

***Guia de
boas práticas
para transformar a
educação nos municípios***

Este guia se destina a Prefeitos que queiram deixar a sua marca na educação de seus municípios. Ele integra as ações relacionadas com o Prêmio Prefeito Nota 10, uma iniciativa do Instituto Alfa e Beto destinada a chamar a atenção para a diferença entre ter UMA escola de excelência e ter uma rede de ensino de qualidade.

Rede de ensino de qualidade é aquela em que o prefeito pode dizer a seus eleitores: matricule seu filho em qualquer escola pública que eu garanto que ele terá o mesmo padrão de ensino. Você poderá ser o primeiro prefeito a conseguir isto – até hoje não temos nenhum.

As ideias aqui apresentadas se baseiam em evidências e práticas dos países que funcionam, e foram publicadas em uma série de artigos que estão disponíveis no site do Instituto Alfa e Beto <http://goo.gl/dkaSFU>.

Sumário

Apresentação.....	3
O que todo Prefeito precisa saber sobre “educação”	5
Medidas de curto prazo	8
Parte A - Medidas para aumentar a eficiência e liberar recursos para melhorar a qualidade.....	8
1. Repetência	9
2. Regras sobre organização das escolas.....	10
3. Regras sobre pessoal	11
4. Uso do tempo do Secretário	12
5. Uso do tempo do diretor	13
6. Uso do tempo do professor	14
7. Evitar políticas ineficientes de expansão do horário escolar	15
8. Transporte escolar.....	16
Parte B - Iniciativas prioritárias que podem dar resultados no curto prazo	17
9. Alfabetizar as crianças no 1º ano.....	18
10. Melhorar os resultados na Prova Brasil	19
11. Organizar o ensino começando pela séries iniciais.....	20
Medidas de médio prazo	21
12. Por que municipalizar o Ensino Fundamental.....	21
13. Como melhorar a gestão das escolas	23
Medidas de longo prazo	25
14. Políticas para a Primeira Infância	26
15. Como tirar mais proveito da pré-escola	27
16. Novas carreiras para novos professores.....	28
17. Repensar a rede municipal de educação	29

Apresentação

Este **Guia de Boas Práticas** elaborado pelo Instituto Alfa e Beto (IAB) destina-se a Prefeitos que queiram efetivamente deixar uma marca na história da educação do País.

Sabemos que não é fácil melhorar a educação. Se fosse, muitos já o teriam feito. E os dados mostram que, no Brasil, ainda não conseguimos oferecer ensino de qualidade para a população em nenhum município. Isso, no entanto, não quer dizer que esta seja uma tarefa impossível. Há muito que um Prefeito pode fazer, como é possível constatar neste Guia.

As sugestões apresentadas a seguir já foram implementadas, no todo ou em parte em diversas localidades – especialmente nos países onde a educação funciona a serviço do bom desempenho dos alunos - e se baseiam em um ou mais dos seguintes critérios:

1. São medidas que aumentam a eficiência, gerando recursos para investir em qualidade.
2. São medidas fundamentadas em evidências científicas.
3. São medidas baseadas nas melhores práticas, ou seja, nos sistemas de ensino que funcionam com bons padrões de qualidade.

Em educação não existe bala de prata nem solução mágica. Para melhorar a educação é necessário implementar diversas ações numa determinada sequência e com persistência. Não há milagres nem é preciso inventar roda – o que é preciso fazer é conhecido. Mas não é fácil.

Um alerta: neste Guia tratamos de medidas relacionadas com as políticas e práticas que devem vigorar numa rede de ensino: o que acontece nas escolas deve ser consequência disso. A função da Prefeitura e da Secretaria de Educação não é operar escolas – é criar as políticas, instrumentos e práticas gerenciais que permitam que toda escola da rede funcione bem. Isso é muito diferente de criar uma escola-modelo ou criar incentivos especiais para gestores excepcionais.

A maioria dos problemas da educação dos municípios brasileiros é muito semelhante. Portanto, as soluções também podem ser semelhantes, mas a dosagem, cuidados e ordem de implementação devem ser avaliados criteriosamente, especialmente levando em conta o porte do município.

Educação não dá voto. Ou dá?

A vida do político depende de votos. Neste Guia, você, Prefeito, encontrará medidas que não apenas ajudam a educação, mas também podem contribuir para dar visibilidade à gestão e propiciar alguns resultados em pouco tempo.

Por isso, este Guia sugere ações para o curto, médio e longo prazos. Algumas das ações implementadas **no curto prazo podem trazer** resultados rápidos. As de **médio, mesmo postas agora em marcha, terão maturação mais lenta**. Mas dependem inclusive de recursos que serão liberados com as medidas de curto prazo. O que acontecerá no prazo mais largo dependerá do que você começar a fazer no curto e médio prazos, mas também de medidas atreladas à sociedade, à economia e aos outros níveis do governo.

Como usar este Guia

Este Guia de Boas Práticas está dividido em quatro partes.

Na primeira parte há breves considerações sobre o que todo Prefeito precisa saber sobre educação. São poucos parágrafos, que ajudam a entender o que acontece hoje e o contexto para promover mudanças.

Nas demais há sugestões com impacto no curto, médio e longo prazos. Em cada seção há uma lista de medidas e para cada medida há uma breve explicação. Para saber mais sobre o tema, acesse o site do Instituto Alfa e Beto (www.alfaebeto.org.br) e visite nosso acervo de publicações, que traz uma série completa de artigos publicados em parceria com a **Veja** Online a respeito dos desafios dos Prefeitos na educação.

Se você quiser ter uma visão ainda mais profunda de educação sugiro a leitura do meu livro **Repensando a Educação Brasileira - O que fazer para transformar nossas escolas** (Editora Salta, 2014), e disponível nas livrarias e no site da editora.

Espero que este Guia sirva de ajuda e inspiração para todos os Prefeitos de nosso Brasil.

O Brasil existe em cada município, a educação depende de cada prefeito, mãos a obra!

João Batista Araujo e Oliveira
Presidente do Instituto Alfa e Beto

O que todo Prefeito precisa saber sobre "educação"

Para exercer sua função, todo Prefeito precisa entender os fundamentos básicos das várias áreas de atuação da Prefeitura: abastecimento, saneamento, saúde pública, transportes e mobilidade urbana, código de obras, contabilidade pública etc. Não basta escolher as pessoas certas para cuidar de cada setor – o Prefeito precisa ter um mínimo de informação e conhecimento sobre os setores e os interesses em jogo para saber ouvir, avaliar e tomar decisões.

Isso também se aplica à educação. Não basta saber a nota que o município tirou no IDEB, é preciso entender o que leva o município a atingir uma determinada nota. Não basta escolher um Secretário de Educação por critérios políticos, de lealdade ou mesmo competência e julgar que o problema está resolvido. Quem responde perante a população é o Prefeito – sua equipe o faz apenas por delegação.

Tratamos aqui apenas de dois conceitos fundamentais para entender educação: o conceito de escola e o conceito de pedagogia. No debate político e nos embates cotidianos da gestão da educação esses dois conceitos estão intimamente ligados.

Para que serve a escola?

Em que consiste o debate? Há duas correntes principais sobre esse tema.

Uma corrente advoga que a função principal da escola é transmitir o patrimônio cultural acumulado pela humanidade, de forma que o aluno conheça e aprecie o conhecimento produzido até hoje e seja capaz de fazê-lo avançar. O nome "ensino tradicional" ou "escola tradicional" está associado à ideia de tradição – que tipicamente é transmitida na forma das "disciplinas escolares". Essa corrente vem perdendo terreno no último século, mas ainda é dominante na maioria dos países desenvolvidos e em parte da América do Norte.

A outra corrente advoga que o objetivo principal da escola é promover a auto-realização, tornar as pessoas auto-confiantes e felizes. A escola deixa de ser responsável por transmitir a herança cultural entre as gerações: seu objetivo seria o de promover a "auto realização". No limite, isso significa liberar os alunos de deveres enfadonhos e repetitivos, da disciplina e do rigor necessários para aprender, da aprendizagem de conteúdos obrigatórios e introduzi-los

em um mundo de aprendizagem livre de coerções, apoiado pela simpatia e encorajamento. O professor torna-se um apoiador, ajudando o aluno a descobrir por si mesmo o que – num certo sentido – ele já saberia. Essa tradição firmou suas raízes a partir das publicações do filósofo norte-americano John Dewey no início do século XX e foram introduzidas no Brasil por Anísio Teixeira. Paulo Freire aprofundou uma vertente dessa corrente, ao criticar a ênfase excessiva da escola tradicional no que denominou de pedagogia “bancária”, representada pelo ensino e “cobrança” de conhecimentos e conteúdos, processo que estaria em detrimento da formação do espírito crítico. Na vertente mais radical dessa corrente, o ensino vira militância e doutrinação político-ideológica.

Hoje, na maioria das escolas temos uma mistura dessas duas versões, e essa mistura não costuma funcionar bem, pois no compromisso entre elas perdeu-se a clareza sobre o que esperar da escola e o que cobrar dela.

O que é pedagogia?

O que é importante o Prefeito saber a respeito de pedagogia?

Pedagogia, no sentido original (Paideia) referia-se à concepção dos conteúdos essenciais a uma formação integral do homem. No século 17 a obra chamada Magna Didactica, de Jean Amos Comenius estabelece as bases das pedagogias modernas – mais voltadas para o ensino do que para a educação, e mais centrada nas questões relacionadas com métodos e técnicas de ensino. A pedagogia tornou-se uma disciplina quando os países precisaram universalizar a educação para fazer face aos desafios da revolução industrial, especialmente a partir do século XVIII. Nesse sentido, a pedagogia refere-se aos instrumentos do professor/educador para exercer o seu ofício.

Atualmente, e especialmente no Brasil, a palavra pedagogia assumiu diversos outros sentidos. Geralmente, é usada no sentido mais amplo, como sinônimo de “educação” ou até mesmo “ciência” ou “ciências da educação”. Assuntos com a definição da função da escola e o que nela se deve ensinar – assunto de natureza eminentemente política e filosófica – costuma ser capturado e restrito ao debate pedagógico ou considerado “reserva de caça” dos educadores. Um exemplo claro é a ideia – corrente no Brasil - de que cabe à escola e a cada professor decidir sobre o que ensinar.

A perda de noção clara sobre o papel da escola na sociedade aliada à confusão sobre o sentido e lugar da pedagogia tornaram disseminada a ojeriza cultivada no País à ideia de currículos, programas de ensino ou qualquer tentativa de se

organizar as redes de ensino. Ao mesmo tempo, o pensamento que se tornou hegemônico na educação defende uma autonomia irrestrita das escolas e professores, até mesmo para estabelecer o que deve ser ensinado em cada série escolar. Nessa corrente há muita gente que acha que ensinar é algo secundário. Há até mesmo os que acham que aprender é secundário – O importante é ter espírito crítico ou ser feliz.

O monopólio da discussão e a adoção de ideias que se tornaram quase hegemônicas também vêm contribuindo para disseminar a ideia de que educação é algo para os educadores e para os professores e não primordialmente para a sociedade e para os alunos. Isso também valia para o debate sobre educação. Três exemplos ilustram o ponto. Primeiro, todos os fóruns e “pactos” que se tornaram moda realizar no Brasil ficam restritos a debates entre um subconjunto de educadores pré-selecionados – aqui e ali se fazem concessões para ouvir alguns grupos de pressão, apenas para cumprir tabela. O processo de “debate” que levou à aprovação da Lei do Plano Nacional de Educação é um exemplo disso.

Segundo, todas as “conquistas” alardeadas pelas corporações profissionais referem-se a benefícios adquiridos pela classe, não a avanços no desempenho dos alunos, que não vêm melhorando de nenhuma forma visível ou significativa nas últimas décadas.

Terceiro, nas inúmeras greves que ocorreram nas últimas décadas, a greve sempre começa com uma lista de dezenas de reivindicações a favor da escola pública. E a greve termina quando se faz o acordo salarial – sem qualquer menção às demais questões.

Não se pode censurar os sindicatos e professores para lutar por melhores salários e condições de trabalho. Nada mais justo, eles existem para isso. Mas podemos censurar os governos e responsáveis pela educação ao ignorar sua função e suas responsabilidades. É pouco o que o Prefeito precisa saber sobre educação. Mas esse pouco é fundamental para entender o que compete à Prefeitura, o que compete às escolas e o que compete aos professores. Educação tem um único objetivo: assegurar o sucesso do aluno – que é a condição de sobrevivência da espécie, da nossa sociedade.

Medidas de curto prazo

Parte A

Medidas para aumentar a eficiência e liberar recursos para melhorar a qualidade

A maioria esmagadora das redes municipais de educação acumula uma série de ineficiências. As ineficiências são muito parecidas, porque as políticas e práticas de gestão são muito semelhantes.

Listamos abaixo oito áreas de ineficiência que o Prefeito pode reduzir com decisões e intervenções imediatas. Algumas medidas podem ser tomadas imediatamente, outras necessitam de estudos técnicos para darem frutos adequados. O objetivo não é apenas reduzir gastos, mas sobretudo liberar recursos para investir em ações mais produtivas.

Para cada medida abordamos brevemente (1) o problema (2) o que o Prefeito pode fazer (3) entraves e cuidados.

1. Repetência

O PROBLEMA

- Repetência custa dinheiro e sacrifica o futuro do aluno. Reprovar alunos raramente é a melhor forma de melhorar a qualidade do ensino. E há evidências de que repetir um ano fazendo as mesmas coisas não leva a melhores resultados.

O QUE O PREFEITO PODE FAZER

- Assegurar a alfabetização dos alunos no primeiro ano, pois esta é a principal causa da reprovação nos anos seguintes.
- Criar regras que levem o professor a identificar, no início do ano, o aluno com risco de reprovação, para que a escola tenha tempo de tomar as medidas.
- Criar incentivos para escolas que reduzam a reprovação e ao mesmo tempo elevem o número de alunos acima de um determinado nível de conhecimento, o que pode ser aferido por testes padronizados.
- Assegurar que haja um ensino eficaz e apoio continuado aos alunos.

ENTRAVES E CUIDADOS

- Evitar regras radicais proibindo a reprovação ou instituindo a promoção automática.
- Usar instrumentos de apoio e incentivos, no lugar de bravatas.

2. Regras sobre organização das escolas

O PROBLEMA

- O custo mais barato da educação é o prédio, pois, se bem feito, pode durar 50 anos ou mais.
- O custo mais caro é operar as escolas.
- O custo mais caro de operar as escolas é o custo de pessoal.
- O custo mais caro de pessoal é o custo do professor.
- O custo do professor depende de vários fatores, sobretudo de sua carga horária e do tamanho das turmas.
- A quantidade de pessoal não docente nas escolas também afeta os custos

O QUE O PREFEITO PODE FAZER

- Estabelecer ou rever as normas a respeito de tamanho de turmas e verificar o seu funcionamento.
- Estabelecer ou rever as normas a respeito de alocação de pessoal às escolas.

ENTRAVES E CUIDADOS

- As escolas da zona rural necessitam de análise específica, especialmente quando implicam uso de transporte escolar.
- Existem muitos "fantasmas", pessoas que estão na folha de pagamento mas se encontram escondidas em escaninhos das Secretarias ou não são reportadas nos quadros das escolas. Eles podem custar caro, mas, quando descobertas, também podem fazer barulho.
- Sempre é possível encontrar algum tipo de trabalho para pessoas que estão encostadas ou sem função. É necessário respeitar as pessoas e encontrar saídas aceitáveis, sem prejudicar os cofres públicos.

3. Regras sobre pessoal

O PROBLEMA

- O pessoal mais caro da educação é o professor.
- O número de professores numa rede de ensino deveria ser próximo do número de turmas – supondo que cada professor que tem contrato de um turno pode lecionar o equivalente a um turno de aulas (mais o tempo de planejamento).
- Existe muita desigualdade no uso do tempo dos professores – em função de legislação, regras, aplicação de regras, tamanho de escolas etc. No país como um todo temos praticamente dois professores contratados para cada turma.

O QUE O PREFEITO PODE FAZER

- Analisar cuidadosamente a legislação e as regras relativas aos contratos dos docentes e sua aplicação pela Secretaria e pelas escolas.
- Criar leis e regras que permitam utilizar melhor o tempo das pessoas.
- Uma vez otimizado o tempo de trabalho do professor, cabe criar incentivos para o diretor assegurar que o profissional use efetivamente o tempo para atividades de ensino, na sala de aula.

ENTRAVES E CUIDADOS

- Existem leis e normas que limitam a ação do Prefeito. É preciso respeitar a legislação. Mas também é possível mudar a legislação.

4. *Uso do tempo do Secretário*

O PROBLEMA

- É comum que os Secretários Municipais de Educação não possuam nem experiência nem perfil adequado para ocupar tal função. Isso decorre dos critérios de escolha, da falta de clareza quanto ao perfil adequado ou da ideia equivocada de que basta a lealdade política para assegurar uma boa gestão – o resto os técnicos da Secretaria vão garantir.
- Uma análise de como o Secretário de Educação usa o seu tempo logo revelará o quanto ele gasta em esperas (nos diversos gabinetes ou como figurante em eventos desnecessários), em viagens (para reuniões no geral inócuas), em visitas improdutivas às escolas ou resolvendo problemas fora de sua alçada, especialmente aqueles afeitos ao diretor da escola.
- O mau uso do tempo pelo Secretário pode levar os demais funcionários e diretores a reproduzir o problema, desperdiçando desnecessariamente seus cotidianos com ações inócuas.

O QUE O PREFEITO PODE FAZER

- Nomear Secretários com perfil adequado, isto é, pessoas de sua confiança que, além da lealdade, tenham capacidade de articulação, experiência gerencial e comprovada liderança.
- Estabelecer prioridades, metas e/ou indicadores que servirão para balizar seu despacho com o Secretário.
- Eliminar ao máximo o tempo em que o Secretário fica à disposição para tarefas de menor importância.

ENTRAVES E CUIDADOS

- Secretário de Educação não é o representante ou delegado dos professores junto ao Poder Público. Ao contrário, ele é o delegado do Poder Público. O secretário precisa saber disso e agir dessa forma.
- Um bom Secretário não é necessariamente alguém que foi bom professor ou gestor de escola. O perfil de um Secretário é semelhante ao perfil de qualquer executivo – o mais importante é a capacidade de aglutinar os esforços das pessoas para atingir objetivos. Mas o perfil também pode ser alterado em função do momento em que vive uma administração.
- O Secretário de Educação precisa ter capacidade para negociar de igual para igual com os demais secretários, especialmente com o Secretário da Fazenda e especialmente no que diz respeito ao fluxo de recursos do FUNDEB, que não podem ser desviados para outros fins.

5. *Uso do tempo do diretor*

O PROBLEMA

- Tempo, presença e exemplo são as características de um bom líder. A presença do diretor na escola é condição necessária para que ele possa fazer um bom trabalho.
- Muitos diretores passam pouco tempo na escola. Isso se dá por 2 razões principais: (1) tempo gasto na Secretaria de Educação em reuniões ou tentando resolver problemas (2) tempo fora da escola, cuidando de outros assuntos.

O QUE O PREFEITO PODE FAZER

- Assegurar regras e meios para que o município recrute e mantenha diretores qualificados e com perfil adequado.
- Assegurar que o diretor permaneça durante vários anos na escola – desde que cumpra suas atribuições com êxito - no mínimo cinco e no máximo dez anos, só assim ele poderá ser um gestor eficiente e eficaz.
- Assegurar boa infraestrutura de comunicações (internet etc.) para evitar deslocamentos desnecessários.
- Assegurar que a Secretaria de Educação estabeleça normas de descentralização que reduzam ao mínimo (uma vez por mês) a necessidade do diretor ir à Secretaria a todo o momento – e vice-versa.

ENTRAVES E CUIDADOS

- Evitar que diretores de escola sejam usados para fins político-eleitorais: isso descaracteriza a função pública e desmoraliza a escola.
- Estabelecer mecanismos eficazes de supervisão para que a Secretaria saiba a tempo o que ocorre nas escolas e seja capaz de intervir.

6. *Uso do tempo do professor*

O PROBLEMA

- Estudos realizados no Brasil mostram que os professores das escolas públicas no Brasil usam em média 60% do tempo em atividades de ensino – o resto é destinado a atividades administrativas ou simplesmente é perdido. Em outros países o tempo perdido é de 12 a 15%.
- Há uma relação direta entre o tempo que os alunos passam estudando e o quanto aprendem: portanto, quanto menos tempo o professor ensina, menor a taxa de aprendizagem.

O QUE O PREFEITO PODE FAZER

- Dar exemplo, utilizando bem o seu tempo e respeitando o tempo das pessoas, especialmente do Secretário de Educação.
- Criar uma cultura de pontualidade no município – é uma forma de boa educação e de respeito.
- Assegurar que os professores recebam o apoio suficiente para ocupar bem o seu tempo na sala de aula.
- Criar mecanismos de comunicação com a sociedade, especialmente com os pais, para que eles fiquem atentos ao uso do tempo nas escolas.

ENTRAVES E CUIDADOS

- Medidas formais e policiais escas ajudam pouco. Exemplo e incentivos ajudam mais.

7. Evitar políticas ineficientes de expansão do horário escolar

O PROBLEMA

- O programa Mais Educação promovido pelo Ministério da Educação estimula as escolas a promover ações extra-curriculares. No entanto, esse programa cria ou pode criar sérias ineficiências e custos para a Prefeitura, na medida em que (a) requer novos espaços (b) requer mais pessoal e (c) permite às escolas tomar decisões que mobilizam recursos da Secretaria sem consulta à mesma, já que as escolas se comunicam diretamente com o Ministério.
- Outro problema associado é que a forma como o programa é implementado cria precedentes e padrões de gastos que dificilmente poderão ser estendidos a todas as escolas e alunos.

O QUE O PREFEITO PODE FAZER

- Na arena política: renegociar coletivamente com o Ministério da Educação as regras do programa, de forma a envolver a Secretaria de Educação nas decisões. Ou seja, assegurar um mínimo de respeito ao Pacto Federativo e à autonomia dos municípios.
- Na arena administrativa: estabelecer regras que impeçam as escolas de criar custos adicionais para a Secretaria/município sem aprovação pela Secretaria, face à análise dos custos.

ENTRAVES E CUIDADOS

- Basear as decisões em critérios de viabilidade: o que valer para uma escola deve ser possível para todas as escolas da rede, ou seja, deve ter condições de ser estendido a todas as escolas dentro do orçamento existente.

8. Transporte escolar

O PROBLEMA

- O transporte escolar – indispensável em muitos casos - constitui uma fonte de gastos e, quase sempre, é mais problema do que solução.
- A taxa de crescimento da população brasileira está em fase de redução. A redução deverá ser ainda maior nas zonas rurais, tendo em vista a tendência à migração para zonas urbanas, especialmente entre os mais jovens. Isso significa menos gente nova no campo, mas também significa que os alunos estarão mais espalhados.
- “Nucleação” nem sempre significa melhores escolas, melhores resultados. E frequentemente significa maiores custos.
- Definir o tamanho e localização da escola de maneira a reduzir custos não é tarefa trivial.
- A eventual transição para escolas de tempo integral poderá mudar muito a forma de equacionar a necessidade, provisão e custos de transporte.

O QUE O PREFEITO PODE FAZER

- Analisar os custos atuais.
- Se foram elevados, encomendar estudos técnicos que permitam identificar alternativas.

ENTRAVES E CUIDADOS

- Nem sempre o chamado “bom senso” e a experiência local bastam para assegurar uma solução eficiente. As tentativas de “nucleação” feitas a olho nu raramente têm contribuído para aumentar a eficiência.
- A mera “otimização” das rotas raramente traz redução significativa de custos: é preciso entender a equação inteira dos custos de atendimento aos alunos.

Medidas de curto prazo

Parte B

Iniciativas prioritárias que podem dar resultados no curto prazo

A seguir, listamos três iniciativas que podem dar resultados imediatos e que também podem ser usadas como estratégias para alavancar reformas mais profundas. Elas não se aplicam a todos os municípios, mas certamente se aplicam à maioria deles, pois se referem aos problemas mais graves e comuns à grande parte das redes públicas de ensino no País.

Para cada medida, abordamos brevemente (1) o problema (2) o que o Prefeito pode fazer (3) entraves e cuidados.

9. Alfabetizar as crianças no 1º ano

O PROBLEMA

- A maioria dos alunos não vem sendo alfabetizada pela escola. Ao longo das séries iniciais alguns alunos se alfabetizam aos trancos e barrancos.
- A alfabetização é condição necessária para que o aluno tenha condições de progredir e para que o resto da escola possa funcionar. Sem ela todos os demais investimentos são perdidos.
- Os pais querem que seus filhos entrem na escola e logo aprendam a ler e escrever: é algo correto e justo. Mas os governos e educadores perderam a noção do que seja alfabetizar, de como e quando fazê-lo e de como saber se o aluno já sabe ler e escrever.

O QUE O PREFEITO PODE FAZER

- Determinar que a alfabetização dos alunos seja feita no 1º ano do Ensino Fundamental.
- Determinar que se mudem as estratégias de alfabetização, pois as que vêm sendo implementadas nos últimos 30 anos não funcionam. Se a escola continuar a fazer tudo do mesmo jeito, os resultados não irão mudar.

ENTRAVES E CUIDADOS

- Definir com clareza o que deve ser ensinado e o que será avaliado no final do 1º ano.
- Escolher estratégias adequadas e comprovadamente eficazes para atingir esse objetivo.
- Avaliar e alfabetizar todos os alunos do 2º ao 5º ano que não foram alfabetizados.

10. Melhorar os resultados na Prova Brasil

O PROBLEMA

- Se um município alcança a média de 200 pontos na Prova Brasil do 5º ano em Língua Portuguesa e 225 em Matemática, isso significa que pelo menos a metade dos alunos está abaixo do nível mínimo esperado. E poucos estarão no nível adequado. A maioria dos municípios encontra-se abaixo dos 200 pontos.

O QUE O PREFEITO PODE FAZER

- Como a Prova Brasil é algo visível, e que expõe as escolas, o município e o Prefeito ao escrutínio público, ela pode ser um bom ponto de partida para promover mudanças. Por exemplo, um município pode adotar modelos de intervenção comprovadamente eficazes com alunos de 4º e 5º ano que permitam ao mesmo tempo recuperar (pelo menos parte) a base dos alunos e iniciar um processo de discussão, em cada escola, sobre quem deve ser responsável por ensinar o quê em cada série. Isso por sua vez requer que a Secretaria faça a sua parte e estabeleça programas de ensino.
- Aproveitar o sucesso da intervenção com os alunos do 5º ano para atacar o problema do fluxo escolar e da recuperação de alunos com dificuldade.
- Usar os resultados da Prova Brasil, que são visíveis, como estratégia para instituir novas práticas na pedagogia e gestão das escolas, especialmente a ideia do que deve ser ensinado em cada série.

ENTRAVES E CUIDADOS

- Não basta fazer qualquer coisa, é preciso adotar estratégias comprovadamente eficazes e assegurar condições para que sejam implementadas de forma adequada.
- Usar o sucesso para implementar outras medidas de mais longo prazo, começando pela alfabetização no primeiro 1º e a correção do fluxo escolar. Sem isso os resultados voltarão a cair.

11. Organizar o ensino começando pela séries iniciais

O PROBLEMA

- As escolas vivem uma crise de (falta de) estrutura: não há clareza sobre o que deve ser ensinado em cada série escolar; não há orientações e materiais adequados; os professores frequentemente não possuem conhecimentos e qualificação para cumprirem sua missão.
- A maioria dos professores tem boa vontade, disciplina e desejo de acertar. Mas não possui formação sólida nem conhecimentos robustos sobre conteúdos e metodologias que lhes permitam tomar e implementar decisões pedagógicas acertadas.
- Nos últimos 30 anos tem havido uma baixa sensível na qualidade dos candidatos aos cursos de formação dos professores. Além disso, a formação que recebem nas faculdades é pouco sólida e pouco relevante para seu trabalho docente. A prova disso é que nos últimos 20 anos aumentou sensivelmente o número de professores com curso superior, mas os resultados dos alunos permanecem praticamente estáveis. Para remediar a situação, a única solução, que vem sendo implementada nas últimas décadas, é a capacitação ou formação permanente. Mas isso não deu resultado.

O QUE O PREFEITO PODE FAZER

- Arrumar a casa. Isso significa adotar estratégias comprovadamente eficazes de ensino – com base nos princípios do que se chama ensino estruturado.

ENTRAVES E CUIDADOS

- Assegurar previamente a alfabetização dos alunos e a correção do fluxo escolar.
- Começar pelas séries iniciais.
- Adotar soluções de eficácia comprovada.
- Associar essas medidas com outras que levam a acabar com a pedagogia da repetência.

Medidas de médio prazo

12. Por que municipalizar o Ensino Fundamental

Que tipo de prefeito é você: o prefeito do município ou da rede municipal?

Quando um prefeito é candidato ele diz que vai melhorar a educação no município e faz uma série de promessas. Depois que se elege, cuida, no máximo, da rede municipal. Com isso, ninguém cuida da educação do município – cada um cuida de sua rede. O quadro 1 mostra o estado da municipalização do ensino no Brasil.

Quadro 1 – Matrículas no Ensino Fundamental por redes de ensino

Anos/Redes	Anos Iniciais	%	Anos Finais	%	Total E.F.
Estadual	2.263.156	14,7%	5.596.501	44,6%	7.859.657
Federal	6.785	0,04%	16.224	0,1%	23.009
Municipal	10.434.213	67,9%	5.152.920	41,0%	15.587.133
Privada	2.656.560	17,3%	1.792.680	14,3%	4.449.240
Total	15.360.714	100,0%	12.558.325	100,0%	27.919.039

Fonte: MEC/Censo Escolar 2014

Por que a municipalização avança tão pouco no Brasil? A resposta mais plausível é que falta apetite, tanto dos governos estaduais quanto dos municipais.

Os governos estaduais geralmente resistem à municipalização por uma razão simples: não querem perder o controle político sobre cargos que lhes asseguram presença e visibilidade nos municípios. Usam como argumento o fato de não terem como pagar os professores efetivos. Esse argumento não resiste a uma análise mais profunda, mesmo porque alguns estados já conseguiram municipalizar todo o Ensino Fundamental e não quebraram.

Os governos municipais geralmente resistem por duas razões. Alguns poucos possuem redes de ensino com poucas escolas e custo muito elevado, e isso torna inviável universalizar o modelo existente. Alguns prefeitos inclusive se gabam de que suas escolas são muito melhores do que as estaduais, mas não dizem porque não as oferecem a todos os municípios. A outra razão é falta de visão, apetite e compromisso em montar e operar uma rede de ensino de qualidade: passada a eleição, a retórica desaparece.

Por que municipalizar o Ensino Fundamental? Há pelo menos três boas razões:

1. É um imperativo legal, previsto na Constituição e regulamentado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
2. É mais eficiente.
3. É factível, pois o FUNDEF assegura os recursos.

13. Como melhorar a gestão das escolas

Frequentemente, os prefeitos perguntam como melhorar a gestão das escolas. Menos frequentemente se perguntam como melhorar a gestão das Secretarias. As duas questões são válidas e importantes. Mas a segunda precisa ser respondida antes da primeira. A gestão escolar é modelada por decisões da Secretaria.

No Brasil, é notório falar-se da má qualidade dos serviços, sejam estes públicos ou privados. E é notório ouvir-se falar da má gestão, sobretudo na área pública. Quando dizemos que a saúde vai mal, que não há segurança, que o trânsito está caótico, que os transportes urbanos não funcionam estamos nos referindo à dificuldade do poder público regular de oferecer serviços de qualidade. A crise da água e da energia que despontou em 2014 é mais um exemplo disso. Portanto a má gestão não é um problema específico da educação.

Menos comum é entendermos que a gestão é apenas o final da linha. Não é justo culpar os diretores – ou Secretários de Educação – por tudo que acontece de errado na educação municipal ou nas escolas. É verdade que falta boa gestão. Mas antes de gestão faltam boas políticas. Faltam boas regras. Faltam mecanismos que viabilizam uma boa gestão. O que o Prefeito muitas vezes pede ao Secretário ou cobra dos diretores não é boa gestão: são milagres.

Para melhorar a gestão das escolas é preciso, antes, melhorar a gestão das Secretarias. E para isso é preciso repensar a sua natureza, estrutura e função. Quando o diretor chega na escola, lá já existem normas elaboradas pela Secretaria. Existem professores contratados dentro de regras do município. Há diretores que chegam a escolas cuja Secretaria não tem um regimento comum, nem currículos. O diretor, por sua vez, muitas vezes surge por caminhos tortuosos, como a indicação política, a eleição ou outros critérios que dificultam o exercício de uma gestão eficaz. Mas tudo isso foi decisão da Secretaria.

Gerir uma escola não tem segredo. O Brasil possui alguns poucos milhares de escolas bem gerenciadas, que conseguem lograr resultados adequados. Dentre as escolas públicas, há algumas centenas que chegam a resultados espetaculares, levando em conta o perfil de seu alunado. Gerenciar uma escola não tem segredo, e, se segredo existe, é um segredo de Polichinelo. O que o Brasil não aprendeu a fazer é gerenciar redes de escola.

Por que isso acontece? Em grande parte porque os governos estaduais e municipais nunca aprenderam a montar e gerenciar redes de ensino. O que vemos tipicamente são Secretarias cujos ocupantes não querem ficar lotados na escola, mas fazem as coisas que as escolas deveriam fazer, e acabam não dando conta. Ou Secretarias cujos ocupantes se perdem em atividades que mais atrapalham do que ajudam as escolas.

Melhorar a gestão das escolas não é fácil, mas também não tem segredo. Mas a melhoria não começa lá, na ponta, mas no esforço de repensar a função, a estrutura e as formas de organizar a Secretaria de Educação para atingir seu principal objetivo: assegurar os meios para fazer a escola funcionar. Aí sim, poderemos cobrar resultados do diretor.

INSTITUTO ALFA E BETA

Medidas de longo prazo

Fazer educação é como plantar uma floresta: você planta árvores, leva tempo para ver a floresta. Mas para haver floresta é preciso plantar árvores, cultivá-las e proteger das ameaças.

Cada prefeito tem um horizonte de tempo, tendo em vista sua motivação pessoal, sua carreira política e experiência anterior.

As medidas sugeridas a seguir podem se transformar em magníficas florestas. Elas são complexas e seus efeitos levam algum tempo para aparecer. Este é um trabalho para políticos com visão de longo prazo, políticos que também são homens públicos e estadistas.

Prefeitos vivem no curto prazo – as próximas eleições. O cálculo político muitas vezes prejudica tomar decisões que melhoram as coisas no longo prazo. Para tornar essas decisões possíveis, do ponto de vista político, é preciso fazer pontes entre o curto e o longo prazo. Esta é uma questão de estratégia.

A seguir apresentamos quatro conjuntos de medidas que podem ter importantes efeitos no longo prazo e serem politicamente atraentes. São elas: Primeira Infância, Pré-escola, novas carreiras para professores e planejamento da rede municipal.

14. Políticas para a Primeira Infância

Aviso aos governantes: o investimento de maior retorno, na sociedade do conhecimento, é o que se faz nas pessoas, no chamado capital humano; dentre os investimentos no capital humano, o que dá maior rendimento é o que se faz na Primeira Infância, nos anos iniciais de vida.

A razão é simples. Quanto mais tempo nosso dinheiro fica investido, mais rende, são juros sobre juros. Assim também se dá com o capital investido nos anos iniciais de vida.

Sabemos mais: conhecemos quais investimentos produzem melhores resultados. Em ordem: investir na prevenção da gravidez juvenil; investir na orientação e cuidados durante a gravidez; investir nas famílias para que elas aprendam e possam cuidar de seus filhos; investir em programas como creches – mas só investir em creches que sejam de excelente qualidade. Creches medíocres ou ruins são piores do que a falta de creches. Ou seja: política de Primeira Infância não é política de criar creches.

O modelo proposto para as creches pelo Governo Federal, no Brasil, dificilmente irá contribuir para mudar as condições de vida das pessoas mais pobres. Isso porque seus custos são elevados, mas os recursos são muito reduzidos.

O Brasil possui vários modelos diferentes de atendimento às famílias, e que cabem no bolso das prefeituras. Incluem programas de visitação familiar, treinamento dos pais em habilidades parentais, programas de leitura para crianças, brinquedotecas, mães crecheiras, convênios com instituições não governamentais e muitos outros. Vale conferir.

15. *Como tirar mais proveito da pré-escola*

Há menos de 20 anos, as pré-escolas eram poucas no Brasil, e a maioria dos alunos da escola pública nunca havia frequentado uma delas. Hoje, quase 90% das crianças frequentam a pré-escola, mas essa realidade não está se refletindo na Prova Brasil. E isso deveria estar acontecendo. Há algo errado.

Não é difícil entender. A pré-escola foi implementada às pressas, sem preparar um programa de ensino, sem formar professores, sem preparar o ambiente e prover recursos adequados. Simplesmente, surgiu como puxadinhos aqui e ali. De repente, a pré-escola que era de 3 anos passou a ter somente dois – o último ano foi incorporado ao Ensino Fundamental. Tudo no melhor estilo da improvisação, na concepção de que somos capazes de trocar o pneu com o carro andando.

Pré-escola não é assunto de criança, é coisa para gente grande - e séria. Uma pré-escola mal idealizada corre dois riscos – representados pelos dois modelos extremos que foram implementados. O primeiro é o de roubar uma parte importante da infância, colocando as crianças muito cedo num ambiente que, de fato, lembra uma escola: alunos em carteiras enfileiradas, sentadinhos durante 4 horas. Isso não é pré-escola, é violência infantil. O segundo é perder o tempo da criança, que ao invés de ficar brincando livremente é confinada em locais onde não se aprende nada ou, pelo menos, que não geram efeitos esperados no desempenho escolar posterior.

Como buscar o equilíbrio?

Como deve ser uma boa pré-escola?

A resposta é simples de entender, difícil de implementar. O ideal da pré-escola é combinar um currículo rico e rigoroso com uma implementação flexível. Isso significa prever atividades adequadas à faixa etária de 4 e 5 anos e apresentá-las às crianças de forma lúdica, pois criança dessa idade aprende melhor brincando e experimentando. Significa que a criança pode passar parte importante do dia fazendo o que gosta – e a outra parte deve aprender a gostar de participar de outras atividades que são importantes para o seu desenvolvimento. E isso requer espaço adequado e pelo menos dois adultos devidamente qualificados para cada grupo de 15 a 20 crianças.

Difícilmente, se faz uma boa escola apenas com os recursos do FUNDEB. Daí a dificuldade do Brasil fazer qualquer coisa de qualidade: queremos fazer tudo correndo, ao mesmo tempo. Com isso, a pré-escola não é adequada para cumprir a sua finalidade.

Tanto na Primeira Infância quanto na pré-escola a saída está na busca de formas alternativas de atendimento, que requerem estratégias apropriadas às diferentes circunstâncias locais, mas que necessariamente incluem a participação das famílias, de parcerias com instituições da sociedade civil e, de preferência, da juventude.

16. *Novas carreiras para novos professores*

Um sistema educativo é tão bom quanto a qualidade de seus professores. Isso poderá mudar no futuro, mas até lá continua sendo verdade.

No que se refere à política para professores, o Brasil vive vários dramas ao mesmo tempo. Um deles é o excesso de professores. O País tem muito mais professores e muito mais contratos de trabalho do que precisa. Isso é agravado por outro fato: a demografia está se reduzindo e, em breve, não serão necessários tantos profissionais. O outro drama são as distorções embutidas na legislação e nos contratos de trabalho, que fazem com que os salários iniciais sejam pouco atraentes e o avanço na carreira se faça sem relação com o desempenho.

Um terceiro são as regras relacionadas com as aposentadorias e pensões, bem como a má administração dos recursos para fazer face a esses pagamentos. Se nada mudar, num futuro próximo, teremos mais gastos com professores inativos do que com professores da ativa. Para os da ativa há os recursos do FUNDEB. Mas para os demais as prefeituras terão que se virar.

Tudo isso torna difícil melhorar os salários dos professores da ativa. E o desafio para melhorar a educação consiste em atrair e manter jovens bem formados no Ensino Médio para o magistério. Como reverter esse quadro?

Este problema já foi enfrentado em diferentes sociedades e em diferentes momentos, sobretudo face a mudanças demográficas ou tecnológicas. Há diferentes formas de se lidar com ele.

Uma das formas previstas na legislação é a criação de carreiras temporárias. No Brasil, as Forças Armadas usam desses mecanismos para atrair e manter especialistas em seus quadros em prazos que vão até 9 anos. Esta poderia ser uma ideia interessante para atrair jovens e profissionais de outras áreas para o magistério.

Outra forma é a criação de novas carreiras, com novas regras e critérios. Essas carreiras seriam abertas tanto para novos professores quanto para os atuais, que poderiam migrar para ela desde que satisfizessem os requisitos estabelecidos. Os demais permaneceriam em suas carreiras atuais, sem nenhum demérito ou prejuízo.

Se o Brasil quiser melhorar a qualidade da educação, precisa de prefeitos destemidos e capazes de trilhar as estradas menos viajadas.

17. Repensar a rede municipal de educação

O sonho de um prefeito estadista deve ser o de dizer aos eleitores: você pode colocar seu filho em qualquer escola do município que ele terá um mesmo (bom) padrão de ensino.

Chegamos ao final de nossa série.

Como colocar tudo junto, a partir da perspectiva do prefeito? Neste Guia apresentamos várias sugestões, de caráter mais pontual ou mais estrutural. Nesta parte final cabe uma reflexão para prefeitos visionários que têm o pé no chão, avaliam a exata dimensão de sua responsabilidade e sabem reconhecer e lidar com recursos limitados.

Hoje, dispomos de critérios objetivos para identificar se um município tem educação de qualidade: a Prova Brasil. Na proposta do Prémio Prefeito Nota 10 instituída pelo Instituto Alfa e Beto, um município tem educação de qualidade quando pelo menos 70% dos alunos do 5º e do 9º anos alcançam notas superiores a 230 e 270 pontos na Prova Brasil, respectivamente. Para que isso aconteça, não basta ter uma escola modelo ou uma escola de excelência. Todas as escolas de um município precisam ser de boa qualidade. Esta não é a realidade atual. Nenhum município do Brasil se encontra nesse patamar, o que é plenamente alcançável. Mas isso não é fácil.

Para chegar lá, é necessário montar uma verdadeira rede de ensino, em que as escolas operam com padrões de funcionamento semelhantes, o que, por sua vez, deverá assegurar resultados também semelhantes. Há várias formas de se atingir esse patamar. Esboçamos apenas uma delas, sempre de olho nos limites financeiros do município.

Nada garante que a escola de tempo integral irá gerar melhores resultados do que a escola em tempo parcial. Pelo contrário. A julgar pela experiência dos mais de sessenta anos de expansão do ensino público no Brasil, quanto mais expandimos, pior ficou a qualidade – pois os recursos são cada vez mais escassos.

Mas existe uma chance: utilizar estrategicamente a expansão para o tempo integral para dar a volta por cima. Um projeto bem concebido e bem implementado poderia, ao longo de alguns anos, permitir aos municípios superar, ao mesmo tempo, as principais barreiras à qualidade da educação. Para isso, o projeto precisa ser bem concebido, o que significa avaliar o tipo e tamanho de escolas, localização adequada para minimizar a necessidade de transporte escolar, regras claras de alocação de pessoal, utilização ótima do tempo do professor e critérios de transição que permitam que essas escolas nasçam bem nascidas.

Ainda não existe no Brasil um modelo dessa natureza.

Fica a provocação, à procura de prefeitos que também sejam estadistas.

