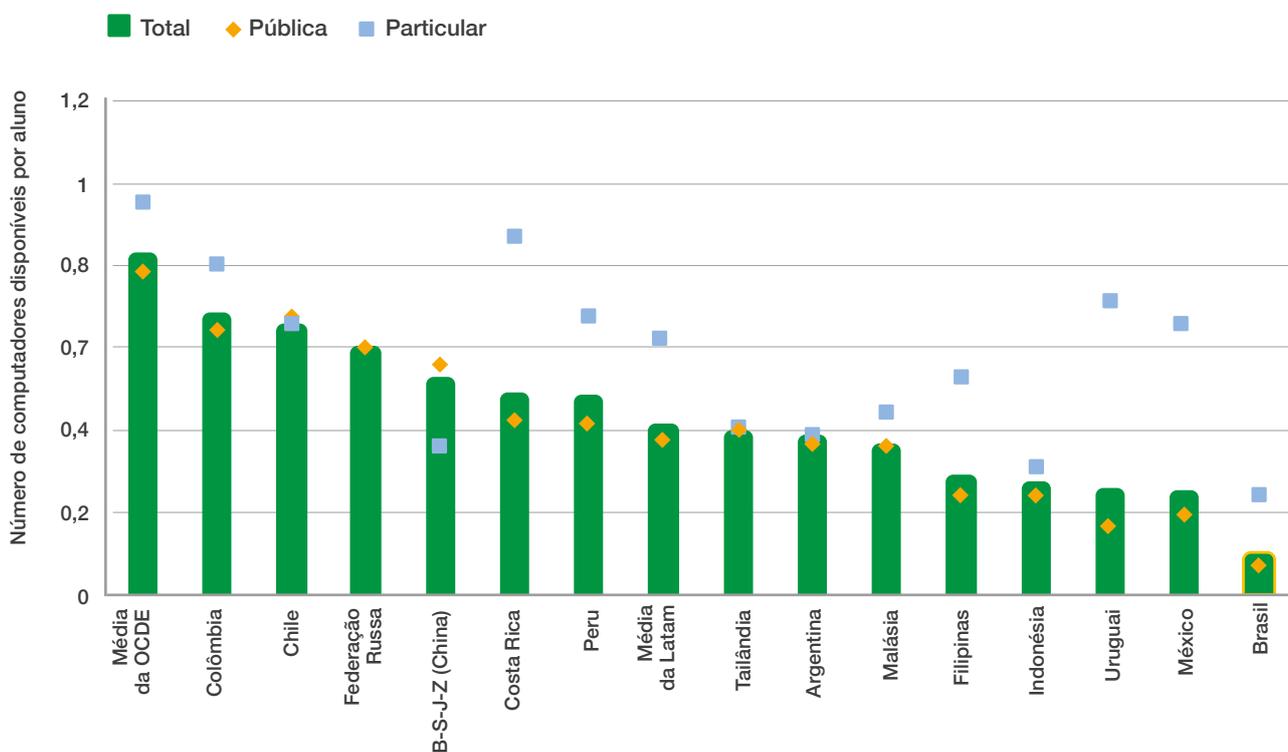
Nos últimos anos, o Brasil tem investido fortemente em computadores, conexão de internet, software e outras ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) na Educação (Trucano, 2011<sup>[43]</sup>). No entanto, a disponibilidade e o acesso aos recursos digitais permanecem comparativamente baixos. De acordo com os dados do Pisa, há cerca de dez alunos para cada computador nas escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio (públicas e privadas), muito mais do que as taxas encontradas nos países da OCDE (1,2) e da América Latina (2,4) (ver Figura 4.12). Além disso, a largura de banda e a velocidade de internet inadequadas são amplamente relatadas. Nas escolas públicas brasileiras, apenas 15% dos diretores dizem que a largura de banda e a velocidade da internet são suficientes, em comparação com a média de 23% nos países da América Latina e de 64% nos países da OCDE. Nas escolas rurais brasileiras, apenas 10% dos diretores relatam ter uma internet adequada, em comparação com 16% na Latam e 20% nos países da OCDE (ver Figura 4.13). Como esperado, as escolas particulares no País contam com mais recursos, tendo quatro alunos para cada computador. Porém, mesmo nas escolas particulares brasileiras, onde se presume haver bons

recursos, a disponibilidade de computadores é muito menor do que em muitos países comparáveis (ver Figura 4.12).

Esses dados do Pisa podem ser comparados com fontes nacionais. Por exemplo, escolas estaduais que oferecem Anos Iniciais do Ensino Fundamental (que representam menos de 20% de todas as escolas que oferecem essa etapa de ensino no Brasil), geralmente, têm muito mais recursos do que as municipais. Em 2019, 75% das escolas estaduais relataram que tinham computadores desktop disponíveis para os alunos, em comparação com apenas 34% das escolas municipais; além disso, 57% das escolas estaduais relataram ter acesso à internet para os alunos, em comparação com apenas 21% das escolas municipais (Inep, 2020<sup>[42]</sup>). Muito provavelmente, esses números refletem uma melhor base de recursos das escolas estaduais dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, e não uma abordagem diferente com relação à TIC.

**Figura 4.12** Número de computadores disponíveis nas escolas por aluno de 15 anos, por tipo de instituição - Pisa 2018

Em escolas públicas e particulares, segundo os gestores escolares

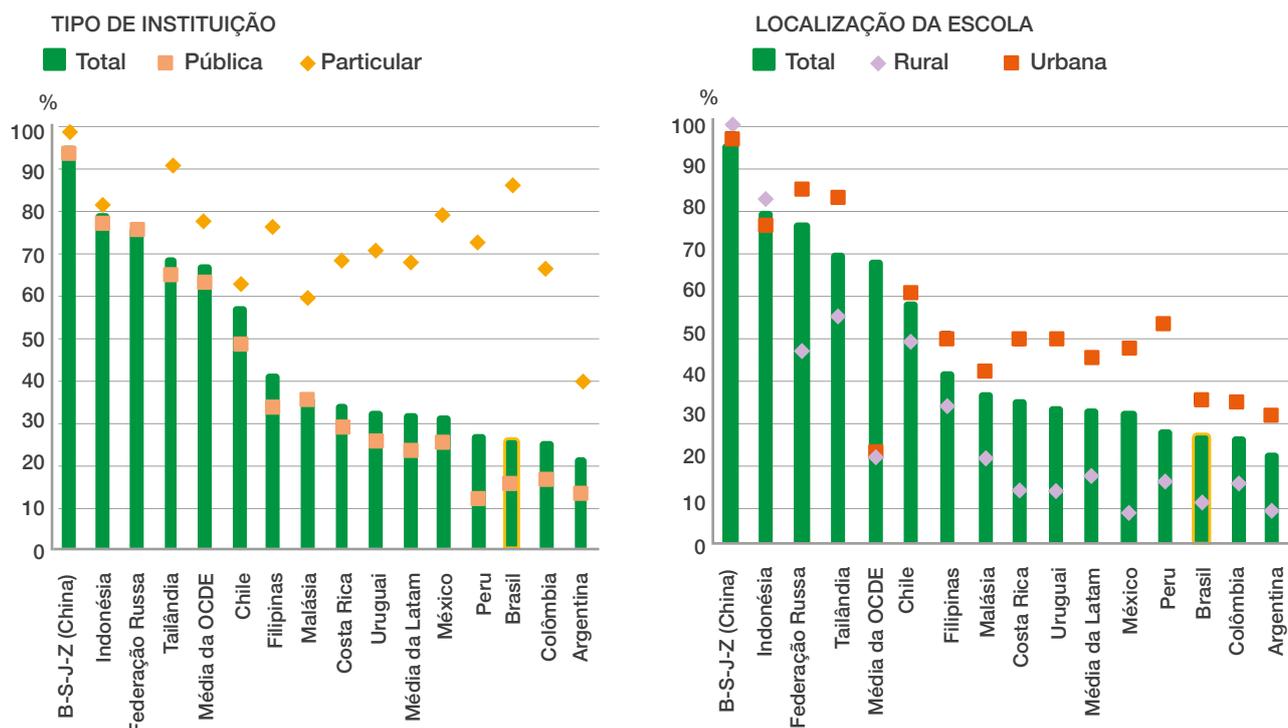


**Observações:** não há dados disponíveis a respeito de escolas particulares na Federação Russa. Os países foram ordenados a partir do maior para o menor número de computadores disponíveis por aluno.

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[40]</sup>), Banco de Dados do Pisa 2018, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (acesso em 2 de setembro de 2020).

**Figura 4.13** Conexão de internet nas escolas, por tipo e localização - Pisa 2018

Parcela de alunos em escolas cujos diretores concordam ou concordam totalmente que a largura de banda ou a velocidade de internet da escola é suficiente, por tipo de instituição e localização da escola



**Observações:** não há dados disponíveis a respeito de escolas particulares na Federação Russa. Os países foram ordenados a partir da maior para a menor parcela de alunos em escolas cujos diretores concordam ou concordam totalmente que a largura de banda ou a velocidade de internet da escola é suficiente.

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[40]</sub>), Banco de Dados do Pisa 2018, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (acesso em 2 de setembro de 2020).

Comparações internacionais apontam para a necessidade de maior investimento em TIC no Brasil. Porém, a experiência internacional também aponta para alguns dos desafios em empregá-lo corretamente. Muitos países investiram em hardware de difícil integração e manutenção. Outros, como o Brasil, com o programa “Um Computador por Aluno”, desde 2008, focam em aumentar o acesso. Evidências de países latino-americanos, entretanto, não mostram avanços significativos nos resultados de aprendizagem como fruto desse investimento (Santiago et al., 2010<sub>[44]</sub>). Os dados do Pisa também mostram que é inconclusiva a relação entre mais recursos de TIC e melhores resultados de aprendizagem. A infraestrutura de TIC precisa ser complementada por investimentos para apoiar os professores, implementar currículos e buscar outras medidas para melhorar o ensino e a aprendizagem. O Programa de Inovação Educação Conectada, de 2017, é baseado em uma abordagem mais holística, com foco na expansão do acesso aos recursos digitais e no desenvolvimento da capacidade de utilizá-los. Embora tenha potencial de levar a melhores resultados, ainda é muito cedo para avaliar os impactos dessa política (Ministério da Educação, s.d.<sub>[45]</sub>).

### 4.5 CONCLUSÃO

Uma série de questões globais e nacionais – incluindo a pandemia da Covid-19 e uma longa recessão econômica – au-

mentou a atenção voltada ao uso e à alocação de recursos para a Educação. Garantir que eles sejam utilizados de forma eficiente para apoiar a aprendizagem e distribuídos de forma equitativa para atender às diferentes necessidades dos entes federados e dos alunos exigirá atenção a três questões principais:

- ◆ **Em primeiro lugar, a atual alocação de recursos não é tão justa e eficiente quanto poderia ser.** Atualmente, o Brasil investe mais em Educação Superior do que em Educação Infantil, embora as evidências mostrem que o acesso ao Ensino Infantil de alta qualidade não apenas contribui para melhores resultados de aprendizagem, mas também pode ajudar a reduzir as desigualdades. Mesmo no Ensino Superior, os sistemas de financiamento tendem a beneficiar desproporcionalmente os alunos de origens favorecidas, que têm maior probabilidade de ingressar em universidades públicas gratuitas. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) têm defendido a introdução de taxas para frequentar universidades públicas – conjugadas a empréstimos amplamente disponíveis e isenções para estudantes de origens mais modestas – como uma forma de melhorar a equidade e reduzir os gastos públicos (Banco Mundial, 2017<sub>[20]</sub>; Karpowicz, 2017<sub>[46]</sub>). Além disso,

apesar dos avanços importantes, ainda há espaço para elevar a equidade por meio de uma distribuição mais eficiente de recursos entre Municípios e Estados. As mudanças no Fundeb são um passo na direção correta, mas é preciso fazer mais para resolver esse problema;

- ◆ **Em segundo lugar, os gastos com Educação não estão suficientemente vinculados aos resultados esperados, e uma situação fiscal desafiadora irá impor limites a gastos adicionais.** O difícil contexto econômico e orçamentário do Brasil coloca em risco os gastos com a Educação, embora até recentemente estivessem aumentando continuamente. Para sustentar melhorias no ensino e aprendizagem, o País precisará manter os níveis atuais de recursos educacionais. No entanto, existe um amplo espaço para utilizar os recursos de forma mais eficiente e introduzir maior controle nos gastos educacionais. Por exemplo, dados internacionais sugerem que países com níveis de gastos semelhantes estão obtendo pontuações muito melhores no Pisa do que o Brasil. O alto índice de reprovações, no País, também causa grandes desperdícios de recursos;

- ◆ **Terceiro, os dados sobre financiamento no Brasil são limitados.** Existem poucos dados para comparação internacional sobre despesas privadas com a Educação e investimentos de capital. Muitos dados são de 2015 e 2016. A comparabilidade, confiabilidade e acessibilidade dos dados a respeito do financiamento estadual e municipal também permanecem limitados. Essas lacunas restringem muito a comparação internacional e uma análise mais detalhada do financiamento no Brasil. Melhores dados e maior transparência seriam fundamentais para alimentar os sistemas de alocação e as reformas de financiamento, bem como para combater a corrupção. As alterações do Fundeb, que visam fortalecer a transparência dos dados sobre financiamento, são um passo na direção correta.



## REFERÊNCIAS

- Agência Brasil (2016), *Relator da ONU diz que PEC do Teto terá impacto “severo” nos mais pobres*, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/relator-da-onu-diz-que-pec-do-teto-tera-impacto-severo-e-recomenda-debate> (acesso em 10 de setembro de 2020). [18]
- Amaral, N. (2017), *Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?*, <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782017227145>. [17]
- Banco Mundial (2017), *A Fair Adjustment: Analysis of the efficiency and equity of public spending in Brazil [Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade dos Gastos Públicos no Brasil]*, Banco Mundial, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/643471520429223428/volume-1-overview> (acesso em 1º de setembro de 2020). [20]
- Burns, T. e F. Köster (2016), *Governing Education in a Complex World [A Governança na Educação em um Mundo Complexo]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264255364-en>. [27]
- de Castro, J. (2011), *Financiamento da Educação Pública no Brasil: Evolução dos Gastos*, Ipea, Brasília, [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8437/1/Financiamento%20da%20educa%c3%a7%c3%a3o%20p%c3%bablica%20no%20Brasil\\_evolu%c3%a7%c3%a3o%20dos%20gastos.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8437/1/Financiamento%20da%20educa%c3%a7%c3%a3o%20p%c3%bablica%20no%20Brasil_evolu%c3%a7%c3%a3o%20dos%20gastos.pdf) (acesso em 15 de janeiro de 2021). [5]
- de Hoyos, R., P. Holland e S. Troiano (2015), *Understanding the Trends in Learning Outcomes in Argentina [Como Compreender as Tendências em Resultados de Aprendizagem na Argentina]*, 2000-2012, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/9933331467992515270/pdf/WPS7518.pdf>. [35]
- Duflo, E., P. Dupas e M. Kremer (2014), *School Governance, Teacher Incentives, and Pupil-Teacher Ratios: Experimental Evidence from Kenyan Primary Schools [Governança Escolar, Incentivos aos Professores e Proporção entre Alunos e Professores: Evidências Experimentais das Escolas de Ensino Fundamental do Quênia]*, *Journal of Public Economics*, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.11.008>. [36]

- Economics, A. (ed.) (2006), *Análise Teórica e Empírica dos Determinantes de Corrupção na Gestão Pública Municipal*, Anpec - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, <https://ideas.repec.org/p/anp/en2006/30.html> (acesso em 14 de outubro de 2020). [33]
- Editora Moderna, Todos Pela Educação (2020), Financiamento, Metas do PNE, <https://www.moderna.com.br/anuario-educacao-basica/2020/financiamento.html#distribuicao-dos-municipios-de-acordo-com-a-participacao-do-fundeb-no-vaatotal-receitas-vinculadas-a-educacao-por-alunoano-2015> (acesso em 27 de novembro de 2020). [8]
- Ferraz, C., F. Finan e D. Moreira (2012), *Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil [Aprendizagem Corrompida: Evidências do Desaparecimento de Verbas Federais para a Educação no Brasil]*, Journal of Public Economics, Vol. 96/9-10, pp. 712-726, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>. [30]
- Hallak, J. e M. Poisson (2007), *Corrupt schools, corrupt universities: what can be done? [Escolas corruptas, universidades corruptas: o que fazer?]*, Unesco, IIEP, Paris, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150259/PDF/150259eng.pdf.multi> (acesso em 9 de dezembro de 2020). [26]
- Inep (2020), *Censo da Educação Básica 2019: Notas Estatísticas*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/0/Notas+Estat%C3%ADsticas+-+Censo+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+2019/43bf4c5b-b478-4c5d-ae17-7d55ced4c37d?version=1.0> (acesso em 25 de maio de 2020). [42]
- Inep (2020), *Indicadores educacionais*, <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais> (acesso em 2 de setembro de 2020). [37]
- Inep (2020), *Indicadores Financeiros Educacionais*. [19]
- Inep (2020), *Microdados do Saeb 2017*, <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/saeb> (acesso em 30 de novembro de 2020). [39]

#### 4 FINANCIAMENTO E RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO

- Karpowicz, C. (2017), *Inequality in Brazil: a Regional Perspective [Desigualdade no Brasil: Uma Perspectiva Regional]*, FMI, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/10/31/Inequality-in-Brazil-A-Regional-Perspective-45331>. [46]
- MEC (2018), *Fundeb*, <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249> (acesso em 31 de agosto de 2020). [6]
- MEC (s.d.), *PNA: Política Nacional de Alfabetização*, <http://alfabetizacao.mec.gov.br/tempo-de-aprender> (acesso em 17 de novembro de 2020). [12]
- Meeting, A. (ed.) (2014), *Avaliação da Corrupção Municipal a partir de Microdados*, Anpec - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, <https://ideas.repec.org/p/anp/en2013/075.html> (acesso em 14 de outubro de 2020). [31]
- Meeting, A. (ed.) (2008), *Corrupção, Má Gestão e Desempenho Educacional: Evidências a partir da Fiscalização dos Municípios*, Anpec - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, <https://ideas.repec.org/p/anp/en2008/200807211421560.html> (acesso em 14 de outubro de 2020). [29]
- Ministério da Educação (2014), *Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014*, <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. [14]
- Ministério da Educação (s.d.), *Educação Conectada*, <http://educacaoconectada.mec.gov.br/index.php#ancora> (acesso em 12 de abril de 2021). [45]
- OCDE (2020), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators [Panorama da Educação 2020: Indicadores OCDE]*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/69096873-en>. [4]
- OCDE (2020), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020 [Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2020]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/250240ad-en>. [1]
- OCDE (2020), *Pisa 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools [Resultados do Pisa 2018 (Volume V): Políticas Eficazes, Escolas Bem-sucedidas]*, <https://dx.doi.org/10.1787/ca768d40-en>. [38]

- OCDE (2019), *Banco de Dados do Pisa 2018*, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (acesso em 2 de setembro de 2020). [40]
- OCDE (2019), *Pisa 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do [Resultados do Pisa 2018 (Volume I): O que os estudantes sabem e conseguem fazer]*, Pisa, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5f07c754-en>. [22]
- OCDE (2019), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>. [24]
- OCDE (2018), *Integrity of Education Systems: A Methodology for Sector Assessment [Integridade dos Sistemas Educacionais: Uma Metodologia de Avaliação do Setor]*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Integrity-of-Education-Systems-ENG.pdf> (acesso em 9 de dezembro de 2020). [28]
- OCDE (2017), “*The Funding of School Education: Main findings and policy pointers [O Financiamento da Educação Escolar: Principais constatações e recomendações políticas]*”, em *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning [O Financiamento da Educação Escolar: Como Conectar Recursos e Aprendizagem]*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-4-en>. [11]
- OCDE (s.d.), *Boosting Integrity, Fighting Corruption [Alavancar a Integridade, Combater a Corrupção]*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/50350066.pdf> (acesso em 9 de dezembro de 2020). [34]
- OCDE (s.d.), *Education and Training/Education at a Glance [Educação e Formação/Panorama da Educação]*, <https://stats.oecd.org/> (acesso em 26 de novembro de 2020). [15]
- OCDE (a ser publicado), *Education Policy Outlook: Brazil [Panorama das Políticas Educacionais: Brasil]*, OECD Publishing, Paris. [10]
- Presidência da República, Casa Civil (2020), *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) (acesso em 19 de agosto de 2020). [3]

#### 4 FINANCIAMENTO E RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO

- Saldaña, P. e I. Palhares (2020), *Dados mostram que municípios que investem mais em educação vão melhor no Ideb*, <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/09/media-de-gasto-por-aluno-faz-ideb-de-municipios-variara-ate-14-ponto.shtml> (acesso em 30 de novembro de 2020). [21]
- Santiago, A. et al. (2010), *Experimental Assessment of the Program “One Laptop per Child” [Avaliação Experimental do Programa “Um Computador por Aluno”]*, BID, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35422036> (acesso em 10 de setembro de 2020). [44]
- Schleicher, A. (2019), *Pisa 2018: Insights and Interpretations [Pisa 2018: Percepções e Interpretações]*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>. [13]
- Senado Federal (2016), *Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos*, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos> (acesso em 10 de setembro de 2020). [16]
- Todos Pela Educação (2020), *Novo Fundeb aprovado no Congresso Nacional*, <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/Novo-Fundeb-aprovado-no-Congresso-Nacional/> (acesso em 17 de novembro de 2020). [9]
- Todos Pela Educação (2018), *Propostas para Aprimoramento nos Mecanismos de Financiamento da Educação Básica*, Todos Pela Educação, <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/258.pdf> (acesso em 10 de setembro de 2020). [7]
- Todos Pela Educação, Instituto Unibanco (2020), *Covid-19: Impacto Fiscal na Educação Básica*, Todos Pela Educação, Instituto Unibanco, [https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/449.pdf?181895214=&utm\\_source=site-content&utm\\_campaign=lancamento](https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/449.pdf?181895214=&utm_source=site-content&utm_campaign=lancamento) (acesso em 29 de julho de 2020). [2]
- Trucano, M. (2011), *Surveying ICT use in education in Brazil [Pesquisa sobre o uso de TIC na Educação no Brasil]*, <https://blogs.worldbank.org/edutech/TIC-Educacao-2010> (acesso em 1º de setembro de 2020). [43]

- Unesco (2019), *Qualidade da infraestrutura das escolas públicas do Ensino Fundamental no Brasil: indicadores com dados públicos e tendências de 2013, 2015 e 2017*, Unesco, Brasília, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368757?posInSet=1&queryId=7990941a-c4d6-47cc-94a7-f163404e5ce8> (acesso em 2 de setembro de 2020). [41]
- Unesco (2000), *Marco de Ação de Dakar*, Unesco, Paris, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1681Dakar%20Framework%20for%20Action.pdf> (acesso em 9 de dezembro de 2020). [25]
- Unesco-UIS (s.d.), *UIS dataset [Dados da UIS]*, <http://data.uis.unesco.org/> (acesso em 29 de junho de 2020). [23]

# 5.

---

## EDUCAÇÃO ESCOLAR: GESTORES ESCOLARES E PROFESSORES



---

Os professores e os gestores escolares estão entre os fatores mais decisivos no que diz respeito a sistemas educacionais bem-sucedidos. Com base nos dados do Pisa e da Talis, este capítulo analisa os professores no Brasil, sua formação, recrutamento e remuneração, assim como seu desenvolvimento profissional, suas estratégias pedagógicas, como são avaliados e como se comparam a professores de outros países. O capítulo também trata dos gestores escolares brasileiros e seu papel fundamental no apoio ao ensino e à aprendizagem nas escolas.

---

## 5.1 INTRODUÇÃO

Os capítulos anteriores documentaram como o Brasil expandiu com êxito o atendimento escolar, mas o progresso tem sido tímido no que se refere a avanços nos resultados de aprendizagem, garantia da conclusão escolar e maior equidade. Os dados sugerem que, de agora em diante, a ênfase das políticas educacionais precisa passar da expansão do acesso para a elevação da *qualidade* do ensino e da aprendizagem que ocorre nas escolas, com o foco na inclusão e na equidade.

Este capítulo examina dois dos fatores mais decisivos para o sucesso de um sistema educacional: professores e gestores escolares. Pesquisas demonstram que os resultados de aprendizagem dependem profundamente da qualidade dos professores — suas habilidades pedagógicas, sua capacidade de motivar, fornecer *feedback* e responder às necessidades de cada aluno (Hattie, 2009<sup>[1]</sup>; Hanushek, 2011<sup>[2]</sup>). Os resultados também dependem de uma liderança pedagógica eficaz — por meio da qual os gestores escolares promovem as condições para um ensino e aprendizagem sólidos (Pont, Nusche e Moorman, 2008<sup>[3]</sup>; OCDE, 2016<sup>[4]</sup>; OCDE, 2019<sup>[5]</sup>).

Este capítulo baseia-se em evidências comparáveis internacionalmente da Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (Talis) e do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), da OCDE. Assim, o foco recai, principalmente, sobre os Anos Finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio<sup>30</sup>. A Seção 5.2 fala sobre os profissionais que se dedicam à docência. A Seção 5.3 aborda o ingresso na profissão, salários e atratividade, assim como a formação e indução de professores. A Seção 5.4 explora como os professores dividem seu tempo e as abordagens pedagógicas que empregam. A Seção 5.5 discorre sobre a carreira e o desenvolvimento profissional dos professores. A Seção 5.6 descreve a avaliação docente. A Seção 5.7 examina a gestão escolar no Brasil. A Seção 5.8 expõe conclusões sobre os desafios enfrentados pela profissão docente.

## 5.2 O PERFIL DEMOGRÁFICO DOS DOCENTES

**No Brasil, a maioria dos professores é do sexo feminino e trabalha meio período**

Embora a profissão docente, no Brasil, te-

30 O Brasil participou da pesquisa referente aos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio da Talis 2018. Dado que a participação do País neste último foi limitada, as evidências foram usadas seletivamente.

na muito em comum com outros países, ela também possui características ímpares. O Brasil é incomum no fato de que um pouco mais da metade dos professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental trabalha em meio período (57%) – a média da OCDE é de pouco mais de 20% (OCDE, 2020<sub>[6]</sub>). No Brasil, 73% dos professores iniciantes e 55% dos professores experientes trabalham meio período<sup>31</sup>, em comparação com 28% e 20%, respectivamente, nos países da OCDE. Além disso, um em cada cinco professores brasileiros (20%) trabalha em duas ou mais escolas (média da OCDE: 4%). Uma pesquisa nacional também revela que cerca de um terço dos professores possui um emprego adicional para complementar a renda (ver a discussão sobre salários abaixo). Isso é particularmente comum entre aqueles que trabalham menos horas ou com um contrato temporário (Ibope Inteligência, 2018<sub>[7]</sub>). Esse fator pode não apenas atrapalhar as tentativas de construir uma comunidade escolar coesa e relacionamentos positivos com as partes interessadas, mas também tem implicações importantes para o desenvolvimento profissional dos professores e o desempenho dos alunos, conforme será discutido mais adiante neste capítulo (Elacqua e Marotta, 2020<sub>[8]</sub>).

Pouco mais de dois terços (69%) dos professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental, no Brasil, são mulheres, muito semelhante à proporção nos países da OCDE e um pouco mais do que em alguns países da América Latina (Latam) – por exemplo, na Colômbia, apenas 55% dos professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental são mulheres. No Ensino Médio, no Brasil, a participação feminina é menor (58%) (OCDE, 2019<sub>[5]</sub>). Evidências nacionais também mostram que, em 2017, os professores que atuavam na Educação Básica eram predominantemente brancos (42%) ou pardos (25%); 27% não declararam sua etnia (Louzano et al., 2010<sub>[9]</sub>; Nunes, 2015<sub>[10]</sub>).

## A quantidade de professores aumentou

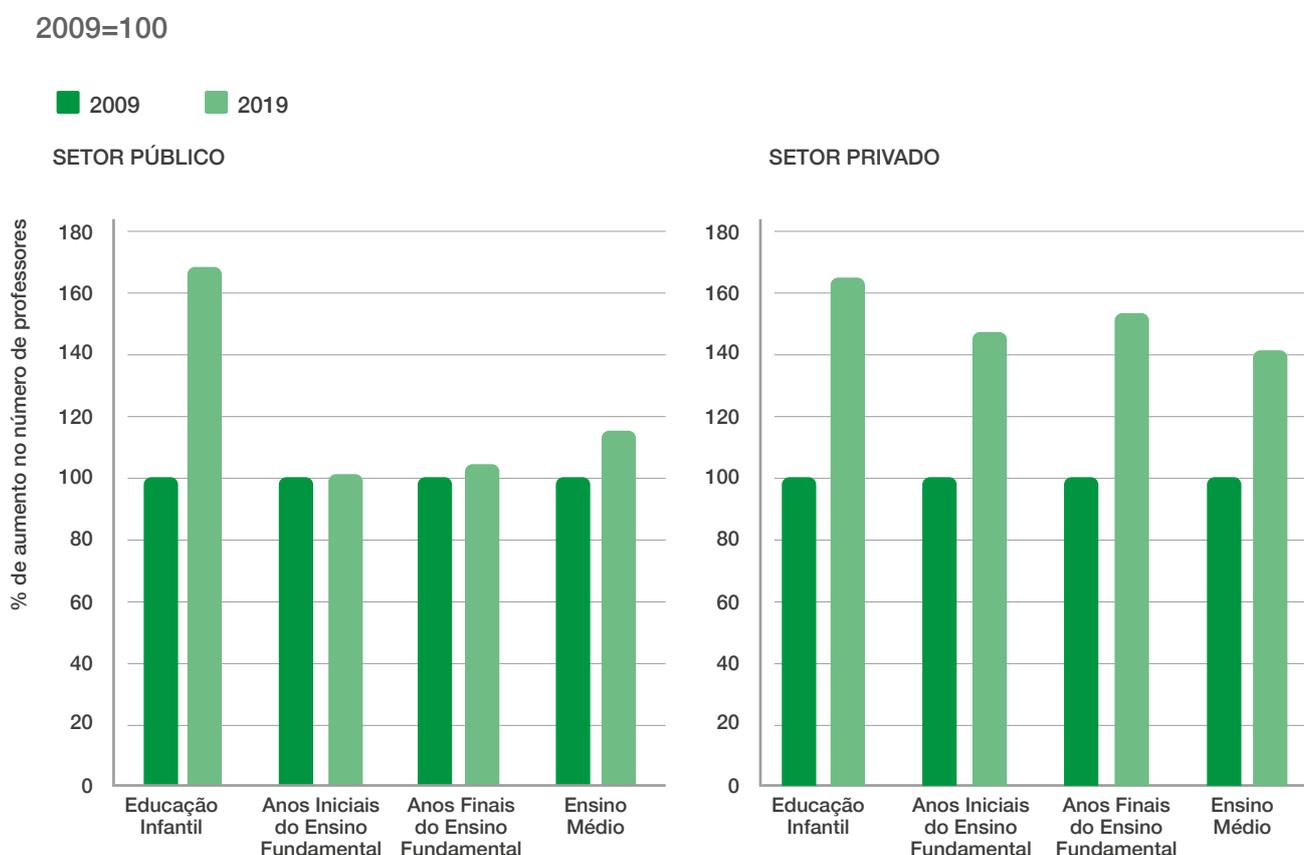
O número de professores vem aumentando no Brasil, especialmente na Educação Infantil e no Ensino Médio, refletindo a expansão da duração da escolaridade obrigatória, que abrange essas etapas. Grande parte do crescimento dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio (CINE 2 e 3) ocorreu no setor privado (ver Figura 5.1). No entanto, ain-

31 Seguindo a metodologia da Talis 2018, a classificação da jornada de trabalho de professores como “período integral” ou “meio período” baseia-se nas horas de trabalho. A classificação de trabalho em tempo integral é, geralmente, baseada em “carga horária legal” ou “carga horária normal ou legal” (em oposição à carga horária real ou total ou tempo letivo real). O trabalho em meio período refere-se a indivíduos contratados para cumprir uma carga horária menor que a carga horária legal exigida de um funcionário em tempo integral. Um professor que trabalha, pelo menos, 90% da carga horária normal ou legal de um professor em tempo integral durante um ano letivo completo é classificado como “professor em tempo integral”. Um professor contratado para trabalhar menos que 90% da carga horária legal de um professor em tempo integral durante o período de um ano escolar completo é classificado como “professor em meio período” (Ainley e Carstens, 2018<sub>[59]</sub>).

da há escassez de professores em certas regiões e disciplinas (por exemplo, Física, Matemática e Química). Atualmente, não existe uma política nacional para tratar desse assunto, embora alguns Estados e Municípios tenham criado incen-

tivos para que os professores lecionem em localidades específicas (Banco Mundial, 2016<sub>[11]</sub>). No médio e longo prazo, as mudanças demográficas esperadas (ver Capítulo 1) exigirão repensar o tamanho do contingente de docentes do Brasil.

**Figura 5.1** Aumento do número de professores, por nível educacional e setor - 2009-2019



**Observações:** em 2009, 14% dos alunos estavam matriculados em instituições particulares, contra 19% em 2019 (Inep, 2009<sub>[12]</sub>; Inep, 2020<sub>[13]</sub>).

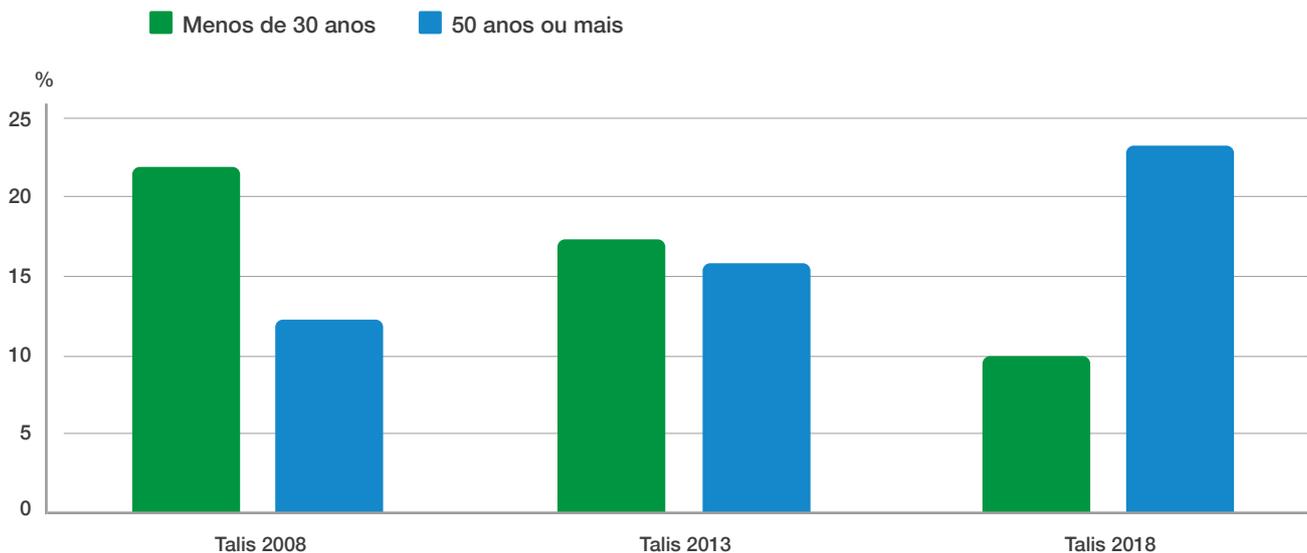
Fonte: (Inep, 2009<sub>[12]</sub>), *Resultados do Censo da Educação Básica 2009*, [https://download.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXTO\\_DIVULGACAO\\_EDUCACENSO\\_20093.pdf](https://download.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXTO_DIVULGACAO_EDUCACENSO_20093.pdf) (acesso em 14 de outubro de 2020); (Inep, 2020<sub>[14]</sub>), *Sinopses Estatísticas da Educação Básica*, <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica> (acesso em 14 de outubro de 2020).

## O contingente docente está envelhecendo

Ao longo da década até 2018, o contingente docente, no Brasil, envelheceu, com um aumento de quase 90% na proporção de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental com mais de 50 anos, en-

quanto a proporção de professores com menos de 30 anos diminuiu para menos da metade (ver Figura 5.2). No entanto, apesar desse envelhecimento, em 2018, os professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental tinham, em média, 42 anos, um pouco mais jovens do que seus pares da OCDE (44 anos).

**Figura 5.2** Porcentagem de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental, em diferentes faixas etárias - 2018



**Observação:** a mudança na porcentagem de professores com menos de 30 anos e com 50 anos ou mais, entre a Talis 2008 e a Talis 2018, é estatisticamente significativa.

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>), *Talis 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners [Resultados da Talis 2018 (Volume I): Professores e Gestores Escolares como Aprendizes ao Longo da Vida]*, <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.

## 5.3 INGRESSO NA PROFISSÃO DOCENTE: INCENTIVOS E OBSTÁCULOS

### Os salários dos professores são baixos em relação a outras profissões de nível superior

Refletindo os níveis de renda mais baixos do Brasil, o piso salarial dos professores está entre os mais baixos de todos os países da OCDE e parceiros, incluindo outros países latino-americanos, como Chile, Costa Rica e México (OCDE, 2020<sub>[15]</sub>). Esse valor (em torno de PPC US\$ 14.000 [Paridade do Poder de Compra em dólares americanos]) refere-se ao salário-base mínimo<sup>32</sup> estabelecido pela legislação brasileira<sup>33</sup>. O salário médio é mais alto, embora ainda fique bastante abaixo da média da OCDE. Existem diferenças significativas em todo o País, refletindo as variações nos níveis de renda e custo de vida (Inep, 2017<sub>[16]</sub>; Marcondes, Leite e Ramos, 2017<sub>[17]</sub>).

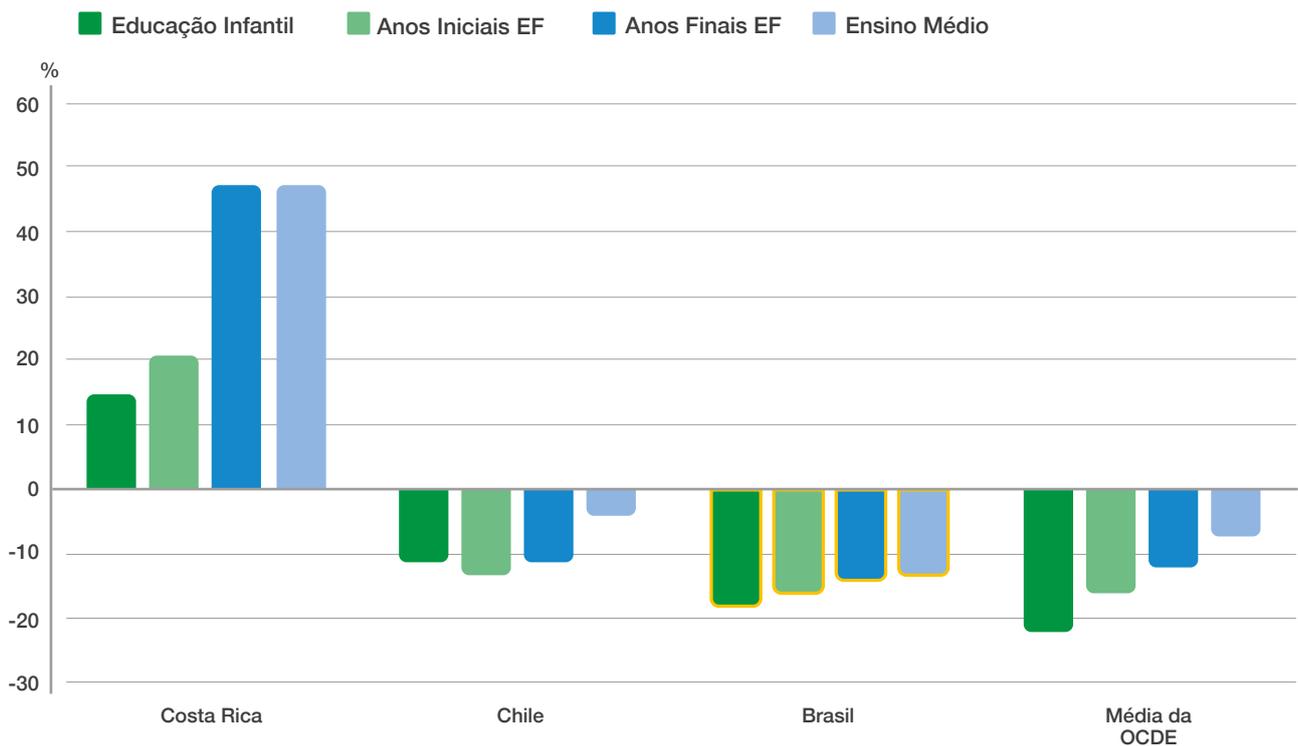
Os professores recebem menos do que outros trabalhadores com formação superior no Brasil (ver Figura 5.3), especialmente na Educação Infantil e nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, onde os salários ficam em torno de 80% da média dos profissionais com Ensino Superior. Esse fato contrasta com as tendências de outros países emergentes da América Latina, onde os salários dos professores são iguais ou superiores aos de outros trabalhadores de nível superior. Além disso, os dados mostram que os professores do Ensino Médio, nos países da OCDE, tendem a ser relativamente mais bem pagos do que no Brasil, refletindo maiores expectativas de domínio do conteúdo.

32 Os salários dos professores estabelecidos em lei podem variar de acordo com uma série de fatores, incluindo a etapa da escolaridade ministrada, nível de qualificação, experiência ou o estágio da carreira. Os salários-base são apenas um componente da remuneração total dos professores. Outros benefícios, como auxílios regionais para lecionar em áreas remotas, auxílio-família, tarifas reduzidas no transporte público e abatimentos fiscais na compra de material didático, também podem fazer parte da remuneração total dos professores (OCDE, 2020<sub>[15]</sub>).

33 O salário mínimo legal é baseado na carga horária de 40 horas semanais, embora, como será discutido nas próximas seções, a carga horária total reportada pelos professores, no Brasil, seja menor, em torno de 30 horas semanais (Presidência da República, 2008<sub>[43]</sub>).

**Figura 5.3** Salários dos professores de escolas públicas expressos como porcentagem dos trabalhadores com formação superior - 2017

Proporção de salário, usando salários médios anuais (incluindo bônus e auxílios) de professores e diretores de escolas públicas em relação aos rendimentos de trabalhadores com nível de formação semelhante (média ponderada) e aos rendimentos de trabalhadores em tempo integral com formação superior



**Observações:** os dados do Brasil referem-se a 2015. Os países estão em ordem decrescente de acordo com o nível de salário dos professores da Educação Infantil. Os valores positivos significam que os salários reais dos professores, no país, são mais elevados do que os salários dos trabalhadores com formação superior (ou seja, na Costa Rica, os professores da Educação Infantil ganham 15% mais do que os profissionais com formação superior).

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[18]</sup>), *Education at a Glance 2019: OECD Indicators [Panorama da Educação 2019: Indicadores OCDE]*, <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>.

### **Ao contrário de muitos sistemas de ensino de alto desempenho, no Brasil, as oportunidades de carreira para os professores têm apenas uma fraca correlação com o desempenho**

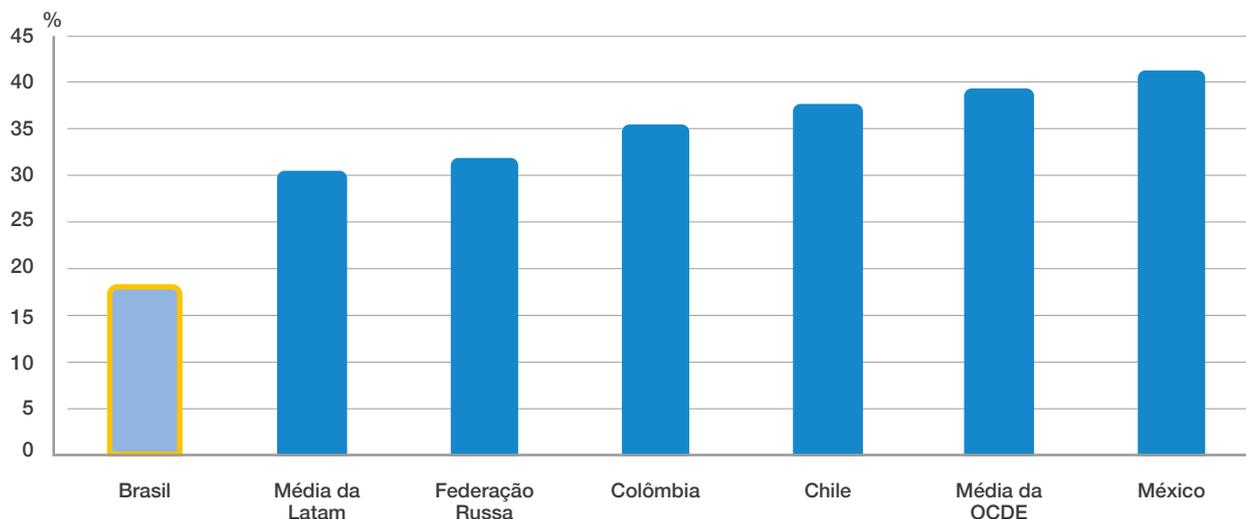
No Brasil, a remuneração dos professores, normalmente, depende do número de anos de atuação, horas trabalhadas, nível de formação, região do País e se trabalha em escola municipal ou estadual (Gurgel e Junior, 2013<sub>[19]</sub>). A escala de salários é relativamente plana, exceto para aumentos relacionados ao tempo de atuação ou a qualificações recém-obtidas. Uma vez na profissão, os professores brasileiros têm poucos incentivos financeiros para buscar uma promoção, já que, frequentemente, não há cargos de responsabilidade disponíveis para os docentes (por exemplo, professor titular de uma disciplina específica) (Todos Pela Educação, 2020<sub>[20]</sub>) que não seja de gestor escolar, o que, muitas vezes, implica deixar totalmente a sala de aula. Isso significa que os salários dos professores não estão vinculados à progressão na carreira ou ao desempenho, ponto que será abordado a seguir, na seção “Avaliação docente”.

### **Salários relativamente baixos, juntamente com outros fatores, podem afastar da profissão docente aqueles com melhor desempenho acadêmico**

Salários relativamente baixos podem ajudar a explicar por que menos de 20% dos professores brasileiros declararam-se satisfeitos com seu salário (ver Figura 5.4). Além disso, os níveis de satisfação são mais baixos entre os professores brasileiros do que na média dos países da OCDE. Ademais, é possível que as condições de trabalho pouco atraentes (ver Capítulo 6) estejam impedindo os graduados com melhor desempenho acadêmico ou de perfis socioeconômicos mais favorecidos de entrar na profissão (Banco Mundial, 2016<sub>[11]</sub>). Isso pode explicar porque, no Brasil, existe uma alta proporção de professores oriundos de contextos socialmente mais vulneráveis (Nunes, 2015<sub>[10]</sub>; Louzано et al., 2010<sub>[9]</sub>), para os quais as perspectivas profissionais de uma carreira docente podem ser percebidas de forma mais positiva.

### Figura 5.4 Satisfação salarial dos professores - 2018

Porcentagem de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental que concordam ou concordam totalmente que estão satisfeitos com seu salário



Fonte: (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>), *Banco de Dados da Talis 2018*, <https://www.oecd.org/education/talis/talis-2018-data.htm> (acesso em 14 de outubro de 2020).

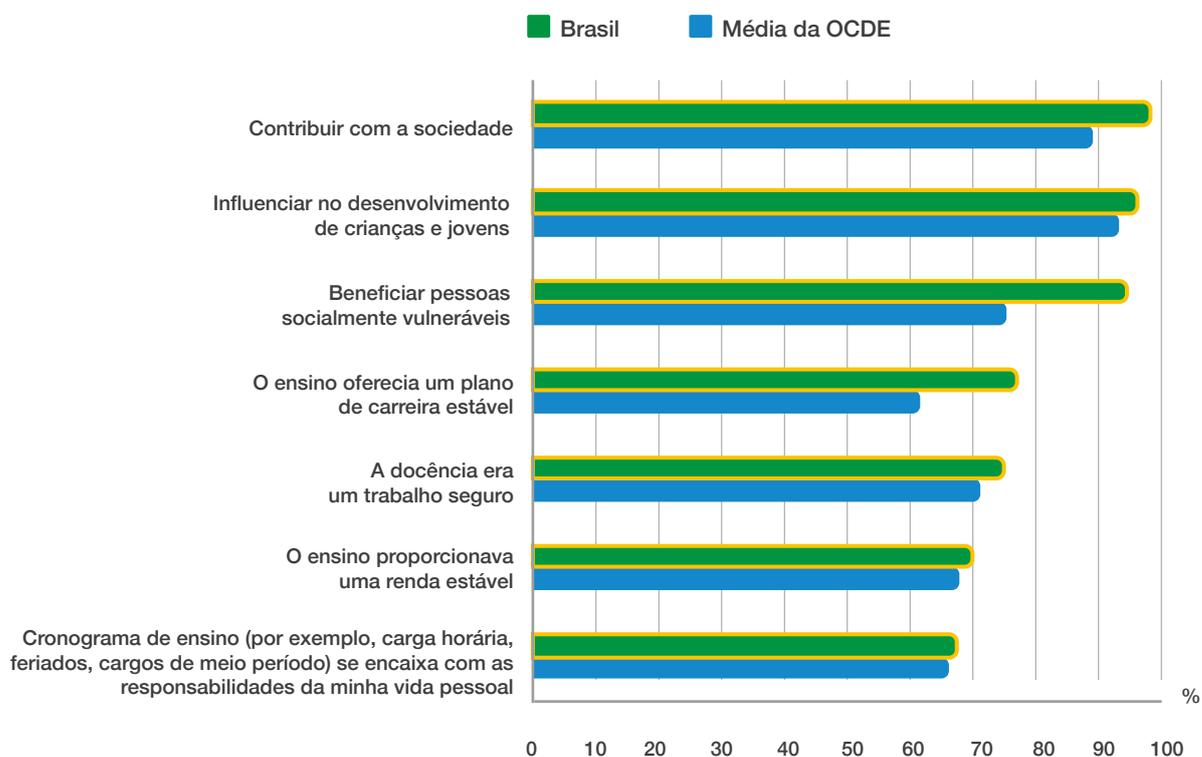
### A docência não é percebida pelos professores como sendo valorizada socialmente

Assim como em outros países, os professores brasileiros relatam que entraram na profissão, principalmente, para contribuir com a sociedade, beneficiar os socialmente mais vulneráveis e in-

fluenciar o desenvolvimento dos jovens (ver Figura 5.5). A docência também é vista por quem está entrando na profissão como uma carreira segura e estável, que oferece uma renda consistente – o que, de fato, é verdade para quem tem um contrato permanente – e esses fatores pesam mais entre os que ingressam na profissão no Brasil do que em muitos outros países.

**Figura 5.5** Fatores que levam à decisão de se tornar professor - 2018

Porcentagem de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental que relataram os seguintes fatores como tendo moderada ou alta importância em sua decisão de se tornar professores



**Observação:** as respostas foram ordenadas a partir da maior porcentagem para a menor, de acordo com as respostas dos professores no Brasil.

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[21]</sub>), *Banco de Dados da Talis 2018*, <https://www.oecd.org/education/talis/talis-2018-data.htm> (acesso em 14 de outubro de 2020).

Apenas pouco mais de 10% dos professores brasileiros dos Anos Finais do Ensino Fundamental concordaram que a profissão docente é socialmente valorizada, em comparação com cerca de duas vezes essa proporção nos países da OCDE (26%) e 40% na Colômbia, por exemplo (ver Figura II 2.1, (OCDE, 2020<sub>[6]</sub>). Isso também pode afastar potenciais ingressantes da profissão docente (Bauer, Cassettari e Oliveira, 2017<sub>[22]</sub>).

Embora os cursos de Formação Inicial de Professores (FIP) estejam entre os cursos superiores mais procurados do País (Todos Pela Educação, 2019<sub>[23]</sub>), de acordo com o Pisa 2018, apenas 2% dos jovens brasileiros de 15 anos desejavam tornar-se professores (OCDE, 2019<sub>[24]</sub>). Os dados nacionais reforçam esse quadro: não apenas os cursos de FIP estão entre os de mais fácil acesso (Banco Mundial, 2016<sub>[11]</sub>), mas também os candidatos a professores tendem a ter notas baixas no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) (Abrucio, 2016<sub>[25]</sub>). Embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) proponha requisitos mínimos (por exemplo, pontuação mínima no Enem) para o ingresso em cursos de formação inicial de professores, eles nunca foram implementados.

Em contraste, muitos países de alto desempenho, como a Finlândia, a Cingapura e regiões da China, estabeleceram processos de seleção rigorosos. Na Finlândia, por exemplo, a cada ano há, normalmente, mais de nove candidatos para cada vaga em cursos de formação de professores, e os candidatos são avaliados com base em seu histórico escolar e pontuação no exame de admissão. Após passarem pela triagem inicial, os candidatos são observados em atividades semelhantes às de ensino e são entrevistados. São aceitos apenas candidatos com clara aptidão para a docência, além de bom desempenho acadêmico. Essas barreiras de entrada ajudam a tornar a formação de professores um dos cursos acadêmicos de maior prestígio (Schleicher, 2018<sub>[26]</sub>).

### **Em tese, mas nem sempre na prática, os professores precisam ter um diploma de Ensino Superior**

A LDB e a Meta 15 do Plano Nacional de Educação (PNE) estabelecem que todos os professores<sup>34</sup> devem possuir o diploma de Ensino Superior (CINE 6) em sua área de especialização. No entanto, existem caminhos alternativos para in-

34 Embora a LDB recomende que todos os professores da Educação Básica no País tenham um diploma de Ensino Superior, o requisito mínimo para professores dos níveis CINE 0 e CINE 1 é ter concluído a formação docente em nível médio (Magistério).

gressar na profissão docente no Brasil (ver Tabela 5.1):

- ◆ **Magistério:** os programas de formação de professores de nível médio (CINE 4) permitem que os professores lecionem em instituições de Educação Infantil (EI) ou nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental;
- ◆ **Licenciatura:** diploma de licenciatura equivalente a um Bacharelado de quatro anos (CINE 6). A licenciatura em Pedagogia prepara professores para a Educação Infantil (Creche e Pré-escola). O diploma de licenciatura em uma disciplina específica prepara os professores para lecionar nos Anos Finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Por exemplo, um professor com licenciatura em Matemática pode ensinar esta disciplina em escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental e de Ensino Médio. Os professores licenciados também podem obter uma segunda licenciatura – por meio de um curso de Ensino Superior de um ano – em uma disciplina diferente, permitindo-lhes ensinar, por exemplo, Matemática e Física;
- ◆ **Complementação pedagógica:** quem já possui Bacharelado ou Ensino Superior tecnológico pode fazer um curso de “complementação pedagógica” para se tornar professor dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Esses programas de Ensino Superior, geralmente, duram entre um e dois anos. Essa rota alternativa foi implementada como uma medida de emergência para lidar com a escassez de professores e garantir que todos os docentes tivessem formação pedagógica.

**Tabela 5.1** Como era a formação de professores brasileiros em 2019

Distribuição da qualificação dos professores com base no número total de professores em 2019

Tipo de formação docente	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5
<b>Percentual de professores em cada etapa da escolaridade</b>					
Educação Infantil (CINE 01 e 02)	54,8	1,6	19,1	4,0	20,5
Anos Iniciais do Ensino Fundamental (CINE 1)	66,1	3,1	11,3	3,3	16,2
Anos Finais do Ensino Fundamental (CINE 2)	53,2	2,6	30,8	4,6	8,8
Ensino Médio (CINE 3)	63,3	3,3	25,0	5,9	2,5

**Observações: explicação sobre os tipos de formação de professores:**
**Tipo 1:** licenciatura na mesma área da disciplina que lecionam ou graduação na área + curso de complementação pedagógica

**Tipo 2:** professores com graduação (sem curso de complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que lecionam

**Tipo 3:** professores com licenciatura (ou graduação com complementação pedagógica) em área diferente daquela em que lecionam

**Tipo 4:** professores com curso superior não considerados nas categorias anteriores

**Tipo 5:** professores sem Ensino Superior

 Fonte: (Inep, s.d.<sup>[27]</sup>), *Indicadores Educacionais*, <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais> (acesso em 15 de outubro de 2020).

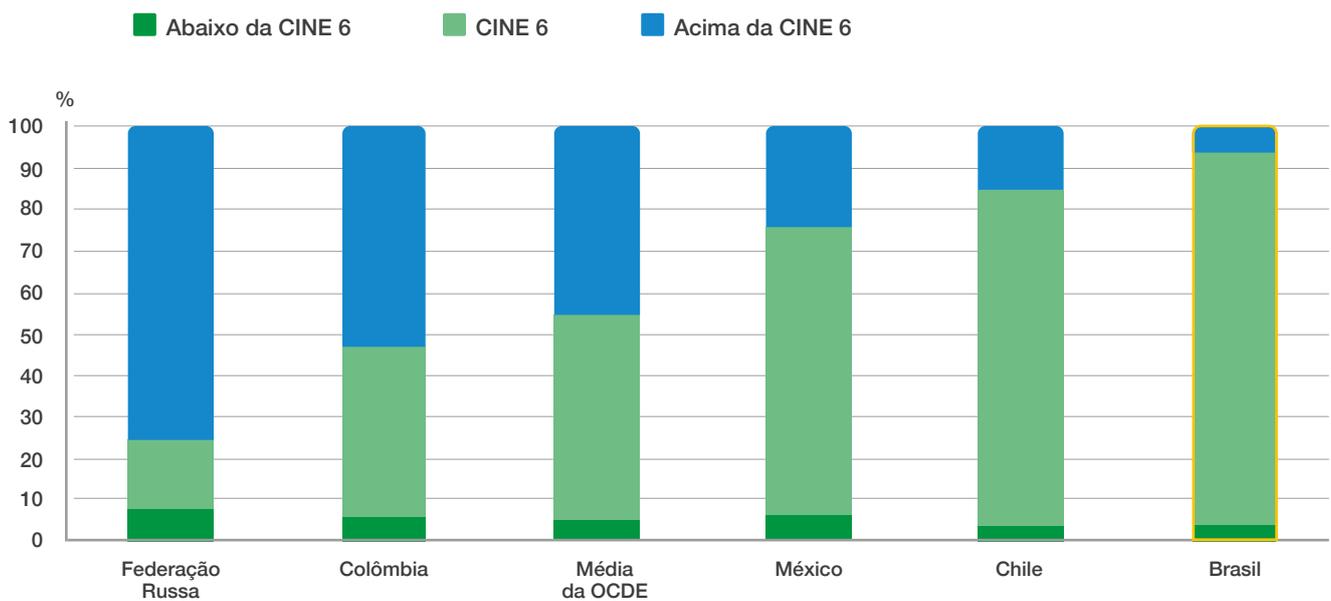
O Brasil deu passos importantes nas décadas de 1990 e 2000 para melhorar os níveis de qualificação dos professores. Em primeiro lugar, algumas medidas procuraram melhorar as competências dos professores existentes, por exemplo, por meio do Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica

(Parfor), criado em 2009. Em segundo lugar, o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) apoiaram o aumento no número de candidatos a professores com formação superior (ver Capítulos 2 e 4). Como resultado, a proporção de professores com qualificação superior

aumentou significativamente; por exemplo, na Educação Infantil, cresceu de 54% para 77%, entre 2011 e 2019 (Inep, s.d.<sup>[27]</sup>). Atualmente, a maioria dos novos professores obtém seus diplomas em instituições privadas, muitas vezes em cursos noturnos e/ou *online* a distância (Abrucio, 2016<sup>[25]</sup>; Todos Pela Educação, 2019<sup>[23]</sup>). Porém, conforme demonstrado na Tabela 5.1, o País ainda está longe de

atingir sua meta de garantir que todos os professores da Educação Básica tenham o diploma de nível superior na disciplina que lecionam. As evidências de um estudo do Banco Mundial também encontraram efeitos limitados do aumento dos níveis de qualificação dos professores sobre o desempenho dos alunos, sinalizando preocupações em torno da qualidade dos cursos (Barbosa e Costa, 2019<sup>[28]</sup>).

**Figura 5.6** Professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental: distribuição percentual dos níveis de qualificação - 2018



Fonte: (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>), Banco de Dados da Talis 2018, <https://www.oecd.org/education/talis/talis-2018-data.htm> (acesso em 14 de outubro de 2020).

## Poucos professores têm pós-graduação, em comparação com os países da OCDE

Enquanto 90% dos professores brasileiros dos Anos Finais do Ensino Fundamental possuem Bacharelado (CINE 6), apenas 6% têm qualificações mais elevadas (Mestrado e outros níveis maiores, equivalentes a CINE 7 e 8) (OCDE, 2019<sub>[21]</sub>), muito menos do que nos países da OCDE, onde quase metade (46%) possui essas qualificações (ver Figura 5.6). Em muitos países da OCDE, exige-se Mestrado dos professores, especialmente nos Anos Finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. A meta 16 do PNE estipula que, pelo menos, 50% dos professores da Educação Básica devem ter pós-graduação (CINE 7 e 8), até 2024 (Ministério da Educação, 2014<sub>[29]</sub>).

O valor da qualificação de mestre não se revela automaticamente. Alguns estudos relatam uma ligeira correlação positiva entre formação em Mestrado e os resultados dos alunos (Darling-Hammond, 2000<sub>[30]</sub>), enquanto outras pesquisas da Inglaterra (Reino Unido) e dos Estados Unidos traçam um quadro pouco claro (Brooks et al., 2012<sub>[31]</sub>; Ronfeldt e Reininger, 2012<sub>[32]</sub>; Lorraine, 2016<sub>[33]</sub>). Isso pode ocorrer porque a qualidade da formação do professor é um fator mais importante. No entanto, a baixa proporção de professores com pós-graduação pode ter um efeito mais amplo e prejudicial sobre o status e a atratividade da profissão (OCDE, 2005<sub>[34]</sub>). Os esforços para elevar a qualificação dos professores podem ajudar a elevar as exigências de in-

gresso na profissão docente, sinalizando expectativas e prestígio mais altos.

## Embora os professores das escolas públicas devam passar por concurso público, na prática, nem todos passam, e os requisitos variam ao redor do País

Os professores da Educação Básica pública, no Brasil, são servidores públicos. A Constituição Federal estipula que os professores das escolas públicas devem ser contratados por meio de concursos públicos realizados por Estados e Municípios e com período probatório de três anos. No entanto, a forma dos concursos públicos varia (Bauer, Cassettari e Oliveira, 2017<sub>[22]</sub>) e o processo nem sempre identifica os melhores candidatos a professores (Abrucio, 2016<sub>[25]</sub>; Todos Pela Educação, 2020<sub>[20]</sub>), visto que nem sempre eles são obrigados a passar por um exame prático. Além disso, há evidências de que o período probatório não é eficaz para apoiar ou avaliar o desenvolvimento e a preparação de professores iniciantes (Todos Pela Educação, 2020<sub>[20]</sub>). Na maioria dos entes federados, o período probatório, muitas vezes, não passa de uma formalidade, na qual os professores recebem aprovação “automática”.

Os concursos públicos são custosos (Todos Pela Educação, 2020<sub>[20]</sub>), o que pode explicar por que cerca de 30% dos professores do setor público não foram selecionados por essa via (Gomes, 2019<sub>[35]</sub>). Isso cria dois problemas. Em primeiro lugar, aqueles que ingressam no mercado de trabalho sem

concurso público e têm contratos temporários recebem salários mais baixos e podem ter menor engajamento (Gurgel e Junior, 2013<sup>[19]</sup>). Em segundo lugar, a falta de critérios de seleção consistentes para esse grupo prejudica ainda mais a qualidade do ensino e o status social da profissão.

No Brasil, pode levar muitos anos para que os aspirantes a professor sejam aprovados em um concurso público e, durante esse

período, a maioria assume contratos temporários de ensino e outras funções. Isso pode explicar por que muitos professores, no Brasil, têm experiência anterior de trabalho fora da docência: eles relatam seis anos, em média, dessa experiência, o dobro do nível da OCDE. No entanto, dois terços (65%) dos professores brasileiros relatam que a docência foi sua primeira escolha de carreira – muito semelhante ao número da OCDE (67%) (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>).

#### QUADRO 5.1 A PLATAFORMA *TEACHER READY!*, DA OCDE

A plataforma interativa *Teacher Ready!*, da OCDE, contém todos os recursos coletados pelo estudo da OCDE sobre a Formação Inicial de Professores (FIP), produzidos de forma estruturada, e facilmente acessível a várias partes interessadas (formuladores de políticas, formadores de professores, professores, gestores de FIP), e contemplando o contexto de diversos países.

A plataforma oferece análises SWOT (pontos for-

tes, pontos fracos, oportunidades e ameaças) de políticas e informações sobre os sistemas de formação inicial de professores nos países da OCDE, bem como uma série de práticas promissoras para que outros países possam aprender com elas. Isso inclui, por exemplo, uma análise do papel do exame de contratação de professores, no Japão, e das medidas tomadas, na Austrália, para melhorar a qualidade do processo de seleção de candidatos a professores.

A maioria dos países da OCDE estabelece um processo de certificação rigoroso ao final da formação de professores. Além de ter concluído cursos de formação de professores – o que fornece, pelo menos, formação em Bacharelado e, cada vez mais, de Mestrado –, muitos países da OCDE exigem que os futuros professores passem por um exame externo de qualificação ou licenciatura, o que pode ajudar a garantir uma seleção justa e padrões mínimos (ver Figura 5.7) (OCDE, 2014<sup>[36]</sup>). Isso é particularmente importante em países onde, assim como no Brasil, o ensino é um serviço público

“de carreira”, é garantida estabilidade vitalícia e o controle de qualidade do Ensino Superior é fraco. Dado que um exame não pode reconhecer todos os atributos importantes para a docência, os países que o aplicam costumam complementá-lo com outras formas de avaliação, como entrevistas, que podem avaliar a motivação e as habilidades socioemocionais. Por fim, na maioria dos países, a certificação completa depende da aprovação após um estágio probatório; assim, os professores são capazes de demonstrar melhor as dimensões atitudinais da boa docência.



## A maioria dos professores brasileiros se considera bem preparada

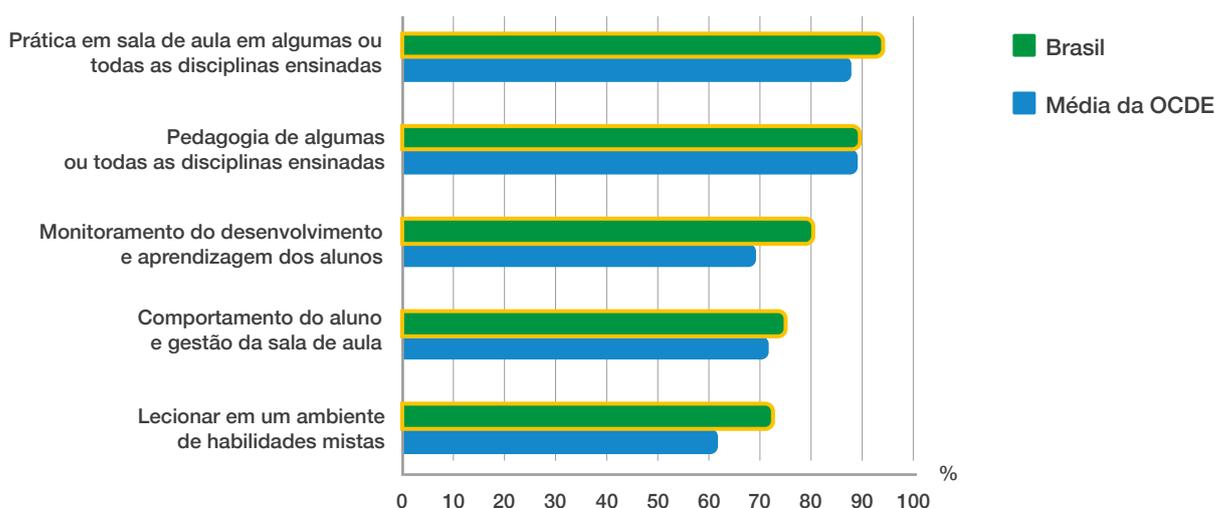
Os professores brasileiros, em geral, relataram que receberam formação nas competências essenciais para o exercício da profissão: 89% disseram que receberam formação pedagógica da disciplina ministrada, 94% na prática em sala de aula da disciplina ministrada, 73% no ensino de habilidades mistas, 75% na gestão de sala de aula e comportamento dos alunos e 81% no monitoramento da aprendizagem. Esses números são mais altos, em quase todos os casos, do que as médias comparáveis da OCDE: respectivamente, 89%, 88%, 62%, 72% e 70% (ver Figura 5.8) (OCDE, 2019<sub>[21]</sub>).

Assim, provavelmente como resultado, a

maioria dos professores brasileiros relatou estar bem preparada para a maioria dos desafios de ensino, sendo que 95% disseram ser bem ou muito bem preparados para ensinar o conteúdo das disciplinas e 89% relataram o mesmo em relação à pedagogia (médias OCDE: 80% e 71%, respectivamente) (OCDE, 2019<sub>[21]</sub>). De modo geral, os professores brasileiros se consideram um pouco mais bem preparados do que alguns de seus colegas de outros países. Essas percepções também parecem se refletir entre os gestores escolares: em 2018, apenas cerca de 11% dos gestores, no Brasil, relataram que o corpo docente inadequado ou pouco qualificado atrapalha em parte ou muito a aprendizagem. Esse percentual é um pouco menor do que nos países da OCDE, onde o número comparável é de 15%, em média (OCDE, 2019<sub>[21]</sub>).

**Figura 5.8** Parcela de professores que fizeram cursos de Educação ou formação de professores que incluíam os seguintes elementos - 2018

Resultados com base nas respostas de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental



Fonte: (OCDE, 2019<sub>[5]</sub>), *Talis 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners* [Resultados da Talis 2018 (Volume I): Professores e Gestores Escolares como Aprendizes ao Longo da Vida], <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.

## Mas as evidências apontam para preocupações com a qualidade da formação inicial de professores, especialmente no setor privado

No entanto, a confiança dos professores brasileiros em seu próprio preparo, embora corroborada por gestores escolares, não é confirmada por evidências de pesquisas internacionais e nacionais, que sugerem que a qualidade da formação inicial de professores – em particular, nos cursos *online* privados (Marcondes, Leite e Ramos, 2017<sup>[17]</sup>) – é fraca (Abrucio, 2016<sup>[25]</sup>; Banco Mundial, 2016<sup>[11]</sup>). Existem várias razões que explicam esse fato. Em primeiro lugar, o marco regulatório do Ensino Superior, no Brasil, permanece inadequado. Conforme destacado no relatório da OCDE, de 2018, *Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil*, as regras e procedimentos que regem as instituições de cursos de Educação a Distância e os próprios cursos em si são ineficazes na garantia de uma oferta educacional de qualidade (OCDE, 2018<sup>[37]</sup>). Cada vez mais, os países da OCDE têm introduzido normas de certificação específicas para cursos de formação de professores, assim como para outras profissões altamente qualificadas, como Medicina e Engenharia.

Em segundo lugar, os resultados também mostram que os cursos são muito teóricos, com pouca ênfase em conhecimento e habilidades pedagógicas e em gestão da sala de aula, o que apresen-

ta um desafio especial para os cursos *online*. Embora os candidatos a professores devam ter experiência prática em sala de aula durante a formação inicial, eles recebem apoio inadequado para essa vivência (Bauer, Cassetari e Oliveira, 2017<sup>[22]</sup>), devido às relações fracas entre as instituições de Ensino Superior responsáveis pela formação e as redes escolares (Abrucio, 2016<sup>[25]</sup>). Já os sistemas de alto desempenho reconhecem a importância de preparar os professores em ambientes de sala de aula, desenvolvendo práticas de ensino bem integradas, onde eles podem vincular a teoria à prática e fortalecer suas habilidades pedagógicas (Schleicher, 2018<sup>[26]</sup>).

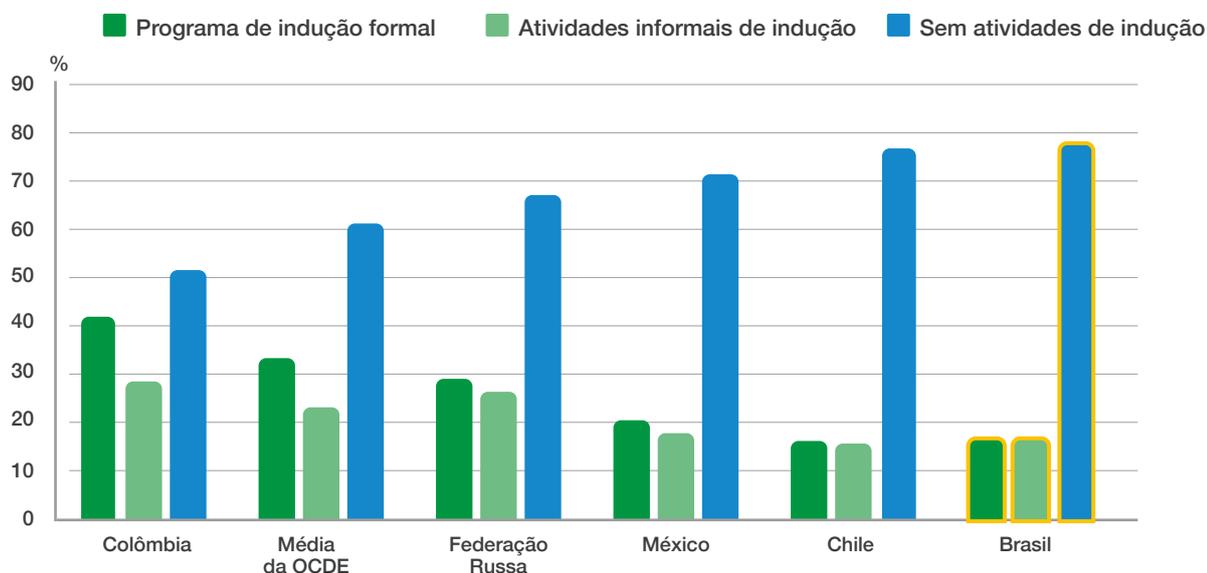
Nos últimos anos, o governo anunciou várias medidas alinhadas com as melhores práticas internacionais (OCDE, 2019<sup>[38]</sup>). Trata-se de uma nova Política Nacional de Formação de Professores, que criou as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica, com o objetivo de tornar a aprendizagem mais fundamentada na prática. A política também modernizou o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid), que oferece bolsas de estudo para alunos de graduação estagiarem e realizarem atividades pedagógicas em escolas públicas, onde são supervisionados por professores experientes (Silva Neto et al., 2016<sup>[39]</sup>). Fortes parcerias entre escolas e instituições de formação de professores podem promover o alinhamento do conteúdo da formação de professores com o contexto escolar.

### **No Brasil, menos de um quarto dos professores em início de carreira participam de um programa de indução**

Os professores em início de carreira precisam desenvolver e consolidar suas habilidades de ensino nos primeiros anos de trabalho, e há boas evidências de que programas de indução eficazes são um elemento central nesse processo (Schleicher, 2016<sub>[40]</sub>). Os programas de indução podem ser organizados formalmente em uma escola ou região, ou envolver um apoio profissional mais informal dos professores experientes aos iniciantes. No Brasil, não existe um programa de indução nacional obrigatório, o que pode explicar, em parte, por que menos de um quarto dos professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental relatou ter participado de atividades de indução à docência (divididas, igualmente, entre indução formal e informal). Nos países da OCDE, 38% dos professores relatam algum tipo de indução à docência, assim como quase metade (48%) dos professores na Colômbia, por exemplo (ver Figura 5.9). As escolas brasileiras parecem oferecer algumas medidas alternativas de apoio: 33% dos professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental relataram ter um mentor designado, muito mais do que a média da OCDE (22%).

**Figura 5.9** Porcentagem de professores que participaram das seguintes atividades de indução durante o primeiro emprego - 2018

Resultados baseados em relatos de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental



Fonte: (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>), *Talis 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners [Resultados da Talis 2018 (Volume I): Professores e Gestores Escolares como Aprendizes ao Longo da Vida]*, <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.

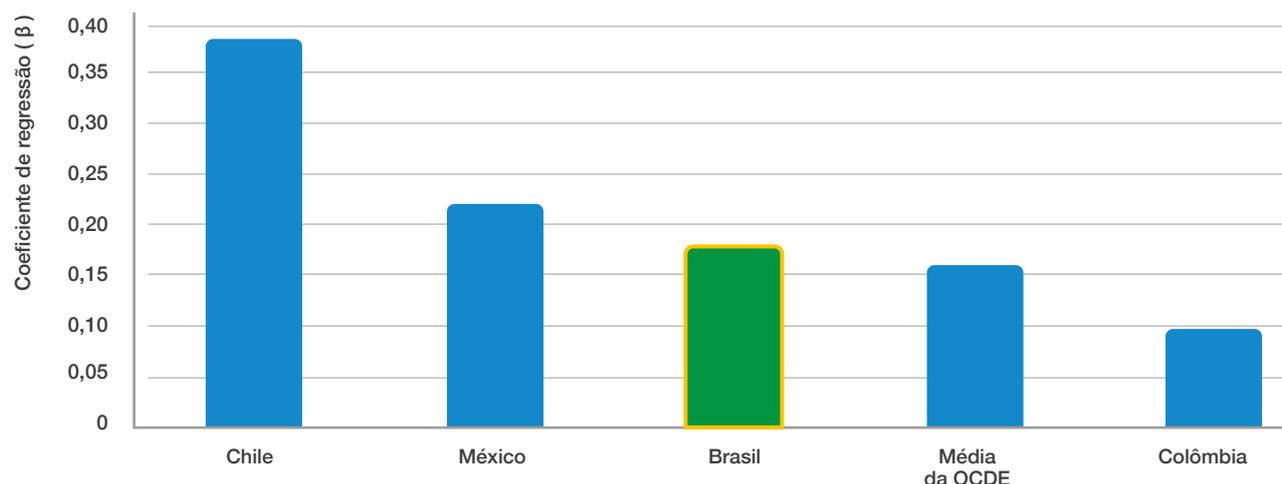
**Observações:** “atividades de indução” são criadas para apoiar a introdução de novos professores à profissão docente e para auxiliar professores experientes que são novos na escola. Elas são organizadas em programas formais estruturados ou informalmente, como atividades separadas. A amostra é restrita a professores que deram uma resposta válida a ambas as questões sobre se participaram de um programa de indução formal e de indução informal.

Na maioria dos países e economias participantes da Talis, os professores que formaram pares com professores experientes como parte de suas atividades de indução

na escola atual também tendem a relatar uma maior autoeficácia. A correlação encontrada nos professores brasileiros também é positiva, conforme mostrado na Figura 5.10.

**Figura 5.10** Relação entre autoeficácia e participação em atividades de indução na escola atual - 2018

Resultados da regressão linear com base nas respostas de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental



**Observação:** todos os valores são estatisticamente significativos, exceto na Colômbia. Os países foram ordenados do maior para o menor coeficiente de regressão.

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>), *Talis 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners* [Resultados da Talis 2018 (Volume I): Professores e Gestores Escolares como Aprendizes ao Longo da Vida], <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.

### No Brasil, os professores iniciantes, às vezes, precisam trabalhar em escolas situadas em contextos mais desafiadores, sem indução adequada

Os achados da Talis mostram que os professores têm menos confiança em suas próprias habilidades no início da carreira, mas essa confiança cresce com o tempo. Embora, em princípio, espera-

se que professores mais experientes sejam designados para trabalhar em ambientes escolares mais difíceis, na verdade, o oposto costuma acontecer, com professores ingressantes na profissão sendo alocados nessas escolas. Quando professores inexperientes e com baixa autoconfiança são colocados em ambientes escolares desafiadores<sup>35</sup>, o resultado pode não ser apenas um mau desempenho do professor e, portanto, uma aprendizagem

<sup>35</sup> Escolas desafiadoras são definidas como aquelas onde mais de 30% dos estudantes vêm de lares socioeconomicamente mais vulneráveis.

ruim para os alunos, mas também o não desenvolvimento de habilidades de ensino e o abandono da profissão (OCDE, 2015<sup>[41]</sup>).

Em comparação a seus pares nos países latino-americanos, os professores brasileiros em início de carreira têm menos probabilidade de serem colocados em uma escola desafiadora. Os resultados da Talis também revelam que, entre 2013 e 2015, essa parti-

cipação caiu de 17% para 11%, o que é um avanço positivo, mas ainda deixa um em cada dez novos professores enfrentando um início difícil na carreira em sala de aula. Embora sejam valiosos para todos os professores ingressantes, os programas de indução docente são especialmente importantes para aqueles que trabalham em ambientes difíceis que, muitas vezes, requerem apoio e motivação adicionais.

**Tabela 5.2** Porcentagem de professores iniciantes que trabalham em escolas desafiadoras - 2013-2018

Resultados baseados em relatos de professores e diretores dos Anos Finais do Ensino Fundamental

	2013 (%)	2018 (%)
Chile	30,1	30,6
México	18,4	25,1
Média da OCDE	18,4	22,2
Colômbia	m	13,4
Brasil	17,4	11,4

**Observação:** m = dados ausentes.

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>) *Talis 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners [Resultados da Talis 2018 (Volume I): Professores e Gestores Escolares como Aprendizes ao Longo da Vida]*, <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>; (OCDE, 2014<sup>[42]</sup>), *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning [Resultados da Talis 2013: Uma Perspectiva Internacional sobre Ensino e Aprendizagem]*, <https://doi.org/10.1787/9789264196261-en>.

## 5.4 PRÁTICAS DOCENTES E ABORDAGENS PEDAGÓGICAS

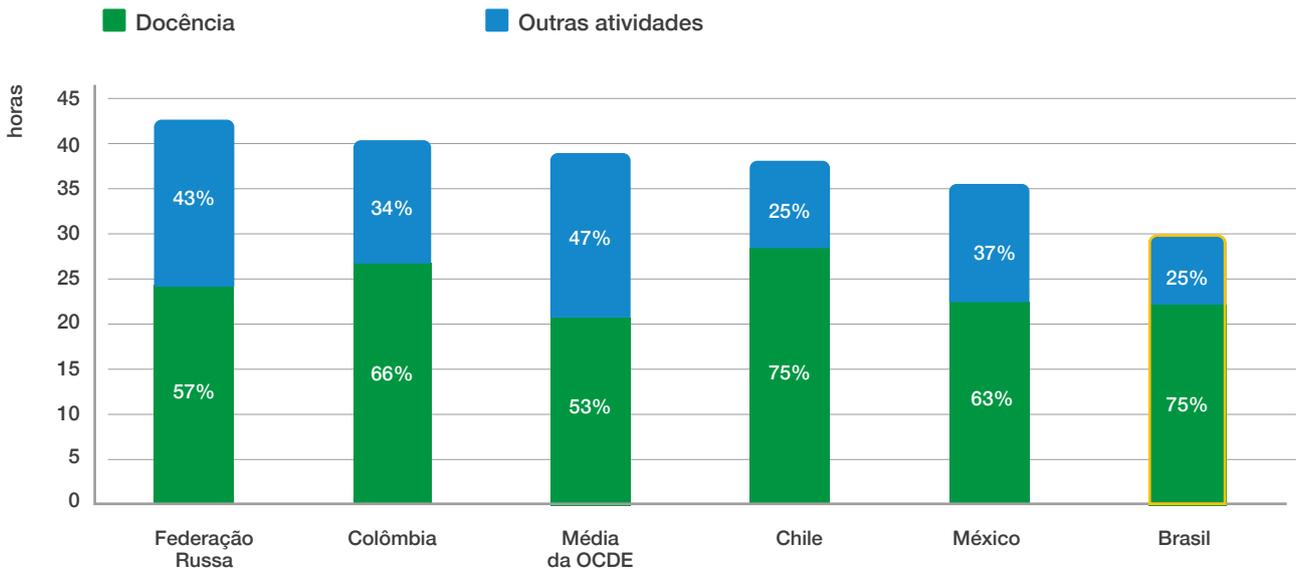
### Os professores brasileiros passam relativamente mais tempo trabalhando nas salas de aula

O contexto da pedagogia em sala de aula se dá de acordo com as horas de trabalho dos professores e como eles as dividem entre as atividades em sala e fora dela. A carga horária relatada pelos professores, no Brasil, é relativamente baixa para os padrões internacionais: cerca de 30 horas por semana, em comparação com quase 40 horas nos países da OCDE. Mas o número de horas despendidas lecionando é, na verdade, bastante semelhante ao dos países da OCDE e da Latam (ver Figura 5.11), embora as horas de ensino, no Brasil, tenham diminuído, entre 2013 e 2018, em um total de três horas por semana (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>). Consequentemente, os professores brasileiros parecem gastar menos tempo do que na maioria dos países em tarefas fora da sala de aula e, entre 2013 e 2018, esse tempo caiu cerca de uma hora por semana (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>). Supostamente, um terço das horas de trabalho dos professores deveria ser dedicado a atividades fora da sala de aula, mas essa regra raramente é seguida pelas escolas ou pelos professores (Presidência da República, 2008<sup>[43]</sup>). Em sistemas de alto desempenho, os professores têm tempo para se dedicar a outras tarefas além do

ensino, como preparar aulas, trabalhar com outros professores e buscar seu próprio desenvolvimento profissional. Essas atividades desempenham um papel importante no apoio à qualidade do ensino e à motivação dos professores (Schleicher, 2016<sup>[40]</sup>).

**Figura 5.11** Horas de trabalho semanais gastas com ensino e outras atividades - 2018

Os valores dentro das barras representam a porcentagem de horas gastas lecionando ou fazendo outro trabalho por semana, em cada país. Resultados com base nas respostas de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental



**Observação:** os países foram organizados em ordem decrescente, com base nas horas de ensino.

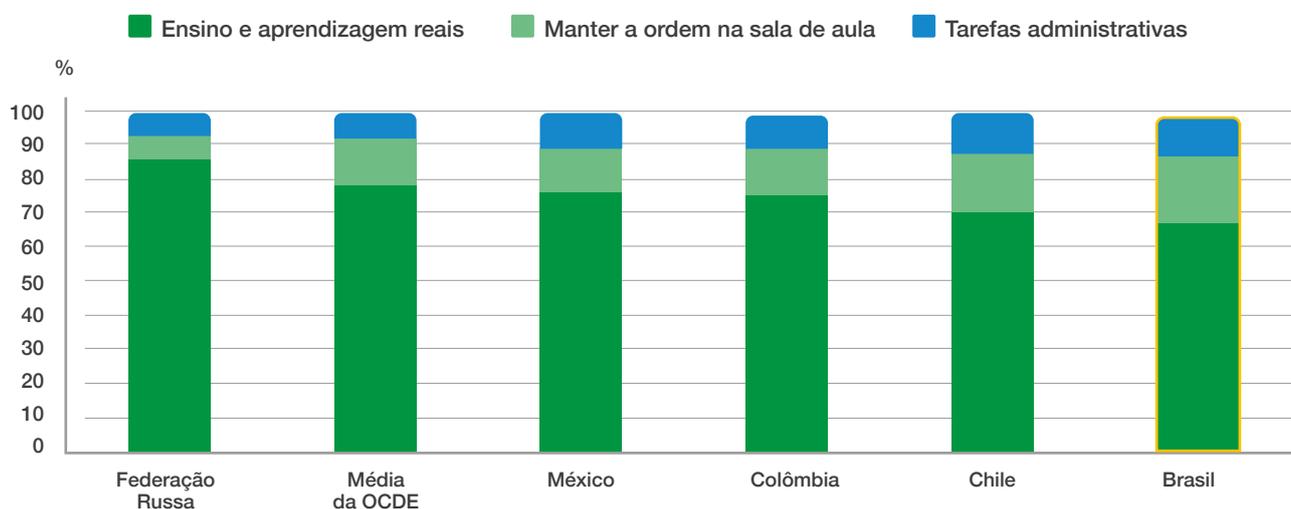
Fonte: (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>), *Talis 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners [Resultados da Talis 2018 (Volume I): Professores e Gestores Escolares como Aprendizes ao Longo da Vida]*, <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.

Os professores brasileiros passam um pouco mais de tempo de trabalho em sala de aula do que nos países da OCDE, mas quase um terço desse tempo é gasto em tarefas administrativas (por exemplo, registro de frequência, distribuição de informações ou formulários escolares) (11%) ou manutenção da ordem na sala de aula (19%). Em comparação, na média dos países da

OCDE, 8% do tempo da sala de aula é gasto em tarefas administrativas e 13% em manutenção da ordem (ver Figura 5.12). Além disso, nos últimos dez anos, o tempo gasto em sala de aula com ensino e aprendizagem reais diminuiu no Brasil. O Capítulo 6 discutirá, com mais profundidade, alguns dos desafios que os professores enfrentam em suas salas de aula.

**Figura 5.12** Uso do tempo em sala de aula durante uma aula típica - 2018

Resultados com base nas respostas de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental



**Observações:** os países foram organizados em ordem decrescente, com base em “ensino e aprendizagem reais”. A soma do tempo gasto em uma aula, em média, pode não somar 100% porque algumas respostas que não somaram 100% foram aceitas.

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>), *Talis 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners* [Resultados da Talis 2018 (Volume I): Professores e Gestores Escolares como Aprendizes ao Longo da Vida], <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.

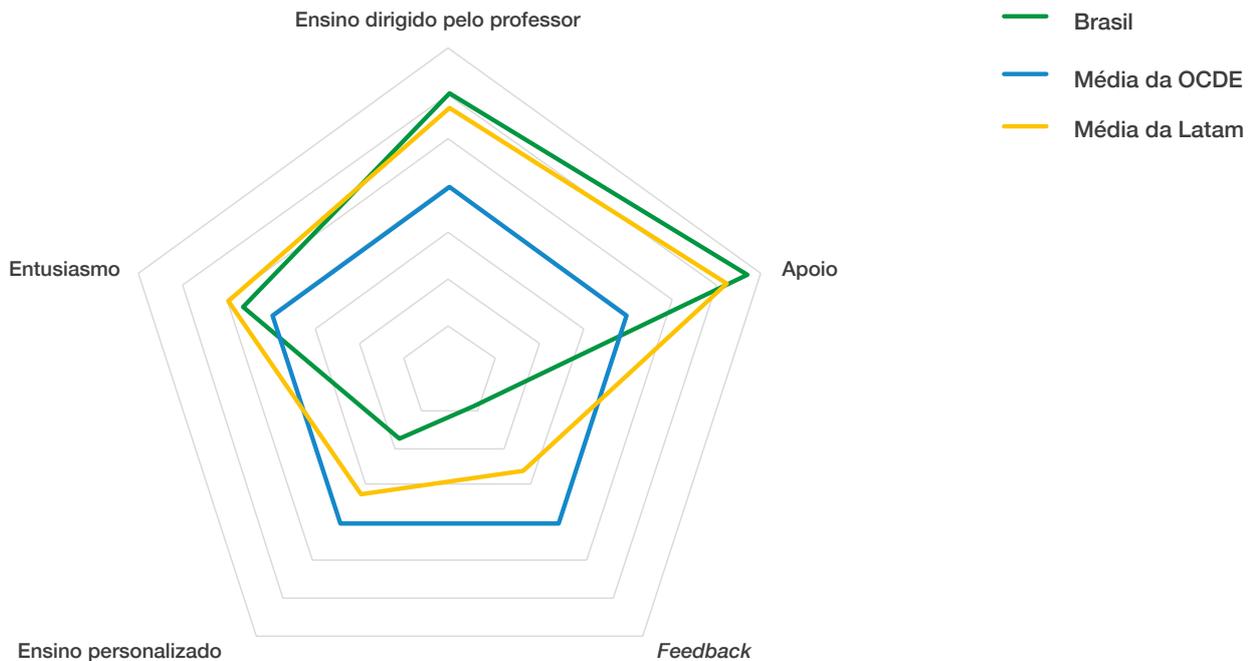
### Diferentes abordagens de ensino podem auxiliar na aprendizagem

No ensino em sala de aula, diferentes tipos de abordagens didáticas podem ser identificados e medidos por meio da percepção dos alunos e dos professores refletida em diferentes edições do Pisa e da Talis. No Pisa 2018, essas abordagens foram me-

didadas usando cinco índices. A Figura 5.13 compara esses índices para o Brasil com as médias da OCDE e da Latam, com base nos relatos dos alunos sobre o comportamento dos professores. Em comparação com a média da OCDE, os professores brasileiros demonstraram muito entusiasmo e apoio aos alunos, mas parecem dar muito menos atenção à adaptação do ensino às necessidades individuais e a oferecer *feedback*.

**Figura 5.13** Índice de abordagens pedagógicas derivadas do Pisa 2018

Média da OCDE = 0,0



Fonte: (OCDE, 2019<sup>[24]</sup>), *Banco de Dados do Pisa 2018*, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (acesso em 13 de outubro de 2020).

Pesquisas sugerem que diferentes abordagens são relevantes e necessárias em diferentes momentos e contextos. Usar todas essas técnicas de maneira eficaz e equilibrá-las na sala de aula exige um

alto nível de competência e compreensão das necessidades dos alunos. Há motivos para acreditar que tanto o *feedback* eficaz como o ensino personalizado podem exigir mais atenção no Brasil.

### QUADRO 5.2 DIFERENTES ABORDAGENS PEDAGÓGICAS MEDIDAS NO PISA 2018

O Pisa 2018 fez várias perguntas aos alunos sobre as práticas de ensino usadas nas aulas lecionadas em seu idioma de ensino. Com base nessas respostas, o Pisa elaborou alguns índices que podem ser analisados para verificar as abordagens pedagógicas mais utilizadas pelos professores em sala de aula. As respostas dos alunos foram combinadas na criação dos índices. Para cada índice, a média é 0 e o desvio padrão é 1 nos países da OCDE. Valores positivos no índice indicam que as abordagens pedagógicas são utilizadas com maior frequência.

- O **índice de entusiasmo do professor** foi baseado nas respostas dos alunos sobre se eles concordam (“concordo totalmente”, “concordo”, “discordo”, “discordo totalmente”) com as seguintes afirmações sobre as duas aulas em seu idioma de ensino assistidas antes de fazer o teste Pisa: “Ficou claro para mim que o professor gostava de nos ensinar”, “O entusiasmo do professor me inspirou”, “Ficou claro que o professor gosta de trabalhar com o tema da aula” e “O professor demonstrou gosto pelo ensino”. Essas declarações foram combinadas para criar o índice de entusiasmo do professor;
- O **índice de apoio do professor** foi desenvolvido com base nas respostas dos alunos sobre a frequência com que as seguintes situações acontecem nas aulas em seu idioma de ensino (“nunca ou quase nunca”, “algumas aulas”, “a maioria das aulas”, “todas as aulas”): “O professor mostra interesse na aprendizagem de cada aluno”, “O professor dá uma ajuda extra quando os alunos precisam”, “O professor ajuda os alunos em sua aprendizagem” e “O professor continua a ensinar até que os alunos compreendam”;
- O **índice de *feedback* do professor** foi desenvolvido com base nas respostas dos alunos sobre a frequência com que as seguintes situações acontecem nas aulas em seu idioma de ensino (“nunca ou quase nunca”, “algumas aulas”, “a maioria das aulas”, “todas as aulas”): “O professor estabelece objetivos claros para a nossa aprendizagem”, “O professor faz perguntas para verificar se entendemos o que foi ensinado”, “No início da aula, o professor apresenta um breve resumo da aula anterior” e “O professor nos diz o que temos que aprender”;
- O **índice de ensino personalizado** foi desenvolvido com base na descrição dos alunos sobre a frequência com que as seguintes situações acontecem nas aulas em seu idioma de ensino (“nunca ou quase nunca”, “algumas aulas”, “a maioria das aulas”, “todas ou quase todas as aulas”): “O professor adapta a aula às necessidades e conhecimentos da [minha] classe”, “O professor fornece ajuda individual quando um aluno tem dificuldade em compreender um tópico ou tarefa” e “O professor muda a estrutura da aula sobre um tópico que a maioria dos alunos tem dificuldade de entender”.

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[44]</sub>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

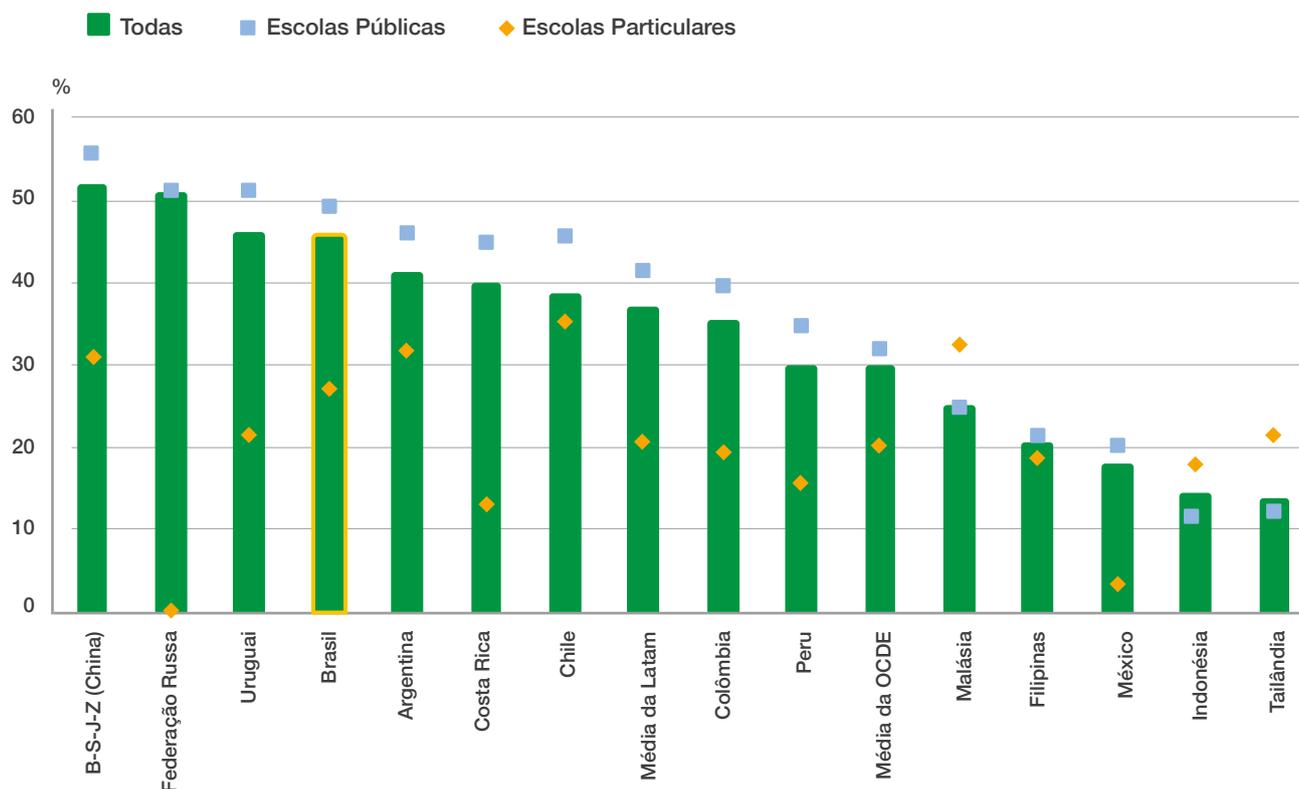
## O ensino personalizado é uma ferramenta fundamental e pode ser particularmente útil nas salas de aula brasileiras

Nos últimos anos, os especialistas em Educação têm enfatizado cada vez mais a necessidade de os professores abordarem as diferenças entre os alunos da turma por meio do ensino personalizado, ou seja, adaptado às necessidades de cada aluno, ao invés de fazê-lo por meio do agrupamento por habilidades dentro de uma mesma turma (*tracking*) ou em turmas diferentes (*streaming*) (Corno, 2008<sub>[45]</sub>; Peterson et al., 2018<sub>[46]</sub>). O ensino personalizado, como um termo genérico, vincula noções como “aprendizagem e ensino individualizados”, e “avaliação formativa” (Peterson et al., 2018<sub>[46]</sub>). As evidências sugerem que o ensino personalizado tem um grande potencial, mas sua implementação é difícil, pois requer ir além da abordagem tradicional de ensino para a turma como um todo e, em vez disso, identificar os desafios enfrentados por um aluno específico e a melhor forma de superá-los em termos de ensino e aprendizagem. Portanto, requer uma competência considerável dos professores e, muitas vezes, esforço e tempo adicionais (Peterson et al., 2018<sub>[46]</sub>).

Há razões para acreditar que o ensino personalizado tem particular relevância agora no Brasil. Nos capítulos anteriores, falou-se que o País precisa fazer mais para reduzir o nível de reprovações. Isso significaria aceitar um nível maior de va-

riação de desempenho em cada turma, já que os alunos seriam mantidos com sua turma mesmo se seu desempenho fosse fraco. Outros avanços, como o aumento do atendimento escolar para que mais alunos em situação de vulnerabilidade social permaneçam no sistema e medidas para incluir alunos com necessidades especiais nas escolas regulares, também aumentarão a diversidade das turmas. Como parte das reformas voltadas a reduzir as reprovações, os professores precisarão aprimorar suas habilidades de ensino personalizado para poder atender a necessidades mais diversas de desempenho e aprendizagem. Os diretores de escolas brasileiros parecem reconhecer esse ponto: quase metade dos gestores de escolas públicas afirmam que a aprendizagem dos alunos é prejudicada pelo fato de os professores não atenderem às necessidades individuais deles (ver Figura 5.14).

**Figura 5.14** Parcela de diretores que relatam que a aprendizagem dos alunos é muito prejudicada ou prejudicada em parte por professores que não atendem às necessidades individuais dos alunos, por tipo de escola - 2018



**Observação:** B-S-J-Z (China) refere-se a Pequim, Shanghai, Jiangsu e Zhejiang (China).

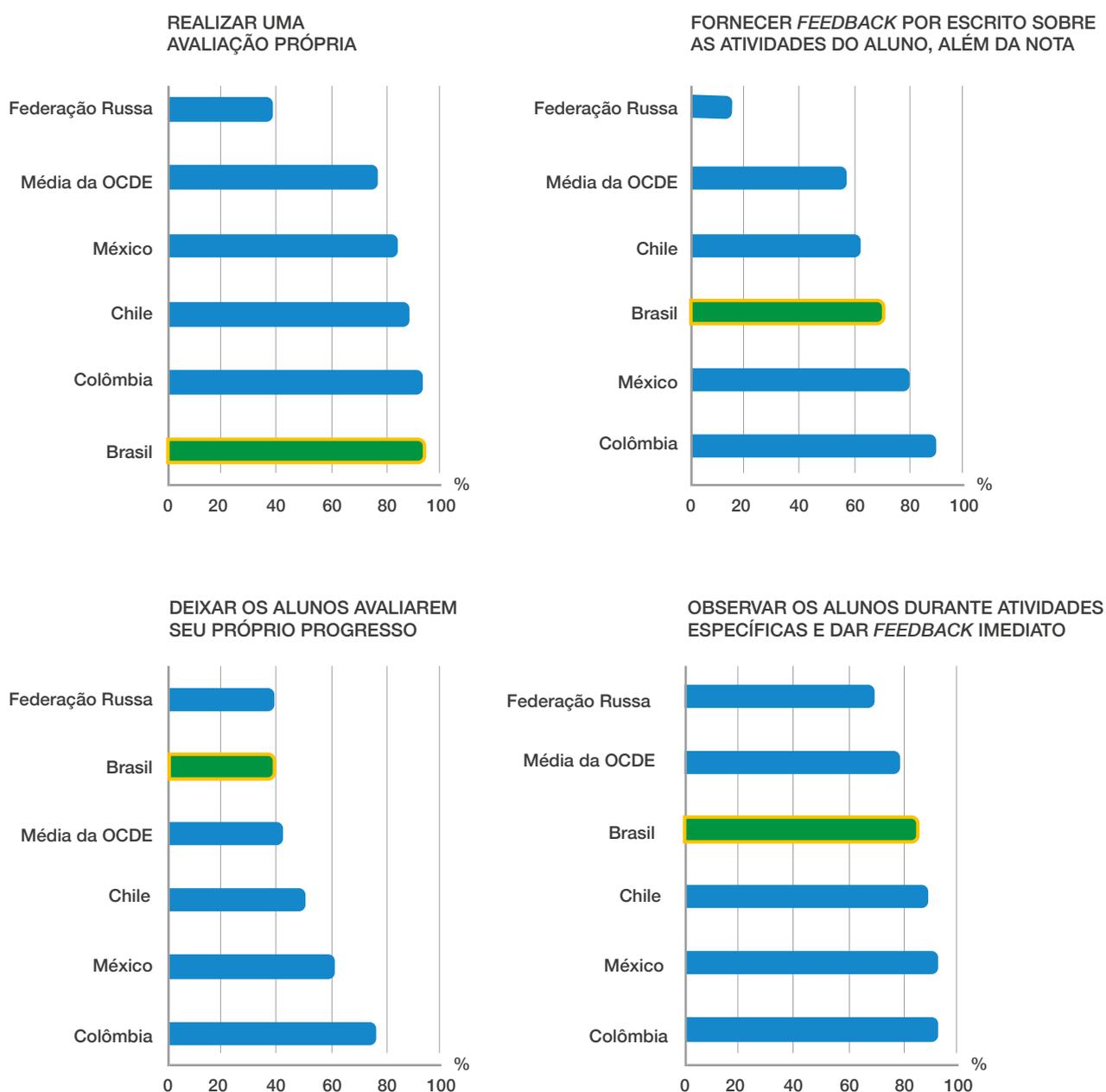
Fonte: (OCDE, 2019<sup>[24]</sup>), Banco de Dados do Pisa 2018, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (acesso em 13 de outubro de 2020).

## Há amplas evidências acerca do valor da avaliação formativa no ensino

Um elemento central do ensino personalizado é a capacidade dos professores de avaliar o desempenho individual e oferecer um *feedback* construtivo que promova a aprendizagem – ou seja, a avaliação formativa. O princípio da avaliação formativa é que os professores façam avaliações frequentes e interativas da compreensão do aluno, ajustando sua didática para atender às necessidades individuais dos estudantes e para ajudá-los a entender como estão evoluindo na aprendizagem e a desenvolver consciência metacognitiva e sensação de autonomia. Há evidências de que o uso dessa abordagem traz grandes benefícios para os resultados de aprendizagem (OCDE, 2005<sub>[47]</sub>). Conforme indicado na Figura 5.13, os professores brasileiros, atualmente, dão relativamente pouca atenção ao *feedback*, embora avaliem o desempenho dos alunos de várias maneiras, como ilustrado na Figura 5.15.

**Figura 5.15** Porcentagem de professores que relataram usar “frequentemente” ou “sempre” os seguintes métodos de avaliação em suas aulas - 2018

Resultados com base nas respostas de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental



Fonte: (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>), *Talis 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners [Resultados da Talis 2018 (Volume I): Professores e Gestores Escolares como Aprendizes ao Longo da Vida]*, <https://dx.doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.

## Apoiar os professores na implementação de abordagens de estimulação cognitiva de forma eficaz pode beneficiar o Brasil

Pesquisas da OCDE destacaram os benefícios do uso de abordagens de estimulação cognitiva em Matemática para a aprendizagem dos alunos. Nessa abordagem, o professor faz perguntas que levam os alunos a pensarem sobre o problema, propõe desafios que incentivam uma reflexão mais cuidadosa, pede aos alunos que decidam sobre seus próprios procedimentos para resolver problemas complexos, apresenta questões para as quais não há uma solução imediatamente óbvia e que podem ser resolvidas de maneiras diferentes, apresenta questões em contextos diferentes, ajuda os alunos a aprender com os erros que cometeram e pede que expliquem como resolveram um problema.

As autoavaliações de professores e alunos na Talis 2018 e no Pisa 2012 sugerem um uso um pouco maior de técnicas associadas às abordagens de estimulação cognitiva no Brasil do que em toda a OCDE. As evidências do Pisa em vários países, inclusive no Brasil, mostram que o uso dessa abordagem pode melhorar o desempenho em Matemática (Echazarra et al., 2016<sup>[48]</sup>).

No entanto, implementar estratégias de estimulação cognitiva de forma eficaz pode ser desafiador e demorado, motivo pelo qual é provável que os professores sejam menos propensos a adotá-las quando relatam baixos níveis de autoeficácia ou trabalham em escolas mais vulneráveis ou em turmas indisciplinadas (OCDE, 2016<sup>[49]</sup>). Considerando o potencial de tais práticas no desempenho dos alunos, seria positivo para o Brasil dar mais atenção às abordagens de estimulação cognitiva. Isso inclui fornecer aos professores, e particularmente aos de escolas em contextos mais desafiadores, um treinamento mais eficaz para desenvolver suas habilidades nesse aspecto do ensino.

## 5.5 OPORTUNIDADES DE DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL E COLABORAÇÃO

Ao longo da carreira de um professor, os métodos pedagógicos, os currículos e o ambiente escolar provavelmente sofrerão mudanças. Ao mesmo tempo, as habilidades existentes precisarão ser atualizadas e sustentadas (Schleicher, 2016<sup>[40]</sup>). O Desenvolvimento Profissional Contínuo (DPC) e as oportunidades de colaboração<sup>36</sup> podem atender a essas

36 Internacionalmente, o DPC abrange diversas atividades, incluindo treinamento formal e informal, mentoria e aprendizagem colaborativa com outros professores.

necessidades. Eles também oferecem uma estrutura na qual os professores podem refletir, com os colegas, sobre sua experiência de trabalho e integrar essa experiência com a aquisição de conhecimentos e habilidades adicionais. De acordo com os dados da Talis, três quartos dos professores que participaram de programas de desenvolvimento profissional relataram que tiveram um impacto moderado ou grande em seu ensino (Darling-Hammond, 2014<sub>[50]</sub>).

### Os professores expressam grande interesse no desenvolvimento profissional

Quando questionados sobre as prioridades nos gastos com Educação, 95% dos professores no Brasil (ao contrário de muitos outros países) identificaram o desenvolvimento profissional como uma delas (média da OCDE: 55%) (OCDE, 2019<sub>[5]</sub>). Quando questionados sobre necessidades específicas de desenvolvimento profissional, os professores brasileiros respondem de forma semelhante aos de outros países da Latam e da OCDE, mas existem algumas diferenças. Os professores brasileiros dão mais importância para: ensino de alunos com necessidades especiais<sup>37</sup>; ensino em ambientes multiculturais; comunicar-se com pessoas de diferentes culturas; habilidades em Tecnologia da Informação

e Comunicação (TIC); cooperação entre pais e professores; e gestão e administração escolar (ver Figura 5.16). Essas preferências estão relacionadas a alguns dos atuais desafios discutidos neste relatório, como:

- ◆ **Necessidades especiais:** seguindo a legislação de 2011, destinada a integrar mais alunos com necessidades especiais em escolas regulares, a proporção de escolas com mais de 10% dos alunos identificados como tendo necessidades especiais aumentou significativamente entre 2013 e 2018 (OCDE, 2019<sub>[5]</sub>). De acordo com o Pisa 2018, 10% dos professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental, no Brasil, lecionam em escolas onde mais de 10% dos alunos têm necessidades especiais, semelhante à Colômbia (9%) e ao México (7%), mas muito menos do que no Chile (54%) e a média da OCDE (31%) (OCDE, 2019<sub>[5]</sub>). Os professores das escolas que possuem uma proporção maior de alunos com necessidades especiais fizeram maior uso das oportunidades de desenvolvimento profissional (OCDE, 2019<sub>[5]</sub>);

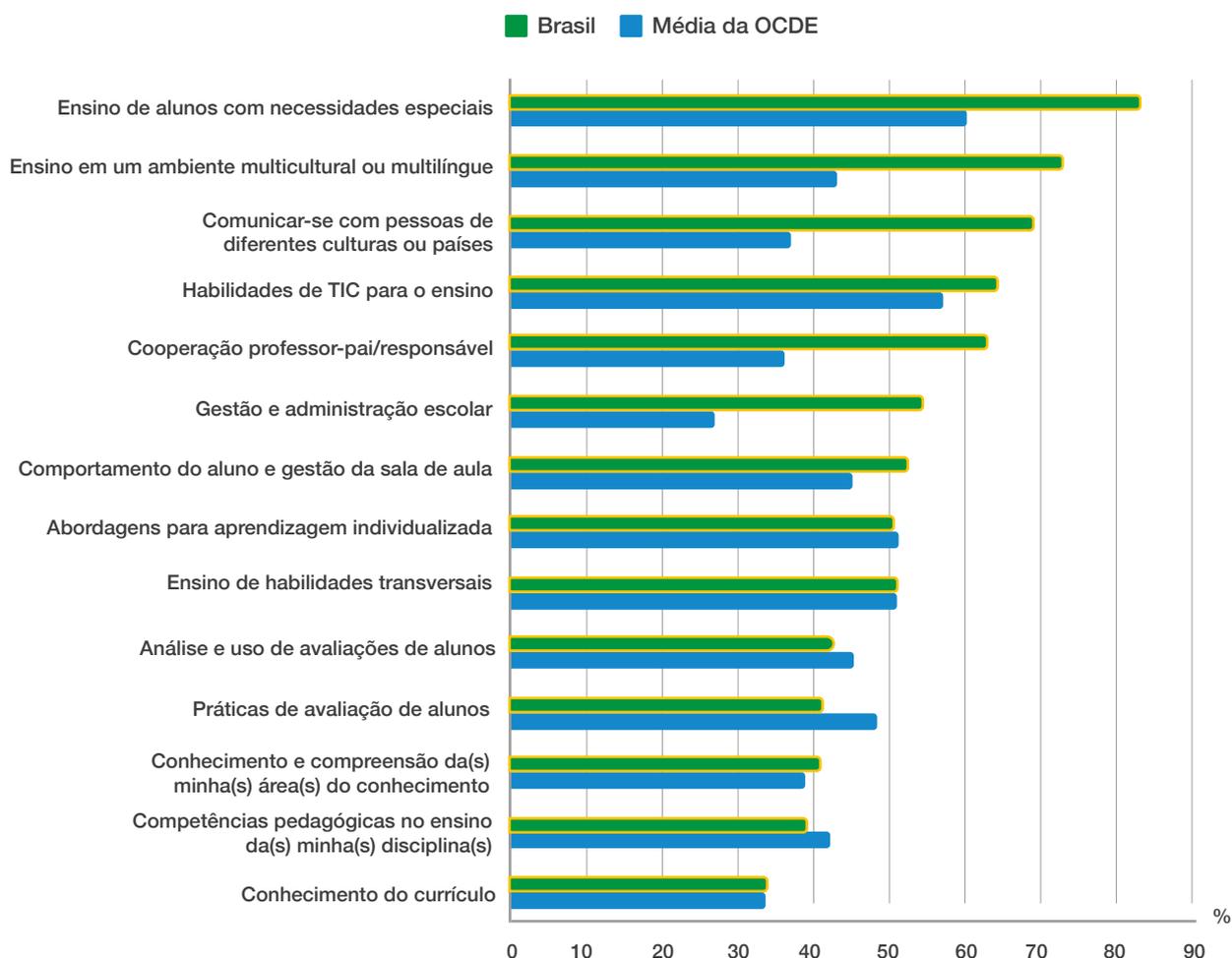
37 De acordo com a Talis, alunos com necessidades especiais são definidos como “aqueles que possuem uma necessidade especial de aprendizagem formalmente identificada em função de desvantagens físicas, mentais ou emocionais”.

- ◆ **Habilidades em TIC:** esse interesse pode refletir um reconhecimento do potencial valor das TICs no ensino e aprendizagem em um contexto em que seu uso está atualmente subdesenvolvido, dada a relativa falta de infraestrutura de TIC nas escolas brasileiras (conforme discutido no Capítulo 4) ou em tarefas administrativas que consomem muito tempo dos professores;
- ◆ **Gestão e administração escolar:** essa necessidade pode refletir uma aspiração a se tornar gestor escolar, um dos poucos caminhos para a progressão na carreira. Também pode refletir os desafios enfrentados por algumas escolas em áreas de nível socioeconômico mais baixo, onde a falta de recursos humanos e de capacidade técnica significa que os professores, muitas vezes, têm de assumir várias funções, incluindo a gestão escolar.

Apesar de poucos professores brasileiros relatarem ser capazes de controlar efetivamente o comportamento indisciplinado ou de variar as estratégias de ensino em sala de aula (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>), o desenvolvimento profissional contínuo voltado para a gestão de sala de aula e comportamento do aluno, competências pedagógicas ou ensino personalizado não estavam entre as principais prioridades dos professores no que diz respeito à formação profissional, de acordo com a Talis. Isso contrasta com as evidências nacionais e os relatos dos gestores escolares, que sugerem que a falta dessas habilidades é significativa para muitos professores.

**Figura 5.16** Porcentagem de professores que relatam necessidade de desenvolvimento profissional nas seguintes áreas - 2018

Resultados com base nas respostas de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental



Fonte: (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>), *Banco de Dados da Talis 2018*, <https://www.oecd.org/education/talis/talis-2018-data.htm> (acesso em 14 de outubro de 2020).

### A formação continuada, no Brasil, enfrenta desafios tanto na forma como é criada quanto nos obstáculos para adoção

Embora reconheçam sua própria neces-

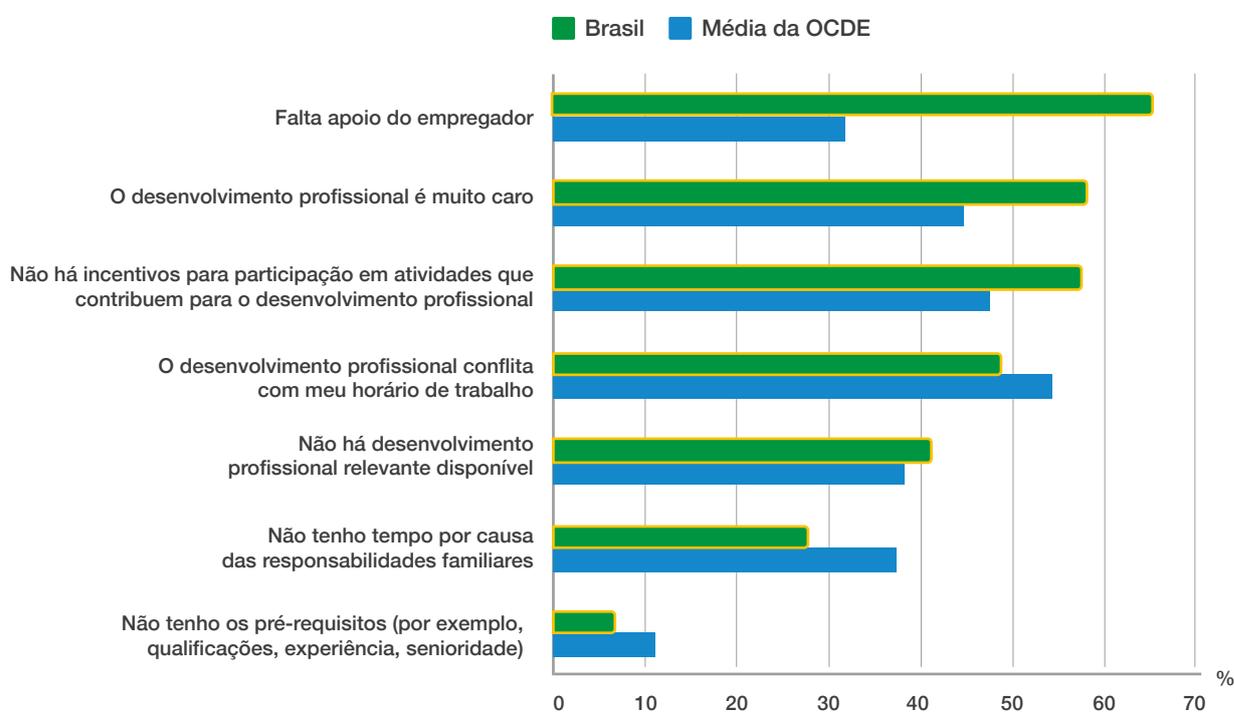
sidade de desenvolvimento profissional, segundo os dados da Talis, os professores brasileiros também identificaram vários obstáculos referentes à participação nos programas de formação continuada, incluindo a falta de apoio do empregador, os custos envolvidos, a falta de incenti-

vos e a incompatibilidade com seus horários de trabalho (ver Figura 5.17). Essas conclusões são corroboradas por evidências de pesquisas nacionais que relatam obstáculos, como a falta de incentivos, desconhecimento da oferta de formação continuada, pouca disponibilidade de tempo e falta de articulação com planos de carreira no contexto de alta rotatividade de pessoal (BCG e IAS, 2014<sup>[51]</sup>). Conforme observado anteriormente, metade dos professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental, no Brasil, trabalha em meio período, muito mais do que na maioria dos outros países. Os professores

de meio período podem ter pouco tempo para se dedicar à aquisição de novas habilidades e podem ver poucos benefícios em fazê-lo. Há uma exigência legal de que um terço das horas de trabalho dos professores seja dedicado a atividades extraclasse. Esse tempo inclui a preparação das aulas, correção de atividades e tarefas administrativas, que podem não deixar muito tempo livre para a formação continuada. Os relatórios nacionais também sugerem que poucas escolas e professores respeitam esse requisito legal (Presidência da República, 2008<sup>[43]</sup>).

**Figura 5.17** Porcentagem de professores que identificam os seguintes obstáculos no desenvolvimento profissional - 2018

Resultados com base nas respostas de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental



Fonte: (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>), Banco de Dados da Talis 2018, <https://www.oecd.org/education/talis/talis-2018-data.htm> (acesso em 14 de outubro de 2020).

De acordo com uma pesquisa recente, as práticas de formação continuada, no Brasil, estão inadequadamente vinculadas à formação inicial de professores, a lacunas identificadas ou a avaliações docentes (Banco Mundial, 2016<sub>[11]</sub>). Raramente permitem que a didática seja observada e que seja oferecido *feedback* e, muitas vezes, são vistas como uma resposta compensatória às fraquezas, em vez de um veículo mais amplo de melhoria (BCG e IAS, 2014<sub>[51]</sub>). As novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores promovem oportunidades de formação colaborativa e baseada na prática em sala de aula e enfatizam a vinculação da formação continuada aos requisitos de Formação Inicial de Professores (FIP) e à nova Base Nacional Comum Curricular (MEC, CNE, 2020<sub>[52]</sub>). Embora isso seja promissor, não fica claro como as escolas, instituições de Ensino Superior e outras entidades serão responsabilizadas pelo cumprimento dessas diretrizes.

### Três quartos dos professores brasileiros nunca observam as aulas dos outros para oferecer *feedback*

Na maioria dos contextos de trabalho, os profissionais desenvolvem e aprimoram suas habilidades observando os colegas e dando e recebendo *feedback*. Uma característica notável da profissão docente, na maioria dos países, é o isolamento em sala de aula, de modo que a maior parte do ensino é observada ro-

tineiramente apenas pelos alunos e não pelos colegas. Esse obstáculo pode ser superado por meio de programas que incitem os professores a observarem uns aos outros no trabalho e façam comentários, o que ajuda no desenvolvimento profissional tanto de quem observa como de quem é observado (Vangrieken, 2015<sub>[53]</sub>). Infelizmente, esses programas são relativamente incomuns. Nos países da OCDE, 41% dos professores relatam que nunca observam as aulas de outros para avaliar o desempenho e oferecer *feedback*. No Brasil, três quartos dos professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental (73%) e do Ensino Médio (74%) nunca o fizeram (OCDE, 2020<sub>[6]</sub>). Da mesma forma, uma pesquisa nacional concluiu que observar outros professores raramente fazia parte dos programas de formação continuada (BCG e IAS, 2014<sub>[51]</sub>). Por outro lado, no Vietnã, que reporta altos níveis de autoeficácia do professor e de desempenho dos alunos, quase 78% dos professores relatam que observam as aulas de outros, pelo menos, uma vez por mês (ver Tabelas II.4.1 e II.4.3 (OCDE, 2020<sub>[6]</sub>). No Brasil, há muito potencial para um maior uso da observação em sala de aula, aprendendo com as evidências e intervenções como a iniciativa do Ceará (ver Quadro 5.3), que mostra que a observação sistemática e o *feedback* podem ser utilizados para melhorar os resultados.

### QUADRO 5.3 TREINAMENTO DE PROFESSORES DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E DO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DO CEARÁ

O programa cearense foi concebido como resposta a duas questões principais que afetam a qualidade do ensino e da aprendizagem no Brasil: tempo letivo limitado e baixo nível de envolvimento dos alunos. O programa de treinamento de nove meses para professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio forneceu suporte e estratégias práticas para o planejamento de aulas, a gestão da sala de aula e como manter os alunos engajados. O programa envolveu os coordenadores pedagógicos das escolas, que davam *feedback* aos professores com base em observações em sala de aula e outros recursos, como livros e exemplos de vídeos *online*. Além disso, inclui mentoria individual para coordenadores pedagógicos usando um software de

videoconferência, o que torna o programa pouco custoso. Uma avaliação de impacto do programa revelou que a intervenção resultou em: maior tempo para ensino em sala de aula, reduzindo o tempo gasto na gestão da sala de aula; uso mais frequente de estratégias interativas para melhorar o engajamento dos alunos; e um aumento geral nos resultados acadêmicos dos alunos em exames estaduais e nacionais.

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>), *Talis 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners [Resultados da Talis 2018 (Volume I): Professores e Gestores Escolares como Aprendizes ao Longo da Vida]*, <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.

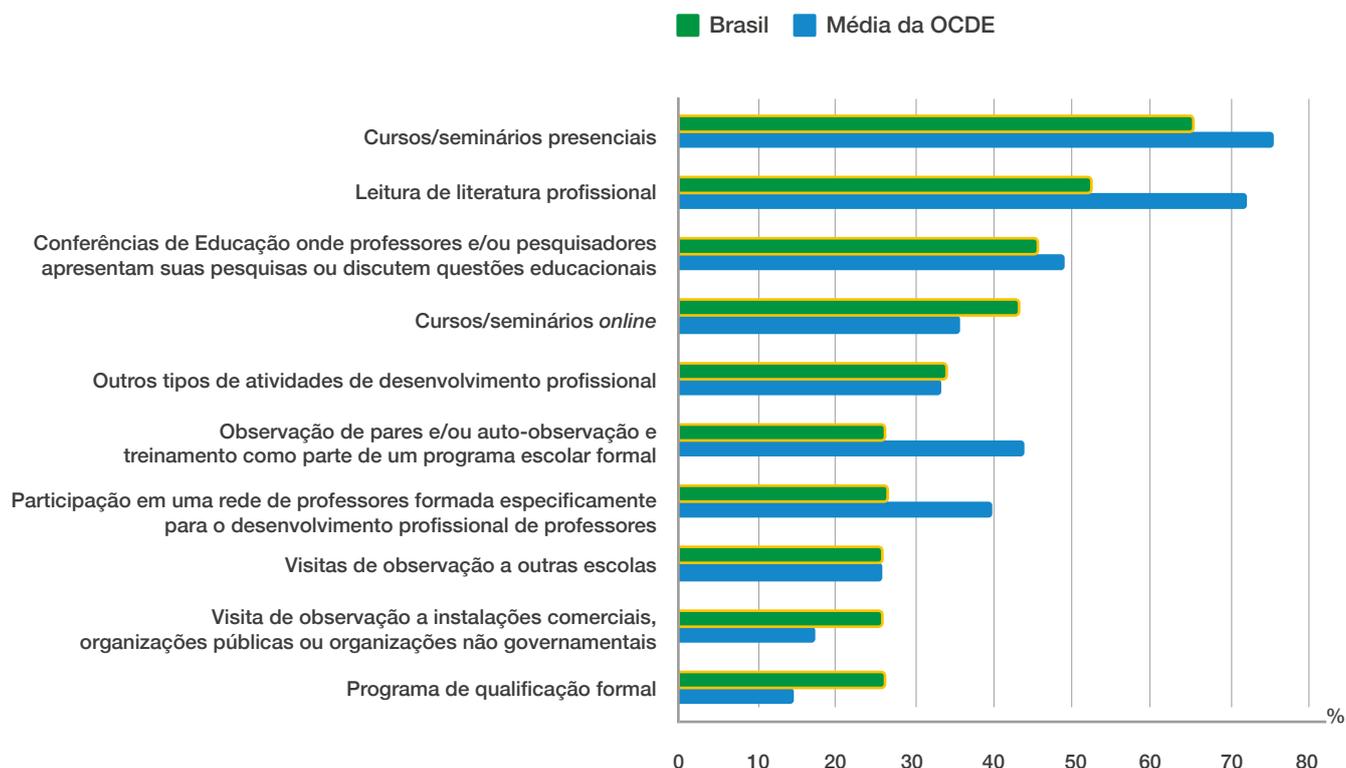
### Quanto a outros tipos de aprendizagem colaborativa, as evidências sobre o Brasil são mistas

Além da observação em sala de aula, há evidências mais amplas de que os professores podem melhorar seu próprio desempenho por meio da aprendizagem colaborativa com outros professores, já que, em todos os países participantes da Talis, essa prática está associada à autoeficácia do professor e, muitas vezes, à satisfação no trabalho (Darling-

-Hammond, 2014<sup>[50]</sup>). Como em outras partes da América Latina, é incomum encontrar redes de professores formais destinadas a apoiar o desenvolvimento profissional (ver Figura 5.18). Apenas 20% dos professores brasileiros relataram ter lecionado junto com um colega professor, enquanto o número comparável da OCDE chega perto de 30%. Apenas 29% dos professores brasileiros relataram que trocaram materiais didáticos com um colega, muito menos do que a média da OCDE, de 46% (ver Figura 5.19).

**Figura 5.18** Percentual de professores que participaram de atividades de desenvolvimento profissional no ano anterior à pesquisa - 2018

Resultados com base nas respostas de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental



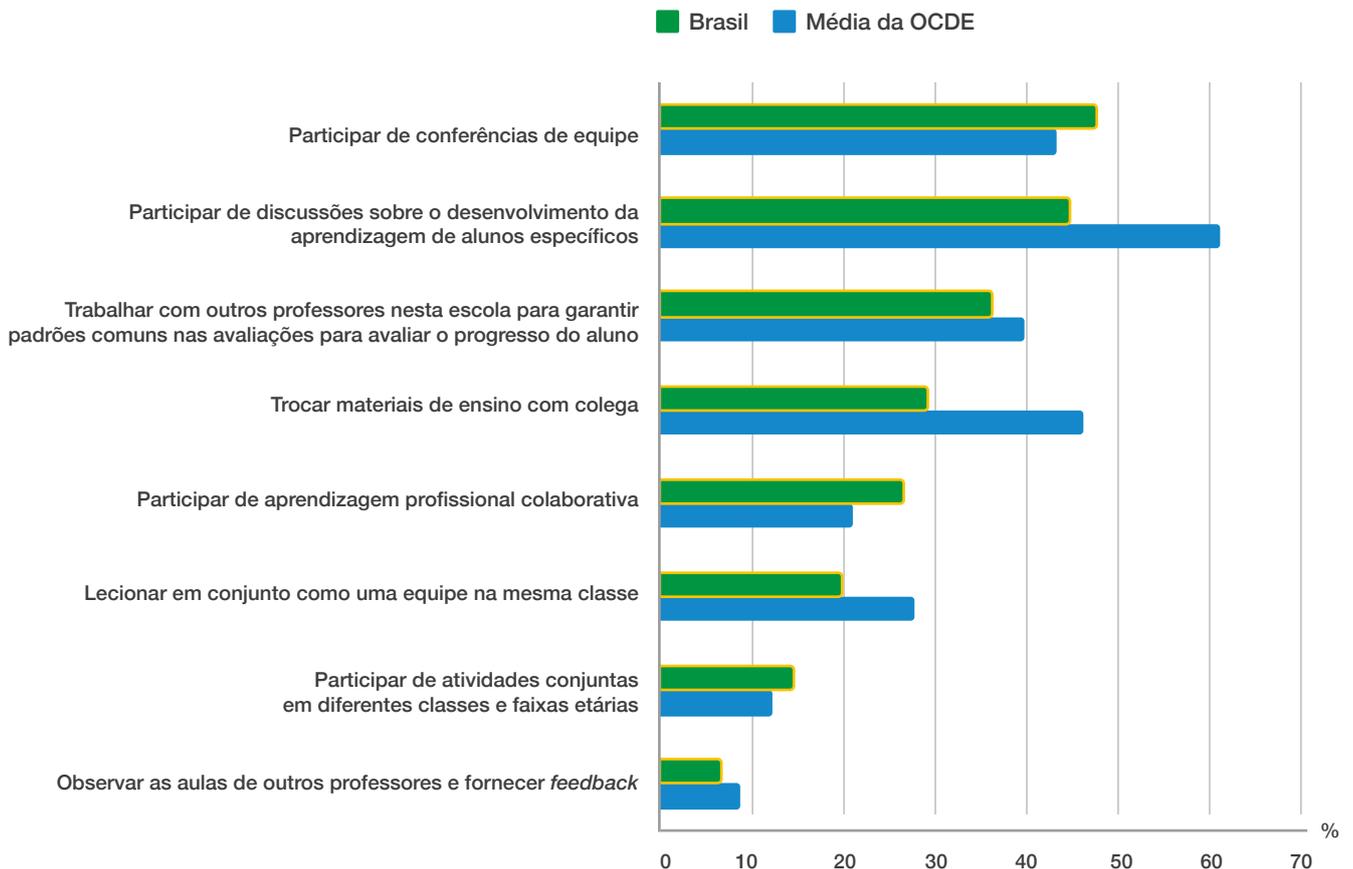
Fonte: (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>), *Banco de Dados da Talis 2018*, <https://www.oecd.org/education/talis/talis-2018-data.htm> (acesso em 14 de outubro de 2020).

Por outro lado, em outras medidas, como na participação em aprendizagem profissional colaborativa, os professores brasileiros pareciam mais ativos do que em outros países. Quase metade (49%) dos professores dos Anos Finais

do Ensino Fundamental, no Brasil, relatam que agendaram um horário para colaborar no desenvolvimento de materiais didáticos, um pouco mais do que nos países da OCDE, onde o número equivalente é de 44%.

**Figura 5.19** Porcentagem de professores que relatam fazer as seguintes ações na escola, pelo menos uma vez por mês - 2018

Resultados com base nas respostas de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental



Fonte: (OCDE, 2019<sub>[21]</sub>), *Banco de Dados da Talis 2018*, <https://www.oecd.org/education/talis/talis-2018-data.htm> (acesso em 14 de outubro de 2020).

## 5.6 AVALIAÇÃO DOCENTE

**A avaliação formal do professor tem um peso cada vez maior em muitos países**

Nas últimas décadas, muitos países deram

maior atenção aos sistemas de avaliação docente como ferramentas para recompensar e motivar o bom ensino por meio de reconhecimento e para identificar e atender a necessidades específicas de desenvolvimento profissional (OCDE, 2013<sub>[54]</sub>). As avaliações formativas, normalmente dentro de uma mesma escola, são formuladas, principalmente,

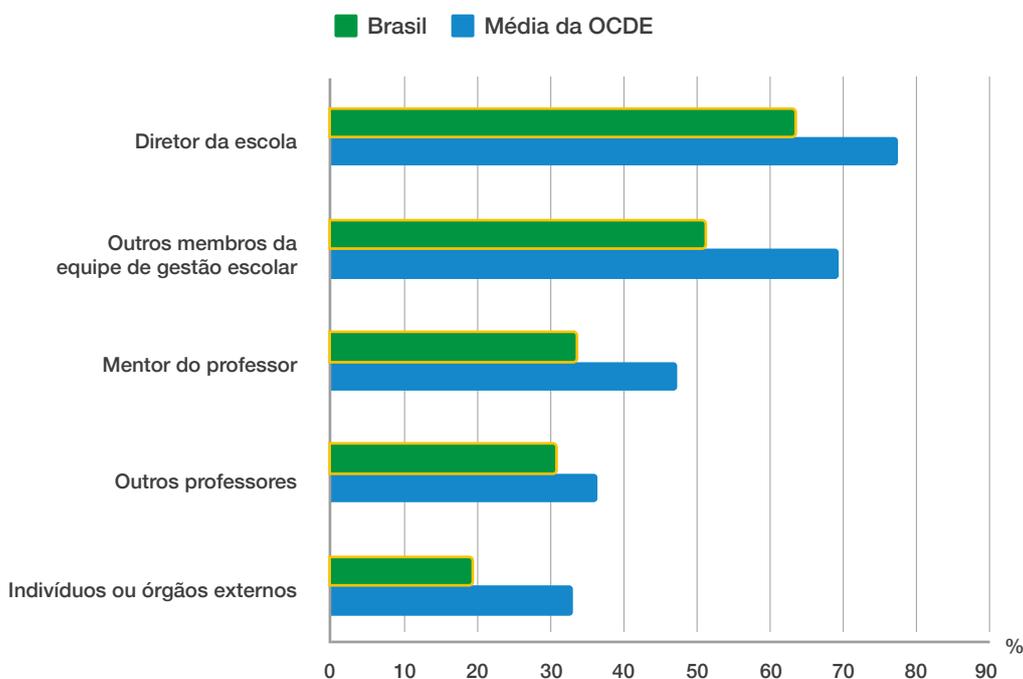
para melhorar a prática docente, permitindo que os professores reconheçam seus pontos fortes e fracos e identifiquem oportunidades de desenvolvimento profissional relevantes. As avaliações somativas têm uma função de responsabilização mais explícita e trazem consequências para o professor em termos de progressão na carreira, remuneração e arranjos contratuais (OCDE, 2013<sub>[54]</sub>). Assim, esse tipo de avaliação, frequentemente, envolverá avaliadores externos à escola. Tanto a avaliação docente formativa como a somativa também podem servir como um elo para o desenvolvimento da carreira, por exemplo,

identificando e incentivando o potencial de liderança ou identificando indivíduos adequados para cargos de responsabilidade específicos.

Conforme observado na Figura 5.20, no Brasil, como em muitos outros países da América Latina, a avaliação regular é muito comum – apesar de não ser uma prática obrigatória em âmbito nacional –, com mais de 80% dos professores sendo avaliados, pelo menos uma vez por ano, por seus diretores ou equipes de gestão escolar, segundo relatos dos diretores (média da OCDE: 70%).

**Figura 5.20** Porcentagem de professores cujos diretores relatam que seus professores são avaliados formalmente, pelo menos uma vez por ano, pelas seguintes fontes de avaliação - 2018

Resultados com base nas respostas dos diretores de escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental



Fonte: (OCDE, 2019<sub>[21]</sub>), Banco de Dados da Talis 2018, <https://www.oecd.org/education/talis/talis-2018-data.htm> (acesso em 14 de outubro de 2020).

### Para ser relevante, a avaliação docente precisa estar associada a expectativas claras

Embora a avaliação docente pareça ser um procedimento mais comum no Brasil do que nos países da OCDE, em média, faltam muitos dos elementos centrais de um sistema estruturado de avaliação de professores. Não há diretrizes nacionais sobre a avaliação docente para além do período probatório obrigatório para aqueles que estão ingressando na profissão, e não há padrões comuns para avaliar os professores (Banco Mundial, 2016<sub>[11]</sub>). Isso difere das melhores práticas internacionais. Ter padrões que descrevem o que é um “bom” ensino e como ele é demonstrado estabelece uma referência comum essencial para professores e avaliadores, definindo expectativas claras, incentivando um julgamento consistente e concentrando a avaliação nos aspectos principais do ensino que importam para a aprendizagem (OCDE, 2013<sub>[55]</sub>).

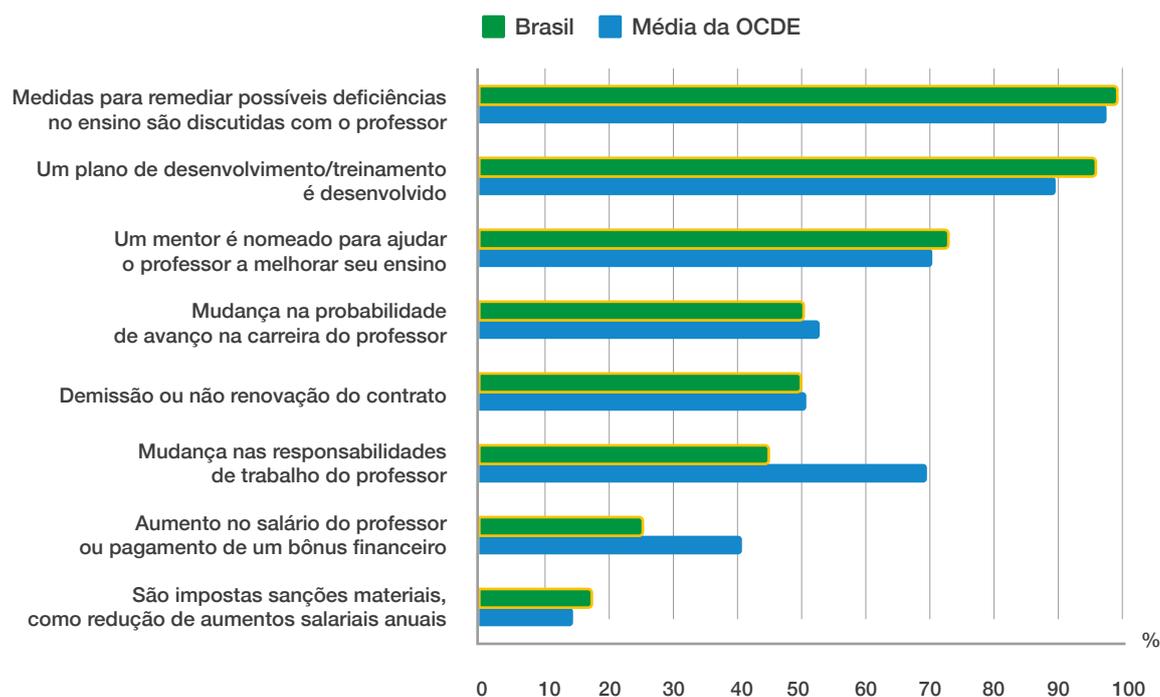
Alguns Estados e Municípios usam o desempenho dos alunos em avaliações padronizadas como uma medida de quali-

dade do ensino, o que pode resultar em julgamentos injustos, pois o desempenho dos alunos reflete muitos fatores. Na maioria dos países da OCDE, os processos de avaliação de professores baseiam-se em várias fontes, incluindo observações em sala de aula, para fornecer um panorama mais completo da prática didática e permitir o compartilhamento de informações específicas para apoiar o crescimento profissional contínuo dos professores (OCDE, 2013<sub>[55]</sub>).

No Brasil, a avaliação docente serve, principalmente, para funções formativas e é menos provável de ser usada para fundamentar as decisões de contratação ou promoção (Figura 5.21), em parte devido às oportunidades limitadas de desenvolvimento de carreira (Todos Pela Educação, 2020<sub>[20]</sub>). Nos países da OCDE, a avaliação está sendo cada vez mais usada como base para o avanço na carreira do professor, para recompensar o ensino eficaz, aumentar a motivação e promover professores qualificados para funções nas quais possam gerar inovações em todo o sistema.

**Figura 5.21** Porcentagem de professores de escolas cujos diretores relatam que as seguintes hipóteses podem ocorrer, às vezes, após uma avaliação docente formal - 2018

Resultados com base nas respostas dos diretores de escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental



**Observação:** a figura inclui diretores que relatam que esses resultados ocorrem “às vezes”, “na maioria das vezes” ou “sempre” e exclui diretores que relatam que “nunca” ocorrem.

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[21]</sub>), *Banco de Dados da Talis 2018*, <https://www.oecd.org/education/talis/talis-2018-data.htm> (acesso em 14 de outubro de 2020).

## 5.7 GESTORES ESCOLARES

Os gestores escolares têm se mostrado essenciais para impulsionar avanços no âmbito escolar, não apenas como geren-

tes e administradores de escolas, mas também como líderes pedagógicos, na função de facilitadores das habilidades e o desenvolvimento profissional dos funcionários (OCDE, 2008<sub>[56]</sub>). Eles desempenham um papel vital como intermediários, traduzindo esforços de reforma em

grande escala em melhor qualidade de ensino e aprendizagem dentro de cada escola. No Brasil, entretanto, a gestão escolar continua sendo uma função predominantemente administrativa e burocrática, e os gestores têm apenas uma autoridade limitada para tomar decisões. Em comparação com a maioria dos países da OCDE de alto desempenho, sua seleção, preparação e avaliação permanecem, na melhor das hipóteses, rudimentares (Banco Mundial, 2016<sub>[11]</sub>).

### **A gestão escolar é mais frequentemente feminina no Brasil do que nos países da OCDE, e um pouco mais jovem**

O perfil demográfico dos diretores de escolas, no Brasil, reflete o perfil dos profissionais na docência, que tende a ser um pouco mais jovem e com maior frequência do sexo feminino do que na OCDE e em muitos outros países. Nos Anos Finais do Ensino Fundamental, três quartos (77%) dos gestores escolares brasileiros são mulheres, em comparação com a média da OCDE, que é de cerca de metade (OCDE, 2019<sub>[5]</sub>). No Ensino Médio, pouco mais de dois terços (68%) dos gestores escolares, no Brasil, são mulheres (OCDE, 2019<sub>[5]</sub>). Da mesma forma, a idade média dos diretores das escolas, tanto nos Anos Finais do Ensino Fundamental como no Ensino Médio, é

inferior a 50 anos no Brasil (47 anos e 49 anos, respectivamente), mas é de 52 anos nos países da OCDE (nos Anos Finais do Ensino Fundamental) (OCDE, 2019<sub>[5]</sub>). No entanto, assim como acontece com os professores, o perfil dos diretores de escolas, no Brasil, vem envelhecendo: nos Anos Finais do Ensino Fundamental, na década de 2018, o percentual de diretores com menos de 40 anos caiu de 36% para 23%, enquanto o percentual com mais de 60 anos aumentou de 4% para 10% (OCDE, 2019<sub>[5]</sub>). Mais da metade (54%) dos diretores dos Anos Finais do Ensino Fundamental estavam no cargo por menos de cinco anos em 2018 (média da OCDE: 39%) e, apesar do envelhecimento geral dos diretores, esse número não mudou muito (OCDE, 2019<sub>[5]</sub>). Entre os países participantes da Talis, o diretor tem, em média, 20 anos de experiência docente<sup>38</sup>, em comparação com 16 anos no Brasil (OCDE, 2019<sub>[5]</sub>).

### **Pouquíssimos gestores escolares brasileiros têm pós-graduação**

Os dados da Talis fornecem uma perspectiva sobre o nível de preparo dos diretores. Eles mostram que a maioria relata participação em treinamento formal em elementos importantes da função de diretor antes ou depois de assumir seus cargos – 56% relatam treinamento em

38 Resultados com base nas respostas dos diretores de escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental.

administração escolar e 54% em liderança educacional (média da OCDE: 46% e 44%, respectivamente). No entanto, essa participação está abaixo de sistemas como Cingapura e Estados Unidos, onde a função de diretor é bem estabelecida (ver Quadro 5.4). Além disso, mais informações seriam necessárias para entender a qualidade e o rigor desses programas.

Uma descoberta notável da Talis é que, em geral, poucos gestores escolares, no Brasil, possuem qualificações acadêmicas avançadas (CINE 7 e 8), em comparação com outros países. Nos países da OCDE, dois terços (66%) dos diretores têm essas qualificações nas escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental. Na Colômbia, o número comparável é de 88% e, no México, de 49%. Mas, no Brasil, apenas 4% dos diretores de escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental têm esse tipo de qualificação avançada e, mesmo no Ensino Médio, o número comparável é de apenas 11%. Mais uma vez, isso reflete uma falta mais ampla de qualificações avançadas dos profissionais da área pedagógica. Conforme mencionado anteriormente, a Meta 16 do PNE estipula que metade dos professores da Educação Básica, no Brasil, deve ter uma qualificação CINE 7 ou superior, até 2024. Se isso acontecer, o resultado poderá ser um grupo de professores com qualificações mais avançadas, a partir do qual futuros gestores

escolares podem ser recrutados – mas esse será, necessariamente, um processo de longo prazo.

### A seleção de gestores escolares permanece pouco qualificada

Até muito recentemente, os procedimentos de seleção de gestores escolares variavam entre os Estados e Municípios. Em 2018, quase 70% dos diretores de escolas municipais foram selecionados localmente, sem qualquer tipo de processo seletivo, geralmente por meio de nomeações políticas (IBGE, 2019<sup>[57]</sup>). Embora a Meta 19 do PNE estabeleça como meta nacional que todos os diretores de escolas públicas sejam selecionados por meio de procedimento sistemático, seguindo critérios específicos e combinados a uma consulta aberta, na prática, pouco foi feito para reformar e fortalecer o processo seletivo de gestores escolares.

Dada a importante função que os diretores exercem, os países da OCDE estão tomando medidas para profissionalizar a função. Vários países desenvolveram padrões profissionais para os diretores que estabelecem o que se espera que um gestor escolar saiba e seja capaz de fazer e orientam o recrutamento dos diretores, bem como seu treinamento e avaliação.

**QUADRO 5.4 SELEÇÃO E TREINAMENTO DE GESTORES ESCOLARES EM CINGAPURA**

Para garantir que Cingapura tenha os melhores gestores escolares, os jovens professores são avaliados continuamente para verificar seu potencial de liderança e têm a oportunidade de desenvolver essa capacidade. Os futuros gestores escolares são escolhidos entre os professores de sucesso que já fazem parte do sistema educacional. Além disso, todos os cargos de liderança em Educação fazem parte da estrutura da carreira docente. Possíveis gestores escolares podem servir em comitês, ser promovidos a posições de liderança de nível médio (por exemplo, chefe de departamento) e transferidos para o Ministério por um período.

Os candidatos bem-sucedidos são selecionados para participar do programa Gestão e Liderança nas Escolas, do Instituto Nacional de Educação de Cingapura, com base em entrevistas e exercícios em situação de liderança. Depois de aceitos, os aspirantes a gestores escolares podem participar do treinamento de liderança executiva de quatro

meses. Já os possíveis vice-diretores participam de um programa de seis meses para Gestores em Educação. Os candidatos de ambos os programas são remunerados durante o treinamento. Apenas 35 pessoas são selecionadas para o treinamento de liderança executiva a cada ano. Os gestores escolares mais experientes servem como mentores dos gestores recém-nomeados, e os diretores são transferidos periodicamente entre as escolas como parte da estratégia de formação contínua de Cingapura. Os gestores experientes têm a oportunidade de se tornarem Superintendentes de Grupo, que é o primeiro passo em direção a uma função de liderança no nível do sistema.

Fonte: (Schleicher, 2012<sub>[56]</sub>), *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World [A Preparação de Professores e o Desenvolvimento de Gestores Escolares para o Século XXI: Lições Internacionais]*, <https://doi.org/10.1787/9789264174559-en>.

**Embora os gestores escolares vejam a necessidade de desenvolver suas habilidades, eles acham difícil concretizá-la**

Dado que, no Brasil, os procedimentos de seleção permanecem, em sua maioria, pouco estruturados, o desenvolvimento profissional dos diretores de escolas é particularmente importante. Embora a maioria dos diretores brasileiros dos Anos Finais do Ensino Fundamental tenham relatado ter recebido treinamento em administração escolar ou treinamento para gestores, eles ainda relatam altos níveis de necessidade de desenvolvimento profissional em vários

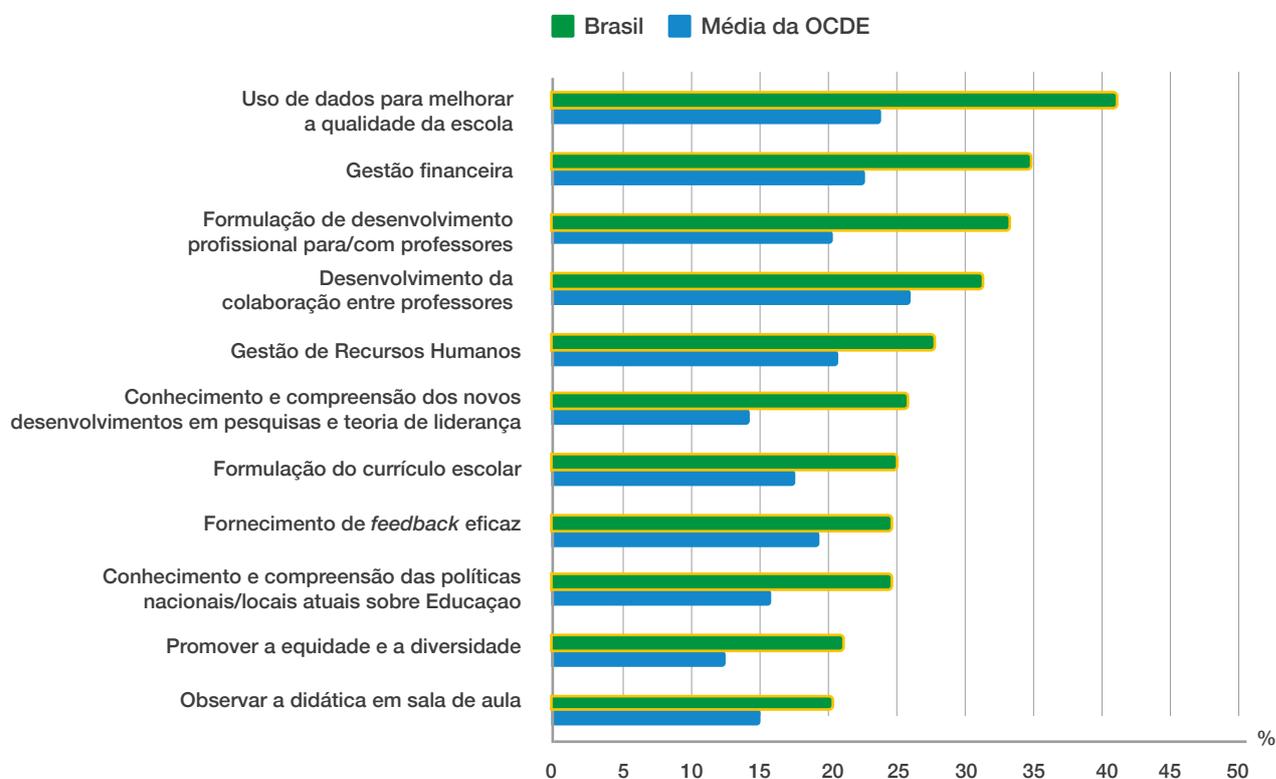
domínios, significativamente maiores do que aqueles relatados em países da OCDE (ver Figura 5.22) (OCDE, 2019<sub>[5]</sub>). Esse fato pode indicar inadequações na formação oferecida atualmente.

Eles também relatam um padrão diferente, e muitas vezes inferior, de participação em oportunidades de desenvolvimento profissional do que seus pares da OCDE, com maior ênfase nas qualificações formais e habilidades administrativas, e não no desenvolvimento profissional colaborativo para eles próprios e seus professores (ver Figura 5.23) (OCDE, 2019<sub>[5]</sub>). Algumas barreiras podem estar impedindo que as necessida-

des sejam traduzidas em desenvolvimento profissional: 45% dos diretores consideraram que o desenvolvimento profissional era muito caro (em comparação com 35% nos países da OCDE); e 39% apontaram falta de apoio do empregador (em comparação com

apenas 21% nos países da OCDE) (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>). Por outro lado, conflitos com o horário de trabalho foram citados por apenas 36% dos diretores brasileiros, em comparação com 48% dos gestores escolares nos países da OCDE (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>).

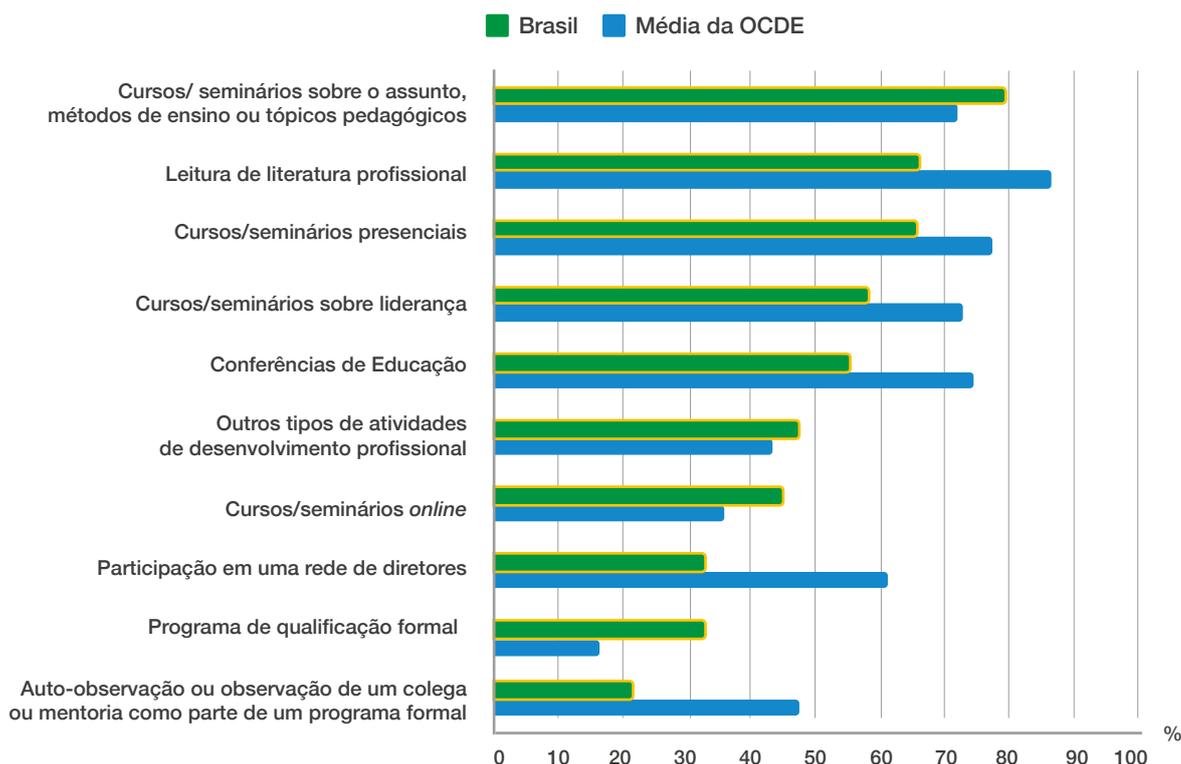
**Figura 5.22** Porcentagem de diretores de escolas que relatam um alto nível de necessidade nas seguintes áreas - 2018



Fonte: (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>), *Talis 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners [Resultados da Talis 2018 (Volume I): Professores e Gestores Escolares como Aprendizes ao Longo da Vida]*, <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.

**Figura 5.23** Porcentagem de diretores de escolas que relataram ter participado das seguintes atividades de desenvolvimento profissional nos últimos 12 meses - 2018

Resultados com base nas respostas dos diretores de escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental



Fonte: (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>), *Talis 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners [Resultados da Talis 2018 (Volume I): Professores e Gestores Escolares como Aprendizes ao Longo da Vida]*, <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.

## 5.8 CONCLUSÃO

Este capítulo destacou vários aspectos em que a experiência dos professores brasileiros dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio não está alinhada aos padrões de referência internacionais. Embo-

ra essa divergência não seja um problema em si, as evidências de pesquisas sugerem que, em algumas dessas áreas, o Brasil enfrenta desafios que podem ser solucionados por meio de reformas destinadas a orientar mais plenamente a profissão de acordo com os exemplos internacionais mais bem-suce-

didos. Assim, conclui-se que:

- ◆ **A profissão docente não está atraindo jovens talentosos:** os salários dos professores, no Brasil, são mais baixos do que em outras carreiras de Ensino Superior, a profissão não é socialmente valorizada e os contratos de meio período com duração limitada não são atrativos. As medidas de seleção para a formação inicial de professores e para a própria carreira docente nem sempre são eficazes na seleção de candidatos altamente qualificados e motivados. Isso representa um sério risco para o futuro do ensino no Brasil;
- ◆ **A formação inicial de professores é insatisfatória e enfatiza pouco as habilidades práticas:** o marco regulatório do Ensino Superior, no Brasil, continua inadequado, em particular, no que diz respeito a garantir a oferta de Educação de qualidade em cursos de ensino a distância. Além disso, os cursos permanecem muito teóricos, com ênfase limitada no desenvolvimento dos conhecimentos e habilidades pedagógicas e de gestão da sala de aula. Isso é particularmente preocupante, dados os relatos de que os cursos de Formação Inicial de Professores (FIP) atraem os alunos de pior desempenho. Essa formação pedagógica inadequada acarreta o risco de haver muitos professores despreparados na sala de aula, o que impacta a aprendizagem dos alunos;
- ◆ **Os professores iniciantes, no Brasil, recebem apoio insuficiente:** os professores brasileiros têm menos probabilidade do que em muitos países de se beneficiar dos programas de indução, que são valiosos para facilitar a transição para o ensino em sala de aula. Esse ponto é particularmente importante no País, não apenas devido às preocupações com a qualidade da formação inicial, mas também porque professores ingressantes na profissão são, muitas vezes, recrutados para as escolas situadas em contextos mais desafiadores. Os relatórios também sugerem que o estágio probatório não é eficaz para apoiar ou avaliar o desenvolvimento e o nível de preparo dos professores iniciantes;
- ◆ **Estratégias de ensino promissoras não estão recebendo atenção suficiente, e os professores precisam de maior suporte para implementá-las:** o ensino personalizado, criado para atender às necessidades de cada aluno, não é amplamente utilizado no Brasil. Essa eficaz estratégia pode, no entanto, ser de grande valor para o País, visto que as salas de aula estão se tornando mais diversificadas, com menos reprovação, maior inclusão e retenção de alunos de situação social mais vulnerável, que antes poderiam abandonar a

escola, além de maior inclusão de alunos com necessidades especiais em escolas comuns. Outras estratégias de ensino que podem ser valiosas, como o *feedback*, também não estão tão presentes nas salas de aula brasileiras como nos países da OCDE e, especialmente, em sistemas educacionais de alto desempenho;

- ◆ O desenvolvimento profissional contínuo e a avaliação docente, no Brasil, não apoiam efetivamente a aprendizagem e o crescimento na carreira: relatórios nacionais e internacionais sugerem que os professores brasileiros, muitas vezes, enfrentam obstáculos para participar de programas de desenvolvimento profissional contínuo e que a formação disponível raramente é de natureza prática ou vinculada ao cotidiano dos professores. Certos tipos de estratégias de aprendizagem colaborativa, como a observação em sala de aula, permanecem extremamente incomuns, apesar dos modelos promissores encontrados no País. A falta de equilíbrio na forma como o tempo dos professores é utilizado, sendo a maior parte das horas de trabalho gastas no ensino em sala de aula, pode ser um obstáculo para a aprendizagem e a colaboração entre pares. A avaliação docente não é estruturada ou baseada em padrões comuns de qualidade pedagógica, o que significa que os professores, muitas

vezes, carecem de avaliações relevantes para melhorar sua prática. Além disso, na maioria dos Estados e Municípios, a avaliação docente não está vinculada ao avanço e desenvolvimento da carreira;

- ◆ A qualidade da liderança escolar é essencial para impulsionar a melhoria nos resultados de ensino e aprendizagem, mas, no Brasil, o papel da gestão é insuficientemente desenvolvido como uma função profissional de alto nível: em comparação com outros países, onde a maioria dos gestores possui qualificações de pós-graduação, os gestores escolares brasileiros raramente as possuem. Os processos de seleção são pouco estruturados e, muitas vezes, simplesmente políticos. Os diretores escolares têm poder de tomada de decisão limitado e raramente atuam como gestores pedagógicos. Embora eles mesmos tenham identificado várias necessidades de desenvolvimento profissional, há relatos de muitas barreiras para buscá-las e raramente participam de redes de relacionamento e colaboração profissional como meio de desenvolvimento. Ao contrário de alguns países de alto desempenho, o Brasil carece de um conjunto de padrões e expectativas claras para a função de gestão escolar.

---

◆

## REFERÊNCIAS

- Ainley, J. e R. Carstens (2018), “*Teaching and Learning International Survey (Talis) 2018 Conceptual Framework [Matriz Conceitual da Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (Talis) 2018]*”, OECD Education Working Papers 187, <https://doi.org/10.1787/799337c2-en>. [59]
- Banco Mundial (2016), *Brazil, Teachers: SABER Country Report 2016 [Brasil, Professores: Relatório SABER 2016]*, Banco Mundial, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31350/135011-WP-P161037-PUBLIC-SABER-Teachers-Brazil.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (acesso em 9 de novembro de 2020). [11]
- Barbosa, M. e L. Costa (2019), *Requirements to Be a Teacher in Brazil Effective or Not? [As Exigências para Ser Professor no Brasil são Eficazes?]*, Banco Mundial, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32380/WPS9006.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (acesso em 9 novembro de 2020). [28]
- Bauer, A., N. Cassettari e R. Oliveira (2017), “*Políticas docentes e qualidade da educação: uma revisão da literatura e indicações de política*”, Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, p. 943-970, <https://doi.org/10.1590/s0104-40362017002501010>. [22]
- BCG e IAS (2014), *Formação Continuada de Professores no Brasil: Acelerando o Desenvolvimento dos Nossos Educadores*, The Boston Consulting Group e Instituto Ayrton Senna, São Paulo, [https://image-src.bcg.com/Images/BCG%20e%20IAS\\_Forma%C3%A7%C3%A3o%20Continuada%20de%20Professores%20no%20Brasil\\_Jul2014\\_tcm15-75722.pdf](https://image-src.bcg.com/Images/BCG%20e%20IAS_Forma%C3%A7%C3%A3o%20Continuada%20de%20Professores%20no%20Brasil_Jul2014_tcm15-75722.pdf) (acesso em 27 de maio de 2020). [51]
- Brooks, C. et al. (2012), “*Valuing initial teacher education at Master’s level [Valorizar a formação inicial de professores em nível de Mestrado]*”, Teacher Development, Vol. 16/3, p. 285-302, <http://dx.doi.org/10.1080/13664530.2012.688674>. [31]
- Corno, L. (2008), “*On Teaching Adaptively [Ensino Adaptativo]*”, Educational Psychologist, Vol. 43/3, p. 161-173. [45]

- Darling-Hammond, D. (2014), *Teaching Around the World: What Can Talis Tell Us?* [O Ensino pelo Mundo: O que a Talis nos diz?], [https://edpolicy.stanford.edu/sites/default/files/publications/teaching-around-world-what-can-talis-tell-us\\_3.pdf](https://edpolicy.stanford.edu/sites/default/files/publications/teaching-around-world-what-can-talis-tell-us_3.pdf). [50]
- Darling-Hammond, L. (2000), “*Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence* [Qualidade docente e desempenho dos alunos: Uma revisão de evidências de políticas de Estado]”, *Education Policy Analysis*, Vol. 8/1, p. 1-44, <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v8n1.2000>. [30]
- Echazarra, A. et al. (2016), “*How teachers teach and students learn: Successful strategies for school* [Como os professores ensinam e os alunos aprendem: Estratégias de sucesso para a escola]”, *OECD Education Working Papers*, nº 130, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jm29kpt0xxx-en>. [48]
- Elacqua, G. e L. Marotta (2020), “*Is working one job better than many? Assessing the impact of multiple school jobs on teacher performance in Rio de Janeiro* [Ter um emprego é melhor que ter muitos? Avaliação do impacto de trabalhar em várias escolas sobre o desempenho dos professores no Rio de Janeiro]”, *Economics of Education Review*, Vol. 78, <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2020.102015>. [8]
- Gomes, A. (2019), *Contratação temporária de professores nas redes públicas de Educação Básica e o cumprimento da estratégia 18.1 do Plano Nacional de Educação*, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38341> (acesso em 14 de outubro de 2020). [35]
- Gurgel, R. e L. Junior (2013), “*Uma análise de planos de cargos, carreira e remuneração do Magistério da Educação Básica Pública no Brasil*”, *Fineduca - Revista de Financiamento da Educação*, Vol. 3/10, <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/58391> (acesso em 9 de novembro de 2020). [19]
- Hanushek, E. (2011), *The Economics of International Differences in Educational Achievement* [A Economia das Diferenças Internacionais no Desempenho Educacional], Elsevier. [2]
- Hattie, J. (2009), *Visible learning: A synthesis of over 800 Meta-analyses Relating to Achievement* [Aprendizagem visível: Uma síntese de mais de 800 meta-análises sobre desempenho], Routledge. [1]

- IBGE (2019), *Perfil dos Municípios brasileiros: 2018*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf> (acesso em 1 de outubro de 2020). [57]
- Ibope Inteligência (2018), *Profissão Professor*, Todos Pela Educação, Itaú Social, <https://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2018/07/Pesquisa-Professor-Dados.pdf> (acesso em 9 de novembro de 2020). [7]
- Inep (2020), *Censo da Educação Básica 2019: notas estatísticas*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Ministério da Educação, Brasília, <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/0/Notas+Estat%C3%ADsticas+-+Censo+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+2019/43bf4c5b-b478-4c5d-ae17-7d55ced4c37d?version=1.0> (acesso em 23 de junho de 2020). [13]
- Inep (2020), *Sinopses Estatísticas da Educação Básica*, <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica> (acesso em 14 de outubro de 2020). [14]
- Inep (2017), *Metodologia inédita do Inep abre debate sobre remuneração média de professor da Educação Básica*, [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/metodologia-inedita-do-inep-abre-debate-sobre-remuneracao-media-de-professor-da-educacao-basica/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/metodologia-inedita-do-inep-abre-debate-sobre-remuneracao-media-de-professor-da-educacao-basica/21206) (acesso em 14 de outubro de 2020). [16]
- Inep (2009), *Resultados do Censo da Educação Básica 2009*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Ministério da Educação, Brasília, [https://download.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXTO\\_DIVULGACAO\\_EDUCACENSO\\_20093.pdf](https://download.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXTO_DIVULGACAO_EDUCACENSO_20093.pdf) (acesso em 14 de outubro de 2020). [12]
- Inep (s.d.), *Indicadores Educacionais*, <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais> (acesso em 15 de outubro de 2020). [27]
- Lorraine, T. (2016), “*Aspirations for a master’s-level teaching profession in England [Aspirações para uma profissão docente com nível de mestrado na Inglaterra]*”, *Professional Development in Education*, Vol. 42/2, p. 218-234, <http://dx.doi.org/10.1080/19415257.2014.960594>. [33]

- Louzano, P. et al. (2010), “*Quem quer ser professor? Atratividade, seleção e formação docente no Brasil*”, Est. Aval. Educ., Vol. 21/47, p. 543-568, <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1608/1608.pdf> (acesso em 12 de maio de 2020). [9]
- Marcondes, M., V. Leite e R. Ramos (2017), “*Theory, practice and research in initial teacher education in Brazil: challenges and alternatives [Teoria, prática e pesquisa na formação inicial de professores no Brasil: desafios e alternativas]*”, European Journal of Teacher Education, p. 326-341, <https://doi.org/10.1080/02619768.2017.1320389>. [17]
- MEC, CNE (2020), *Resolução CNE/CP nº 1, de 27 de outubro de 2020*, [https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-1-de-27-de-outubro-de-2020-285609724#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20Diretrizes%20Curriculares,\(BNC%2DForma%C3%A7%C3%A3o%20Continuada\)](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-1-de-27-de-outubro-de-2020-285609724#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20Diretrizes%20Curriculares,(BNC%2DForma%C3%A7%C3%A3o%20Continuada)). (acesso em 11 de dezembro de 2020). [52]
- Ministério da Educação (2014), *Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014*, <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. [29]
- Editora Moderna (ed.) (2016), *Formação de professores no Brasil – diagnóstico, agenda de políticas e estratégias para a mudança*, Editora Moderna (Editora), Fundação Santillana (Editora), Todos Pela Educação, <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/formacao-de-professores-no-brasil-diagnostico-agenda-de-politicas-e-estrategias-para-a-mudanca/> (acesso em 9 de novembro de 2020). [25]
- Nunes, D. (2015), *Quem quer ser professor no Brasil: uma análise a partir de variáveis socioeconômicas de estudantes de licenciatura*, Universidade de Brasília, Brasília, <http://dx.doi.org/10.26512/2015.04.D.19036> (acesso em 12 de maio de 2020). [10]
- OCDE (2020), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators [Panorama da Educação 2020: Indicadores OCDE]*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/69096873-en>. [15]
- OCDE (2020), *Talis 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals [Resultados da Talis 2018 (Volume II): Professores e Gestores Escolares como Profissionais Valorizados]*, Talis, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/19cf08df-en>. [6]

- OCDE (2019), *A Flying Start: Improving Initial Teacher Preparation Systems* [Começando com Pé Direito: Como Melhorar os Sistemas de Formação Inicial de Professores], OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cf74e549-en>. [38]
- OCDE (2019), *Education at a Glance 2019: OECD Indicators* [Panorama da Educação 2019: Indicadores OCDE], OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f8d7880d-en>. [18]
- OCDE (2019), *Banco de Dados do Pisa 2018*, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (acesso em 13 de outubro de 2020). [24]
- OCDE (2019), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives* [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos], OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>. [44]
- OCDE (2019), *Banco de Dados da Talis 2018*, <https://www.oecd.org/education/talis/talis-2018-data.htm> (acesso em 14 de outubro de 2020). [21]
- OCDE (2019), *Talis 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners* [Resultados da Talis 2018 (Volume I): Professores e Gestores Escolares como Aprendizes ao Longo da Vida], Talis, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>. [5]
- OCDE (2018), *Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil* [Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil], Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264309050-en>. [37]
- OCDE (2016), *School Leadership for Learning: Insights from Talis 2013* [Gestão Escolar na Aprendizagem: Percepções da Talis], Talis, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264258341-en>. [4]
- OCDE (2016), *Teaching Strategies for Instructional Quality* [Estratégias para um Ensino de Qualidade], OECD Publishing, Paris, [http://www.oecd.org/education/school/TALIS-PISA-LINK-teaching\\_strategies\\_brochure.pdf](http://www.oecd.org/education/school/TALIS-PISA-LINK-teaching_strategies_brochure.pdf) (acesso em 9 de novembro de 2020). [49]

- OCDE (2015), *Teaching in Focus 2015/11 [Ensino em Foco]*, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js1p1r88lg5-enpdf?expires=1600335971&id=id&accname=guest&checksum=0D801E1D4847CE5F647CFD48C57CE3E8>. [41]
- OCDE (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators [Panorama da Educação 2014: Indicadores OCDE]*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>. [36]
- OCDE (2014), *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning [Resultados da Talis 2013: Uma Perspectiva Internacional sobre Ensino e Aprendizagem]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264196261-en>. [42]
- OCDE (2013), *Standards and governance of teacher appraisal [Padrões e governança de avaliação docente]*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193864-3-en>. [54]
- OCDE (2013), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment [Sinergias para uma Melhor Aprendizagem: Uma Perspectiva Internacional sobre Avaliação]*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education [Análises sobre Avaliações Educacionais da OCDE], OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>. [55]
- OCDE (2008), *Improving School Leadership: volume 1 [Como Melhorar a Gestão Escolar: volume I]*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044715-en>. [56]
- OCDE (2005), *Formative Assessment: Improving Learning in Secondary Classrooms [Avaliação Formativa: Como Melhorar a Aprendizagem no Ensino Médio]*, <http://www.oecd.org/education/ceri/35661078.pdf>. [47]
- OCDE (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers [A Importância dos Professores: Como Atrair, Desenvolver e Reeter Professores Eficazes]*, Política de Educação e Treinamento, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264018044-en>. [34]
- Peterson, A. et al. (2018), “*Understanding innovative pedagogies: Key themes to analyse new approaches to teaching and learning [Compreendendo pedagogias inovadoras: temas centrais para analisar novas abordagens de ensino e aprendizagem]*”, OECD Education Working Papers, n° 172, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9f843a6e-en>. [46]

- Pont, B., D. Nusche e H. Moorman (2008), *Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice [Como Melhorar a Gestão Escolar, Volume I: Política e Prática]*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264044715-en>. [3]
- Presidência da República (2008), *Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm) (acesso em 14 de outubro de 2020). [43]
- Ronfeldt, M. e M. Reininger (2012), “*More or better student teaching? [Mais ensino ou melhor ensino?]*”, *Teaching and Teacher Education*, Vol. 28/8, p. 1091-1106, <https://doi.org/10.1016/j.tate.2012.06.003>. [32]
- Schleicher, A. (2018), *World Class: How to Build a 21st-Century School System [Qualidade de Primeira: Como Construir um Sistema Escolar do Século XXI]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264300002-en>. [26]
- Schleicher, A. (2016), *Teaching Excellence through Professional Learning and Policy Reform: Lessons from Around the World [Excelência Docente por meio de Aprendizagem Profissional e Reformas Políticas: Lições Internacionais]*, OECD Publishing, Paris, <http://10.1787/9789264252059-en>. [40]
- Schleicher, A. (2012), *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World [A Preparação de Professores e o Desenvolvimento de Gestores Escolares para o Século XXI: Lições Internacionais]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264174559-en>. [58]
- Silva Neto, N. et al. (2016), “*A inserção da Capes na formação de professores da Educação Básica no Brasil*”, *EccoS Revista Científica* 40, <https://doi.org/10.5585/eccos.n40.6030>. [39]
- Todos Pela Educação (2020), *Política Nacional de Valorização e Profissionalização Docente*, Todos Pela Educação, <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/252.pdf> (acesso em 9 de novembro de 2020). [20]
- Todos Pela Educação (2019), *Formação Inicial de Professores no Brasil*, Todos Pela Educação, <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/317.pdf?1619510590> (acesso em 14 de outubro de 2020). [23]
- Vangrieken, K. (2015), “*Teacher collaboration: A systematic review [Colaboração entre professores: Uma revisão sistemática]*”, *Educational Research Review*, Vol. 15, p. 17-40, <http://dx.doi.org/10.1016/J.EDUREV.2015.04.002>. [53]

# 6.

---

## COMPORTAMENTO, EXPECTATIVAS E BEM-ESTAR DOS ALUNOS



---

Em diversas medidas, o bem-estar e as oportunidades de vida das crianças brasileiras apresentaram claros avanços. No entanto, desafios importantes ainda permanecem e novos desafios surgiram, muitos deles associados à crise da Covid-19. Este capítulo baseia-se nos resultados do Pisa, no questionário da Talis e em pesquisas nacionais para discutir o comportamento, as expectativas e o bem-estar dos alunos no Brasil, como eles se comparam aos países de referência e suas implicações na aprendizagem. O objetivo é ajudar a identificar políticas e práticas que aumentem a resiliência, diminuam os níveis de estresse, elevem o bem-estar e melhorem a aprendizagem no curto, médio e longo prazo. Este capítulo se concentrará em três temas inter-relacionados: primeiro, o ambiente escolar e a cultura, que têm uma profunda influência nas atitudes, no comportamento e nas oportunidades de vida dos alunos. Em segundo lugar, as aspirações e percepções dos alunos. E, finalmente, seu bem-estar material, psicológico, cognitivo, social e físico.

---

## 6.1 INTRODUÇÃO

Em várias medidas, o bem-estar e as oportunidades de vida das crianças brasileiras apresentaram clara melhora: a mortalidade infantil e o trabalho infantil são, agora, muito menos comuns, e o atendimento escolar tem aumentado (de Barros e Medonça, 2010<sup>[1]</sup>) (ver Capítulos 1 e 2). Ao mesmo tempo, como em muitos países da OCDE (Burns e Gottschalk, 2019<sup>[2]</sup>), as crianças relatam mais estresse e ansiedade e menos sono (Pacífico, Facchin e Corrêa Santos, 2017<sup>[3]</sup>; de Assis et al., 2007<sup>[4]</sup>). A obesidade infantil está crescendo, trazendo consigo uma série de possíveis problemas físicos, sociais e psicológicos. Juntamente a todos os desafios impostos ao progresso educacional documentados nos capítulos anteriores, a crise da Covid-19 teve alguns impactos muito diretos sobre o bem-estar das crianças. O fechamento das escolas e a Educação a distância podem causar desinteresse e sofrimento psicológico em um momento em que a crise econômica está empurrando milhões de famílias e crianças de volta à pobreza, aumentando os riscos de desnutrição, abuso e evasão escolar, pois as crianças são forçadas a procurar emprego ou assumir responsabilidades de cuidados não remunerados em casa.

Este capítulo se baseará, principalmente, em dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), da OCDE, do questionário da Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (Talis), também da OCDE, além de

pesquisas nacionais, com o intuito de explorar o comportamento, as expectativas e o bem-estar dos alunos no Brasil, como eles se comparam aos países de referência e suas implicações na aprendizagem. O objetivo é ajudar a identificar políticas e práticas que aumentem a resiliência, diminuam os níveis de estresse, elevem o bem-estar e melhorem a aprendizagem no curto, médio e longo prazo.

Dado que o Pisa é realizado por jovens de 15 anos, nossa análise se concentrará nos problemas que os alunos enfrentam quando fazem a transição do Ensino Fundamental para o Ensino Médio, alguns dos quais são peculiares à adolescência (por exemplo, custos de oportunidade crescentes de permanecer na escola) e outros, como o desinteresse pela aprendizagem, que refletem a experiência escolar prévia.

Este capítulo examinará três temas inter-relacionados:

**O ambiente e a cultura escolar:** as crianças passam muito tempo na escola, acompanhando as aulas, socializando com os colegas e interagindo com professores e outros membros da equipe. Esses não são apenas lugares onde os alunos adquirem habilidades acadêmicas; eles também podem ajudar os alunos a se tornarem mais resilientes, a se sentirem mais conectados com as pessoas ao seu redor e a desenvolver aspirações de vida e carreira. Essas experiências têm uma profunda influência nas atitudes, no comportamento e nas oportu-

tunidades de vida dos alunos;

### **Aspirações e percepções dos alunos:**

as percepções dos alunos sobre sua própria aprendizagem, habilidades e futuro revelam muito sobre motivação e ambições, que são moldadas pela escola, contexto socioeconômico e influências familiares;

**Bem-estar do aluno:** refere-se às condições materiais, psicológicas, cognitivas, sociais e físicas que ajudam o aluno a ter uma vida feliz e plena. O que acontece dentro e fora da escola é fundamental para entender se os alunos têm boa saúde física e mental e se estão satisfeitos.

## 6.2 O AMBIENTE E A CULTURA ESCOLAR

Esta seção utiliza dados do Pisa e da Talis para avaliar até que ponto o ambiente escolar brasileiro oferece suporte para melhores resultados de aprendizagem e bem-estar dos alunos. O ambiente e a cultura escolar englobam, entre outras coisas, o clima disciplinar e as práticas de ensino em sala de aula e a dinâmica social dentro da escola e na comunidade ao redor (Fraser, 2015<sup>[5]</sup>; Gislason, 2010<sup>[6]</sup>; Picus, L.O. et al., 2005<sup>[7]</sup>; Twemlow, S.W. et al., 2001<sup>[8]</sup>; OCDE, 2013<sup>[9]</sup>). Esses elementos podem auxiliar ou prejudicar o engajamento, o bem-estar e os resultados acadêmicos dos alunos. Eles também influenciam a satisfação do professor com seu trabalho e, portanto, o

recrutamento e a retenção de professores (Engeström, Y, 2009<sup>[10]</sup>; Thapa, A. et al., 2013<sup>[11]</sup>) (ver Capítulo 5).

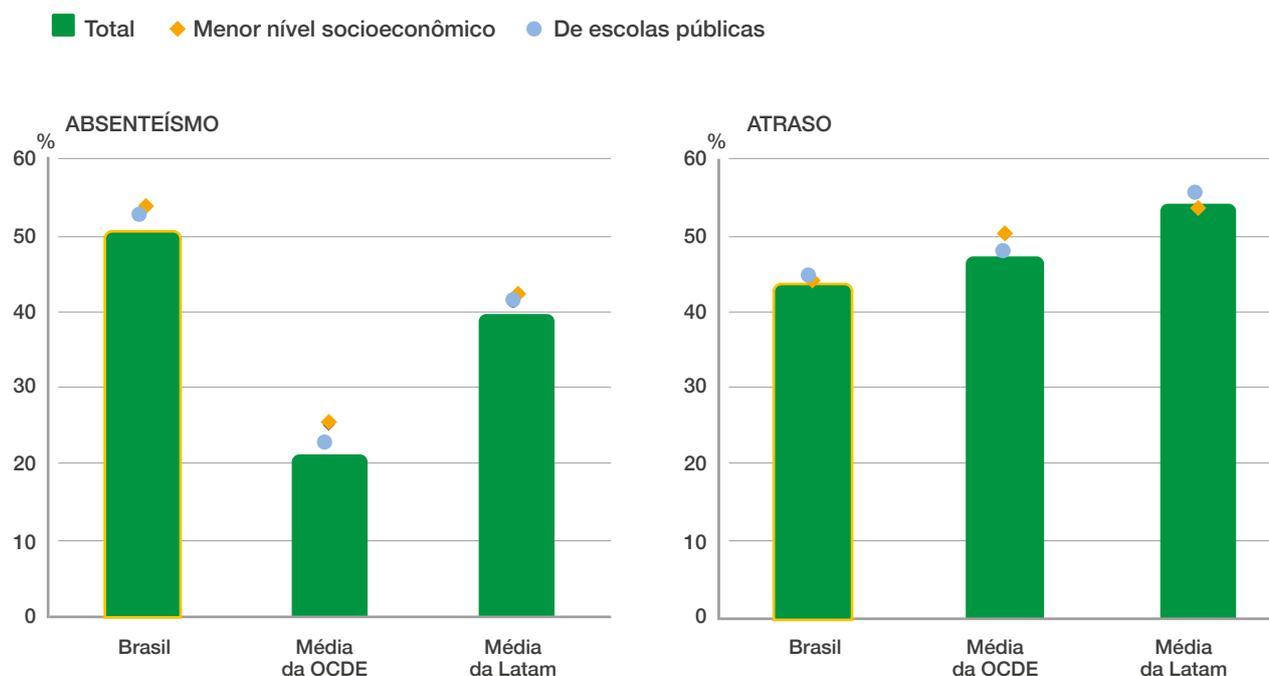
### Absenteísmo escolar

#### **Altos níveis de absenteísmo escolar no Brasil**

O Pisa 2018 perguntou aos alunos se eles faltaram em alguma aula ou um dia inteiro e com que frequência eles chegaram atrasados à escola nas duas semanas anteriores (OCDE, 2019<sup>[12]</sup>). As respostas mostram que o absenteísmo escolar é duas vezes maior entre os alunos brasileiros do que nos países da OCDE (Figura 6.1). Durante a quinzena anterior ao Pisa, metade dos alunos brasileiros faltou um dia inteiro de aula ou em algumas aulas, pelo menos uma vez (média da OCDE: 21% e 27%, respectivamente), e 44% chegaram atrasados à escola, pelo menos uma vez, durante esse período (média da OCDE: 48%) (OCDE, 2019<sup>[12]</sup>). Os dados também sugerem que os alunos de origens desfavorecidas e de escolas públicas tendem a ter maior probabilidade de faltar à escola, em comparação com seus colegas de maior nível socioeconômico. As taxas de absenteísmo também são mais altas entre aqueles que foram reprovados em algum ano escolar.

**Figura 6.1 Níveis de absenteísmo e atrasos - Pisa 2018**

Porcentagem de alunos que faltaram um dia inteiro de aula, pelo menos uma vez (à esquerda), e porcentagem de alunos que chegaram atrasados à escola, pelo menos uma vez (à direita), nas duas semanas anteriores ao Pisa



**Observação:** no gráfico referente ao atraso, a diferença entre alunos com maior ou menor nível socioeconômico não é estatisticamente significativa, na média do Brasil e da Latam (América Latina); a diferença entre escolas públicas e privadas não é estatisticamente significativa no Brasil.

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[12]</sub>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

Diversos fatores contribuem para o absenteísmo. As evidências nacionais sugerem que a falta de motivação é uma das principais razões pelas quais os alunos dizem faltar à escola. Em seguida, vem a necessidade de trabalhar e/ou cuidar de familiares (Exame, 2010<sub>[13]</sub>; Salata, 2019<sub>[14]</sub>; Schwartzman, Simon, 2005<sub>[15]</sub>). Além disso, as pesquisas mostram que as vítimas de *bullying*, muitas

vezes, evitam a escola porque têm muito medo ou vergonha (Townsend et al., 2008<sub>[16]</sub>; Hutzell e Payne, 2012<sub>[17]</sub>; ABGLT, 2016<sub>[18]</sub>).

### ***O absenteísmo está associado ao baixo desempenho escolar***

Altas taxas de absenteísmo escolar são um indicativo de que os alunos brasileiros - em particular, os de baixo nível socioeconômico

- estão desinteressados pela escola e pelos estudos. Inevitavelmente, isso afeta a aprendizagem. Depois de considerar o perfil socioeconômico dos alunos e das escolas, aqueles que faltaram um dia inteiro de aula, nas duas semanas anteriores ao Pisa, pontuaram 15 pontos a menos do que os alunos que não o fizeram. Faltar em algumas aulas foi associado a um declínio de 32 pontos no desempenho em Leitura; chegar atrasado à escola foi associado a uma queda de 23 pontos, mesmo depois de considerar o perfil socioeconômico dos alunos e das escolas (médias da OCDE: redução de 40, 37 e 26 pontos, respectivamente). No médio e longo prazo, aqueles que faltam às aulas têm maior probabilidade de ficar defasados no conteúdo, abandonar a escola, acabar em empregos mal remunerados, ter gravidez indesejada e, até mesmo, consumir drogas e álcool (Aucejo e Romano, 2016<sub>[19]</sub>; Hallfors et al., 2002<sub>[20]</sub>; Smerillo et al., 2018<sub>[21]</sub>; Kimberly e Huizinga, 2007<sub>[22]</sub>). No entanto, no contexto de um conjunto de problemas que incluem absenteísmo, fraco desempenho acadêmico e outros desafios, é difícil saber quais problemas são a causa subjacente.

Se os alunos que chegam atrasados à escola ou faltam às aulas ficam para trás no conteúdo das disciplinas e precisam de assistência extra, o fluxo de ensino é interrompido, o que também pode prejudicar outros alunos da classe e todo o sistema escolar. Os resultados do Pisa 2018 mostram que, em média, os alunos marcaram sete pontos a menos em Leitura para cada aumento de dez pontos percentuais no nú-

mero de colegas que faltaram à escola (média da OCDE: -8 pontos) e seis pontos a menos para cada aumento semelhante no número de colegas que chegaram atrasados nas duas semanas anteriores ao Pisa (média da OCDE: -6 pontos), após levar em consideração o perfil socioeconômico dos alunos e das escolas e o absenteísmo ou atraso do próprio aluno.

### Clima escolar

#### ***Muitas salas de aula brasileiras não são propícias ao ensino e à aprendizagem***

Para que os alunos aprendam, os professores precisam criar um ambiente de sala de aula que conduza à aprendizagem, o que significa manter o barulho e a desordem sob controle e garantir que os alunos possam ouvir o que o professor diz (e o que outros alunos dizem) e se concentrem em suas atividades. Os resultados do Pisa sugerem que, muitas vezes, esse não é o caso nas escolas brasileiras.

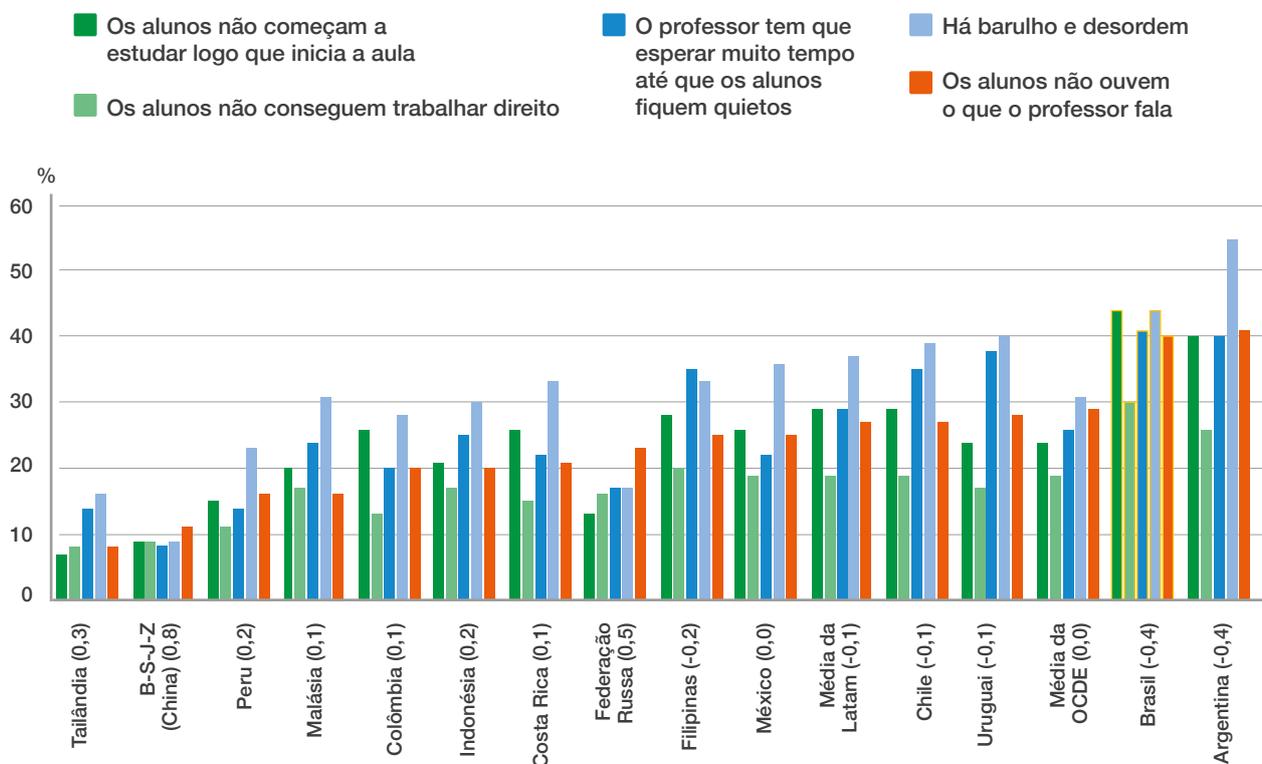
O Pisa perguntou aos alunos com que frequência as seguintes situações acontecem durante as aulas: “Os alunos não ouvem o que o professor fala”; “Há barulho e desordem”; “O professor tem que esperar muito tempo até que os alunos fiquem quietos”; “Os alunos não conseguem trabalhar direito”; e “Os alunos não começam a estudar logo que inicia a aula” (ver Figura 6.2). Essas declarações foram combinadas para criar um “índice de clima disciplinar”. De acordo com esse índice, o clima disciplinar é significativamente pior no Brasil (índice: -0,37) do que nos países da

OCDE, em média (índice: 0,0) e da América Latina (índice: -0,1)<sup>39</sup>. Por exemplo, 44% dos alunos relatam que demoram muito tempo para começar as atividades após o início da aula, em todas ou na maioria das

aulas. Nos países da OCDE, esse número é de 24% e, em alguns países e economias do Leste Asiático, essas taxas são muito menores, como em B-S-J-Z (China) (9%) e Tailândia (7%).

**Figura 6.2** Clima disciplinar - Pisa 2018

Porcentagem de alunos que relatam falta de clima disciplinar em todas ou na maioria das aulas. Entre parênteses, está o índice de clima disciplinar



**Observações:** os países foram colocados em ordem crescente, de acordo com a frequência com que “os alunos não ouvem o que o professor fala”. Os números do índice foram arredondados para cima ou para baixo. B-S-J-Z (China) é um acrônimo para as quatro províncias chinesas que participaram do Pisa 2018: Pequim, Shanghai, Jiangsu e Zhejiang.

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[12]</sub>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

39 Valores mais altos nesse índice indicam um clima disciplinar mais positivo.

Uma análise desagregada mostra que os alunos de origens sociais mais vulneráveis e de escolas públicas, no Brasil, enfrentam climas disciplinares ligeiramente piores (índices: -0,39 e -0,4, respectivamente), conforme medido pelo índice disciplinar do Pisa, o que, provavelmente, contribuirá para seu baixo desempenho (ver Capítulo 3).

Conforme discutido no Capítulo 5, salas de aula indisciplinadas podem explicar por que os professores brasileiros relatam gastar menos tempo em sala de aula com ensino e aprendizagem reais (67%) do que em países da OCDE (78%). Isso tem implicações importantes para a aprendizagem dos alunos, pois os resultados do Pisa mostram que o desempenho dos alunos é significativamente mais alto quando há uma dinâmica de sala de aula mais favorável. Em média, no Brasil, o aumento de uma unidade no índice de clima disciplinar (equivalente a um desvio padrão nos países da OCDE) foi associado a um aumento de 12 pontos no desempenho em Leitura (média da OCDE: 11 pontos).

### ***As relações entre aluno e professor são difíceis***

Os dados do Pisa e da Talis sugerem que as relações entre aluno e professor, no Brasil, costumam ser tensas e, às vezes, hostis, sugerindo que certas escolas brasileiras oferecem um ambiente de aprendizagem inadequado para alunos ou professores. As pesquisas mostram que isso pode ter consequências dura-

douras para os resultados, bem-estar, comportamento e engajamento dos alunos (OCDE, 2015<sup>[23]</sup>), bem como para a satisfação e retenção do professor no trabalho (ver Capítulo 5) (Guo e Higgins-D'Alessandro, 2011<sup>[24]</sup>).

O Pisa 2018 pediu aos diretores das escolas que relatassem até que ponto a capacidade de ensino foi prejudicada (“nem um pouco”, “muito pouco”, “até certo ponto” ou “muito”) por alunos que não respeitavam os professores ou por professores que eram muito rígidos com os alunos. A Tabela 6.1 mostra que, em média, os gestores escolares brasileiros são mais propensos a relatar que esses problemas atrapalham a aprendizagem do que na maioria dos países de referência. A falta de respeito dos alunos pelos professores, em particular, é vista como um problema.

**Tabela 6.1** Relações entre aluno e professor - Pisa 2018

Porcentagem de alunos em escolas cujos diretores relatam que a aprendizagem dos alunos é “muito” prejudicada ou “até certo ponto”

	Professores muito rígidos com os alunos	Alunos que não respeitam os professores
Argentina	23	16
Brasil	18	43
B-S-J-Z (China)	23	37
Chile	27	24
Colômbia	26	26
Costa Rica	25	17
Indonésia	21	16
Média da Latam	24	21
Malásia	16	26
México	27	15
Média da OCDE	12	22
Peru	26	9
Filipinas	16	17
Federação Russa	38	51
Tailândia	19	14
Uruguai	24	21

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[12]</sub>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives* [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos], <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

## Bullying

### O bullying é prevalente nas escolas brasileiras

O Pisa 2018 fez aos alunos várias per-

guntas sobre suas experiências com o *bullying*. Em média, quase um terço dos alunos (29%) relatou ter sofrido *bullying* pelo menos algumas vezes por mês (média da OCDE: 23%) e 12% dos alunos foram classificados como sendo víti-

mas frequentes de *bullying* (média da OCDE: 8%). Em outros países e no Brasil, os dados do Pisa 2018 mostram que

o *bullying* físico foi menos prevalente do que o *bullying* verbal e relacional.

**Tabela 6.2** *Bullying - Pisa 2018*

Porcentagem de alunos que relatam que os seguintes casos aconteceram com eles, pelo menos algumas vezes por mês, durante os últimos 12 meses

	Outros alunos me deixaram de fora das atividades de propósito	Outros alunos zombaram de mim	Fui ameaçado por outros alunos	Outros alunos tiraram de mim ou destruíram coisas que me pertenciam	Eu apanhei ou fui empurrado por outros alunos	Outros alunos espalharam boatos desagradáveis a meu respeito
Argentina	13	17	9	15	8	15
Brasil	14	16	10	12	9	14
B-S-J-Z (China)	5	10	3	10	3	5
Chile	10	13	6	8	7	13
Colômbia	16	18	11	12	11	18
Costa Rica	10	13	8	5	5	15
Indonésia	19	22	14	22	18	20
Média da Latam	12	15	8	10	8	14
Malásia	15	24	9	12	10	17
México	11	14	7	7	8	13
Média da OCDE	9	14	6	7	7	10
Peru	9	11	6	9	7	12
Filipinas	33	50	35	31	32	32
Federação Russa	23	16	11	12	11	14
Uruguai	12	13	8	9	9	13

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[12]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

Os dados nacionais permitem uma imagem mais detalhada do *bullying* escolar. Os resultados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) mostram que, entre as crianças do 9º ano do Ensino Fundamental que relatam ter sofrido *bullying*, a maioria são meninos, de minorias étnicas e de origens humildes (Oliveira et al., 2015<sup>[25]</sup>). A pesquisa de 2015 também revela que, de acordo com as vítimas de *bullying*, as principais causas declaradas para os incidentes de *bullying* foram a aparência física, seguida de raça/etnia, religião, orientação sexual e local de origem (IBGE, s.d.<sup>[26]</sup>). Embora o *bullying* esteja, frequentemente, vinculado a questões pessoais, o perfil das vítimas parece refletir as desigualdades socioeconômicas, o racismo estrutural e outras formas de preconceito no Brasil (ver Capítulo 1). Isso requer monitoramento cuidadoso e medidas de prevenção por parte dos funcionários da escola e formuladores de políticas.

**O bullying tem graves consequências físicas e emocionais de longo prazo para os alunos e prejudica os resultados de aprendizagem**

Uma ampla gama de evidências de diferentes países mostra que os alunos que vivenciam o *bullying* como vítima, agressor ou observador – mesmo que apenas esporadicamente – demonstram desempenho acadêmico inferior. Em média, cada aumento de uma unidade no índice de exposição ao *bullying* (equivalente a um desvio padrão nos países da OCDE) foi associado a uma queda de nove pon-

tos em Leitura, após considerar o perfil socioeconômico dos alunos e das escolas (Média da OCDE: -9 pontos). No Brasil, os alunos de 15 anos que relataram ter sofrido *bullying* pelo menos algumas vezes por mês pontuaram 24 pontos a menos em Leitura do que os alunos que sofreram *bullying* com menos frequência, considerando o perfil socioeconômico dos alunos e das escolas (média da OCDE: -21 pontos). A queda na pontuação é ainda maior quando se olha para tipos específicos de *bullying*, como ser ameaçado por outros alunos (Tabela 6.3).

Além disso, a violência escolar, incluindo o *bullying*, demonstrou prejudicar a saúde mental e física dos alunos e levar a muitos problemas, como evasão escolar, depressão e uso de substâncias psicoativas. Os professores também sofrem, e isso pode levar a níveis mais altos de estresse e absenteísmo no corpo docente (Stelko-Pereira e Williams, 2016<sup>[27]</sup>).

**Tabela 6.3** Relação entre atos de *bullying* e resultados de aprendizagem - Pisa 2018

Mudança no desempenho em Leitura (medido em pontos) quando os alunos relataram ter sido expostos a diferentes atos de *bullying*, após considerar o perfil socioeconômico dos alunos e das escolas

	Fui ameaçado por outros alunos	Outros alunos me deixaram de fora das atividades de propósito	Outros alunos zombaram de mim	Outros alunos tiraram de mim ou destruíram coisas que me pertenciam	Eu apanhei ou fui empurrado por outros alunos	Outros alunos espalharam boatos desagradáveis a meu respeito	Qualquer tipo de ato de <i>bullying</i>
Argentina	<b>-35</b>	<b>-15</b>	<b>-11</b>	<b>-21</b>	<b>-41</b>	<b>-23</b>	<b>-17</b>
Brasil	<b>-48</b>	<b>-20</b>	<b>-15</b>	<b>-35</b>	<b>-55</b>	<b>-33</b>	<b>-24</b>
B-S-J-Z (China)	<b>-42</b>	<b>-19</b>	5	-7	<b>-28</b>	<b>-16</b>	2
Chile	<b>-62</b>	<b>-29</b>	<b>-22</b>	<b>-50</b>	<b>-57</b>	<b>-32</b>	<b>-24</b>
Colômbia	<b>-52</b>	<b>-33</b>	<b>-20</b>	<b>-44</b>	<b>-52</b>	<b>-31</b>	<b>-28</b>
Costa Rica	<b>-34</b>	<b>-12</b>	<b>-10</b>	<b>-57</b>	<b>-54</b>	<b>-13</b>	<b>-11</b>
Indonésia	<b>-42</b>	<b>-18</b>	<b>-11</b>	<b>-25</b>	<b>-37</b>	<b>-30</b>	<b>-18</b>
Média da Latam	<b>-49</b>	<b>-23</b>	<b>-18</b>	<b>-44</b>	<b>-52</b>	<b>-29</b>	<b>-23</b>
Malásia	<b>-64</b>	<b>-23</b>	<b>-13</b>	<b>-57</b>	<b>-57</b>	<b>-37</b>	<b>-26</b>
México	<b>-53</b>	<b>-27</b>	<b>-16</b>	<b>-46</b>	<b>-42</b>	<b>-28</b>	<b>-25</b>
Média da OCDE	<b>-56</b>	<b>-25</b>	<b>-13</b>	<b>-51</b>	<b>-50</b>	<b>-37</b>	<b>-21</b>
Peru	<b>-49</b>	<b>-19</b>	<b>-23</b>	<b>-36</b>	<b>-50</b>	<b>-24</b>	<b>-25</b>
Filipinas	<b>-33</b>	<b>-13</b>	<b>-10</b>	<b>-38</b>	<b>-35</b>	<b>-37</b>	<b>-28</b>
Uruguai	<b>-61</b>	<b>-28</b>	<b>-26</b>	<b>-62</b>	<b>-68</b>	<b>-45</b>	<b>-35</b>
Federação Russa	<b>-53</b>	<b>-6</b>	<b>-18</b>	<b>-50</b>	<b>-56</b>	<b>-40</b>	<b>-18</b>

**Observações:** os valores estatisticamente significativos estão em negrito. Para obter mais informações, consulte a Tabela III.B1.2.6 da fonte abaixo.

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[12]</sub>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

### **Ações estão sendo tomadas para combater o bullying no Brasil**

Em todas as esferas de governo, medidas estão sendo tomadas para avaliar e resolver essa questão: dados de relatos sobre *bullying* são coletados pela PeNSE e, em 2016, o Programa de Combate à Intimidação Sistemática foi implementado para combater o *bullying* por meio de programas de capacitação de professores, campanhas de sensibilização e publicação de relatórios de acompanhamento (Presidência da República, 2015<sup>[28]</sup>). As redes de ensino agora são obrigadas, por lei, a ter mecanismos de combate ao *bullying* para apoiar os

alunos e a comunidade escolar em geral. No Estado do Rio Grande do Sul, as Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar (Cipaves), formadas por alunos, professores, gestores escolares, funcionários e familiares, avaliam o nível de violência escolar duas vezes por ano e identificam os desafios enfrentados pela escola. As evidências coletadas são utilizadas para desenvolver medidas de acompanhamento, algumas das quais são realizadas com parceiros externos (Jotz, 2017<sup>[29]</sup>). O Quadro 6.1 examina alguns exemplos sobre como funcionam os programas de combate ao *bullying* de outros países e as evidências de sua eficácia.

#### **QUADRO 6.1 PROGRAMAS DE COMBATE AO BULLYING**

Muitos programas de combate ao *bullying* envolvem a escola como um todo, com um trabalho coordenado entre professores, alunos e pais. Vários desses programas holísticos incluem treinamento para os professores sobre comportamento de *bullying* e como lidar com ele, pesquisas anônimas com os alunos para monitorar a prevalência de *bullying* e uma estratégia para fornecer informações aos pais e interagir com eles.

O Programa *Olweus de Prevenção de Bullying*, desenvolvido e implementado, pela primeira vez, na Noruega, influenciou muito a criação de estratégias de combate ao *bullying* em todo o mundo. Esse programa inclui reuniões entre professores, supervisão aprimorada, pesquisas com os alunos, reuniões de pais e professores, exercícios de dramatização com os alunos para aprender como lidar com aqueles que praticam *bullying*, coleta e divulgação de informações sobre *bullying* para alunos e pais, desenvolvimento de regras em sala de aula contra o *bullying* e conversas com os alunos que praticam *bullying* e seus pais, sem impor medidas punitivas. Outros programas de prevenção incluem o *KiVa*, que foi desenvolvido na Finlândia e agora está na Bélgica, Estônia, Hungria, Itália, Holanda

e Suécia; o programa *Kia Kaha*, desenvolvido na Nova Zelândia; e o programa *Respect*, na Noruega. A região de Castela e Leão (Espanha) lançou, recentemente, uma estratégia de combate ao *bullying* que coordena planos e ações de todas as instituições públicas e privadas envolvidas na luta contra o *bullying*.

A maioria das avaliações dos programas de prevenção de *bullying* encontrou um impacto positivo, porém modesto. Ensaios controlados e randomizados descobriram que o programa *KiVa* reduziu a incidência de *bullying* e também fez uma diferença positiva nas atitudes dos alunos em relação aos colegas que praticam *bullying* e às vítimas. As pesquisas mostram que, das várias medidas preventivas possíveis, as mais eficazes são oferecer treinamento e informações aos pais, melhor supervisão no *playground*, melhoria das medidas disciplinares, trabalho com os colegas e gestão da sala de aula. Os programas precisam ser de longo prazo e monitorados e avaliados com frequência para serem eficazes. Aqueles que combinam o monitoramento sistemático e são direcionados a jovens de alto risco são particularmente construtivos. Embora esses programas possam não eliminar totalmente o *bullying*,

as intervenções tornam o comportamento menos aceitável para alunos, professores e pais, mitigando os efeitos potencialmente prejudiciais.

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[12]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>; (Smith, Pepler e Rigby, 2004<sup>[30]</sup>), *Bullying in schools: How successful can interventions be? [Bullying nas escolas: As intervenções podem trazer resultados?]*, <https://psycnet.apa.org/doi/10.1017/CBO9780511584466> (acesso em 29 de junho de 2020); (Salmivalli, Kärnä e Poskiparta, 2011<sup>[31]</sup>), *Counteracting bullying in Finland: The KiVa program and its effects on different forms of being bullied [Combatendo o bullying na Finlândia: O programa KiVa e seus efeitos nas diversas formas de bullying]*, <https://doi.org/10.1177/0165025411407457>; (Salmivalli, Kaukiainen e Voeten, 2005<sup>[32]</sup>), *Anti-bullying intervention: Implementation and outcome [Intervenções de combate ao bullying: Implementação e resultados]*, <http://doi.org/10.1348/000709905x26011>; (Raskauskas, 2007<sup>[33]</sup>), *Involvement in traditional and electronic bullying among adolescents [Envolvimento em bullying tradicional e eletrônico entre adolescentes]*, <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0012-1649.43.3.564> (acesso em 29 de junho de 2020); (Ertesvåg e Vaaland, 2007<sup>[34]</sup>), *Prevention and Reduction of Behavioural Problems in School:*

*An evaluation of the Respect program [Prevenção e Redução de Problemas Comportamentais na Escola: Uma avaliação do programa Respect]*, <https://doi.org/10.1080/01443410701309258>; (Evans, Fraser e Cotter, 2014<sup>[35]</sup>), *The effectiveness of school-based bullying prevention programs: A systematic review [A eficácia de programas de prevenção ao bullying nas escolas: Uma revisão sistemática]*, <https://doi.org/10.1016/j.avb.2014.07.004>; (Ttofi e Farrington, 2009<sup>[36]</sup>), *What works in preventing bullying: effective elements of anti-bullying programmes [O que funciona na prevenção do bullying: elementos eficazes dos programas de combate ao bullying]*, <https://doi.org/10.1108/17596599200900003>; (Ferguson, 2007<sup>[37]</sup>), *The Effectiveness of School-Based Anti-Bullying Programs: A Meta-Analytic Review [A Eficácia de Programas de Combate ao Bullying nas Escolas: Uma Revisão Meta-analítica]*, <https://doi.org/10.1177/0734016807311712>; (Nocentini e Menesini, 2016<sup>[38]</sup>), *KiVa Anti-Bullying Program in Italy: Evidence of Effectiveness in a Randomized Control Trial [O Programa KiVa de Combate ao Bullying na Itália: Evidências de Eficácia em um Ensaio Controlado e Randomizado]*, <http://doi.org/10.1007/s11221-016-0690-z>; (Ttofi e Farrington, 2010<sup>[39]</sup>), *Effectiveness of school-based programs to reduce bullying: a systematic and meta-analytic review [A eficácia de programas escolares para reduzir o bullying: uma revisão sistemática e meta-analítica]*, <http://doi.org/10.1007/s11292-010-9109-1>.

## Sentimento de pertencimento

### Alunos relatam baixo sentimento de pertencimento à escola

De acordo com as evidências do Pisa, o sentimento de pertencimento à escola é menor no Brasil (-0,19) do que nos países da OCDE ou da Latam (0,0 e -0,09, respectivamente), em média. Isso sugere que os alunos brasileiros têm menos probabilidade de relatar que se sentem aceitos, respeitados e/ou apoiados na escola. Isso pode refletir alguns dos fatores descritos anteriormente, como o clima indisciplinado em

sala de aula, relações tensas entre aluno e professor e altas taxas de *bullying* (Garcia-Reid, 2007<sup>[40]</sup>; Ma, 2003<sup>[41]</sup>; OCDE, 2017<sup>[42]</sup>). No Brasil, alunos de escolas rurais (-0,42) e públicas (-0,24) têm menos sentimento de pertencimento do que seus pares de escolas urbanas e privadas (-0,14 e 0,05, respectivamente).

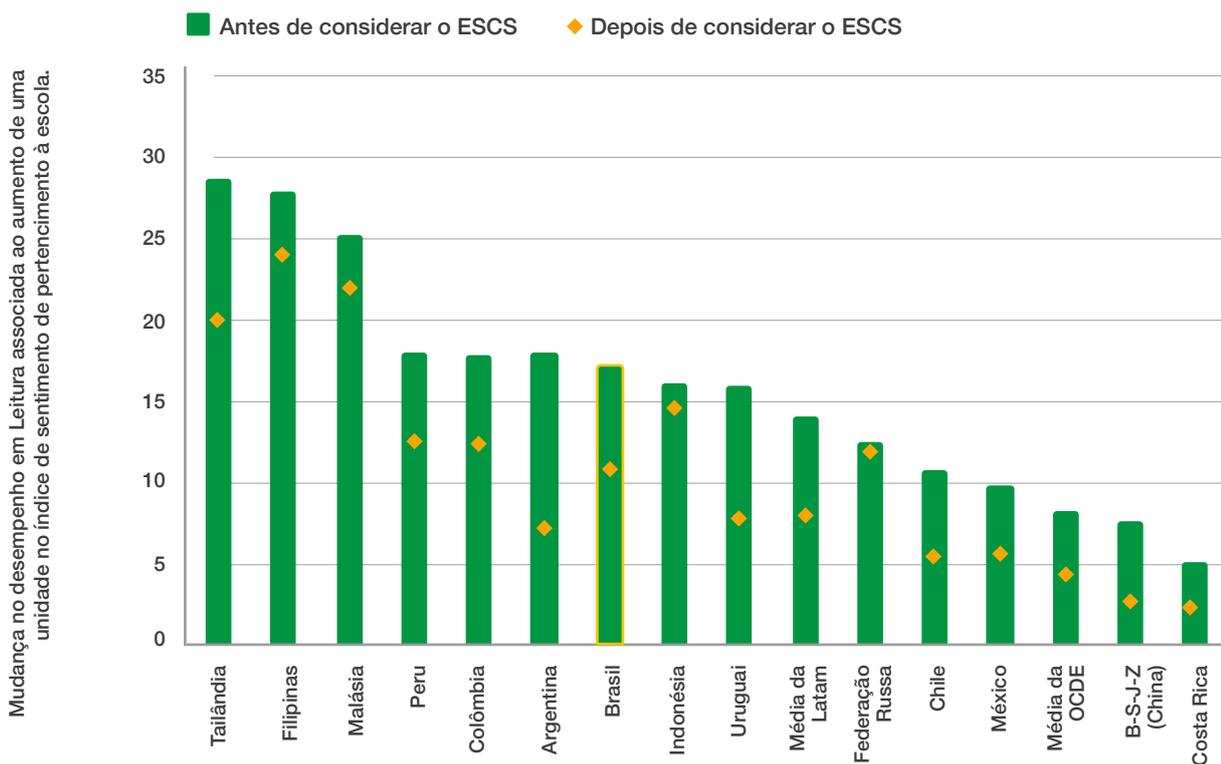
### Apoiar o engajamento dos alunos com a escola pode contribuir para melhores resultados

Em outros países e no Brasil, alunos de 15 anos que relataram maior sentimento de

pertencimento à escola pontuaram melhor em Leitura, mesmo após considerar o perfil socioeconômico dos alunos e das escolas. Em média, um aumento de uma unidade no índice de pertencimento à escola (equivalente a um desvio padrão entre os países da OCDE) foi associado a um aumento de 11 pontos em Leitura, após considerar o perfil socioeconômico de alunos e escolas (Média da OCDE: quatro pontos) (Figura 6.3). A pesquisa mostra que os alunos

que têm o sentimento de pertencimento à escola também têm menos probabilidade de se envolver em comportamentos de risco e antissociais (Catalano et al., 2004<sup>[43]</sup>), faltar às aulas e abandonar a escola (Lee e Burkam, 2003<sup>[44]</sup>; McWhirter, Garcia e Bines, 2018<sup>[45]</sup>; Slaten et al., 2015<sup>[46]</sup>). Isso sugere que as medidas destinadas a melhorar a relação com a escola podem ajudar a elevar os níveis de desempenho e o atendimento escolar no Brasil (ver Quadro 6.2).

**Figura 6.3** Sentimento de pertencimento e desempenho em Leitura - Pisa 2018



**Observações:** os países foram ordenados da maior para a menor diferença de pontuação associada ao aumento de uma unidade no índice de sentimento de pertencimento antes de considerar o Índice de Situação Econômica, Social e Cultural do Pisa (ESCS).

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[12]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

### QUADRO 6.2 AUMENTO DO SENTIMENTO DE PERTENCIMENTO À ESCOLA DOS ALUNOS BRASILEIROS

#### Iniciativa “Ser e Pertencer”, no Rio de Janeiro

A escola pública municipal E.M. Bernardo de Vasconcellos, que oferece os Anos Finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, no bairro da Penha, no Rio de Janeiro, era considerada uma das piores escolas da região devido às precárias condições de infraestrutura e baixa motivação de funcionários e alunos. Em 2017, a nova gestão escolar lançou a iniciativa “Ser e Pertencer”, que visava criar um ambiente educacional que fosse visto pelos alunos e funcionários como acolhedor, seguro e inclusivo. Uma quadra de esportes foi construída a partir da colaboração entre funcionários da escola, pais e alunos, e a escola foi pintada por um artista local, que representou a história da região e sua cultura por meio de imagens nas paredes da escola, além de frases motivacionais que proíbem a discriminação e promovem a paz.

A iniciativa também envolveu medidas destinadas a incentivar uma aprendizagem mais dinâmica e inclusiva: o professor de História utilizou gírias e vocabulário local, para que os alunos se sentissem representa-

dos e sua cultura fosse valorizada. O projeto “Rolé na Penha” teve como objetivo estimular o turismo local e o conhecimento dos alunos sobre sua região, fazendo com que os alunos do bairro apresentassem a região, sua história e pontos turísticos para jovens de outras áreas. O projeto foi desenvolvido em parceria com uma agência de turismo local que promove o resgate da memória e a valorização de bairros urbanos desfavorecidos. Outras atividades incluíram rodas de conversa e palestras sobre temas como saúde mental, homofobia e intolerância religiosa.

Fonte: (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2017<sup>[47]</sup>), *Futuro em construção na Vila Cruzeiro*, <http://www.pcrj.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?id=7317107> (acesso em 20 de outubro de 2020); (MultiRio, 2017<sup>[48]</sup>), *Projeto fortalece sentimento de pertencimento dos alunos à E.M. Bernardo de Vasconcellos*, <http://www.multirio.rj.gov.br/index.php/leia/reportagens-artigos/reportagens/13383-projeto-fortalece-sentimento-de-pertencimento-dos-alunos-%C3%A0-e-m-bernardo-de-vasconcellos> (acesso em 20 de outubro de 2020).

## 6.3 AS ASPIRAÇÕES E PERCEPÇÕES DOS ALUNOS

A forma como os alunos percebem sua própria aprendizagem e potencial pode influenciar suas atitudes em relação à aprendizagem e à escola. Os alunos que têm grandes expectativas em relação à carreira futura e que acreditam em sua própria capacidade de desenvolvimento

têm maior probabilidade de se dedicar com afinco à escola e de verem valor em permanecer nos estudos. Por outro lado, alunos desinteressados e com baixo desempenho podem desenvolver aspirações menos ambiciosas. As expectativas e percepções dos alunos também se moldam, no nível do sistema, pela estrutura do mercado de trabalho e pelos retornos potenciais da escolaridade, e, no nível pessoal, pelas circunstâncias econômicas da família e pelas expectativas e pressões sociais mais amplas.

## Autopercepção e perspectivas dos alunos

O Pisa coleta dados sobre três dimensões importantes da autopercepção dos alunos (OCDE, 2019<sub>[12]</sub>):

- ◆ **Autoeficácia:** até que ponto os alunos acreditam em sua capacidade atual de participar de determinadas atividades e realizar tarefas específicas, principalmente diante de circunstâncias adversas (Bandura A., 1977<sub>[49]</sub>);
- ◆ **Medo do fracasso:** até que ponto os alunos temem cometer um erro devido às consequências negativas percebidas associadas ao fracasso (Lazarus, 1991<sub>[50]</sub>; Warr, 2000<sub>[51]</sub>);
- ◆ **Mentalidade de crescimento:** crença de que suas habilidades e inteligência podem se desenvolver ao longo do tempo (Caniëls M. et al., 2018<sub>[52]</sub>; Dweck, 2006<sub>[53]</sub>).

Esta seção explora a percepção que os alunos têm de si mesmos e suas habilidades e até que ponto elas estão associadas ao desempenho.

## *A autoeficácia dos alunos está associada a resultados melhores*

O Pisa pediu aos alunos que relatassem até que ponto concordavam (“discordo totalmente”, “discordo”, “concordo”, “concordo totalmente”) com as seguintes afirmações sobre si mesmos: “Eu geralmente consigo resolver um problema de um jeito ou de outro”; “Eu sinto orgulho quando termino uma tarefa”; “Eu sinto que consigo fazer várias coisas ao mesmo tempo”; “Minha confiança em mim mesmo me ajuda a enfrentar tempos difíceis”; e “Quando estou em uma situação difícil, normalmente consigo encontrar uma saída”. Os resultados do Brasil são, em média, semelhantes aos da OCDE e de países de referência.

**Tabela 6.4** Autoeficácia dos alunos - Pisa 2018

Porcentagem de alunos que “concordam” ou “concordam totalmente” com as seguintes afirmações:

	Eu geralmente consigo resolver um problema de um jeito ou de outro	Eu sinto orgulho quando termino uma tarefa	Eu sinto que consigo fazer várias coisas ao mesmo tempo	Minha confiança em mim mesmo me ajuda a enfrentar tempos difíceis	Quando estou em uma situação difícil, normalmente consigo encontrar uma saída
Argentina	87	84	61	78	82
Brasil	76	88	57	75	77
B-S-J-Z (China)	82	90	61	81	74
Chile	92	91	78	75	84
Colômbia	89	93	75	91	90
Costa Rica	91	96	79	84	89
Indonésia	72	90	71	91	89
Média da Latam	88	91	72	82	86
Malásia	63	85	55	80	80
México	91	95	78	86	89
Média da OCDE	89	86	70	71	84
Peru	89	93	74	88	90
Filipinas	84	89	76	83	83
Federação Russa	67	76	61	75	82
Tailândia	89	94	67	90	86
Uruguai	90	90	73	76	85

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[12]</sub>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives* [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos], <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

No Brasil, os alunos com melhor situação socioeconômica têm muito mais probabilidade do que os menos favorecidos de relatar altos níveis de autoeficácia (índices: -0,07 e -0,25, respectivamente). Isso é importante porque a maior autoeficácia está associada, tanto no Brasil como nos países da OCDE, a um melhor desempenho em Leitura, mesmo depois de considerar o perfil socioeconômico dos alunos e das escolas e o gênero. No Brasil, o aumento de uma unidade no índice de autoeficácia foi associado a um aumento médio de cinco pontos na avaliação de Leitura, correlação semelhante à observada nos países da OCDE (seis pontos). Esses dados estão de acordo com pesquisas que sugerem que os alunos com autopercepção mais positiva são mais propensos a definir metas desafiadoras para si mesmos, persistem por mais tempo e se esforçam mais (Bandura A., 1977<sup>[49]</sup>; Ozer e Bandura, 1990<sup>[54]</sup>).

***O medo do fracasso entre os alunos é alto, especialmente entre as meninas, mas isso pode promover um maior desempenho***

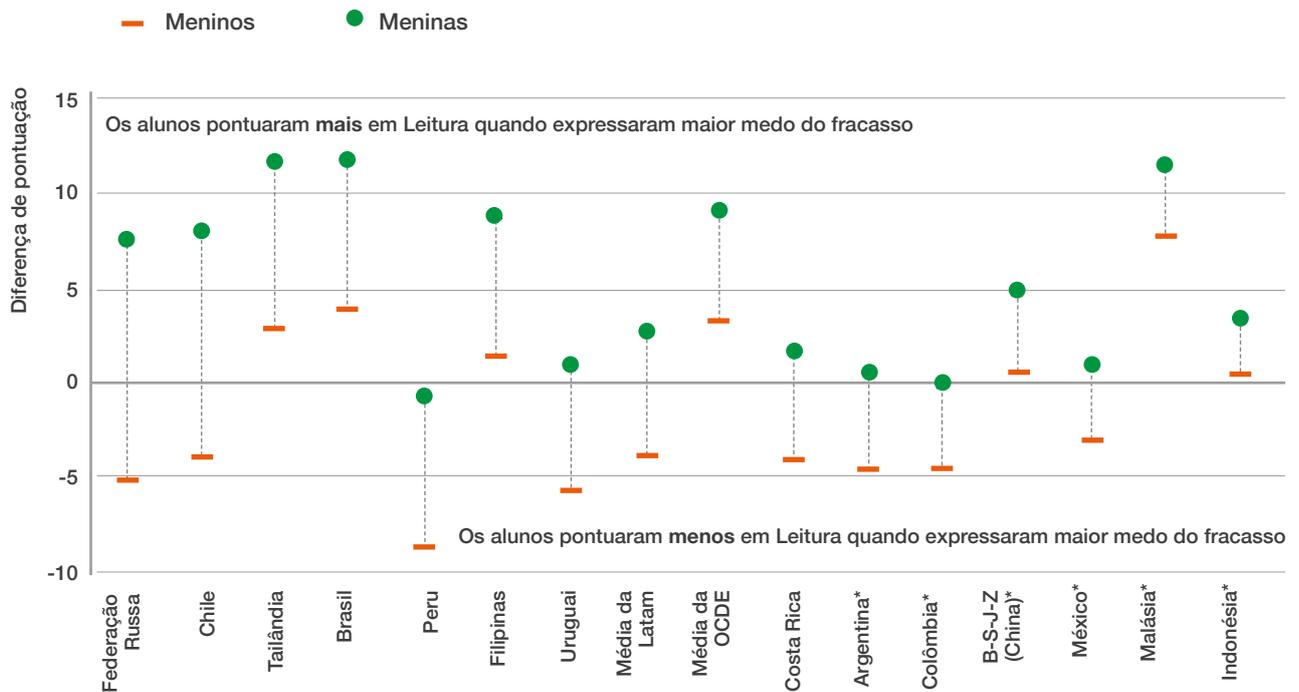
Pediu-se aos alunos que respondessem até que ponto concordam (“discordo totalmente”; “discordo”; “concordo”; “concordo totalmente”) com as seguintes afirmações sobre si mesmos: “Quando eu fracasso, eu me preocupo com o que os outros pensam de mim”; “Quando eu fracasso, tenho receio de não ter talento suficiente”; e “Quando eu fra-

caso, passo a duvidar dos meus planos para o futuro”. Essas declarações foram combinadas para criar o índice de medo do fracasso, cuja média é zero e o desvio padrão é um nos países da OCDE. No Brasil, o medo do fracasso é de 0,04, ligeiramente superior à média dos países da OCDE (índice: -0,01). Talvez cause surpresa a constatação de que os alunos que expressaram um maior medo do fracasso pontuaram cinco pontos a mais em Leitura do que os alunos que expressaram menos preocupação com o fracasso, após considerar o perfil socioeconômico e o gênero dos alunos (média da OCDE: quatro pontos) (ver Figura 6.4).

Dados desagregados mostram que as meninas não só têm níveis muito mais altos de medo do fracasso (índices: 0,16, para meninas, e -0,10, para meninos), mas também que esse índice é um preditor de desempenho acadêmico muito melhor para as meninas do que os meninos (OCDE, 2019<sup>[12]</sup>). Em Leitura, por exemplo, as meninas pontuaram 12 pontos a mais para cada unidade a mais no índice de medo do fracasso, após considerar a situação socioeconômica dos alunos e o índice de autoeficácia; já os meninos fizeram apenas quatro pontos a mais.

**Figura 6.4** Relação entre medo do fracasso e desempenho em Leitura, por gênero, após considerar o perfil socioeconômico dos alunos - Pisa 2018

Mudança no desempenho em Leitura associada ao aumento de uma unidade no índice de medo do fracasso, com base nos relatos dos alunos



**Observações:** os países e as economias onde a diferença entre meninos e meninas não é estatisticamente significativa estão marcados com um asterisco (ver Anexo A3 do Pisa 2018 Vol.III - fonte abaixo). Os países e as economias foram ordenados de acordo com o tamanho da diferença de pontuação, da maior para a menor.

Fonte: Adaptado de (OCDE, 2019<sub>[12]</sub>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

No geral, os resultados do Brasil são consistentes com os resultados internacionais e há evidências de que um certo nível de medo pode levar os alunos a se esforçarem mais nas atividades acadêmicas. Mas

ele precisa ser controlado: o medo irracional do fracasso está associado a estresse, ansiedade, esgotamento e depressão (H, SS e A, 2017<sub>[55]</sub>; Sagar, Lavalley e Spray, 2007<sub>[56]</sub>; Conroy, 2001<sub>[57]</sub>).

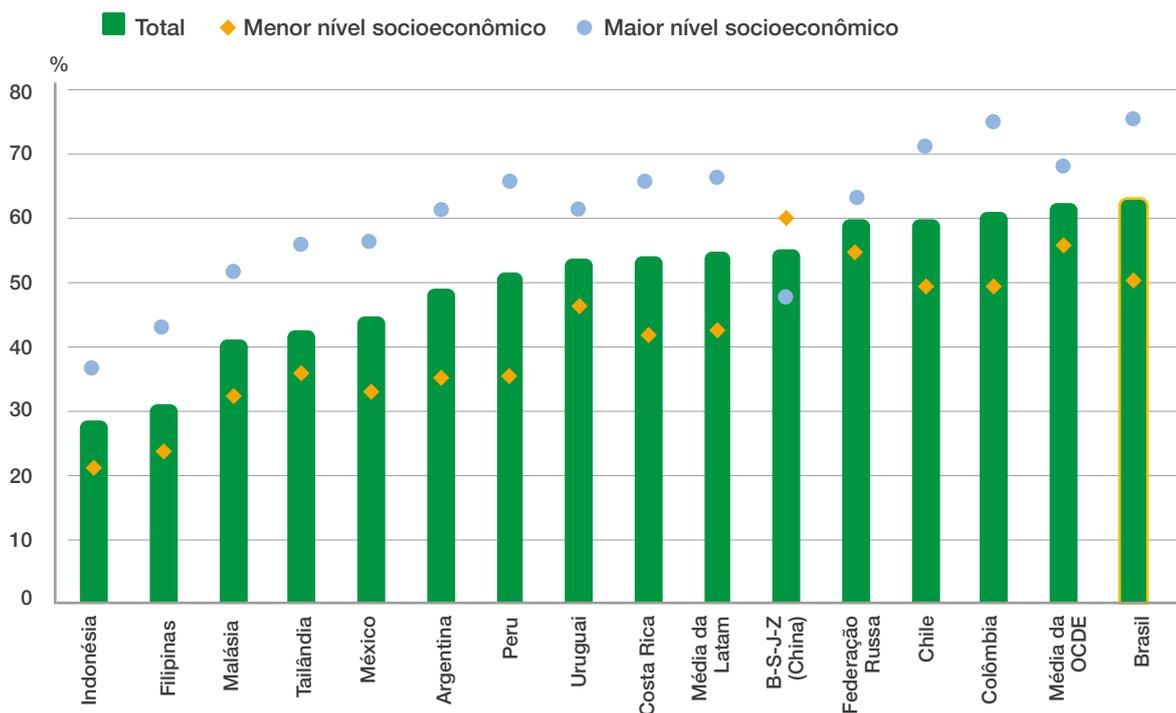
**A “mentalidade de crescimento” – ou seja, a crença de que é possível ser melhor – está associada a melhores resultados**

Para medir a “mentalidade de crescimento”, o Pisa 2018 perguntou aos alunos se eles concordavam (“discordo totalmente”; “discordo”; “concordo”; “concordo totalmente”) com a seguinte afirmação: “Sua inteligência é algo que você não pode mudar muito”. Os

alunos que discordaram da afirmação são considerados como tendo maior mentalidade de crescimento do que os alunos que concordaram com a afirmação. Os resultados do Brasil mostram que quase dois terços dos jovens de 15 anos têm uma forte mentalidade de crescimento (63%), número equivalente à média da OCDE e maior do que em muitos países da América Latina (ver Figura 6.5).

**Figura 6.5** Mentalidade de crescimento - Pisa 2018

Porcentagem de alunos que “discordam” ou “discordam totalmente” da afirmação “Sua inteligência é algo que você não pode mudar muito”, por situação socioeconômica dos alunos



**Observação:** os países foram ordenados da menor para a maior porcentagem (total) de alunos que “discordam” ou “discordam totalmente” da afirmação “Sua inteligência é algo que você não pode mudar muito”.

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[12]</sub>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students’ Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

No Brasil e internacionalmente, os alunos com menor nível socioeconômico mostraram maior propensão do que os alunos com maior nível socioeconômico a acreditar que sua inteligência não pode mudar muito com o tempo. No entanto, a diferença é muito maior no Brasil do que nos países da OCDE: 75% dos alunos de maior nível socioeconômico têm forte mentalidade de crescimento, em comparação com apenas 51% dos alunos de nível socioeconômico mais baixo (média da OCDE: 68% e 56%, respectivamente). Uma lacuna semelhante é observada entre alunos de escolas públicas e particulares.

Internacionalmente, os resultados do Pisa mostram uma relação positiva e estatisticamente significativa entre uma forte mentalidade de crescimento e as pontuações dos alunos. Ou seja, aqueles que discordam que “sua inteligência é algo que você não pode mudar muito” pontuam mais do que seus colegas que concordam com a afirmação. O Brasil tem uma das correlações mais fortes entre os países participantes do Pisa: os alunos que discordaram ou discordaram totalmente da afirmação pontuaram 57 pontos a mais do que o grupo que concordou, após considerar o perfil socioeconômico dos alunos e das escolas (média da OCDE: 32 pontos).

Essas constatações são consistentes com a teoria de que incentivar uma mentalidade de crescimento nos alunos pode melhorar o desempenho acadêmico. No entanto, o Pisa não é capaz de provar

o que é causa e o que é efeito: ter uma mentalidade de crescimento pode ser o resultado de um bom desempenho acadêmico, e não o contrário. No caso do Brasil, essa discussão está intimamente ligada às disparidades socioeconômicas entre os alunos, o que pode reforçar ainda mais as lacunas de desempenho.

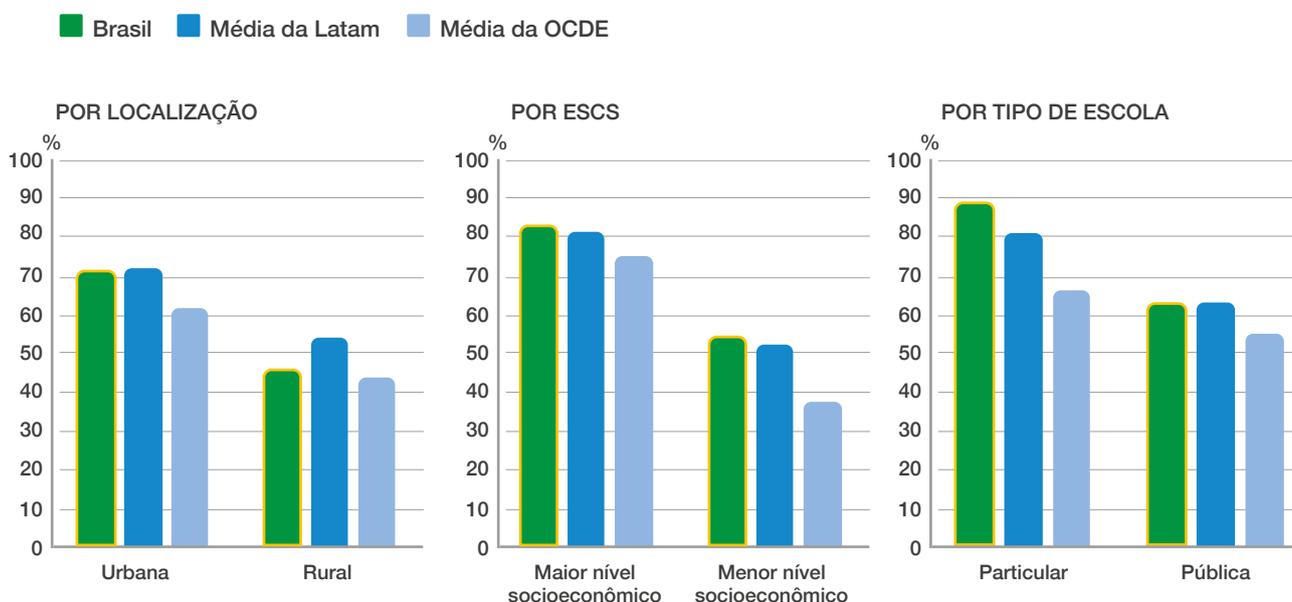
### Expectativas acadêmicas

#### ***Grandes expectativas: a maioria dos alunos deseja entrar na universidade***

No Brasil, 66% dos jovens de 15 anos relatam que esperam obter um diploma de nível superior (CINE 5 ou mais). Essa parcela é semelhante aos países da América Latina (67%), mas é superior à média dos países da OCDE (56%) (Figura 6.6). Assim como em outros lugares, no Brasil, os alunos de origens mais favorecidas, de escolas particulares ou áreas urbanas têm maior probabilidade de ter aspirações de alcançar níveis mais altos de formação.

**Figura 6.6** Expectativas acadêmicas dos alunos - Pisa 2018

Parcela de alunos que dizem que esperam obter formação superior, por localização geográfica, situação socioeconômica (ESCS) e tipo de escola



**Observação:** o Ensino Superior equivale a Bacharelado, Mestrado ou Doutorado (CINE 5A e 6).

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[58]</sup>), Banco de Dados do Pisa 2018, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (acesso em 13 de outubro de 2020).

***Essas expectativas podem refletir as circunstâncias socioeconômicas e a estrutura educacional mais ampla***

As expectativas de ingresso no Ensino Superior são, provavelmente, um reflexo de pressões sociais e familiares mais amplas. Os resultados do Pisa 2018 mostram que 73% dos pais brasileiros esperam que seus filhos concluam o Ensino Superior, em comparação a 63% nos países da OCDE. Essas grandes aspirações são impressionantes, já que a taxa de matrícula na Educação Superior

é, na realidade, muito menor no Brasil do que nos países da OCDE (ver Capítulo 2). Conforme discutido no Capítulo 3, a formação superior oferece retornos muito bons no mercado de trabalho brasileiro, o que promove grandes incentivos econômicos para os jovens almejem obter o grau universitário.

Essas fortes aspirações ao nível superior entre os jovens de 15 anos sugerem que o Ensino Médio, no Brasil, pode ser visto pelos alunos principalmente como um caminho acadêmico para a universidade,

com poucas oportunidades para a aquisição de conhecimentos e habilidades mais práticos. Esse fato produz implicações para os jovens, bem como para o mercado de trabalho brasileiro (OCDE, 2018<sup>[59]</sup>; OCDE, 2020<sup>[60]</sup>). A recente reestruturação do Ensino Médio, no Brasil, é uma chance de tratar dessa questão, pois os alunos poderão fazer mais cursos profissionalizantes e técnicos como parte de seus estudos. Será possível, também, fortalecer cursos profissionalizantes pós-Ensino Médio de um ou dois anos (em CINE 4 e 5) que possam atender à necessidade de maior qualificação técnica na economia brasileira. Atualmente, esse nível de formação é relativamente subdesenvolvido no Brasil, em comparação com muitos países da OCDE e outros. Também ajudaria a resolver a grande lacuna atual, identificada acima, entre as altas aspirações acadêmicas dos jovens de 15 anos e os níveis relativamente baixos de matrículas em cursos de Ensino Superior (no nível CINE 6).

### 6.4 BEM-ESTAR DOS ALUNOS

O bem-estar, definido como a qualidade de vida dos alunos, tem sido considerado cada vez mais importante por formuladores de políticas e educadores em todo o mundo. As evidências mostram que os alunos que sentem que fazem parte de uma comunidade e que são apoiados por outras pessoas ten-

dem a ter uma motivação mais forte e um melhor desempenho acadêmico. Um bem-estar maior também traz benefícios mais amplos, como melhor saúde e menos comportamento antissocial (Lyubomirsky et al., 2005<sup>[61]</sup>; Park N., 2004<sup>[62]</sup>).

No Brasil, como em outros países, cada vez mais atenção está sendo dada a como o sistema educacional pode apoiar o bem-estar dos alunos. Desde o início dos anos 2000, iniciativas federais e locais têm promovido estilos de vida saudáveis nas escolas e buscado prevenir a violência. Nos últimos anos, a PeNSE coletou dados sobre o bem-estar dos alunos e o ambiente escolar (ver Quadro 6.6), mas permanecem lacunas nas medidas provenientes de políticas. Primeiro, algumas dimensões centrais do bem-estar, especialmente a saúde psicológica, tendem a ser negligenciadas, e poucos dados são coletados. Assim, é difícil avaliar os problemas existentes (e aqueles que estão começando a surgir), monitorar a eficácia dos programas em andamento e desenvolver respostas direcionadas. Em segundo lugar, sem que haja uma orientação comum para o bem-estar dos alunos, há pouca continuidade e alinhamento entre as políticas das diversas esferas de governo.

Em 2020, a Covid-19 teve um impacto novo, prejudicial e imprevisto sobre o bem-estar dos alunos. O fechamento das escolas inibiu a vida social e, em alguns casos, prejudicou a nutrição devido à perda do acesso à alimentação oferecida na escola. As evidências internacio-

nais sugerem que, em tempos de crise e confinamento, as crianças correm mais risco de maus-tratos, negligência, abuso sexual e gravidez na adolescência (Folha de S. Paulo, 2020<sup>[63]</sup>; OCDE, 2020<sup>[64]</sup>). Embora a maioria das escolas esteja reabrindo agora (final de 2020), mesmo que apenas em meio período, a crise econômica e sanitária da Covid-19 terá efeitos duradouros sobre o bem-estar e as oportunidades de vida dos alunos. Essa crise também expôs a falta de uma abordagem sistemática e

coordenada para o bem-estar dos alunos brasileiros.

Esta seção se baseará no Pisa (ver Quadro 6.4 para conferir a definição de bem-estar do Pisa) e nos resultados nacionais que analisam quatro dimensões diferentes: bem-estar material, psicológico, físico e social. Os dados foram coletados antes da pandemia da Covid-19 e, portanto, não refletem o bem-estar dos alunos durante e após o fechamento das escolas e a crise.

### QUADRO 6.3 BEM-ESTAR DOS ALUNOS NO PISA

Os cinco domínios do bem-estar do aluno identificados na Matriz de Análise do Bem-estar dos Alunos, no Pisa 2015, são:

**Bem-estar cognitivo**, que se refere aos conhecimentos e habilidades que os alunos possuem para participar efetivamente na sociedade atual como pessoas que aprendem ao longo de toda a vida, trabalhadores eficazes e cidadãos engajados. Esse tema é discutido no Capítulo 3;

**Bem-estar material**, que se refere aos recursos materiais que permitem que as famílias atendam às necessidades dos filhos e que as escolas apoiem a aprendizagem e o desenvolvimento saudável dos alunos;

**Bem-estar psicológico**, que inclui avaliações e opiniões dos alunos sobre suas vidas e seus sentimentos e problemas;

**Bem-estar físico**, que se refere ao estado de saúde dos alunos, prática de exercícios físicos e adoção de hábitos alimentares saudáveis. Como há dados limitados sobre o Brasil, outras fontes, além do Pisa, tiveram que ser exploradas;

**Bem-estar social**, que se refere à qualidade de vida social. Para os fins deste relatório, a análise fará distinção entre a vida social dos alunos na escola (com colegas e amigos) e suas relações dentro do ambiente doméstico (com pais e familiares).

Fonte: (Borgonovi e Pál, 2016<sup>[65]</sup>), “A Framework for the Analysis of Student Well-Being in the Pisa 2015 Study: Being 15 In 2015” [Um Estudo sobre a Matriz de Análise do Bem-estar dos Alunos no Pisa 2015: Como é ter 15 anos em 2015], <https://doi.org/10.1787/5jlpzszwghvzb-en>.

## Bem-estar material

Os questionários do Pisa para os alunos são usados para calcular o Índice de Situ-

ação Econômica, Social e Cultural (ESCS), que é uma pontuação composta com base no nível educacional dos pais, no maior nível profissional entre os pais e em respostas so-

bre os bens materiais disponíveis em casa, que ajudam a formar um retrato da situação socioeconômica. A análise do indicador de bens domésticos oferece informações sobre o bem-estar material dos alunos brasileiros e seu acesso a recursos educacionais. Isso é particularmente importante no contexto de uma crise econômica e sanitária, que pode agravar as desigualdades no Brasil.

**Os alunos brasileiros possuem condições de vida inferiores aos da OCDE, e há grandes disparidades**

De acordo com os resultados do Pisa 2018,

em média, o índice de bens domésticos dos alunos brasileiros (-1,43) é significativamente menor do que nos países da OCDE (-0,04), mas é semelhante aos países de referência da América Latina (-1,27), com exceção do Chile (-0,71) e Uruguai (-0,96) (Tabela 6.5). Além disso, as disparidades entre alunos de escolas rurais e urbanas, escolas públicas e privadas e de contextos mais e menos vulneráveis socialmente são muito maiores do que aquelas encontradas nos países da OCDE, mas são semelhantes às dos países da Latam, em média. O mesmo é observado em todos os índices.

**Tabela 6.5** Índice de bens domésticos dos alunos - Pisa 2018

Detalhamento desagregado do ESCS do Pisa

	Índice de bens domésticos		Índice de patrimônio familiar		Índice de recursos educacionais em casa		Índice de bens culturais em casa	
	Média	E.P.	Média	E.P.	Média	E.P.	Média	E.P.
Brasil	-1,43	0,02	-1,37	0,02	-0,98	0,02	-0,60	0,01
Média da Latam	-1,27	0,01	-1,34	0,01	-0,76	0,01	-0,50	0,01
Média da OCDE	-0,04	0,00	-0,05	0,00	-0,03	0,00	-0,01	0,00

**Observação:** no Pisa, os alunos relataram sobre a disponibilidade de bens domésticos, incluindo três itens específicos que são vistos como medidas adequadas de patrimônio familiar no contexto do país (por exemplo, TV a cabo, forno de micro-ondas e máquina de lavar). Além disso, os alunos relataram a quantidade de bens e livros em casa. Cinco índices foram derivados desses itens: patrimônio familiar (WEALTH), bens culturais (CULTPOSS), recursos educacionais domésticos (HEDRES), recursos de TIC (ICHOME) e bens domésticos (HOMEPOS), que compreendem os índices de patrimônio familiar, recursos culturais, acesso a recursos educacionais, culturais e livros em casa.

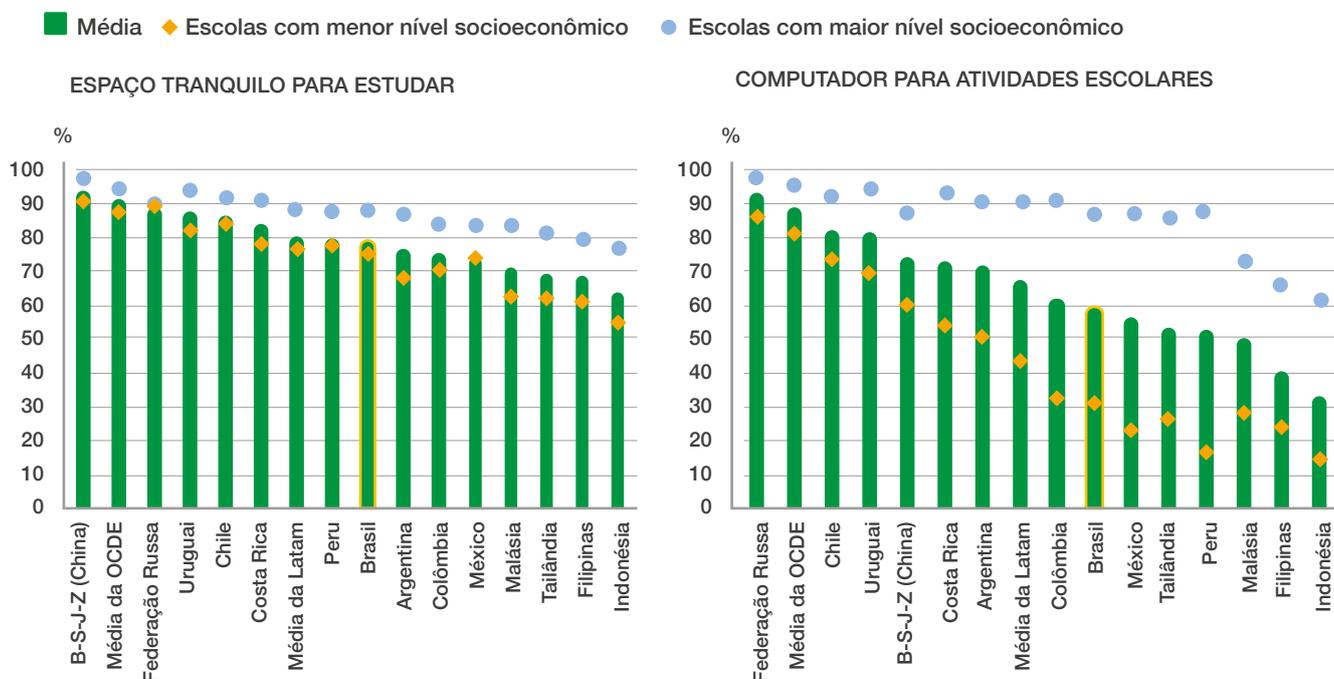
Fonte: (OCDE, 2019<sub>[12]</sub>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

***A falta de acesso a recursos educacionais básicos em casa pode ser uma barreira para a aprendizagem, em particular para alunos de condições sociais mais vulneráveis***

O Pisa mostra que os recursos educacionais em casa, como um espaço de estudo silencioso e acesso à internet, estão associados a resultados de aprendizagem maiores (OCDE, 2017<sup>[42]</sup>). Embora menos de 10% dos brasileiros de 15 anos não tenha acesso à internet em casa (média da OCDE: 4%) (OCDE, 2020<sup>[66]</sup>), 20% dos alunos não têm um lugar tranquilo para estudar (média da OCDE: 9%) e 40% não têm computador que possam utilizar para atividades escolares (média da OCDE: 11%) (ver Figura 6.7). O acesso a recursos educacionais domiciliares está intimamente ligado ao perfil socioeconômico em todos os lugares, mas as disparidades são muito maiores no Brasil do que na maioria dos países da OCDE. Por exemplo, 31% dos alunos de escolas de origens sociais mais vulneráveis têm um computador para fazer atividades em casa, em comparação com 89% dos alunos de contextos socioeconômicos mais elevados. Já nos países da OCDE, a diferença é de 14 pontos percentuais.

**Figura 6.7** Acesso a recursos educacionais básicos - Pisa 2018

Parcela de alunos que têm acesso a um local silencioso (à esquerda) e a um computador para as atividades escolares (à direita)



Fonte: (OCDE, 2019<sup>[58]</sup>), *Banco de Dados do Pisa 2018*, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (acesso em 13 de outubro de 2020).

**Observações:** na figura à esquerda, os valores da Federação Russa (escolas com maior e menor nível socioeconômico) não são estatisticamente significativos. Os países foram ordenados da maior para a menor porcentagem de alunos que têm acesso a um lugar tranquilo para estudar (gráfico à esquerda) e que têm acesso a um computador que podem usar para as atividades escolares (gráfico à direita).

1. Uma escola com menor ou maior nível socioeconômico é uma escola cujo perfil socioeconômico (ou seja, a situação socioeconômica média dos alunos na escola) está no quartil inferior/superior do Índice de Situação Econômica, Social e Cultural do Pisa, entre todas as escolas do país/economia em questão. Os países e as economias foram classificados em ordem decrescente da porcentagem média de alunos que têm acesso a um local tranquilo (figura à esquerda) e acesso a um computador que podem utilizar para as atividades escolares (figura à direita).

A pandemia da Covid-19 aumentou muito a importância do acesso à internet e a um computador em casa, pois o ensino a distância e os modelos de distanciamento social nas escolas (por exemplo, salas de aula híbridas) tornaram-se a norma. Os alunos que não dispõem desses recursos em casa (ou seja, os alunos mais vulneráveis) correm o risco de ficar mais defasados em seus estudos (ver Capítulo 3). Embora certas iniciativas tenham sido tomadas em nível local ou escolar para auxiliar esses alunos (por exemplo, doações de *notebooks* ou uso de ferramentas de mídias sociais), muitos continuam impossibilitados de acompanhar seus estudos virtualmente.

## Bem-estar psicológico

O bem-estar psicológico é um elemento vital para a saúde (Choi, 2018<sub>[67]</sub>) (Quadro 6.4), um componente central do bem-estar geral (Pollard e Lee, 2003<sub>[68]</sub>) e uma pré-condição para uma vida “de qualidade” (Morgan et al., 2007<sub>[69]</sub>). A infância e a adolescência são períodos cruciais para o desenvolvimento do bem-estar psicológico. Crianças com bom nível de bem-estar emocional têm muito mais chances de se tornarem adultos felizes, confiantes e capazes de desfrutar de estilos de vida saudáveis e de contribuir para a sociedade (Morgan et al., 2007<sub>[69]</sub>; OCDE, 2015<sub>[70]</sub>). Por outro lado, os transtornos mentais em adultos originam-se, principalmente,

durante a infância ou a adolescência (Kessler et al., 2007<sub>[71]</sub>; Paus, Keshavan e Giedd, 2008<sub>[72]</sub>; Kieling et al., 2011<sub>[73]</sub>; Jones, 2013<sub>[74]</sub>), mas o tratamento, geralmente, só começa mais tarde, devido ao estigma e à falta de conscientização, bem como a outras normas culturais ou sociais. Aproximadamente um em cada dois problemas de saúde mental, na vida adulta, começa até os 14 anos e 75% até os 20 aos 30 anos (OMS, 2020<sub>[75]</sub>), e muitos desses problemas são recorrentes e persistentes.

Antes da crise da Covid-19, os resultados do Pisa revelaram evidências preocupantes relacionadas aos níveis decrescentes de satisfação dos alunos brasileiros com a vida. Mais recentemente, pesquisas nacionais revelaram o impacto prejudicial do fechamento das escolas e medidas de *lockdown*, sendo que entre 40% e 50% dos entrevistados relataram tristeza, irritação e falta de motivação devido aos fechamentos (Fundação Lemann, 2020<sub>[76]</sub>). Ao mesmo tempo, a pandemia interrompeu os serviços e diagnósticos relacionados à saúde mental de crianças e adolescentes, em parte, devido às medidas de distanciamento social e, em parte, devido à redistribuição de pessoal para as atividades relacionadas à Covid-19 (Chevance et al., 2020<sub>[77]</sub>). O fechamento também interrompe o uso das escolas como um local comum para intervenções de saúde mental, especialmente para intervenções mínimas (McDaid, Hewlett e Park, 2017<sub>[78]</sub>).

#### QUADRO 6.4 DEFINIÇÕES DE BEM-ESTAR PSICOLÓGICO, BEM-ESTAR EMOCIONAL E SAÚDE MENTAL

Embora os termos “bem-estar psicológico”, “bem-estar emocional” e “saúde mental” sejam frequentemente usados como sinônimos, existem algumas diferenças importantes:

- **A saúde mental** é definida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como “um estado de bem-estar no qual um indivíduo conhece suas próprias habilidades, consegue lidar com as tensões normais da vida, consegue trabalhar de forma produtiva e frutífera e é capaz de contribuir para a comunidade”. É comumente usado como um indicador clínico para a existência ou ausência de transtornos e doenças mentais;
- **Bem-estar emocional** – muitas vezes, denominado “bem-estar hedônico” – foi definido como “o atributo das emoções e experiências de um indivíduo, ou seja, tristeza, ansiedade, preocupação, felicidade, estresse, depressão, raiva, alegria e afeto, que leva a sentimentos desagradáveis ou agradáveis”. O bem-estar emocional abrange a saúde mental;

- **Bem-estar psicológico**, conforme definido pela Matriz de Análise do Bem-estar dos Alunos, do Pisa, depende das avaliações e opiniões dos alunos sobre suas vidas, seu envolvimento com a escola e os objetivos e ambições que têm para o futuro. O bem-estar psicológico abrange aspectos tanto do bem-estar emocional quanto da saúde mental. No entanto, no Pisa, não há indicadores objetivos diretos para o bem-estar como um todo. Isso significa que os dados do Pisa não podem ser usados para extrair conclusões sobre a saúde mental dos alunos.

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[79]</sub>), *Pisa 2018 Assessment and Analytical Framework [Matriz Analítica e de Avaliação do Pisa 2018]*, <https://doi.org/10.1787/b25efab8-en>; (Choi, 2018<sub>[67]</sub>), *Emotional well-being of children and adolescents: Recent trends and relevant factors [Bem-estar emocional de crianças e adolescentes: Tendências recentes e fatores relevantes]*, <https://doi.org/10.1787/41576fb2-en>.

#### ***A satisfação dos alunos brasileiros com a vida é semelhante à média da OCDE, mas menor do que a de países vizinhos***

O Pisa 2018 define a satisfação com a vida de acordo com a avaliação do indivíduo sobre sua qualidade de vida (Shin e Johnson, 1978<sub>[80]</sub>). O Quadro 6.5 explica como a avaliação mediu a satisfação dos alunos. Os estudantes brasileiros atingiram 7,1 na escala de satisfação com a vida, semelhante à média da OCDE (7,0), mas

um pouco abaixo da média da Latam (7,5). Em média, nos países da OCDE e no Brasil, os dados do Pisa mostram que os meninos têm mais probabilidade do que as meninas de ficarem “satisfeitos” com suas vidas (a diferença de gênero é equivalente a 11 pontos percentuais no Brasil e nos países da OCDE). Embora, na maioria dos países, os alunos de níveis socioeconômicos mais altos tenham maior probabilidade de serem satisfeitos com suas vidas, esse não foi o caso do Brasil.

**QUADRO 6.5 COMO O PISA 2018 MEDIU A SATISFAÇÃO DOS ALUNOS COM A VIDA**

O Pisa 2018 pediu aos alunos que classificassem sua satisfação com a vida em uma escala de 0 (nem um pouco satisfeito) a 10 (completamente satisfeito). Com base nas respostas, os jovens de 15 anos foram classificados nos quatro grupos a seguir:

- O aluno está “insatisfeito” se respondeu entre 0 e 4 na escala de satisfação com a vida;
- O aluno está “um pouco satisfeito” se respondeu 5 ou 6 na escala de satisfação com a vida;
- O aluno está “moderadamente satisfeito” se respondeu 7 ou 8 na escala de satisfação com a vida;

- O aluno está “muito satisfeito” se respondeu 9 ou 10 na escala de satisfação com a vida.

Um quinto grupo, considerado “satisfeito”, combina os dois grupos de alunos que relataram os níveis mais altos de satisfação com a vida (entre 7 e 10).

Fonte: (OCDE, 2019<sup>[12]</sup>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students’ Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

O Pisa 2015 fez a mesma pergunta sobre satisfação com a vida que o Pisa 2018. No Brasil, como na maioria dos países participantes, os alunos relataram menos satisfação em 2018 do que em 2015<sup>40</sup>, com uma queda maior no Brasil (-0,53) do que nos países da OCDE (-0,30). É importante não extrair muitas conclusões de apenas dois dados, mas essa queda precisa ser monitorada.

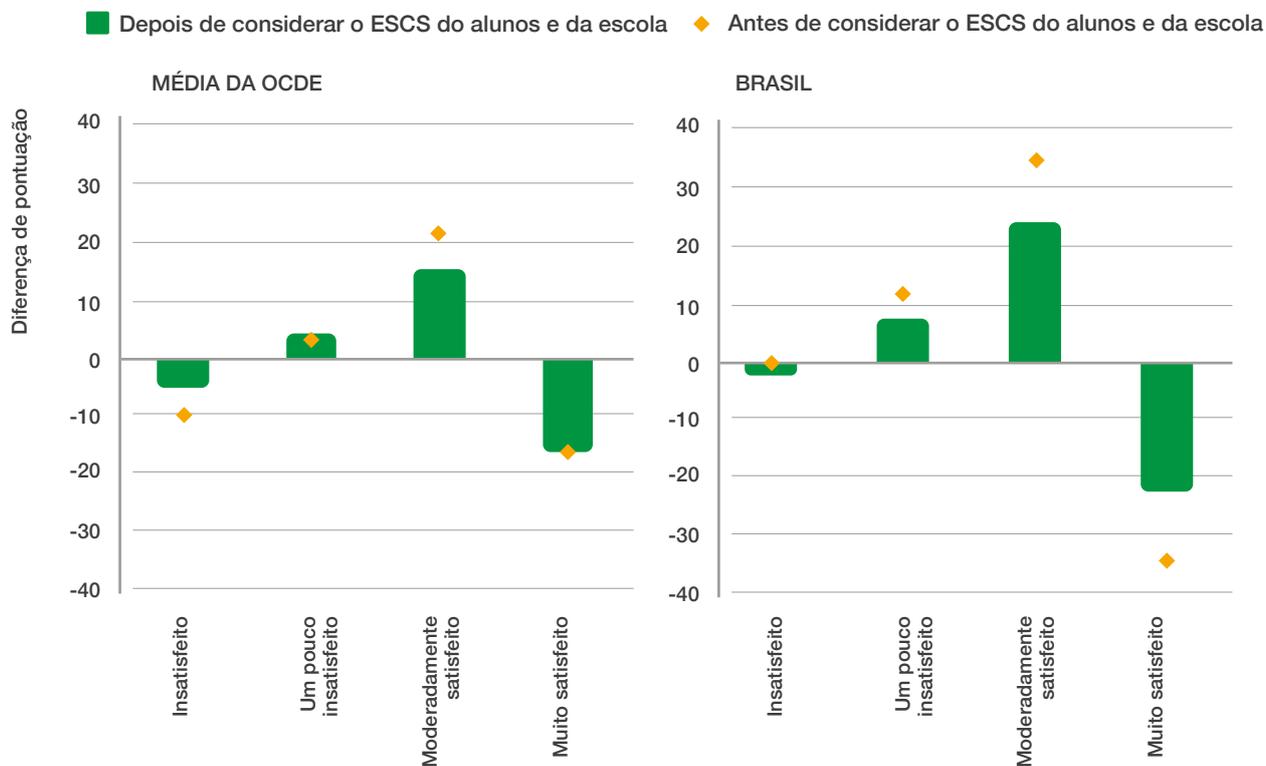
***Uma maior satisfação com a vida nem sempre significa melhores resultados***

No Brasil e nos países da OCDE, os resultados do Pisa 2018 mostram uma relação em forma de “U” invertido entre o desempenho em Leitura e a satisfação com a vida. As pontuações de Leitura foram mais baixas entre os alunos que relataram entre 0 e 4 e 9 ou 10 na escala de satisfação com a vida, enquanto as pontuações de Leitura foram mais altas entre os alunos que relataram de 5 a 8 na escala (ver Figura 6.8).

40 A queda é estatisticamente significativa.

**Figura 6.8** Satisfação dos alunos com a vida e desempenho em Leitura -  
Pisa 2018

Diferença na pontuação de Leitura associada à satisfação dos alunos com a vida



**Observações:** o perfil socioeconômico é medido pelo Índice de Situação Econômica, Social e Cultural do Pisa (ESCS). Todos os valores são estatisticamente significativos, exceto o “Insatisfeito” do Brasil (antes e depois de considerar o ESCS). Legenda: Insatisfeito (alunos que relataram 0 a 4 na escala de satisfação com a vida); Um pouco satisfeito (5 a 6 na escala de satisfação com a vida); Moderadamente satisfeito (7 a 8 na escala de satisfação com a vida); Muito satisfeito (9 a 10 na escala de satisfação com a vida).

Fonte: (OCDE, 2019<sub>[12]</sub>), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.

***Os sentimentos dos alunos podem trazer melhores resultados apenas até certo ponto***

O Pisa pediu aos alunos que relatassem com que frequência (“nunca”; “raramente”; “às vezes”; “sempre”) eles se sentem felizes, animados, orgulhosos, alegres, empolgados, assustados, infelizes, com medo e tristes. No geral, os alunos brasileiros relataram se sentir felizes com suas vidas. Entre 80% e 90% dos alunos relataram que, às vezes ou sempre, se sentem felizes, empolgados, alegres e animados; 65% relataram sentir orgulho com a mesma frequência. Por outro lado, cerca de 40% dos alunos, às vezes ou sempre, se sentem assustados, tristes e infelizes, e cerca de metade dos alunos relatou sentir medo com a mesma frequência. Esses resultados são relativamente semelhantes aos encontrados nos países da OCDE e da Latam (OCDE, 2019<sub>[12]</sub>). Sentimentos negativos, desde que não dominem a vida, não são necessariamente prejudiciais, pois podem desempenhar um papel construtivo na vida. As relações entre os sentimentos dos alunos e o desempenho em Leitura são curvilíneas (cada vez mais positivas até certo ponto e passam a diminuir a partir daí), semelhante ao padrão de satisfação com a vida.

## Bem-estar físico

Na OCDE e em países parceiros, como no Brasil, muitas crianças e jovens estão arriscando sua saúde pela falta de exercícios, dieta ruim e sono insuficiente (Astton R., 2018<sub>[81]</sub>). Isso reflete tendências mais amplas, como, entre outras, uso de tecnologia, mudanças nas estruturas familiares e vidas sedentárias. Ao mesmo tempo, há uma consciência crescente do impacto da saúde física no bem-estar cognitivo, mental e social (e vice-versa) e como os impactos negativos podem reduzir o desempenho acadêmico e aumentar os custos sociais. Assim, educadores e formuladores de políticas estão cada vez mais interessados no papel que a Educação e as escolas podem desempenhar no tratamento de questões de saúde física.

Esta seção analisa os dados fornecidos nos questionários<sup>41</sup> dos alunos do Pisa 2015 e da PeNSE (ver Quadro 6.6). Os dados permitem uma análise – embora imperfeita e incompleta – das condições de saúde dos alunos de 15 anos e até que ponto eles possuem hábitos saudáveis.

41 Os alunos brasileiros não responderam às questões relacionadas à saúde no questionário do Pisa 2018 voltado aos alunos.

**QUADRO 6.6 PESQUISA NACIONAL DE SAÚDE DO ESCOLAR (PENSE)**

A PeNSE é uma pesquisa realizada pelo governo brasileiro em uma colaboração entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação (MEC), desde 2009. Por amostragem, a PeNSE coleta informações autorrelatadas de alunos dos setores público e privado com o objetivo de identificar e monitorar fatores de risco comportamentais e de proteção à saúde de jovens nas escolas brasileiras.

O questionário da PeNSE evoluiu desde o primeiro ciclo e, juntamente com o aprimoramento dos instrumentos de coleta de dados (ver abaixo), esses avanços permitiram que a pesquisa cobrisse uma ampla gama de tópicos e coletasse dados mais desagregados, como:

- os quatro fatores de risco comuns para doenças crônicas não transmissíveis (tabagismo, sedentarismo, nutrição inadequada e consumo de álcool);
- os seguintes temas: aspectos socioeconômicos dos alunos, incluindo contexto familiar; uso e consumo de drogas; saúde sexual e reprodutiva; hábitos alimentares; hábitos de higiene; saúde mental; violência, segurança e acidentes; percepção da imagem corporal; bem-estar do aluno;
- informações sobre as características do ambiente escolar.

Inicialmente, a população-alvo da PeNSE eram alunos do 9º ano do Ensino Fundamental. Desde 2015, a pesquisa coletou dados de dois grupos amostrais diferentes: alunos do 9º ano do Ensino Fundamental, como era antes, permitindo a comparabilidade das tendências, além de alunos entre 13 e 17 anos, ou seja, que frequentam do 6º ao 9º anos do Ensino Fundamental e da 1ª à 3ª série do Ensino Médio. Essa segunda amostra permite um maior foco no aspecto do desenvolvimento e melhor comparabilidade com o Estudo Global sobre a Saúde do Escolar (GSHS, na sigla em inglês), desenvolvido pela OMS.

Na edição mais recente da PeNSE, em 2019, uma única amostra nacional de alunos de 13 a 17 anos de escolas públicas e privadas será usada para garantir a comparabilidade internacional com a GSHS. A PeNSE não tem periodicidade fixa. Desde 2012, os resultados da pesquisa são disponibilizados em nível nacional e regional. Em 2015, os resultados foram disponibilizados por Estados e capitais (na amostra 1).

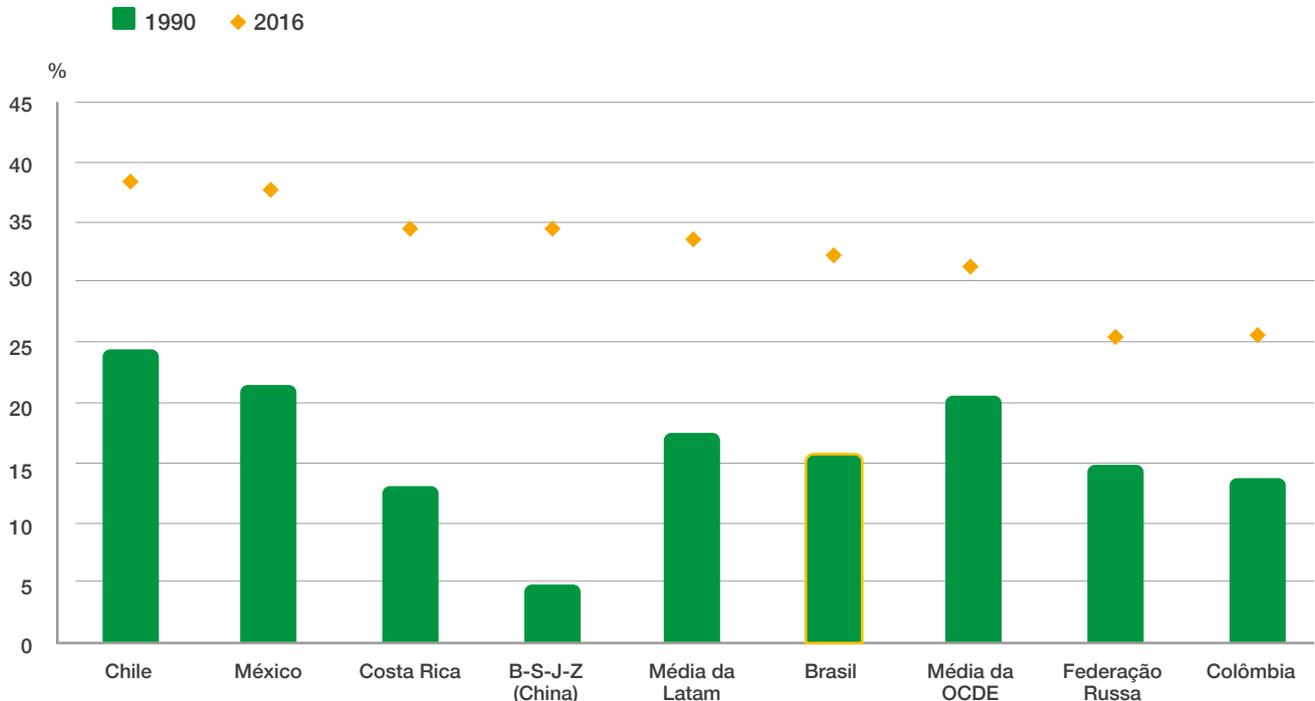
Fonte: (Ministério da Saúde, 2020<sup>[82]</sup>), *Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE): o que é, para que serve, temas*, <http://antigo.saude.gov.br/saude-de-a-z/pense> (acesso em 13 de outubro de 2020); (IBGE, s.d.<sup>[83]</sup>), *Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar - PeNSE: o que é*, <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9134-pesquisa-nacional-de-saude-do-escolar.html?=&t=o-que-e> (acesso em 13 de outubro de 2020).

**As taxas de obesidade são altas**

Em 2017, um terço das crianças brasileiras (5 a 9 anos) estava com sobrepeso, semelhante à média da OCDE (31%), mas melhor do que a Costa Rica (35%), México (38%) e Chile (38%). No entanto, essa parcela dobrou desde 1990 (16%) (ver Figura 6.9) (OCDE, 2019<sup>[84]</sup>). A obesidade infantil

é um forte preditor de obesidade na idade adulta, que, por sua vez, está associada a diabetes, doenças cardíacas e certos tipos de câncer (Bösch, 2018<sup>[85]</sup>; OCDE, 2019<sup>[84]</sup>). A obesidade também pode levar à baixa autoestima, distúrbios alimentares e depressão. Também pode inibir a participação em atividades educacionais e recreativas.

**Figura 6.9** Mudança na proporção de crianças de 5 a 9 anos com sobrepeso (incluindo obesidade) - 1990-2016



**Observações:** os países foram ordenados da porcentagem mais alta para a mais baixa, conforme dados até 2016. O número de crianças com sobrepeso inclui crianças obesas. As taxas de sobrepeso e obesidade infantil foram calculadas pelo Índice de Massa Corporal (IMC). O IMC é calculado dividindo o peso, em quilogramas, pela altura, em metros ao quadrado. Uma criança é considerada com sobrepeso se seu IMC estiver um desvio padrão acima da mediana, de acordo com os padrões de crescimento infantil da Organização Mundial da Saúde. Uma criança cujo IMC está dois desvios padrão acima da mediana é classificada como obesa.

Fonte: Observatório de Saúde Global da OMS. Adaptado de (OCDE, 2019<sup>[84]</sup>), *Health at a Glance 2019: OECD Indicators [Panorama da Saúde 2019: Indicadores OCDE]*, <https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>.

A obesidade infantil é um problema complexo com muitas causas. No Brasil, a resposta tem sido implementar um conjunto de políticas complementares envolvendo governo, líderes comunitários, escolas, profissionais da saúde e indústria. O Pro-

grama Saúde nas Escolas (PSE), desenvolvido pelo Ministério da Educação, em colaboração com o Ministério da Saúde e os Municípios, tem como objetivo avaliar e monitorar a saúde dos alunos, além de estimular hábitos saudáveis, como

alimentação balanceada e atividade física (Presidência da República, Casa Civil, 2007<sup>[86]</sup>).

**Os alunos brasileiros não são muito ativos fisicamente na escola ou no tempo livre**

Segundo dados fornecidos pelos próprios alunos, em 2015, apenas 20% dos alunos brasileiros dos Anos Finais do

Ensino Fundamental atingiram os 300 minutos semanais recomendados de atividade moderada ou vigorosa (Ministério da Saúde, Governo Federal, 2017<sup>[87]</sup>). O Pisa 2015 também revela que um em cada cinco alunos brasileiros não conseguiu realizar *nenhuma* atividade física moderada ou vigorosa durante a semana, quase o dobro da média da OCDE (ver Tabela 6.6).

**Tabela 6.6** Frequência de atividades físicas - Pisa 2015

Relatos dos alunos sobre a frequência com que eles realizaram atividades físicas fora da escola nos últimos sete dias

	Parcela de alunos que realizaram atividades moderadas fora da escola no número de dias abaixo, dentro dos últimos sete dias				Parcela de alunos que realizaram atividades vigorosas fora da escola no número de dias abaixo, dentro dos últimos sete dias			
	Nenhum dia		Mais de 3 dias		Nenhum dia		Mais de 3 dias	
	%	EP	%	EP	%	EP	%	EP
Brasil	22	0	44	1	35	1	35	1
Chile	12	1	57	1	21	1	41	1
Colômbia	24	1	41	1	19	1	40	1
Costa Rica	14	0	48	1	27	1	37	1
Média da Latam	15	0	51	0	22	0	41	0
Média da OCDE	11	0	65	0	17	0	52	0
México	10	0	56	1	15	1	48	1
Peru	9	0	53	1	15	1	42	1
Federação Russa	6	0	72	1	12	1	60	1
Uruguai	16	1	56	1	24	1	46	1

Fonte: (OCDE, 2017<sup>[42]</sup>), *Pisa 2015 Results (Volume III): Students' Well-Being [Resultados do Pisa 2015 (Volume III): Bem-estar dos Alunos]*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264273856-en>.

A escola tem um papel importante no incentivo e oferta de exercícios físicos, por meio de aulas de Educação Física ou atividades extracurriculares. Embora a Educação Física seja obrigatória na Educação Básica brasileira, mais de um em cada dez alunos (14%) relatou não ter feito nenhuma aula de Educação Física na semana anterior à pesquisa PeNSE 2015. Vários fatores podem explicar esse número baixo. Em primeiro lugar, muitas escolas - e, em particular, escolas municipais de Ensino Fundamental - carecem da infraestrutura necessária (por exemplo, campo de futebol) (Inep, 2020<sub>[88]</sub>). Em segundo lugar, as escolas ainda são vistas, em geral, como locais onde os alunos adquirem habilidades acadêmicas e, portanto, a saúde física e o desenvolvimento dos alunos são muito menos valorizados do que outras aulas (por exemplo, de Matemática). Terceiro, muitos alunos não conseguem fazer atividades físicas fora da escola, seja por falta de espaços seguros e oferta de atividades externas ou por falta de tempo devido a responsabilidades do trabalho e de cuidados em casa. Atualmente, a necessidade de impor medidas de distanciamento social e possíveis fechamentos de escolas pode desestimular ainda mais a atividade física dentro e fora delas.

## Bem-estar social

Uma extensa literatura vem documentando a importância das famílias para os resultados relativos à cognição, de

desenvolvimento, Educação, trabalho e saúde das crianças (OCDE, 2011<sub>[89]</sub>). Fora das famílias, os colegas também podem afetar esses resultados, tanto positivamente como negativamente (Haynie e Osgood, 2005<sub>[90]</sub>; Reitz et al., 2014<sub>[91]</sub>; Hay, 2005<sub>[92]</sub>; Burns e Gottschalk, 2019<sub>[21]</sub>). Problemas de relacionamento doméstico e familiar podem ter efeitos profundamente negativos sobre o bem-estar (Stavropoulos et al., 2015<sub>[93]</sub>). A rejeição e o sentimento de desprezo dos colegas têm se mostrado um forte indicador de problemas na escola, como absenteísmo, evasão e problemas disciplinares (Hartup, 1992<sub>[94]</sub>). Por exemplo, um relacionamento distante com os pais e um relacionamento ruim com os colegas (ou seja, não estar feliz com os colegas de classe, ficar sozinho) são preditores significativos da saúde mental e funcional do adulto (Landstedt, Hammarström e Winefield, 2015<sub>[95]</sub>). Esses são fatores importantes no Brasil, uma vez que o absenteísmo, a evasão e problemas disciplinares são comuns.

### ***Os alunos relatam que suas relações sociais na escola nem sempre são positivas***

Dados fornecidos pelos alunos por meio de questionários do Pisa 2018 sugerem que, em sua maioria, os jovens brasileiros possuem uma vida social saudável: 70% dos jovens de 15 anos concordam ou concordam totalmente que fazem amigos com facilidade na escola e 78% concordam ou concordam totalmente que outros alunos parecem gostar deles. Esses resultados são semelhantes aos

dos países da OCDE e da América Latina (OCDE, 2019<sub>[12]</sub>).

Mas alguns indicadores brasileiros são mais preocupantes. O *bullying* é comum, e menos da metade dos alunos brasileiros relatam que os estudantes valorizam a cooperação ou cooperam entre si (48% para ambos), um número menor do que a média nos países da OCDE (57% e 62%, respectivamente) (OCDE, 2019<sub>[12]</sub>). Cerca de um quarto dos alunos participantes do Pisa relatam sentir-se solitários na escola (23%). Essa solidão é particularmente preocupante no contexto do fechamento das escolas devido à Covid-19. Organizações internacionais alertaram que milhões de crianças estão perdendo o contato social, que é essencial para a aprendizagem e o desenvolvimento (Unesco, s.d.<sub>[96]</sub>).

***O ambiente doméstico: diferenças no apoio dos pais podem aumentar ainda mais as disparidades***

Mesmo quando os filhos amadurecem, o apoio da família permanece essencial. O Pisa 2018 coletou dados fornecidos pelos alunos sobre o tipo e a frequência do apoio emocional e à aprendizagem que recebem dos pais. Em todos os sistemas de ensino, o apoio emocional dos pais, percebido pelos alunos, foi positivamente associado aos sentimentos positivos dos estudantes. Em comparação com

os países da OCDE sobre os quais existem dados disponíveis, os alunos brasileiros recebem menos apoio emocional e à aprendizagem de seus pais. Os pais brasileiros são mais propensos a passar tempo com seus filhos conversando (85%) ou fazendo uma refeição (84%), mas são menos propensos a dedicar tempo a ajudá-los nas atividades escolares (41%) (OCDE, 2019<sub>[12]</sub>)<sup>42</sup>.

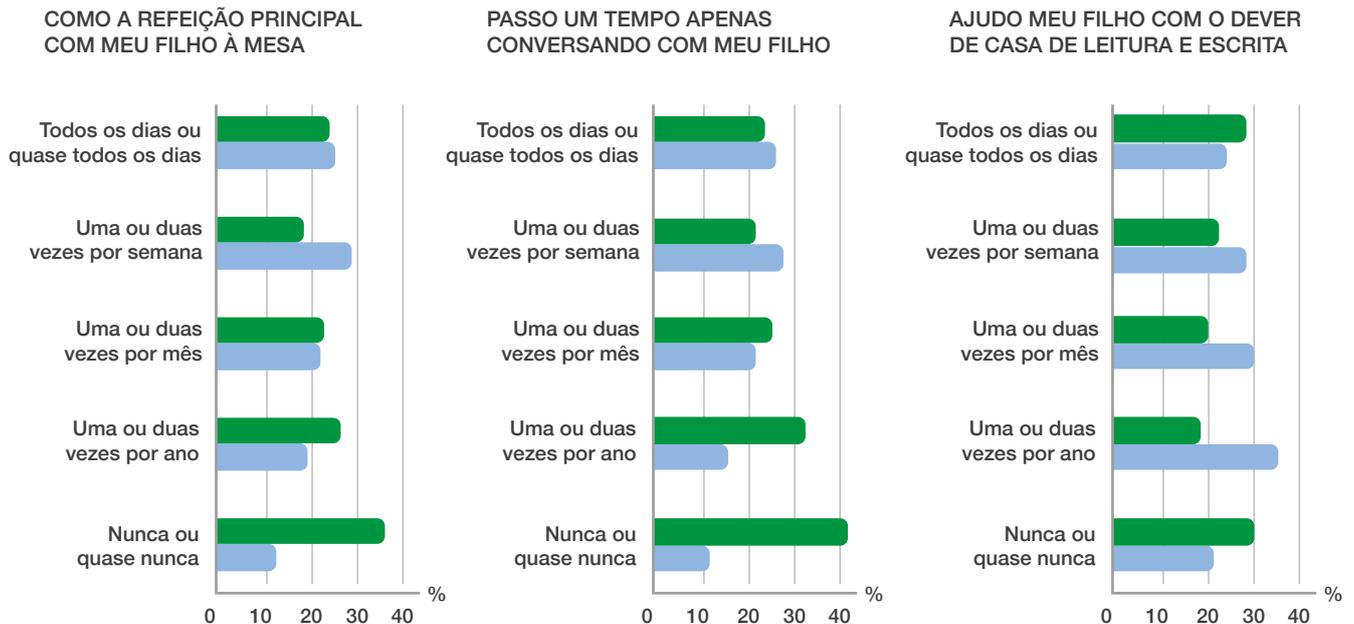
Os alunos de origens sociais mais vulneráveis têm muito menos probabilidade de relatar que se sentem apoiados (ver Figura 6.10). Os pais com baixos níveis de formação educacional, muitas vezes, sentem dificuldade em se comunicar com a escola e ajudar os filhos com tarefas e perguntas acadêmicas. Muitos também não têm tempo para participar das tarefas escolares dos filhos. Outros simplesmente não estão cientes da importância de fazê-lo. As diferenças no apoio emocional podem, portanto, estar contribuindo para as disparidades de desempenho observadas entre alunos de níveis socioeconômicos altos e baixos (Capítulo 3).

42 A média da OCDE não está disponível para comparação.

**Figura 6.10** Porcentagem de pais que realizam as seguintes atividades com os filhos, por nível socioeconômico - Brasil - Pisa 2018

Por frequência

■ Menor nível socioeconômico ■ Maior nível socioeconômico



Fonte: (OCDE, 2019<sup>[58]</sup>), Banco de Dados do Pisa 2018, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (acesso em 13 de outubro de 2020).

## 6.5 CONCLUSÃO

Este capítulo destaca quatro problemas principais que as crianças e os adolescentes enfrentam no Brasil, que não apenas contribuem para seu baixo desempenho escolar, mas também impactam negativamente seu bem-estar. São eles:

- ◆ Em primeiro lugar, o clima es-

colar brasileiro não é muito favorável à aprendizagem ou ao bem-estar dos alunos. O mau comportamento e a indisciplina dos alunos na sala de aula são comuns e roubam tempo da aprendizagem real. Além disso, as relações entre alunos e professores e entre os próprios alunos nas escolas são tensas

e, às vezes, hostis. Isso cria um ambiente inseguro onde os alunos sentem pouca conexão, o que, juntamente com um currículo desinteressante, promove o absenteísmo, a evasão e o baixo desempenho. As evidências sugerem que essa questão é particularmente proeminente em escolas públicas e em circunstâncias socialmente mais vulneráveis;

- ◆ **Em segundo lugar, os alunos veem poucas opções atrativas para suas futuras carreiras acadêmicas e profissionais, que não sejam um diploma universitário.** O fato de os alunos brasileiros aspirarem a obter um diploma universitário é compreensível, considerando os grandes benefícios econômicos associados ao Ensino Superior (ver Capítulo 3). No entanto, é preocupante o fato de ser essa a expectativa da maioria dos jovens de 15 anos, sendo que poucos realmente atingem o Ensino Superior. Em primeiro lugar, isso sugere que o Ensino Médio é entendido estritamente como um caminho para a universidade e, por sua vez, para o mercado de trabalho. Assim, poucos jovens brasileiros enxergam – muito menos, aspiram – qualquer outra alternativa para seu futuro. O efeito disso é que a grande proporção de brasileiros que aspi-
- ◆ **Em terceiro lugar, não estão sendo realizadas ações suficientes para promover o bem-estar das crianças.** Há um reconhecimento crescente, no Brasil, de que a Educação não é apenas acadêmica, mas também um meio para os indivíduos desenvolverem habilidades sociais e emocionais que os permitem tornarem-se cidadãos independentes, construir relações sociais e ajudar a obter um senso de controle – e satisfação – sobre a vida e o futuro. Apesar desse reconhecimento, muitos aspectos da saúde psicológica, social e física permanecem negligenciados. Muitos alunos estão acima do peso ou obesos, e poucos fazem exercícios suficientes. A crise da Covid-19 acentuou muitos desses desafios e, portanto, aumenta a importância de apoiar o bem-estar das crianças;
- ◆ **Em quarto lugar, o relacionamento com os pais e o ambiente doméstico nem sempre são ca-**

**pazes de auxiliar na Educação dos filhos.** As famílias de nível socioeconômico mais baixo são particularmente propensas a não dispor de recursos culturais e econômicos para oferecer aos filhos apoio suficiente nos estudos. Isso pode contribuir para a desigualdade nos resultados de aprendizagem, especialmente se a lacuna relativa aos recursos domésticos não for compensada de forma eficaz no ambiente escolar. Mais uma vez, a crise da Covid-19 e a mudança para o ensino a distância ampliaram esse problema, pois o apoio domiciliar torna-se duplamente vital durante o fechamento das escolas. À medida que as escolas reabrirem, será essencial que elas alcancem aqueles que ficaram para trás e os ajudem a ter sucesso, apesar dos múltiplos desafios que enfrentaram.



## REFERÊNCIAS

- ABGLT (2016), *Pesquisa Nacional sobre o Ambiente Educacional no Brasil 2016: as experiências de adolescentes e jovens lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais em nossos ambientes educacionais*, Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Secretaria de Educação, Curitiba, <https://abgl.org.br/pesquisa-nacional-sobre-o-ambiente-educacional-no-brasil-2016/> (acesso em 19 de outubro de 2020). [18]
- Aston R. (2018), “*Physical health and well-being in children and youth: Review of the literature [Saúde e bem-estar físico em crianças e jovens: Revisão da literatura]*”, OECD Education Working Papers, nº 170, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/102456c7-en>. [81]
- Aucejo, E. e T. Romano (2016), “*Assessing the effect of school days and absences on test score performance [Avaliação do efeito de dias letivos e faltas sobre o desempenho em avaliações]*”, *Economics of Education Review*, Vol. 55, p. 70-87, <http://dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2016.08.007>. [19]
- Bandura A. (1977), “*Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change [Autoeficácia: Rumo a uma teoria unificadora da mudança comportamental]*”, *Psychological Review*, Vol. 84/(2), p. 191-215, [http://dx.doi.org/10.1016/0146-6402\(78\)90002-4](http://dx.doi.org/10.1016/0146-6402(78)90002-4). [49]
- Borgonovi, F. e J. Pál (2016), “*A Framework for the Analysis of Student Well-Being in the Pisa 2015 Study: Being 15 In 2015 [Um Estudo sobre a Matriz de Análise do Bem-estar dos Alunos no Pisa 2015: Como é ter 15 anos em 2015]*”, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jlpzswghvnb-en>. [65]
- Bösch, S. (2018), *Taking Action on Childhood Obesity [Ações de Combate à Obesidade Infantil]*, Organização Mundial da Saúde e Federação Mundial da Obesidade, Genebra, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/274792/WHO-NMH-PND-ECHO-18.1-eng.pdf?ua=1> (acesso em 12 de outubro de 2020). [85]
- Burns, T. e F. Gottschalk (2019), *Educating 21st Century Children: Emotional Well-being in the Digital Age [Educação das Crianças do Século XXI: Bem-estar Emocional na Era Digital]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b7f33425-en>. [2]

- Caniëls M. et al. (2018), “*Mind the mindset! The interaction of proactive personality, transformational leadership and growth mindset for engagement at work*” [*Mentalidade em Mente! A interação da personalidade proativa, liderança transformacional e mentalidade de crescimento para o engajamento no trabalho*], Career Development International, Vol. 23/(1), p. 48-66, <http://dx.doi.org/10.1108/CDI-11-2016-0194>. [52]
- Catalano, R. et al. (2004), “*The importance of bonding to school for healthy development: findings from the Social Development Research Group* [*A importância do vínculo com a escola para o desenvolvimento saudável: constatações do Grupo de Pesquisa de Desenvolvimento Social*]”, The Journal of School Health, p. 252-261, <https://doi.org/10.1111/j.1746-1561.2004.tb08281.x>. [43]
- Chevance, A. et al. (2020), “*Assurer les soins aux patients souffrant de troubles psychiques en France pendant l’épidémie à SARS-CoV-2* [*Como garantir atendimento à saúde mental durante a epidemia de SARS-CoV-2 na França: Uma revisão narrativa*]”, L’Encephale, Vol. 46, <https://doi.org/10.1016/j.encep.2020.03.001>. [77]
- Choi, A. (2018), “*Emotional well-being of children and adolescents: Recent trends and relevant factors* [*Bem-estar emocional de crianças e adolescentes: Tendências recentes e fatores relevantes*]”, OECD Education Working Papers 169, <https://doi.org/10.1787/41576fb2-en>. [67]
- Conroy, D. (2001), “*Fear of Failure: An Exemplar for Social Development Research in Sport* [*Medo do Fracasso: Um Exemplo de Pesquisa sobre Desenvolvimento Social no Esporte*]”, Quest, Vol. 53/2, p. 165-183, <https://doi.org/10.1080/00336297.2001.10491736>. [57]
- de Assis, S. et al. (2007), *Ansiedade em Crianças: Um olhar sobre transtornos de ansiedade e violências na infância*, Fiocruz/ENSP/Claves/CNPq, Rio de Janeiro, [http://www5.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt\\_530050460.pdf](http://www5.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt_530050460.pdf) (acesso em 6 de novembro de 2020). [4]
- de Barros, R. e R. Medonça (2010), *Trabalho infantil no Brasil: rumo à erradicação*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1506.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1506.pdf) (acesso em 5 de novembro de 2020). [1]
- Dweck, C. (2006), *Mindset [Mentalidade]*, Random House, Nova York, NY. [53]

- Engeström, Y (2009), “*From learning environments and implementation to activity systems and expansive learning [De ambientes de aprendizagem e implementação a sistemas de atividade e aprendizagem expansiva]*”, *Actio: An International Journal of Human Activity Theory*, Vol. 2, p. 17-33. [10]
- Ertesvåg, S. e G. Vaaland (2007), “*Prevention and Reduction of Behavioural Problems in School: An evaluation of the Respect program [Prevenção e Redução de Problemas Comportamentais na Escola: Uma avaliação do programa Respect]*”, *Educational Psychology [Psicologia Educacional]*, p. 713-736, <https://doi.org/10.1080/01443410701309258>. [34]
- Evans, C., M. Fraser e K. Cotter (2014), “*The effectiveness of school-based bullying prevention programs: A systematic review [A eficácia de programas de prevenção ao bullying nas escolas: Uma revisão sistemática]*”, *Aggression and Violent Behavior [Agressão e Comportamento Violento]*, Vol. 19/5, p. 532-544, <https://doi.org/10.1016/j.avb.2014.07.004>. [35]
- Exame (2010), *MEC diz que 18% deixam escola por falta de interesse*, <https://exame.com/economia/http-www-abril-com-br-noticias-brasil-mec-diz-18-deixam-escola-falta-interesse-1054376-shtml-560094/> (acesso em 8 de outubro de 2020). [13]
- Ferguson, C. (2007), “*The Effectiveness of School-Based Anti-Bullying Programs: A Meta-Analytic Review [A Eficácia de Programas de Combate ao Bullying nas Escolas: Uma Revisão Meta-analítica]*”, *Criminal Justice Review*, p. 401-414, <https://doi.org/10.1177/0734016807311712>. [37]
- Folha de S. Paulo (2020), *Pesquisa aponta aumento de ansiedade e tristeza em jovens na pandemia*, <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/08/pesquisa-aponta-aumento-de-ansiedade-e-tristeza-em-jovens-na-pandemia.shtml> (acesso em 11 de outubro de 2020). [63]
- Fraser (2015), “*Classroom learning environments [Ambientes de aprendizagem em sala de aula]*”, *Encyclopedia of Science Education [Enciclopédia de Educação em Ciências]*, Springer, Países Baixos, p. 154-157. [5]
- Fundação Lemann (2020), *Educação não presencial na perspectiva dos alunos e famílias*, <https://fundacaolemann.org.br/materiais/educacao-nao-presencial-na-perspectiva-dos-alunos-e-familias-453> (acesso em 12 de outubro de 2020). [76]

- Garcia-Reid, P. (2007), “*Examining Social Capital as a Mechanism for Improving School Engagement Among Low Income Hispanic Girls [Investigando o Capital Social como mecanismo de Melhoria do Engajamento Escolar entre Meninas Hispânicas de Baixa Renda]*”, *Youth & Society*, Vol. 39/2, p. 164-181, <http://dx.doi.org/10.1177/0044118x07303263>. [40]
- Gislason (2010), “*Architectural design and the learning environment: A framework for school design research [Design arquitetônico e o ambiente de aprendizagem: Uma matriz para pesquisas de design escolar]*”, *Learning Environments Research*, Springer, Países Baixos, p. 127-145, <http://dx.doi.org/10.1007/s10984-010-9071-x>. [6]
- Guo, P. e A. Higgins-D’Alessandro (2011), *The place of teachers’ views of teaching in promoting positive school culture and student prosocial and academic outcomes [O papel dos pontos de vista dos professores sobre o ensino na promoção da cultura escolar positiva e dos resultados acadêmicos e pró-sociais dos alunos]*, Artigo apresentado na conferência anual da Associação para a Educação Moral, Nanjing, China. [24]
- Hallfors, D. et al. (2002), “*Truancy, Grade Point Average, and Sexual Activity: A Meta-Analysis of Risk Indicators for Youth Substance Use [Absenteeísmo, Média de Notas e Atividade Sexual: Uma Meta-análise de Indicadores de Risco para o Uso de Substâncias na Juventude]*”, *Journal of School Health*, Vol. 72/5, p. 205-211, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1746-1561.2002.tb06548.x>. [20]
- Hay, D. (2005), *Early Peer Relations and their Impact on Children’s Development [Relações Precoces com Colegas e seu Impacto no Desenvolvimento Infantil]*, *Encyclopedia on Early Childhood Development [Enciclopédia de Desenvolvimento na Primeira Infância]*, <http://www.child-encyclopedia.com/peer-relations/according-experts/early-peer-relations-and-their-impact-childrens-development#:~:text=The%20risk%20for%20children%20with,children%20against%20later%20psychological%20problems>. (acesso em 19 de outubro de 2020). [92]
- Haynie, D. e D. Osgood (2005), “*Reconsidering Peers and Delinquency: How do Peers Matter? [Reconsideração sobre Colegas e Delinquência: Os Colegas Importam?]*”, *Social Forces*, p. 1109–1130, <https://psycnet.apa.org/doi/10.1353/sof.2006.0018>. [90]

- H, G., S. SS e S. A (2017), “*Fear of failure, psychological stress, and burnout among adolescent athletes competing in high level sport [Medo do fracasso, estresse psicológico e esgotamento entre atletas adolescentes que competem em esportes de alto nível]*”, *Scandinavian Journal of Medicine & Science in Sports*, p. 2091-2102, <https://doi.org/10.1111/sms.12797>. [55]
- Hutzell, K. e A. Payne (2012), “*The Impact of Bullying Victimization on School Avoidance [O Impacto de Sofrer Bullying no Desejo de Frequentar a Escola]*”, *Youth Violence and Juvenile Justice*, Vol. 10/4, p. 370-385, <http://dx.doi.org/10.1177/1541204012438926>. [17]
- IBGE (s.d.), *Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar - PeNSE (2015)*, <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9134-pesquisa-nacional-de-saude-do-escolar.html?edicao=17050&t=downloads> (acesso em 9 de outubro de 2020). [26]
- IBGE (s.d.), *Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar - PeNSE: o que é*, <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9134-pesquisa-nacional-de-saude-do-escolar.html?=&t=o-que-e> (acesso em 13 de outubro de 2020). [83]
- Inep (2020), *Censo da Educação Básica 2019: Resumo Técnico*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/RESUMO+T%C3%89CNICO+-+CENSO+DA+EDUCA%C3%87%C3%83O+B%C3%81SICA+2019/586c8b06-7d83-4d69-9e1c-9487c9f29052?version=1.0> (acesso em 19 de outubro de 2020). [88]
- Jones, P. (2013), “*Adult mental health disorders and their age at onset [Distúrbios de saúde mental em adultos e sua idade de manifestação]*”, *The British Journal of Psychiatry*, <https://doi.org/10.1192/bjp.bp.112.119164>. [74]
- Jotz, M. (2017), *O combate a intimidação sistemática sob a tutela da Constituição Federal: “Bullying” é questão de direito*, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, [https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2017/03/maria\\_jotz\\_2016\\_2.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2017/03/maria_jotz_2016_2.pdf) (acesso em 10 de outubro de 2020). [29]
- Kessler, R. et al. (2007), “*Age of onset of mental disorders: a review of recent literature [Idade de manifestação de distúrbios mentais: uma revisão da literatura recente]*”, *Current Opinion in Psychiatry*, Vol. 20, p. 359–364, <https://doi.org/10.1097/YCO.0b013e32816ebc8c>. [71]

- Kieling, C. et al. (2011), “*Child and adolescent mental health worldwide: evidence for action [Saúde mental de crianças e adolescentes no mundo: evidências para ações]*”, The Lancet, Vol. 378/9801, p. 1515-1525, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(11\)60827-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(11)60827-1). [73]
- Kimberly, H. e D. Huizinga (2007), “*Truancy’s Effect on the Onset of Drug Use among Urban Adolescents Placed at Risk [O Efeito do Absenteísmo Escolar no Início do Uso de Drogas entre Adolescentes Urbanos em Risco]*”, Journal of Adolescent Health, Vol. 40/4, p. 358.e9-358.e17, <https://doi.org/10.1016/j.jadohealth.2006.11.138>. [22]
- Landstedt, E., A. Hammarström e H. Winefield (2015), “*How well do parental and peer relationships in adolescence predict health in adulthood? [As relações com os pais e colegas na adolescência são preditoras da saúde na vida adulta?]*”, Scandinavian Journal of Public Health, p. 460-468, <https://doi.org/10.1177%2F1403494815576360>. [95]
- Lazarus, R. (1991), “*Progress on a cognitive-motivational-relational theory of emotion [Avanços em uma teoria cognitiva-motivacional-relacional da emoção]*”, American Psychologist, p. 819–834, <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0003-066X.46.8.819>. [50]
- Lee, V. e D. Burkam (2003), “*Dropping Out of High School: The Role of School Organization and Structure [Evasão no Ensino Médio: O Papel da Organização e Estrutura Escolar]*”, American Educational Research Journal, p. 353–393, <https://doi.org/10.3102%2F00028312040002353>. [44]
- Lyubomirsky et al. (2005), “*The Benefits of Frequent Positive Affect: Does Happiness Lead to Success? [Os Benefícios do Sentimento Positivo Frequente: A Felicidade Leva ao Sucesso?]*”, Psychological Bulletin, Vol. 131/(6), p. 803–855, <http://dx.doi.org/10.1037/0033-2909.131.6.803>. [61]
- Ma, X. (2003), “*Sense of Belonging to School: Can Schools Make a Difference? [Sentimento de Pertencimento à Escola: As Escolas Podem Fazer a Diferença?]*”, The Journal of Educational Research, Vol. 96/6, p. 340-349, <http://dx.doi.org/10.1080/00220670309596617>. [41]
- McDaid, D., E. Hewlett e A. Park (2017), *Understanding effective approaches to promoting mental health and preventing mental illness [Compreendendo abordagens eficazes para a promoção da saúde mental e prevenção de doenças mentais]*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/bc364fb2-en>. [78]

- McGurk, H. (ed.) (1992), *Friendships and their developmental significance [Amizades e sua importância para o desenvolvimento]*, Lawrence Erlbaum Associates, Inc. [94]
- McWhirter, E., E. Garcia e D. Bines (2018), “*Discrimination and Other Education Barriers, School Connectedness, and Thoughts of Dropping Out Among Latina/o Students [Discriminação e Outras Barreiras à Educação, Vínculo com a Escola e Considerações sobre Abandonar os Estudos entre Alunos Latinos]*”, *Journal of Career Development*, p. 330–344, <https://doi.org/10.1177/0894845317696807>. [45]
- Ministério da Saúde (2020), *Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE): o que é, para que serve, temas*, <http://antigo.saude.gov.br/saude-de-a-z/pense> (acesso em 13 de outubro de 2020). [82]
- Ministério da Saúde, Governo Federal (2017), *Recomendações do tempo da atividade física por faixa etária*, <https://saudebrasil.saude.gov.br/eu-quer-me-exercitar-mais/recomendacoes-do-tempo-da-atividade-fisica-por-faixa-etaria> (acesso em 12 de outubro 2020). [87]
- Morgan, A. et al. (2007), *Mental well-being in school-aged children in Europe: associations with social cohesion and socioeconomic circumstances [Bem-estar mental em crianças em idade escolar na Europa: associações com coesão social e circunstâncias econômicas]*, [https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0006/74751/Hbsc\\_Forum\\_2007\\_mental\\_well-being.pdf](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0006/74751/Hbsc_Forum_2007_mental_well-being.pdf) (acesso em 19 de outubro de 2020). [69]
- MultiRio (2017), *Projeto fortalece sentimento de pertencimento dos alunos à E.M. Bernardo de Vasconcellos*, <http://www.multirio.rj.gov.br/index.php/leia/reportagens-artigos/reportagens/13383-projeto-fortalece-sentimento-de-pertencimento-dos-alunos-%C3%A0-e-m-bernardo-de-vasconcellos> (acesso em 20 de outubro de 2020). [48]
- Nocentini, A. e E. Menesini (2016), “*KiVa Anti-Bullying Program in Italy: Evidence of Effectiveness in a Randomized Control Trial [O Programa KiVa de Combate ao Bullying na Itália: Evidências de Eficácia em um Ensaio Controlado e Randomizado]*”, *Prevention Science*, Vol. 17/8, p. 1012-1023, <http://doi.org/10.1007/s11121-016-0690-z>. [38]

- OCDE (2020), *Combating Covid-19's effect on children [Combate aos efeitos da Covid-19 nas crianças]*, OECD Publishing, Paris, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132\\_132643-m91j2scsyh&title=Combating-COVID-19-s-effect-on-children](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132643-m91j2scsyh&title=Combating-COVID-19-s-effect-on-children) (acesso em 11 de outubro de 2020). [64]
- OCDE (2020), *Learning remotely when schools close: How well are students and schools prepared? Insights from Pisa [Aprendizagem remota no fechamento das escolas: Os alunos e as escolas estão bem preparados? Percepções do Pisa]*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/learning-remotely-when-schools-close-how-well-are-students-and-schools-prepared-insights-from-pisa-3bfda1f7/> (acesso em 16 de dezembro de 2020). [66]
- OCDE (2020), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020 [Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2020]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/250240ad-en>. [60]
- OCDE (2019), *Health at a Glance 2019: OECD Indicators [Panorama da Saúde 2019: Indicadores OCDE]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>. [84]
- OCDE (2019), *Pisa 2018 Assessment and Analytical Framework [Matriz Analítica e de Avaliação do Pisa 2018]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b25efab8-en>. [79]
- OCDE (2019), *Banco de Dados do Pisa 2018*, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (acesso em 13 de outubro de 2020). [58]
- OCDE (2019), *Pisa 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives [Resultados do Pisa 2018: A Importância da Vida Escolar na Vida dos Alunos]*, Pisa, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>. [12]
- OCDE (2018), *OECD Economic Surveys: Brazil 2018 [Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018]*, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-bra-2018-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2018-en). [59]
- OCDE (2017), *Pisa 2015 Results (Volume III): Students' Well-Being [Resultados do Pisa 2015 (Volume III): Bem-estar dos Alunos]*, Pisa, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264273856-en>. [42]

- OCDE (2015), *Do teacher-student relations affect students' well-being at school? [As relações entre professor e aluno afetam o bem-estar dos alunos na escola?]*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PIF-50-%28eng%29-FINAL.pdf> (acesso em 10 de dezembro de 2020). [23]
- OCDE (2015), *Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills [Habilidades para o Progresso Social; O Poder das Habilidades Socioemocionais]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264226159-en>. [70]
- OCDE (2013), *"Pisa 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV) [Resultados do Pisa 2012: O que Determina o Sucesso de uma Escola: Recursos, Políticas e Práticas]"*, Pisa, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>. [9]
- OCDE (2011), *Doing Better for Families [Como Ajudar as Famílias]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264098732-en>. [89]
- Oliveira, W. et al. (2015), *"The causes of bullying: results from the National Survey of School Health (PeNSE) [As causas do bullying: resultados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE)]"*, Revista Latino-Americana de Enfermagem, Ribeirão Preto, Vol. 23/2, <https://doi.org/10.1590/0104-1169.0022.2552>. [25]
- OMS (2020), *Child and adolescent mental health [Saúde mental de crianças e adolescentes]*, [https://www.who.int/mental\\_health/maternal-child/child\\_adolescent/en/](https://www.who.int/mental_health/maternal-child/child_adolescent/en/) (acesso em 12 de outubro de 2020). [75]
- Ozer e Bandura (1990), *"Mechanisms governing empowerment effects: A self-efficacy analysis [Mecanismos que regem os efeitos do empoderamento: uma análise da autoeficácia]"*, Journal of Personality and Social Psychology, Vol. 58/(3), p. 472-486, <http://dx.doi.org/10.1037//0022-3514.58.3.472>. [54]
- Pacífico, M., M. Facchin e F. Corrêa Santos (2017), *"Crianças também se estressam? A influência do estresse no desenvolvimento infantil"*, Temas em Educação e Saúde, Vol. 13/1, p. 107-123, <https://doi.org/10.26673/rtes.v13.n1.jan-jun2017.8.10218>. [3]
- Park N. (2004), *"The role of subjective well-being in positive youth development [O papel do bem-estar subjetivo no desenvolvimento positivo dos jovens]"*, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 591/(1), p. 25-39, <http://dx.doi.org/10.1177/0002716203260078>. [62]

- Paus, T., M. Keshavan e J. Giedd (2008), “*Why do many psychiatric disorders emerge during adolescence? [Por que muitos transtornos psiquiátricos surgem na adolescência?]*”, *Nature Reviews. Neuroscience*, Vol. 9, p. 947–957, <https://doi.org/10.1038/nrn2513>. [72]
- Picus, L.O. et al (2005), “*Understanding the relationship between student achievement and the quality of educational facilities [Compreendendo a relação entre o desempenho do aluno e a qualidade dos recursos educacionais]*”, *Peabody Journal of Education*, Lawrence Erlbaum Associates, Londres, Reino Unido, Vol. 80/3, p. 71-95, [http://dx.doi.org/10.1207/s15327930pje8003\\_5](http://dx.doi.org/10.1207/s15327930pje8003_5). [7]
- Pollard, E. e P. Lee (2003), “*Child Well-being: A Systematic Review of the Literature [Bem-estar Infantil: Uma Revisão Sistemática da Literatura]*”, *Social Indicators Research*, p. 59–78, <https://doi.org/10.1023/A:1021284215801>. [68]
- Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2017), *Futuro em construção na Vila Cruzeiro*, <http://www.pcrj.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?id=7317107> (acesso em 20 de outubro de 2020). [47]
- Presidência da República (2015), *Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015, Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying)*, Presidência da República, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13185.htm) (acesso em 17 de junho de 2020). [28]
- Presidência da República, Casa Civil (2007), *Decreto nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007*, [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=1726-saudenaescola-decreto6286-pdf&category\\_slug=documentos-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1726-saudenaescola-decreto6286-pdf&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192) (acesso em 12 de outubro de 2020). [86]
- Raskauskas, J. (2007), “*Involvement in traditional and electronic bullying among adolescents [Envolvimento em bullying tradicional e eletrônico entre adolescentes]*”, *Developmental Psychology [Psicologia do Desenvolvimento]*, p. 564–575, <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0012-1649.43.3.564>. [33]
- Reitz, A. et al. (2014), “*How Peers Make a Difference: The Role of Peer Groups and Peer Relationships in Personality Development [Como os Colegas Fazem a Diferença: O Papel de Grupos e Relacionamentos com Colegas no Desenvolvimento da Personalidade]*”, *European Journal of Personality*, p. 279-288, <https://doi.org/10.1002/per.1965>. [91]

- Sagar, S., D. Lavalley e C. Spray (2007), “*Why young elite athletes fear failure: consequences of failure [Por que jovens atletas de elite temem o fracasso: consequências do fracasso]*”, *Journal of Sports Sciences*, <https://doi.org/10.1080/02640410601040093>. [56]
- Salata, A. (2019), “*Razões da evasão: abandono escolar entre jovens no Brasil*”, *Interseções* [Online], <http://journals.openedition.org/intersecoes/310> (acesso em 8 de outubro de 2020). [14]
- Salmivalli, C., A. Kärnä e E. Poskiparta (2011), “*Counteracting bullying in Finland: The KiVa program and its effects on different forms of being bullied [Combatendo o bullying na Finlândia: O programa KiVa e seus efeitos nas diversas formas de bullying]*”, *International Journal of Behavioral Development*, Vol. 35/5, p. 405-411, <https://doi.org/10.1177/0165025411407457>. [31]
- Salmivalli, C., A. Kaukiainen e M. Voeten (2005), “*Anti-bullying intervention: Implementation and outcome [Intervenção de combate ao bullying: Implementação e resultados]*”, *British Journal of Educational Psychology*, Vol. 75/3, p. 465-487, <http://doi.org/10.1348/000709905x26011>. [32]
- Schwartzman, Simon (2005), *Os desafios da Educação no Brasil*, Nova Fronteira, <http://www.schwartzman.org.br/simon/desafios/1desafios.pdf> (acesso em 8 de outubro de 2020). [15]
- Shin, D. e D. Johnson (1978), “*Avowed happiness as an overall assessment of the quality of life [Felicidade declarada como uma avaliação geral da qualidade de vida]*”, *Social Indicators Research* 5 [Pesquisa de Indicadores Sociais 5], p. 475–492, <https://doi.org/10.1007/BF00352944>. [80]
- Slaten, C. et al. (2015), “*Hearing the Voices of Youth at Risk for Academic Failure: What Professional School Counselors Need to Know [Ouvindo as Vozes dos Jovens em Risco de Fracasso Acadêmico: O que os Orientadores Escolares Precisam Saber]*”, *The Journal of Humanistic Counseling*, Vol. 54/3, p. 203-220, <https://doi.org/10.1002/johc.12012>. [46]

- Smerillo, N. et al. (2018), “*Chronic absence, eighth-grade achievement, and high school attainment in the Chicago Longitudinal Study [Absentéismo crônico, desempenho no 8º Ano e conclusão do Ensino Médio no Chicago Longitudinal Study]*”, *Journal of School Psychology*, Vol. 67, p. 163-178, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jsp.2017.11.001>. [21]
- Smith, P., D. Pepler e K. Rigby (2004), *Bullying in schools: How successful can interventions be? [Bullying nas escolas: As intervenções podem trazer resultados?]*, Cambridge University Press, <https://psycnet.apa.org/doi/10.1017/CBO9780511584466>. [30]
- Stavropoulos, V. et al. (2015), “*Low Family Satisfaction and Depression in Adolescence: The Role of Self-Esteem [Baixa Satisfação Familiar e Depressão na Adolescência: O Papel da Auto-estima]*”, *Journal of Educational and Developmental Psychology*, Vol. 5/2, <https://doi.org/10.5539/jedp.v5n2p109>. [93]
- Stelko-Pereira, A. e L. Williams (2016), “*Evaluation of a Brazilian School Violence Prevention Program (Violência Nota Zero) [Avaliação de um Programa de Prevenção de Violência nas Escolas no Brasil (Violência Nota Zero)]*”, *Pensamiento Psicológico*, Vol. 14/1, <http://dx.doi.org/10.11144/Javerianacali.PPSI14-1.ebsv>. [27]
- Thapa, A. et al (2013), “*A review of school climate research [Uma revisão das pesquisas sobre o clima escolar]*”, *Review of Educational Research*, Vol. 83/3, p. 357-385, <http://dx.doi.org/10.3102/0034654313483907>. [11]
- Townsend, L. et al. (2008), “*The Relationship between Bullying Behaviours and High School Dropout in Cape Town, South Africa [A Relação entre Comportamentos de Bullying e a Evasão no Ensino Médio na Cidade do Cabo, África do Sul]*”, *South African Journal of Psychology*, Vol. 38/1, p. 21-32, <http://dx.doi.org/10.1177/008124630803800102>. [16]
- Ttofi, M. e D. Farrington (2010), “*Effectiveness of school-based programs to reduce bullying: a systematic and meta-analytic review [A eficácia de programas escolares para reduzir o bullying: uma revisão sistemática e meta-analítica]*”, *Journal of Experimental Criminology*, Vol. 7/1, p. 27-56, <http://doi.org/10.1007/s11292-010-9109-1>. [39]

- Ttofi, M. e D. Farrington (2009), “*What works in preventing bullying: effective elements of anti-bullying programmes [O que funciona na prevenção do bullying: elementos eficazes dos programas de combate ao bullying]*”, *Journal of Aggression, Conflict and Peace Research*, Vol. 1/1, p. 13-24, <https://doi.org/10.1108/17596599200900003>. [36]
- Twemlow, S.W. et al (2001), “*Creating a peaceful school learning environment: A controlled study of an elementary school intervention to reduce violence [Como criar um ambiente de aprendizagem escolar pacífico: Um estudo controlado de uma intervenção no Ensino Fundamental para reduzir a violência]*”, *American Journal of Psychiatry*, Vol. 158/5, p. 808-810, <http://dx.doi.org/10.1176/appi.ajp.158.5.808>. [8]
- Unesco (s.d.), *Adverse consequences of school closures [Consequências adversas do fechamento das escolas]*, <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/consequences> (acesso em 13 de outubro de 2020). [96]
- Warr, M. (2000), *Fear of Crime in the United States: Avenues for Research and Policy [Medo da Violência nos Estados Unidos: Avenidas para Pesquisa e Políticas]*, p. 451-489, Public Safety Canada, <https://www.publicsafety.gc.ca/lbrr/archives/cnmcs-plcng/cn34984-v4-451-489-eng.pdf> (acesso em 21 de fevereiro de 2019). [51]

# 7.

---

## 10 PASSOS PARA UM SISTEMA DE EDUCAÇÃO MAIS SÓLIDO



---

Este capítulo apresenta dez passos que, se tomados em conjunto, levariam a um sistema educacional mais sólido no Brasil, explorando primeiro a questão das prioridades e recursos, depois a qualidade do ensino e da aprendizagem e, finalmente, da equidade. Além disso, apresentaremos como implementar esses passos por meio de melhorias na governança, na definição de prioridades e nos dados.

---

## 7.1 CONTEXTO: AVANÇOS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES

### O Brasil obteve grandes avanços na Educação

Conforme mostrado neste relatório, o Brasil realizou muitas conquistas no campo da Educação nas últimas décadas, aumentando acentuadamente o atendimento escolar a crianças e jovens e diminuindo a lacuna, pelo menos em alguns aspectos, em relação aos países de alto desempenho. A Educação Infantil foi expandida, a taxa de matrícula nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental é quase universal e cerca de 80% desse coorte frequenta os Anos Finais do Ensino Fundamental (ver Capítulo 2), sendo que mais da metade agora avança para o Ensino Médio. As evidências do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), da OCDE, mostram que o crescimento do atendimento escolar nos Anos Finais e no Ensino Médio veio acompanhado de algumas melhorias nos resultados de aprendizagem (ver Capítulo 3). Essa é uma conquista, visto que muitos dos alunos que agora estão avançando pelas últimas etapas da escolaridade são provenientes de contextos socialmente mais vulneráveis e, muitas vezes, são os primeiros da família a irem além dos Anos Iniciais. O atendimento no Ensino Superior também cresceu drasticamente, e elevou-se o acesso para aqueles de nível socioeconômico mais baixo.

Esses ganhos foram impulsionados por uma série de iniciativas relativas a políticas, que não só promoveram mudanças positivas no Brasil, mas também serviram de inspiração para reformas em outras economias emergentes. Em primeiro lugar, nas últimas duas décadas, um conjunto de medidas apoiou as populações e regiões mais vulneráveis. Essas medidas, como o Bolsa Família, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e as cotas no Ensino Superior, ampliaram o acesso a todos os níveis de ensino e ajudaram a reduzir as disparidades. Em segundo lugar, um longo histórico de investimento em indicadores e sistemas de monitoramento, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), forneceu valiosas medidas de resultados de aprendizagem, oferecendo suporte à avaliação da eficácia do ensino escolar e alimentando com informação a elaboração de melhores políticas e práticas (ver Capítulo 3). Esses dados e sistemas de monitoramento são comparáveis aos de muitos países desenvolvidos da OCDE. Essas medidas nacionais são aprimoradas por muitas iniciativas semelhantes nas esferas estadual e municipal.

Apesar desses avanços, muitos desafios permanecem, especialmente na elevação da qualidade da Educação para corresponder ao crescimento quantitativo, no desenvolvimento da profissão docente, no fortalecimento do ambiente de aprendizagem escolar e na redução das

desigualdades de oportunidades. Além disso, na última década, a economia do Brasil se mostrou instável, enfraquecendo a base tributária que sustenta a Educação, limitando os recursos domésticos disponíveis para apoiar o ensino das crianças e impondo desafios ao cumprimento de um compromisso constitucional de longa data, que visa proteger os gastos do governo com a Educação.

### Agora, a crise da Covid-19 coloca as conquistas em risco

A crise da Covid-19 trouxe um impacto adicional, tanto por ter interrompido gravemente a Educação devido ao fechamento das escolas como pelas repercussões econômicas para as famílias e os recursos disponíveis para o governo em todas as esferas. O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil caiu 4,1%, em 2020 (IBGE, s.d.<sup>[1]</sup>) e as taxas de pobreza devem aumentar (ver Capítulo 1) (OCDE, 2020<sup>[2]</sup>; OCDE, 2020<sup>[3]</sup>). O fechamento das escolas e de universidades e a mudança para modelos híbridos de ensino, que contam, em parte, com o ensino *online*, aumentaram a desigualdade, pois os alunos de famílias de nível socioeconômico mais baixo têm menos recursos domésticos, técnicos e culturais que apoiam a aprendizagem a distância. A crise está, portanto, reduzindo a capacidade das famílias de auxiliar no ensino das crianças e dos jovens e desafiando a capacidade do governo de financiar a Educação. O risco coletivo não é de apenas não haver maiores progressos, mas

também que as conquistas recentes sejam perdidas.

Apesar dos desafios, a crise também apresenta oportunidades. Em um contexto repleto de riscos, reformas ousadas tornam-se menos arriscadas do que a falta de ação. Todas as reformas sugeridas neste relatório têm o potencial de gerar ganhos significativos para as crianças brasileiras e para a economia do País. Algumas apresentam dificuldades políticas. No entanto, momentos de crise, quando, em geral, se reconhece que escolhas difíceis são inevitáveis, podem facilitar a tomada de decisões necessárias e que elas sejam aceitas. Este capítulo apresenta dez passos referentes a políticas que o Brasil deve considerar para enfrentar os principais desafios identificados neste relatório, passos que, coletivamente, colocarão o País no caminho da excelência para todos na Educação.

### Na Educação, os principais desafios são qualidade e equidade

O futuro do Brasil é definido por dois objetivos estratégicos para o seu desenvolvimento, que se refletem nos desafios de *qualidade* e *equidade* encontrados em seu sistema educacional:

- ◆ Em primeiro lugar, historicamente, grande parte do crescimento econômico do Brasil foi impulsionado por recursos

naturais, mas, no futuro, o País pretende se unir a outras economias avançadas que contam, cada vez mais, com capital humano, especialmente na forma de habilidades de nível superior. A melhoria contínua no nível de escolaridade e resultados de aprendizagem será fundamental para sustentar essa mudança e fortalecer a coesão cívica, os padrões de vida e o bem-estar no Brasil (OCDE, 2020<sub>[4]</sub>). Atualmente, de acordo com os padrões internacionais, as taxas de conclusão do Ensino Médio e do Ensino Superior, no País, não são suficientes (ver Capítulo 2). Evidências internacionais também mostram que metade dos alunos de 15 anos das escolas brasileiras carece de um nível básico de proficiência em Leitura, em comparação com aproximadamente um em cada cinco alunos nos países da OCDE, em média (ver Capítulo 3). Esse é o desafio da *qualidade* para o Brasil;

- ◆ Em segundo lugar, para que o Brasil se beneficie plenamente do crescimento econômico, é preciso garantir que os frutos do crescimento sejam amplamente compartilhados e a pobreza reduzida drasticamente, superando as grandes desigualdades que existem atualmente. Alguns declínios de longo prazo na desi-

gualdade já haviam começado a se reverter antes mesmo da crise da Covid-19, e o Brasil continua sendo um país altamente desigual econômica e socialmente (ver Capítulo 1). A Educação, bem administrada e combinada a estratégias governamentais mais amplas, pode apoiar a equidade ao permitir que indivíduos nascidos em circunstâncias humildes atinjam seu potencial, superando barreiras de riqueza, situação social, gênero e origem étnica. Porém, no Brasil, o contexto social e econômico, inclusive a raça, tem um impacto maior sobre o atendimento escolar e os resultados de aprendizagem do que nos países da OCDE (ver Capítulo 3). Escolas particulares (geralmente, de melhor qualidade), juntamente com as vantagens culturais de lares mais privilegiados, muitas vezes permitem que famílias mais ricas usem o sistema educacional para garantir melhores oportunidades de vida para seus filhos, inclusive por meio do acesso a universidades públicas gratuitas. Embora o aumento das taxas de matrícula tenha servido para reduzir as lacunas no acesso à Educação obrigatória, persistem grandes desigualdades nos resultados. Isso reflete o fato de que as crianças começam a escolarização com níveis já bastante diferentes de desenvolvimento e prontidão para aprender. Também reflete

a maneira como a oferta escolar de baixa qualidade e contextos familiares socialmente mais vulneráveis se combinam para que as habilidades básicas não sejam adquiridas logo no início, colocando os alunos de nível socioeconômico mais baixo em uma trajetória que leva a um desempenho escolar fraco, altas taxas de evasão e oportunidades de vida limitadas. Esse é o desafio da *equidade* para o Brasil.

Para conseguir oferecer *qualidade e equidade* na Educação, o Brasil precisará definir *prioridades* claras e garantir os recursos necessários para a Educação. Assim, a parte restante deste capítulo estabelecerá dez passos para elevar a qualidade da Educação brasileira, explorando primeiro a questão das prioridades e recursos, depois a qualidade do ensino e da aprendizagem e, por fim, a equidade.

### 7.2 DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E PROTEÇÃO DOS RECURSOS

Agora, mais do que nunca, enquanto o Brasil enfrenta uma recessão profunda e as consequências socioeconômicas da pandemia da Covid-19, os limitados recursos do País precisam ser utilizados com cuidado nas questões mais importantes. No curto prazo, a crise irá obrigar

o País a reavaliar as prioridades de gastos. Essa reavaliação será crucial para o Brasil manter seus esforços para melhorar a qualidade e a equidade. Isso exigirá o estabelecimento de prioridades, a proteção dos recursos e a implementação de um sistema de monitoramento e prestação de contas mais robusto.

#### Passo 1: Proteger os gastos com Educação e vinculá-los aos resultados

***É necessário um compromisso sustentado com a alocação de recursos adequados para a Educação, para não colocar em risco a qualidade e a equidade do sistema***

A Educação é um investimento central de longo prazo na juventude e no futuro do Brasil, que, portanto, precisa ser sustentado durante os altos e baixos da economia brasileira. No futuro imediato, a crise da Covid-19, sobreposta a uma desaceleração econômica, pode levar a cortes de despesas nas esferas federal, estadual e municipal. Se não for administrado, o risco é que cortes fragmentados de gastos prejudiquem a qualidade da Educação e dificultem a implementação das reformas em andamento. Também existem grandes riscos para a equidade: embora o Fundeb deva ajudar a amortecer algumas das pressões por meio de transferências para Estados e Municípios mais pobres, ainda restará o grande desafio dos alunos que tiveram o ensino interrompido e que dependem excessivamente de recur-

tos domésticos, que variam muito, o que acentua as desigualdades. A migração dos alunos para o setor público também impõe o risco de que haja uma pressão repentina causada pelo aumento no número de alunos em escolas e localidades mal equipadas e despreparadas para as novas demandas.

***Vincular os gastos a um sistema de monitoramento e prestação de contas mais robusto pode estimular melhorias***

A recente pesquisa econômica da OCDE sobre o Brasil argumentou que o País precisa passar de um modelo em que os gastos públicos são obrigatórios e reservados para um modelo em que, dentro dos limites gerais de despesa, vincule os gastos aos resultados (OCDE, 2020<sub>[2]</sub>). Esse princípio pode ser aplicado aos gastos com Educação. Conforme descrito no Capítulo 4, há muito tempo, no País, os gastos com Educação – e, por vezes, seus subcomponentes – são determinados por lei. Isso abrange, por exemplo, a parcela das receitas municipais, estaduais e federais que deve ser gasta em Educação e a proporção dos impostos que deve ser dedicada a programas específicos. Mas, quer essas regras estabeleçam gastos mínimos ou máximos, sua característica comum é fazer com que as autoridades educacionais prestem contas pelo que *gastam*, e não pelo que *conquistam* em termos de resultados de aprendizagem ou equidade. Isso reduz a capacidade e o incentivo para realocar recursos com vistas a obter melhores resultados. Os Estados, os Municípios e

as escolas devem ser capazes de usar os orçamentos de maneiras não convencionais se puderem justificá-los com resultados – por exemplo, empregando um menor número de professores, mas que sejam profissionais mais qualificados e mais bem pagos; ou dando aos gestores escolares mais liberdade sobre parte de seu orçamento, ao mesmo tempo em que esses gestores prestem contas pelos resultados que alcançam com esses recursos. Programas malsucedidos podem ser reduzidos ou eliminados, e os bem-sucedidos, expandidos. Essa flexibilidade é necessária principalmente durante a crise da Covid-19, uma vez que permite uma reavaliação das prioridades de gastos. Ela também forneceria uma estrutura na qual seria possível tratar de mudanças demográficas (por exemplo, o declínio da população em idade escolar).

A ideia seria dar às autoridades educacionais e aos atores escolares mais liberdade para usar seus recursos financeiros, ao mesmo tempo em que os monitora e exige uma prestação de contas pelos resultados educacionais. Dependendo da autoridade educacional, essa prestação de contas pode ser exercida de maneiras diferentes, inclusive pela prestação de contas democrática aos eleitores no Estado ou Município e por meio de ferramentas fáceis de usar que aumentam a transparência.

As flexibilidades propostas aqui (no Passo 1) são a base para a realocação de recursos proposta no Passo 2.

## Passo 1. Proteger os gastos com Educação e vinculá-los aos resultados

A Educação é um investimento central de longo prazo no desenvolvimento econômico e social do Brasil e, portanto, deve ser protegida diante dos desafios financeiros associados à crise da Covid-19 e da desaceleração econômica. Assim como em outras políticas públicas, o financiamento da Educação, no Brasil, deve diminuir a ênfase em exigências mínimas de gastos direcionados para a Educação como um todo e para elementos dentro do orçamento da Educação. Em vez disso, deve-

ria haver mais flexibilidade em relação ao modo como o dinheiro é gasto, com ênfase nos resultados educacionais alcançados por meio desses gastos e fazendo com que as autoridades educacionais em diferentes esferas de governo justifiquem os gastos de acordo com os resultados alcançados. Conforme discutido no Capítulo 3, vários entes federados, como o Estado do Ceará, tomaram medidas nessa direção. Sua experiência e percepções podem ser valiosas para outros atores no País.

## Passo 2: Reavaliar as prioridades de gastos com Educação

***A crise da Covid-19 é uma oportunidade para uma reavaliação radical das prioridades orçamentárias na Educação***

A crise da Covid-19 e suas consequências econômicas estão aumentando a pressão sobre os orçamentos em todas as esferas. Com a maior flexibilidade orçamentária proposta no Passo 1, haverá a necessidade e a oportunidade de reavaliar as prioridades para os gastos com Educação, de modo que sejam protegidos os principais objetivos, sejam redu-

zidos custos sempre que possível e os gastos sejam reconfigurados para sustentar e cumprir as metas prioritárias. Apresentar uma resposta eficaz à crise da Covid-19 é uma necessidade urgente, mas as prioridades estratégicas de qualidade e equidade exigirão esforços sustentados e comprometimento de recursos nos próximos anos para que, apesar das pressões de curto prazo sobre os orçamentos, o sistema educacional do Brasil continue a progredir em direção a seus objetivos. A substância desses esforços e onde os recursos podem ser direcionados de forma mais proveitosa são discutidos nas seções 7.3 e 7.4, a seguir.

***Há duas áreas em que os recursos podem ser economizados e realocados***

Em duas partes do sistema educacional, há espaço para realocar recursos para os objetivos prioritários identificados anteriormente:

- ◆ Como apresentado no Capítulo 2, as reprovações trazem poucos benefícios para a aprendizagem do aluno e custam muito caro para o sistema educacional, embora as escolas em questão raramente assumam os custos diretamente. As estimativas sugerem que cerca de 5% dos custos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio poderiam ser economizados reduzindo progressivamente as reprovações. Normalmente, o custo de educar esse aluno por mais um ano recai sobre os cofres públicos. Além disso, o indivíduo e a economia brasileira perdem com o atraso no ingresso no mercado de trabalho. Dessa forma, o País se beneficiaria com a adoção da prática utilizada em muitos países de alto desempenho da OCDE, onde a reprovação é um evento raro. Essa mudança precisaria ser apoiada por um uso muito mais sistemático de ferramentas de intervenção e diagnóstico precoce para auxiliar na progressão dos alunos. Além disso, seria necessário treinar os professores para ajudá-los a se adaptar a uma sala de aula mais diversa, incluindo técnicas de ensino personalizado e avaliação formativa. Em alguns casos, também exigirá recursos adicionais para as escolas, para que possam dar um tempo extra ou oferecer salas de estudo para os alunos que estão defasados. Os esforços para melhorar o ambiente de aprendizagem nas escolas e salas de aula (ver Passo 6) também podem apoiar o engajamento e a progressão dos alunos;
- ◆ O Ensino Superior é importante, e as taxas de conclusão precisam aumentar, no Brasil, para atender às necessidades da economia e às aspirações dos indivíduos. Porém, conforme mostrado no Capítulo 4, apesar dos esforços para ampliar o acesso por meio do sistema de cotas e do suporte financeiro aos alunos que frequentam universidades privadas, mais da metade dos gastos públicos com a Educação Superior beneficia os alunos do quintil mais rico da população. Esses alunos são de famílias que poderiam facilmente contribuir para custear sua Educação. Aproveitar essa opção, por meio de modelos de compartilhamento de custos, liberaria recursos que poderiam ser dedicados a objetivos educacionais que trariam um retorno de equidade muito maior, como a expansão do Ensino Infantil.

## **Passo 2. Reavaliar as prioridades de gastos com Educação e redirecionar os gastos públicos para intervenções educacionais que geram os maiores retornos**

No médio prazo, os principais atores educacionais precisam reavaliar as prioridades da Educação no Brasil, garantindo que os limitados recursos financeiros sejam usados onde mais contribuem para a qualidade e a equidade do sistema educacional (OCDE, 2020<sup>[5]</sup>). A recomendação do relatório da OCDE intitulado *Auditoria de Políticas Públicas Descentralizadas no Brasil* para expandir e fortalecer metodologias de auditoria baseadas em risco e evidências também pode apoiar esses esforços.

Poderiam ser feitas economias por meio

da redução da prática onerosa de reprovar os alunos e por meio da introdução de arranjos de divisão de custos mais abrangentes na Educação Superior, incluindo o pagamento de taxas para aqueles de origens mais ricas ou programas de serviço social obrigatório. Os gastos públicos, por sua vez, devem ser realocados para as áreas e intervenções que geram os maiores retornos, como a expansão do Ensino Infantil para aqueles de nível socioeconômico mais baixo, bem como outras intervenções centrais discutidas neste relatório e nos Passos 3 a 10, abaixo.

## **Passo 3: Oferecer apoio imediato para mitigar o impacto da crise da Covid-19**

***Serão necessários recursos adicionais imediatos para responder ao impacto da crise da Covid-19 na Educação***

O fechamento de muitas escolas e instituições de Ensino Superior por longos períodos tem impedido a aprendizagem dos alunos, especialmente os mais vulneráveis socialmente, que geralmente têm menos apoio familiar, menos recur-

sos práticos para continuar os estudos em casa e enfrentam riscos crescentes de fome e desnutrição. Em algumas partes do Brasil, durante o fechamento, as escolas e autoridades educacionais locais desenvolveram formas inovadoras de manter o ensino *online* (Dellagnelo e Reimers, 2020<sup>[6]</sup>). No entanto, muitos alunos não podem se beneficiar de tais iniciativas, pois metade dos alunos de nível socioeconômico mais baixo não tem acesso à internet (ver Capítulo 6). Além disso, aqueles que estão concluindo os estudos enfrentam o desafio de se inserir em um mercado de trabalho difí-

cil. Todo o coorte de jovens está, portanto, vulnerável, mas particularmente os de nível socioeconômico inferior.

Além disso, como descrito no Capítulo 1, a crise pode causar uma migração repentina de alunos de escolas particulares para as redes públicas, diante das evidências de que muitos pais estão retirando seus filhos do setor privado por razões financeiras. Esse fato colocará uma pressão adicional no sistema público e pode acarretar a superlotação de algumas escolas.

Diante disso, uma prioridade imediata será fornecer o apoio necessário às instituições de ensino e aos alunos para que possam se recuperar dos impactos da crise, com atenção especial para os mais vulneráveis socialmente. Alguns ajustes no calendário escolar e no cronograma de exames tam-

bém serão necessários. Há orientações internacionais disponíveis baseadas na experiência compartilhada de países de todo o mundo que enfrentam desafios muito semelhantes. Além disso, as organizações da sociedade civil têm desempenhado um papel importante na documentação das melhores práticas ao redor do mundo, bem como no Brasil. Ademais, o Conselho Nacional de Educação (CNE) também estabeleceu requisitos específicos e forneceu diretrizes para o fechamento e a reabertura das escolas (MEC, CNE, 2020<sup>[7]</sup>). No entanto, permanecem incertezas sobre se as medidas atualmente em vigor serão suficientes para permitir que os alunos recuperem o atraso e concluam com sucesso seus estudos e sobre como encontrar os recursos financeiros para sustentar esses esforços em um momento em que os orçamentos já estão apertados.

---

### **Passo 3. Oferecer apoio imediato de curto prazo às instituições e aos alunos afetados pela crise da Covid-19**

Uma prioridade urgente para o sistema educacional brasileiro é fornecer apoio técnico e financeiro às escolas, outras instituições de ensino e aos alunos para facilitar um retorno efetivo ao ensino presencial e permitir a recuperação da aprendizagem. Essas medidas precisarão dar atenção especial aos alunos em situação de maior vulnerabilidade social, pois, muitas vezes, eles não te-

rão os recursos *online* e o apoio familiar necessários para sustentar a aprendizagem durante o fechamento das escolas ou modelos de aprendizagem híbrida. O monitoramento e a avaliação contínuos serão essenciais para garantir que o apoio e os recursos fornecidos sejam eficazes na superação dos problemas que surgiram da crise da Covid-19 e para limitar o desvio de recursos.

## 7.3 ELEVAR A QUALIDADE DE ENSINO E APRENDIZAGEM

### A qualidade da Educação depende de professores, escolas, currículos e cursos

O forte progresso que o Brasil alcançou no aumento do acesso à Educação ainda não foi acompanhado por melhorias proporcionais nas taxas de conclusão e nos resultados de aprendizagem. Assim, embora o aumento do acesso tenha sido alcançado sem uma redução nos padrões, de acordo com as evidências do Pisa, os resultados da aprendizagem permanecem atrás dos países de referência (ver Capítulo 3). Dessa forma, problemas de qualidade significam que o sistema educacional não está entregando os resultados de aprendizagem que irão possibilitar melhores oportunidades de vida para os alunos e um maior desenvolvimento econômico para o Brasil. O País está buscando solucionar esses desafios, por exemplo, por meio do desenvolvimento de uma base curricular comum, da reforma do Ensino Médio e do oferecimento de mais opções aos alunos, bem como por meio do fortalecimento da formação inicial de professores e da forma como os gestores escolares são selecionados. Mas muitas lacunas permanecem. Atualmente, a profissão docente não é suficientemente atrativa para os jovens brasileiros e, em particular, para os alunos

com melhor desempenho e maior nível socioeconômico. A formação inicial, os processos de indução e a formação continuada oferecidos aos professores são inadequados, e é necessária mais atenção às habilidades pedagógicas dos docentes, incluindo a capacidade de ensinar em salas de aula mais diversas. Os gestores escolares raramente são bem qualificados e treinados e são vistos como administradores, não como líderes pedagógicos que podem auxiliar os professores e o ensino. O clima escolar costuma ser desafiador tanto para os alunos como para os professores. Essas questões são tratadas nesta seção.

### Passo 4. Desenvolver a profissão docente

#### ***Fortalecer a carreira docente é essencial para melhorar o ensino e a aprendizagem***

Conforme discutido no Capítulo 5, os professores são um elemento central na Educação. O ensino eficaz pode engajar e motivar os alunos e transmitir conhecimentos, habilidades e pensamento crítico. Também ajuda a construir resiliência nos alunos e em sua aprendizagem, mesmo em face de crises como a da Covid-19. Nas últimas décadas, o Brasil implementou alguns dos elementos essenciais para estabelecer uma carreira docente, como requisitos mínimos para admissão e um período de experiência

para os ingressantes. No entanto, algumas dimensões de uma verdadeira profissão permanecem ausentes no País. Menos de um quarto dos professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental relatou ter recebido apoio inicial, os professores recebem menos do que outros profissionais de nível superior e há poucas oportunidades de avanço na carreira (ver Capítulo 5).

Para que haja qualquer melhoria de longo prazo na qualidade da Educação escolar no Brasil, serão fundamentais medidas para atrair e reter professores de alto nível na profissão e fornecer-lhes o apoio e o desenvolvimento profissional que possibilitarão um ensino de excelência. Os incentivos para ingressar na docência também precisam acompanhar os fatores de oferta e demanda em diferentes regiões do País e em diferentes áreas de ensino.

O desenvolvimento de processos de credenciamento do Ensino Superior será fundamental para melhorar a qualidade dos cursos de formação inicial de professores no Brasil. Dada a grande proporção de candidatos a professores oriundos de instituições privadas que oferecem cursos de Educação a Distância (EaD), o governo deve considerar as recomendações do relatório *Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil*, da OCDE, para fortalecer as regras que regem as instituições de EaD, ao mesmo tempo em que considera as especificidades da formação inicial de professores.

Em todos os países da OCDE e países parceiros, os sistemas educacionais de alto desempenho dão muita atenção à profissão docente. Os níveis salariais tendem a ser propositalmente competitivos. Em muitos casos, o ingresso na formação inicial de professores é altamente seletivo e os cursos são rigorosos, muitas vezes, exigindo pós-graduação, e contam com extensa experiência prática nas escolas. Os professores iniciantes participam de programas de indução sistemática com colegas experientes, que fornecem orientação e apoio essenciais durante os primeiros anos na profissão. Uma estrutura de carreira docente bem desenvolvida permite que professores experientes sigam oportunidades de tornar-se gestores pedagógicos ou administradores. Criar uma mentalidade de melhoria contínua, baseada em evidências e *feedback* constante, trará benefícios generalizados. O impacto mais amplo será um maior status e atratividade da profissão e, conseqüentemente, uma maior qualificação dos novos professores.

---

## **Passo 4. Desenvolver uma profissão docente altamente qualificada e bem remunerada**

Para elevar a qualidade da Educação, a profissão docente precisa ser aprimorada. Isso significa garantir que a docência seja suficientemente recompensadora, em termos de salário inicial, progressão na carreira e condições de trabalho, de modo a atrair candidatos capazes. O recrutamento de candidatos a professores deve ser mais seletivo para garantir que apenas aqueles com os conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ingressem na profissão e ajudem a elevar o status da carreira. Os professores iniciantes devem passar em um teste para obter licença e

participar de um programa de indução sistemática em seus primeiros anos de docência (ver Passo 10). Os professores devem ter oportunidades adequadas de desenvolvimento profissional ao longo de sua carreira. Um processo estruturado de avaliação docente, com base em padrões comuns, pode ajudar a alimentar o desenvolvimento e o avanço na carreira docente. O Brasil também pode aprender com iniciativas locais eficazes para fortalecer a qualidade do ensino. Alguns exemplos são os programas implantados nos Estados do Ceará, Goiás e Pernambuco.

---

## **Passo 5. Aprimorar as práticas de ensino**

***É necessário dar mais atenção a abordagens de ensino inovadoras e comprovadas, facilitadas por uma formação inicial de professores de alta qualidade e pela formação continuada***

Dados do Pisa e da Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (Talis), da OCDE, sugerem que os professores brasileiros raramente utilizam as abordagens de ensino que, segundo as pesquisas, mais auxiliam na aprendi-

zagem dos alunos. Em comparação com os países da OCDE, os professores brasileiros demonstram muito entusiasmo e apoio a seus alunos, mas menos ênfase no ensino personalizado e no *feedback* formativo (ver Capítulo 5).

Além disso, no Brasil, poucos professores participam de formas colaborativas de aprendizagem incorporadas ao trabalho. Na realidade, três quartos dos professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio nunca observam as aulas de outros professores para fornecer *feedback* (ver Capítulo 5). No entanto, há

muitas evidências de que essas formas colaborativas de desenvolvimento profissional podem ser muito valiosas, pois tendem a melhorar a autoeficácia dos professores envolvidos e podem ajudar a apoiar a adoção de métodos de ensino novos e mais eficazes.

Se implementadas com sucesso, as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores e a modernização do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid), discutidas no Capítulo 5, podem fortalecer os conhecimentos e habilidades dos professores em início de carreira e futuros docentes, bem como oferecer a oportunidade de aprender na prática. Embora sejam essenciais, as reformas na formação inicial de professores serão

um veículo lento para a introdução de novas técnicas de ensino. Os sistemas educacionais de alto desempenho também contam com *feedback* e formação contínuos de alta qualidade para desenvolver e introduzir estratégias de ensino inovadoras, bem como para aprimorar e fortalecer as estratégias existentes. Em países que contam com uma sólida profissão docente, os professores recebem um valioso *feedback* de seus colegas, inclusive por meio de observação em sala de aula e de oportunidades de *networking*, bem como de programas específicos de desenvolvimento profissional ao longo de suas carreiras. Essa estrutura de desenvolvimento contínuo sustenta a introdução e a disseminação de estratégias novas e eficazes, como o ensino personalizado.

---

## Passo 5. Aprimorar as práticas de ensino

Para fins de desenvolvimento profissional, a aprendizagem colaborativa deve ser facilitada, incluindo arranjos sistemáticos para permitir que os professores observem e sejam observados em sala de aula e deem e recebam *feedback*. Tanto a formação inicial de professores quanto o desenvolvimento profissional

devem dar maior atenção às habilidades pedagógicas e, em particular, ao ensino adaptado às necessidades individuais e à gestão da sala de aula, de modo que os professores estejam preparados para as turmas mais diversas que surgirão quando as reprovações forem reduzidas e o acesso for ampliado.

---

## Passo 6. Superar os desafios no clima escolar

***O ambiente de aprendizagem, em muitas escolas, é fraco e prejudica a aprendizagem e o bem-estar***

Conforme descrito no Capítulo 6, o clima em muitas escolas do Brasil oferece suporte inadequado para a aprendizagem. O *bullying* na escola é comum, o mau comportamento frequente dos alunos interrompe o ensino e há um relacionamento ruim entre professores e alunos, e entre os próprios alunos. Há sólidas evidências de que esses problemas relativos ao clima escolar não apenas prejudicam o bem-estar dos alunos, mas também afetam a aprendizagem, levando à falta de interesse e à evasão, bem como a uma aprendizagem deficiente. Um clima escolar difícil também diminui a atratividade da profissão docente e leva profissionais a abandonarem a docência. Um clima escolar ruim é particularmente prejudicial no contexto dos longos fechamentos causados pela crise da Covid-19.

Isso ocorre, em parte, porque a fraca relação com a escola pode desmotivar alguns alunos a retornarem à escola e, em parte, porque as relações difíceis entre as diferentes partes interessadas dificultarão a gestão dos ajustes que precisarão ser feitos nas escolas para permitir a reabertura e a recuperação da aprendizagem (descritos no Passo 3).

Muitos países estão aumentando acentuadamente a atenção que dão ao bem-estar nas escolas, reconhecendo seu amplo papel na sustentação dos objetivos de desenvolvimento e de Educação. Isso significa adotar medidas para solucionar problemas específicos (por exemplo, *bullying* escolar, violência, saúde mental e drogas) que podem estar afetando alunos individualmente ou grupos de alunos e outros atores escolares. Também significa introduzir uma abordagem de bem-estar que englobe a escola toda, com foco na criação de um ambiente escolar positivo e seguro e no fortalecimento da colaboração com os pais e a comunidade em geral.

---

## Passo 6. Melhorar o clima escolar

Com base nos esforços existentes, as escolas brasileiras devem desenvolver políticas explícitas para melhorar o clima escolar, com atenção especial ao bem-estar social e emocional dos alunos. Primeiro, essas políticas devem abordar os desafios associados à crise da Covid-19. No longo prazo, são necessárias medidas não apenas para lidar com o *bullying*

e a violência nas escolas, mas também com o foco na construção de relações positivas entre os atores escolares e na promoção de uma maior coesão escolar, especialmente nas escolas públicas. Essa abordagem pode ajudar a melhorar o bem-estar, trazer melhores resultados de aprendizagem e reduzir o risco de evasão entre alunos e professores.

## Passo 7. Desenvolver uma gestão escolar profissional

O papel da gestão escolar é particularmente subdesenvolvido no Brasil em relação aos países da OCDE e de alto desempenho. A qualidade da gestão escolar não está apenas ligada a melhorias nos resultados de aprendizagem, mas também será fundamental para o desenvolvimento de melhores práticas de ensino e aprendizagem (Passo 5) e para melhorar o clima escolar (Passo 6). Ao contrário de outros países, onde a maioria dos gestores escolares tem pós-graduação, os gestores brasileiros raramente possuem a mesma qualificação. Embora o Plano Nacional de Educação (PNE) agora defina a meta de implementar processos de seleção mais transparentes e objetivos para os gestores escolares, no momento, eles seguem desestruturados e, muitas vezes, políticos. Os próprios gestores escolares identificaram muitas necessidades de desenvolvimento profissional, mas relatam barreiras para supri-las. O treinamento é

frequentemente limitado a cursos *online* e qualificações formais, com menos ênfase em *networking* e colaboração como forma de desenvolvimento.

Nos últimos anos, muitos países de alto desempenho têm dedicado maior atenção ao papel do gestor escolar na qualidade da Educação, muitas vezes, dando maior autonomia à escola e, conseqüentemente, aumentando os poderes dos gestores escolares. Esse processo pode envolver o estabelecimento de padrões profissionais claros para os gestores, relacionados à liderança pedagógica, bem como a habilidades administrativas e financeiras. Há programas especializados de treinamento para gestores escolares que visam tratar desses aspectos e, em alguns casos, eles são obrigatórios. A formação continuada, incluindo medidas para ajudar os líderes escolares a aprender uns com os outros, também é amplamente incentivada. Além disso, os salários são compatíveis com o exigente papel que os gestores escolares desempenham.

---

## Passo 7. Desenvolver uma gestão escolar profissional

Os atuais gestores escolares do Brasil têm, em comparação com outros países, baixos níveis de formação e preparo limitado para a função. Para acompanhar os procedimentos sistemáticos de seleção que foram agora planejados para os gestores escolares, os programas de trei-

namento devem ser expandidos. Esses programas devem abranger não apenas a administração escolar, mas também devem focar a liderança pedagógica na prática, dando ênfase ao trabalho em colaboração com os professores para oferecer excelência educacional.

---

## Passo 8. Aumentar a relevância da Educação para os alunos

Conforme descrito no Capítulo 1, o Brasil iniciou uma reestruturação do Ensino Médio, o que aumentou o número de itinerários disponíveis para os alunos e a oferta de formação prática e opções profissionais nessa etapa. Essa é uma mudança importante, visto que, ao contrário da maioria dos países da OCDE, a Educação Profissional e Tecnológica (EPT), no Brasil, tem tradicionalmente uma orientação acadêmica e se reserva a um número limitado de alunos de alto desempenho, oferecendo poucas opções para aqueles interessados em formação prática.

Por trás das reformas do Ensino Médio está uma tentativa de aumentar a relevância da Educação para os alunos, garantindo que eles possam escolher os temas de seu interesse. Elas pretendem, também, aumentar a relevância para o mercado de trabalho, fortalecendo a ligação entre as opções curriculares e as subsequentes opções de carreira acadêmica e profissional do mundo real. Esses dois ob-

jetivos se unem para atender diferentes metas profissionais dos alunos. Portanto, essa reforma tem o potencial de aumentar o interesse dos alunos e reduzir a evasão, além de melhorar os resultados no mercado de trabalho.

No entanto, dependendo da forma como forem concebidas, as reformas propostas não só têm vantagens, mas também possíveis desvantagens, observadas em análises da OCDE sobre Educação Profissional e Tecnológica em todo o mundo (OCDE, 2020<sup>[8]</sup>). Os itinerários profissionais no nível do Ensino Médio precisam de recursos adequados para que se evite o risco do estigma de serem vistos como cursos procurados pelos alunos que não têm bom desempenho. Esse risco de estigmatização é maior se esses cursos prejudicarem o acesso à universidade ou estudos futuros. Os cursos técnicos também precisam ser elaborados de modo a refletir os requisitos de qualificação dos empregadores locais. Isso, às vezes, exigirá recursos extras, uma vez que os cursos mais fáceis e baratos de lecionar podem não ser os necessários para o mercado de trabalho.

---

## Passo 8. Aumentar a relevância da Educação para os alunos e para o mercado de trabalho

As reformas educacionais atuais, incluindo a reforma do Ensino Médio, têm como um de seus objetivos aumentar a motivação, o engajamento e o sucesso dos alunos fora da escola. Reformas como essa têm muitos tipos de repercussões, e nem todas podem ser facilmente previstas, por isso, será importante monitorar de perto

seu impacto. Uma opção seria desenvolver programas em nível local, em colaboração com empregadores, para responder ao seu engajamento e demanda pelas habilidades envolvidas. O desenvolvimento de itinerários profissionais também pode ser alimentado por uma vasta experiência internacional.

---

## 7.4 EDUCAÇÃO PARA MAIS EQUIDADE

### O Brasil conquistou grandes progressos na redução das desigualdades educacionais

Muito progresso foi alcançado na redução da desigualdade na Educação, por meio da ampliação do atendimento escolar no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (ver Capítulo 3). Esses avanços foram sustentados por medidas destinadas a reduzir a pobreza – notadamente o Bolsa Família – e por medidas de redistribuição, como o Fundeb. Já os aspectos de desigualdade na Educação Superior foram alvo do sistema de cotas em universidades federais.

### Mas os principais desafios permanecem

Apesar desses avanços, muitos jovens ainda não concluem seus estudos e, com muita frequência, vêm de contextos mais vulneráveis. Não apenas existem grandes lacunas de desempenho entre alunos com maior e menor nível socioeconômico, mas os resultados do Pisa sugerem que elas aumentaram entre 2012 e 2018. Há três frentes principais que trazem preocupações no que tange à equidade. Primeiro, há muita ênfase em medidas como a reprovação dos alunos, em vez de se priorizar intervenções preventivas que podem solucionar os problemas no de-

sempenho escolar antes que se tornem sérios. As intervenções precoces assumem a forma de maior oferta de Educação Infantil voltada aos mais vulneráveis e de apoio direcionado e individualizado aos alunos com dificuldades escolares. Em segundo lugar, muitas lacunas no desempenho permanecem entre escolas com e sem recursos adequados. O Brasil está tratando de alguns dos aspectos financeiros desse desafio por meio do novo e mais redistributivo Fundeb e outras reformas atuais. No entanto, também existem questões relativas à alocação de professores, a forma como os Estados e Municípios destinam recursos às escolas e se concedem apoio suficiente às escolas mais vulneráveis e nas localidades mais remotas. As grandes diferenças de recursos entre escolas públicas e privadas também constituem um desafio, especialmente quando a Educação escolar particular é alavancada pela melhor condição financeira dos pais, que possibilita que seus filhos tenham acesso às melhores universidades, muitas vezes, públicas e gratuitas. Terceiro, à medida que o mundo se torna mais digitalizado, aumenta a divisão entre aqueles que podem usufruir dos desenvolvimentos tecnológicos e aqueles que não podem fazer o mesmo. Superar a exclusão digital – em termos de acesso, habilidades, uso e motivação – é um grande e complexo desafio que o Brasil terá de enfrentar nos próximos anos. Além disso, a crise da Covid-19 agora ampliou os desafios de equidade, uma vez que as escolas e os alunos mais vulneráveis enfrentam os maiores desafios na reabertura das es-

colas e na garantia de recuperação da aprendizagem.

### **As desigualdades raciais continuam grandes no Brasil e requerem análises mais aprofundadas**

Conforme discutido no Capítulo 1, as diferenças raciais continuam a ser um grande desafio para a equidade e a inclusão social no Brasil. No decil mais pobre da população brasileira, três quartos são negros e pardos. No campo da Educação, as taxas de atendimento do Ensino Superior entre a população negra e parda são metade das dos brancos (ver Capítulo 2). Esse problema foi apresentado de forma limitada neste relatório porque as categorias raciais não são fáceis de comparar internacionalmente. No Brasil, como em muitos países, a identidade racial, relatada pelos próprios indivíduos, é incluída nos conjuntos de dados nacionais do Pisa de acordo com as classificações nacionais. Isso permitiria comparar o desempenho dos subgrupos raciais não apenas com as médias nacionais, mas também com o desempenho médio de outros países. No entanto, os resultados desagregados do conjunto de dados nacionais do Pisa no Brasil não foram disponibilizados ao público. O Capítulo 3 relata os resultados de avaliações nacionais que demonstram disparidades significativas entre os grupos raciais. Esse assunto é de enorme importância para o Brasil e merece uma investigação mais aprofundada.

### **Passo 9. Intervir desde cedo para apoiar os alunos em risco**

#### ***Intervenções precoces e direcionadas***

A forma mais eficaz de garantir a equidade é investir em intervenção precoce, direcionada àqueles que mais precisam de apoio. Isso significa investir no Ensino Infantil (ver Passo 2) e nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental de alta qualidade, em que os padrões mínimos são mantidos e aprimorados e os professores experientes são incentivados a trabalhar nas escolas mais desafiadoras (ver Passo 10). Os próprios professores precisarão contar com as habilidades necessárias para lidar com as dificuldades individuais dos alunos, por meio do ensino personalizado (Passo 5). Em todos esses aspectos, outros passos descritos neste relatório fornecem apoios essenciais para alcançar a equidade na Educação.

#### ***Redução da evasão escolar***

Embora o Brasil tenha conquistado progressos na redução da evasão escolar, grandes desafios permanecem. Reduzir a evasão requer um pacote de medidas em diferentes níveis, reconhecendo que há muitas causas que levam ao abandono dos estudos e que muitos atores do sistema educacional têm uma função a desempenhar. Internacionalmente, os diferentes países buscaram medidas dos seguintes tipos:

- ◆ **Apoiar a aprendizagem.** A orientação prática, na forma de formação inicial e continuada, é necessária para dar aos professores as ferramentas pedagógicas de que precisam para identificar e apoiar os alunos com maior risco de reprovação e evasão, como competências pedagógicas diferenciadas e avaliações formativas. Medidas para ajudar os alunos a recuperar a defasagem após o fechamento das escolas ou para auxiliar o retorno dos alunos que abandonaram os estudos serão extremamente importantes no futuro imediato do Brasil;
- ◆ **Fortalecer incentivos financeiros e práticos e sistemas de apoio para alunos em risco.** No contexto da crise da Covid-19, existe um grande risco de evasão no curto prazo, em parte porque alguns alunos terão assumido responsabilidades de trabalho e cuidados da casa devido às consequências socioeconômicas da crise. Como forma de resposta, serão necessárias medidas direcionadas a alcançar os alunos vulneráveis para que eles permaneçam na escola e, se eles abandonarem os estudos, para entrar em contato com eles em casa e incentivar seu retorno. As medidas de apoio aos alunos vulneráveis devem levar em consideração as diversas causas que conduzem à evasão. As meninas correm o maior risco de evadir devido a responsabilidades de cuidados em casa, que podem surgir devido à própria gravidez precoce ou à necessidade de cuidar de um dos pais ou de outros filhos da família. Para os meninos, a evasão é mais frequente por pressões econômicas e dificuldades domésticas. Medidas financeiras para apoiar famílias em situação de pobreza, como transferências monetárias condicionais mais generosas e a expansão da oferta de Educação Infantil, devem ajudar as crianças a permanecer na escola até o fim;
- ◆ **Combater a evasão escolar, introduzindo incentivos e apoio às escolas e aos professores para motivar a retenção dos alunos.** Para isso, é preciso atacar os múltiplos fatores dentro e fora da escola associados à evasão, desde a violência, o *bullying* e a baixa qualidade da infraestrutura até o pouco engajamento da comunidade. Uma opção é os Estados e os Municípios oferecerem programas de apoio holístico às escolas no combate à evasão escolar. Também no nível superior, a evasão é um grande desafio, pois apenas um terço dos alunos conclui os cursos de Bacharelado no

tempo esperado (ver Capítulo 2). Embora as questões do Ensino Superior sejam diferentes, os mesmos princípios se aplicam. As instituições de Ensino Superior precisam ter incentivos para reduzir as taxas de evasão e encorajar a conclusão no tempo esperado, bem como dispor de orientações práticas sobre como conseguir atingir esses objetivos. Em todos os níveis de ensino, as orientações práticas podem, muitas vezes, incluir o compartilhamento de boas práticas entre as instituições, bem

como expertise centralizada;

- ◆ **Engajar os principais atores das comunidades locais.** As evidências internacionais sugerem que as medidas mais bem-sucedidas envolvem ações dentro e fora da escola. Medidas que conectam as escolas ao mundo do trabalho ou ao serviço comunitário, por exemplo, podem ter um efeito particularmente benéfico (Lyche, 2010<sup>[9]</sup>). Essas abordagens podem ser úteis para alcançar alunos que já abandonaram os estudos.

---

### **Passo 9. Fornecer orientações e incentivos para escolas e professores para ajudá-los a engajar e apoiar efetivamente os alunos em risco**

A maneira mais eficaz de promover o sucesso de todos na escola é por meio da intervenção precoce e de uma Educação sólida no Ensino Infantil e nas demais etapas da Educação Básica, oferecendo maior apoio aos alunos e às escolas socialmente mais vulneráveis. O combate à evasão escolar requer medidas que auxiliem as diferentes partes interessadas dos diversos níveis. Primeiro, na sala de aula, os professores precisam dar atenção suficiente aos alunos com desempenho mais fraco e mais desmotivados para

garantir seu engajamento contínuo. Isso requer uma abordagem individualizada de ensino. Em segundo lugar, os alunos em risco requerem incentivos financeiros adicionais e sistemas de apoio para poderem continuar os estudos. Terceiro, as instituições precisam de políticas explícitas para combater a evasão, apoiadas por incentivos financeiros e uma estrutura na qual possam compartilhar as melhores práticas. Quarto, o forte envolvimento da comunidade fora da escola pode ajudar a alcançar os alunos que já evadiram.

## Passo 10. Direcionar recursos para onde eles são mais necessários

Um dos principais passos necessários para elevar a equidade é garantir a redistribuição de recursos para as escolas e regiões mais necessitadas. Embora esse seja um desafio enfrentado por todos os países da OCDE e parceiros, ele é particularmente acentuado no Brasil, onde as disparidades são enormes em todo o País e onde cada Município e Estado tem sua própria abordagem para a alocação de recursos.

Na esfera nacional, o Fundeb tem desempenhado um papel valioso na redistribuição de recursos federais para Estados e Municípios. As reformas atuais do Fundeb devem melhorar ainda mais esse mecanismo (ver Capítulo 4). Ainda assim, as desigualdades permanecem grandes, em particular entre Municípios e entre escolas, e dificultam o ensino e a aprendizagem. Para uma melhor distribuição de recursos, os Estados e os Municípios precisarão repensar seus mecanismos de alocação para garantir que seus sistemas re-

conheçam e atendam às diferentes necessidades das escolas e grupos de alunos.

Os países da OCDE e parceiros adotaram abordagens diferentes para esse desafio. Entre as soluções empregadas estão direcionar recursos extras para escolas específicas por meio de fórmulas de financiamento que dão peso às medidas que apontam para menores níveis socioeconômicos e/ou fornecer financiamento direcionado para compensar a defasagem socioeconômica por meio de verbas fora do mecanismo principal de alocação. Muitos sistemas de financiamento empregam uma combinação desses mecanismos. No entanto, cada abordagem vem acompanhada por desafios e concessões, e o trabalho da OCDE sobre recursos escolares destacou a importância de se encontrar um equilíbrio entre simplicidade e transparência, de um lado, e confiabilidade e justiça, do outro (OCDE, 2017<sub>[10]</sub>). Seja qual for a abordagem, o acesso a dados de alta qualidade é fundamental. O Brasil já desenvolveu sistemas de dados educacionais sólidos, mas há espaço para melhorar a qualidade dos dados financeiros.

---

## Passo 10. Direcionar recursos para regiões, escolas e alunos com as maiores necessidades

Um elemento central da equidade é a redistribuição dos recursos para escolas, Municípios e Estados com maiores necessidades. Isso significa aproveitar a experiência bem-sucedida do Fundeb para fazer redistribuições não apenas entre os

Estados e os Municípios brasileiros, mas também *dentro* deles. Os mecanismos de alocação de recursos nas esferas municipal, estadual e federal devem priorizar a equidade e apoiar os alunos, as escolas e as localidades mais vulneráveis.

## 7.5 COMO IMPLEMENTAR OS 10 PASSOS POR MEIO DE MELHORIAS NA GOVERNANÇA, NA DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES, NA CAPACIDADE E NOS DADOS

Os 10 Passos definidos neste capítulo não apenas implicam reformas ambiciosas em todos os níveis, mas também precisam ser implementados por vários atores do sistema educacional, com um cronograma de ação sustentado por dados e evidências. Assim, são necessários quatro elementos centrais para uma implementação eficaz de políticas:

- ◆ **Primeiro, governança.** A implementação exigirá uma forte coordenação e cooperação entre as esferas de governo e dentro delas, de modo a envolver totalmente o Governo Federal, os Estados, os Municípios e as instituições de ensino, inclusive universidades, escolas e professores. O Brasil já possui muitos dos elementos centrais necessários, como um Plano Nacional de Educação, que estabelece metas comuns e uma estrutura para monitoramento de desempenho, e um sistema de coleta de dados de alta qualidade que auxilia a coordenação, a transparência e a prestação de contas. O Brasil pode esclarecer e coordenar melhor os papéis dos diferentes entes federados, reconhecendo não apenas que eles se sobrepõem e se duplicam mais do que em outros sistemas federativos – porque os Estados e os Municípios administram escolas da mesma etapa de ensino, por exemplo – mas também que as políticas são altamente fragmentadas tanto vertical quanto horizontalmente (OCDE, 2020<sub>[5]</sub>). O desenvolvimento de um Sistema Nacional de Educação (SNE) – que é uma meta do PNE – seria um passo importante (ver Capítulo 1). Entidades como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) já desempenham um papel importante na coordenação entre diferentes redes. No entanto, ainda há espaço para aprimorar e sistematizar a cooperação e a comunicação regular entre as diferentes esferas de governo para garantir que todos os entes trabalhem juntos para fortalecer o sistema educacional brasileiro;
- ◆ **Segundo, definição de prioridades.** A necessidade urgente de responder à emergência da

Covid-19 irá, por razões compreensíveis, dominar as ações tomadas em 2021. No entanto, os outros passos aqui descritos representam desafios que só se tornarão maiores com o tempo; portanto, o momento de começar a enfrentá-los é agora. Em outras palavras: tanto as reformas estruturais imediatas quanto as de longo prazo precisam ser consideradas em conjunto. De certa forma, as pressões da crise da Covid-19 podem ajudar a acelerar reformas difíceis e mais profundas, como aquelas relacionadas a uma alocação de recursos mais eficaz e equitativa. Está igualmente claro que o sucesso no enfrentamento da crise e na busca por reformas educacionais será determinado por políticas fora do sistema educacional, como medidas de auxílio a famílias cujas vidas foram prejudicadas pela crise, por exemplo, os desempregados, bem como ajustes macroeconômicos e fiscais (OCDE, 2020<sup>[2]</sup>);

- ◆ **Terceiro, capacidade.** Capacidade refere-se a ter os meios para realizar uma tarefa específica e abrange tempo, recursos, estruturas e processos de governança e conhecimento. Os diferentes atores precisam de conhecimento sobre os objetivos e consequências das políticas; eles precisam de recursos

e ferramentas para implementar a reforma conforme planejado, ao mesmo tempo em que adaptam as políticas às circunstâncias locais seguindo diretrizes específicas. Uma capacidade de implementação inadequada faz com que qualquer política tenha o risco de fracassar (Burns, Köster e Fuster, 2016<sup>[11]</sup>). Construir as habilidades e os conhecimentos necessários entre todos os atores e partes interessadas envolvidos e, em particular, nas esferas locais, será fundamental para garantir que todos sejam capazes de administrar sua atuação – e todas essas reformas – com sucesso;

- ◆ **Quarto, dados e evidências.** Para a realização de todas essas reformas, e para as instituições e atores que precisarão implementá-las, os dados e as evidências serão essenciais. Ter dados melhores sobre financiamento seria particularmente útil para mostrar variações no financiamento por aluno em todo o País e os fatores por trás delas. O Brasil, em alguns aspectos, possui sistemas de dados educacionais de altíssimo nível. No entanto, esses dados precisarão ser usados sistematicamente para monitorar, identificar e apoiar o desenvolvimento de políticas e, efetivamente, pe-

las partes interessadas para alimentar as práticas empregadas no nível da escola e da sala de aula, bem como a alocação de recursos. Como em muitos países, a capacidade de analisar e interpretar dados permanece limitada e precisa ser desenvolvida entre todos os envolvidos. Além disso, é necessário fortalecer os canais de divulgação de informações, boas práticas e políticas de forma acessível aos que estão na linha de frente da Educação no Brasil.



## REFERÊNCIAS

- Burns, T., F. Köster e M. Fuster (2016), *Education Governance in Action: Lessons from Case Studies [Governança Educacional em Ação: Lições de Estudos de Caso]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262829-en>. [11]
- Dellagnelo, L. e F. Reimers (2020), *Secretaria Estadual de Educação de São Paulo*, Banco Mundial; OCDE; Harvard Global Education Innovation Initiative, HundrED, <https://oecdeditoday.com/wp-content/uploads/2020/05/Brazil-S%C3%A3o-Paulo-State-Department-of-Education.pdf> (acesso em 6 de novembro de 2020). [6]
- IBGE (s.d.), *Produto Interno Bruto - PIB*, <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> (acesso em 12 de abril de 2021). [1]
- Lyche, C. (2010), *Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving [Como Superar o Desafio da Conclusão: Revisão da Literatura sobre Políticas para Evitar Evasão e Abandono Precoce dos Estudos]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5km4m2t59cmr-en>. [9]
- MEC, CNE (2020), *Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6*, Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=160391-pcp015-20&category\\_slug=outubro-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=160391-pcp015-20&category_slug=outubro-2020-pdf&Itemid=30192) (acesso em 22 de dezembro de 2020). [7]
- OCDE (2020), *Auditing Decentralised Policies in Brazil: Collaborative and Evidence-Based Approaches for Better Outcomes [Auditoria de Políticas Descentralizadas no Brasil: Abordagens Colaborativas e Baseadas em Evidências para Melhores Resultados]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/30023307-en>. [5]
- OCDE (2020), *Back to the Future of Education: Four OECD Scenarios for Schooling [De Volta para o Futuro da Educação: Quatro Cenários da OCDE para a Educação Escolar]*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/178ef527-en>. [4]

## 7 10 PASSOS PARA UM SISTEMA DE EDUCAÇÃO MAIS SÓLIDO

OCDE (2020), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020 [Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2020]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/250240ad-en>. [2]

OCDE (2020), *Turning hope into reality: OECD Economic Outlook, December 2020 [Transformar a esperança em realidade: Panorama Econômico da OCDE, Dezembro de 2020]*, <http://www.oecd.org/economic-outlook/december-2020/#gdp-projections> (acesso em 22 de dezembro de 2020). [3]

OCDE (2020), *Vocational Education and Training (VET) and Adult Learning [Educação Profissional e Tecnológica (EPT) e Aprendizagem na Vida Adulta]*, <http://www.oecd.org/education/innovation-education/vet.htm>. [8]

OCDE (2017), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning [O Financiamento da Educação Escolar: Como Conectar os Recursos à Aprendizagem]*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-en>. [10]



