

Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: Próximos Passos

Sumário executivo

Os resultados de 2009 do PISA, o teste da OCDE que mede o nível de aprendizagem de estudantes de ensino médio em mais de 65 países, confirmam o progresso notável do Brasil no aumento do desempenho educacional durante a década passada. O aumento de 52 pontos em matemática desde 2000 implica que os estudantes ganharam um ano letivo completo de domínio matemático durante a década, e o aumento geral de pontuações do Brasil – de 368 a 401 – é o terceiro maior já registrado pela OCDE. Os resultados de 2009 do Brasil ainda estão abaixo da média de países da OCDE e de países orientais e, portanto, não são motivos para condescendência. Mas, poucos países têm conseguido avanços tão rápidos e sustentados.

Como o Brasil conseguiu se transformar de um dos países de renda média com o sistema educacional de pior desempenho para um dos países com as mais altas e sustentadas melhorias não apenas em termos de aprendizagem, mas, também no que diz respeito à cobertura do ensino fundamental e médio? Esta é uma das perguntas centrais abordadas neste estudo. Realizando uma avaliação comparativa do desempenho atual da educação e identificando as questões-chaves no Brasil, o estudo foi concebido como um recurso que poderá ser utilizado pela nova administração federal para definir prioridades para a educação nos próximos 4 anos. Mas, o estudo também analisa a notável trajetória brasileira de continuidade de políticas e reformas sustentadas na educação durante os últimos 15 anos. Uma criança brasileira de 6 anos de idade nascida hoje no quintil mais baixo da distribuição de renda completará mais que o dobro de anos de escolaridade que seus pais. O nível médio de escolaridade da força de trabalho desde 1995 melhorou mais rápido do que qualquer outro país em desenvolvimento, mais do que a China, que tinha estabelecido recordes globais de aumento da escolaridade nas décadas prévias. Grandes disparidades de desempenho em comparação a outros países de renda média na América Latina e outras regiões estão sendo reduzidas, tais como o atraso dos anos iniciais do ensino fundamental e a cobertura pré-escolar. E, em áreas-chave como a avaliação da aprendizagem estudantil e do monitoramento do desempenho educacional em geral, o Brasil é hoje um líder global.

A “*revolução na gestão*” da Educação Brasileira. O capítulo 1 faz a crônica da transformação da educação brasileira que começou em 1995 com o governo da época assumiu a nível federal três funções normativas críticas que anteriormente não haviam sido cumpridas: i) a distribuição equilibrada do financiamento por todas as regiões, estados e municípios com a reforma do FUNDEF; ii) a mensuração do aprendizado usando um padrão nacional comum (SAEB); e iii) a garantia da oportunidade educacional para os estudantes de famílias pobres (Bolsa Escola). Com estas reformas, mais a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e as primeiras diretrizes nacionais de currículo, o Ministério da Educação alinhou os elementos centrais de uma política de educação nacional.

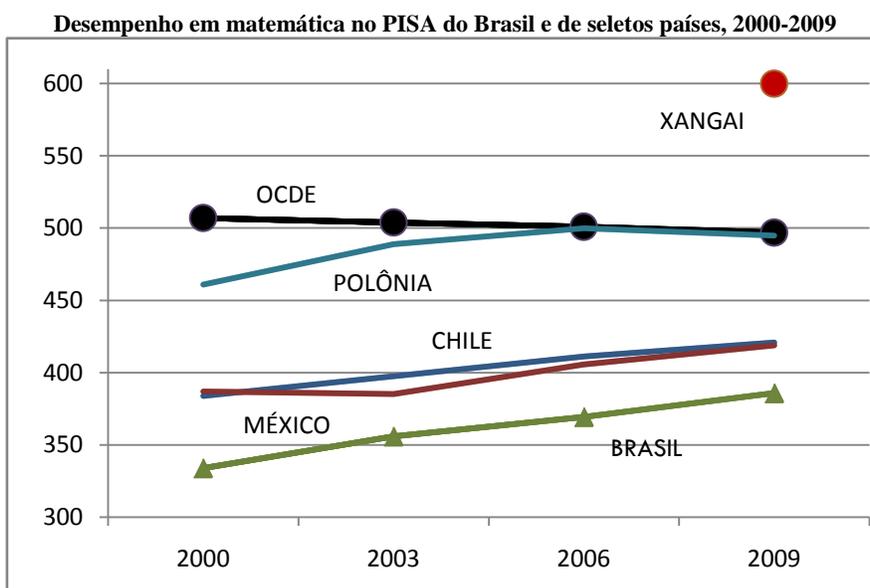
Todavia, as reformas e políticas que sucederam este período foram extremamente importantes. A administração do governo Lula, iniciada em 2002, não só manteve estas políticas centrais, como também as ampliou e fortaleceu. A equalização de financiamento do FUNDEF foi estendida ao ensino médio e à pré-escola e foi re-batizado de FUNDEB. A Bolsa Escola foi consolidada com outros programas de transferência de renda e virou o Bolsa Família, e a cobertura aumentou de 4,9 milhões de famílias em 2002 a 12 milhões em 2009, com as transferências aumentando de 3,4 a 11,9 bilhões de reais (em preços de 2009). Os testes do SAEB de uma pequena amostra nacional de estudantes a cada 2 anos foram estendidos para um teste nacional de matemática e português, e, chamado de Prova Brasil e aplicado a todos os estudantes de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, continuando o SAEB para o 3º ano do ensino médio. Combinando dados sobre o fluxo escolar e as médias nos testes padronizados (Prova Brasil/SAEB), o MEC/INEP desenvolveu um índice de desempenho escolar chamado IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Com uma nota do IDEB para praticamente todas as escolas, aproximadamente 5.000 sistemas escolares municipais, 26 sistemas estaduais e o Distrito Federal, cada segmento do sistema de educação brasileira tem um ponto de referência para medir quão bem seus estudantes estão aprendendo e quão eficientemente sua escola ou sistema escolar está se desempenhando. Nenhum outro grande país com regime federativo no mundo conseguiu este feito.

Políticas educacionais de nível federal, estadual e municipal têm sido progressistas e inovadoras em outras áreas também. A forte função normativa do Ministério da Educação abrange novos padrões para professores, programas

de formação profissional de professores de mais alta qualidade, e seleção de livros escolares. O apoio a investimentos inclui programas tais como o Mais Educação e a expansão das escolas técnicas federais. O governo federal também tem apoiado firmemente a inovação – seja o planejamento em nível de escola com o FUNDESCOLA, o ensino multiseriado da Escola Ativa, ou o apoio ao planejamento estratégico das administrações estaduais e municipais de educação com o PAR. Uma onda de reformas inovadoras também tem acontecido ao nível dos estados e municípios – que têm a responsabilidade fundamental de fornecimento da educação infantil, ensino fundamental e médio no Brasil.

A educação Brasileira em um mundo competitivo. O capítulo 2 examina como que a educação brasileira hoje se compara à de outros países da OCDE, América Latina e Ásia. Enquanto o Brasil está mudando, o resto do mundo também não está parado. Este capítulo examina o desempenho do sistema educacional em três funções principais: i) o desenvolvimento das habilidades da força de trabalho para gerar crescimento econômico sustentável; ii) a contribuição para a redução da pobreza e da desigualdade através do fornecimento de oportunidades educacionais para todos; e iii) a transformação de gastos educacionais em resultados educacionais – sobretudo em aprendizagem estudantil. O capítulo chega à conclusão de que apesar do progresso ter sido substancial, os ainda restam passos importantes a serem tomados no futuro.

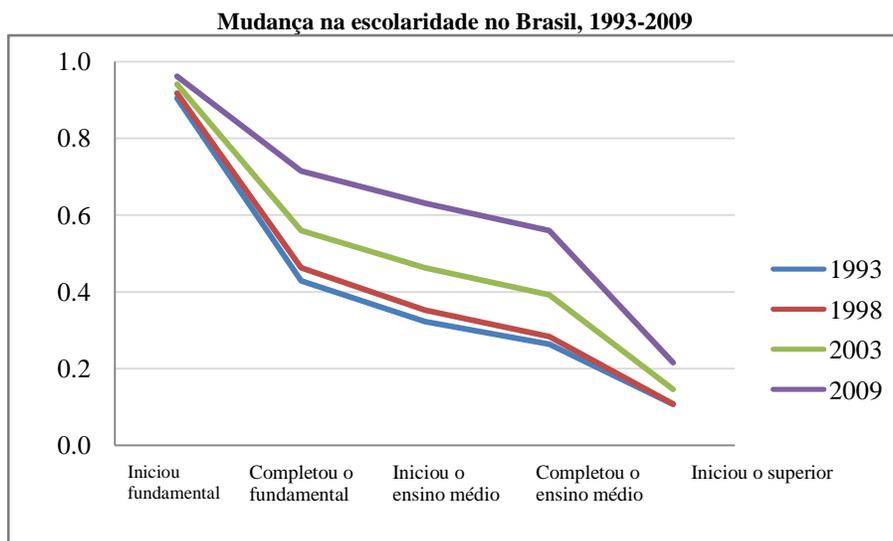
As habilidades da força de trabalho estão melhorando, mas estão ficando para trás. O Brasil está ainda muito longe de alcançar os níveis médios de aprendizagem, as taxas de conclusão do ensino médio, e a eficiência de fluxo estudantil dos países da OCDE e de outros países de renda média. Apesar de o Brasil ter a mais alta melhoria em matemática e a 3ª maior melhoria geral (depois de Luxemburgo e Chile) entre 2000 e 2009 no PISA, ele ainda não é o líder na região da América Latina – Chile, Uruguai e México se desempenharam melhor em termos absolutos. E enquanto os países da América Latina como um todo estão bem atrás do desempenho médio da OCDE, a entrada pela primeira vez de outro país do BRIC no PISA (Xangai, China) criou uma marca de referência ainda mais alta. A disparidade nas habilidades de matemática entre o estudante médio de Xangai e o estudante médio brasileiro é de aproximadamente 5 anos letivos. As implicações são graves, já que pesquisadores durante a década passada geraram evidências de que o que os estudantes realmente aprendem – medido numa escala de testes mundiais como o PISA –, é o que realmente conta para o crescimento econômico e não quantos anos de escolaridade que completam.¹



Fonte: OCDE, 2010.

¹ Hanushek, E. e L. Woessmann, 2010, "How Much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries?" National Bureau of Economic Research Working Papers 16515; e 2009, "Schooling, Cognitive Skills, and the Latin American Growth Puzzle," National Bureau of Economic Research Working Papers 15066.

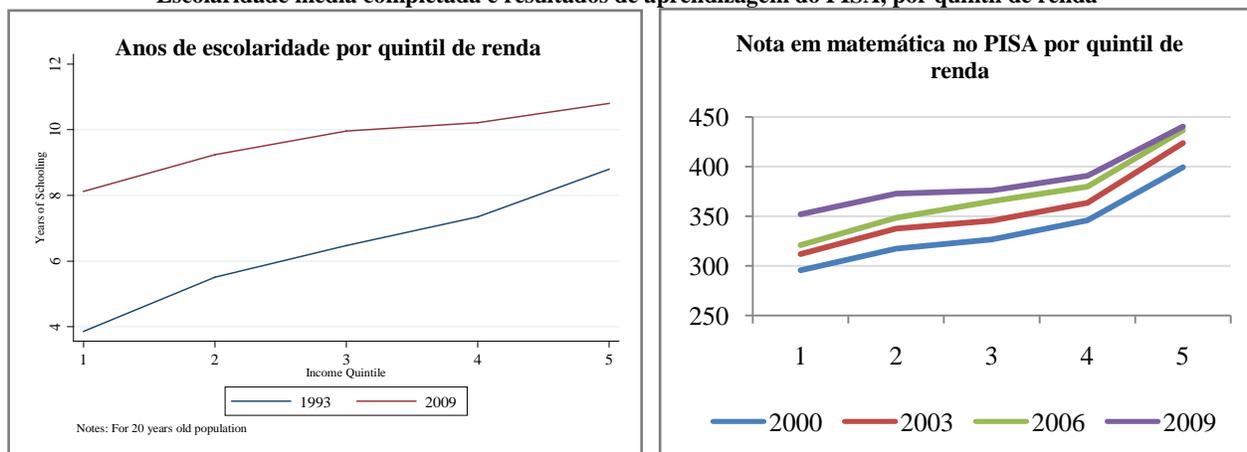
A ampliação gigantesca da escolaridade no Brasil durante os últimos 15 anos teve notáveis efeitos sobre a força de trabalho. Em 1993, aproximadamente 70 por cento da força de trabalho não havia completado o ensino médio. Hoje este número é de 40 por cento. A maior mudança não é o acesso ao ensino fundamental, mas sim a proporção muito maior de crianças que permanecem na escola até completar o ensino médio. O aumento na proporção de trabalhadores com ensino médio tem sido acompanhado de uma redução no salário real dos formandos do ensino secundário nos últimos anos. Ao mesmo tempo, houve um aumento do diferencial de salários para os formandos do ensino superior, que é consistente com o crescimento global de demanda por trabalhadores com fortes habilidades analíticas. Os dados do mercado de trabalho no Brasil estão assinalando que as “habilidades do Século 21” são importantes para a próxima geração de trabalhadores no Brasil, e a produção destes será um desafio crítico para o sistema educacional na próxima década: formandos com a capacidade de pensar analiticamente, fazer perguntas críticas, aprender novas habilidades, e operar com alto nível de habilidades interpessoais e de comunicação, inclusive com o domínio de idiomas estrangeiros e a capacidade de trabalhar eficazmente em equipes. Para o sistema de educação básica, a implicação principal é a da urgência de aumentar a aprendizagem estudantil.



Fonte: PNAD, diversos anos.

O acesso mais igualitário à educação está contribuindo para a redução da pobreza e da desigualdade social, mas as disparidade na aprendizagem escolar ainda permanecem. Houve uma equalização impressionante na escolaridade em somente uma geração no Brasil, como resultado de uma ampliação dinâmica da cobertura escolar e de políticas tais como o Bolsa Família. Em 1993, a criança de um pai sem educação formal completaria em média somente 4 anos de escolaridade; hoje em dia os estudantes brasileiros completam entre 9 e 11 anos de escolaridade, independentemente do nível escolar de seus pais. O avanço brasileiro na educação ajudou a conduzir uma melhoria significativa na igualdade de renda. Os resultados de aprendizagem dos estudantes do quintil mais baixo de renda também têm melhorado, com progresso marcante nos últimos três anos. Porém ainda permanecem muito aquém do nível considerado adequado.

Escolaridade média completada e resultados de aprendizagem do PISA, por quintil de renda

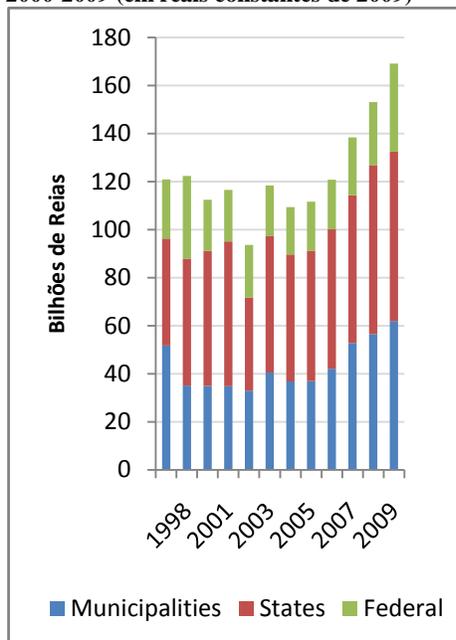


Fontes: PNAD, 1993 e 2009; dados do PISA, 2000-2009.

As questões subjacentes ao baixo nível de aprendizagem das crianças de famílias pobres se tornam mais complexas uma vez que os sistemas educacionais alcançam a cobertura universal. O acesso físico à escola e as limitações do orçamento familiar retrocedem em importância, enquanto as questões sociais (gravidez na adolescência, envolvimento em gangues e com drogas), a instabilidade familiar (desemprego, violência doméstica, carência de lar), e problemas de aprendizagem e os déficits de desenvolvimento decorrentes dos primeiros anos da infância se tornam mais proeminentes. Como a questão central de igualdade na educação brasileira mudou de igualdades do acesso à igualdade da aprendizagem, os secretários de educação do Brasil estão cada vez mais se concentrando em duas estratégias importantes de abordagem -- ambas compatíveis com a boa-prática global: intervenções preventivas (expansão de serviços de desenvolvimento da primeira infância para famílias de baixa renda) e intervenções corretivas (tutoria particular, programas de aprendizagem acelerada e outros programas voltados para crianças com necessidades especiais).

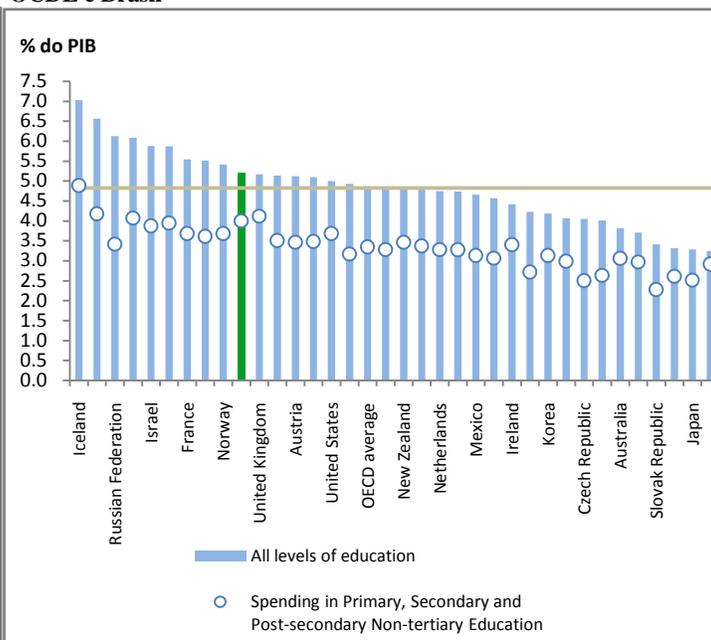
O gasto na educação não está produzindo os resultados esperados. O estudo põe em questão o nível atual do Brasil de gastos na educação pública e a meta proposta pelo governo de dedicar 7 por cento do PIB para a educação. Em primeiro lugar, o gasto público na educação do Brasil em 2007 (5,2 por cento do PIB) já estava acima da média de 4,8 por cento do PIB dos países da OCDE. Como a proporção da população em idade escolar é maior no Brasil que na maioria dos países da OCDE, isto era de esperar. Porém, o Brasil também gasta mais do que o México, Chile, Índia e Indonésia, que têm perfis demográficos semelhantes. Em segundo lugar, o PIB brasileiro está crescendo rapidamente. Mas em terceiro lugar, e mais importante, o Brasil está vivendo uma transição demográfica que terá um impacto notável sobre a população em idade escolar na próxima década. A redução projetada de 23 por cento no número de estudantes de ensino fundamental corresponderá a quase 7 milhões de assentos vazios nas escolas do país. Se o Brasil fosse seguir o exemplo coreano e manter o tamanho das classes constante durante este período, a força de trabalho docente do ensino fundamental se reduziria por mais de 300.000 (do número atual de 1,3 milhões) até 2025. Esta transformação demográfica é uma bonificação para o sistema educacional e permitirá que os níveis atuais de gastos financiem uma grande melhoria na qualidade escolar.

Gastos consolidados na educação no Brasil, 2000-2009 (em reais constantes de 2009)



Fonte: Tesouro Nacional do Brasil.

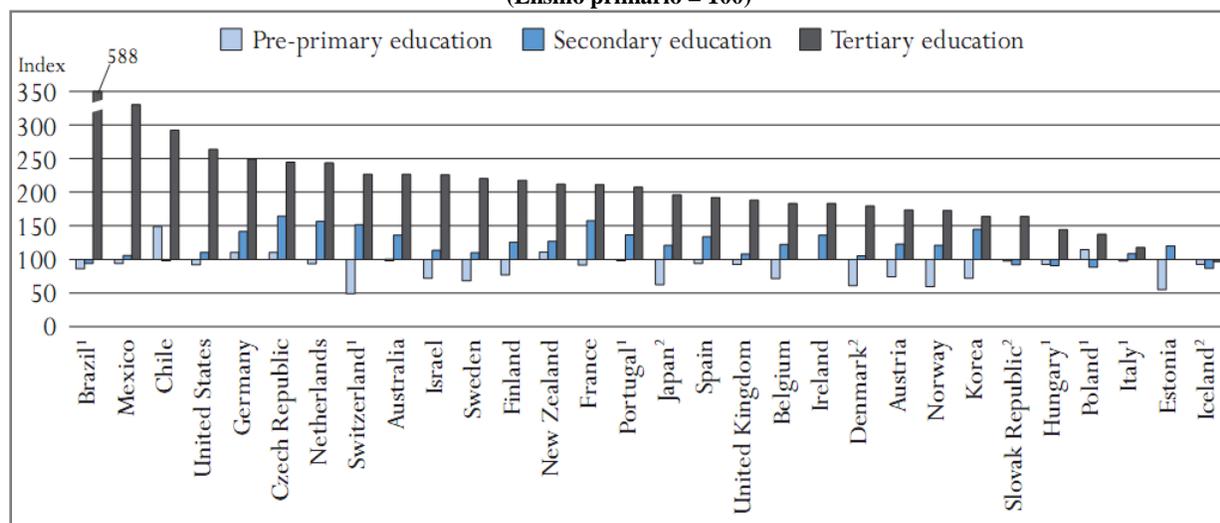
Gasto público na educação como porcentagem do PIB de 2007, OCDE e Brasil



Fonte: OCDE, 2010, *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*.

Neste contexto, o estudo sugere que a busca pelo aumento de gastos não deveria tirar a atenção das áreas onde os dados comparativos mostram que o nível de gastos atual do Brasil deveria estar produzindo resultados melhores. Uma destas áreas é a da alocação de fundos públicos para diferentes níveis educacionais: enquanto os países da OCDE gastam em média 2 vezes mais por estudante no ensino superior que ao nível fundamental, o Brasil gasta quase 6 vezes mais. Uma segunda questão é a da persistência das altas taxas de repetência e a dos altos custos por formando: o Brasil mantém uma das taxas mais elevadas de repetência do mundo, apesar de pesquisas indicarem que a repetição é uma estratégia ineficaz para aumentar a aprendizagem. Uma terceira questão é a do aumento dos custos de professores: várias políticas públicas durante a década passada reduziram o tamanho médio das classes e impuseram aumentos generalizados dos salários de professores, com pouca evidência – tanto no Brasil quanto em outro lugares – de que estas contribuísem para resultados melhores. Em quarto lugar, enquanto o relatório elogia a quantidade de programas inovadores, iniciativas apoiadas pelo setor privado, e consideráveis investimentos em novas tecnologias sendo empreendidos no Brasil, ele indica que existe uma carência quase que completa de pesquisas de custo-efetividade que poderiam orientar os investimentos e políticas nessas áreas. Em quinto lugar, o relatório cita as auditorias do governo e os estudos de pesquisa que documentaram o grau de corrupção e má-administração de fundos na educação e as evidências de que estas são altamente correlacionadas com a má-qualidade da educação e baixos resultados educacionais.

**Gasto por estudante em diferentes níveis educacionais em relação a custos por unidade no ensino primário, 2007
(Ensino primário = 100)**



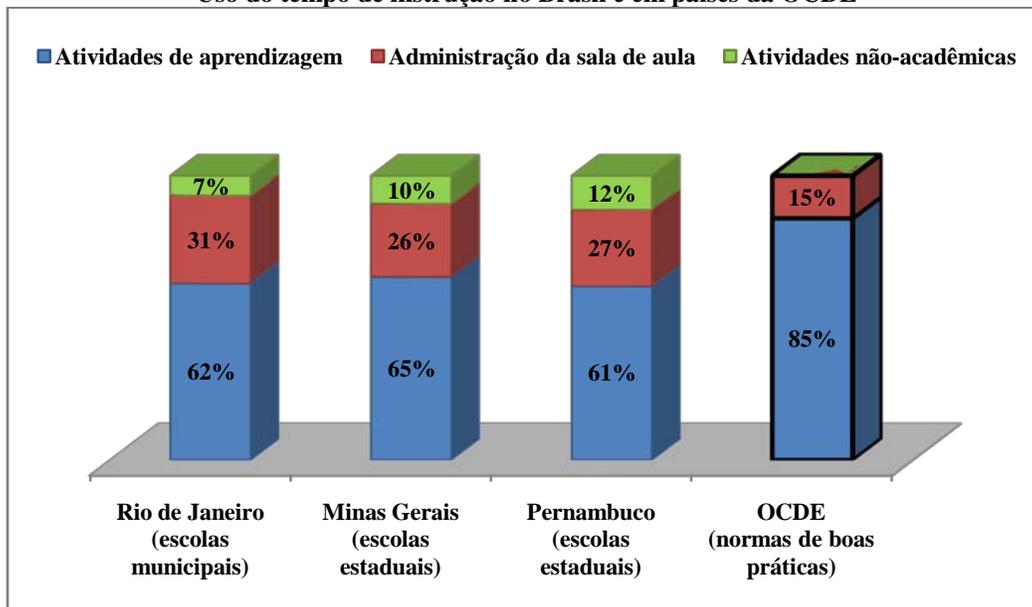
Fonte: OCDE, 2010, *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*.

Quatro desafios principais para a educação brasileira de 2010-2020. Baseado nessa avaliação comparativa, o capítulo 3 se concentra em quatro desafios críticos para a próxima década: melhorar a qualidade dos professores, garantir o desenvolvimento infantil das crianças mais vulneráveis, construir um sistema de ensino médio de classe mundial, e maximizar o impacto das políticas federais de educação básica – e tirar proveito do “laboratório de ação educacional” brasileiro.

Melhorando a qualidade de professores. No Brasil, a carreira docente se tornou uma profissão de baixa categoria que não consegue atrair os candidatos de alto rendimento acadêmico. Os dados indicam que os professores são recrutados do terço inferior dos estudantes do ensino médio – contrastando com a Singapura, Coreia e Finlândia, onde os professores vêm do terço superior. A melhoria da qualidade dos professores no Brasil exigirá o recrutamento de indivíduos de mais alta capacidade, o apoio ao melhoramento contínuo da prática, e a recompensa pelo desempenho. Tanto o governo federal quanto alguns governos estaduais e locais já iniciaram reformas nessas áreas, com programas de bônus para professores nos estados de Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo e no município do Rio de Janeiro. Com o apoio da equipe de educação do Banco Mundial, esses sistemas escolares também estão usando métodos padronizados de observação em sala de aula desenvolvidos nos países da OCDE para olhar dentro da “caixa-preta” da sala de aula e identificar quais são os exemplos de boas práticas de professores que podem ancorar os seus programas de desenvolvimento profissional.

Em Minas Gerais, Pernambuco e no município do Rio de Janeiro, dados mostram que enquanto a norma da OCDE para cada hora de instrução usada eficazmente com atividades de aprendizagem é de 85 por cento, nenhum dos sistemas brasileiros estudados passa de 66 por cento. Conforme está detalhado no capítulo, os professores brasileiros usam uma proporção substancial do tempo em sala de aula praticando atividades rotineiras como fazendo a chamada e recolhendo deveres de casa. Uma alta proporção de professores também não faz uso dos materiais de aprendizagem disponíveis, e de 43-64 por cento do tempo os estudantes estão visivelmente desocupados (em países da OCDE, o ponto de referência para estudantes desocupados é de 6 por cento ou menos do tempo). Em vez de cursos teóricos, os programas de formação profissional projetados a partir das evidências das observações em sala de aula usam vídeos e exercícios práticos para ensinar técnicas eficazes de uso do tempo na sala de aula, do uso de materiais de aprendizagem e para manter os estudantes ocupados na tarefa. Este treinamento voltado para a prática é a nova direção na qual os países da OCDE estão partindo, e os estados mencionados anteriormente (Pernambuco e Minas Gerais) e o município do Rio de Janeiro estão na vanguarda.

Uso do tempo de instrução no Brasil e em países da OCDE



Fontes: dados Brasileiros coletados durante 2008 e 2009; dados da OCDE de Abadzi, H, 2009, "Instructional Time Loss in Developing Countries: Concepts, Measurement, and Implications," World Bank Research Observer, 24(2); e Stallings, J., 1985, "Instructional Time and Staff Development," em: Fisher, C.W. e D.C. Berliner D.C., eds., *Perspectives on Instructional Time*.

Garantindo o desenvolvimento na primeira infância (DPI). Pesquisas mundiais indicam que as intervenções de DPI são a estratégia mais potente para reduzir a desigualdade social e equilibrar as condições da concorrência educacional. Durante os últimos 15 anos, o Brasil fez avanços ao aumentar de 8 a 18 por cento as matrículas em creches para crianças da faixa etária de 0-3 anos e de 49 a 80 por cento as matrículas na pré-escola. As prioridades para a próxima década serão de melhorar o provisão de serviços para as crianças de renda mais baixa e mais vulneráveis, e melhorar a qualidade. O estudo recomenda a introdução de currículos adaptados a cada nível educacional, o treinamento e supervisão mais intensos de cuidadores e educadores, e o monitoramento e avaliação dos programas em andamento. Em cada uma dessas áreas há uma função para o Ministério da Educação – fornecendo materiais de orientação e supervisionando as atividades – assim como para os estados ou municípios, implementando os programas.

Construindo um sistema de ensino secundário de classe mundial. Nenhum segmento do sistema brasileiro de educação mostra tão claramente a disparidade na qualidade comparado aos países da OCDE e orientais quanto à escola secundária. Um total de 42 por cento de estudantes secundários estão matriculados em escolas noturnas, que oferecem somente 4 horas de instrução por dia – em comparação a 7 horas ou mais na maioria dos países da OCDE e dias escolares ainda mais longos nos países orientais. A infraestrutura é deplorável – carecendo de bibliotecas, laboratórios científicos, computadores e laboratórios de línguas, dos quais a maioria dos estudantes da OCDE desfruta. O currículo é sobrecarregado e orientado à memorização, e praticamente todos os sistemas escolares estaduais de ensino médio enfrentam o problema da grave escassez de professores capacitados em matemática e ciência. O resultado é que 40 por cento de todas as escolas de ensino médio brasileiras são consideradas "fábricas de abandono", já que não conseguem graduar 60 por cento de seus estudantes.

Os desafios são extremos, mas vários estados já estão trabalhando na construção de estratégias abrangentes. Alguns estados, tal como Minas Gerais, estão desenvolvendo novos enfoques importantes para uma questão chave para a educação secundária: o equilíbrio entre o conteúdo acadêmico e o vocacional. Alguns rumos promissores que poderiam ser tomados para contribuir para a melhoria do ensino médio Brasil podem ser agrupados nas seguintes categorias: estratégias universais (reforma de currículo e de treinamento, grandes investimentos em infraestrutura para apoiar um dia escolar mais longo e eliminar o ensino noturno, melhoria da qualidade de professores); escolas de demonstração (escolas de ensino médio de tempo integral e com bastante recursos que tanto testam inovações quanto demonstram que escolas secundárias de alta qualidade são viáveis); e parcerias público-privadas no ensino técnico e vocacional (para garantir uma fácil transição para o mercado de trabalho para os formandos do ensino

médio que não continuam o ensino superior, através da orientação do conteúdo vocacional do currículo para as habilidades que estão em demanda local. O setor privado também está apoiando à gestão escolar baseada em resultados.

Maximização do impacto das políticas públicas federais e aproveitamento do “laboratório de ação educacional” brasileiro. Dadas as políticas educacionais progressivas e eficazes implementadas por sucessivas administrações federais durante os últimos 15 anos, não é fácil identificar novas políticas que poderiam substancialmente acelerar o progresso do Brasil em direção a um sistema de ensino básico de nível mundial. Mas, as análises indicam quatro recomendações principais para o próximo Ministro da Educação:

- *Manter o rumo atual* das políticas centrais dos últimos 15 anos (a equalização de financiamento do FUNDEB, a mensuração de resultados do IDEB, e as transferências condicionais de renda do Bolsa Família)
- *Se concentrar na eficiência de gastos* ao invés de metas para gastos mais altos, o que pode piorar os riscos de perda da qualidade do gasto e a corrupção no sistema
- *Criar incentivos de mais recursos* para os estados que integrem os sistemas escolares estaduais e municipais e menos incentivo federal direto para pequenos sistemas escolares municipais.
- *Aproveitar o “laboratório de ação educacional” brasileiro* através de avaliações de impacto de programas inovadores e promoção de políticas e práticas com base em evidência

Destas quatro recomendações, talvez a última tenha o maior potencial. O trabalho em longo prazo de melhorar o desempenho do ensino fundamental e médio é responsabilidade dos mais de 5.500 sistemas escolares estaduais, municipais e do Distrito Federal no Brasil. Literalmente dezenas de milhares de novos programas e políticas criativos estão sendo testados neste momento por todo o Brasil por secretários de educação dinâmicos e orientados para resultados. Poucos outros países no mundo têm a mesma escala, alcance e criatividade de ação política que se encontra hoje no Brasil. Ainda mais singular é o grande número de áreas de política de vanguarda em que diferentes estados e municípios estão fazendo experimentos com programas semelhantes que têm características ligeiramente distintas – tais como os programas de pagamento por desempenho em Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco e no município do Rio de Janeiro, ou as “classes de aceleração” nestes e em outros estados e municípios. A chance de estudar essas reformas e programas sistematicamente faz com que o Brasil seja um dos melhores laboratórios mundiais para gerar evidências globais sobre “o que funciona” na educação. Um esforço federal dedicado para incentivar/ disseminar estas ricas experiências mais eficazmente através da avaliação de impacto rigorosa talvez seja o caminho mais rápido para alcançar uma educação de nível mundial.