

Diagnóstico e Linhas Mestras para Educação:

Por que não conseguimos melhorar?

Apresentação

O Brasil é um país com dimensões continentais; exibe enormes diferenças regionais, com necessidades, valores, meio ambiente e mesmo traços culturais próprios. Isto é ainda mais verdadeiro quando se trata de estabelecer uma política de Educação. Assim, as diretrizes gerais emanadas pelo governo federal devem orientar-se no sentido de dar mais autonomia aos municípios e estados, em atendimento ao princípio da subsidiariedade, para permitir soluções flexíveis, que levem em conta essa diversidade e os anseios específicos de cada comunidade.

Soluções efetivas devem ser do tipo *bottom up* (da base para cima), criadas por pessoas que conheçam de perto os problemas, e não *top down* (de cima para baixo), genéricas e abrangentes, muitas vezes concebidas em gabinetes distantes da realidade e necessidades locais. As decisões devem levar em conta os anseios dos interessados mais próximos: o aluno, seus responsáveis, a comunidade, o município. O acompanhamento das ações e resultados através de indicadores simples, mensuráveis, com metas e prazos, e significativos para os interessados mais próximos, é essencial; os diretores de escolas, por sua vez, precisam estar receptivos às sugestões dos pais e responsáveis e a comunidade.

Há décadas fala-se da urgência em melhorar a educação no Brasil. Não faltam estudos e análises na busca de soluções consistentes para reduzir os graves problemas que, no entanto, persistem ao longo do tempo. [Lima et al.](#) mostram que há um quarto de século os problemas elencados continuam os mesmos. Indicam ainda que as soluções existem e citam alguns [casos bem-sucedidos no País](#) e no mundo. As boas práticas e [casos de sucesso locais](#) devem ser reconhecidos e disseminados nacionalmente. Selecionar as melhores experiências de sucesso e criar condições para que sua implementação seja continuada, sem interrupção, durante décadas, parece ser o caminho a ser seguido. Paes de Barros do [Instituto Ayrton Senna](#) chegou a conclusões similares.

Para que isto ocorra, é importante que haja uma vontade política que aponte claramente o norte desejado e sejam dadas as condições favoráveis para que tal direção seja mantida firme por pelo menos uma década, imune a mudanças de mandatários nos diversos níveis. Devem ser criadas metas de Estado e não de Governo.

Considerando-se os fatos acima, o *Grita!* recomenda:

- 1) Que o Congresso Nacional cumpra a exigência constitucional e estabeleça, sem mais delongas, o Sistema Nacional de Educação (SNE), definindo os parâmetros de investimento nacional em educação, em função do PIB, incluindo critérios de contrapartidas de eficácia, eficiência e qualidade do ensino para a liberação dos recursos educacionais aos estados e municípios.
- 2) O foco de uma política de Educação por lei deve cobrir as faixas etárias de 5 a 17 anos. Entretanto, considerando a importância de uma base forte para que os alunos possam progredir no aprendizado, deve-se dar ênfase à educação básica (desde a creche à educação infantil) nos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação. Portanto, deve-se privilegiar, por etapas, a primeira infância, a infância e a adolescência.
- 3) O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) deverá ser revisto à luz do Sistema Nacional de Educação, estabelecendo processos claros de fiscalização, controle e responsabilização dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário pelos seus deveres e obrigações. O ECA deve também estabelecer contrapartidas e deveres dos atores sociais, particularmente a família, e as crianças e adolescentes, adequadas às suas capacidades sociais e cognitivas. O ECA também deve promover a autonomia e o respeito aos educadores e às escolas no seu papel educativo, social e disciplinar.

Detalhando um pouco as recomendações, acrescentamos:

Lembrar-se que o SNE deve estabelecer metas, prioridades, diretrizes, métodos e processos globais de alto nível, com visão de longo prazo. Devem-se definir ainda processos adequados de planejamento, execução, avaliação e correção de rumos, dando espaço para as peculiaridades regionais, respeitando as responsabilidades constitucionais entre os três poderes, bem como os municípios, estados e federação.

As metas do IDEB nos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação devem ser revistas, buscando uma significativa melhoria de nossa posição – 66º na média geral em 2018 – no PISA, nos próximos ciclos de avaliação. Objetivamente, seria desejável ficar entre os 50 melhores no ciclo de 2027 (dentro de 5 anos) e entre os 40 melhores em 2030.

Embora seja uma preocupação menor, pois não requer intervenção do legislativo, consideramos importante que seja estabelecido um processo para reuniões periódicas de pais e responsáveis, e sua efetiva participação na escola, onde sejam feitas atividades orientando pais e responsáveis sobre o papel da família, a educação em casa, incentivo a tarefas escolares etc. Os pais precisam se envolver com a educação de seus filhos e a escola deve ouvi-los.



ÍNDICE

Resumo	5
1. Considerações Iniciais	6
1.1. A Prioridade da Educação	6
1.2. Estratégia e foco errados	6
1.3. Qualidade na Educação	8
1.4. Pano de fundo	8
1.4.1. Extensão territorial	8
1.4.2. Desigualdade econômica	9
1.4.3. O Brasil é pobre	10
1.4.4. O Brasil está ficando velho	10
1.4.5. A profissão de professor não atrai os melhores recursos humanos	11
1.5. Avaliando o Desempenho da Educação	12
1.5.1. Resultados PISA	12
1.5.2. O IDEB	14
1.6. Investimento em Educação	14
1.7. Outros fatores	16
1.8. Por rim fica a pergunta fundamental: o que fazer?	18
2. Análises e Recomendações	19
2.1. Desafios da Produtividade e Gestão da Educação	19
2.1.1 O Plano Nacional de Educação	20
2.1.2. Panorama da Gestão do Ensino Básico	22
2.1.3. A gestão pedagógica de qualidade como elemento essencial para os avanços na aprendizagem	24
2.1.4. Recomendações	25
2.2. Aspectos Legislativos da Educação no Brasil	27
2.2.1. Introdução	27
2.2.2. A Influência do Arcabouço Jurídico no Contexto Escolar e no Processo Ensino /Aprendizagem	29
2.2.3. O Plano Nacional de Educação	30
2.2.4. Estatuto da Criança e do Adolescente	30
2.2.4.1. O direito à educação	31
2.2.4.2. Medidas protetivas	32
2.2.5. O Sistema Nacional de Educação	33
2.2.5.1. Alterações na LDB	34
2.2.5.2. Regulamentação do Artigo 23, ou a Lei da Responsabilidade Educacional	36
2.2.5.3. Adequação das regras de financiamento	37

2.2.5.4. Adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais	39
2.2.6. Políticos e a Educação	40
2.2.6.1. Políticos de destaque em Educação	41
2.2.6.2. Premiações Públicas e Políticas	41
2.3. Envolvimento e participação de alunos, famílias e comunidade	42
2.3.1. Como aumentar a participação das famílias nas escolas	42
2.3.2. Como aumentar a participação dos alunos	42
2.3.3. Como desenvolver a sociabilidade e consciência social dos alunos	42
2.3.4. Como aumentar a integração entre os pais	43
2.3.5. Como integrar a escola na comunidade – importante pesquisar como tornar a comunidade ativa no sentido de atuar na escola	43
2.3.6. Oficialização de feiras de ciências para escolas com ensino médio	43
2.3.7. Oficialização de feiras de artes, artesanato, literatura e música para Escolas com ensino fundamental e médio	43
2.3.8. Cada escola com ensino médio deveria fixar pelo menos um dia de cada Mês para palestras de pessoas convidadas	43
2.3.9. Integração entre as escolas	
2.3.10. Difusão e aproveitamento de boas práticas entre as escolas	43
2.3.11. Cada escola deve publicar um Boletim /Jornal Escolar pelo menos uma vez por semestre	43
Anexo 1 – Os Gastos com Educação	44
Anexo 2 – Metas e objetivos do PNE	47
Anexo 3 – Colaboração entre Família e Escola	50

Diagnóstico e Linhas Mestras para Educação: Por que não conseguimos melhorar?

RESUMO

O presente documento tem por base análises e diagnósticos elaborados por entidades e autores preocupados com a melhoria da educação, enriquecidos com a experiência da equipe do *GRITA*, e busca definir uma pauta a ser apresentada a políticos, em especial os candidatos ao legislativo em 2022, para que aqueles que estiverem de acordo e comprometidos com ela possam receber o apoio do *Grita!*

O trabalho foi conduzido em três frentes que estudaram os temas, baseados em fatos e dados, para demonstrar a importância da educação na vida do País, básico para sua prosperidade, com o propósito de apresentar um diagnóstico dos principais problemas, e uma proposta concisa de soluções práticas SMART – Simples, Mensuráveis, Atingíveis, Relevantes e com Tempo.

Os temas abordados foram: (1) Gestão da educação e os desafios da produtividade, incluindo se a questão da descontinuidade administrativa, com foco na educação básica e educação integral; produtividade significa fazer o maior número de alunos atingirem as metas de aprendizagem, sob custos controlados; (2) Aspectos legislativos da educação: apresenta os aspectos constitucionais e o arcabouço geral das leis, focado no PNE – Plano Nacional de Educação, e ainda destaca os políticos atuais mais comprometidos com a educação; (3) Envolvimento e participação de alunos, famílias e comunidade na educação. São destacadas as questões da valorização da educação na sociedade brasileira, o papel da família, aluno e comunidade, além de professores e gestores.

A pergunta básica – *Por que não conseguimos melhorar?* – é analisada sob diversas óticas, e passa por ajustes de estratégia e metas, em busca de uma solução eficiente para a educação no País, considerando-se suas dimensões geográficas, desigualdades regionais, a capacidade financeira e disposição para investir, a distribuição das faixas etárias, a valorização do professor.

Três são as principais recomendações:

(a) Que o Congresso Nacional cumpra a exigência constitucional e estabeleça, sem mais delongas, o Sistema Nacional de Educação (SNE), definindo os parâmetros de investimento nacional em educação, em função do PIB, incluindo critérios de contrapartidas de eficácia, eficiência e qualidade do ensino para a liberação dos recursos educacionais aos estados e municípios,

(b) O foco de uma política de Educação por lei deve cobrir as faixas etárias de 5 a 17 anos. Entretanto, considerando a importância de uma base forte para que os alunos possam progredir no aprendizado, deve-se dar ênfase à educação básica (desde a creche à educação infantil) nos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação. Portanto, deve-se privilegiar, por etapas, a primeira infância, a infância e a adolescência.

(c) O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) deverá ser revisto à luz do Sistema Nacional de Educação, estabelecendo processos claros de fiscalização, controle e responsabilização dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário pelos seus deveres e obrigações. O ECA deve também estabelecer contrapartidas e deveres dos atores sociais, particularmente a família, e as crianças e adolescentes, adequadas às suas capacidades sociais e cognitivas. O ECA também deve promover a autonomia e o respeito aos educadores e às escolas no seu papel educativo, social e disciplinar.

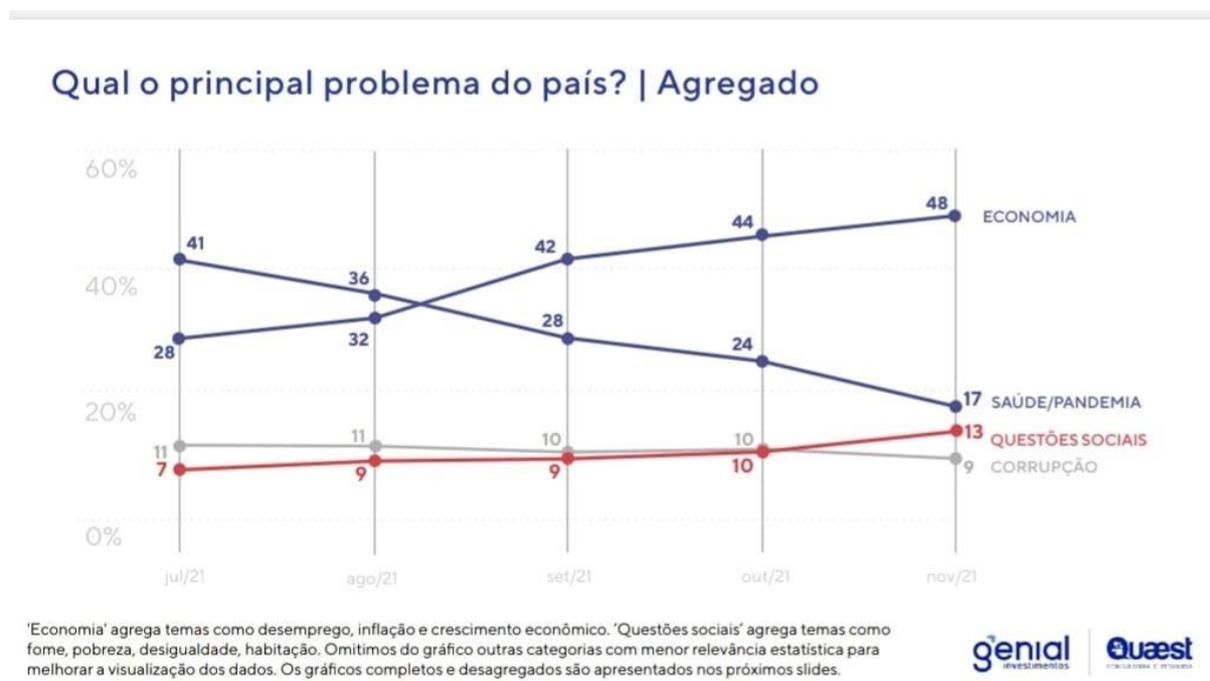
Parece claro que seja necessário criar a postura de valorizar a educação entre nossos parlamentares para se provocar uma sequência de ações bem estruturadas e firmes em direção a um norte, que resista a mudanças de governantes. A educação é um projeto de longo prazo; demora anos, muitas vezes décadas, para frutificar e amadurecer. Porém, dado a situação catastrófica da educação no Brasil, devemos lançar uma iniciativa emergencial que possa produzir resultados significativos até 2030.

1. Considerações Iniciais

São listados a seguir os principais aspectos que obstam o estabelecimento de uma política a favor da melhoria consistente da educação no País, bem como algumas condições de contorno que precisam ser consideradas num planejamento de médio prazo, requerido num trabalho que visa mudanças profundas na forma de educar nossas crianças e jovens, com metas de produzir resultados significativos até 2030.

1.1. A Prioridade da Educação

O quadro 1 abaixo mostra o resultado de uma enquete feita junto à população, entre julho e novembro de 2021, em resposta à pergunta: *qual o principal problema do País?* Vê-se que a educação ainda não está no topo das prioridades da população brasileira.



Recomenda-se criar um programa nacional visando elevar a valor da educação entre a população. Mudanças culturais requerem muito esforço e vontade política, portanto a adesão de uma grande parcela dos parlamentares que reconheçam na educação um vetor fundamental capaz de sustentar o bem-estar e o progresso de uma nação torna-se de extrema importância. Recomenda-se ainda acelerar o cumprimento da exigência constitucional de estabelecer um Sistema Nacional de Educação (SNE) que harmonize os esforços da União, estados e municípios e aumente a eficiência e eficácia da alocação de recursos humanos e materiais.

1.2. Estratégia e foco errados

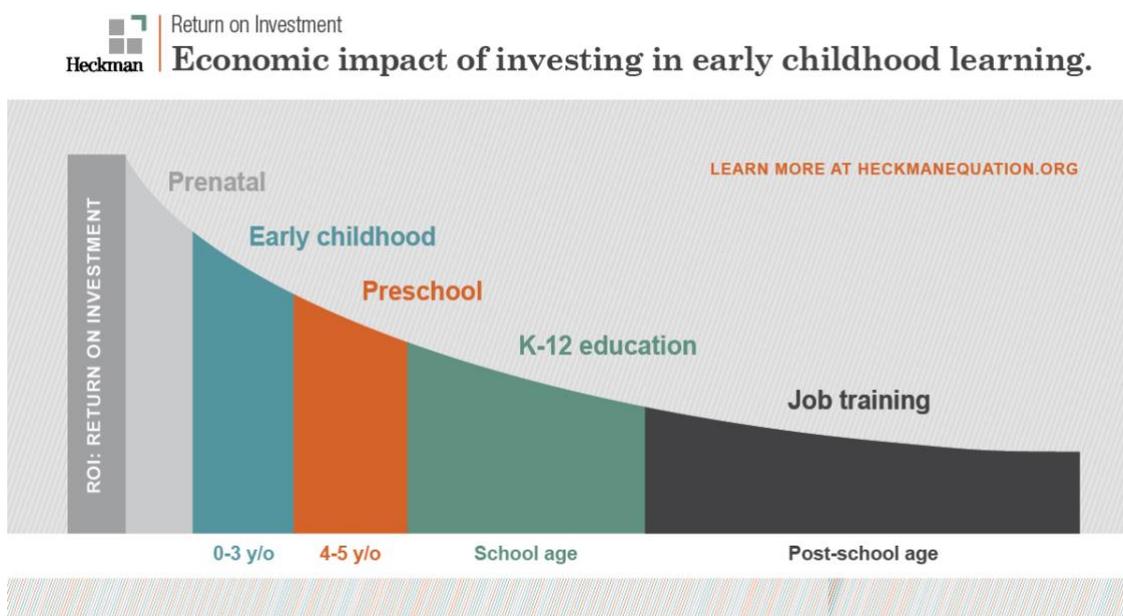
A educação começa pela base; deve-se dar uma chance justa e equalitária de futuro a todos, começando o mais cedo possível. Conforme constatou J.J. Heckman:

“The highest rate of return in early childhood development comes from investing as early as possible, from birth through age five, in disadvantaged families. Starting at age three or four is too little too late, as it fails to recognize that skills beget skills in a complementary and dynamic way. Efforts should focus on the first years for the greatest efficiency and effectiveness. The best investment is in quality early childhood development from birth to five for disadvantaged children and their families.” – James J. Heckman, December 7, 2012.

Recomenda-se que o Sistema Nacional de Educação estabeleça claramente a prioridade apontada por Heckman, bem como dar o mesmo destaque nos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação, (PNE, PEE e PME). O aprendizado de crianças e adolescentes será mais consistente e eficaz se edificado sobre uma boa base formada na primeira e segunda infâncias.

Sabe-se que a educação deve vir lado a lado com a economia, saúde e segurança, se possível antes, pois ela é fundamental para a prosperidade. Entretanto, a prática mostra que isto está muito longe da realidade brasileira. Enquanto a população não perceber a importância de se valorizar a educação e exigir tal atitude dos políticos, esta situação continuará. A recomendação do item 1.1 acima é fundamental para corrigir tal distorção.

O quadro 2 abaixo mostra o retorno do investimento à economia em função da época em que se investe na educação da criança, segundo Heckman.



Education is a leading determinant of economic growth, employment, and earnings. Ignoring the economic dimension of education would endanger the prosperity of future generations, with widespread repercussions for poverty, social exclusion, and sustainability of social security systems (Woessman 2015). For every US\$1 spent on education, as much as US\$10 to US\$15 can be generated in economic growth (UNESCO 2012). If 75% more 15-year-olds in forty-six of the world's poorest countries were to reach the lowest OECD benchmark for mathematics, economic growth could improve by 2.1% from its baseline and 104 million people could be lifted out of extreme poverty (UNESCO 2012).

The estimated elasticity of gross domestic product in proportion to human capital, physical capital and labor force were 0.28, 0.696, and 0.24 respectively and had high statistical significance. These results indicate positive result of human capital on economic growth. On the other hand, the increase of public expenses spent for education caused to increase gross domestic product level. Of other results of this research are positive effects of physical capital and labor force on gross domestic product.

Fonte: February 2011 European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences

No Brasil, o governo gasta mais em educação que em saúde, e ambos são os maiores orçamentos nacionais, depois de pessoal e encargos sociais (que incluem funcionários destas duas pastas): R\$ 144,5 bilhões em 2021 e R\$156,6 bilhões em 2022 (previsto) em Educação, contra R\$136,8 bilhões em 2021 e R\$147,5 em 2022 (previsto) em Saúde. A questão não parece

estar na quantidade de dinheiro mas sim na qualidade – eficácia e eficiência – do gasto com educação.

Mais referências a este respeito são apresentadas no Anexo 1.

1.3. Qualidade na Educação

Não basta gastar muito, é preciso gastar bem. A educação precisa ser de qualidade.

O CAQ (Custo Aluno-Qualidade) e CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) são mecanismos criados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Traduzem em valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano, em cada etapa e modalidade da educação básica pública, para garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino. Representa o esforço do Brasil em se aproximar dos países mais desenvolvidos do mundo em termos educacionais.

Foram incluídos em quatro das doze estratégias da Meta 20 do novo PNE (Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014), que trata do financiamento da educação.

O CAQi e o CAQ estão inseridos no contexto maior de discussão sobre qualidade na educação em nosso País e sobre o pacto federativo; tem como ferramenta de apoio um sistema de cálculo disponível na internet, o SimCAQ.

O SimCAQ utiliza um conjunto de parâmetros relativos aos insumos e recursos monetários denominados [Padrão de Qualidade de Referência](#) (PQR) propostos pela equipe do projeto. Desse modo, não são decisões do governo federal, estadual ou municipal e não vincula responsabilidades de repasse de recursos financeiros por parte dos entes federativos, mas é uma medida importante para criar incentivos e espera-se que seja adotado e amplamente utilizado.

Apesar de sua evidente relevância como ferramenta de planejamento e acompanhamento de execução, o CAQi/CAQ não tem sido usado com a abrangência e seriedade necessárias, e os resultados apurados reforçam a tese de má gestão dos recursos destinados à educação.

Mais informações podem ser encontradas no Anexo 1.

Recomenda-se que o Sistema Nacional de Educação (SNE) estabeleça o uso do CAQi/CAQ como indicadores essenciais nos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação.

1.4. Pano de Fundo

Uma solução eficiente para a educação no Brasil precisa levar em conta alguns aspectos fundamentais que constituem o pano de fundo nesta empreitada.

1.4.1. Extensão territorial

O Brasil é muito extenso e qualquer solução que pretenda ser replicada nas diversas regiões, precisa ser escalável. Senão vejamos: as etapas de ensino mais ofertadas nas 179.533 escolas da educação básica são os anos iniciais do ensino fundamental e a pré-escola. De acordo com o [censo escolar de 2020](#), 108.080 (60,2%) e 101.012 (56,3%) estabelecimentos oferecem estes níveis educacionais, respectivamente. Os dados fazem parte da primeira etapa da pesquisa estatística, divulgada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Segundo o levantamento, a maioria das escolas contam com classes dedicadas aos primeiros anos da trajetória do aluno.

O mesmo censo de 2020 aponta que foram registradas em todo o Brasil 47,3 milhões de matrículas no nível básico, distribuídas em 179.533 escolas. A rede municipal detém a maior parcela de estudantes, ou seja, 48,4% deste total. A rede estadual vem em segundo lugar e é responsável por 32,1% das matrículas. A rede privada atende 18,6% e a federal tem uma participação inferior a 1% do total de matrículas.

O Brasil tem mais de 2,6 milhões de [profesores](#), 2,2 milhões na educação básica e 386 mil na superior, responsáveis pela educação de 57,7 milhões de brasileiros. Cerca de 80% dos docentes de ensino infantil, fundamental e médio atuam em escolas públicas e 15% do total

estão em escolas rurais. Na educação superior, eles totalizam 220 mil. Outros aspectos da visão panorâmica das escolas brasileiras encontram-se [neste relatório](#).

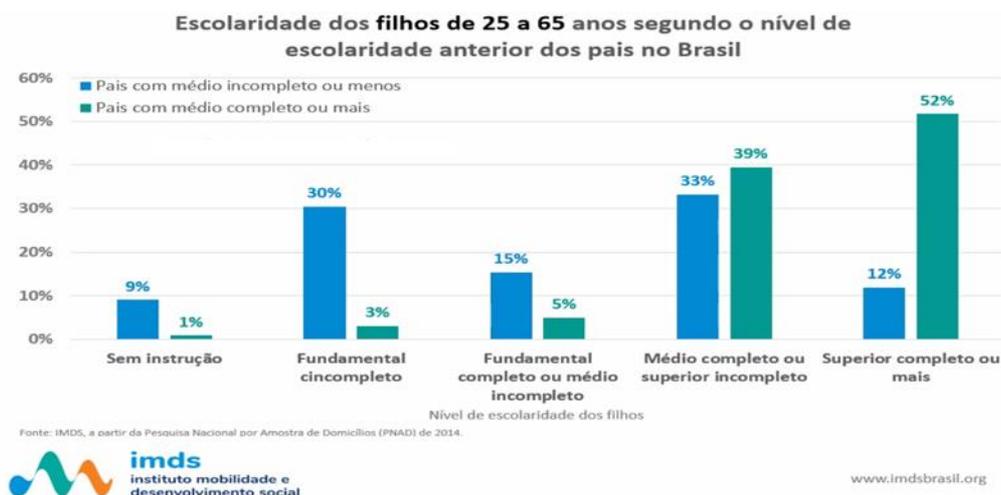
Recomenda-se que o Sistema Nacional de Educação defina critérios e exigências de escalabilidade, para os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação. **Processo escalável** é aquele que pode ser aplicado em diferentes proporções (escalas).

1.4.2. Desigualdade econômica

O Brasil é muito desigual: não se devem extrapolar soluções visualizadas na realidade elitista do topo da pirâmide social para o resto do Brasil, pois não serão eficazes fora da bolha das classes média e alta.

A [pirâmide de renda](#) do Brasil, segundo os últimos dados de amostragem de domicílios do IBGE, indica que a classe A compõe 3,6 % do total da população, a B 15% e a C 27,9%. Considerando uma suposta classe C+ com o terço superior, cerca de 10%, teríamos no topo da pirâmide algo em torno de 29% da população.

Alan Krueger⁽¹⁾ defende que “desigualdade de renda alta não seria uma grande preocupação se aqueles mal remunerados hoje se tornassem bem remunerados em algum ponto de suas vidas no futuro, ou se as crianças de pais mal remunerados tivessem uma boa chance de ascender nas escalas de renda quando crescessem. Em outras palavras, **"se tivéssemos um alto grau de mobilidade de renda não estaríamos preocupados com o grau de desigualdade"**.



(1) Alan Krueger – Chefe dos conselheiros econômicos de Barack Obama - 2012

(1) IMDS – Instituto de mobilidade e desenvolvimento social

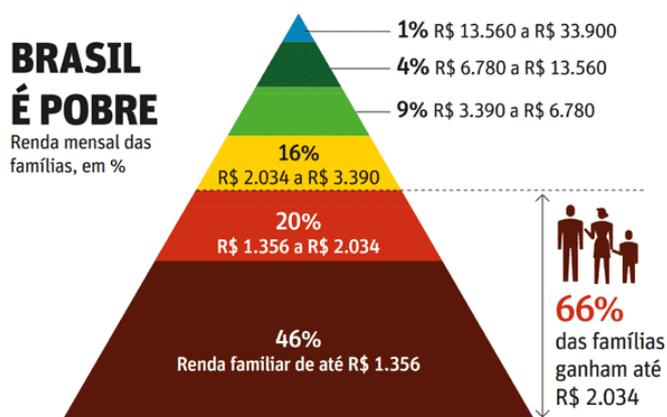
A pobreza e a pobreza extrema, mesmo que sejam enfrentadas paliativamente com programas de transferência de renda, como o Bolsa Família /Auxílio Brasil, não geram progresso social permanente; a má distribuição de renda e a baixa mobilidade social, deveriam preocupar mais. A baixa mobilidade social é mais grave que as desigualdades existentes, pois elas tendem a se perpetuar. Precisamos atuar para tornar mais equitativas as oportunidades de desenvolver ao máximo o potencial humano do indivíduo, especialmente em crianças e jovens. Esse caminho com certeza passa por educação e qualificação técnica. Dados levantados pelo IMDS (Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social) sobre o tema indicam esses entraves. Quanto menor o grau de estudo dos pais, mais chances de seus filhos ficarem com grau de instrução igual ou próximo a eles; por outro lado, as chances de mobilidade educacional intergeracional dos filhos que tem pais com grau de instrução mais elevado aumentam em cerca de 6 vezes, como é mostrado no quadro 3 acima.

Aqui também a recomendação do item 1.1. é condição básica para correção desta distorção.

1.4.3. O Brasil é pobre

Há várias [formas de classificar](#) a população em classes sociais. Um exemplo é mostrado na pirâmide de renda ao lado, levantado pelo Datafolha em nov/2013, quando o salário mínimo era de R\$ 678,00.

De um modo ou outro, o Brasil é pobre e isto acaba criando um ciclo vicioso baixa educação ↔ pobreza. Como quebrar este ciclo?



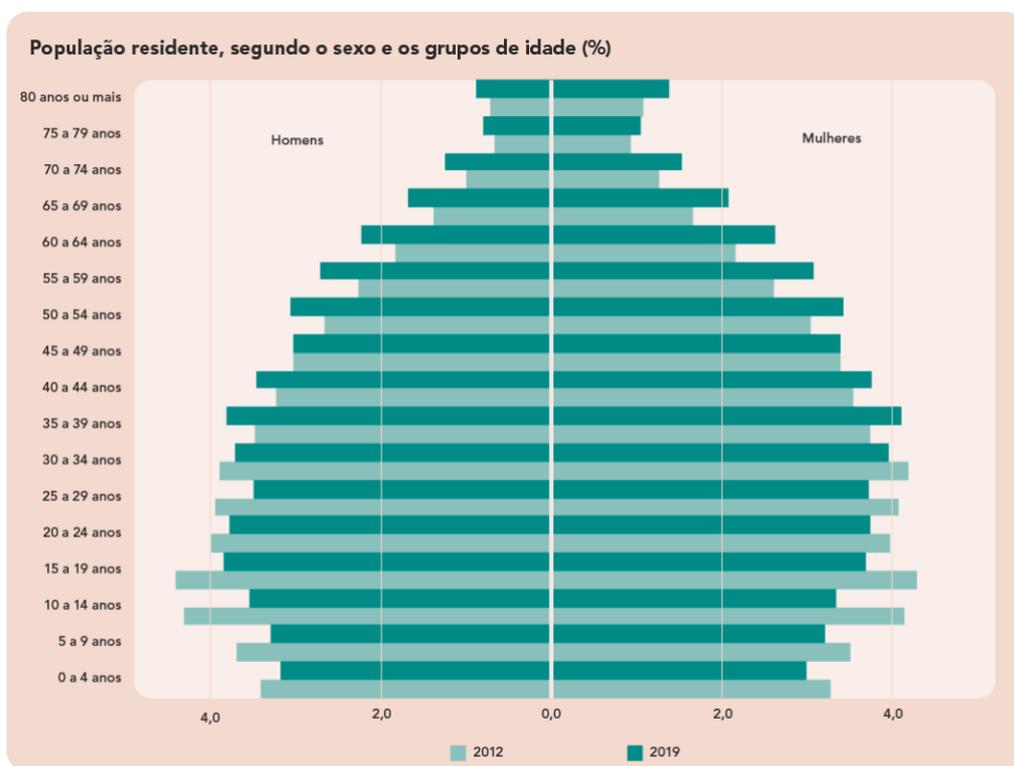
1.4.4. O Brasil está ficando velho

O quadro 5 a seguir mostra a distribuição dos grupos etários no Brasil, em 2012 e 2019, que permite observar algumas tendências

A distribuição da população residente do País por grupos etários mostra uma tendência de queda da proporção de pessoas abaixo de 30 anos de idade: em 2012 essa faixa constituía 47,7%, e caiu para 42,3% em 2019. Os grupos de pessoas entre 0 e 17 anos totalizavam 24,2%; os grupos entre 18 e 24 anos e entre 25 e 29 anos correspondiam a 10,8% e 7,3% da população residente, respectivamente.

A população acima de 30 anos de idade apresentou crescimento em 2019, atingindo 57,7%, bem superior a 52,4% registrada em 2012. Esse percentual estava assim distribuído: 30 a 39 anos ⇒ 15,8%; 40 a 49 anos ⇒ 13,8%, 50 a 59 anos ⇒ 12,4% e 60 a 64 anos ⇒ 4,9%. As pessoas com 65 anos ou mais representavam 10,8% da população.

Um detalhe curioso: na faixa etária até 24 anos em 2019, os homens totalizavam 17,8%, enquanto as mulheres, 17,2%. Fora isso, a proporção de mulheres era superior a dos homens em todos os grupos de idade a partir dos 25 anos: 34,6% e 30,4%, respectivamente.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012/2019.

A expectativa de vida ao nascer no Brasil era de 45,5 anos em 1940. Ela vem subindo desde então, e chegou a 76,3 anos em 2018. Enquanto a expectativa de vida dos homens é de 72,8 anos, a das mulheres chega a 79,9 anos. São dados das [Tábuas Completas](#) de Mortalidade para 2018, divulgadas pelo IBGE.

A progressiva mudança do perfil demográfico cria uma oportunidade de solucionar o problema mais facilmente, pois a número de crianças e jovens a serem atendidos vem diminuindo, e isso deve ser levado em conta nos planos de educação. Acreditamos também que no futuro as necessidades de educação de adultos para novos conhecimentos e qualificações será crescente. Hoje no Brasil, porém, é preciso manter a atenção focada como foi recomendado na seção 1.2.

1.4.5. A profissão de professor não atrai os melhores recursos humanos

Como último aspecto do pano de fundo, constata-se que a [profissão de professor](#) não atrai os melhores profissionais, e isto é uma pena, pois deveria ser justamente o contrário, a exemplo de países onde a educação é mais valorizada. Além disso, por volta de 30% dos professores na educação básica não tem formação superior.

Recomenda-se que as carreiras de professor e gestor da educação passem por uma profunda reforma, pautada pelos mais exigentes princípios éticos e meritocráticos voltados ao interesse nacional e não ao patrimonialismo corporativista e clientelista.

Acreditamos que sem critérios claros e integrados de formação, recrutamento, seleção, integração, subordinação, avaliação de desempenho, remuneração e premiação, progressão, aposentadoria ou desligamento será impossível mudar os resultados da educação brasileira. O SNE a ser criado deve ter especial atenção a este tópico, valorizando as profissões de educação a fim de poder garantir estes princípios.

1.5. Avaliando o Desempenho da Educação

1.5.1. Resultados PISA

Desde 2000 a OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) vem conduzindo o [PISA](#) (Programme for International Student Assessment) que avalia estudantes de 15 a 16 anos, em diversos países, a cada três anos. Na primeira edição, em 2000, participaram 32 países e o Brasil se posicionou em último lugar: 56% dos estudantes avaliados em Matemática, Leitura e Ciências tiveram um desempenho de “quase analfabetos funcionais”, isto é, sabem ler e escrever, mas possuem dificuldade de explicar o que leram ou de escrever um texto claro com começo meio e fim, à boa distância do penúltimo colocado – o México, com 44%.

O Pisa 2012 – agora com 65 países avaliados – o Brasil se manteve entre os últimos: 57º em Matemática; 54º em Ciências; 58º em Leitura, atrás do Chile, Uruguai, México, Cazaquistão, Turquia, Costa Rica, Emirados Árabes. O Brasil avançou na média das três áreas em 9,2% no comparativo com o Pisa 2000, porém estacionou em relação ao Pisa 2009 em Leitura e Ciências, e incrementou 1,3% em Matemática.

Com esse resultado, a meta estabelecida pelo governo brasileiro de se igualar à média dos países ricos da OCDE, diga-se muito ousada, prevista para 2022, fica para 2030. O Pisa 2015, com 70 países avaliados, posicionou o Brasil em 63º em Ciências, 59º em Leitura e 66º em Matemática. Em Ciências e em Leitura, Portugal, Espanha, Chile, Uruguai e Costa Rica estão à nossa frente e o Peru está poucos pontos abaixo. Em Matemática, todos esses superaram o Brasil e a diferença entre a média do país e a do Chile é de 46 pontos. Comparado à última edição do Pisa, o Brasil estagnou em Ciências e Leitura, e caiu em Matemática. Em Ciências, mais da metade dos estudantes brasileiros está abaixo do nível 2, considerado adequado para exercer a cidadania, pela OCDE. Os resultados do exame realizado em 2015 foram divulgados no último trimestre de 2016. O Brasil continua muito aquém dos países desenvolvidos e atrás de inúmeros outros em desenvolvimento, incluindo diversos da América Latina. Ressalte-se ainda que o país apresentou um recuo nas médias de todas as três áreas analisadas.

Área / Ano	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Matemática	334	356	370	386	391	377
Leitura	396	403	393	412	410	407
Ciências	375	390	390	405	405	401
Média Geral	368	383	384	401	402	395
Enfoque Disciplinar	Leitura	Matemática	Ciências	Leitura	Matemática	Ciências
Países participantes	32	41	57	61	65	70
Colocação brasileira	32º	40º	52º	50º	57º	63º
Total de inscritos	265mil	250mil	513mil	470mil	510mil	540mil
Alunos brasileiros	4.893	4.452	9.295	20.127	18.589	23.141
Escolas brasileiras	250	229	633	950	837	841
Primeiro lugar	Finlândia	Finlândia	Finlândia	China*	China*	Singapura

(*) escolas de Xangai apenas

As [provas a nível nacional](#) são aplicadas normalmente entre maio e agosto a cada três anos pelo INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e enviados para centralização mundial ao OCDE que consolida os dados mundiais normalmente início de dezembro do mesmo ano.

Segue abaixo a tabela de classificação geral, média de Matemática, Ciência e Leitura, de 2018.

1	China (*)	578.7	40	Turkey	462.7
2	Singapore	556.3	41	Ukraine	462.7
3	Macao	542.3	42	Malta	459.0
4	Hong Kong, China	530.7	43	Greece	453.3
5	Estonia	525.3	44	Serbia	442.3
6	Japan	520.0	45	Cyprus	438.0

7	South Korea	519.7	46	Chile	437.7
8	Canada	516.7	47	United Arab Emirates	433.7
9	Taiwan	516.7	48	Malaysia	431.0
10	Finland	516.3	49	Romania	428.0
11	Poland	513.0	50	Bulgaria	426.7
12	Ireland	504.7	51	Moldova	424.3
13	Slovenia	503.7	52	Uruguay	423.7
14	United Kingdom	503.7	53	Brunei	423.0
15	New Zealand	502.7	54	Montenegro	422.0
16	Netherlands	502.3	55	Albania	419.7
17	Sweden	502.3	56	Jordan	416.0
18	Denmark	501.0	57	Mexico	416.0
19	Germany	500.3	58	Costa Rica	414.7
20	Belgium	500.0	59	Qatar	413.3
21	Australia	499.0	60	Thailand	412.7
22	Switzerland	498.0	61	Colombia	405.3
23	Norway	496.7	62	Kazakhstan	402.3
24	Czechia	495.3	63	Azerbaijan	402.3
25	United States	495.0	64	Bosnia and Herzegovina	402.3
26	France	493.7	65	Peru	401.7
27	Portugal	492.0	66	Brazil	400.3
28	Austria	491.0	67	North Macedonia	400.0
29	Latvia	487.3	68	Argentina	395.0
30	Russia	481.7	69	Georgia	387.0
31	Iceland	481.3	70	Saudi Arabia	386.0
32	Lithuania	479.7	71	Indonesia	382.0
33	Hungary	479.3	72	Lebanon	376.7
34	Italy	477.0	73	Morocco	368.0
35	Luxembourg	476.7	74	Panama	365.0
36	Belarus	472.3	75	Kosovo	361.3
37	Croatia	471.7	76	Philippines	350.0
38	Slovakia	469.3	77	Dominican Republic	334.3
39	Israel	465.0			

(*) Includes Beijing, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang

Mais detalhes sobre o PISA, incluindo resultados parciais, de Matemática, Ciência e Leitura separadamente em alguns anos, podem ser encontrados [aqui](#) . O desempenho de [cada estado](#) também foi levantado.

1.5.2. O IDEB

IDEB é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.

O IDEB funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. Para tanto, o Ideb é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do censo escolar, realizado anualmente.

As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – NÚMERO DE ESCOLAS, RESULTADOS DO IDEB 2005 E O ALCANCE DA META 2019 – BRASIL

FAIXAS DE IDEB	NÚMERO DE ESCOLAS QUE POSSUEM IDEB 2005	NÚMERO DE ESCOLAS QUE ALCANÇARAM A META 2019	
		TOTAL	%
Até 3,7	9.241	5.703	61,7
Até 3,7 De 3,8 a 4,9	8.310	4.631	52,5
De 5,0 a 5,9	1.959	903	46,1
6,0 ou mais	143	65	45,5

Veja mais detalhes [aqui](#). Apesar dos avanços alcançados pelo estabelecimento do próprio IDEB em si e na sua evolução, constata-se que eles são insuficientes para a necessidade da nação minimamente acompanhar o desenvolvimento mundial e subir nossa posição no PISA.

Recomenda-se que as metas do IDEB nos Planos Nacionais, Estaduais e Municipais de Educação sejam revistas almejando uma significativa melhoria da nossa posição no PISA, por exemplo, ficar entre os 50 melhores no ciclo de 2027 e entre os 40 melhores em 2030.

1.6. Investimento em Educação

O quadro 6 mostra que o Brasil investe cerca de 6% do seu PIB na educação. Comparado com outros países, isto é bastante significativo; o problema não parece estar no volume mas sim na qualidade do investimento.

Quadro 6 - Investimento em Educação			
PAISES	% PIB	PAISES	% PIB
REINO UNIDO	6,20 %	CHILE	4,80 %
BRASIL	6,00 %	MÉDIA OCDE	4,40 %
EUA	6,00 %	ALEMANHA	4,20 %
COREIA DO SUL	5,40 %	JAPÃO	4,00 %
ARGENTINA	5,30 %	ITÁLIA	3,60 %
MÉXICO	5,30 %	Fonte: Revista Veja 06/mar/2020	

No quadro 7 pode-se ver que, apesar do percentual do PIB investido parecido, quando transformado em USD por aluno /ano, o Brasil acaba ficando abaixo da média da OCDE. A diferença é significativa, embora seja preciso levar em consideração que o poder de compra do USD no Brasil é mais alto, comparado à média da OCDE. Seria necessário examinar os valores com mais detalhes.

Quadro 7 - Gastos com Educação		
PAÍS / BLOCO	% PIB	(USD) Aluno /Ano
BRASIL	6,00 %	\$ 4 000,00
OCDE	5,50 %	\$ 9 000,00

Quanto a remuneração, um professor universitário recebe R\$ 48 hora/aula, em média, e um professor do ensino fundamental recebe R\$ 26 hora/aula. Por outro lado, um aluno universitário custa R\$ 35 mil/ano enquanto um aluno em creche custa entre R\$ 3 e R\$ 6 mil/ano.

Quando detalhamos a alocação desses recursos (quadro 8 abaixo), agrupados por Educação Básica (Creche, Pré Escola, Fundamental I/II e Ensino Médio) e Ensino Superior, notamos que a política educacional não está alinhada com as necessidades prioritárias do País. Com um número quase 6 vezes maior de matrículas na Educação Básica, os recursos destinados respondem apenas por 28%, deixando claro a falta de prioridade na formação básica dos jovens.

Quadro 8 - Alocação de Recursos Brasil - Educação				
Tipo	Engloba	% Número de Alunos	% Recursos Totais	Número de Matrículas - Milhões
Educação Básica	Creche	83%	28%	47,20
	Pré-escola			
	Ensino Fundamental I e II			
	Ensino Médio			
Superior	Graduação	17%	33%	8,65
	Pós Graduação			
Outras Áreas Educação	Todas	0	39%	
Total			100%	55,85
Fonte: Portal da Transparência e Ministério da Educação				

Para agravar a situação de má escolaridade e baixo aprendizado, durante a pandemia de 2020/21 o Brasil foi um dos países com maior tempo de escolas fechadas, e o Ministério da Educação teve o menor orçamento desde 2011, foram R\$ 143,3 bilhões, destes somente 81% (R\$ 116,5 bilhões) foram empenhados e gastos. E quando detalhamos pelos valores gastos com Educação Básica, temos que do orçamento de R\$ 42,8 bilhões, somente foram empenhados e gastos R\$ 32,5 bilhões

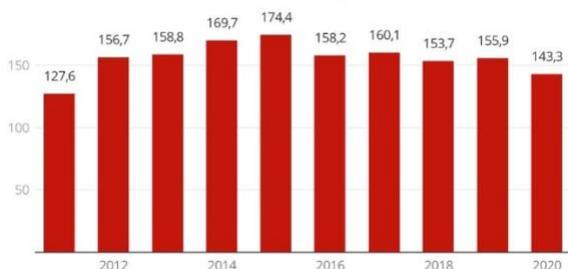
(71% do orçamento) (1). Esta "falsa economia" cobrará um elevado preço desta geração que foi privada da oportunidade de aprendizado no tempo certo. Ver quadro 9 abaixo.

Quadro 9

Evolução do orçamento do Ministério da Educação e da Educação Básica entre 2011 e 2020.

Orçamento do Ministério da Educação (em R\$ bi)

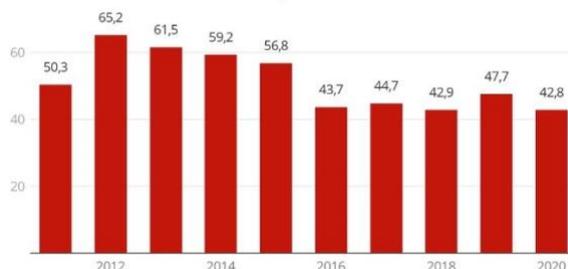
Valor do MEC em 2020 foi o menor desde 2011, aponta relatório.



Fonte: Siafi (Tesouro Nacional)/Todos pela Educação

Orçamento da Educação Básica no MEC (em R\$ bi)

Valor em 2020 foi o menor da década, aponta relatório.



Fonte: Siafi (Tesouro Nacional)/Todos pela Educação

Recomendação: O Sistema Nacional de Educação deve definir os parâmetros de investimento nacional em educação em função do PIB, cascadeando as metas para estados e municípios, e estabelecer critérios de qualidade e contrapartidas de eficácia, eficiência e qualidade do ensino para a liberação dos fundos de educação. O FUNDEB deve ser estabelecido no sistema com uma visão de longo prazo e um robusto aparato de verificações e compensações visando estimular o investimento de qualidade na educação, baseado no CAQi/CAQ, IDEB e PISA, além de contrapartidas em resultados e vinculações de destinação da receita de impostos. Um sistema de vales/vouchers deve ser implementado como uma das opções para o custeio da educação diretamente pelas famílias.

1.7. Outros fatores

Quadro 10 – População de 4 a 17 anos que não frequenta escola

Gráfico 2. População de 4 a 17 anos que não frequenta escola - Brasil - 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019

INEP

Segundo dados do IBGE /INEP, quase 1,5 milhão de crianças e jovens de 4 a 17 anos, em idade de estarem na escola, não o fazem. Pior, boa parte deles entre 14 e 17 anos, fica à mercê do tráfico e do crime organizado, idade em que são recrutados.

Para dar um destino mais digno a mais de um milhão de jovens adolescentes, na faixa de 14 a 17 anos, a opção do ensino profissionalizante poderia ser a solução, uma vez que o ingresso no curso superior não é a opção mais apropriada para a maioria dos adolescentes.

Ainda segundo o INEP, as matrículas em creche (0 a 3 anos) representam 35,6% da faixa etária adequada e o Plano Nacional de Educação (PNE) definiu que o atendimento chegue a 50%, saindo das atuais 3,6 milhões para 5,1 milhões de matrículas. Já na pré-escola (4 a 5 anos) o

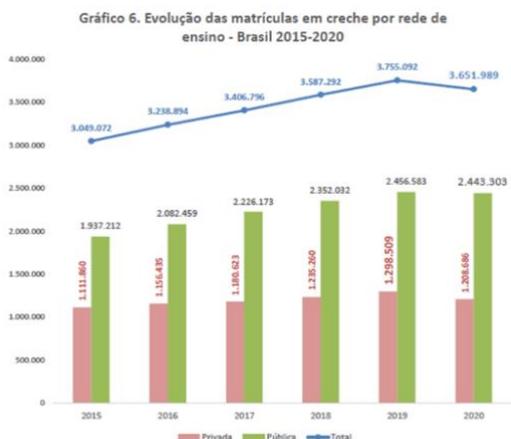
atendimento escolar é de 92,5% com 5,2 milhões matriculados, mas seria desejável que atingíssemos 100% como prevê a Constituição.

Além disso é importante notar que matrículas não significam presença na escola, que por sua vez não representam o efetivo aproveitamento e absorção do conteúdo, e por fim o efetivo término de todo o fluxo educacional até o ensino profissionalizante ou superior.

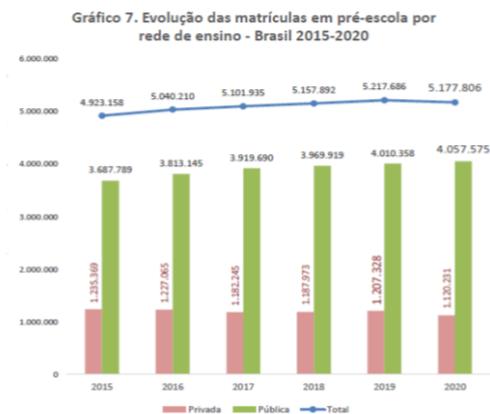
Afinal o objetivo da educação é mais que ensinar, é fazer com que o aluno aprenda e alcance seu máximo potencial na vida.

Ver quadro 11 abaixo.

Quadro 11 – Evolução de matrículas em creche e pré-escola por rede de ensino (2015 /2020)



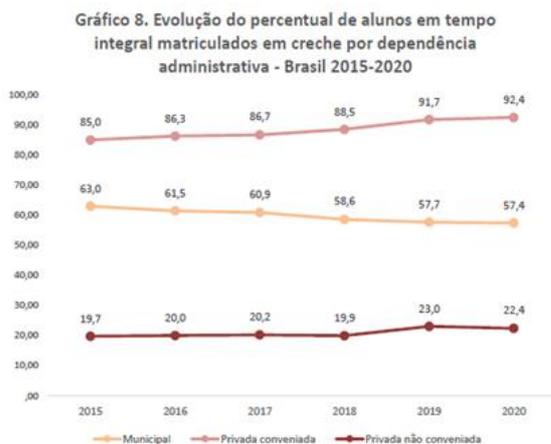
Fonte: Inep/Censo Escolar 2020



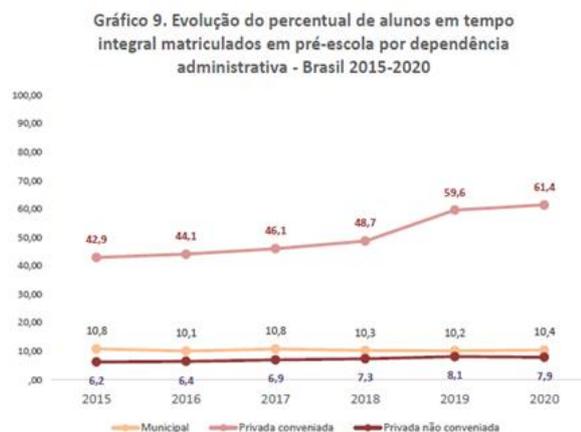
Fonte: Inep/Censo Escolar 2020

Quando falamos em tempo integral, se não fosse pela oferta das escolas privadas conveniadas a situação estaria caótica o que reforça a necessidade de ampliação dessas parcerias. Apesar que mesmo em rede privada na pré-escola não passamos de 61,4%.

Quadro 12



Fonte: Inep/Censo Escolar 2020



INEP

Para concluirmos nosso raciocínio, em 2020 foram contabilizados 2,2 milhões de professores, ou seja, uma média de 12,3 professores por escola, e 161 mil diretores, em 179 mil escolas de

educação básica. Muitas escolas em regiões remotas funcionam precariamente com uma única professora, cuidando de crianças de diferentes idades, todas numa mesma sala. Em outras escolas, não se tem um diretor e algum professor assume este papel, também precariamente. Há muito que melhorar.

Recomendação: À luz do novo Sistema Nacional de Educação, será necessário promover urgentemente as alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e regulamentar o Artigo 23 da Constituição Federal - ou a Lei de Responsabilidade Educacional. O Legislativo, o Ministério Público e os órgãos judiciários ligados ao Estatuto da Criança e do Adolescente devem ser especificamente responsabilizados em fiscalizar e cobrar pelo menos anualmente os resultados dos executivos nacional, estaduais e municipais quanto a execução e os resultados dos planos de educação nas suas respectivas alçadas.

1.8. Por fim fica então a pergunta fundamental: o que fazer?

Segundo “Todos pela Educação”, são sete os temas prioritários para revertermos essa situação da educação básica:

- 1) Governança e gestão
- 2) Financiamento
- 3) Base Nacional Comum Curricular (BNCC)
- 4) Professor
- 5) Primeira infância
- 6) Alfabetização
- 7) Ensino médio

Além disso, destacam-se três mazelas que obstam o sistema público brasileiro em geral, e a educação em particular, que precisam ser constantemente combatidas e controladas:

1) **Patrimonialismo**: prioriza as obras e meios em vez de as pessoas, principalmente o cidadão. Educação é muito mais que construir e manter escolas, ou atender a demandas de políticos, burocratas e professores. É preciso antes de tudo focar e atender o interesse do aluno, da família, da comunidade e da nação.

2) **Corporativismo**: busca constante de privilégios e vantagens pelos mais variados setores e extratos sociais sobre os demais cidadãos, em vez de buscar a liberdade e igualdade de ensejos para todos. A proletarização das profissões ligadas à educação, em torno dos sindicatos, fez perder de vista um importante ministério social, digno de reverência, levando a uma visão egocêntrica, pautada pelo conflito e “luta de classe”, em detrimento da sublime e desejável colaboração e cooperação. Isto prejudica demais as necessidades do aluno, da família, da comunidade e da nação em geral, o que leva à desvalorização do profissional de educação aos olhos da sociedade.

3) **Clientelismo**: o “toma-lá-dá-cá” imediatista nas inter-relações sociais em detrimento do respeito ao contrato, à ética e valores de longo prazo. Em especial o populismo que busca oferecer o que o povo quer de imediato: o pão e circo, deixando o futuro a Deus dar, em vez de dar o que o povo precisa: educação, trabalho e sacrifício hoje, para um futuro melhor.

Encerra-se aqui a Introdução, onde se contextualiza a situação atual e são indicados alguns rumos a tomar.

Referências:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores>

http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/webconferencia/310717_apresentacao_celso.pdf

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/tema11>

<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>

<https://www.observatoriodopne.org.br/>

2. Análises e Recomendações

Analisando-se todo o contexto acima, concluiu-se que três temas são os eixos fundamentais para abordar o problema e reverter a lamentável situação da educação brasileira:

- 1) Desafios da Produtividade e Gestão da Educação
- 2) Aspectos Legislativos
- 3) Envolvimento e participação de alunos, famílias e comunidade

Estes três eixos foram estudados em três subgrupos de trabalho e recomendações foram produzidas, cujos resultados são apresentados a seguir.

2.1. Desafios da Produtividade e Gestão da Educação

Este subgrupo também se encarregou de abordar a questão da descontinuidade administrativa e focou suas atenções na educação básica e educação integral.

A figura 1 mostra o ciclo de gestão que objetiva promover a melhoria contínua nos processos, produtos e serviços, criado pelo Prof. William E. Deming, mas que ele sempre se referia ao PDCA como o “ciclo de Shewhart”, dando os créditos àquele que mais o influenciou neste tema. Deming criou o conceito de qualidade total e implantou com muito sucesso estas ideias no Japão de pós-guerra, contribuindo enormemente para o avanço da qualidade dos produtos japoneses.

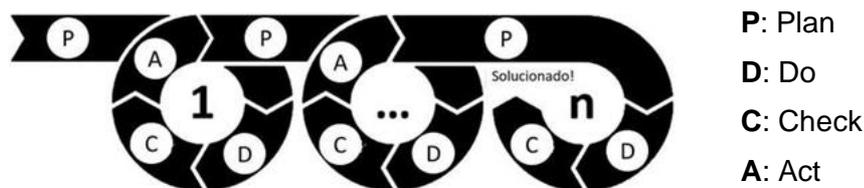


Fig. 1 – Ciclo de Shewhart

O ciclo envolve quatro passos:

- 1) Planejar (*Plan*): definir propósitos, objetivos, metas (simples, mensuráveis, arrojadas, relevantes e com prazos), meios, métodos e recursos.
- 2) Executar (*Do*): engajar os meios e os recursos, seguir os métodos.
- 3) Checar (*Check*): medir o avanço do executado à luz do planejado em termos de prazo e custo.
- 4) Agir (*Act*): avaliar o desempenho, corrigir os desvios, aprender, melhorar continuamente

Observa-se que em geral o estado brasileiro não segue estes princípios tão básicos, em particular, na gestão da educação, que requer um acompanhamento bem próximo, rumo a melhoria contínua e permanente.

Uma evidente falha neste processo é que o Sistema Nacional de Educação (SNE), que deveria ter sido estabelecido antes do PNE pelo Congresso Nacional, seguindo os preceitos do PDCA, não o foi até hoje, apesar das previsões legais existentes. Mais detalhes a esse respeito são tratados na seção 2.2 Aspectos Legislativos.

Por outro lado, parece-nos fundamental o engajamento das universidades federais e estaduais no processo de melhoria da educação básica, ensino médio e profissionalizante. Exemplos de ensino de qualidade são encontrados em [colégios de aplicação](#). Isto poderia avançar através de bolsas dessas universidades aos melhores alunos para estágio ou trabalho, nas escolas da região com baixos resultados no Ideb; contribuindo com trabalhos orientados e focados na solução de problemas daquelas escolas junto aos alunos, capacitando os gestores, etc. Isto não se restringe a estudantes da área de pedagogia, e deve ser estendido às licenciaturas em outras especialidades, bem como os estudantes de psicologia, direito, administração, engenharia, etc. que podem e devem ajudar na melhoria das etapas de educação.

2.1.1. O Plano Nacional de Educação

O [Plano Nacional de Educação](#) (PNE), aprovado pela Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência por dez anos, visa oferecer uma educação de qualidade a toda população brasileira. Estabelece diretrizes para a profissão docente, a implantação de uma gestão democrática e o financiamento do ensino; aborda estratégias para a redução da desigualdade e inclusão de minorias no sistema de educação. É, enfim, recheado de boas intenções, com objetivos e metas louváveis, mas evidentemente não está apresentando os resultados almejados, fruto de falhas na sua concepção e execução.

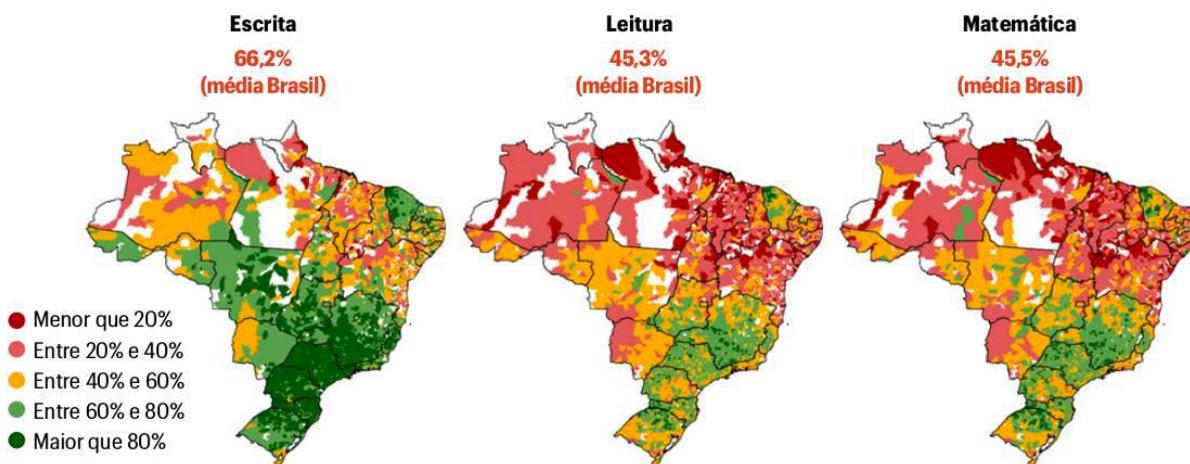
Prevê em seu artigo 8º que as unidades da federação e os municípios devem elaborar seus correspondentes planos – Plano Estadual de Educação (PEE) e Plano Municipal de Educação (PME) – em sintonia com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE. Percebe-se, no entanto, que sua aplicação na prática não condiz com o que está ali preconizado. Com tantas boas intenções, objetivos e metas louváveis estabelecidos em lei, ***por que não conseguimos melhorar a educação no Brasil?*** É a velha pergunta que não se consegue calar.

O artigo 12 desta lei estabelece que em 2023 um novo projeto de lei deverá ser preparado para vigorar no decênio subsequente. Assim, estamos diante de uma oportunidade extraordinária para trabalhar com os candidatos à nova legislatura e induzi-los a produzirem um texto melhor elaborado que permita avanços reais e palpáveis.

Uma análise cuidadosa destes planos e esmiuçando sua implementação na prática, somos levados a concluir que princípios básicos de planejamento e gestão eficazes e eficientes não têm sido adotados. O exame do PNE, dos PEE e PME e os correspondentes Relatórios de Avaliação Anuais revela diversas falhas estratégicas e ausência de boas práticas de gestão. Isto explica em boa parte os sofríveis resultados de todo o processo de fluxo escolar que continua produzindo [analfabetos absolutos](#) a cada ano; ao redor de 11 milhões de pessoas, ou 6,6% da população em 2020. Quanto a [analfabetos funcionais](#) o quadro também é desolador. Estudos indicam que três em cada dez jovens e adultos de 15 a 64 anos no País – 29% do total, ou cerca

de 38 milhões de pessoas – são considerados analfabetos funcionais. E pior, há dez anos a taxa de brasileiros nessa situação está estagnada. Vide figura 6 abaixo:

FIGURA 6 • PORCENTAGEM DE ALUNOS NO NÍVEL SUFICIENTE DE ALFABETIZAÇÃO NA REDE PÚBLICA NO 3º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL (2016)



Fonte: MEC/Inep/Daeb – Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). Elaboração: Todos Pela Educação

A principal falha estratégica é a preocupação excessiva com o final do processo educacional (ensino superior) em relação ao seu início (ensino básico). Se é no final que ficam evidentes os problemas de falta de conhecimento e evasão, isto são consequências de falhas no início do processo, e é lá que se deve concentrar o esforço de solução. Não se constrói nada sem uma fundação firme e nenhum processo produz o melhor resultado sem matéria-prima adequada. Se não construirmos o processo educacional do início para o fim, focado no aluno desde a mais tenra idade, o resultado final será sempre ineficiente – caro, lento, não igualitário – e ineficaz, não propiciando a cada cidadão uma oportunidade justa de alcançar seu máximo potencial.

Assim, a estratégia primordial para um fluxo educacional eficaz e eficiente deve ser a prioridade focada no início, ou seja, na criança de zero a seis anos, quando se desenvolvem suas capacidades neurológicas e sócio cognitivas, e que devem continuar nos anos subsequentes.

É importante também reavaliar a atual repartição de responsabilidades, onde o ensino municipal constrói a base, o estado se responsabiliza pelo ensino médio e profissionalizante, e a federação pelo ensino superior. Levar a educação básica para junto dos interessados, pais e responsáveis dos alunos, e a sociedade brasileira, parece uma boa estratégia, mas é importante que se criem reais condições para que estes atores participem efetivamente do dia a dia da educação das crianças.

Do ponto de vista de gestão, a administração escolar sofre das mazelas típicas da gestão pública: foco excessivo em interesses políticos imediatos, ou dos servidores, tais como estabilidade e aposentadoria, ou ainda nos meios físicos, como obras civis e projetos transitórios, deixando em segundo plano os benefícios para alunos, pais e responsáveis e a comunidade em geral. Exceções há, claro, mas são raras.

Vê-se que hoje o PNE, os PEEs e PME não se alinham aos bons princípios básicos de gestão, a saber:

- Planejar com foco na necessidade da nação como um todo, sem perder de vista as peculiaridades regionais, tendo em mente o desenvolvimento mensurável do estudante, professor e gestor; definindo meios, recursos, métodos e metas, deixando claro quem executa, controla, avalia e corrige.
- Executar com excelência, buscando o melhor possível, e não apenas o estritamente exigido pela lei;

- Avaliar e controlar a execução com frequência periódica, de modo factual, mensurável, independente e objetivo;
- Corrigir os desvios focando a responsabilidade e a melhoria contínua do processo.

Estas falhas ficam muito evidentes quando se examinam várias das metas propostas nos planos de educação:

- Não são explicitadas de modo simples e objetivo, tal que qualquer pessoa entenda, facilitando a execução e medição;
- Não são mensuráveis ou medidas com frequência e precisão adequadas, com metas intermediárias coerentes; afinal, o que não pode ser medido não pode ser gerido;
- Não tem objetivos numéricos coerentes, conexos e arrojados ainda que factíveis, visando a excelência, sinergia e o melhor possível na perspectiva da necessidade do aluno, da família e da sociedade;
- Não são significativas, não tem o maior ou melhor impacto social desejável na perspectiva do cidadão e da sociedade a longo prazo; isto evidencia falha na priorização estratégica;
- Não há responsabilização clara dos gestores e executores, bem como dos avaliadores, e muitas vezes se permite que aqueles que devem alcançar as metas mudem-nas sem o devido controle dos cidadãos;
- Por fim, ainda que as metas estejam estabelecidas com prazos, seu não cumprimento não tem as consequências proporcionais ao dano causado. Os intervalos de avaliação são longos e posteriores aos fatos, impedindo correções oportunas e rápidas de rumo e correta sensibilização dos agentes envolvidos.

O Anexo 2 mostra uma tabela com as 20 metas do PNE, os objetivos a serem cumpridos até 2024, e os resultados alcançados até 2020.

2.1.2. Panorama da Gestão do Ensino Básico

A figura 1 abaixo mostra o número de matrículas nas diversas redes de educação básica no Brasil, incluindo-se aí o nível maternal, fundamental I, fundamental 2 e médio, que perfazem 15 anos de vida escolar.

FIGURA 1 • NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

ETAPA	TOTAL DE MATRÍCULAS NO PAÍS	REDE PRIVADA (% DO TOTAL)	MATRÍCULAS NA REDE PÚBLICA			
			Rede pública (% do total)	Municipais (% da rede pública)	Estaduais (% da rede pública)	Federal (% da rede pública)
EI Creches	3.755.092	1.298.509 (34,6%)	2.456.583 (65,4%)	2.451.704 (99,8%)	3.701 (0,2%)	1.178 (0,0%)
EI Pré-Escolas	5.217.686	1.207.328 (23,1%)	4.010.358 (76,9%)	3.953.633 (98,6%)	55.206 (1,4%)	1.519 (0,0%)
EF Anos Iniciais	15.018.498	2.879.160 (19,2%)	12.139.338 (80,8%)	10.159.653 (83,7%)	1.972.420 (16,2%)	7.265 (0,1%)
EF Anos Finais	11.905.232	1.837.946 (15,4%)	10.067.286 (84,6%)	5.102.012 (50,7%)	4.949.437 (49,2%)	15.837 (0,1%)
Ensino Médio	7.465.891	934.393 (12,5%)	6.531.498 (87,5%)	40.565 (0,6%)	6.266.820 (96,0%)	224.113 (3,4%)
Total	43.362.399	8.157.336 (18,8%)	35.205.063 (81,2%)	21.707.567 (61,7%)	13.247.584 (37,6%)	249.912 (0,7%)

Fonte: Censo Escolar – MEC/Inep. **Elaboração:** Todos Pela Educação

FIGURA 7 • NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR NÍVEL DE PROFICIÊNCIA NO SAEB - ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (REDE PÚBLICA)²⁸

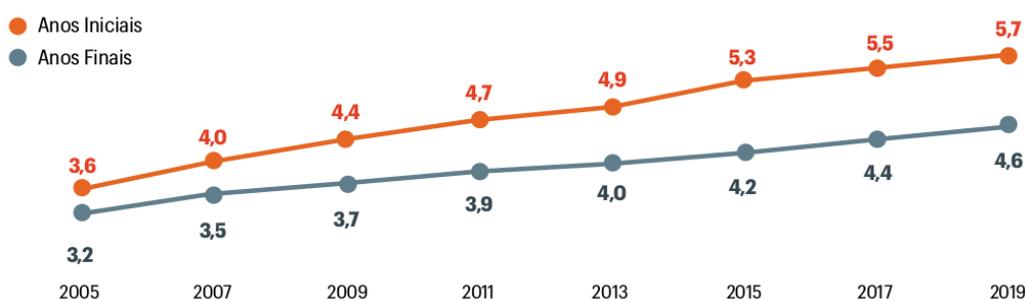
Língua Portuguesa	Níveis de proficiência Pontuação no Saeb	0 e 1	2	3	4	5	6	7	8	9
		0 a 150	150 a 175	175 a 200	200 a 225	225 a 250	250 a 275	275 a 300	300 a 325	Maior ou igual a 325
	2015	11	805	1.530	2.208	659	25	0	0	0
	2019	3	458	1.420	2.131	1.156	65	5	0	0
Matemática	Níveis de proficiência Pontuação no Saeb	0 e 1	2	3	4	5	6	7	8	9 e 10
		0 a 150	150 a 175	175 a 200	200 a 225	225 a 250	250 a 275	275 a 300	300 a 325	Maior ou igual a 325
	2015	0	106	1.496	1.770	1.568	269	27	2	0
	2019	0	65	1.013	1.706	1.828	568	53	5	0

Fonte: MEC/Inep/Daeb - Microdados do Saeb. Elaboração: Todos Pela Educação

²⁸ Esta análise engloba 5.238 Municípios, que são os que possuem notas, em 2015 e 2019, para a rede pública. Reforça-se a importância de as redes públicas de ensino participarem da avaliação nacional, incentivando seus alunos a realizarem as provas do Saeb.

A tabela na figura 7 mostra a evolução do número de municípios no desempenho do SAEB entre 2015 e 2019. Cerca de 94% dos municípios brasileiros foram envolvidos. Não ficou claro se as escolas privadas participaram da avaliação. Notam-se melhorias nos índices, mas ainda aquém do desejável.

FIGURA 9 • EVOLUÇÃO DO IDEB NO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA

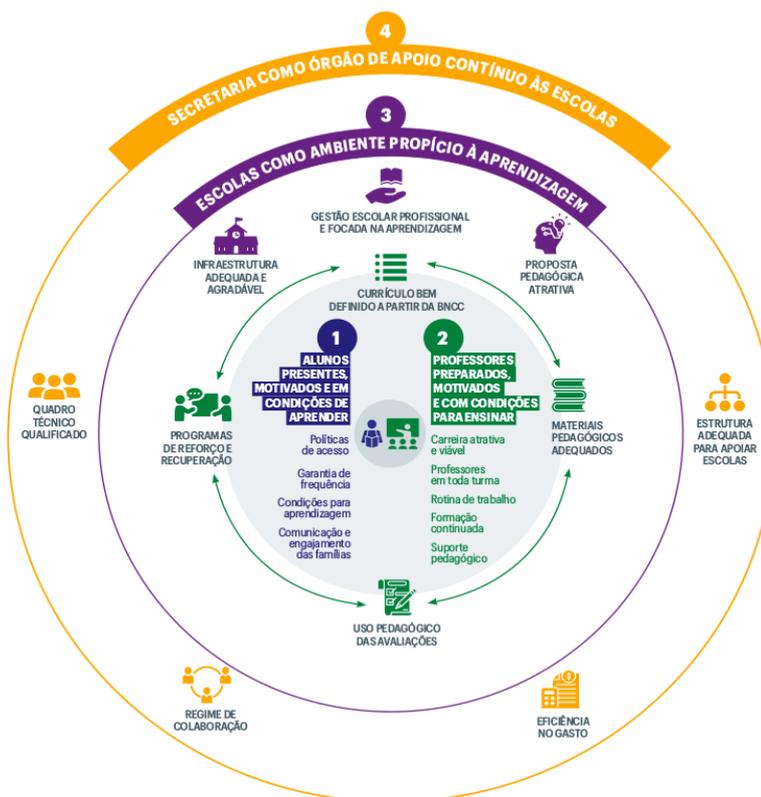


Fonte: MEC/Inep/DEED. Indicadores Educacionais. Elaboração: Todos Pela Educação.

Gestão global para a educação básica

A figura 12 abaixo, elaborado por *Todos pela Educação*, é muito elucidativa pois mostra que a gestão pública é similar à gestão privada – pelo menos na concepção – de modo que existem, sim, diretrizes para boa gestão. Talvez a maior diferença entre o público e privado esteja no círculo maior externo que é a gestão global. A forma de alocar responsabilidades e os meios para realizá-las, bem como a avaliação de desempenho dos dirigentes e consequências em caso de não cumprimento fazem muita diferença.

FIGURA 12 • OS PRINCIPAIS ELEMENTOS DA GESTÃO PÚBLICA EDUCACIONAL E A RELAÇÃO SISTÊMICA ENTRE ELES



Elaboração: Todos Pela Educação

2.1.3. A gestão pedagógica de qualidade como elemento essencial para os avanços na aprendizagem

Os municípios de [Sobral](#) (CE) e [Teresina](#) (PI) são grandes destaques na Educação Básica. Sobral tem o melhor Ideb do País no Ensino Fundamental entre os municípios com mais de 100.000 habitantes (8,4 nos Anos Iniciais e 6,9 nos Anos Finais, em 2019) e Teresina apresenta os melhores resultados entre as capitais (7,3 nos Anos Iniciais e 5,6 nos Anos Finais, em 2019). Ambos, vale ressaltar, possuem renda por habitante menor que a média brasileira.

Por trás desse sucesso está a estruturação de sistemas educacionais que contemplam diversos fatores destacados neste documento, construídos com a continuidade política ao longo dos anos e a partir de uma visão sistêmica com foco nos resultados. No entanto, é preciso dar muito destaque à gestão pedagógica que estas duas cidades – e várias outras do País – vêm conduzindo.

A estruturação de um conjunto de elementos pedagógicos que, de forma muito coerente, articulam-se entre si e apoiam o trabalho de sala de aula está no cerne dos avanços de aprendizagem dos alunos. Currículo bem estruturado e, alinhados a ele, materiais e recursos didáticos de qualidade, formação continuada de professores, avaliações formativas frequentes e bons programas de recuperação da aprendizagem dos alunos formam esse conjunto de peças essenciais para a política educacional. Isso precisa ser o principal foco de uma gestão pública municipal comprometida com resultados, e o atual momento de implementação dos novos currículos a partir da Base Nacional Comum Curricular traz uma imensa janela de oportunidade para que isso se concretize.

Conclui-se que há suficiente clareza de gestão disponível nas escolas públicas, mas há grandes dificuldades de fazê-los valer. Depende muito da prefeitura e sua secretaria de educação. O [caso de Sobral](#) e os [avanços no Ceará](#) são relatados em destaque pelo *World Bank Group*.

Outros casos de sucesso são lembrados: [Coruripe](#) (AL) que vem se destacando tanto em escolas rurais como urbanas, [Londrina](#) (PR) e [São Paulo](#) (SP), cidades muito diferentes, mas que desenharam soluções para reduzir drasticamente a fila de espera por vaga em creche, ampliando o acesso das crianças mais vulneráveis. São exemplos que precisamos examinar com cuidado pois mostram possíveis formas de trabalhar rumo à melhoria da educação, muitas vezes sem muito dinheiro, mas com bastante entusiasmo e dedicação.

A idéia de criar [EFA's](#) – Escola Família Agrícola – em áreas rurais é muito interessante e existe no Brasil desde 1968. Um grupo de voluntários (engenheiros do ITA, turma de 1974) vem apoiando trabalhos em Virgem da Lapa – MG, e já está bem encaminhado, com tudo para dar certo, pois o básico foi resolvido. Havia sérias dificuldades financeiras no início, que comprometiam sua sustentabilidade. Com apoio de tecnologia, conteúdo pedagógico, de baixíssimo custo, usando as [Caixas do Saber](#), além de patrocinar os melhores alunos formados na EFA a colaborar no processo de melhoria. Estas Caixas do Saber nada mais são do que aproveitamento de computadores doados, usados para levar conteúdo pedagógico, jogos educativos, histórias em quadrinho, etc., gravados em disco rígido, com fácil acesso por professores, crianças e adolescentes. Estão hoje presentes em comunidades e escolas remotas cooperando no aprendizado. É mais uma comprovação de que com entusiasmo, gerenciamento cuidadoso e método de trabalho podem-se superar as dificuldades, mesmo sem muito dinheiro.

Outra experiência vivida por um dos co-autores deste documento, como voluntário, é a [Escola Evangélica Betel](#) em Manaus (AM). Foi iniciado em 1998 como escola infantil com o intuito de educar e alfabetizar crianças, sem distinção de credo, raça ou origem social. Com muito trabalho e dedicação, há 15 anos atende crianças desde a creche até o ensino médio, num total de 900 alunos. É uma instituição sem fins lucrativos que se auto sustenta, com módicas mensalidades e doações voluntárias. Boa gerência, treinamento contínuo de professores e funcionários, participação ativa de pais e responsáveis têm sido fundamentais para o sucesso. Uma comprovação de que com gerenciamento bem feito e seriedade é possível ter escolas de qualidade.

Avaliações, ações objetivas e bons exemplos para melhoria da educação brasileira não faltam. Falta arregaçar as mangas e agir. Vamos trabalhar para isso?

2.1.4. Recomendações

2.1.4.1. Estabelecer parcerias entre escolas públicas e escolas privadas.

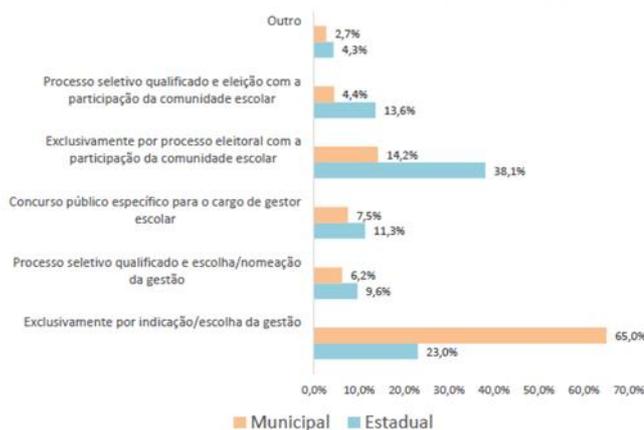
Algumas escolas privadas são subutilizadas porque a mensalidade é impagável para muitos pais. É certo que esses alunos seriam bem-vindos, se tivessem uma bolsa de estudo ou outra forma de ajuda. O estabelecimento de "vouchers" ou "bolsas de estudo" são alternativas que poderiam ser desenvolvidas para ocupar a capacidade das escolas particulares e oferecer oportunidade a alunos em determinadas situações.

O ideal seria o poder público enxergar as escolas particulares como parceiros no objetivo maior, que é a educação, cuja responsabilidade é do Estado. Hoje as escolas privadas, ao ensinar um aluno, subtraem este custo da escola pública, mas não há compensação financeira. Os pais podem descontar do IRPF uma fração do que realmente custa um aluno na rede privada; se bem que os pais com dependentes em escola pública também têm acesso a este benefício. O “voucher” poderia ser fornecido aos pais que teriam a liberdade de usá-lo num estabelecimento de ensino de sua escolha, seja ela pública ou privada.

2.1.4.2. Buscar eliminar indicações e contratações políticas.

Pelos gráficos ao lado, vê-se que 65% dos diretores de escolas municipais são indicações políticas de prefeitos, recaindo quase sempre sobre pessoas alheias ao dia a dia da comunidade diretamente envolvida no processo educativo. Isto precisa ser mudado: dê-se autonomia às escolas para, ouvidos os pais e responsáveis, escolher seus dirigentes e compor sua equipe. A escola antes de tudo exige trabalho cooperativo.

Gráfico 44. Percentual de diretores por forma de acesso ao cargo, segundo a dependência administrativa - Brasil 2020



INEP

2.1.4.3. Zelar para que seus profissionais sejam bem habilitados para exercer suas funções. Perseguir treinamento continuado, realizar reuniões pedagógicas frequentemente, trocar ideias, vestir a camisa da escola.

2.1.3.4. Estabelecer metas de avaliação e fazê-los acontecer. Premiar os mais esforçados e produtivos, por meio de avaliação do rendimento de seus alunos. Participar de avaliações governamentais tais como ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização), IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) e se for possível do PISA (Programme for International Student Assessment) que tem mais objetividade.

2.1.4.5. Reuniões de pais e responsáveis

Os pais precisam se envolver com a educação de seus filhos. Deve-se estabelecer um processo para reuniões periódicas de pais e responsáveis de cada classe, e sua efetiva participação na escola, onde sejam feitas atividades orientando-os sobre o papel da família, a educação em casa, incentivo a tarefas escolares, etc.

2.1.4.6. Gestor escolar (Diretor).

De preferência que tenha feito cursos de gestão escolar, em nível MBA da FGV ou outras instituições, sendo desejável até uma pós graduação em administração.

Deve ter uma área de atuação bem definida para poder atingir as metas de aprendizado e financeira. Poderia ter dois auxiliares: um na área administrativo-financeira e outro em pedagogia. Ambos devem ter graduação condizente com sua especialidade.

A Secretaria de Educação na escola pública ou o Conselho Deliberativo na instituição privada são as autoridades para avaliar o gestor. A fiscalização deve poder fazer recomendações para medidas corretivas, estabelecendo prazos para que sejam implementadas pelo gestor, e ainda impor ações disciplinares caso não sejam cumpridas.

2.1.4.7. Na realidade brasileira, a [progressão continuada](#) é tolerável sob certas circunstâncias. Se por um lado a repetência pode causar traumas indeléveis na criança, fazê-la progredir de série sem que sejam satisfeitas as metas de aprendizagem em cada etapa, acaba se criando

candidatos a analfabetos funcionais. Para melhorar o ambiente, seria necessário treinar os professores e pais para que estejam conscientes do sistema e colaborem para ajudar o aluno, tanto na escola como em casa. É um tema que exige mais aprofundamento. A experiência das Escolas Waldorf deve ser incluída nestes estudos.

2.1.4.8. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), homologado pelo MEC em dezembro de 2017, define os direitos de aprendizagem de todos os alunos do Brasil, mas precisaria incluir adaptações regionais para maior efetividade. Entretanto, já é bastante extensa, o que dificulta estas inclusões. A implementação do período integral seria uma possível alternativa para conciliar estes interesses.

2.1.4.9. Outros temas de interesse:

Transporte escolar

Note-se que no âmbito trabalhista é consagrado e matéria indiscutível que o transporte faz parte da jornada de trabalho e é uma necessidade do trabalhador. O mesmo princípio deveria ser aplicado à educação, notadamente nas faixas iniciais da primeira infância, e neste caso permitir que se inclua a mãe ou responsável no transporte das crianças na ida e volta da escola. O acesso, principalmente nas comunidades mais pobres e remotas, é um aspecto fundamental para oferecer equidade de oportunidades à educação.

Tecnologia e Inovação

Há muita polêmica sobre o uso da tecnologia, notadamente a internet na Educação. É inegável o seu poder de difusão a baixo custo do conhecimento, portanto alavancando fortemente a possibilidade de prover conteúdo a qualquer tempo em qualquer lugar a baixo custo para os mais pobres e excluídos. Há também a maior facilidade de controle e difusão de material educativo certificado. O dilema está justamente em separar os maus conteúdos e controlar a qualidade e a propriedade do conteúdo exposto aos jovens, e não permitir que eles usem os equipamentos principalmente para assuntos irrelevantes ou prejudiciais às idades. É necessário aproveitar todo o potencial da tecnologia com sabedoria, minimizando os riscos e potencializando os benefícios.

Capacitação para “pronto emprego”

A escola deve transcender a mera transmissão de conteúdo, é preciso um forte viés prático, associando o conteúdo aos problemas práticos da vida e à capacitação do aluno ao desempenho de atividade social, artística, produtiva e criativa. O exercício prático e conectado com a realidade do aluno é fundamental para a eficiente e eficaz absorção e aplicação do conteúdo. Neste sentido os currículos e os métodos devem ter flexibilidade para acomodar necessidades e realidades diferentes, por exemplo, da escola urbana e rural.

Controle “on line” de avaliação e frequência de alunos - item de segurança

O uso de tecnologia para as fases de verificação, avaliação e controle são um importante avanço para permitir uniformidade de critérios, contenção de desvios e burlas, e redução do custo do controle (pessoas, papelada) e permitir uma rica fonte de dados confiáveis para análise estatística. Frequência e avaliações são pontos importantes para iniciar a automação da burocracia escolar, permitindo ao educador focar na transmissão do conteúdo e análise e aperfeiçoamento dos resultados.

Há várias entidades que atuam junto ao sistema educacional. Aqui, a principal referência foi Todos pela Educação.

2.2. Aspectos Legislativos da Educação no Brasil

O presente capítulo trata dos aspectos constitucionais e um arcabouço legal abrangente, incluindo o PNE (Plano Nacional de Educação), a atuação do Legislativo e um mapeamento dos políticos mais comprometidos com a educação.

2.2.1 Introdução

A obrigatoriedade e gratuidade da escola pública para o ensino fundamental são previstas na Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96.

O Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 214, deveria ter sido instituído no prazo de dois anos a partir da publicação da Lei 13.005/2014, mas até agora se encontra parado no congresso. [Notícias recentes](#) permitem vislumbrar uma esperança.

A rigor, o SNE deveria preceder o Plano Nacional de Educação (PNE), pois ali se estabeleceriam os métodos e processos ligados ao planejamento, execução, controle e correção do sistema.

Em janeiro de 2001, quando o PNE entrou em vigor, com a Lei 10.172, ocorreu a possibilidade de ampliar a duração do ensino fundamental. Na ocasião, um diagnóstico desta etapa educacional no País detetou um inchaço de matrículas existentes causada pela distorção idade /série, e apontou a possibilidade de estendê-la para nove anos, e esta intenção ficou clara em seus objetivos e metas.

O ensino fundamental é obrigatório e gratuito, conforme previsto na Constituição, sendo dever do Estado sua garantia. Portanto, ao ampliá-lo para nove anos, incluindo as crianças de 6 anos, o poder público não poderia fazê-lo de forma parcial ou facultativa, mas, sim, garantindo o acesso de todos os alunos que se enquadrem nos requisitos, e ainda seria responsabilizado pelo não oferecimento ou por uma oferta irregular.

“Art.208: O dever do Estado com educação será efetivado mediante garantia de (...):

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente”.

Com a sanção da Lei 11.274/06, em fevereiro de 2006, o ensino fundamental de nove anos se tornou obrigatório no País, com matrícula dos alunos aos 6 anos de idade, alterando os artigos 32 e 87 da Lei 9394/96. O art. 32 passou a vigorar com a seguinte redação: *“O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão”.*

Assim, os municípios, e supletivamente os estados e a União, deverão matricular todos os educandos a partir dos seis anos de idade no ensino fundamental (conforme previsto na alteração dada ao art. 87, § 3º, I da Lei 9394/06). Em outras palavras, ficou estabelecida a obrigatoriedade de matricular todas as crianças que completassem seis anos de idade nesse nível de ensino.

Essa medida pode ser considerada extremamente positiva em um país onde a maioria das crianças pequenas não frequenta qualquer instituição de educação formal, e em geral ficam expostas a situações sociais precárias, privadas de estímulos sócio-cognitivos adequados para uma escalada de potencial numa fase crítica do desenvolvimento neurológico (0-6 anos), ou pior, expostas à violência e privações de toda sorte. Assim, o acesso mais cedo à escola pode contribuir significativamente para a igualar as oportunidades sociais e econômicas ao longo da vida dessas crianças.

Como um dever do Estado, a educação infantil tornou-se uma etapa importante da organização nacional sob a égide da educação básica. Com isso, acertadamente, deixou de ser uma ação assistencial. Ela é da responsabilidade prioritária dos municípios, mas do ponto de vista financeiro e técnico, deve ser compartilhada com a União e os estados, de acordo com o art. 30, inciso VI, e o art. 211, § 1º da Constituição.

Entretanto, as análises das associações de municípios, os dados estatísticos e trabalhos de pesquisa acadêmica têm demonstrado que tal partilha financeira não está ocorrendo e o ônus da educação infantil tem ficado apenas com os municípios. Trata-se, assim, de claro recuo de entes

estaduais e União, que estariam obrigados a apoiar financeiramente na oferta desta etapa da educação. Tornou-se uma transferência de ônus sem o devido respaldo, sabendo-se que a lei do Fundo não a contempla com o financiamento subvinculado. Tanto isso é verdade que o próprio Plano Nacional de Educação o reconhece como tal na meta de nº 25 d.

Sendo a educação infantil a base da educação básica, tendo apenas 5 milhões de crianças nessa etapa, estamos longe de um acerto de contas com a democratização dessa forma de educação, especialmente se ela ficar apenas sob a responsabilidade municipal. Se estamos longe ainda de uma expansão nessa etapa, isso não pode significar que os 10% dos recursos que não ficaram subvinculados ao FUNDEF e os 25% dos impostos que não compõem o FUNDEF não devam ser aplicados na educação infantil.

Ao analisar as políticas públicas dessas etapas da educação básica, sente-se a premência de conciliar as políticas formuladas pela União e o que está se passando, de fato, no âmbito dos mais de 5.500 municípios espalhados por 27 estados.

Nesse sentido, é importante considerar que a política educacional é mais ampla do que as iniciativas ou omissões estatais. A educação infantil tem sido motivo de muitas pressões sociais quando se busca ampliar a rede física nas famílias de classes menos favorecidas, pois precisam de apoio maior nesta fase, dado que quase todos os adultos de uma família trabalham e têm longas jornadas longe de casa, e são obrigados a deixar suas crianças mal ou até não assistidas. Isso leva também a aumentar a consciência da importância dessa etapa não só como direito dos pais ao trabalho como também o direito da própria infância como um momento significativo na construção da personalidade.

Valeria a pena debruçar-se também sobre as experiências de municípios que constroem a etapa do ensino fundamental de seus sistemas de ensino a partir dos 6 anos de idade. Isso pode sinalizar caminhos para a meta número dois do ensino fundamental, como bem sinaliza o Plano Nacional de Educação.

O ensino médio é outro momento significativo e complexo da educação básica. É importante focalizar um ponto desta complexidade dentro do ordenamento jurídico. O ensino médio, uma competência dos estados pela LDB, tornou-se explícita e vinculadamente sua atribuição prioritária com a Lei nº 9.424/96, a lei do FUNDEF. A lei assegura o ensino médio como a etapa conclusiva da educação básica, com três anos de duração e com um mínimo de 2.400 horas-aula de 60 minutos. Assim, tornou-se constitucionalmente gratuito e “progressivamente obrigatório” por lei ordinária.

Mas tudo isso tem sido levado adiante de um modo qualitativo. Por isso, o ordenamento legal assinala o padrão de qualidade como princípio do ensino. Sua qualidade envolve, certamente, a incorporação de conhecimentos que se tornam patrimônio da sociedade.

Expressa nos conhecimentos básicos, transmitidos em poucas disciplinas já consensuais e protegidos pelo princípio da obrigatoriedade, é uma herança de que as novas gerações não podem se privar, sob pena de a educação escolar, ao invés de ser um instrumento de igualdade social e de condições para o acesso e permanência na escola, tornar-se fonte de novos privilégios ao se negar as oportunidades de desenvolvimento do potencial humano da tenra infância à adolescência.

Recomendação: Estabelecer o Sistema Nacional de Educação, e em seguida, revisar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei de Responsabilidades da Educação, e os Planos de Educação Nacional, Estaduais e Municipais, e demais leis correlatas.

2.2.2 A Influência do Arcabouço Jurídico no Contexto Escolar e no Processo Ensino /Aprendizagem

A qualidade do ensino supõe a busca do melhor, de elevado padrão de conteúdos acumulados e transmitidos, que sejam significativos face aos desafios da sociedade contemporânea. Exige um

conjunto de conhecimentos e habilidades capazes de possibilitar a todos o acesso a formas de ser e se realizar como participante relevante do mundo, no melhor do seu potencial.

É trágico para uma sociedade não poder contar com o melhor dos seus cidadãos.

Assim, no processo ensino/aprendizagem, como decorrência do direito ao conhecimento dos alunos, cabem deveres aos gestores e educadores.

Da maior importância é o artigo 12 da LDB; ele é o arcabouço mínimo institucional da boa aprendizagem. Assim também os artigos 24 e 34, além de outras orientações dos conselhos de educação.

O artigo 13 da LDB estabelece os deveres do docente, dentre os quais a elaboração conjunta do projeto pedagógico. Daí ser indispensável sua participação no projeto pedagógico da escola onde seu plano de trabalho deve ser cumprido, e que deverá incluir não só a completação dos dias e horas de aula estabelecidos por lei, a transmissão do conteúdo, onde o aprendido é a meta e o ensino é um meio, bem como a recuperação dos estudantes com menor rendimento.

É dever dos gestores e educadores garantir as finalidades do artigo 22 da LDB: *“A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e estudos posteriores”*.

Este texto é baseado e adaptado no estudo: O ARCABOUÇO JURÍDICO NA EDUCAÇÃO da Prof.^a Livia Roberta da Silva Veras e Prof.^a Uriane Moreira. Vide um [vídeo ilustrativo aqui](#).

2.2.3 O Plano Nacional de Educação

O Plano Nacional de Educação (PNE) é a Lei 13.005 em vigor desde 25 de junho de 2014, em atendimento à Constituição Federal de 1988, que confere ao País a obrigação de planejar o futuro de seu ensino, com o objetivo de oferecer uma educação com mais qualidade para toda população brasileira. Os municípios, estados e o Distrito Federal devem aprovar planos específicos locais que levem em conta suas realidades, mas alinhados ao PNE.

No atual PNE foram incluídas dez diretrizes que devem guiar a educação brasileira até 2024 e estabelece vinte metas para a educação que devem ser cumpridas, desde a educação infantil até a pós-graduação. Estabelece também diretrizes para a profissão docente, a implantação de uma gestão democrática e o financiamento do ensino, e aborda estratégias específicas para a redução da desigualdade e inclusão de minorias no sistema de educação.

O PNE e seus desdobramentos estaduais e municipais, apesar de estarem recheados de boas intenções e objetivos e metas louváveis, não têm sido bem conduzidos pois carecem de ações básicas de planejamento e gestão eficazes e eficientes.

Um exame cuidadoso do PNE, dos PEE's e dos PME's e seus respectivos Relatórios de Avaliação Anuais revelam falhas estratégicas e falta de boas práticas de gestão que ajudam a explicar os maus resultados de todo o processo de fluxo escolar, e continua produzindo adultos analfabetos totais todos os anos, em torno de 6% da população, ou funcionalmente analfabetos que atinge mais de 30% de adultos. Estes aspectos de gestão estão expostos em mais detalhes na seção 2.1. Desafios da Produtividade e Gestão da Educação.

2.2.4. Estatuto da Criança e do Adolescente

A Constituição de 1988 abriu espaço para a promulgação da Lei nº 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em julho de 1990. É um marco legal sobre o assunto no País, e reuniu reivindicações em defesa da idéia de que crianças e adolescentes também têm direitos e merecem acesso à cidadania e proteção. Cumpre notar, no entanto, que a Constituição é pródiga em estabelecer direitos mas parca em definir os deveres em contrapartida, esquecendo do princípio que os deveres cumpridos são os fiadores dos direitos.

Em outras palavras, reconhece que crianças e adolescentes são pessoas em formação de sua personalidade, de sua integridade física e moral e que estes aspectos são fundamentais para seu desenvolvimento humano, incluindo seu entendimento de direitos, deveres e papéis na vida no seio da sociedade brasileira.

Para facilitar, o ECA foi dividido em cinco tópicos:

I - Direito à Vida e à Saúde

II – Direito à Liberdade, Respeito e Dignidade

III – Direito à Convivência Familiar e Comunitária

IV – Direito à Educação, Cultura, Esporte e Lazer

V – Direito à Profissionalização e Proteção no Trabalho

Os eixos centrais da lei são a sobrevivência, o desenvolvimento pessoal e social, e a integridade física, moral, psicológica e social do menor.

As políticas prioritárias são a saúde, educação e proteção especial; e são direitos fundamentais que incluem o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer e à profissionalização. A convivência familiar e comunitária, a liberdade, a dignidade e o respeito também são direitos aí garantidos.

2.2.4.1. O direito à educação

A educação, portanto, é uma das políticas prioritárias da lei e é um instrumento que garante as políticas públicas necessárias à infância e à juventude em particular nas situações de risco e vulnerabilidade social.

Segundo o ECA, “a criança e o adolescente têm [direito à educação](#), visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”, e preconiza:

- Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- Direito de ser respeitado por seus educadores;
- Direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- Direito de organização e participação em entidades estudantis, e
- Acesso a escola pública e gratuita próxima de sua residência.

O estatuto também estipula os deveres do Estado para que sejam assegurados os direitos apontados, quais sejam:

- Garantir ensino fundamental, obrigatório e gratuito, incluindo aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- Assegurar progressivamente a extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- Oferecer atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- Oferecer atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- Garantir acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- Ofertar ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;
- Promover atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Vale lembrar que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é um direito público subjetivo, o que quer dizer que, caso o poder público não o garanta ou não o faça de maneira regular, o cidadão tem a possibilidade de exigí-lo judicialmente.

Todos os poderes - executivo, legislativo e judiciário – nos diversos níveis da federação (União, estados e municípios) devem efetivar os direitos e garantias previstos, bem como fiscalizar seu

cumprimento, para o quê devem existir órgãos capacitados e competentes para tal. Para isso, temos hoje: coordenadorias de educação para escolas municipais, diretorias regionais de ensino para escolas estaduais, secretarias de educação (estadual e municipal), defensoria pública, ministério público, poder judiciário, conselhos tutelares, e conselhos de direitos da criança e do adolescente.

Portanto, prefeituras, governos estaduais e governo federal têm como uma de suas funções principais promover a política social básica da educação e são obrigados a oferecer e cuidar de uma rede consistente de ensino. A LDB chegou em 1996 para especificar que à União cabe a função de estabelecer uma política nacional de educação, que aos estados cabe oferecer o ensino fundamental gratuito e priorizar o ensino médio e que aos municípios cabe prover o ensino infantil (creche e pré-escola), priorizando o ensino fundamental.

Cabe ao legislativo estabelecer as leis definindo os planos, metas, meios e recursos, e fiscalizar seu cumprimento, bem como o judiciário julgar e penalizar os desvios. Entretanto, na prática ainda estamos distantes desse ideal e os entes federativos, executivo, legislativo e judiciário estão em falta com suas responsabilidades.

Também voltando à questão das contrapartidas aos direitos, o ECA não estabelece deveres e obrigações dos alunos, o que seria na nossa opinião, guardadas as devidas proporções e capacidades sociais e cognitivas, fundamental para a formação da cidadania desde a escola.

2.2.4.2. Medidas protetivas

O ECA preconiza a aplicação de medidas protetivas sempre que os direitos nele previstos forem ameaçados ou violados. Isso vale tanto para ameaças aos direitos provocados pelo Estado, pela sociedade ou pela própria família. Nesse caso, a atuação da defensoria pública ou ministério público serão essenciais, sem falar nos conselhos tutelares, órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados a zelar pelo cumprimento dos direitos definidos no ECA.

Caso os pais não encontrem vagas nas escolas para os filhos, o conselho tutelar pode ser acionado, solicitando ao serviço público o atendimento da demanda. Da mesma maneira, o conselho pode exigir dos pais a matrícula e a frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino. Ainda não há lei que regulamente a educação domiciliar no Brasil, sendo pois obrigatório o ensino em instituição adequada dos 4 aos 17 anos de idade, compreendendo três etapas: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

A propósito, o ECA também prevê medidas socioeducativas, direcionadas exclusivamente aos adolescentes que tenham praticado atos infracionais e, ainda que o adolescente esteja cumprindo sanção pela prática de alguma infração, seu direito à educação em nada é afetado.

Por fim, uma das obrigações impostas aos gestores escolares é comunicar ao conselho tutelar, sob pena de cometer infração administrativa, casos de maus tratos envolvendo seus alunos, reiteração de faltas injustificadas e evasão escolar e elevados níveis de repetência, após esgotados os recursos escolares de solução pedagógica.

Essa é uma das grandes questões que envolvem o debate sobre o momento adequado do retorno às aulas presenciais. O Brasil foi durante a pandemia um dos “campeões” de afastamento das crianças da escola, pois enquanto a criança e o adolescente estão dentro de sala de aula, em muitos casos estão com melhor apoio psicossocial que em suas casas ou comunidades. Sem escola, muitas vezes não têm com quem ficar, privam-se da merenda escolar, sofrem mais violência doméstica e gravidez precoce.

Outro eixo de promoção do direito à educação consolidado pelo ECA é a família, sendo os pais ou responsáveis compelidos a matricular as crianças e adolescentes nas instituições de ensino e garantir a permanência deles até o final do período compulsório. Alguns programas públicos de distribuição de renda condicionam o benefício à frequência escolar. Mas isto é o mínimo que se faça. Infelizmente a participação da família na escola e da escola na família e comunidade são baixíssimos. As famílias estão isoladas de todo o fluxo educacional: não decidem em qual escola matricular seus filhos, não participam diretamente da elaboração dos currículos, não participam

da gestão, não avaliam a escola, professores e gestores. São tratados como meros “objetos” do serviço público, e não como cidadãos integrantes fundamentais do processo.

O não cumprimento dessas obrigações também pode acarretar sanções de natureza civil e penal. Na esfera cível, responsabilidade em razão do poder familiar e, na penal, sujeição à infração do artigo 2464 do Código Penal, pelo crime de abandono intelectual.

Recomendação: O ECA deverá ser revisto à luz do Sistema Nacional de Educação (SNE), estabelecendo processos claros de fiscalização, controle e responsabilização dos poderes executivo, legislativo e judiciário pelos seus deveres e obrigações. O ECA deve também estabelecer contrapartidas e deveres dos atores sociais, particularmente a família, e as crianças e adolescentes, adequadas às suas capacidades sócio-cognitivas. O ECA também deve promover a autonomia e o respeito aos educadores e às escolas no seu papel educativo, social e disciplinar.

2.2.5. O Sistema Nacional de Educação

O [Sistema Nacional de Educação](#) (SNE), previsto no artigo 214 da Constituição de 1988, deveria ser instituído no prazo de dois anos contados a partir da publicação da Lei 13.005/2014, como manda seu artigo 13. Entretanto, até hoje se encontra parado no congresso.

A Emenda Constitucional 59/2009 trouxe marcos jurídicos avançados, como a obrigatoriedade do ensino para crianças e adolescentes de 4 a 17 anos, o Plano Nacional de Educação (PNE) e a inclusão do Sistema Nacional de Educação (SNE) no texto constitucional.

O PNE alcançou caráter de plano de Estado, cobrindo períodos de dez anos, com vinculação de recursos para sua execução explícita. Um plano decenal previsto na Constituição faria com que planos de governo obrigatoriamente o tomassem como referência, impondo políticas com maior articulação federativa. Além disso, o PNE tornar-se-ia o articulador do SNE, mas paradoxalmente hoje temos um PNE em vigor, sem que o SNE que seria articulado esteja instituído.

A ausência do SNE por todo esse tempo tem causado graves fragilidades na educação no País, como a falta de referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a busca da equidade, e eliminar a descontinuidade de ações, a fragmentação de programas e a falta de articulação entre as esferas de governo. Sem o SNE, as lacunas de acordos federativos vinculantes, seja para a oferta da educação pelo setor público, seja para a regulação do setor privado, vêm causando inequidade, ineficácia e ineficiência de todo o fluxo educacional.

É premente a necessidade de aperfeiçoar a organização da educação nacional para que as políticas sejam mais orgânicas e capazes de assegurar o direito constitucional. Para isso é indispensável avançarmos na instituição do SNE. Buscar consensos em torno de temas estruturantes que atendam as necessidades do País exigirá grande esforço, pois a disputa política considera possíveis diferentes rotas para chegar lá.

O PNE estabeleceu diversas disposições positivas, entretanto, muitas ainda não estão cumpridas integralmente, das quais se destacam:

- Artigo 6º: realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação até o final do decênio em 2024;
- Artigo 7º: criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o DF e os municípios, e instâncias similares em cada estado;
- Artigo 8º: elaboração de planos sub-nacionais consonantes ao PNE no prazo de um ano após sua publicação;
- Artigo 9º: aprovação de leis específicas para os sistemas de ensino, que disciplinem a gestão democrática da educação pública no prazo de dois anos contado de sua publicação;
- Artigo 11: instituição do sistema nacional de avaliação da educação básica;

- Artigo 13: intuição do SNE em lei específica, no prazo de dois anos após a publicação do PNE;
- Estratégias 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3: envio de proposta ao CNE de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental e médio em dois anos, com pactuação interfederativa para sua implantação;
- Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o DF e os municípios, no prazo de um ano de vigência do PNE, a política nacional de formação dos profissionais da educação;
- Estratégia 17.1: constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência do PNE, fórum permanente, com representação da União, dos estados, do DF, dos municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
- Meta 20: ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do PIB do País no quinto ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio;
- Estratégias 20.6 e 20.7: implantação do CAQi dentro de dois anos;
- Estratégia 20.9: regulamentação do artigo 23 da Constituição em dois anos;
- Estratégia 20.10: caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao DF e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;

Em decorrência do disposto no artigo 13 do PNE, também se define que o SNE deve ser instituído, no prazo de dois anos, em lei específica. Entendemos, no entanto, que apenas uma lei não seria suficiente para tal.

Recomendação: o Sistema Nacional de Educação seja implementado por um conjunto articulado de quatro dimensões, levando a uma nova forma de organização da educação nacional:

- Alterações na LDB
- Regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal - ou a Lei de Responsabilidade Educacional;
- Adequação das regras de financiamento e
- Adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais.

2.2.5.1. Alterações na LDB

A educação no Brasil é nacional pois está organizado sob diretrizes e bases que cobrem os sistemas de ensino federal, estaduais, distrital e municipais, e abrigam as redes públicas e privadas que os compõem. Será, portanto, imprescindível uma revisão da LDB à luz do SNE a ser configurado. Deverá ser incluído na LDB um capítulo sobre o SNE, com dispositivos que sejam caracterizados como referenciais nacionais de qualidade para:

- a) uma base nacional comum que oriente a formação e avaliação do docente e os processos de avaliação de aprendizagem;
- b) a estrutura e o funcionamento de estabelecimentos escolares;
- c) a valorização profissional e a avaliação institucional;
- d) a gestão democrática, no seu sentido amplo, incluindo o funcionamento de conselhos, fóruns, instâncias de negociação e as conferências de educação, com a participação de alunos, família /responsáveis, e comunidade.

Um processo interativo de construção da base nacional comum a partir das diretrizes do conselho nacional de educação, coordenado pela União, e efetivo envolvimento dos sistemas de ensino e da sociedade, ajudará a definir um ponto de equilíbrio entre orientações gerais e prescrições detalhadas de conteúdos. Contribuirá efetivamente para que as instituições escolares construam percursos de implantação das diretrizes como base de seu projeto curricular. Ensejará padrões nacionais de qualidade articulados à diversificação curricular levando-se em conta as situações locais específicas, mantendo a unidade na diversidade e reorientando o trabalho das instituições educacionais de cada região.

Neste contexto, a base nacional comum deverá se articular com a política nacional de formação dos profissionais do magistério e o sistema nacional de avaliação da educação básica.

A falta de uma base comum hoje inviabiliza orientações claras e fortes para a composição dos currículos das licenciaturas e também a regulação do setor privado. Para aprimorar a política nacional de formação dos profissionais do magistério (Decreto 6.755/2009) e dos profissionais que não os do magistério (Decreto 7.415/2010) é necessário articular os programas do MEC e construir mecanismos que fortaleçam a colaboração entre os sistemas de ensino, em um conjunto de ações organicamente integradas. Tais ações precisam considerar as competências e estruturas específicas das instituições, sistemas e redes de ensino, e a articulação e colaboração tão necessárias.

O sistema nacional de avaliação previsto no artigo 11 da Lei do PNE exigirá o desenvolvimento de mecanismos permanentes de aprimoramento dos indicadores educacionais, tanto os relativos ao desempenho dos educadores e estudantes quanto os de avaliação institucional. Exemplos de dimensões relevantes a serem consideradas incluem: o perfil do aluno e dos profissionais da educação, capacidade de oferta, infraestrutura e recursos pedagógicos disponíveis, processos de gestão, condições de trabalho etc.

Entende-se que a estrutura e o funcionamento de estabelecimentos educacionais devam ser construídos em conformidade com referenciais de qualidade que orientem a ação colaborativa da União em relação dos estados, DF e municípios, e também dos estados em relação aos municípios. Referenciais combinados de forma sistêmica poderão fazer com que os padrões mínimos de meios, métodos e infraestrutura se concretizem como direitos de cada cidadão ao acessar o serviço público educacional, ou o serviço privado por ele regulado. São elementos que conformarão a identidade nacional, cujos princípios devem necessariamente compor a LDB da educação nacional.

Para a valorização profissional, importante componente deste sistema, é imprescindível prever espaços de diálogo e de negociação, que contribuam para a melhoria da vida profissional pela via da pactuação de deveres, direitos, metas, resultando em diretrizes nacionais de carreira e condições de trabalho que atendam primordialmente a necessidade do aluno e da sociedade.

Diretrizes nacionais de carreira, salários atrativos, condições de trabalho adequadas, processos de formação inicial e continuada e formas criteriosas de seleção e avaliação são requisitos para reconhecer a valorização dos profissionais da educação como parte integrante e articuladora do SNE. Estes aspectos não devem ser tratados de forma fragmentada. Isso não significa, porém, construir uma carreira nacional padrão ou única. Devem ser equilibradas de forma a atrair bons profissionais, e permitam cumprir um piso ou carreira básica única para todo o País para a valorização da profissão. A diversidade de modelos hoje existentes, com grande variação entre o maior e o menor salário, tipos de gratificações variados, regras muito diferentes de promoção, dificultam viabilizar os objetivos da Lei do Piso (11.738/2008).

O SNE deve incorporar o princípio constitucional da gestão democrática, envolvendo os agentes sociais fundamentais: o aluno e a família. Os mecanismos democráticos devem estar presentes em todas as estruturas e relações que se estabelecerem, desde a instituição educativa, com o fortalecimento dos conselhos escolares até o órgão executivo do município, do estado, do DF e da União. Será importante abrir espaços para negociação, participação e controle social: associações, comitês, comissões, conselhos, fóruns, conferências, grupos de trabalho, etc. É importante ressaltar, nesse processo, a garantia de efetiva participação e tomada de decisão a serem incluídos nos marcos da regulamentação dos sistemas de ensino e nos projetos pedagógicos das instituições educacionais, como mecanismos democráticos na gestão.

Com esse princípio, os espaços de normatização, negociação, pactuação, deliberação, consulta, participação, acompanhamento e controle social precisam ser fortalecidos e aperfeiçoados.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão criado por lei, deve deliberar sobre políticas educacionais e questões pedagógicas. Uma Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa (MEC, CONSED, UNDIME), por sua vez, deve pactuar aspectos de gestão e financiamento, condições indispensáveis à qualidade pedagógica almejada. Assim, instalado esse novo espaço de diálogo com alunos, família e comunidade no sistema, será necessário buscar, permanentemente, coesão e harmonia entre as deliberações de uma e outra instâncias. Tal estrutura deve se repetir em cada unidade federativa, com composição bipartite, para atuação nas suas respectivas esferas de competência.

O papel normativo (das diretrizes nacionais), deliberativo (nas funções de avaliação e regulação no âmbito do sistema federal) e consultivo do CNE deve ser reforçado e sua composição deveria combinar capacidades técnicas com representação federativa. Os conselhos estaduais, no mesmo sentido, devem ter o seu papel normativo (diretrizes complementares), deliberativo (com relação aos processos de avaliação e regulação da oferta no âmbito do sistema estadual) e consultivo reforçado. Sua composição igualmente deveria refletir a combinação de capacidades técnicas com a representação mais fiel possível das diversidades regionais existentes no interior de cada Unidade da Federação.

Nesse contexto torna-se importante também reforçar a importância e o papel dos Conselhos Municipais de Educação. Naqueles Municípios que instituírem sistemas próprios, as competências normativa, deliberativa e consultiva no âmbito de seu sistema (funcionamento, credenciamento e credenciamento de instituições, a autorização e reconhecimento de cursos, organização curricular) devem ser bem definidas e combinadas com outras atribuições eventualmente delegadas pelo Sistema Estadual. Nos Municípios integrados ao Sistema Estadual (ou que venham compor um Sistema Único), as prerrogativas previstas na legislação estadual devem ser observadas, cabendo o exercício das competências delegadas pela lei que organiza o Sistema Estadual (ou do Sistema Único).

Visando uma ação municipal mais integrada, em ambos os casos – municípios com ou sem sistema próprio instituído, os Conselhos Municipais de Educação deveriam absorver as competências de acompanhamento e controle social já previstas em lei, como no caso do FUNDEB, da Alimentação e do Transporte Escolar.

Os Fóruns de Educação, previstos em todas as esferas do Sistema, devem ser fortalecidos como espaços qualificados de participação e expressão de alunos e famílias, com papel na organização das conferências e das propostas de planos de educação, monitorando e avaliando sua execução. Sua composição deveria refletir, em qualquer esfera (nacional, estadual ou municipal) ampla participação de representações sociais.

Em síntese, postulamos que o reexame da LDB será fundamental para que se explicita a natureza do SNE, explicitando sua estrutura, a organização e o funcionamento, suas finalidades, princípios e regras gerais.

Porém, tal reexame somente terá sentido se for acompanhado de normas de cooperação federativa vinculantes, por regulamentação do inciso V do artigo 23 da Constituição, e de um conjunto orgânico de regras nacionais para o financiamento, capazes de dar sustentação ao projeto que se desenhou. Em todos os casos é fundamental reforçar os papéis de coordenação política, suplementação e redistribuição da União com relação aos estados e municípios e também dos estados com relação aos seus próprios municípios. Esses princípios darão concretude ao regime de colaboração previsto no artigo 211 da Constituição.

2.2.5.2. Regulamentação do Artigo 23, ou a Lei de Responsabilidade Educacional

Para que os referenciais nacionais de qualidade definidos na LDB sejam garantidos e a organização da educação nacional se dê em regime de colaboração, uma iniciativa deve ser a regulamentação do inciso V do artigo 23 da Constituição. Tal regulamentação, por força do parágrafo único desse artigo, deverá fixar normas em lei complementar para a cooperação entre a União, os estados, o DF e os municípios, para proporcionar os meios de acesso à cultura, à

educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, conforme Emenda Constitucional nº 85, de 2015.

Competência significa, juridicamente, a capacidade de a autoridade possuir certas atribuições, a fim de deliberar a seu respeito. No caso deste dispositivo constitucional, trata-se de estabelecer normas de cooperação federativa capazes de concretizar a execução das competências comuns no serviço educacional, ou seja, capazes de definir claramente as responsabilidades compartilhadas, sobre a oferta educacional e sobre sua qualidade.

A Lei de Responsabilidade Educacional deverá definir responsabilidades, prever as condições para o seu exercício e para o seu acompanhamento e controle, trazendo as normas de cooperação obrigatórias para dar sustentação à nova forma de organização da educação nacional. Tais normas devem ser regras claras de supletividade vinculadas aos referenciais de qualidade, trazendo na sua base o princípio da interdependência e da cooperação.

A possibilidade de avanço neste aspecto está na busca de acordos em torno de regras federativas que possam constituir a base do sistema a ser organizado. Regras que dirijam não apenas os processos de responsabilização – entendida como “quem faz o que”, mas principalmente com quem e em que condições faz, com quais mediações de complementariedade, com quais regramentos e com quais definições de responsáveis pelas deliberações.

Assim, por exemplo, as normas de cooperação federativa devem tornar obrigatório o funcionamento dos conselhos de educação e das instâncias de participação e pactuação, permitindo o funcionamento dos espaços de gestão, de elaboração de normas, de controle social e de proposição de políticas públicas com ampla participação de alunos, família e comunidade. Nesse contexto será indispensável considerar a necessidade de resguardar as capacidades já consolidadas nos diferentes sistemas subnacionais e ao mesmo tempo identificar investimentos necessários para desenvolvê-las nas redes e sistemas em que elas ainda não estão presentes. Trata-se de um complexo desenho para a ação supletiva técnica e financeira, fundamental para que cada ente federativo possa realizar plenamente suas competências.

Em síntese, é importante revermos quais são as atuais instâncias de pactuação federativa definidas em lei ou outro instrumento jurídico.

Alguns exemplos são o comitê estratégico do Plano de Ações Articuladas - PAR, criado pela Lei 12.695/2012 e a comissão intergovernamental do FUNDEB. Caberia rever e fortalecer alguns dos fóruns federativos existentes, desativar os que eventualmente tenham finalidades superpostas e criar novas instâncias de negociação caso se detectem lacunas, como as previstas no Artigo 7º e na estratégia 17.1 do PNE.

Outro aspecto estratégico e indispensável a ser considerado como norma vinculante para o SNE é a efetiva articulação entre os planos nacional, estaduais e municipais de educação. Esse mecanismo, entendido como ação de planejamento decenal articulado, deverá reforçar a concepção de que as metas nacionais se concretizam em cada ponto do país onde está uma pessoa a quem o direito deve ser garantido. Essa concepção deverá evitar a transposição mecânica das metas nacionais para os planos subnacionais, devido a necessidade de considerar as desigualdades regionais. Além disso, embora não sejam planos para redes ou sistemas, e sim para territórios municipais ou estaduais, é importante articular de forma eficaz e eficiente o planejamento educacional decenal a outros instrumentos de planejamento de governos, tais como os planos plurianuais, os planos de ações articuladas (Lei 12.695/2012) e outros mecanismos de financiamento. Tais previsões de obrigatoriedade darão sustentação ao disposto no Artigo 214 da Constituição, concretizando o papel articulador do Plano Nacional de Educação.

2.2.5.3 Adequação das regras de financiamento

A terceira iniciativa dedica-se à adequação das regras do financiamento, para que esteja de acordo com a nova organização da educação nacional.

A ação distributiva da União em matéria educacional se realiza por meio das transferências constitucionais obrigatórias, das transferências das cotas estaduais e municipais do salário educação, das disposições do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT, das compensações financeiras resultantes de desonerações fiscais e de fomento à exportação, da repartição devida a Estados e Municípios de royalties por exploração de recursos naturais definidas em lei. Será necessário rever as normas do FUNDEB.

A forma como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federativos, de modo que todos disponham de capacidade de financiamento compatível com suas responsabilidades, é uma questão central de qualquer regime federativo. O equilíbrio entre responsabilidades e recursos tem solução tão mais complexa quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais (Resende, 2010).

Um equilíbrio desta natureza depende de uma reforma tributária, que pode exigir muito mais tempo para a construção de acordos federativos do que o próprio Sistema Nacional de Educação.

O novo quadro a ser construído deve considerar uma ampliação do aporte de recursos da União que assegure maior equalização e efetividade do piso salarial (Lei 11.738/2008).

Portanto, além do aumento de recursos já previsto na Lei do PNE, para assegurar maior equalização, o Valor Aluno Ano (VAA) deverá vincular-se a referenciais nacionais de qualidade a serem amplamente pactuados, com necessária alteração dos fatores de ponderação por etapas e modalidades da educação básica. O VAA deve refletir o conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ), permitindo uma maior responsabilização dos dirigentes na promoção de padrões nacionais básicos de oferta. Nesse contexto se define também a função supletiva, entendida como um meio pelo qual a União, à vista de uma incapacidade justificada de o ente federado dar conta de um padrão mínimo de qualidade, subsidia, provisoriamente, aquele ente em termos financeiros²². O mesmo se pode dizer do Estado em relação aos Municípios, considerada a real situação de cada qual.

Uma possível complementação financeira da União para a complementação do Piso Salarial Profissional Nacional deverá condicionar-se a um conjunto de regras e contrapartidas dos entes federados, como a comprovação da insuficiência financeira e a demonstração do esforço fiscal, além do atendimento das metas estabelecidas no PNE.

Além destes aspectos, a complementação de salários dos profissionais da educação básica deve articular três aspectos ao longo do tempo: melhoria da gestão do sistema de ensino, plano de carreira e avaliação de desempenho em conformidade com o disposto no PNE e esforço do ente federativo para o aumento de recursos para a educação, como por exemplo a regulamentação da lei dos royalties priorizando essa política pública.

É importante observar que a necessidade de ampliação do aporte da União para a equalização no FUNDEB pode implicar em redução do financiamento de programas e transferências voluntárias. Nesse caso, será importante criar mecanismos para continuamente buscar equilíbrio entre programas focalizados (para a superação de problemas específicos ou localizados) e programas universais, procurando evitar que programas focalizados resultem em privilégios e que programas universais cristalizem as desigualdades.

Nesse aspecto, o Plano de Ações Articuladas (PAR) pode assumir papel central como instrumento de planejamento e pactuação das esferas de governo, permitindo o alcance de resultados não restritos apenas às redes de ensino.

Tais resultados devem concretizar ações articuladas no território, entendido como lugar onde vive o sujeito a quem o direito educacional deve ser garantido. Esse cenário tem como condição o planejamento integrado, referenciado pelo Plano Nacional de Educação e pelos planos subnacionais aprovados em consonância com seus dispositivos.

A vinculação do Valor Aluno Ano (VAA) a referenciais nacionais de qualidade a serem pactuados, cerne da definição do Custo Aluno Qualidade e referencial para ações suplementares do PAR, merecerá uma agenda específica de aprofundamento de aspectos técnicos, financeiros e conceituais.

Recomendação: experiências de sucesso na aplicação de impostos estaduais e municipais em educação através de sistemas de avaliação e incentivo de resultados, como o ICMS Educacional do Estado do Ceará, devem ser incentivadas e estendidas no contexto do Sistema Nacional de Educação.

2.2.5.4. Adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais

As três dinâmicas apresentadas acima deverão resultar no que se pode chamar de descentralização qualificada, marca de um Sistema Nacional de Educação cuja missão é a oferta educacional que equilibra qualidade com equidade, identidade nacional com identidade local. Equações como essas dependem de acordos complexos e contínuos em meio à disputa federativa, sem os quais não será possível assegurar a garantia dos direitos constitucionais.

Não é simples criar acordos sucessivos em torno de referenciais de qualidade que direcionem as normas para a ação distributiva e supletiva que deem sustentação a estes referenciais. Neste campo está o conceito da cooperação, que se diferencia constitucionalmente do conceito de colaboração.

Do ponto de vista semântico, poder-se-ia ponderar que os termos 'colaboração' e 'cooperação' possuem rigorosamente a mesma significação. Porém, do ponto de vista constitucional, há que distinguir o sentido. Tal distinção se dá, essencialmente, pelo lugar constitucional que ocupam: no artigo 23, referindo-se exclusivamente à relação interfederativa, entre os entes federados, alcançando todas as estruturas do Poder Público em sentido restrito, requerendo a regulação das normas de cooperação. Nas disposições em que a colaboração se apresenta, expressamente, a relação se dá entre sistemas de educação, cujas instituições públicas são partes, os entes federados possuem competências prioritárias específicas, organizam suas redes próprias, e a que todas as instituições educacionais privadas (em sua multiplicidade de formas jurídicas admitidas em lei) estão vinculadas. Essa complexa relação entre sistemas de educação, por outro lado, gera formas distintas de relação institucional, ora por convênios, ora por adesão a programas, ora por pactos ou acordos, ora por determinação legal. As variadas formas são pertinentes à enorme diversidade de situações a serem resolvidas em regime de colaboração .

Portanto, entendemos que quando as regras de cooperação estiverem postas com caráter vinculante, restará colocá-las em prática. Para tanto, o caminho constitucional é o Regime de Colaboração, expresso no Artigo 211:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Cf. Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

Neste contexto, normas de cooperação vinculantes orientarão a ação dos entes federativos. Mas para dar conta delas, União, estados, Distrito Federal e municípios precisarão organizar seus sistemas de ensino, de acordo com as novas regras nacionais vigentes.

Um sistema de ensino se organiza por Lei e há um detalhe importante: a Constituição diz como isto deve acontecer. Ao organizarem seus sistemas de ensino, a União (e seu sistema federal), os estados (e seus sistemas estaduais) e municípios (e seus sistemas municipais, caso optem por instituí-los) devem cumprir o preceito constitucional estabelecido no Artigo 211: deverão fazê-lo em Regime de Colaboração. Portanto, nas leis que instituem os sistemas, os entes federativos deverão deixar claro como se relacionarão com os demais entes federativos.

Cada lei estadual deverá deixar clara sua relação com os municípios daquela Unidade da Federação, seja com aqueles que instituíram seu próprio sistema, seja com aqueles que optaram por permanecerem vinculados ao sistema estadual. O Regime de Colaboração, portanto, é a expressão e a forma de organização dos sistemas de ensino por meio de relações de colaboração, garantindo o cumprimento das responsabilidades definidas nas normas de cooperação e nas novas regras de financiamento, todas direcionadas pelos referenciais nacionais de qualidade expressos na LDB.

Portanto, se as normas de cooperação estiverem definidas, todas as leis de sistema (federal, estaduais e municipais) deverão ser consonantes às regras nacionais vinculantes. Em outras palavras: não poderá mais haver maior ou menor disposição de um secretário para realizar ou não realizar determinada ação constitutiva de norma vinculante. Seu sistema de ensino deve estar organizado para isto, com todas as necessárias condições para tal.

Assim, o Regime de Colaboração é um conceito, um princípio, que deverá orientar as leis que instituem os sistemas de ensino nacional, estaduais (obrigatórios) e municipais (facultativos – LDB artigo 10). Para que o sistema nacional se efetive, as leis que o instituirão deverão determinar que os entes federativos, ao organizarem seus próprios sistemas de ensino, o façam por intermédio de leis vinculadas às leis do SNE, sempre prevendo as formas de colaboração necessárias para que os pactos federativos se concretizem na prática. Será por intermédio de formas características de colaboração, em cada Unidade Federativa (estados e DF), incluindo o papel da União, que se garantirá diversidade na unidade do sistema nacional.

Por essa razão entendemos que o regime de colaboração, em si, não precisa ser regulamentado. Ele é o princípio que deve estar presente na organização dos sistemas de ensino, ou seja, nas suas leis instituidoras. Será necessário um grande esforço nacional de organização sistêmica, num trabalho a quatro mãos do Executivo e Legislativo nacionais.

[Fonte: Ministério da Educação Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC , Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino]

2.2.6 Políticos e a Educação

A atuação dos políticos na educação se dá nos três poderes republicanos:

- Executivo: presidente da república, governadores de estado e prefeitos municipais, eleitos, e o ministro da educação e secretários federais, estaduais e municipais, indicados normalmente por critérios mais políticos que técnicos. Eles são os responsáveis em implementar as políticas e metas de educação estabelecidas em lei pelo legislativo.
- Legislativo: câmara dos deputados federais, senado, assembleias legislativas estaduais, câmaras de vereadores municipais, eleitos, com suas comissões temáticas voltadas à educação, compostas por seus membros eleitos, responsáveis por estabelecer os meios e metas educacionais para atender as necessidades presentes e futuras dos cidadãos, e fiscalizar sua execução pelo executivo.
- Judiciário: ainda que, pelo menos ainda, não tenhamos uma justiça educacional, é inegável o impacto da justiça na educação e formação da nossa cultura. Seus membros são responsáveis em julgar a execução das leis e punir os desvios e malfeitos. O respeito (ou falta) às leis, metas, contratos, liberdade, igualdade de oportunidades, e foco no cidadão aluno, família, comunidade e nação em relação a interesses corporativos, patrimoniais ou clientelismo, e principalmente, a falta de cobrança da responsabilidade dos gestores públicos quanto à educação, fecham o ciclo de descaso para com o setor.

Este documento foca estrategicamente o papel dos políticos do Legislativo, particularmente em vista das eleições federais e estaduais, dado o seu caráter de altíssima responsabilidade na elaboração dos grandes eixos institucionais da educação, a Constituição, o SNE, o PNE e seus correlatos estaduais.

Neste sentido as comissões parlamentares dedicadas à educação têm um importante papel em apoiar os parlamentares no desenvolvimento dos projetos de lei de alta qualidade, segundo critérios de prioridade, importância e relevância para a nação a longo prazo.

Os membros que compõem a [Comissão de Educação da Câmara dos Deputados Federais](#) e a [Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal](#) são apresentados em seus respectivos portais

É interessante observar que nas comissões parlamentares de educação há uma diversidade saudável nos matizes políticos dos componentes, entretanto não se vê um corpo técnico de

apoio que dê coerência, ordem e direção de atuação com perenidade e perspectiva de longo prazo que transcenda aos políticos eleitos em cada legislatura.

Um segundo aspecto é a existência de vários cargos vagos. Seria de se esperar que uma comissão que desfrute de prestígio seja muito disputada pelos políticos; e esse não parece ser o caso da educação.

Recomendação: o judiciário via os seus agentes previstos no ECA e os ministérios públicos devem ser explicitamente obrigados na Lei de Responsabilidades da Educação a exigir o cumprimento dos deveres de legislação e fiscalização dos senadores, deputados federais e estaduais e vereadores, instaurando os respectivos inquéritos em prioridade face aos descumprimentos.

2.2.6.1. Políticos de destaque em Educação.

É interessante notar que uma busca rápida na internet sobre “ranking dos políticos em educação” ou “políticos de destaque em educação” não traz resultados relevantes de imediato, isso indica que tais tipos de busca não são frequentes o suficiente para que os temas sejam indexados pelos motores de busca, ou seja, o tema não está no topo da lista de preocupações dos nossos internautas.

O Observatório do Legislativo Brasileiro, que publica *rankings* de políticos por tema, só traz o *ranking* ligado a Educação Superior, Ciência e Tecnologia (2015-2018), espelhando o viés, a nosso ver equivocado, de foco na educação superior.

A ONG Todos Pela Educação, juntamente com a Folha de São Paulo e UOL publicam o Prêmio Congresso em foco. Em 2021 o prêmio Destaque pela Defesa da Educação foi para os seguintes políticos: deputado Professor Israel (PV-DF), que escolhido como o parlamentar que mais se destacou na defesa da educação em 2021. Também foram premiados nessa categoria os deputados Idilvan Alencar (PDT-CE) e Professora Rosa Neide (PT-MT) e os senadores Jean Paul Prates (PT-RN) e Marcelo Castro (MDB-PI).

Recomendação: deve-se dar liberdade e estímulo à criação e apoio às organizações civis dedicadas à fiscalização da atuação política voltada à educação, principalmente as voltadas a fase do zero aos 6 anos de idade.

2.2.6.2. Premiações Públicas e Políticas

O prêmio Darcy Ribeiro, instituído em 1998, teve sua última premiação em 2019; foi entregue pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a pessoas e entidades que se destacaram na busca de um ensino de qualidade no Brasil. Os vencedores são escolhidos pelos integrantes da Comissão de Educação, a partir da indicação dos parlamentares.

Um dos homenageados em 2019 foi o professor Jayse Antônio Ferreira. Bacharel em educação artística e pós-graduado em psicopedagogia, ele foi escolhido como um dos 50 melhores professores do mundo pelo Global Teacher Prize, considerado o Prêmio Nobel da Educação.

O Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) também foi uma das instituições agraciadas na última edição deste prêmio. Representante do fórum, que reúne mais de 35 entidades em apoio à educação, a professora Adércia Hostin considera que o prêmio retrata a luta de trabalhadores e estudantes que buscam, por meio da educação, alcançar lugares de importância.

Fundada há mais de 30 anos, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), associação civil sem fins lucrativos, também foi vencedora desta edição do prêmio Darcy Ribeiro.

É interessante notar quão pouca repercussão estas premiações geram, bem como o viés ideológico e sindicalista dos agraciados.

Fonte: Agência Câmara de Notícias

Recomendação: O prêmio Darcy Ribeiro deve ser estendido à condição de prêmio de Estado, regido por instituição independente, com critérios técnicos alinhados com o Sistema Nacional de Educação, com o devido destaque dentre as ações de propaganda e comunicação do Estado, ao nível de Condecoração Nacional. A instituição gestora deve escolher os agraciados em várias categorias tanto pessoas como instituições, por um método que privilegie desempenho e técnica, amenizando ao máximo a influência política ou ideológica. Também será responsável por capturar e difundir as melhores práticas de educação, auxiliando o executivo, legislativo e judiciário nacionais, estaduais e municipais na busca pela excelência. Modelos de premiação a serem considerados: Prêmio Nobel, Prêmio Deming, Prêmio *Global Teacher*.

2.3. Envolvimento e participação de alunos, famílias e comunidade

Este capítulo trata das questões da valorização da educação na sociedade brasileira, o papel da comunidade, família, aluno, além do professor e gestores, na escola.

A melhoria da qualidade da educação depende mais de pessoas que façam acontecer do que de leis e burocracias. Há, no entanto, casos e situações em que boas leis ajudam. Diversos atores se envolvem no processo educacional, e a figura do gestor surge como um catalisador de esforços. Sua participação e iniciativas neste processo são fundamentais.

2.3.1 Como aumentar a participação das famílias nas escolas

O [Relatório do Todos pela Educação](#) mostra que apenas 12% dos pais se engajam na educação escolar dos filhos.

Recomendações:

- Criar por lei a figura do pai/mãe/responsável Representante Familiar de Classe, em cada classe, com um/a suplente, e de um Conselho Familiar da Escola, congregando todas/os representantes, que deveria ser ouvido pela diretoria em questões da escola, e seria um canal para essa diretoria.
- Especificar, por lei, que as escolas devem promover reuniões de cada classe e seus professores com os pais, pelo menos duas vezes por semestre.

2.3.2 Como aumentar a participação dos alunos

Recomendação:

- Criar por lei a figura do aluno Representante de Classe, em cada classe do ensino médio, e de um Conselho de Representantes de Alunos, apenas com os representantes-alunos de classe. Esse Conselho poderia pedir auxílio do Conselho de Familiares de Classe e/ou em segunda instância, a professores e à direção da escola.
- É fundamental que o Conselho de Alunos Representantes tenha apenas alunos, para que haja independência e os alunos aprenderem a dirigir reuniões, serem representantes etc.

2.3.3 Como desenvolver a sociabilidade e consciência social dos alunos

Recomendações:

- Implementar em cada escola um “Mural da Ajuda”. Nele, um aluno com dificuldades em alguma matéria coloca um bilhete pedindo ajuda sobre um tópico específico, e identifica-se por um número que é dado pelo Coordenador do Mural da Ajuda, que deveria ser um professor. Um outro aluno, que pode ajudar o primeiro e quer fazê-lo, retira o bilhete e

leva ao coordenador, que revela quem é o solicitante e assim o segundo aluno pode começar a ajudar o primeiro. O coordenador deve fazer um *follow-up* para ver se a ajuda está funcionando. Alunos que ajudam outros desenvolvem solidariedade e cooperação.

- Introduzir uma disciplina de Leitura Dramática no ensino médio. A encenação de uma peça, nem que seja por leitura, desenvolve a sensibilidade e a consciência social, além de aumentar a cultura geral dos alunos.
- Incluir na Base Nacional curricular excursões a museus, peças de teatro e concertos de música clássica.
- As escolas devem exigir dos alunos do ensino médio um estágio de pelo menos duas semanas em alguma instituição de assistência social como creches, hospitais, asilos etc. É em contato com a miséria e o sofrimento alheio que o jovem desenvolve compaixão.

2.3.4. Como aumentar a integração entre os pais

Recomendação:

- As escolas devem organizar eventos esportivos, folclóricos e festas abertas à comunidade, por exemplo, São João, Natal e festas cívicas. Elas deveriam ser organizadas pelas famílias, eventualmente com a ajuda de professores e funcionários das escolas. Famílias com dons artísticos poderiam organizar cursos, ensaios, eventos etc.

2.3.5. Como integrar a escola na comunidade - importante pesquisar como tornar a comunidade ativa no sentido de atuar na escola

Recomendações:

- As escolas devem servir para reuniões da comunidade, práticas esportivas etc., obviamente sem interferência nas aulas. Para isso devem haver funcionários presentes durante essas atividades, para cuidarem do patrimônio da escola.
- Os alunos devem participar, como atividade escolar, de hortas comunitárias, lixo reciclável e campanhas de economia de recursos naturais, eventualmente integrando com órgãos da prefeitura.

2.3.6. Oficialização de feiras de ciências para escolas com ensino médio

2.3.7. Oficialização de feiras de artes, artesanato, literatura e música para escolas com ensino fundamental e médio

2.3.8. Cada escola com ensino médio deveria fixar pelo menos um dia de cada mês para palestras de pessoas convidadas

Recomendação:

- Sugestão de temas de palestras: drogas, artes, literatura, ciência, tecnologia, saúde, política, profissões, religiões (o conhecimento das religiões possibilita o incremento da tolerância religiosa), racismo, guerra, direitos humanos etc.

2.3.9. Integração entre as escolas

Recomendação:

- Eventos, feiras e atividades esportivas entre as escolas.

2.3.10. Difusão e aproveitamento de boas práticas entre as escolas

2.3.11. Cada escola deve publicar um Boletim/Jornal Escolar, pelo menos uma vez por semestre

Recomendação:

- O Boletim Escolar deve conter artigos da direção, de professores, de alunos e famílias destes, bem como detalhes da escola, como gestão, planos e conquistas, eventualmente tornando o orçamento transparente, visando inclusive a comunidade ao redor da escola. Eventualmente, o conteúdo do Boletim poderia ficar a cargo das famílias. Poderia conter descrição de práticas da escola que deram bons resultados, bem como histórias das

carreiras de ex-alunos. O Boletim pode ser implementado como um site de internet e/ou app de celular.

Anexo 1

Os Gastos com Educação

Um aluno no ensino superior custa 10 crianças na creche, afirma ministro

A [Gazeta do Povo](#) publicou:

Na última terça-feira (30/04/2019), o ministro da Educação, Abraham Weintraub, se manifestou, no Twitter, em defesa da descentralização, ou corte, de verbas destinadas às universidades públicas do país – anúncio que gerou a revolta de sindicatos, educadores e estudantes. Em vídeo, Weintraub explica que "um aluno de graduação custa R\$ 30 mil" ao ano, enquanto uma criança em uma creche custa ao governo R\$ 3 mil.

A ação, afirma ele, significa o cumprimento da "clara e explícita" promessa do governo de priorizar a Educação Básica. E, agora que "está apresentando seu plano de gestão", "criou-se uma polêmica enorme", afirma o ministro. "Para cada aluno que eu coloco na faculdade, eu poderia trazer 10 crianças para uma creche".

"No programa de governo que elegeu Jair Bolsonaro (PSL), estava muito claro, estava explícito, que a nossa prioridade era Educação Básica, pré-escola. Agora, criou-se uma polêmica enorme porque a gente está apresentando nosso plano de governo", disse Weintraub. O responsável pelo MEC ainda explica que a questão "não é interromper os cursos de graduação", mas redirecionar os investimentos da pasta.

O Ensino Básico recebe um terço dos recursos do Ensino Superior

De fato, a fala do ministro está certa. Um estudo divulgado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2017, revela, por exemplo, que o Brasil investe cerca de US\$ 3,8 mil ao ano em alunos da Educação Básica, mas os estudantes do Ensino Superior recebem US\$ 11,7 mil de investimento – valor próximo ao praticado em Portugal e Espanha.

Os dados mostram que o país investe no Ensino Superior da mesma forma que países de primeiro mundo, mas quando se trata do Ensino Básico, o valor de recursos investidos cai significativamente.

Com seis vezes mais alunos, Ensino Básico recebe um terço dos recursos do Ensino Superior

Em um outro artigo, a mesma [Gazeta do Povo](#) escreveu:

Enquanto um universitário brasileiro custa ao governo R\$ 41,5 mil por ano, o valor investido na formação de estudantes da educação básica no mesmo período é de apenas R\$ 13,4 mil.

O Brasil tem 49 milhões de alunos matriculados em 186 mil escolas de Educação Básica – definição que engloba os ensinos infantil, fundamental e médio. Para cada estudante, o país investe cerca de US\$ 3,8 mil ao ano – o equivalente a R\$ 13,4 mil. Os dados são do estudo "Um Olhar sobre a Educação", divulgado em 2017 pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Entre os países-membro do grupo (posto que o Brasil passou a pleitear no ano passado) estão as nações mais ricas do planeta, como Estados Unidos, Alemanha e Japão. Entre estes, o investimento médio por aluno é de US\$ 8,7 mil – mais que o dobro do que se gasta em solo brasileiro.

Se por um lado os aportes nacionais na educação básica estão longe do orçamento médio dos países de primeiro mundo, o assunto muda de figura em relação ao ensino superior.

Ao comparar os sistemas de 45 países, a OCDE concluiu que a média de investimento para cada um dos 8 milhões de universitários existentes no Brasil é de US\$ 11,7 mil (em torno de R\$ 41,5 mil). O valor é próximo do praticado, por exemplo, em Portugal e na Espanha, de US\$ 11,8 mil e US\$ 12,5 mil, respectivamente.

Ou seja: com um sexto dos alunos, o Ensino Superior brasileiro recebe três vezes mais aportes do que a educação básica. “Associando um ao outro, pode parecer que o Ensino Superior ganha muito dinheiro”, afirma Luciana Marques, professora do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Segundo ela, no entanto, o problema não é esse, mas sim o baixo nível de investimentos em educação básica.

Tamanha escassez de recursos costuma ser apontada como uma das razões históricas para o atraso educacional no Brasil. No último Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa, na sigla em inglês), por exemplo, o país ficou na 63ª posição entre as 70 nações analisadas. Os dados também mostram que 22% dos jovens de 15 a 17 anos estão fora da escola. Como consequência, parte deles acaba ingressando em outra estatística: dois terços dos estudantes brasileiros completam o ensino médio tardiamente, entre 25 e 34 anos. Na mesma faixa etária, apenas 17% conquistam o diploma universitário.

A crise econômica dos últimos anos agravou a educação brasileira. Impactado pela queda na arrecadação, o governo federal enxugou as verbas repassadas ao Ministério da Educação. No total, o valor caiu para R\$ 84,04 bilhões em 2017, ante os R\$ 84,19 bilhões no ano anterior, de acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Vista assim, a queda nominal parece baixíssima, de apenas 0,2%. Quando se leva em conta a inflação acumulada, a queda real é de 3,5%.

Além disso, ao aprovar o orçamento para 2018, em janeiro, o presidente Michel Temer vetou uma verba complementar de R\$ 1,5 bilhão ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Principal sistema de financiamento da educação fundamental e média pública no Brasil, o Fundeb é composto por uma parte das receitas dos impostos estaduais e municipais, somado a uma complementação da União – cujo valor atual gira em torno de R\$ 14 bilhões.

Além de subsidiar 11 estados que não alcançam com a própria arrecadação o valor necessário para manutenção do sistema de ensino, o Fundeb está isento do regime que limitou os repasses federais. Mas há limite de vigência: 2020.

“De que adianta estar fora do teto dos gastos se, enquanto está em vigor, o Fundeb não consegue injeção de recursos?”, questiona Andressa Pellanda, coordenadora de políticas educacionais da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE).

A CNDE é uma rede de organizações dedicadas a promover a qualidade do ensino no país. Em 2010, o grupo criou o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), que estipula, por aluno, um patamar de receita anual para o padrão mínimo de qualidade. Há também o CAQ, que calcula um padrão de qualidade mais elevado, próximo ao praticado nos países-membros da OCDE.

Ambos estão previstos no Plano Nacional de Educação (PNE), sistema que em 2014 determinou as metas, diretrizes e estratégias para a política educacional dos dez anos seguintes. Ao todo, o PNE é composto por 20 metas, 254 estratégias associadas e 14 artigos que sugerem o que Brasil deve fazer até 2024. Entretanto, pouca coisa avançou desde que entrou em vigor.

“Apenas seis dos 30 dispositivos relacionados à Educação Básica que deveriam ter sido cumpridos até o ano de 2017 foram realizados total ou parcialmente”, afirma o Observatório do PNE. O CAQi está entre os itens não cumpridos.

Em vez de esperar pela boa vontade do poder público, imerso na escassez de recursos, a professora Viviane Rosa Bennert recorreu à comunidade. Em 2015, quando assumiu a direção da Escola de Ensino Fundamental Mont' Alverne, em Ituporanga (SC), sua primeira medida foi reunir alunos, pais e professores em um grande conselho com o objetivo de somar forças e melhorar a aprendizagem e a infraestrutura da instituição.

“Não era nosso desejo retirar essa função do Estado, mas se não fizéssemos algo ninguém faria”, conta a diretora.

O conselho mudou o status de estudantes e familiares. Em vez de meros consumidores, eles se tornaram parte do processo de ensino. Os pais passaram a auxiliar o planejamento das atividades e empenharam-se em reforçar os estudos em casa. Alguns deles, inclusive,

uniram-se ao corpo docente para criar espaços de leitura, consertar a rede elétrica e até mesmo costurar materiais.

O resultado? Além de proporcionar maior crescimento social e desempenho intelectual aos alunos, a escola Mont'Alverne ganhou em 2017 o Prêmio Gestão Escolar, iniciativa do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) que reconhece boas práticas de equipes gestoras de escolas públicas brasileiras. “Ser reconhecida nacionalmente entre mais de 4 mil escolas só mostra que estamos no caminho certo”, afirma Viviane.

Para a professora Luciana Marques, da UFPE, políticas de gestão integradas como as da Mont'Alverne estão entre as ações fundamentais para o avanço educacional. “Mas elas, por si só, não são suficientes”, ressalva. Para a educadora, a priorização do ensino básico precisa começar pela valorização profissional, com formação adequada, carga horária de trabalho melhor e salários mais competitivos.

Hoje, conforme levantamento da consultoria Idados, a média salarial do professor universitário de ensino público é de R\$ 48,25 por hora/aula. Nos ensinos fundamental e médio, os valores caem quase à metade, estimados em R\$ 26,09 e R\$ 26,36, respectivamente. “É por esse tipo de situação que, em vez de escolher uma carreira no ensino básico, o profissional mais qualificado vai se voltar à pesquisa, transferir-se para o ensino superior ou até mesmo mudar de profissão”, diz Luciana.

CAQi/CAQ

O CAQi é um mecanismo criado pela [Campanha Nacional pelo Direito à Educação](#); traduz em valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano, em cada etapa e modalidade da educação básica pública, para garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade do ensino. O CAQ representa o esforço do Brasil em se aproximar dos países mais desenvolvidos do mundo em termos educacionais.

Foram incluídos em quatro das doze estratégias da Meta 20 do novo PNE (Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014), que trata do financiamento da educação.

O CAQi e o CAQ estão inseridos no contexto maior de discussão sobre qualidade na educação em nosso País e sobre o pacto federativo.

Os resultados do SimCAQ decorrem dos parâmetros de qualidade (PQR) propostos pela equipe do projeto. Desse modo, não são decisões do governo federal, dos governos estaduais ou municipais. Por consequência, não vinculam responsabilidade de repasses de recursos financeiros por parte dos entes federativos.

Apesar de sua evidente relevância como ferramenta de planejamento e acompanhamento de execução, o CAQi/CAQ não tem sido usado com a abrangência e seriedade necessários, e os resultados apurados reforçam a tese de má gestão dos recursos destinados à educação.

Valores do CAQ para BRASIL / 2019 e mais detalhes são encontrados neste [link](#).

Fonte:

[Campanha Nacional pelo Direito à Educação](#)

Telefone: +55 11 3159-1243 | comunicacao@campanhaeducacao.org.br

Alameda Santos, 32 conjunto 12 - Paraíso - CEP: 04003-040 - São Paulo/SP - Brasil

Anexo 2

Metas e objetivos do PNE

Metas e objetivos do PNE

Meta	Objetivo	Resultado
1. Educação Infantil	1.1. Todas as crianças de 4 a 5 anos na pré-escola até 2016	Não atingido
	1.2. Atender 50% dos menores de 3 anos e 11 meses com creches até 2024	37% em 2019
2. Educação Fundamental	2.1. Todas as crianças de 6 a 14 anos na escola até 2024	98% em 2020
	2.2. 95% das crianças concluem o fundamental até os 16 anos	82,4% em 2020
3. Educação Média	3.1. Todos os jovens de 15 a 17 anos matriculados na escola até 2016	Não atingido
	3.2. 85% dos jovens de 15 a 17 anos no ensino médio até 2024	Sem resultados disponíveis
4. Educação Especial e Inclusiva	4.1. Oferecer vagas a todas crianças de 4 a 17 anos com deficiências ou altas habilidades em ensino especializado de preferência em escolas comuns.	Sem resultados disponíveis
	4.2. Garantir ensino inclusivo com salas multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados públicos ou conveniados.	Sem resultados disponíveis
5. Alfabetização	5.1. Alfabetizar todas as crianças até o 3º ano até 2024	45,3% em 2016
	5.2. Alfabetizar funcionalmente todas as crianças até o 3º ano até 2024	66,1% das alfabetizadas em 2016 (29,9% do total)
	5.3. Ensino adequado de matemática até o 3º ano para todas as crianças até 2024.	45,5% das alfabetizadas em 2016 (20,6% do total)
6. Educação Integral	6.1. 50% das escolas com jornada mínima de 7 horas até 2024	29,5% em 2020
	6.2. 25% dos alunos da Educação Básica em jornada mínima de 7 horas até 2024.	12,9% em 2020
7. Aprendizado na Idade Certa	7.1. IDEB médio de 5,5 na avaliação do 5º ano fundamental em 2017	Não atingido no prazo, 5.9 em 2019.

Meta	Objetivo	Resultado
	7.2. IDEB médio de 5.0 no 9º ano fundamental em 2017	Não atingido, 4.9 em 2019
	7.3 IDEB médio de 5.0 no final do Ensino Médio em 2017	Não atingido, 4.2 em 2019
8. Escolaridade média	8.1. 12 anos entre 18 e 29 anos nas áreas rurais até 2024	10,2 em 2020
	8.2. 12 anos entre 18 e 29 anos no nordeste até 2024	11,1 em 2020
	8.3. Escolaridade média mínima de 12 anos entre 18 e 29 anos para os 25% mais pobres	10,8 anos em 2020
	8.4. Igualar a escolaridade média dos negros e não negros	11,4 anos em 2020
9. Alfabetização Funcional	9.1. Até 2015 93,5% da população alfabetizada e 100% até 2024.	94,2% em 2020.
	9.2. Reduzir o analfabetismo funcional para 13,5% da população acima de 15 anos.	29% em 2018
10. Educação Profissionalizante de Jovens e Adultos	10.1. Dar oportunidade de ensino profissionalizante a 25% dos jovens no ensino fundamental até 2024.	0,5% em 2020
	10.2. Dar oportunidade de ensino profissionalizante a 25% dos jovens e adultos no nível médio até 2024.	3,6% em 2020
11. Ensino Profissional	11.1. Alcançar 5.224.584 matrículas em educação profissionalizante média até 2024.	1.901.477 em 2020
	11.2. Ofertar 50% das vagas em rede pública até 2024.	19,6% em 2020
12. Ensino Superior	12.1. Taxa bruta de matrículas de 18 a 25 anos de 50% até 2024.	48,6% em 2020
	12.2. Taxa líquida de matrículas de 18 a 25 anos de 33% até 2024.	23,8% em 2020
	12.3. 40% das novas matrículas em faculdades públicas de qualidade até 2024.	Sem resultados disponíveis
13. Titulação dos Professores do Ensino Superior	13.1. 75% com mestrado ou doutorado até 2024.	83,4% em 2019
	13.2. 35% com doutorado até 2024.	45,6% em 2019

Meta	Objetivo	Resultado
14. Professores com Pós Graduação	14.1. 60 mil professores titulares com mestrado até 2024.	68.877 em 2019
	14.2. 25 mil professores titulares com doutorado até 2024.	24.290 em 2019
15. Formação de Professores (Geral)	15.1. Criar até 2015 a Política Nacional de Formação de Profissionais de Educação.	Não atingido
	15.2. Garantir até 2024 que todos professores da Educação Básica tenham formação superior em licenciatura na matéria que lecionam.	Sem resultados disponíveis
16. Formação Continuada e Pós Graduação de Professores (Geral)	16.1. Até 2024 50% dos professores da Educação Básica com pós graduação.	49,6% em 2020
	16.2. Garantir acesso a formação continuada a todos os professores da Educação Básica até 2024.	39,55 em 2020
17. Valorização do Professor	17.1. Igualar o salário médio dos professores aos dos profissionais de mesmo nível educacional.	78,5% em 2020
18. Plano de Carreira do Docente	18.1 Até 2016 criar Planos de Carreira para todos os docentes de todos os níveis de educação respeitando os pisos constitucionais.	Não atingido
19. Gestão Democrática	19.1 Até 2016 garantir a participação de profissionais de educação e comunidade no projeto político pedagógico e na gestão de todas as instituições de ensino e a nomeação de diretores por critérios técnicos e com consulta pública às comunidades.	Não atingido
20. Financiamento da Educação	20.1. Aumentar a participação do orçamento de educação para 7% do PIB em 2019 e 10% em 2024.	Não atingido; 6% em 2020.

Anexo 3

Colaboração entre Família e Escola

Pela divulgação do livro PROFESSOR NÃO É EDUCADOR iniciada em fins de 2011, com a observação de fatos ocorridos no ambiente que nos cerca e por leituras diversas, torna-se notório que muita gente está preocupada com os seguintes problemas: quais são as responsabilidades da Família e da Escola na Educação e na Instrução dos alunos? Até que ponto podem a Escola e a Família colaborar na instrução e na educação dos alunos?

De um lado, há professores reclamando porque os pais estão terceirizando a educação dos filhos, exigindo que professores e diretores gastem muito tempo “educando” alunos. De outro, há professores exagerando na cobrança dos pais, para que estes participem mais do processo de ensino – ensinar a ler, acompanhar o fazer das tarefas de casa, etc. E o resultado é bem conhecido: analfabetos funcionais - pessoa que lê e não entende o que leu - e pessoas mal-educadas, por todos os lados.

Façamos, a seguir, uma distribuição de responsabilidades entre escola e família.

1 – Educação, isto é, valores morais (honestidade, respeito, cooperação, religiosidade, etc) é responsabilidade da família. Nesta área os professores podem colaborar com a família, fazendo com que alguns destes valores sejam reforçados pelo ambiente escolar. Ao exigirem respeito e disciplina, por exemplo, estarão colaborando na fixação destes valores – até porque, sem isto, não pode uma escola funcionar bem.

2 – Instrução – promoção de conhecimentos e de habilidades – é responsabilidade da escola. Os pais podem colaborar para que os filhos, após participarem da aula, estudem as matérias do dia (conforme recomenda o Professor Pier). Pais que leem em casa, incentivam os filhos a adquirir o hábito da leitura.

Tratando de responsabilidade, é possível analisar e cobrar com mais clareza, para que cada uma das duas partes cumpra essa obrigação. Já quanto à colaboração, a questão deve ser tratada com muita prudência, pois não seria justo – nem possível – exigir de todos igualmente.

A clara compreensão destes conceitos – especialmente pelos profissionais do ensino – permite-lhes agir com tranquilidade e segurança, quando é preciso tratar, com pais e alunos, questões ligadas à disciplina. Assunto nunca fácil de tratar, posto que nem toda a comunidade escolar entende que a disciplina deve ser exigida pelos professores, mas imposta pelos diretores.

Influenciar os alunos para que estudem melhor e adquiram o hábito da leitura é responsabilidade da escola, mas deve ser feito todo o esforço possível na conquista dos pais para colaborar nesta difícil tarefa. Levar um aluno a se tornar estudante (como diz, o Prof. Pier), isto é, a se tornar autodidata, é tarefa em que todos se devem envolver, uns como responsáveis, outros como colaboradores.

Autor: Edésio Reichert (em puggina.org)

Lista dos participantes do grupo GRITA! TT Educação, indicando o ano de formatura no ITA:

Alexandre Baulé T83

Carlos Roberto Teixeira Netto T74

Francisco Medeiros T75

Leendert Oranje T65

Luis Washington M. Fonseca T65

Mauro Roberto Black Taschner T66

Oscar Akio Nawa T65

Roberto Heinrich T70

Valdemar Waingort Setzer T63