

# Propostas para realinhar as políticas de educação

Superando a crise de aprendizagem  
com equidade



**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

AGO  
2018





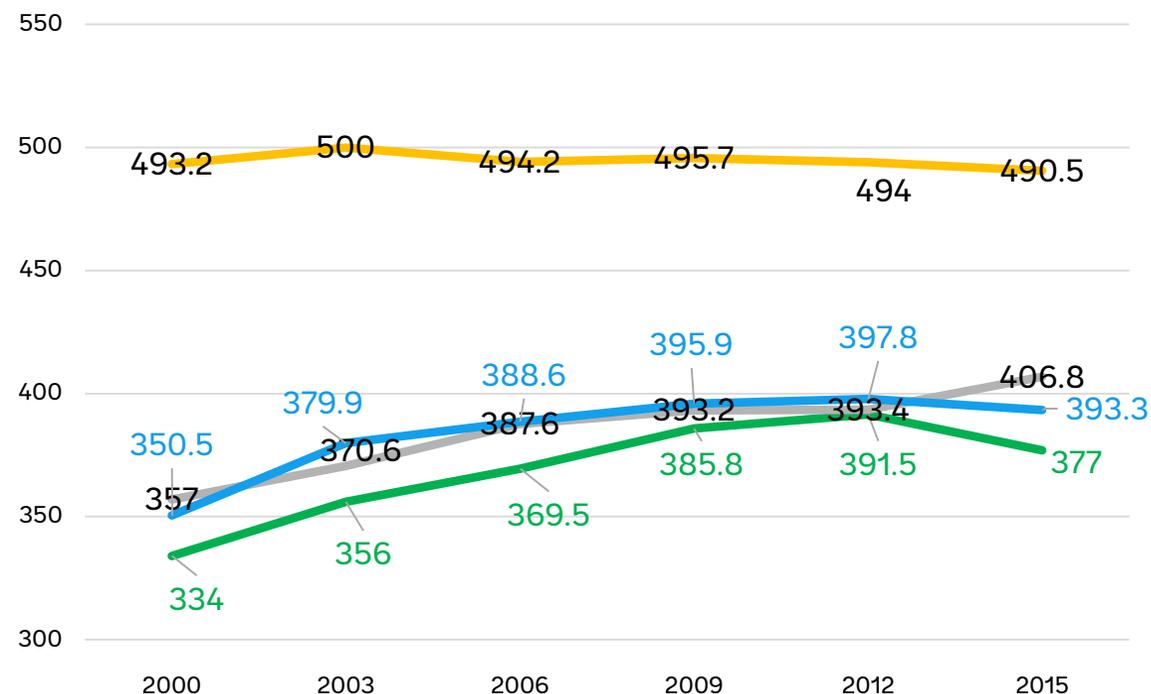
## Os resultados de aprendizagem do Brasil são muito fracos em comparações internacionais

Embora o acesso à educação tenha melhorado, o progresso dos resultados de aprendizagem tem sido limitado.

O desempenho do Brasil em matemática no PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) é baixo em comparação com seus pares regionais e estruturais, e membros da OCDE.

O Brasil melhorou significativamente no exame de matemática do PISA, de 68% da média da OCDE para 79% entre 2002 e 2012, mas desde então caiu para 77% em 2015 (nível de 2009).

Desempenho do PISA em Matemática, Brasil e Pares



Fonte: PISA/OCDE

— Brasil — LAC — OCDE — Pares estruturais



## ...apesar de um enorme avanço nos gastos com educação nos últimos anos

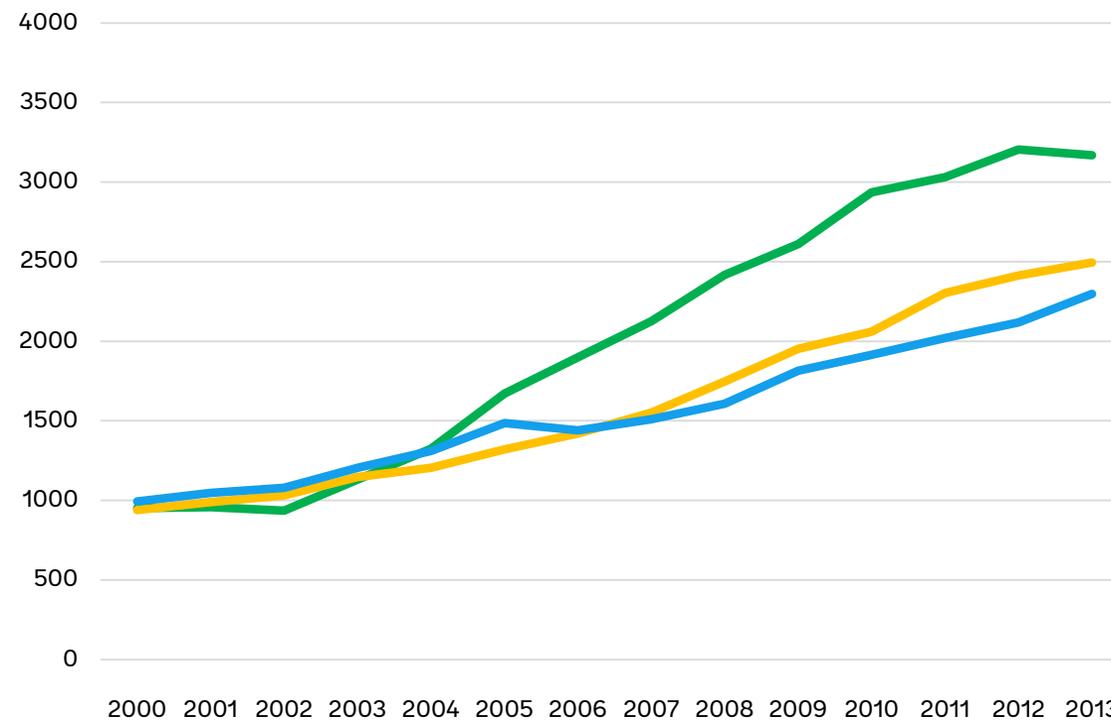
Os gastos públicos com educação cresceram rapidamente nos últimos anos, acima do nível observado em países comparáveis.

O aumento contínuo do gasto público combinado com a queda de matrículas na rede pública resultou em maiores gastos por aluno em todos níveis de ensino e menores proporções aluno-professor: isso resultou em ineficiências significativas.

- A obrigação constitucional de gastar 25% das receitas tributárias na educação força as prefeituras a aumentar os gastos com educação, embora já estejam enfrentando uma rápida redução no número de estudantes devido à transição demográfica.

O Brasil poderia alcançar um desempenho nas escolas públicas 40% maior com os mesmos recursos que aloca atualmente.

Gastos por aluno no Ensino Fundamental (PPP\$)



Fonte: OCDE

— Brasil — Pares regionais — Pares estruturais





## Existem várias dimensões para a “crise de aprendizagem”

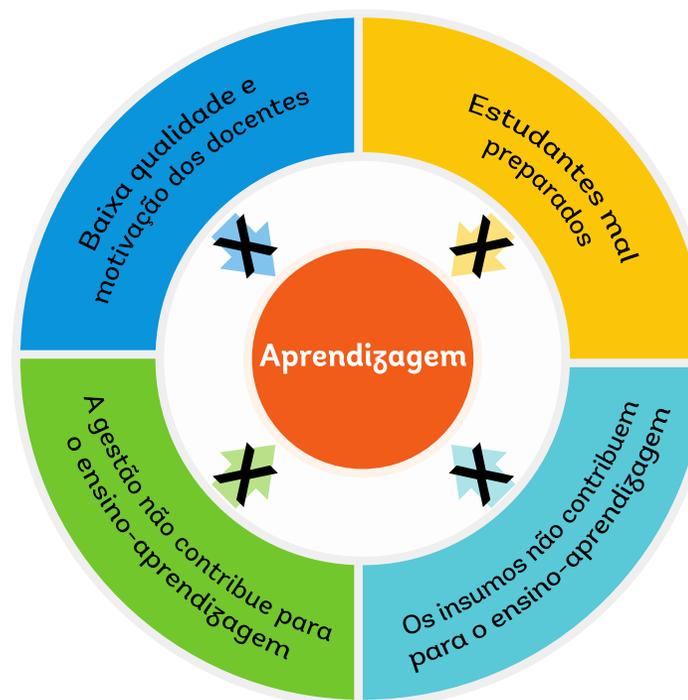
Os alunos são, em geral, mal preparados quando entram na 1ª série do Ensino Fundamental. A preparação poderia ser melhorada aumentando o acesso e a qualidade da Educação Infantil.

Os professores são, em geral, mal formados e tem baixa motivação. Melhorar a seleção de professores na educação pública, implementar programas de formação contínua para educadores e vincular mérito ao desempenho de ensino ajudaria a melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem.

Investir em insumos escolares só é eficaz se afetar os resultados da aprendizagem. No Uruguai e na Índia, o uso da tecnologia para personalizar a educação de acordo com as necessidades dos alunos ajudou a melhorar os resultados da aprendizagem.

A gestão da escola precisa se concentrar em melhorar os resultados da aprendizagem e a qualidade do ensino.

Figura 4: As dimensões da crise de aprendizagem





## Principais barreiras para atingir níveis mais elevados de resultados na aprendizagem

---

**Acesso e qualidade insuficiente no Desenvolvimento na Primeira Infância - DPI (0 a 3 anos)**, que tem um impacto importante nos níveis posteriores de educação em termos de retenção e qualidade de aprendizagem.

---

**Baixa relevância dos currículos no Ensino Médio**, que estão desconectados das necessidades do mercado de trabalho e não contribuem para a motivação dos estudantes.

---

---

**Baixa qualidade do ensino devido a:** baixa qualidade da formação inicial; uso inadequado das avaliações dos alunos para embasar práticas pedagógicas e formação continuada de professores; a carreira do professor e os incentivos salariais estão desconectados do desempenho; baixo apoio e responsabilização do professor.

---

**Governança e prestação de contas ineficazes que** não recompensam o desempenho; baixa capacidade institucional dos estados e municípios na administração de seus sistemas educacionais.

---

---

**Esquemas de transferência de educação disfuncional** que são desvinculados dos resultados da educação e estão aquém de alcançar a equidade regional (nacional e dentro dos estados).

---

**Rigidez orçamentária** que gera incentivos negativos para o controle de custos e, assim, incentiva a ineficiência.

---



## Reformas educacionais importantes ocorreram recentemente

---

**O estabelecimento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).** A BNCC é um pilar fundamental para aprimorar a qualidade da educação com equidade regional.

---

### **Uma reforma substancial do Ensino Médio.**

- A reforma do Ensino Médio altera substancialmente o currículo acadêmico, aumenta a escolha do aluno, fortalece o foco nas habilidades socioemocionais e estende o dia escolar.

---

---

**O Brasil pode aprender com as inovações das melhores práticas em governança e gestão escolar dentro do próprio país.**

- Excelentes resultados foram alcançados, ao tornar as escolas responsáveis e orientadas para a obtenção de resultados de aprendizagem (como no estado do Ceará).
- Também houve experiências bem-sucedidas com programas de gestão conjunta com instituições não-governamentais em educação de DPI e ensino médio.

---

---

**No entanto, os incentivos políticos muitas vezes não contribuem para replicar as melhores práticas.**

- As regras de emprego do orçamento e do funcionalismo público criam poucos incentivos para a reforma.
- Os diretores de escolas, muitas vezes são indicados políticos, e há resistência contra um gerenciamento mais rigoroso de desempenho.
- A classe mais privilegiada evita o sistema público; os alunos mais pobres abandonam a escola - pouca pressão por melhorias.

---



## A cobertura da Educação Infantil (DPI) é insuficiente e desigual

A mudança demográfica e a eficácia das creches tradicionais de baixo custo em áreas de baixa densidade criam a necessidade de um arcabouço legal que permita e supervisione a qualidade de modelos alternativos.

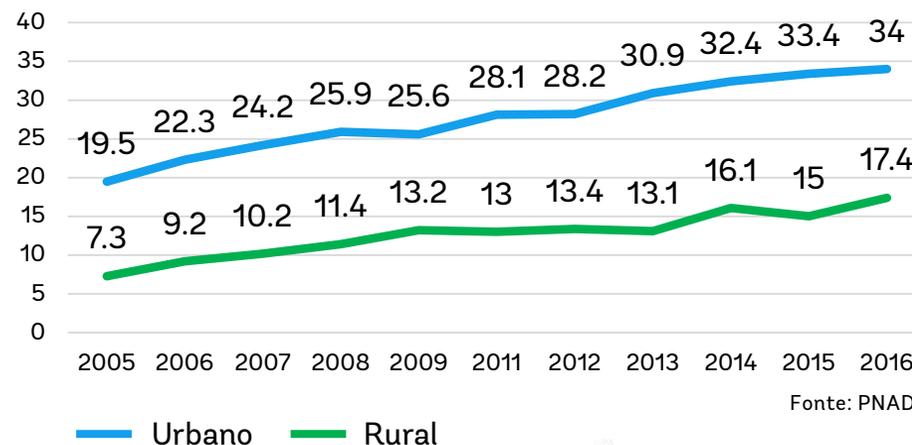
- Creches comunitárias de baixo custo e visitas domiciliares para programas de treinamento para pais são cada vez mais usados especialmente em regiões mais remotas.

A cooperação entre os governos municipais e as ONGs tem sido fundamental para apoiar a recente expansão ao acesso.

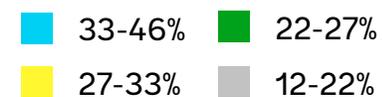
- Mais de um terço das matrículas de crianças de 0 a 3 anos são feitas em instituições privadas (das quais 45% são conveniadas), complementando a oferta pública de serviços de DPI.

Embora existam padrões nacionais para essa prestação de serviços, a falta de sistemas de Monitoramento e Avaliação (M&A) afeta a qualidade dos serviços, especialmente entre os mais vulneráveis.

Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos de idade em creches (por área)



Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos de idade em creches (2016)





## Baixa qualidade e responsabilização do professor

---

### Formação inicial e recrutamento:

- A formação de professores privilegia a teoria com pouca ou nenhuma ênfase na prática pedagógica e em sala de aula; e também está desconectada do currículo.
  - Além disso, os estudantes que ingressam em faculdades de pedagogia geralmente têm pontuações mais baixas em testes, o que torna maior o desafio da formação inicial.
  - Carreira de ensino pouco atraente em comparação com outros empregos no setor público.
  - Os processos de seleção de professores são mal organizados e os exames são baseados exclusivamente em aspectos teóricos.
- 

### Formação continuada:

- O Brasil não possui uma avaliação padronizada de habilidades de ensino.
  - A carreira de ensino (como o resto do serviço civil) é baseada em promoções automáticas e desvinculadas do desempenho e do mérito.
-



## Financiamento e gastos ineficientes em educação

---

O Brasil investe 6% do PIB, mais do que os países da OCDE (5,5%), pares regionais (4,7%) e estruturais (5%).

---

Os gastos com educação pública aumentaram substancialmente no Brasil (5,3% por ano desde 2000).

- O crescimento mais rápido foi na educação infantil (7,3% p.a.) e na educação secundária (8% p.a).
- Com a queda nas matrículas e o aumento dos salários dos professores, os gastos por estudante aumentaram substancialmente e muito mais rapidamente do que na OCDE e nos países em situação semelhante para o ensino primário e secundário.

---

Os gastos são muito ineficientes: o Brasil poderia melhorar seu desempenho de aprendizado e fluxo escolar (medido pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, IDEB) em 40% com os gastos atuais.

O gasto é apenas fracamente correlacionado ao desempenho do IDEB. Alguns municípios (por exemplo, Sobral) têm resultados de excelência com gastos limitados.

---

---

Grande parte da ineficiência (39%) vem dos baixos índices aluno-professor. À medida que as matrículas continuam diminuindo, as ineficiências tendem a piorar, a menos que o número de professores também se ajuste.

---

A exigência constitucional de que 25% das receitas fiscais estaduais e municipais sejam alocadas para a educação se tornou redundante com a criação do FUNDEB e contribui para a ineficiência: a despesa por aluno nos estados ricos está bem acima do gasto mínimo por aluno estipulado pelo Fundeb, muitas vezes resultando em desperdício de recursos.

---



## Financiamento e gastos ineficientes em educação – Educação Básica

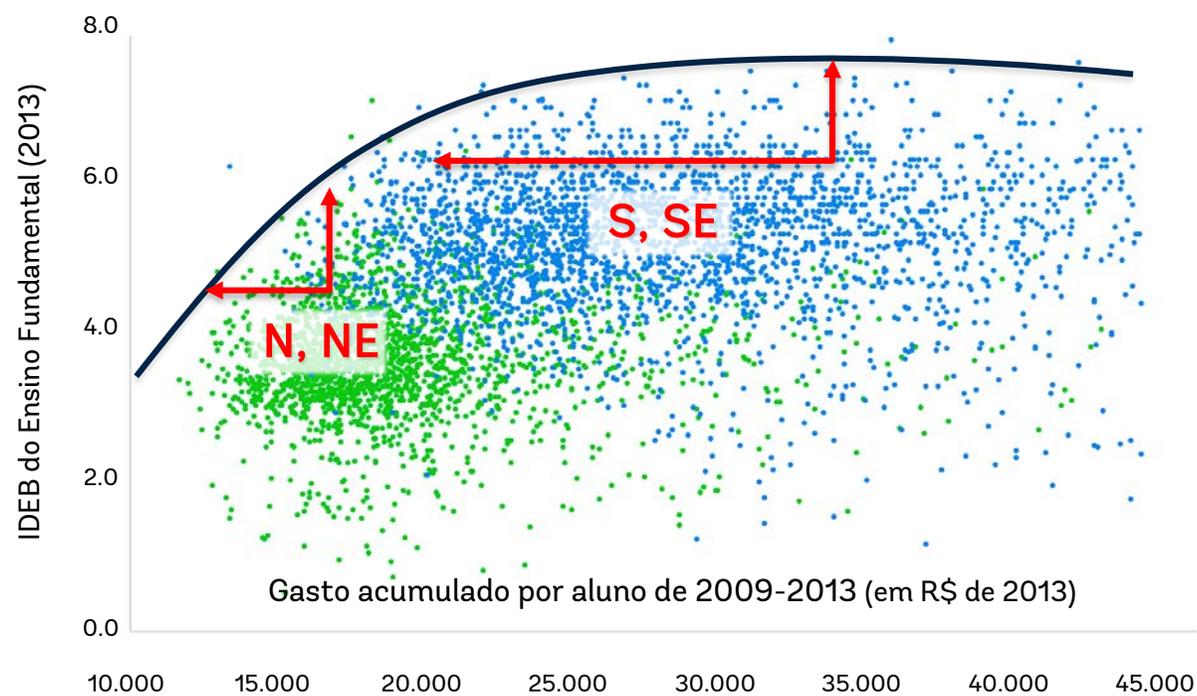
Municípios e estados do Norte e Nordeste são mais eficientes em custo e ainda poderiam se beneficiar de mais orçamento.

Municípios do Centro-Oeste, Sul e Sudeste poderiam se beneficiar de uma melhor gestão e alcançar melhores resultados com orçamento igual.

Embora o FUNDEB tenha reduzido a diferença de gastos por aluno entre estados ricos e pobres, as diferenças entre os municípios ainda são grandes.

- Por exemplo, transferências federais para municípios ricos em estados pobres (complementação da União), mas não para municípios pobres em estados mais ricos.

Gastos acumulados por aluno de 2009 a 2013 no IDEB do ensino fundamental (redes municipais e estaduais)



Fonte: Prova Brasil/INEP e SIOPE

■ Norte e Nordeste ■ Sul, Sudeste e Centro oeste



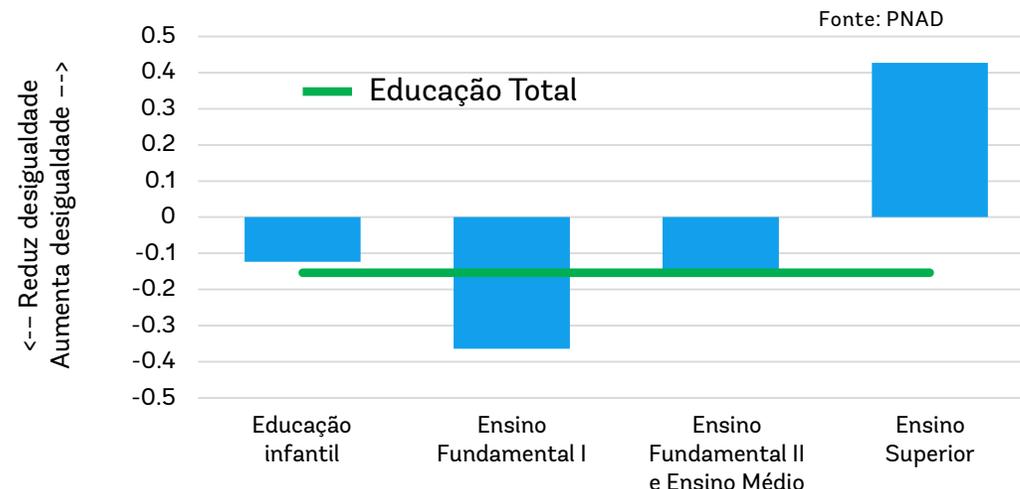
## Financiamento e gastos ineficientes em educação - Ensino Superior

Os gastos públicos com a educação básica são progressivos, mas os gastos de nível superior não são favoráveis aos pobres.

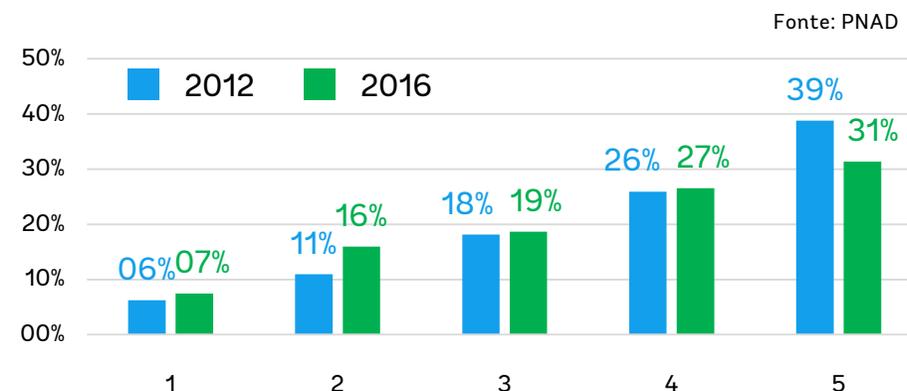
Os gastos públicos em universidades federais beneficiam em grande parte os ricos, aumentando seu potencial de ganhos futuros.

O gasto equitativo melhorou desde 2013 após a entrada em vigor da Lei de Cotas. No entanto, ainda hoje 31,4% das matrículas em universidades públicas são representadas por alunos do 5º quintil de renda per capita. Esses estudantes mais ricos se beneficiam da educação superior gratuita, enquanto os jovens de famílias mais pobres não podem pagar pela universidade.

Incidência do Gasto Público na Educação  
(medido pelo coeficiente de concentração) 2000-2012



Distribuição entre quintis de renda na universidade pública





## Os esforços da reforma devem se concentrar em três eixos

---

### 1. Ampliar a cobertura e aumentar a qualidade do DPI.

- A qualidade do DPI tem um impacto significativo na melhoria da retenção e da aprendizagem em níveis mais avançados de educação. (Heckman, 2006 – Science; [Evans & Kosec, 2012](#))
- 

---

### 2. Melhorar a qualidade e responsabilização do professor.

- Diferenças na qualidade do professor é o fator mais importante que explica as diferenças na aprendizagem. (Rivkin, Hanushek, Kain, 2005 – Econometrica; [Bruns, 2015](#))
- 

---

### 3. Aumentar a eficiência e equidade dos gastos públicos.

- Sob severas restrições orçamentárias, um uso mais eficiente e equitativo das despesas com educação é uma condição necessária para obter melhores resultados. ([Banco Mundial, Um Ajuste Justo, 2017](#))
-



## Expansão da cobertura, equidade e qualidade do DPI

**Expansão do DPI, apoiando modelos de distribuição alternativos para além das creches públicas.**

- Melhorar o direcionamento da expansão do DPI mapeando escolas em áreas vulneráveis; e
- Garantir padrões de qualidade, refinando o marco regulatório para modelos alternativos no nível subnacional e introduzindo acordos de desempenho nos Convênios.

**Reformar o arcabouço legal nacional para permitir o financiamento (através do FUNDEB) de modelos alternativos de distribuição do DPI.**

- Modelos alternativos de distribuição do DPI podem atingir áreas vulneráveis de baixa densidade e fornecer serviços de qualidade quando as creches não são eficientes. Eles incluem creches comunitárias para estimulação precoce, visitas domiciliares para capacitação dos pais e reuniões comunitárias.
- Permitir o financiamento do FUNDEB para modelos alternativos adequadamente regulamentados aceleraria a expansão do DPI.

**Melhorar a qualidade do DPI requer professores de maior qualidade e um sistema de M&A melhor desenvolvido. A implementação do BNCC é uma boa oportunidade para:**

- Definir padrões de professores de DPI e alinhar as formações com as competências da BNCC;
- Definir o perfil e padrões de formação dos líderes escolares; criar incentivos através de práticas de gestão baseadas em resultados.



## Melhorando a qualidade e responsabilização (*accountability*) do professor: formação inicial

### Atrair melhores alunos para serem professores

- Atualizar o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) e introduzir:
  1. elegibilidade dos estudantes com base em notas do ENEM;
  2. testes escritos de domínio de conteúdo, testes de aptidão e entrevistas;
  3. exigência de que os beneficiários só possam participar de programas credenciados pelo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES)

### Reformar programas de formação inicial

- 1. Alinhar programas com o currículo (BNCC);
  2. Focar em assuntos específicos; tornar a formação prática e aplicável;
  3. Incluir prática de professores em sala de aula.
- O Ministério da Educação (MEC) poderia desenvolver modelos de programas de formação inicial de professores e alavancar sua adoção pelas universidades por meio de:
  1. credenciamento de programas (através do SINAES);
  2. vincular financiamento federal e estadual a escolas com programas credenciados.

### Selecionar os candidatos mais qualificados para cargos docentes:

- 1. Estabelecer padrões de professores para orientar as decisões de contratação;
  2. Aplicar testes de habilidades e competências de ensino e
  3. Criar certificação alternativa para aqueles que não são formados como professores.



## Melhorando a qualidade e responsabilização do professor: formação continuada

---

Introduzir uma avaliação padronizada do professor (para orientar o desenvolvimento profissional).

- A avaliação do professor é fundamental para melhorar o ensino e a formação continuada
  - Usar a avaliação para recompensar os profissionais de alto desempenho e direcionar a formação continuada para as áreas e os professores que precisam de mais apoio.
  - A avaliação padronizada em sala de aula pode fornecer informações essenciais para melhorar a gestão de sala de aula, o uso do tempo e práticas pedagógicas.
- 

---

Reformar a carreira docente através da introdução de uma nova estrutura com caminhos claros para recompensar o bom desempenho, e com isso, ter a possibilidade apoiar mais intensamente os professores com fraco desempenho.

- Reformas de carreira podem incluir promoções que dependam de avaliações de ensino, e não por idade (e requisitos formais de formação) e da expansão dos salários diferenciais em diferentes graus.
  - Incentivos de desempenho focados na aprendizagem dos alunos podem ser produtivos em sistemas onde outros mecanismos de responsabilização (por exemplo, de gestores escolares ou de pais) são fracos. Esta alternativa é mais eficaz no nível da escola do que no nível do professor.
-



## Melhorar a eficiência e a equidade dos gastos com educação

---

Diminuir a taxa de contratação de novos professores para permitir que a redução do número de profissionais por meio da aposentadoria aumente a proporção aluno/professor, especialmente nas redes o Sul e Sudeste.

---

Repensar as redes escolares e criar incentivo para aumentar a proporção aluno-professor, ligando o FUNDEB a razões mínimas de professor-aluno.

---

Retirar a restrição de gastos mínimos com educação estabelecidos pela constituição para contribuir com a redução da ineficiência. Essa regra se tornou redundante com a criação do FUNDEB que estabelece um gasto mínimo por aluno.

---

Reformar o FUNDEB para avançar na redução das desigualdades regionais e aumentar a eficiência nos gastos, apoiando os municípios pobres dos estados mais ricos e reduzindo o apoio aos municípios ricos dos estados pobres.

---

---

Reformar o Plano de Ações Articuladas (PAR) e os esquemas de transferências discricionárias em nível estadual para que se tornem mecanismos de financiamento baseados em resultados.

- PAR: acordos institucionais e de desempenho, com foco na equidade, criando incentivos para melhorias nos resultados da educação (em vez de níveis) e apoio adicional do MEC para fortalecer a capacidade dos estados e municípios mais atrasados.
- No nível estadual: remodelar os esquemas de transferência para os municípios com base na receita tributária do ICMS (taxa de consumo estadual), vinculando as receitas dos municípios com melhorias nos resultados educacionais.

---

**Introduzir a recuperação de custos dos estudantes mais ricos no ensino superior com mais renda**, enquanto expande os empréstimos estudantis contingentes à renda e sua recuperação através do sistema tributário (por exemplo, modelo australiano).

---



## Principais mensagens

---

Uma prioridade central é garantir que a BNCC e a reforma do Ensino Médio sejam implementadas com sucesso. Além disso, as seguintes áreas prioritárias se destacam para que o Brasil avance nos resultados educacionais para todos em aspectos como aprendizagem, fluxo escolar, acesso, taxa de conclusão:

---

### **Ampliar a cobertura e aumentar a qualidade do DPI.**

- A qualidade do DPI tem um impacto significativo na melhoria da retenção e da aprendizagem em níveis mais avançados de educação.
- 

### **Melhorar a qualidade e responsabilização do professor.**

- Diferenças na qualidade do professor é o fator mais importante que explica as diferenças na aprendizagem.
- 

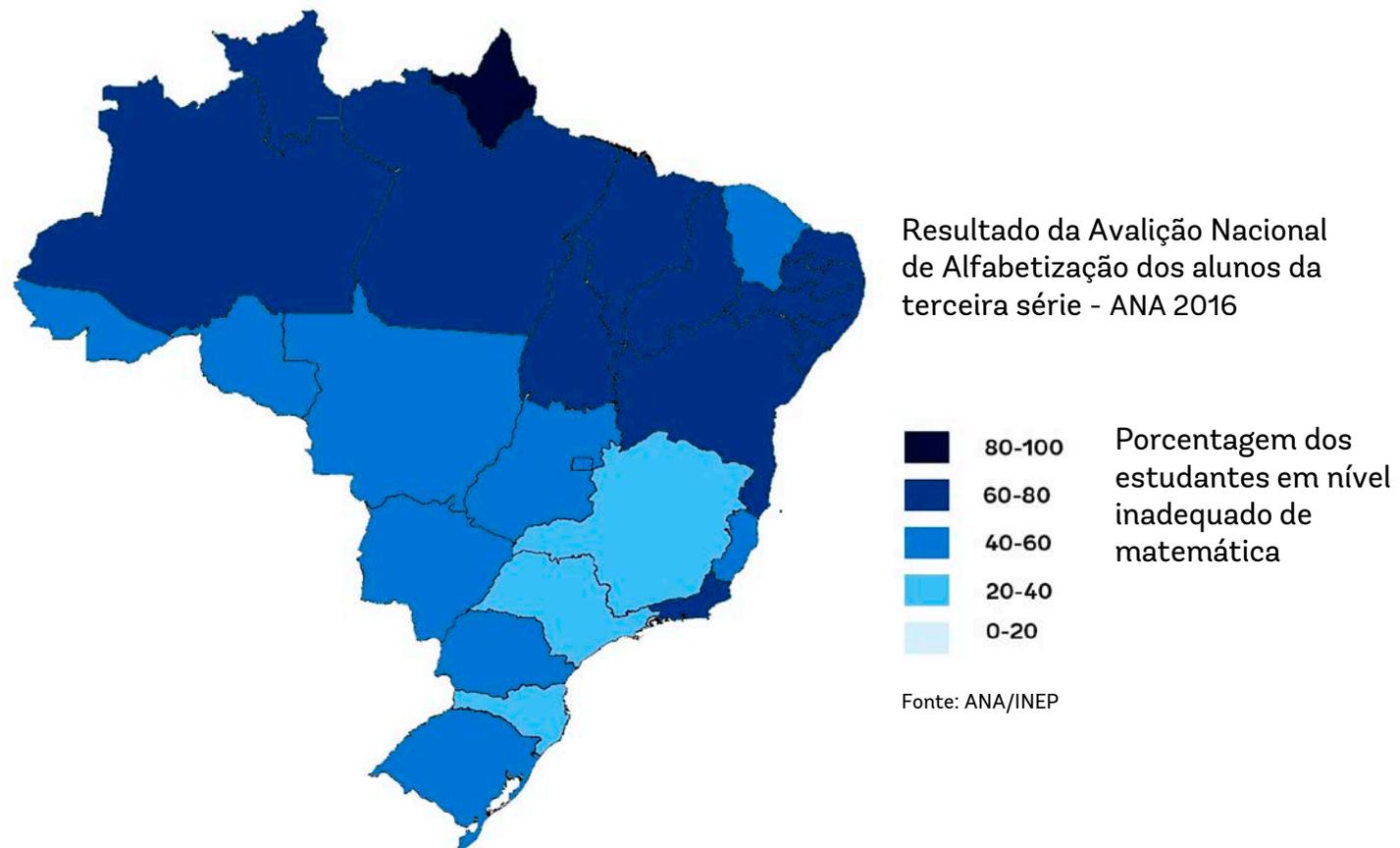
### **Aumentar a eficiência e equidade dos gastos públicos.**

- O uso mais eficiente e equitativo das despesas com educação é uma condição necessária para obter melhores resultados educacionais.
-



## Anexos

A crise de aprendizagem no Brasil começa muito cedo.





## Publicações relacionadas

---

### **Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil**

<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>

### **World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise.**

[http://wbescsprd4.worldbank.org:9280/ACS/servlet/ACS?command=read&version=2.3&docbaseid=0224b0&objectid=090224b0850bb96f&cacheid=d3QEAgA%3D%3DSpoHgA%3D%3D&format=pdf&page=0&signature=g503nKRqzHCPfF%2BLU4CqRg82bftxSJ8VUifHFKD8kM536DoOVVFplp6qBThzLBv%2FaQQ4h4MXXHQaQggME4opcRe5QoQClxr9huqMIGfYDyhm1sfcQmFa3sFyMPvzL5K8iAUUeAjlVzbLlu6zM E9SYQktzTnKT%2FUNzWowPOSNhWw%3D&servername=Awbescsprd4\\_wbecmoksp&mode=3&timestamp=1534962772&length=9007036&mime\\_type=application%2Fpdf&parallel\\_streaming=true&encryption\\_mode=require&expire\\_delta=360](http://wbescsprd4.worldbank.org:9280/ACS/servlet/ACS?command=read&version=2.3&docbaseid=0224b0&objectid=090224b0850bb96f&cacheid=d3QEAgA%3D%3DSpoHgA%3D%3D&format=pdf&page=0&signature=g503nKRqzHCPfF%2BLU4CqRg82bftxSJ8VUifHFKD8kM536DoOVVFplp6qBThzLBv%2FaQQ4h4MXXHQaQggME4opcRe5QoQClxr9huqMIGfYDyhm1sfcQmFa3sFyMPvzL5K8iAUUeAjlVzbLlu6zM E9SYQktzTnKT%2FUNzWowPOSNhWw%3D&servername=Awbescsprd4_wbecmoksp&mode=3&timestamp=1534962772&length=9007036&mime_type=application%2Fpdf&parallel_streaming=true&encryption_mode=require&expire_delta=360)

### **Early Child Education: Making Programs Work for Brazil's Most Important Generation**

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13144>

### **Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean**

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20488>

### **At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean**

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26489>

### **SABER Tertiary Education - What Matters Most for Tertiary Education - A Framework Paper**

[http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting\\_doc/Background/TED/SABER\\_Tertiary\\_%20Framework.pdf](http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/Background/TED/SABER_Tertiary_%20Framework.pdf)

---



**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes>