



**ESCOLA DAS
ADOLESCÊNCIAS**

CONSTRUIR UMA ESCOLA QUE FAÇA
MAIS SENTIDO E QUE PROMOVA
APRENDIZAGENS MAIS SIGNIFICATIVAS
PARA TODAS AS ADOLESCÊNCIAS

Guia de apoio às transições e alocações de matrículas



EIXO

GOVERNANÇA

Ficha técnica

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO | MEC

Ministro da Educação

Camilo Sobreira de Santana

Secretário Executivo

Leonardo Barchini Rosa

Secretária de Educação Básica I SEB

Katia Helena Serafina Cruz Schweickardt

Diretor de Políticas e Diretrizes da Educação Integral Básica

Alexsandro do Nascimento Santos

Coordenadora Geral de Ensino Fundamental

Tereza Santos Farias

Coordenadora de Projetos

Érika Botelho Guimarães

Consultor Especialista

Allan Greicon Macedo Lima

Comitê Gestor Nacional do Programa Escola das Adolescências (CONAPEA)

Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)

Vitor de Angelo - Presidente

Geniana Guimarães Faria – Secretária Adjunta da Educação de Minas Gerais

Roseane Vasconcelos – Secretária de Estado da Educação de Alagoas

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)

Alessio Costa Lima - Presidente

José Marques Aurélio de Souza – Dirigente Municipal de Educação de Jucás/CE
Presidente da Undime Ceará

Magda Elaine Sayão Capute – Dirigente Municipal de Educação de Vassouras/RJ

APOIO TÉCNICO

Itaú Social

Aline Elisa Cotta d'Ávila

Cláudia Varella Sintoni

Danilo Pinheiro Guimarães

Fernanda Seidel Oliveira

Patrícia Mota Guedes

Renato Brizzi Martins

Sônia Dias

Universidade Federal do Ceará/Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação e Economia Social (LEPES)

Clara Antonelli da Silva

Izabela Souza

João Soares da Cunha Neto

Julia Teodoro da Silva

Luccas Tonon Zanelatto Simao

Mayra Antonelli Ponti

Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica (Dimam/SEB/MEC)

Danilo Barreto de Andrade

Igor Magalhães Queiroz

Michele Lessa de Oliveira

Valdoir Pedro Wathier

Instituto Reúna

Diretoria Executiva

Katia Stocco Smole

Gerência Técnico-pedagógica

Priscila Santos de Oliveira

Coordenação do projeto

Mainara Guimarães

Verônica Mendonça

Organização do documento

Carolina Miranda

Cynthia Sanches

Leitura Crítica

Andressa Buss Rocha

Fernando Burgos Pimentel dos Santos

Katia Andréia Kuhn Chedid

Mayana Hellen Nunes da Silva

PÓS-PRODUÇÃO

Revisão Textual

Marília Rocha

Diagramação

Felipe Uehara

Rede Nacional de Articuladores do Programa Escola das Adolescências (RENAPEA)

■ UNDIME ■ CONSED

FERREIRA GOMES (AP)

- Regiane do Socorro Moreira Rodrigues
- Hildete Margarida de Souza

MOJU (PA)

- Carlos Jônatas Dias Negrão
- Adriana de Jesus Silva

PACARAIMA (RR)

- Cassandra Cezario Oliveira
- Gilvania Barbosa da Silva

BENJAMIN CONSTANT (AM)

- Odileni Bindá Brualio
- Ádila Marta da Silva e Silva

CRUZEIRO DO SUL (AC)

- Albertina Azevedo de Vasconcelos
- Maria das Dores Melo de Souza

CACOAL (RO)

- Silvana dos Santos Miguel Raymundo
- Mara Carvalho

VÁRZEA GRANDE (MT)

- Paulo Sergio Chimello
- Helen Ilse Deniz Pietrowski

PONTA PORÃ (MS)

- Mirta Mabel Escovar Torraca Silva
- Jaqueline Almeida de Carvalho Dutra

RIO VERDE (GO)

- Walquiria Silva Carvalho
- Tamara Trentin

CASCAVEL (PR)

- Solange Fachin
- Ane Carolina Chimanski

NOVO HAMBURGO (RS)

- Neide Beatriz Rodrigues Vargas
- Rossana Ramos de Aguiar

JARAGUÁ DO SUL (SC)

- Gilmara Franco Ferreira da Cruz
- Fernanda Zimmermann Forster

RIO CLARO (SP)

- Danilo Soares Veloso
- Vitor Emanuel Maia Ferreira

MARAJÁ DO SENA (MA)

- Antonio Bezerra Pessoa
- Daiane Lago Marinho Barboza

PALMAS (TO)

- Maria das Graças Alves dos Santos
- Kerley Alessandra Barbosa Reis

PORTO-PIAUI (PI)

- Juliane Lima
- Maria do Perpétuo Socorro França Costa

FORTALEZA (CE)

- Ana Márcia Maia
- Gadelha de Andrade
- Cristiano Rodrigues Rabelo

SÃO MIGUEL (RN)

- Francisco Clébio de Figueiredo
- Téogenes Maria da Silva

ESPERANÇA (PB)

- Leonardo Araújo Diniz
- Audileia Gonçalo da Silva

MACEIÓ (AL)

- Ricardo Almeida Maciel
- Fabiana Alves de Melo Dias

NOSSA SENHORA DO SOCORRO (SE)

- Moniza de Oliveira Santana
- Raiana Santos Reis

AFOGADOS DA INGAZEIRA (PE)

- Veratânia Lacerda Gomes de Moraes
- Paulo Bruno José Ferreira de Brito

ARATUÍPE (BA)

- Gilson Duarte Machado
- Graciene Rocha de Jesus Guimaraes

DISTRITO FEDERAL

- Beatriz Oliveira Gontijo

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (ES)

- Liviane Dias Freitas da Silva
- Rafaela Possato

SETE LAGOAS (MG)

- Márcia Adriana Barbosa da Veiga Valadares
- Rosely Lúcia de Lima

NITERÓI (RJ)

- Andrea Paiva de Figueiredo Pereira
- Rita de Cássia Manhães da Silva



Os municípios destacados representam as SEDUC dos técnicos da RENAPEA indicados pela UNDIME.

Apresentação

Prezado(a) Secretário(a) de Educação e equipes,

Este guia se destina a você, que é dirigente municipal, distrital ou estadual de educação, e apresentará com detalhes o eixo de governança da Política de Fortalecimento dos anos finais do ensino fundamental.

A Política Nacional Escola das Adolescências tem como objetivo construir uma proposta para os Anos Finais do Ensino Fundamental que se conecte com as diversas formas de viver a adolescência no Brasil, que promova um espaço acolhedor e impulse a qualidade social da oferta educativa, melhorando o acesso, o progresso e o desenvolvimento integral dos estudantes. Essa é uma estratégia do Governo Federal de apoio técnico-pedagógico e financeiro para viabilizar o alcance das metas 2 e 7 do Plano Nacional de Educação 2014- 2024¹ para esta importante etapa da Educação Básica.

São amplamente conhecidos os desafios enfrentados nos Anos Finais, que abrange do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental, dentre os quais destacam-se: a responsabilidade compartilhada entre estados e municípios, o pouco conhecimento sobre as necessidades e especificidades dos(as) adolescentes, a defasagem e desigualdade nos resultados de aprendizagem, além de questões como formação docente, alocação de matrículas e organização de uma transição eficaz e acolhedora entre os Anos Iniciais e Finais e para o Ensino Médio.

É importante considerar que as decisões sobre a oferta dos anos finais devem ser feitas após conhecimento de todo o cenário, e que este guia não tem caráter mandatório, apenas oferece subsídios e evidências para apoiar o planejamento da oferta de anos finais nas suas redes de ensino, com qualidade e equidade.

É essencial também destacar as potencialidades que esta etapa apresenta: a oportunidade de os diferentes entes federativos colaborarem entre si para reduzir desigualdades educacionais, a possibilidade de dialogar com os interesses, contextos e demandas dos e das adolescentes, promover aprendizagens

¹ Lei nº 13.005/2014 que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Meta 2: universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada; Meta 7: Fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 5,5 nos Anos Finais do Ensino Fundamental. Disponível em: <<https://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em 01/06/2024.

essenciais em um momento singular de desenvolvimento físico, emocional, intelectual, social e cultural, além de recompor aprendizagens que não foram consolidadas e que ainda podem ser alcançadas antes da transição para o Ensino Médio, atuando para diminuir a evasão e o abandono escolar.

Por isso, os Anos Finais merecem uma identidade própria e bem determinada, além de um apoio efetivo, para que estudantes e professores possam construir uma trajetória de sucesso escolar.

É neste cenário que esta Política reúne um conjunto de estratégias que valorizam o momento de desenvolvimento em que os estudantes dos Anos Finais se encontram, focalizam o potencial de aprendizagem, estabelecem apoio às transições escolares e constituem formas de reorganizar tempos e espaços para instituir um currículo intencional, que amplia e articula diferentes experiências formativas na perspectiva dos letramentos, do desenvolvimento socioemocional e da autonomia intelectual. Sem desconsiderar, nesse processo, o importante papel da gestão da rede pública, das equipes gestoras e, em especial, dos docentes.

Semana da Escuta das Adolescências nas Escolas

Entre os dias 13 e 31 de maio de 2024 o MEC realizou, junto às redes municipais, estaduais e distrital, a Semana da Escuta das Adolescências nas Escolas, uma ação estratégica para conhecer, de forma mais aprofundada, os alunos dos Anos Finais do Ensino Fundamental. Os adolescentes foram ouvidos sobre temas como aprendizagem, clima escolar, convivência, inovação e participação, dimensões diretamente conectadas às formas de apoio pensadas para o Programa Escola das Adolescências. A escuta ampliou o diagnóstico sobre os Anos Finais, a partir do olhar dos estudantes, e foi fundamental para estruturar a política em desenvolvimento.

Todas as orientações, materiais, vídeos e a devolutiva da Semana da Escuta das Adolescências podem ser acessados aqui: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/eb/escola-das-adolescencias/semana-da-escuta-das-adolescencias>.

Sua finalidade é fomentar a qualidade social da oferta educativa dos Anos Finais do Ensino Fundamental para os estudantes pré-adolescentes e adolescentes brasileiros, priorizando três eixos estratégicos: **Governança, Organização curricular e pedagógica e Desenvolvimento profissional**.

Este *Guia de apoio às transições e alocação de matrículas* é um recurso técnico do eixo **Governança**, responsável por dispor estratégias considerando a gestão dos sistemas e redes de ensino. No conjunto de insumos e instrumentos metodológicos deste eixo, destacam-se:

- a avaliação das condições de oferta e análise dos indicadores de resultados educacionais nas dimensões do acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos Anos Finais do Ensino Fundamental, considerando as desigualdades educacionais manifestas no território;
- a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de programas, projetos e ações destinados à melhoria das condições de oferta e dos resultados educacionais dos Anos Finais do Ensino Fundamental, considerando as desigualdades educacionais manifestas no território;
- a estruturação de programas, projetos e ações institucionais de valorização e desenvolvimento profissional dos educadores;
- a constituição, fortalecimento e articulação do trabalho intersetorial em rede, na interface entre os serviços de educação e aqueles ofertados pelas demais políticas da área social;
- a organização de estratégias de transição escolar entre os Anos Iniciais e os Anos Finais do Ensino Fundamental e entre os Anos Finais e o Ensino Médio, e o planejamento do atendimento da demanda por matrículas com melhoria de sua eficiência alocativa no sistema/rede de ensino.

Articulação federativa

O eixo de **Governança** tem como centro a articulação federativa, com foco no fortalecimento do regime de colaboração e na constituição de uma governança com olhar sobre os territórios, demarcada através da criação

do **Comitê Gestor Nacional do Programa Escola das Adolescências** (CONAPEA) e da **Rede Nacional de Articuladores do Programa Escola das Adolescências** (RENAPEA).

O **CONAPEA** é constituído por representantes das diretorias, secretarias e autarquias que compõem o Ministério da Educação, e por Secretários de Educação indicados pelo CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e pela UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), e tem como objetivo realizar a governança sistêmica do Programa, atuando na formulação e pactuação de esforços de implementação de estratégias, projetos e ações pela melhoria da educação nos Anos Finais do Ensino Fundamental. Entre as competências do CONAPEA destacam-se:

- apreciar os planos de ação dos entes federativos para a implementação de estratégias, projetos e ações no âmbito do Programa;
- apreciar relatórios referentes ao monitoramento da implementação de estratégias, projetos e ações no âmbito do Programa e emitir recomendações para o seu aperfeiçoamento;
- sistematizar dados para subsidiar as tomadas de decisão do Ministério da Educação.

A **RENAPEA** é constituída por técnicos da Secretaria de Educação Básica e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação e das Secretarias de Educação municipais, distrital e estaduais, indicados pelo CONSED e pela UNDIME, e atuará no apoio técnico para a articulação dos agentes implementadores do Programa Escola das Adolescências, nos diferentes territórios e sistemas de ensino. Entre as competências do RENAPEA destaca-se o apoio às Secretarias de Educação dos municípios, dos estados e do Distrito Federal para a realização:

- do processo de diagnóstico das potencialidades e desafios da oferta educativa e das desigualdades educacionais nos Anos Finais do Ensino Fundamental;

- do processo de planejamento das ações, projetos e programas destinados à melhoria da aprendizagem e à superação dos desafios da oferta educativa e das desigualdades educacionais nos Anos Finais do Ensino Fundamental;
- do monitoramento e da avaliação da implementação das ações, projetos e programas desenvolvidos nos Anos Finais do Ensino Fundamental e da análise dos resultados alcançados;
- do suporte aos gestores das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal na integração e articulação das ações, projetos e programas desenvolvidos em cada território com as estratégias propostas pelo Ministério da Educação no âmbito do Programa Escola das Adolescências.

No contexto do eixo de **Governança**, este Guia é voltado às secretarias estaduais e municipais de educação, a fim de fortalecer a colaboração interfederativa e apoiá-las na tomada de decisão sobre a alocação de matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental, com ênfase em tornar a oferta mais eficiente e com equidade para todas e todos.

No contexto do eixo de Desenvolvimento Profissional serão publicados quatro guias, cada um deles voltados aos seguintes interlocutores: equipes técnicas de anos finais das secretarias de educação, diretores escolares, coordenadores pedagógicos e professores.

No contexto do eixo de Organização Curricular e Pedagógica serão publicados outros cinco guias, voltados aos professores. O primeiro deles será um referencial curricular para a Escola das Adolescências, e os quatro sequenciais serão os Clubes de Inovação Curricular, assim denominados: Clube de Letramento Matemático, Clube de Letramento Científico, Clube de Letramento Literário e Corporal e Clube de Projeto de Vida e Ação Comunitária.

O primeiro capítulo oferece elementos para aprofundar o conhecimento sobre os Anos Finais e seus estudantes, com as especificidades da adolescência, seus desafios e potencialidades. Aborda questões sobre a aprendizagem nesta fase e a importância de olhar para as diversidades e desigualdades presentes na escola.

O segundo capítulo traz um panorama da oferta e das matrículas de Anos Finais nos municípios e estados brasileiros, além de uma seção específica sobre a gestão e o apoio às transições vivenciadas nesta etapa de ensino. Esses são pontos que merecem atenção e planejamento da Escola das Adolescências para que a etapa dos Anos Finais consolide uma identidade própria e que contribua para a trajetória educacional dos estudantes.

Já o terceiro capítulo apresenta um debate sobre a gestão de matrículas nos Anos Finais, a fim de compreender como elas se distribuem atualmente entre estados e municípios. O texto traz ainda recomendações de fatores diagnósticos a serem considerados para a tomada de decisões sobre a alocação de matrículas e a distribuição entre os entes federativos.

Para encerrar com um auxílio ainda mais direto às secretarias, o capítulo quatro traz um roteiro para a condução de processos de realocação de matrículas entre as redes estaduais e municipais, com orientações factíveis e voltadas para a gestão eficiente e equitativa, visando mitigar desigualdades educacionais por raça, gênero e nível socioeconômico, bem como fortalecer as diferentes modalidades de ensino e contextos educacionais. Podendo, inclusive, servir como parte de um planejamento em regime de colaboração entre cada estado e seus municípios, no desenho de uma outra escola de Anos Finais.

É importante reforçar que, considerando a ampla variedade de condições e culturas presentes nas redes de ensino, o documento foi desenvolvido sob a lógica da orientação e recomendação, respeitando a autonomia, as capacidades institucionais e as experiências prévias de cada ente.

A colaboração de todos os envolvidos na educação dos adolescentes é fundamental para o sucesso da Política Nacional Escola das Adolescências. A garantia do direito à educação de qualidade, com oferta inclusiva e equitativa, sustentável e democrática para todos os adolescentes, depende de um esforço intencional e coletivo. Em conjunto, podemos construir uma escola mais acolhedora, que respeite as especificidades de cada adolescente e promova sua aprendizagem e desenvolvimento integral. Para chegar no coração da Política, que são as escolas de anos finais, iniciamos esse percurso junto aos dirigentes das redes de ensino, fortalecendo a governança. Em seguida, passaremos a dialogar com as equipes técnicas de anos finais das redes, diretores escolares,

coordenadores pedagógicos e professores, fortalecendo a formação desses importantes atores, em um circuito de desenvolvimento profissional. E por fim, chegaremos ao percurso formativo dos estudantes de anos finais, com a resignificação da organização curricular e pedagógica, para que os sentidos de ser e estar na escola, sejam cada vez mais significativos para todas as adolescências do país.

Por isso, contamos com vocês, Secretários(as) de Educação e todas as suas equipes técnicas, para liderar a garantia deste direito e a construção de uma Escola das Adolescências em sua localidade.

Boa leitura!



CONSTRUIR UMA ESCOLA QUE FAÇA MAIS SENTIDO E QUE PROMOVA APRENDIZAGENS MAIS SIGNIFICATIVAS PARA TODAS AS ADOLESCÊNCIAS

Para construir uma escola das adolescências, a Política apresenta estratégias que valorizam a etapa de desenvolvimento dos e das estudantes dos Anos Finais. Essas estratégias focalizam oportunidades de aprendizagem, oferecem apoio às transições escolares e reorganizam tempos e espaços para instituir um currículo que amplia os letramentos, o desenvolvimento socioemocional e a autonomia.

CENÁRIO*
Anos Finais na rede pública

+47 MIL escolas

+9 MILHÕES de estudantes

Rede Municipal	Rede Estadual
52,6%	47,2%

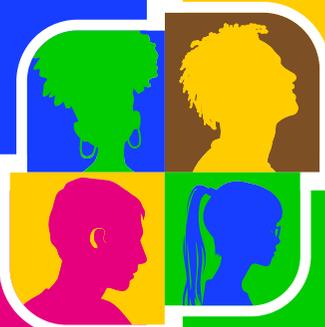
OBJETIVOS que queremos alcançar

ARTICULAÇÃO
de rede interfederativa que apoia as transições entre as etapas, dos Anos Iniciais para os Anos Finais, e dos Anos Finais para o Ensino Médio.

ACOLHIMENTO
e o desenvolvimento socioemocional dos e das estudantes, reconhecendo a importância do clima e da convivência escolar.

ATENDIMENTO
aos(as) estudantes, por meio do aprimoramento da governança, do desenvolvimento profissional, da organização curricular e pedagógica e do engajamento de lideranças.

APRENDIZAGEM
para todos e todas com qualidade e equidade, assegurando trajetórias educacionais de sucesso.



APOIO TÉCNICO E FINANCEIRO
para viabilizar o alcance das metas

- Materiais e Guias
- Trilhas formativas AVAMEC
- Apoio financeiro focalizado para escolas prioritizadas (critérios socioeconômico e étnico-racial)

pne
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

2 7

EIXOS ESTRATÉGICOS da Política

- 1 GOVERNANÇA**
Centralidade na articulação interfederativa, com foco no fortalecimento do regime de colaboração e na constituição de uma governança com olhar sobre os territórios.
- 2 ORGANIZAÇÃO CURRICULAR E PEDAGÓGICA**
Centralidade na organização de tempos e espaços curriculares, para potencializar o percurso formativo e a aprendizagem nos Anos Finais do Ensino Fundamental.
- 3 DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL**
Centralidade nos processos de formação continuada de profissionais da educação, para potencializar a atuação junto aos(as) estudantes adolescentes.

*Fonte: Censo Escolar, 2023.

Sumário



Introdução

Os Anos Finais do Ensino Fundamental apresentam duas grandes oportunidades. A primeira diz respeito ao momento singular de desenvolvimento humano que os adolescentes vivenciam e que, se bem aproveitado, pode favorecer significativamente o aprendizado e o desenvolvimento integral. A segunda envolve a criação de políticas públicas específicas que tornem a escola relevante e engajadora para essa faixa etária, contribuindo para a trajetória educacional regular dos estudantes. Essa etapa de quatro anos deve ter identidade e missão próprias, e não ser vista apenas como uma extensão dos Anos Iniciais ou uma preparação para o Ensino Médio.

Duas questões-chave se apresentam aos Secretários de Educação e suas equipes: Qual a melhor organização curricular e pedagógica que contemple as especificidades do desenvolvimento dos adolescentes e a aprendizagem? Qual é a melhor opção para garantir o acesso, permanência, trajetória regular e aprendizado com equidade: estadualizar ou municipalizar a oferta de matrículas?

Por sua natureza legal e contexto atual de oferta - cenário que também será aprofundado neste documento - os Anos Finais constituem uma etapa que demanda esforços coordenados e uma atuação colaborativa entre estados e municípios. São necessárias ações para cuidar das transições de etapas, exigindo atenção de todos os gestores, de forma que a organização e a oferta das matrículas considerem o enfoque no bem-estar dos estudantes e continuidade dos estudos.

Portanto, as ações de colaboração entre os entes e instituições no território são fundamentais para responder a essas perguntas. Um regime de colaboração forte amplia as chances de sucesso para gerar melhores resultados educacionais com equidade para os Anos Finais, e possibilita o reforço e maior alinhamento na oferta de uma educação integral que respeite os princípios:

7 princípios norteadores do desenvolvimento integral dos adolescentes

1 PROTAGONISMO DO ESTUDANTE

Fomentar o protagonismo do estudante ao trazê-lo para o centro das práticas educativas, conectando-o com seus anseios e estimulando sua autonomia para aprender e fazer escolhas. Reconhecer o protagonismo do estudante na aprendizagem e na construção de seus projetos de vida, em uma perspectiva ética, considerando o bem comum e a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva.

2 APRENDIZAGEM PARA TODOS

Acreditar no potencial dos estudantes, cultivando altas expectativas de aprendizagem e reconhecendo que todos são capazes de aprender. Há comprometimento com os direitos de desenvolvimento e aprendizagens previstos na BNCC, respeitando os diversos ritmos, com uso de metodologias que valorizam as necessidades específicas de cada estudante para não deixar ninguém para trás.

3 DESENVOLVIMENTO INTEGRAL

Oferecer oportunidades intencionais e articuladas ao currículo para o desenvolvimento físico, cognitivo, social e emocional dos estudantes.

4 PERTENCIMENTO, BEM-ESTAR E SAÚDE

Instituir e fortalecer ambientes físicos e sociais seguros, saudáveis, protegidos e inclusivos. O currículo, as práticas pedagógicas e o modelo de gestão apoiam os aspectos físicos, socioemocionais e psicológicos da saúde e do bem-estar dos estudantes e educadores, e promovem um clima escolar de acolhimento e cuidado.

5 EQUIDADE, INCLUSÃO E DIVERSIDADE

Definir e implementar práticas antirracistas, antissexistas, anticapacitistas e democráticas, com vistas à equidade e à inclusão. Garantir, por meio do reconhecimento e da valorização da diversidade, o acesso e a permanência de modo equânime, além da conclusão escolar, o fortalecimento das identidades e a promoção de um clima acolhedor para todos e todas.

6 AMPLIAÇÃO DOS ESPAÇOS EDUCATIVOS

Investir na ampliação dos espaços educativos, considerando todos os espaços intra e extraescolares. Analisar, planejar e compor o projeto pedagógico escolar em integração com a comunidade na qual a escola se insere.

7 DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL DA EQUIPE PEDAGÓGICA

Investir no desenvolvimento profissional de gestores e professores, preparando-os para a implementação do currículo por meio de formação continuada centrada nos contextos de trabalho e necessidades específicas indicadas pelos profissionais ou mapeadas pelas lideranças.

A partir do entendimento e pactuação destes princípios, desdobram-se também as propostas para os eixos **Organização Curricular** e **Pedagógica e Desenvolvimento Profissional** das equipes educacionais, parte integrante da Política Nacional Escola das Adolescências.

Para garantir a implementação da Política de forma a impulsionar a qualidade social da educação, melhorando o acesso, o progresso e o desenvolvimento integral dos estudantes adolescentes dos Anos Finais, é preciso que haja **coerência pedagógica sistêmica**. Ou seja, as práticas e estratégias precisam conseguir integrar, de forma harmoniosa, os elementos que compõem o processo de ensino e aprendizagem.

Essa coerência pedagógica sistêmica passa por um olhar atento e cuidadoso - por parte dos dirigentes e gestores de Educação - entre quatro principais elementos estruturantes: currículo, formação de professores, recursos e propostas didáticas e avaliações. Esses quatro elementos interagem entre si, de modo que as tomadas de decisão possam:

- focar em metas de aprendizagem;
- criar culturas colaborativas;
- garantir a aprendizagem;
- estabelecer estratégias de acompanhamento, monitoramento e segurança financeira.

Considerando a necessidade de articulação entre as redes de ensino para alcançar aprendizagem com qualidade para todos os estudantes, é necessário ter disposição para o diálogo, conhecer a realidade local e planejar de forma conjunta as estratégias e promover a articulação entre as redes de ensino.

Nesse sentido, a eventual decisão de realizar um reordenamento dos Anos Finais deve ser tomada após um detalhado estudo das condições e características da oferta do ensino no território, para que seja feita uma avaliação dos possíveis ganhos e perdas, em especial na aprendizagem dos alunos e no enfrentamento de desigualdades. Estudos mostram que os territórios que implementam uma cooperação institucionalizada entre estado e municípios avançam mais rapidamente no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), ou seja, existe uma associação positiva entre coordenação federativa e o desempenho dos estudantes². Em vista disso, este Guia propõe uma reflexão e um passo a passo sobre como as redes podem tornar a alocação de matrículas dos Anos Finais mais eficiente e equitativa, colaborando entre si e partindo do conhecimento e da valorização da adolescência em suas especificidades e diversidades.

² Lício e Pontes, 2020.

1



As adolescências

Este capítulo apresenta as especificidades e potencialidades das adolescências. Isso inclui informações sobre a passagem da infância para a adolescência e o conjunto de transformações neuroendócrinas e psicossociais que influenciam em como os(as) adolescentes aprendem, se desenvolvem e estabelecem relações consigo mesmos, com outras pessoas e com o mundo. Também discute a importância de compreender a diversidade nas formas de vivenciar a adolescência, a fim de promover uma educação que não transforme a diferença em desigualdade e exclusão.

Ouvir, compreender e valorizar as adolescências é o primeiro passo para o fortalecimento dos Anos Finais do Ensino Fundamental.

1.1 Adolescência: fase de desafios e potencialidades

Compreender a etapa da adolescência e suas especificidades e potencialidades é o ponto de partida para a construção da Escola das Adolescências.

Os elementos desta seção pretendem apoiar os(as) Secretários(as) de Educação e suas equipes a refletirem sobre:

- Quem são os estudantes dos Anos Finais e quais são os desafios e potencialidades vivenciados durante a adolescência.
- A importância de escutar os adolescentes, compreender seus desejos e demandas em relação à escola e levá-los em consideração em suas tomadas de decisão.

Os guias voltados à Diretores Escolares, Coordenadores Pedagógicos e Professores, interlocutores que trabalham cotidianamente com os adolescentes nas escolas, trarão um aprofundamento sobre as especificidades desses sujeitos em face da cultura, dos modos de ser e de conviver na escola, revelando os desafios presentes, e as oportunidades de potencializar a Escola das Adolescências, a favor das aprendizagens.

Os estudantes que chegam aos Anos Finais do Ensino Fundamental estão vivendo um momento singular de desenvolvimento físico, emocional, intelectual, social e cultural, justamente porque estão em plena transição da infância para a adolescência, que, por sua vez, costuma ser vista apenas como uma transição da infância para a idade adulta. Assim como os Anos Finais, em muitos casos, são tratados somente como a ponte dos Anos Iniciais para o Ensino Médio. A proposta da Política Nacional Escola das Adolescências é que esse olhar se amplie e que o estudante dos Anos Finais seja reconhecido a partir de um momento importante da sua constituição que, na maioria das vezes, não é percebido por gestores, educadores e sociedade.

Essa é uma etapa da vida que envolve questões biológicas, mas também construções socioculturais. Não há uma delimitação exata que estabeleça quando começa e quando termina a adolescência, podendo inclusive variar muito a forma como se vê o ser humano a depender do grupo social - entre povos indígenas, por exemplo, os marcadores são diferentes daqueles da vida nas zonas urbanas -, mas a idade é uma das referências mais utilizadas para defini-la. Pode-se tomar como base o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que considera adolescente a pessoa de 12 a 18 anos, e a Organização Mundial de Saúde (OMS), que a define como a faixa etária que vai dos 10 aos 20 anos.

As políticas públicas e ações pensadas para este público devem levar em consideração que, no período da adolescência, os estudantes:

- Vivem transições e descobertas com mudanças de responsabilidades entre a infância e a vida adulta;
- Experimentam transformações físicas, emocionais, cognitivas e sociais;
- Entram em uma fase repleta de oportunidades para o seu desenvolvimento;
- Estão em processo de construção da sua identidade;
- Expandem seu círculo social e buscam pertencer a um grupo;
- Enfrentam os estereótipos e os estigmas da adolescência.

Ainda que certas características do desenvolvimento adolescente sejam consideradas universais, é fundamental tratar do conceito no plural – por isso falar em adolescências, não considerando o adolescente como um sujeito “genérico”. Especialmente em um país continental e diverso como o Brasil, existem especificidades, tanto do ponto de vista pessoal quanto social (histórico familiar, condições socioeconômicas, gênero, raça, sexualidade, território etc.), que podem afetar de maneiras diferentes o modo com que cada pessoa vivencia esta etapa da vida.

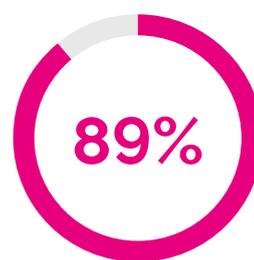
Por isso, e tendo em vista a busca por uma educação para a equidade, é essencial que gestores estejam abertos a ouvir os adolescentes de suas redes e escolas, valorizando e considerando suas opiniões e demandas. Em pesquisas e escutas realizadas em 2022, adolescentes trouxeram o que pensam e desejam da escola. Veja alguns destes dados³:



**Querem espaço
para falar de
sentimentos**



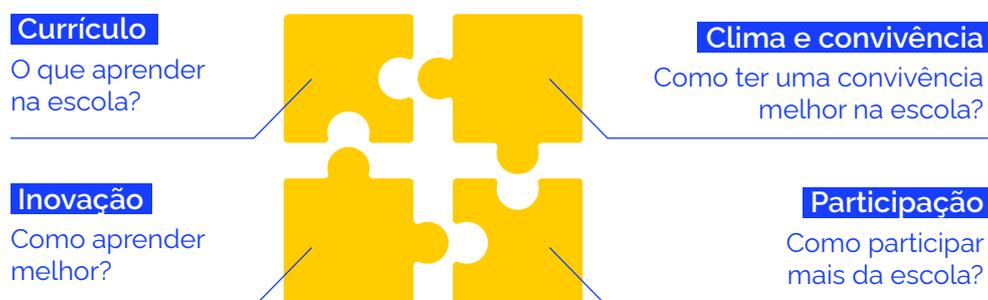
**Querem professores
tutores que
os acompanhem
de perto**



**Querem atividades
que favoreçam um
bom relacionamento
entre os estudantes**

³ Fonte: Pesquisa “Nossa escola em reconstrução”. Porvir-Inspirare, 2022. Disponível em: <https://porvir.org/nossaescola>.

Na mesma perspectiva, em 2024, o MEC realizou a Semana da Escuta das Adolescências nas Escolas, com o objetivo de conhecer de modo mais aprofundado quem são os estudantes dos Anos Finais, com enfoque nos seguintes eixos:



Foram ouvidos mais de 2,2 milhões de estudantes e mais de 20 mil escolas foram mobilizadas. Os dados dessa escuta constituem subsídio para o planejamento de políticas públicas educacionais e tomadas de decisão que estejam conectadas com as adolescências contemporâneas e com o compromisso de atuar para a permanência dos adolescentes na escola, sua aprendizagem e desenvolvimento integral.



Em resumo

- A adolescência é uma fase de potencial único para a aprendizagem e o desenvolvimento integral dos estudantes, que deve ser respeitada e valorizada e, por isso, é preciso pensar em uma proposta específica de escola para os Anos Finais, que contemple as características próprias dessa fase.
- Os estudantes que iniciam esta etapa ainda estão na passagem da infância para a adolescência, sendo necessário haver práticas e estratégias para acolhê-los nas transformações experienciadas.
- As vivências da adolescência são plurais, marcadas pelos diferentes contextos socioeconômicos, familiares, regionais, culturais, e marcadores sociais da diferença, logo, é preciso garantir que o currículo, as estruturas escolares e as práticas pedagógicas contemplem essa diversidade.
- A escuta e o acolhimento são de fundamental importância nesta etapa, por isso é recomendado que redes de ensino estaduais e municipais repliquem iniciativas de pesquisa e escuta dos estudantes, a fim de contemplar suas vozes e perspectivas em suas políticas.

1.2 As mudanças e características do cérebro adolescente

Durante a passagem da infância para a adolescência acontece a puberdade: um conjunto de mudanças neuroendócrinas, ou seja, envolvendo o cérebro e questões hormonais, que afetam o desenvolvimento e as interações dos adolescentes.

Os elementos desta seção pretendem apoiar os(as) Secretários(a) de Educação e suas equipes a conhecerem sobre:

- As principais características e transformações do cérebro adolescente.
- Como os adolescentes aprendem.
- Planejar e executar políticas públicas e ações que considerem e potencializem a aprendizagem e o desenvolvimento integral dos estudantes adolescentes.

O que as pesquisas científicas mais atuais (Herculano-Houzel, 2015; Siegel, 2016; Blakemore, 2008; Steinberg, 2005) têm mostrado é que o cérebro, durante a adolescência, apresenta uma das fases mais intensas de seu desenvolvimento, com um acentuado processo de amadurecimento entre os 13 e os 25 anos. Impulsionado por uma quantidade considerável de hormônios, este órgão passa por um processo de remodelação neural profunda, modificando sua estrutura e potencializando funções de ordem cognitiva e socioemocional. Esse movimento possibilita que o cérebro se torne mais eficiente e pronto para aprender, adquirir e desenvolver novas habilidades - como aquelas que envolvem o pensamento crítico - e explorar diferentes sensações e percepções (Costa, 2023).

O que os neurocientistas vêm mostrando é que o cérebro é plástico e se modifica ao longo de toda a nossa existência. No entanto, essas capacidades neuroplásticas diminuem com o passar dos anos e podem demandar mais esforço dirigido para novas mudanças no modo de sentir, pensar, agir e aprender. Segundo o neurocientista Laurence Steinberg, **a adolescência é o último estágio na vida em que o cérebro tem grande plasticidade**. Isto significa que um adolescente corre grande risco quando exposto a ambientes e exemplos negativos, mas tem grandes oportunidades de desenvolvimento quando sujeito a ambiências e experiências positivas.

As três grandes transformações no cérebro adolescente

- **Poda neural:** É durante a adolescência que acontece um fenômeno chamado de “poda sináptica” (conhecido também como o princípio “use ou perca”), no qual conexões neurais ineficazes são eliminadas, enquanto outras se fortalecem (Feldman, 2015). Essa poda abre caminhos para as informações serem transmitidas mais rapidamente, contribuindo para o refinamento do processamento de informações, da memória e da tomada de decisões.
- **Receptores de dopamina:** O cérebro adolescente perde cerca de $\frac{1}{3}$ dos receptores de dopamina, neurotransmissor associado ao prazer e à motivação. Por isso, o sistema de recompensa se torna mais sensível e essa sensibilidade aumentada pode levar à busca por experiências intensas e comportamentos de risco (Dow-Edwards, 2019).
- **Amadurecimento do córtex pré-frontal:** É a última área do cérebro a amadurecer, sendo a responsável por funções executivas como tomada de decisão, organização, resolução de problemas, memória, autocontrole, autorregulação, planejamento, regulação das emoções e do comportamento social. É por esta razão que o adolescente nem sempre é capaz de resistir a impulsos ou exercer controle sobre suas atitudes e escolhas.

Essa grande plasticidade cerebral traz impactos, portanto, para a aprendizagem e o desenvolvimento integral dos estudantes adolescentes.

Com relação à aprendizagem escolar, o trabalho com as habilidades de funções executivas é extremamente importante, especialmente pensando na chegada dos estudantes aos Anos Finais, uma vez que é nesta fase que começarão a tomar decisões de forma mais autônoma e serão demandados a assumir mais responsabilidades perante seus estudos e sua organização pessoal, tanto na escola como em casa. Os conteúdos e aprendizagens se tornam mais complexos, enquanto as aulas e os professores aumentam em número e diversidade.

Funções executivas

A expressão função executiva é usada para descrever a capacidade que nos permite controlar e coordenar pensamentos e comportamentos, direcionar a atenção, planejar tarefas futuras, inibir comportamentos inapropriados e manter simultaneamente mais de uma coisa em mente. (Blakemore, 2009).

Funções executivas envolvendo pensamento (cognição)	Funções executivas envolvendo o fazer (comportamento)
Memória de trabalho	Controle inibitório
Planejamento / Priorização	Controle emocional
Organização	Atenção sustentada
Gestão do tempo	Iniciação de tarefa
Metacognição	Persistência direcionada a meta
	Flexibilidade

Fonte: Adaptado de Referencial Pedagógico de Educação Integral para os Anos Finais (2024)

Já o aumento do impulso por gratificação na adolescência manifesta-se de três maneiras: na impulsividade, na suscetibilidade ao vício e na hiper-racionalidade. A impulsividade e a suscetibilidade ao vício fazem com que os adolescentes, muitas vezes, tomem atitudes sem uma reflexão cuidadosa. Por isso, nesta fase, é necessário um trabalho intencional de controle inibitório - uma das habilidades de função executiva, aquela que nos ajuda a pensar antes de agir. Quanto à hiper-racionalidade, os faz não enxergar o todo, perdendo o contexto e pensando de forma concreta e literal, fazendo com que, de maneira geral, não percebam os riscos potenciais de suas ações, ou seja, o cérebro do adolescente tende a subestimar os resultados negativos (Siegel, 2016).

Qualidades (atributos) da mente adolescente

	Por um lado...	Por outro lado...
Busca por novidade	Está aberta à mudança e vive aproximadamente, enquanto a exploração da novidade é assentada em um fascínio pela vida e no impulso para projetar novas maneiras de fazer as coisas e de viver com um senso de aventura.	A busca por sensações e por riscos que enfatizem a emoção e minimizem os perigos resulta em comportamentos arriscados que podem causar danos físicos, morais e emocionais. A impulsividade pode transformar uma ideia em ação sem a reflexão sobre suas consequências.
Engajamento social	O impulso para a conexão social conduz à criação de relações de apoio que são os melhores indicadores de bem-estar, longevidade e felicidade ao longo da vida.	Adolescentes isolados dos adultos e cercados apenas de outros adolescentes têm uma chance maior de assumir riscos. A rejeição total dos mais velhos e do conhecimento e raciocínio adultos aumentam esses riscos.
Aumento da intensidade emocional	A vida vivida com intensidade emocional pode ser repleta de energia e de um senso de impulso vital, resultando em exuberância e alegria por fazer parte de planeta.	A emoção intensa pode assumir o controle, levando à impulsividade, à depressão e a uma reatividade extrema, capaz de prejudicar a construção de vínculos sociais.
Exploração criativa	O raciocínio abstrato e o novo pensamento conceitual que emerge na adolescência permitem o questionamento do <i>status quo</i> , o uso de estratégias inovadoras para abordagem de problemas, a criação e aplicação de novas ideias.	A busca pelo sentido da vida pode levar a uma crise de identidade, à vulnerabilidade em relação à pressão dos pares e a uma perda de direção e propósito.

Fonte: Adaptado de SIEGEL, 2016.

No âmbito psicossocial, as mudanças referem-se ao desenvolvimento das relações interpessoais, construção de identidade própria, gestão de emoções e comportamentos sociais. A adolescência é um período de formação de amizades, que se tornam cada vez mais importantes para o desenvolvimento social e emocional dos jovens. Elas fornecem apoio, compreensão e um senso de pertencimento, juntamente com o suporte familiar, educacional e escolar, formando um sistema robusto de apoio para o desenvolvimento do indivíduo (Yang et al., 2023; Zhou et al., 2023). Durante esse período, os adolescentes começam a pensar de forma mais abstrata, complexa e crítica, o que está intimamente ligado ao desenvolvimento da capacidade de perspectiva social. Eles passam a reconhecer e compreender diferentes pontos de vista e perspectivas, um processo que se estende até a fase adulta (Papalia, 2021; Costa, 2023).

Por outro lado, também ocorre um aumento significativo da consciência de si mesmo, levando-os a questionar sua identidade, valores e crenças. Essa busca por autoconhecimento pode gerar conflitos internos e incertezas sobre o futuro. É por isso que os adolescentes reivindicam maior autonomia e independência do núcleo familiar, procurando afirmar-se como indivíduos independentes. Esse processo de busca por identidade pode levar à experimentação de diferentes estilos de vida, valores e grupos sociais (Papalia, 2021; Januário et al., 2022).

A partir dessas características, a forma como adolescentes aprendem é diferente das fases anteriores do desenvolvimento e influencia diretamente como eles vão absorver e utilizar os conhecimentos e competências adquiridos nos estágios subsequentes de desenvolvimento. Promover o fortalecimento de habilidades de funções executivas, com destaque para a metacognição e autorregulação emocional, de forma intencional e planejada na escola deve ser algo transversal a todo o currículo e às diferentes áreas do conhecimento. Neste sentido, destaca-se a importância de trabalhar estes temas na formação continuada de gestores escolares e professores, a partir de conhecimentos, evidências e conceitos já estabelecidos pela neurociência sobre o cérebro adolescente, seus potenciais e riscos.

As mudanças fisiológicas e anatômicas durante esse período de transição também exigem atenção especial, bem como a saúde emocional. Nesta fase, aumenta a vulnerabilidade a transtornos mentais relacionados ao humor (ansiedade, angústia, depressão) e à atenção. É importante, então, que a escola, a família e outras instâncias de cuidado dialoguem sobre o tema e façam pontes entre os adolescentes e os serviços e redes de promoção da saúde integral e bem-estar.



Em resumo

- O conhecimento sobre o cérebro adolescente e seu desenvolvimento contribui com uma melhor organização da escola e das ações pedagógicas, com um ensino mais eficaz por parte dos professores e, conseqüentemente, com a melhor aprendizagem dos estudantes. É importante que os documentos curriculares, as práticas pedagógicas e os processos avaliativos considerem - ao longo dos Anos Finais - esse amadurecimento, com progressão adequada de conceitos e habilidades.
- Nesta fase da vida, o córtex pré-frontal - área do cérebro responsável por funções como autoconsciência, tomada de decisão, organização, memória e autorregulação - está terminando de ser formado, sendo uma fase crucial para a promoção de projetos,

situações de aprendizagem e uso de recursos e propostas pedagógicas que estimulem e orientem para essas capacidades. É essencial que os professores trabalhem com intencionalidade as habilidades de funções executivas, junto aos conceitos-chave dos componentes curriculares e ao ensino de estratégias de aprendizagem.

- Uma das características da mente adolescente é a abertura a novidades e mudanças, mas também há a busca pela autoafirmação, o reconhecimento e o desejo de ser ouvido. Portanto, é importante que decisões estruturantes, nos diversos âmbitos e níveis, contem com a escuta e participação real e efetiva dos adolescentes da rede de ensino, de modo que eles entendam progressivamente como participar de decisões relevantes.
- A adolescência é um período de maior socialização, no qual o grupo e as amizades têm papel central. Assim, é interessante que planejamentos de alocação e distribuição de matrículas sejam feitos de forma cuidadosa e atenta aos adolescentes e suas relações.
- A adolescência pode trazer maior vulnerabilidade emocional; por isso, é preciso estabelecer políticas e ações de acolhimento, pertencimento e de enfrentamento a todo tipo de violência e discriminação, a fim de evitar e atuar em casos como os de depressão, ansiedade, *bullying*, entre outros.
- É importante envolver a comunidade escolar e instâncias de atenção e cuidado para que dialoguem sobre o tema de saúde mental, fomentando ações para a saúde integral e o bem-estar.

1.3 Diferenças, diversidades e desigualdades na escola dos Anos Finais

A construção de uma Escola das Adolescências implica em educar para a diversidade. Isso significa construir relações baseadas no respeito ao outro, de modo que as diferenças e diversidades não se transformem em desigualdades e exclusão.

Os elementos desta seção pretendem apoiar os(as) Secretários(as) de Educação e suas equipes na reflexão sobre:

- Quais são os elementos que podem produzir opressão e desigualdade, a fim de considerar recursos e ações capazes de mitigá-los.
- Caminhos e estratégias ligados à oferta e distribuição de matrículas que podem contribuir para o respeito e a valorização da diversidade nos Anos Finais.

Por estarem na transição para a adolescência, os estudantes dos Anos Finais apresentam uma **diversidade grande de construções identitárias**. Isso porque, conforme exposto anteriormente, eles estão em processo de amadurecimento e desenvolvimento do cérebro, vivenciando novos modos de sentir e agir no mundo, definindo, conhecendo e buscando quem são e o que querem. A isso, somam-se condições e características que os sujeitos trazem consigo como cor da pele, etnia, deficiências, condições corpóreas, entre outras.

Apesar dos avanços conquistados por diversos movimentos e pela sociedade como um todo, os adolescentes que destoam dos padrões predominantes de gênero, sexualidade, raça e conformação corporal ainda podem acabar vivenciando essa fase com menos possibilidades de experimentação ou de uma forma que envolva culpa, sofrimento ou, até mesmo, traumas que poderão marcá-los durante a vida. A escola tem o dever de ser um espaço de respeito e acolhimento da diversidade das identidades adolescentes em suas mais variadas dimensões: gênero, sexualidade, raça, etnia, corpos e diferentes tipos de deficiências.

Nesta fase, a atenção e o apoio dos adultos se tornam fundamentais para que o adolescente estabeleça uma relação saudável consigo mesmo e com o ambiente social. Experiências de interação social positiva geram confiança e abertura às relações, e um ambiente seguro permite que os adolescentes errem e aprendam a receber críticas construtivas, desenvolvendo autonomia e autoeficácia. No sentido contrário, discriminações e violências

vivenciadas na escola - como o *bullying* - podem provocar uma visão negativa de si mesmos, falta de motivação em aprender e interagir, podendo causar abandono escolar e outros danos que perduram por toda a vida.

Assim, o respeito e o acolhimento, além do estabelecimento de altas expectativas de aprendizagem para todas e todos os estudantes nas escolas de Anos Finais brasileiras, precisam ser um compromisso de gestores, dirigentes e educadores, colocado em prática por meio de políticas, ações e projetos que dialoguem, de fato, com as adolescências contemporâneas. Para isso, um primeiro passo essencial é o reconhecimento dessas diversidades e a busca por compreendê-las.



Glossário

Para conhecer e compreender os termos e nomenclaturas que envolvem as diversidades contemporâneas, é recomendada a leitura do Glossário da Diversidade, elaborado pela Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidades (SAAD), um órgão da Universidade Federal de Santa Catarina. O material abrange as diversidades de acessibilidade, étnico-raciais, de gênero, de equidade socioeconômica e de inclusão digital.

Link: https://noticias.ufsc.br/files/2017/10/Gloss%C3%A1rio_vers%C3%A3ointerativa.pdf

Marcadores sociais da diferença em uma abordagem interseccional

Os **marcadores sociais** são categorias que ajudam a evidenciar que muitas das diferenças que encontramos entre as pessoas são socialmente instituídas, criando hierarquias, assimetrias, discriminações e desigualdades. Nesse contexto, as diferenças criam melhores condições de vida para algumas pessoas e piores para outras. Raça, gênero, classe, sexualidade e deficiência são algumas das categorias que compõem nossa identidade e fazem com que as experiências de vida sejam diversas.

Na escola e na adolescência, esses marcadores sociais da diferença se fazem presentes e podem significar e ter diferentes desdobramentos conforme o contexto de cada adolescente. Um único estudante pode ter sua existência atravessada por mais de um marcador social da diferença e isso impacta ainda mais as oportunidades e acessos que terá ao longo da vida. Uma adolescente mulher negra e um adolescente indígena com alguma deficiência, por exemplo, podem vivenciar múltiplas situações de opressão e de dificuldade de acesso à educação de qualidade.

Por isso, é preciso que lideranças que trabalham pela equidade abordem este tema em uma **perspectiva interseccional**. A interseccionalidade é um conceito criado pela pesquisadora e ativista Kimberlé Crenshaw, a fim de revelar de que forma as interações e sobreposições entre os marcadores sociais aprofundam os impactos dos sistemas e dispositivos de opressão e exclusão social na vida das pessoas.

Alunos pretos e pardos têm duas vezes mais propensão a deixar a escola do que os estudantes brancos.

(Unicef, 2019)

Em 2023, das 9 milhões de pessoas que **não completaram o Ensino Médio no Brasil, 71,6% eram pretas e pardas.** Entre os brancos, a porcentagem foi de 27,4%.

(PNAD contínua, 2023)

A área de exatas concentra algumas das principais desigualdade entre meninos e meninas, o que pode ser explicado pela reprodução de estereótipos de gênero na escola.

Os meninos apresentaram um desempenho 41,8 pontos maior do que as meninas em Matemática, e 24,3 pontos de vantagem em Ciências da Natureza.

(Estudo do Núcleo de Pesquisa em Desigualdades Escolares da UFMG, a partir de dados da Prova Brasil entre 2005 e 2013)

Estudantes negros no último ano do Ensino Fundamental sofrem mais violência do que estudantes brancos na mesma série.

(Loschi, 2019)

Em 2023 o Brasil possuía **1.527.794 estudantes na Educação Especial e apenas 21,5% das escolas públicas têm uma sala de recursos,** embora 74,4% tenham matrículas na Educação Especial.

(Painel de Indicadores da Educação Especial)

82% das pessoas trans abandonam a escola no período entre os 14 e os 18 anos.

(Rede Nacional de Pessoas Trans, 2017)

O Brasil tem 3.466 escolas indígenas. No entanto, **30% destas não têm energia e 63% não têm água potável,** e o acesso à internet está disponível apenas para 10% das escolas localizadas em aldeias.

(Censo Escolar, 2021)

Em função do acúmulo de repetências, aumentam, a partir dos Anos Finais, as taxas de evasão entre os meninos. No 9º ano **as alunas já são maioria, representando 50,8% dos estudantes.**

(Censo Escolar, 2019)

O que diz a legislação

- A Lei 10.639/2003 torna obrigatório o ensino da História e Cultura Afro-Brasileira, incluindo a História da África e dos Africanos; a Lei 11.645/2008 inclui nessa determinação os povos indígenas, suas lutas, contribuições e História. Conforme descrito nas Diretrizes Curriculares Nacionais, essas leis fazem parte de políticas de reparação e reconhecimento.
- A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva define que a função do Atendimento Educacional Especializado é "(...) identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade para a eliminação de barreiras em prol da plena participação dos estudantes com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação, considerando suas necessidades específicas" (Ministério da Educação, 2008, p.01).
- Alguns importantes avanços também foram obtidos pelo movimento LGBTQIA+ no campo da educação nos últimos anos, como o Decreto nº 8.727 de 2016, que garante o direito ao nome social; e a Resolução do Conselho Nacional de Educação de 2018, que autoriza o uso do nome social nos registros escolares da Educação Básica.

Recomendações: O que fazer em prol do respeito e da valorização das diversidades nos Anos Finais

Esse tema é complexo, e seu enfrentamento exige a ação coordenada e colaborativa de diferentes esferas e níveis do Estado e da sociedade civil, além do comprometimento de todas as pessoas envolvidas nas políticas públicas e processos educativos que colocam em prática a Escola das Adolescências.

Do ponto de vista das lideranças educacionais orientadas para a equidade, é recomendado que:

- Busquem um diálogo contínuo entre secretarias estaduais e municipais, visando compartilhar políticas e ferramentas para o respeito e o acolhimento das diferenças, inclusive com estratégias focadas nas transições vivenciadas pelos adolescentes - entre etapas de ensino e de uma escola para a outra.

- Garantam os recursos e meios necessários para que as equipes escolares tenham formação continuada sobre esses temas, com o objetivo de se prepararem para receber, acolher e engajar na escola todas e todos os adolescentes, além de conseguir lidar com situações de *bullying* e violência, usando tanto estratégias de comunicação e de mediação de conflitos, quanto mecanismos legais para a realização de denúncias.
- Construam uma estrutura de apoio e suporte às escolas para o fortalecimento da educação para a diversidade e a equidade, com ações de acolhimento e adaptação de novos estudantes ao longo de todo o ano letivo.
- Apoiem as escolas a realizar avaliações diagnósticas que ajudem a identificar o que os estudantes que estão chegando aos Anos Finais já sabem e quais as defasagens, a fim de planejar estratégias de recomposição da aprendizagem e mitigação das desigualdades educacionais.
- Garantam que todas as escolas estejam preparadas para receber estudantes com diferentes tipos de deficiências, identificando e eliminando barreiras atitudinais, físicas, comunicacionais e de transporte entre a casa e a escola.
- Proponham a revisão dos documentos escolares, especialmente do Projeto Político Pedagógico, para a inclusão transversal, interdisciplinar e sistêmica da Educação das Relações Étnico-Raciais e outros temas que versam sobre os marcadores sociais da diferença.
- Realizem alocação de recursos voltados especificamente para o fortalecimento das relações étnico-raciais e o combate ao racismo, ao sexismo, à LGBTQIAP+fobia, ao capacitismo e qualquer outra manifestação discriminatória.



Em resumo

- Por estarem na transição para a adolescência, os estudantes dos Anos Finais apresentam uma grande diversidade de construções identitárias, vivenciando novos modos de sentir e agir no mundo, definindo, conhecendo e buscando quem são e o que querem.

- Adolescentes que destoam dos padrões predominantes de gênero, sexualidade, raça e conformação corporal podem acabar vivenciando essa fase com menos possibilidades de experimentação ou de uma forma que envolva culpa, sofrimento ou, até mesmo, traumas que poderão marcá-los durante a vida.
- Um estudante pode ter sua existência atravessada por mais de um marcador social da diferença, e isso impacta ainda mais as oportunidades e acessos que terá ao longo da vida. Por isso, é papel das lideranças que trabalham pela equidade abordar este tema em uma perspectiva interseccional, construindo e incentivando estratégias para combater as discriminações no contexto escolar.
- O respeito e o acolhimento, além do estabelecimento de altas expectativas de aprendizagem para todas e todos os estudantes nas escolas de Anos Finais brasileiras, precisam ser um compromisso de gestores, dirigentes e educadores.

2



As escolas e as adolescências

Este capítulo apresenta o cenário de oferta e distribuição de matrículas nos Anos Finais no Brasil e discute um tema-chave para a implementação da Política Escola das Adolescências: as transições vivenciadas pelos estudantes, seja entre escolas, entre redes escolares ou na retomada de sua trajetória educacional.

Durante os Anos Finais, os indicadores de reprovação e abandono aumentam significativamente, especialmente nos anos de transição. Para que essas transições sejam experienciadas de maneira positiva, como parte de um processo contínuo ao invés de uma ruptura, é fundamental reconhecer quando e como esses momentos ocorrem, além de compreender como influenciam na aprendizagem e no sentimento de pertencimento dos estudantes adolescentes em relação à escola

2.1 Anos Finais: gestão e apoio às transições

Todos os estudantes experimentam diferentes transições: de um contexto de aprendizagem para outro, ou em momentos-chave de sua trajetória escolar. A fim de que essas transições sejam vivenciadas de forma positiva, como continuidade e não como ruptura, é preciso reconhecer como e quando acontecem esses momentos e como eles impactam na aprendizagem e no senso de pertencimento dos estudantes em relação à escola.

Os elementos desta seção pretendem apoiar os(as) Secretários(as) de Educação e suas equipes a refletirem sobre:

- Os principais momentos e as causas de transições escolares vivenciadas pelos adolescentes dos Anos Finais.
- Políticas, ações e estratégias que podem ser elaboradas e adotadas para apoiar estudantes, famílias, gestores e educadores nestas transições.

O Ensino Fundamental é caracterizado por mudanças significativas na organização escolar, nas formas de ensinar e nas práticas pedagógicas. Nos Anos Iniciais, as crianças são acompanhadas por um professor ou professora polivalente. Já nos Anos Finais, aumenta a quantidade de docentes, com especialistas para cada componente curricular. Isso exige que os estudantes se adaptem a diferentes estilos de ensino e formas de apresentação do conteúdo, além de receberem uma quantidade maior de atividades, trabalhos e outras demandas escolares. A aprendizagem nesse período requer conhecimentos prévios, e as habilidades desenvolvidas tornam-se mais complexas, assim como sua avaliação e acompanhamento. Além disso, conforme discutido no capítulo 1, os Anos Finais são marcados pela transição da infância para a adolescência, caracterizada por mudanças biológicas e psicológicas, desenvolvimento de novas capacidades cognitivas, e a busca por autonomia, identidade, pertencimento e maior interação com os pares.

OS ESTUDANTES DOS ANOS FINAIS: MUDANÇAS E TRANSIÇÕES

Os estudantes que ingressam no 6º ano passam por uma mudança significativa na jornada escolar, acompanhada de mudanças e transições físicas e culturais bastante importantes.

DE	PARA
Desenvolvimento da capacidade cognitiva de representação	Desenvolvimento da capacidade cognitiva de abstração
Corpo infantil	"Estirão" e maturação da sexualidade
Família possui grande influência	Pares passam a ter grande influência
Relações de dependência com adultos	Relações de colaboração e autonomia com adultos
Rotinas e hábitos conhecidos	Novas rotinas e maior autogestão para lidar com as múltiplas tarefas
Menor diferenciação de componentes curriculares	Maior diferenciação de componentes curriculares
Professor de referência	Diversos professores especialistas

Fonte: Referencial Pedagógico de Educação Integral para os Anos Finais

Uma pesquisa⁴ realizada em 2024 analisou dados do banco longitudinal do Censo Escolar da Educação Básica entre 2007 e 2019, e destacou que: *"as trajetórias educacionais são pouco regulares para os estudantes da Educação Básica de forma geral, e a falta de regularidade é um problema ainda maior para estudantes do sexo masculino, que estudam em escolas de baixo nível socioeconômico, com deficiência, negros e indígenas e moradores das regiões norte e nordeste."*

Trajетórias educacionais regulares: o desafio

Quase metade dos estudantes brasileiros nascidos entre 2000 e 2005 não concluíram a Educação Básica no período esperado. Mas este problema não começa no Ensino Médio. **Dos(as) jovens que atualmente têm entre 19 e 24 anos, 52% não conseguiram chegar ao 9º ano com uma trajetória regular⁵** – ingresso na idade certa, progressão

⁴ SOARES, F.; GUIMARÃES, C. R.; FONSECA, I. C. da; ALVES, M. T. G. A permanência escolar importa: indicador de trajetórias educacionais. Observatório da Fundação Itaú, 2024. Disponível em: <[Indicador-de-trajетórias-educacionais.pdf](#)>. Acesso em: 25 maio 2024.

⁵ Idem.

a cada ano e conclusão de todas as etapas na idade esperada. Vale lembrar que a trajetória regular está presente na Meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE), a ser garantida para todas e todos os estudantes do Brasil.

Entre estudantes com nível socioeconômico mais baixo, apenas 38% concluíram o Ensino Fundamental na idade certa. Em contrapartida, aqueles com nível socioeconômico mais alto têm uma trajetória escolar expressivamente melhor (69%). As desigualdades raciais também são marcantes: apenas 23% de indígenas e cerca de 44% de negros(as) mantêm uma trajetória regular no mesmo período. Para estudantes brancos(as), o índice chega a 62%. Portanto, falar de trajetória regular significa ir além das médias e abordar as desigualdades.

Os indicadores de reprovação e abandono aumentam significativamente nos anos de transição entre etapas de ensino, o que impacta a trajetória educacional das e dos estudantes ao longo da Educação Básica. Segundo um estudo da Fundação Carlos Chagas sobre abandono escolar no contexto da pandemia, "com a retomada das atividades presenciais, especialmente no segundo semestre de 2022, as taxas de insucesso (soma da reprovação e do abandono escolar) fecharam em 6,8% no 3º ano do Ensino Fundamental, 8,7% no 6º ano e 16,4% na chegada ao Ensino Médio, retomando os parâmetros registrados antes da pandemia de covid-19"⁶.

As taxas de insucesso escolar no SAEB 2023 reafirmam a necessidade de um olhar focado nas transições, especialmente na chegada aos anos finais, onde o 6º ano figura com o maior pico de reprovação e abandono, tendo alcançado 7,6%, dentro dos 4 anos desse percurso de escolarização nas redes públicas. O próximo pico se verifica na próxima transição, a chegada ao ensino médio, onde a 1ª série registrou uma taxa de insucesso de 12% no SAEB 2023.

Conforme estudo do Todos pela Educação⁷, o resultado de 4,7 no IDEB 2023 para os anos finais do ensino fundamental, nas redes públicas do Brasil, mostra um avanço discreto com relação à 2019 (de 4,6 para 4,7). O resultado resulta de melhorias nas taxas de aprovação, de 0,89 para 0,93.

⁶ Abandono escolar no contexto da pandemia: persistentes desafios no enfrentamento das desigualdades educacionais. Fundação Carlos Chagas. Disponível em: <<https://www.fcc.org.br/fcc/fcc-noticia/censo-escolar-2023-reprovacao-e-abandono-retomam-crescimento-apos-pandemia>>. Acesso em: 04 julho 2024.

⁷ Principais destaques dos dados do Inep/MEC divulgados em 14 de agosto de 2024. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/08/todos-pela-educacao-destaques-ideb-e-saeb-2023.pdf>>. Acesso em 15 agosto 2024.

Importa destacar que se debruçar sobre a compreensão do fluxo escolar e ampliar o conhecimento sobre os diversos aspectos que interferem e produzem os resultados de aprovação, reprovação, abandono e evasão escolar, são extremamente importantes para a proteção das trajetórias dos estudantes dos anos finais. A progressão escolar adequada, acompanhada de uma aprendizagem consistente, além de assegurar o direito pleno à qualidade social da educação, apoiada no tripé acesso, progresso e aprendizado, também deve ser perseguida observando as desigualdades específicas trazidas pelos diversos e diferentes estudantes. Ampliar a compreensão sobre esses dados é também mergulhar nas trajetórias desses sujeitos, na busca por entender quais defasagens se apresentam, e que tipos de estratégias podem ser colocadas à disposição para atenuá-las.

Para além de analisar a média das proficiências para as redes públicas, que foi de 251,27 em Matemática, e 254,62 em Língua Portuguesa, permitindo o alcance da nota padronizada de 5,10 no IDEB 2023, é importante olhar para os extremos das escalas, e verificar quem são os estudantes de anos finais que estão aprendendo ainda menos do que a média dos que aprendem pouco. Incidir em estratégias focadas na ampliação da equidade importa muito, considerando as assimetrias regionais existentes nas diversas redes de educação do país.

Esse panorama destaca a urgência de implementar estratégias educacionais focadas nas fases de transição, a fim de garantir a progressão e a permanência dos adolescentes no sistema educacional e assegurar a equidade no aprendizado e nas trajetórias escolares. É essencial que estados e municípios organizem a oferta dos Anos Finais tendo foco na aprendizagem, no desenvolvimento integral e no bem-estar dos estudantes, considerando as seguintes transições possíveis de contextos de aprendizagem:

- **Transição entre etapas de ensino.** Compreende a transição dos Anos Iniciais para os Anos Finais e destes para o Ensino Médio.
- **Transição entre escolas/redes.** Compreende a mudança de escola por vários motivos, como realocação da matrícula por questões de oferta pela rede; mudança de estado ou cidade com a família; insatisfação dos familiares com a escola atual, entre outros.
- **Transição de volta à escola.** Pode ocorrer após um período muito longo de ausência ou de abandono escolar. A busca ativa escolar, como estratégia para reverter o abandono, precisa ser uma atividade central para a implementação de uma política de fortalecimento dos Anos Finais.

Todas essas transições merecem ser consideradas com atenção, já que a troca de escola representa a perda de vínculo com uma comunidade escolar e seus grupos, o que pode

ser motivo de ansiedade, angústia ou insegurança para o sujeito adolescente. Neste Guia, especificamente, o foco é apoiar as transições entre etapas de ensino e as mudanças de escola/sistema de matrícula (do municipal para o estadual, por exemplo).

Matrícula a qualquer tempo: a busca ativa escolar

Com objetivo de incentivar as gestões a assegurar a chamada matrícula de fluxo contínuo, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) elaboraram o documento "Matrícula a qualquer tempo: um passo importante para garantir o direito à educação". Conheça a iniciativa em: <https://buscaativaescolar.org.br/noticia/publicacao-orienta-municipios-sobre-matricula-a-qualquer-tempo>.

Planejamento e intencionalidade nas transições

É importante considerar que, ao experienciar as transições, os estudantes podem se sentir inseguros, ansiosos e preocupados. É papel da rede de ensino e das escolas acolher esses sentimentos, sem minimizá-los, e ajudar os estudantes a vivenciarem as novas situações e formatos escolares. Isso pode ser feito construindo as bases de um bom processo de transição entre etapas, com foco em uma ação pedagógica continuada que apoie o estudante recém-saído dos Anos Iniciais em sua organização pessoal e no descobrimento de uma nova rotina e novas formas de aprender. Para aqueles que se preparam para o Ensino Médio, é preciso elaborar estratégias voltadas a consolidar o engajamento do estudante com a escola, assegurar aprendizados que facilitem a continuidade dos estudos e desenvolvam a capacidade de tomada de decisão.

É também essencial considerar a transição na perspectiva dos demais envolvidos nesses processos: famílias, gestores e educadores. As Secretarias de Educação e suas equipes precisam e devem considerar as diferentes perspectivas e aspectos em seus planos de transição, dando clareza ao processo, promovendo formações e estabelecendo uma comunicação assertiva com toda a comunidade escolar antes, durante e após o processo de transição.

As transições apresentam grandes desafios, mas também enormes oportunidades. É possível vivenciá-las e, ao mesmo tempo, realizar toda a potencialidade que essas fases oferecem com diálogo, colaboração e apoio mútuo, garantindo que os estudantes vivam as experiências com

segurança, autonomia e autoconfiança. O principal objetivo de uma transição bem planejada e executada é garantir a continuidade do aprendizado, a progressão na jornada escolar, o acolhimento, a segurança e o apoio aos estudantes, promovendo seu desenvolvimento integral.

Ainda que muitas das ações de preparação para as transições entre etapas sejam de competência das unidades escolares, é essencial que as Secretarias de Educação formulem e institucionalizem estratégias para este fim, garantindo espaços, equipamentos e profissionais. Cabe a esta instância a concepção da estratégia e definição de diretrizes, políticas, apoios e incentivos, e coordenação de esforços para garantir a eficácia das propostas. Quando as transições acontecem entre redes de ensino, é papel das secretarias/diretorias regionais a articulação entre escolas e sistemas.

A visão apresentada neste Guia prevê sete pontos essenciais para as transições, seja dos Anos Iniciais para os Finais, ou dos Finais para o Ensino Médio:

Planejamento

É importante que os programas, etapas e estratégias de transição sejam iniciados com antecedência em relação à chegada dos alunos ao novo ambiente ou etapa escolar. Isso permite que estudantes, famílias e escolas/ambientes envolvidos estejam bem preparados para que quaisquer incertezas sejam esclarecidas e para que os recursos necessários sejam adquiridos. Da mesma forma, são necessários processos pós-transição, para que as necessidades acadêmicas, sociais e emocionais dos estudantes sejam monitoradas por tempo suficiente após iniciarem um novo momento em sua trajetória escolar em um ambiente que pode ser desconhecido, de forma a garantir que o processo de transição seja bem-sucedido.

Colaboração

A colaboração entre as escolas, os ambientes e as redes envolvidas no processo de transição dos estudantes garante a continuidade e a consistência nas práticas e estratégias, cobrindo áreas como continuidade curricular, recursos de "ponte" e suporte para todos e todas em sua aprendizagem, incluindo aqueles específicos a alguns indivíduos devido a necessidades ou circunstâncias diversas.

Envolvimento

Há vários interessados no processo de transição. Cada um desses grupos traz uma contribuição diferente, e valiosa, para o processo de transição bem-sucedido quando facilitado pelas escolas/ambientes envolvidos.

Comunicação

Como em qualquer processo que envolve múltiplos interessados, a comunicação ativa é um elemento essencial. Além disso, deve acontecer a troca de informações entre escolas e redes sobre os pontos fortes, necessidades e interesses dos estudantes e famílias, fornecendo uma base sólida para a preparação de todos e todas.

Formação

Manter atualizado o conhecimento profissional é uma responsabilidade compartilhada por educadores e líderes escolares. Entender a importância de apoiar, planejar e gerenciar programas, práticas e políticas de transição precisa ser visto como parte do papel dos educadores, diretores e lideranças educacionais. Isso significa manter-se atualizado sobre abordagens eficazes de transição e garantir que novos membros da equipe escolar estejam cientes da importância das principais etapas de transição na escolaridade do estudante.

Inclusão

As diversas formas de ser e estar no mundo estão presentes também na escola e, se as diferenças não forem acolhidas e valorizadas podem se transformar em sérias expressões de discriminação e desigualdades. Por isso, em todo o processo de transição é preciso haver estratégias específicas pensadas para o acolhimento e a inclusão real de todos e todas, com recorte de gênero, raça/etnia, sexualidade, estudantes com deficiências e/ou neurodivergentes etc.

Avaliação

É importante avaliar a eficácia da abordagem adotada, das práticas e estratégias utilizadas. Dada a importância já mencionada da contribuição de múltiplos interessados para o processo de transição, é necessário buscar a opinião de cada grupo para garantir que as perspectivas sobre todos os aspectos do processo sejam avaliadas e revisadas. As diferentes estratégias de avaliação que podem ser consideradas incluem pesquisas, grupos focais e entrevistas direcionadas com indivíduos.

Estratégias para cuidar da transição

No apêndice “Estratégias que promovem uma boa transição entre etapas”, ao final deste documento. Conheça sugestões nos eixos:

- Preparação para a transição
- Para o acolhimento
- Para fortalecer o senso de pertencimento
- Para estimular o protagonismo estudantil
- Apoio aos docentes dos anos de transição
- Apoio intersetorial da rede de proteção e busca ativa escolar
- Fortalecimento da relação escola-família

Todos os estudantes experimentam **diferentes transições**, de um contexto de aprendizagem para outro, em momentos-chave de sua trajetória escolar. A fim de que essas transições sejam vivenciadas de forma positiva, como continuidade e não como ruptura, a Política Nacional Escola das Adolescências recomenda a implementação de ações que acolham, promovam o bem-estar e o pertencimento dos estudantes.

Diversos cenários de transições

ANOS
INICIAIS

ANOS
FINAIS

ENSINO
MÉDIO

Estudante



- permanece na mesma escola municipal, geralmente mudando de turno.
- permanece na rede municipal, porém muda de escola.
- muda de uma escola municipal de Anos Iniciais para uma escola estadual de Anos Finais do Ensino Fundamental.
- permanece na escola da rede estadual, geralmente com mudança de turno.
- permanece na rede estadual, porém muda para uma unidade escolar que oferta a etapa seguinte.

Estratégias que apoiam estudantes, família, gestores e educadores nas transições

PREPARAÇÃO PARA A TRANSIÇÃO

Rodas de conversa sobre a etapa seguinte

Conexões entre estudantes das escolas de origem e de destino

PARA O ACOLHIMENTO

Visita guiada

Apresentação da escola

Apresentação da equipe docente

Oficinas misturando estudantes de vários anos

Semana de acolhimento

APOIO A DOCENTES DOS ANOS DE TRANSIÇÃO

Reuniões bimestrais

Convite a especialistas

PARA FORTALECER O SENSO DE PERTENCIMENTO

Diálogos e participação

Grupos de acompanhamento de estudantes

Desenvolvimento socioemocional em círculos de discussão

Professora-referência ou professor-referência

Desenvolvimento socioemocional em círculos de discussão

PARA ESTIMULAR O PROTAGONISMO ESTUDANTIL

Grêmios estudantis e clubes

Aprendizagem baseada em projetos

Monitorias e tutorias

Conexão com o território

Festivais e eventos culturais e esportivos

APOIO INTERSETORIAL DA REDE DE PROTEÇÃO E BUSCA ATIVA ESCOLAR

Redes de apoio

Busca ativa escolar

FORTALECIMENTO DA RELAÇÃO ESCOLA/FAMÍLIA

Reuniões de acolhimento

Café da manhã ou lanche da tarde

Comunicação regular com escuta e diálogo

Workshops

Envolvimento em projetos escolares

Orientação vocacional

Feedback contínuo

O acolhimento e a adaptação nos Anos Finais

Ao chegar no 6º ano, os estudantes têm como principais referências de vida escolar as experiências da Educação Infantil e dos Anos Iniciais, ainda bastante marcadas pela infância, pelo vínculo próximo com professores e professoras, além de atividades e aulas permeadas pela ludicidade e a brincadeira.

Para favorecer a adaptação destes estudantes aos Anos Finais, garantindo sua permanência, seu desenvolvimento integral e que tenham aprendizagens significativas, é preciso preparar sua chegada antes do início do ano letivo. Isso pode ser feito com uma boa comunicação e troca de informações entre a escola ou rede na qual os estudantes estavam matriculados nos Anos Iniciais e com o planejamento de estratégias de **acolhimento** e **adaptação** ao longo do ano.

Para isso, as escolas podem receber cada estudante com uma programação especial na primeira semana de aula, a **semana de acolhimento**, pensada de forma que se sintam acolhidos e recebam informações sobre a escola que sejam importantes para sua adaptação. É recomendado, ainda, que haja estratégias de enturmação que mantenham as redes afetivas dos alunos sempre que possível, facilitando a adaptação ao novo ambiente ao longo do ano.

A fim de contribuir com este processo e estimular o envolvimento da comunidade escolar, é recomendado a elaboração de **programas de tutoria**, nos quais um professor ou uma professora-referência fica responsável pelo acompanhamento mais próximo de um grupo de estudantes, para identificar suas demandas e desafios, tanto em termos de aprendizagem quanto de questões socioemocionais, oferecendo suporte adequado. Professores-referência, são especialmente importantes durante os períodos de transição.

Ao planejar o apoio à transição dos Anos Iniciais para os Anos Finais do Ensino Fundamental, também é essencial refletir sobre os seguintes aspectos:

- **Novidades escolares** – Os estudantes que chegam ao 6º ano encontram muitas novidades, e é preciso apoiá-los na compreensão e na adaptação a cada uma delas. É importante que haja estratégias de comunicação eficientes, que dialoguem com esse público. Além disso, é recomendado que os docentes que estarão com os estudantes em transição demonstrem abertura ao diálogo e ao estabelecimento de vínculos, fator especialmente importante para os estudantes que chegam de uma experiência anterior com professoras e professores polivalentes.

- **Autogestão** – Os Anos Finais trazem desafios escolares mais complexos, e é preciso que os recursos e as estratégias pedagógicas promovam o desenvolvimento de habilidades de autogestão, para que o estudante aprenda a organizar seu tempo, seus materiais e estudos, incluindo tarefas e prazos. A fim de conseguir avançar em sua aprendizagem e não desanimar ou ficar para trás ao longo dos quatro anos, é preciso que conheça e utilize técnicas e rotinas de estudo que apoiem a aprendizagem dentro e fora do espaço e tempo escolar.
- **Conflitos e regras de convívio** – Esta é uma fase onde os conflitos entre os próprios estudantes podem se intensificar, e eles necessitam ver na escola uma aliada no enfrentamento a situações de exclusão ou *bullying*. Um caminho importante é mobilizá-los para participar mais ativamente da construção de regras de convivência e para a aprendizagem de ferramentas de resolução de conflitos.
- **Ludicidade** – É importante reconhecer que a Educação Infantil e os Anos Iniciais proporcionam situações, metodologias e brincadeiras que estimulam a participação, a imaginação, a criatividade e o desenvolvimento socioemocional - práticas que, em muitos casos, são abandonadas nos Anos Finais, o que também é sentido pelo estudante do 6º ano. A escola pode e deve garantir tempos e espaços escolares para que o aluno continue tendo a oportunidade de brincar, jogar e correr livremente.
- **Avaliação** – Para identificar aprendizagens e habilidades já desenvolvidas nos Anos Iniciais e as possíveis defasagens, é necessário que haja estratégias de avaliação diagnóstica, além da comunicação entre escolas e/ou redes de modo que o ambiente escolar anterior repasse informações e orientações à unidade que irá receber os novos estudantes.
- **Recomposição da aprendizagem** – A partir das informações recebidas pelas escolas ou redes anteriores e levantadas pelas avaliações diagnósticas, é necessário prever a implementação de ações de recomposição da aprendizagem que contribuam para que os estudantes possam superar as eventuais defasagens adquiridas nos Anos Iniciais, podendo, assim, avançar nas aprendizagens previstas para os Anos Finais. Para apoiar a avaliação formativa e a recomposição de aprendizagens, o Programa Escola das Adolescências e o Pacto Nacional pela Recomposição de Aprendizagens disponibilizam a **Plataforma de Avaliação e Acompanhamento das Aprendizagens nos Anos Finais**, um instrumento em favor das aprendizagens, para que as secretarias de educação possam fazer intervenções pedagógicas mais adequadas e para que as escolas consigam reorientar os currículos e reorganizar as habilidades prioritárias para as etapas de ensino. A plataforma está disponível em: <https://avaliacaoaprendizagensanosfinais.mec.gov.br/#!/pagina-inicial>.

A transição para o Ensino Médio

Os estudantes que estão cursando o 8º ano e, principalmente, aqueles no 9º ano, provavelmente já se adaptaram às especificidades dos Anos Finais e são capazes de participar de práticas pedagógicas e projetos com um nível de complexidade maior, que envolvam investigação, reflexão e análise crítica. São indivíduos no auge das transformações da adolescência e puberdade, mostrando-se, muitas vezes, motivados a vivenciar aventuras e desafios - podendo se envolver em situações de risco, mas também com grande potencial de se engajar em propostas pedagógicas que os provoquem na resolução de problemas e construções coletivas.

A transição para o Ensino Médio é uma fase em que as habilidades e competências desenvolvidas ao longo dos Anos Finais são expandidas e aprofundadas, e os adolescentes se deparam com novos e complexos desafios nas diferentes esferas da vida, exigindo atenção redobrada da família, da escola e da comunidade. Tendo isso em vista, é preciso que os programas de tutoria mantenham-se ativos ao longo de todo o percurso dos Anos Finais e, nos últimos dois anos, apoiem ainda mais o estudante no desenvolvimento de sua autonomia, em seus processos de tomada de decisão, nas reflexões sobre seus projetos de vida e na **transição para o Ensino Médio**.

Ao planejar o apoio à transição dos Anos Finais para o Ensino Médio, é essencial refletir sobre os seguintes aspectos:

- **Concretização de sonhos e desafios** – Os adolescentes se veem no momento de começar a pensar sobre o futuro e seus projetos de vida. Isso pode gerar ansiedade e insegurança diante das opções e da pressão por escolhas. Torna-se ainda mais crucial a apresentação de distintos horizontes e caminhos relativos à continuidade dos estudos e ao mundo do trabalho. Para quem está em situação socioeconômica mais vulnerável, a necessidade de procurar trabalho e garantir sustento material próprio ou da família se intensifica, o que pode afetar a trajetória escolar. Organizar desde cedo workshops, conversas com jovens que já estejam finalizando o Ensino Médio em diferentes formatos (tempo integral e ensino técnico), bem como com coordenadores e professores das escolas que os receberão, é essencial. Além disso, oferecer orientação de estudos e organizar projetos que ampliem a visão de futuro dos alunos é igualmente relevante.
- **Metas acadêmicas** – Os estudantes do 8º e do 9º ano podem aprender sobre a importância de estabelecer metas e objetivos acadêmicos e começar a exercitar esse tipo de planejamento, auxiliando na transição para a próxima etapa de ensino. Sessões de orientação

que esclareçam as mudanças curriculares, as expectativas acadêmicas e as oportunidades extracurriculares podem ajudar os alunos a se sentirem mais preparados e motivados para a nova fase de sua jornada educacional.

- **Fim de ciclo** – No final da etapa, os adolescentes estão encerrando um ciclo importante da vida escolar e é preciso que vivenciem o último ano do Ensino Fundamental conscientes da relevância desse momento. As redes e escolas podem elaborar eventos, projetos e outros tipos de “marcos” que evidenciem e celebrem esse encerramento de ciclo.
- **Ansiedade decisional** – No encerramento dos Anos Finais, os adolescentes podem estar ansiosos e curiosos ao pensar na próxima etapa escolar, sendo fundamental promover momentos de pesquisa e trocas sobre o que é o Ensino Médio e o que podem esperar dele. É necessário fornecer apoio e orientação estruturados para tomarem decisões informadas e confiantes, além de ajuda para lidar com a ansiedade deste momento.
- **Perda de referências** – quando há troca de escolas e rede, muitos estudantes se separam de colegas e professores com os quais estudaram durante muito tempo, por vezes ao longo de 9 anos. Por isso, é comum que sintam-se inseguros em relação a fazer novas amizades, criar novos grupos e imaginar a forma como serão recebidos. Cabe às escolas planejarem momentos de integração antes, durante e depois para garantir que a convivência ocorra, inclusive devido à importância que o outro tem na constituição da identidade juvenil. Para uma transição cuidadosa do 9º ano para o Ensino Médio, é essencial que escolas e professores promovam interações entre os estudantes destas duas fases.



Em resumo

- Os estudantes dos Anos Finais experimentam diferentes transições, de um contexto de aprendizagem para outro, durante uma fase da vida também marcada por intensas transformações físicas, emocionais e sociais. Deve ser uma prioridade das redes de ensino municipais e estaduais a elaboração de estratégias para que essas transições sejam feitas de forma cuidadosa, planejada e colaborativa.
- Estados e municípios precisam organizar a oferta dos Anos Finais considerando as seguintes transições possíveis de contextos de aprendizagem: entre etapas de ensino, entre escolas/redes e de volta à escola após longo tempo fora ou em casos de abandono ou evasão.

- É essencial considerar a perspectiva de todos os públicos envolvidos nos processos de transição - famílias, gestores e educadores -, dando clareza e mantendo uma comunicação assertiva antes, durante e após as mudanças.
- Para preparar as transições, é preciso pensar em: planejamento, colaboração, envolvimento, comunicação, formação, inclusão e avaliação.
- A transição vivenciada pelos estudantes que chegam aos Anos Finais ou ao Ensino Médio precisa ser pensada do ponto de vista do acolhimento e da adaptação.
- Aos adolescentes que estão finalizando o Ensino Fundamental é preciso promover visibilidade a respeito das possibilidades de transição para o Ensino Médio, incluindo a formação técnica e profissional ou de tempo integral.

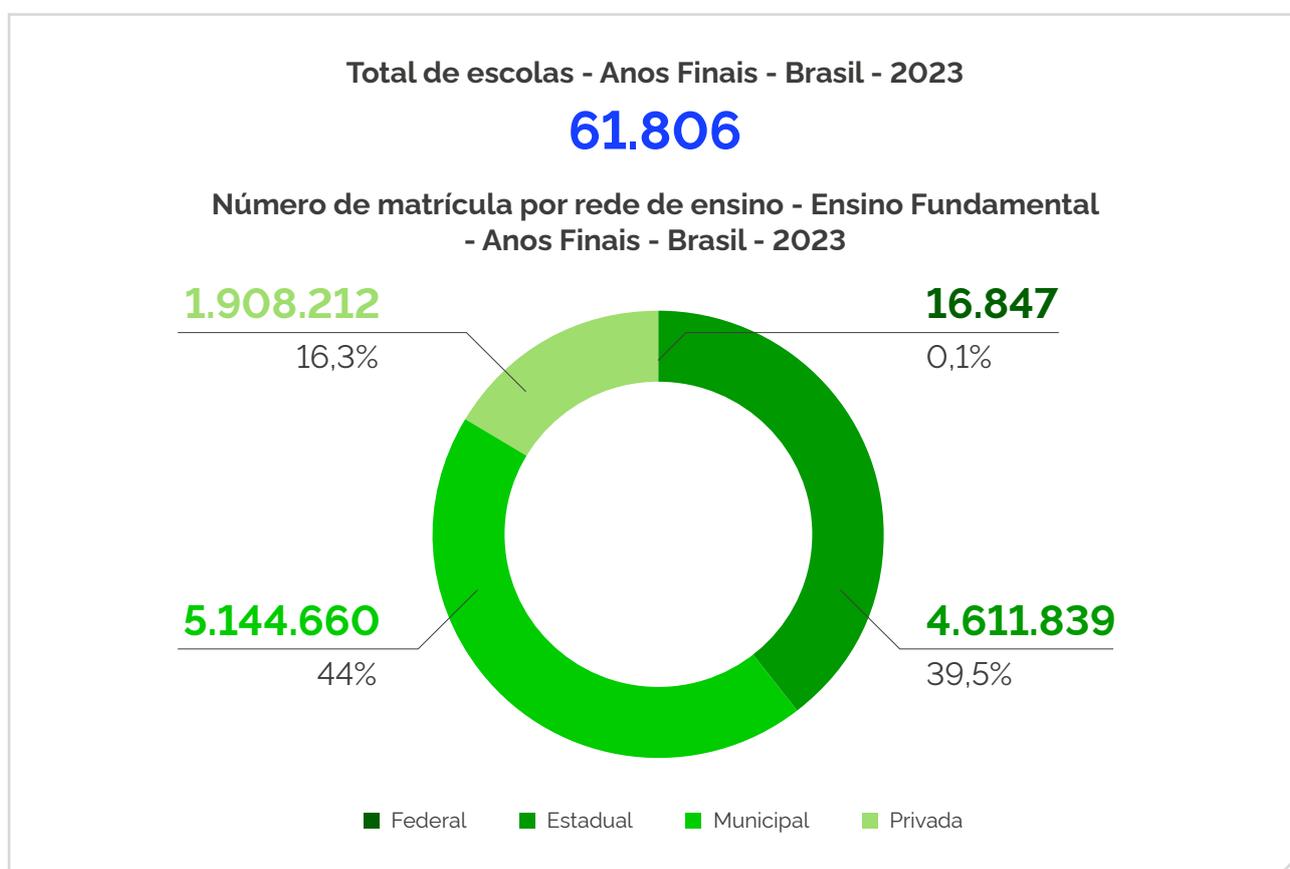
2.2 O cenário da oferta dos Anos Finais do Ensino Fundamental no Brasil

A oferta de matrículas na Escola das Adolescências é uma responsabilidade compartilhada entre estados e municípios, e é importante compreender qual é o atual cenário da alocação pelo País.

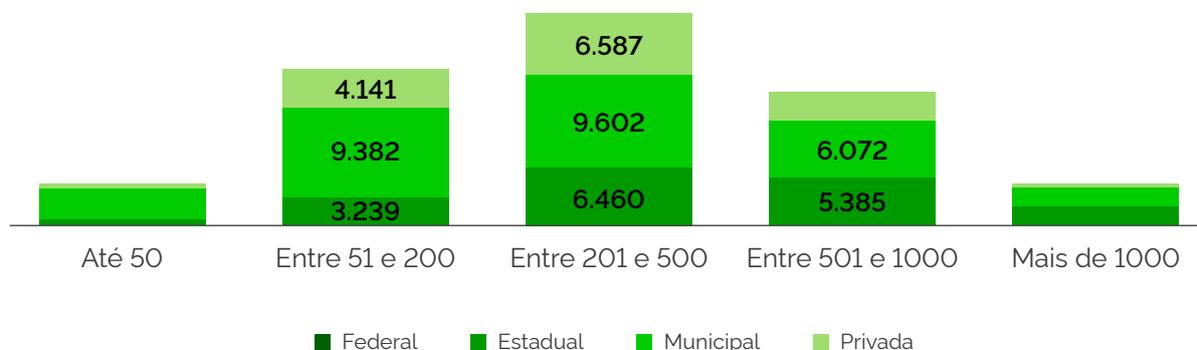
Os elementos desta seção pretendem apoiar os(as) Secretários(as) de Educação e suas equipes na reflexão sobre:

- A divisão de papéis na oferta e alocação de matrículas entre os entes federativos.
- Os cenários possíveis para esta organização.

Segundo o Censo Escolar 2023, o Brasil conta com 11.681.558 estudantes matriculados nos Anos Finais do Ensino Fundamental, distribuídos em 61.806 escolas. Deste total, 83,6% das matrículas estão na rede pública.



Número de escolas segundo o porte (número de matrículas) - Anos Finais - Brasil - 2023



Fonte: Painel de Estatísticas Educacionais INEP, com base em dados do Censo Escolar 2023.



9.773.346
estudantes

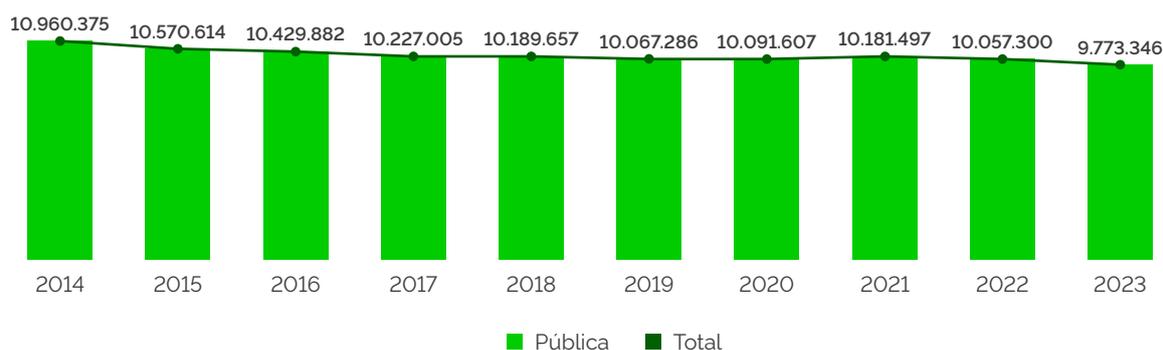


47.227
escolas



630.681
professores

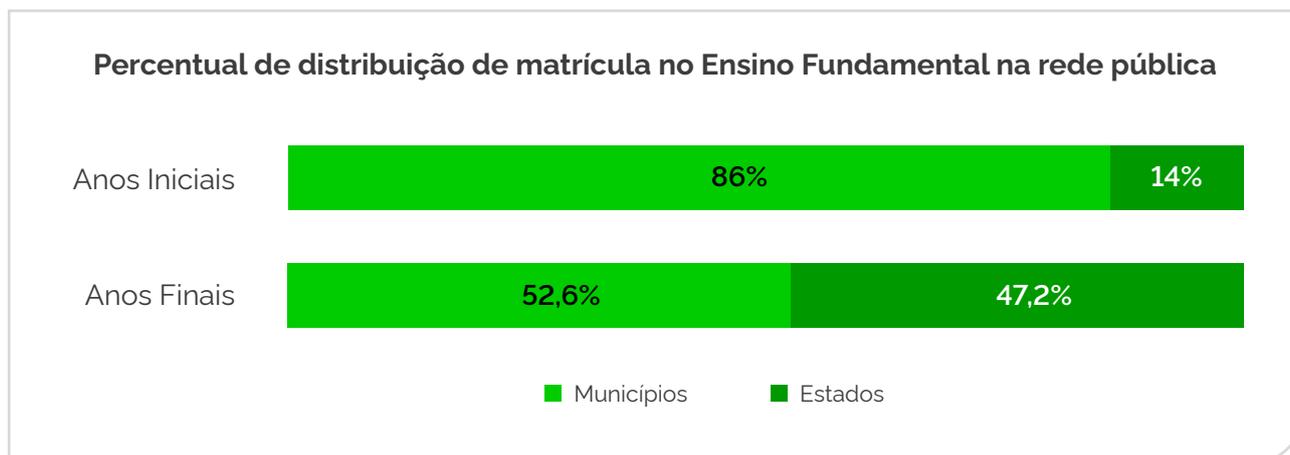
Evolução da matrícula por rede de ensino - Ensino Fundamental - Anos Finais - rede pública - Brasil - 2014-2023



Fonte: Painel de Estatísticas Educacionais INEP, com base em dados do Censo Escolar 2023

A Constituição Federal de 1988, no art. 211 (EC nº 14/96), regulamenta que a União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, em matéria educacional, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados e municípios. Os municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, e os estados atuarão

prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio. Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório⁸.



Fonte: Censo Escolar 2023.

A situação mais frequente é aquela na qual os estudantes iniciam sua trajetória escolar na Educação Infantil em uma unidade municipal e a concluem com o Ensino Médio na rede estadual. Ainda que para este cenário existam exceções, a maior diversidade está quando se considera a oferta de Ensino Fundamental, em especial nos Anos Finais, já que a legislação não define estritamente qual rede (municipal ou estadual) deve se responsabilizar pela oferta desta etapa.

Em função disso, existem diferentes situações de divisão da oferta de matrículas dos Anos Finais nas unidades federativas do Brasil. A partir dos dados do Censo Escolar 2023, observa-se, de um lado, o Ceará, com 98% das matrículas públicas desta etapa nas redes municipais e, do outro, o Paraná, com mais de 99% desta oferta sob responsabilidade da rede estadual.

O que se verifica em outras partes do País, na verdade, é uma oferta mais dividida entre as duas dependências administrativas, com muita heterogeneidade. Aproximadamente 29,9% dos municípios brasileiros (1.670) ofertam sozinhos os Anos Finais, enquanto em 29,6% (1.651) dos municípios a oferta ocorre integralmente por meio da rede estadual. Em 40,3% dos municípios (2.249) a oferta é, em alguma medida, compartilhada entre rede estadual e municipal⁹.

⁸ BRASIL [Emenda Constitucional no 14, de 1996].

⁹ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo Escolar da Educação Básica 2023: microdados. Brasília, DF: Inep, 2023



Em resumo

- A oferta das matrículas nos Anos Finais, bem como sua organização, é responsabilidade dos estados e dos municípios e depende do trabalho colaborativo entre as Secretarias de Educação. Uma vez que a decisão pela oferta fica a cargo das secretarias estaduais e municipais, há uma diversidade de cenários possíveis para esta organização.
- Em alguns estados, há municípios que assumem integralmente a responsabilidade de ofertar os Anos Finais e, em outros, esta oferta é feita integralmente pela secretaria estadual.

2.3 Cenário da distribuição de matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental nas redes e nas unidades federativas

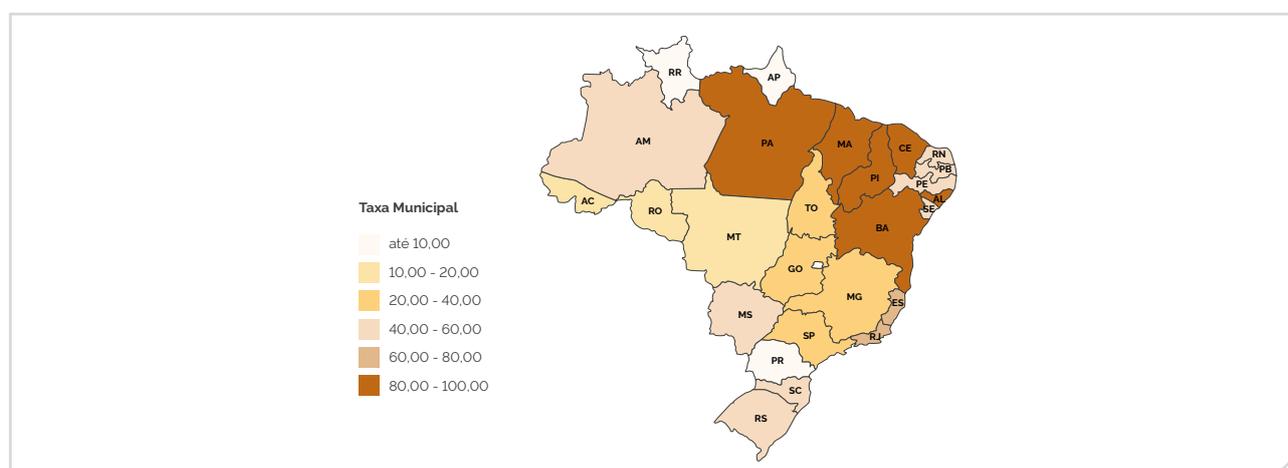
Qual é o panorama atual e a série histórica sobre como são alocadas as matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental no País?

Após visualizar os mapas e os gráficos e ler esta seção, os(as) Secretários(as) de Educação e suas equipes serão capazes de:

- Conhecer como se dá a divisão de matrículas dos Anos Finais nas diferentes unidades federativas do Brasil.
- Identificar se há um padrão em sua unidade federativa.
- Compreender as tendências praticadas nos últimos anos.

O cenário brasileiro de ordenamento de matrículas dos Anos Finais entre redes estaduais e municipais é heterogêneo e varia muito de estado para estado. As características institucionais de cada estado são diversas e dependem de fatores específicos que se interrelacionam. Cada unidade federativa tem peculiaridades no perfil populacional, na estrutura educacional e em relação à necessidade de gerar e captar recursos. Também são diferentes as motivações que levam a um maior grau de estadualização ou de municipalização. Assim, a alocação e distribuição de matrículas apresenta uma considerável variabilidade entre os estados, sem um padrão definido de oferta entre o 6º e o 9º ano.

Mapa 1 - Percentual de matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental ofertadas pelas redes municipais (em %).

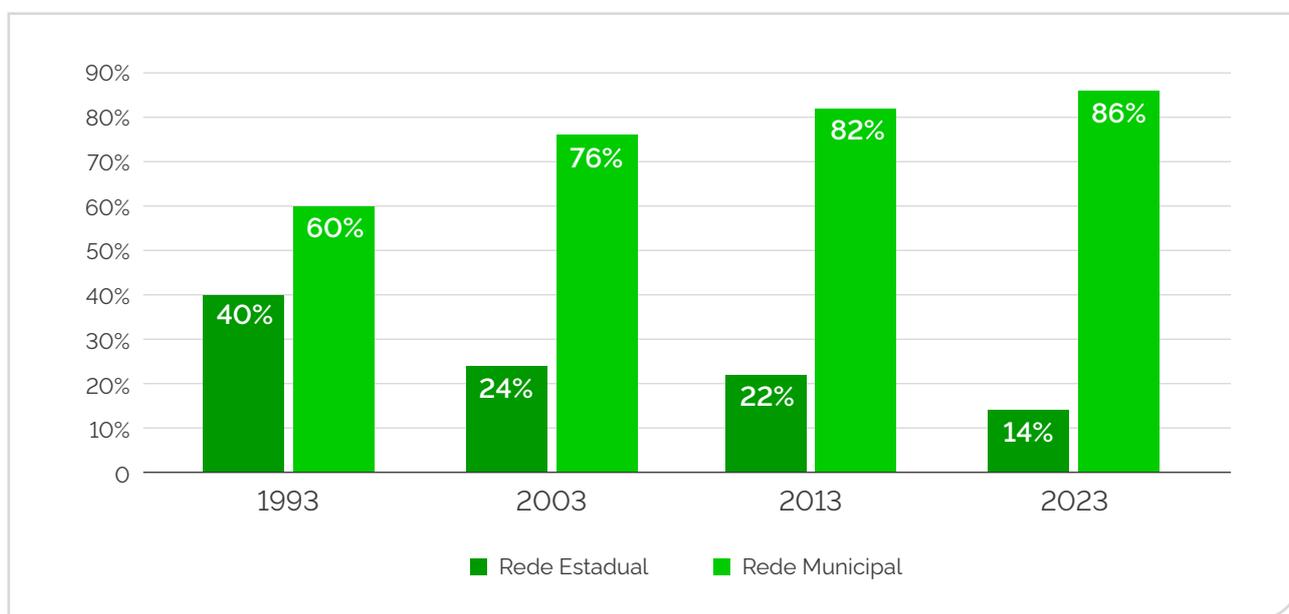


Dados do Censo Escolar 2023.

- Existem estados com a oferta quase totalmente municipalizada (quanto mais escuro o tom do preenchimento) e outros com a oferta quase totalmente estadualizada (quanto mais claro o tom no mapa).
- As maiores taxas de municipalização da etapa encontram-se nos estados do Nordeste do País.
- A oferta é fortemente estadualizada no Paraná (onde é quase 100% da rede estadual), em Roraima e no Amapá.

Analisando a tendência geral do Brasil nos últimos 30 anos, houve um avanço da municipalização na oferta de matrículas do Ensino Fundamental como um todo, em especial pela possibilidade aberta com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), para os municípios acessarem os recursos da educação por meio da abertura de vagas.

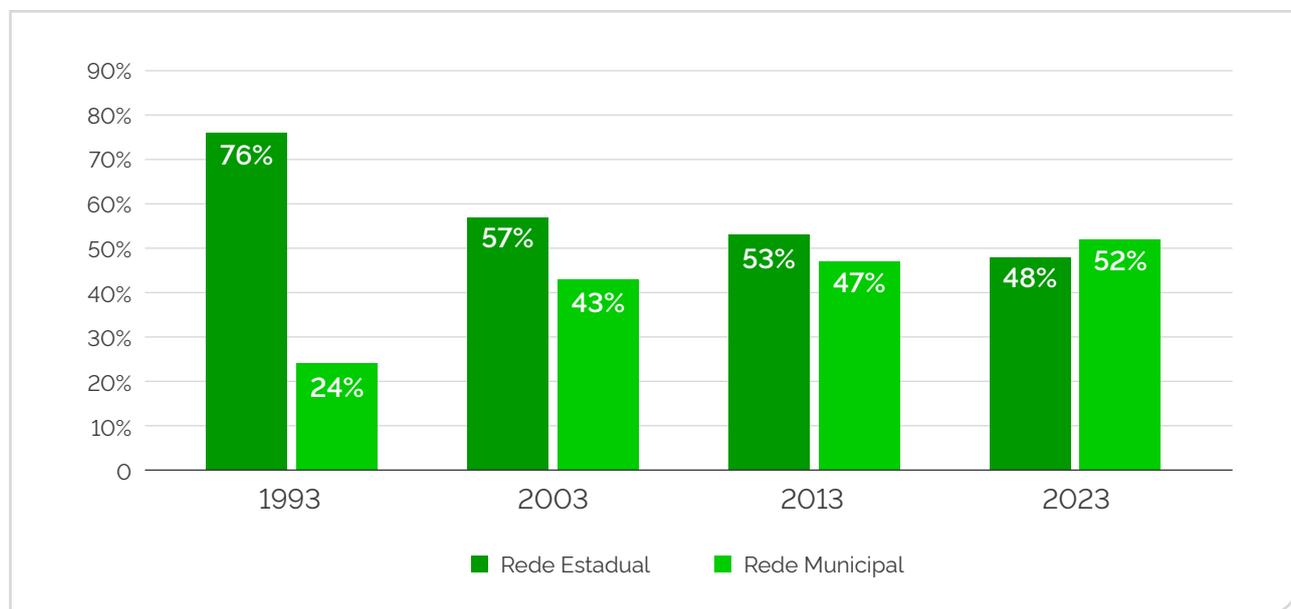
Gráfico 1 - Divisão de matrícula dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental entre as redes estaduais e municipais.



Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar/Inep, 2023.

Nota-se que o aumento da municipalização na oferta dos Anos Iniciais está relacionado às definições feitas pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) em 1996.

Gráfico 2 - Divisão de matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental entre as redes estaduais e municipais.



Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar/Inep, 2023.

A redistribuição da oferta dos Anos Finais foi motivada pelo processo de especialização e ampliação da oferta do Ensino Médio pelos estados, que só foi possível com a redução do número de alunos do Ensino Fundamental e do grau de complexidade de suas redes¹⁰.

Já quando se observa o histórico das unidades federativas, é possível identificar seis tipos de tendências quanto ao reordenamento dos Anos Finais desde 2007.

Tabela 1 - Taxa de municipalização da oferta de matrículas dos Anos Finais e tendências de realocação por unidade da federação (entre 2007 e 2023).

Unidade da federação		2007	2023	2023-2007*	Nos últimos 16 anos
AC	Acre	34,27%	13,63%	-20,64%	Ampliaram o grau de estadualização
MT	Mato Grosso	42,01%	19,89%	-22,12%	
RO	Rondônia	43,69%	14,81%	-28,88%	
RR	Roraima	14,27%	4,81%	-9,46%	

¹⁰ Castro, Jorge Abrahão; Duarte, Bruno de Carvalho, 2008.

Unidade da federação		2007	2023	2023-2007*	Nos últimos 16 anos
AP	Amapá	9,49%	7,72%	-1,77%	Mantiveram o grau de estadualização
PR	Paraná	0,60%	0,90%	0,30%	
GO	Goiás	18,76%	28,26%	9,50%	Reduziram o grau de estadualização
MG	Minas Gerais	22,26%	32,38%	10,12%	
MS	Mato Grosso do Sul	37,61%	43,73%	6,12%	
SP	São Paulo	24,39%	29,32%	4,93%	
TO	Tocantins	25,55%	30,82%	5,27%	
AM	Amazonas	32,30%	54,82%	22,52%	Transitaram da estadualização para municipalização
RJ	Rio de Janeiro	46,89%	74,38%	27,49%	
RS	Rio Grande do Sul	40,83%	55,42%	14,59%	
SC	Santa Catarina	23,66%	50,96%	27,30%	
AL	Alagoas	80,89%	80,86%	-0,03%	Mantiveram o grau de municipalização
BA	Bahia	76,54%	86,99%	10,45%	Ampliaram o grau de municipalização
CE	Ceará	83,04%	97,95%	14,91%	
ES	Espírito Santo	52,81%	64%	11,19%	
MA	Maranhão	78,47%	96,25%	17,78%	
PA	Pará	75,60%	80,84%	5,24%	
PB	Paraíba	59,10%	78,22%	19,12%	
PE	Pernambuco	61,19%	72,16%	10,97%	
PI	Piauí	81,04%	85,02%	3,98%	
RN	Rio Grande do Norte	63,66%	67,32%	3,66%	
SE	Sergipe	54,76%	62,25%	7,49%	

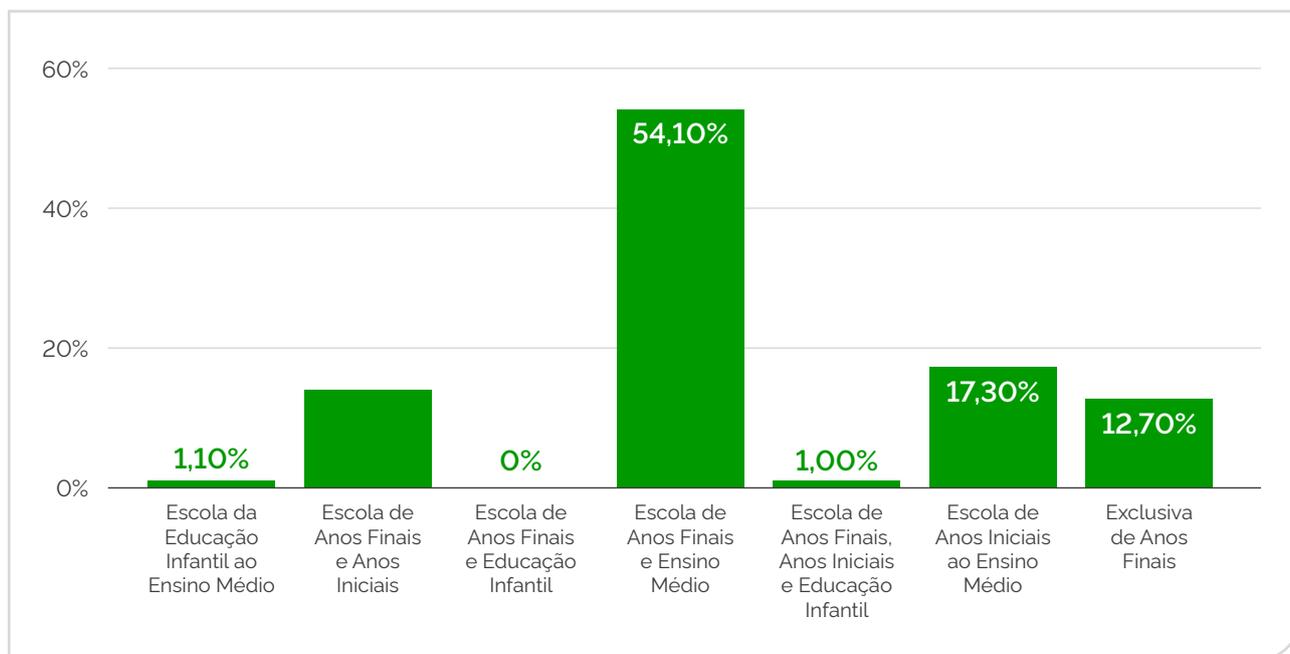
*Taxa de variação da municipalização 2007-2023.

Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar/Inep, 2023.

Vale notar que o processo não tem um sentido único: um grupo dos entes federados conduziu a centralização (estadualização); outro, a descentralização (municipalização); e outros grupos mantiveram a divisão da oferta de matrículas na mesma proporção, ou ainda transitaram da estadualização para a municipalização.

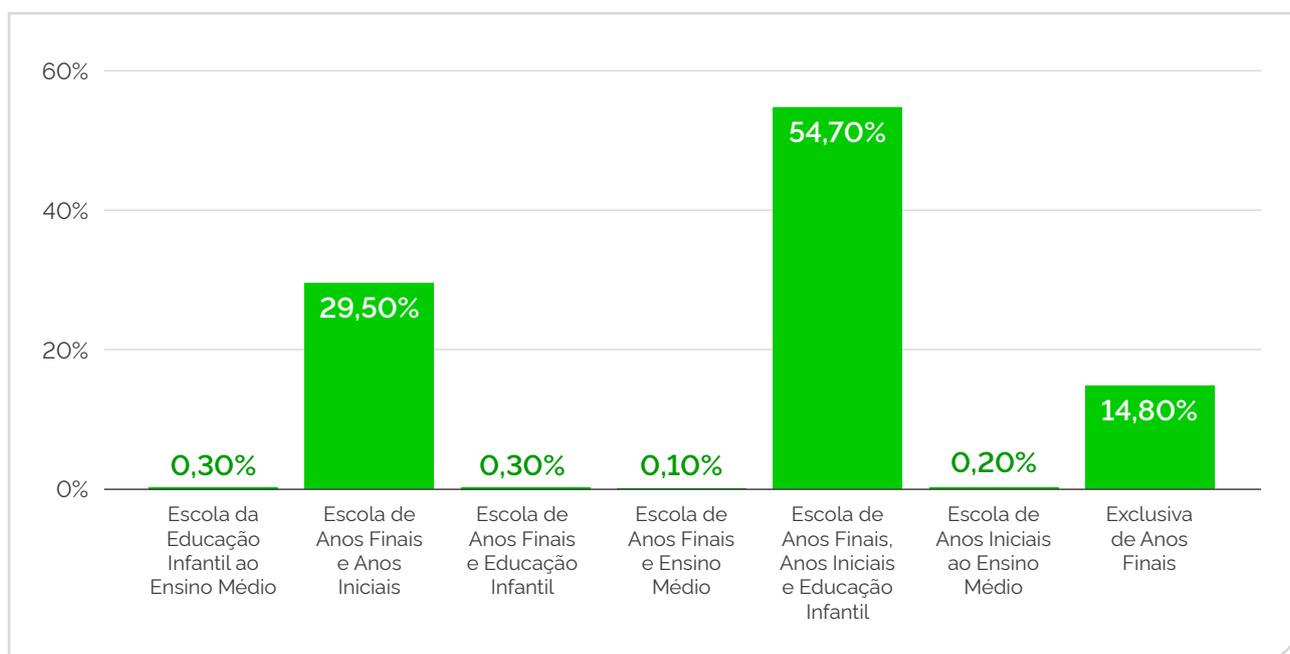
Analisando as características das redes estaduais e municipais, também pode ser observada uma grande variedade de tipos de escolas que ofertam Anos Finais.

Gráfico 3 - Tipos de escola dos Anos Finais do Ensino Fundamental - Rede estadual.



Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar/Inep, 2023.

Gráfico 4 - Tipos de escola dos Anos Finais do Ensino Fundamental - Rede municipal



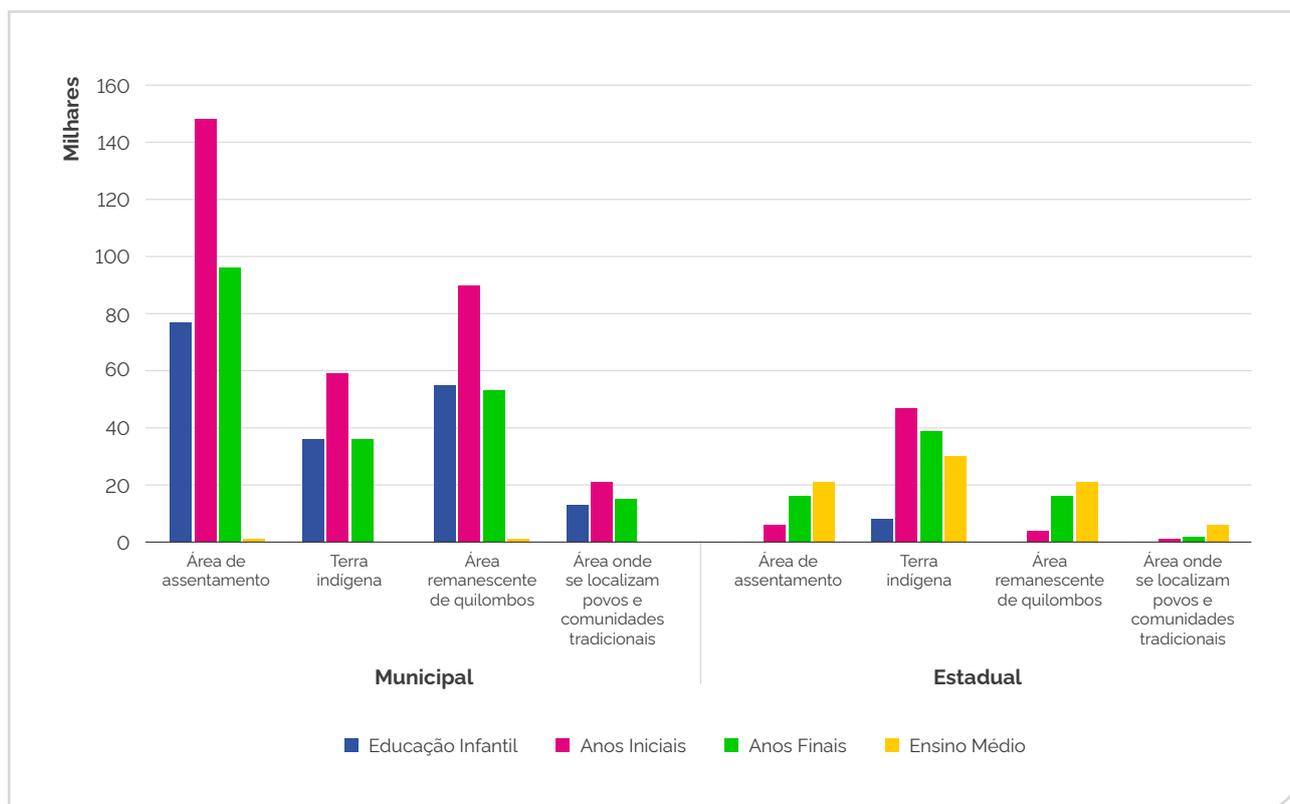
Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar/Inep, 2023.

- Para as redes estaduais, a maioria das escolas de Anos Finais também ofertam Ensino Médio (54,1%) e apenas 12,7% são exclusivas de Anos Finais.
- Já para as redes municipais, a maioria das escolas ofertam também Anos Iniciais e Educação Infantil (54,7%), seguido por escolas que ofertam também Anos Iniciais (29,5%) e escolas exclusivas de Anos Finais (14,8%).

2.2.1 E as escolas em localizações diferenciadas?

Por fim, em se tratando de escolas em localização diferenciada (área de assentamento, terra indígena, área remanescente de quilombos e área onde se localizam povos e comunidades tradicionais), também é possível perceber padrões e diferenças entre as redes estaduais e municipais.

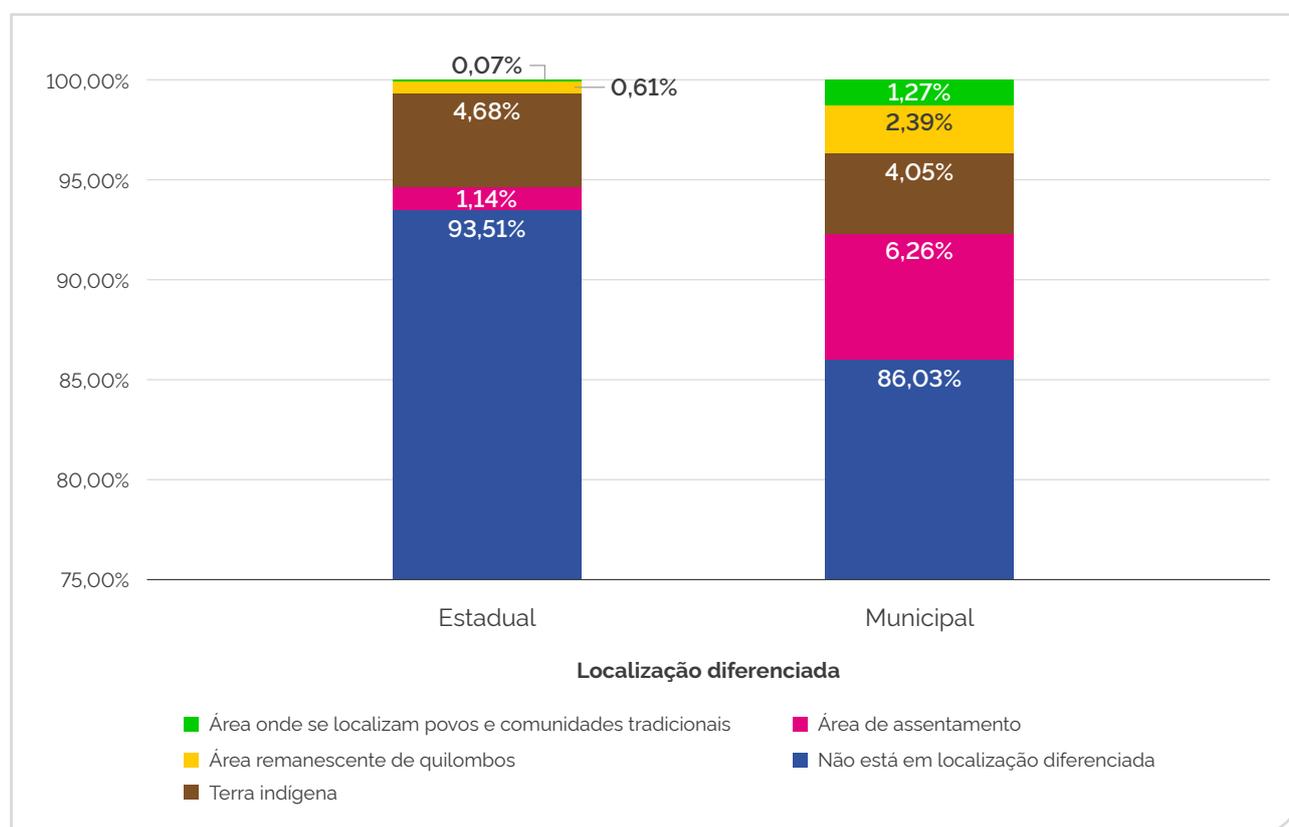
Gráfico 5 - Distribuição das matrículas de localização diferenciada, por etapa de ensino.



Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar/Inep, 2023.

- A rede municipal possui um número maior, em termos absolutos e proporcionais, de matrículas dos Anos Finais em localização diferenciada do que a rede estadual - 3,9% de todas as matrículas municipais estão em localização diferenciada, enquanto apenas 1,6% das matrículas estaduais estão nesta situação.
- Em termos de participação proporcional do número de escolas no total das redes, 14% das escolas municipais de Anos Finais estão em localização diferenciada, enquanto 6,5% das estaduais estão nessas localidades.

Gráfico 6 - Distribuição das escolas que ofertam Anos Finais em localização diferenciada, por dependência administrativa.



Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar/Inep, 2023

- Para as redes municipais, o maior número de matrículas em localizações diferenciadas é de Anos Iniciais e apresenta queda nos Anos Finais.
- No caso das redes estaduais, as etapas com maior número de matrículas variam de acordo com o tipo de localização e não têm um padrão definido.



Em resumo

- A alocação e distribuição de matrículas apresenta uma considerável variabilidade entre os estados brasileiros, sem um padrão definido de oferta entre o 6º e o 9º ano.
- Cada unidade federativa e rede tem suas peculiaridades; portanto, é importante identificar quais os fatores e motivações que levaram a definir um determinado cenário na alocação de matrículas.
- O processo de ordenamento de matrículas não teve uma diretriz de consenso: um grupo dos entes federados conduziu a centralização (estadualização); outro, a descentralização (municipalização); e outros grupos mantiveram a divisão da oferta de matrículas na mesma proporção, ou ainda transitaram da estadualização para a municipalização.
- Considerar a dimensão da carreira dos professores é um importante elemento para a análise de cenário, haja vista o grande impacto do regime de admissão de professores através de concursos públicos. Importa considerar que as decisões tomadas dentro do território não se traduzam em fragilidade da qualidade da oferta dos anos finais, onde o aspecto da formação e da valorização da carreira do professor tem relevante centralidade, e significativo impacto financeiro, para as redes de ensino.
- É fundamental reconhecer e entender o caminho percorrido em seu território, para que os processos futuros sejam planejados com base em evidências e parâmetros que direcionem as redes para o foco prioritário: a melhoria da trajetória e da aprendizagem dos estudantes da etapa, com equidade.
- O primeiro passo para as lideranças e suas equipes é realizar um diagnóstico robusto para a tomada de decisão sobre a alocação de matrículas nas redes estaduais ou municipais. Preferencialmente, fazendo isso em regime de colaboração. Esse diagnóstico precisa considerar a ampla gama de fatores que incidem na complexidade da oferta dos anos finais, como o financiamento, a infra-estrutura e o dimensionamento de pessoal.
- Cabe ainda destacar, no bojo da cooperação entre os entes federados, a importância da inclusão da Undime e do Consed nas tomadas de decisão, considerando seu caráter supranacional, articulador e integrador dos gestores públicos em educação, na construção e promoção de políticas públicas em educação com qualidade social.
- O planejamento, a articulação e a visão decisória estratégica devem balizar todo o processo de análise sobre a alocação das matrículas nos anos finais, para assegurar que não sejam adotadas medidas açodadas ou abruptas, sobretudo em desfavor das redes de ensino que possuem menores condições de oferta.

3



Estado ou município? A gestão das matrículas nos Anos Finais

Este capítulo aborda a distribuição da oferta de matrículas dos Anos Finais entre as secretarias estaduais e municipais de educação, levantando a questão: é melhor municipalizar ou estadualizar a oferta? Qual é a opção mais apropriada para garantir acesso, permanência, trajetória regular e aprendizado com proficiência dos estudantes adolescentes? Além disso, são apresentados fatores e questões norteadoras essenciais para que os(as) Secretários(as) de Educação e suas equipes possam consolidar um diagnóstico consistente para essa tomada de decisão.

Identificar o cenário de ordenamento de matrículas no território, a partir da colaboração entre estados e municípios, é um passo fundamental para estruturar a Política Escola das Adolescências com eficiência, efetividade e equidade.

3.1 Municipalizar ou estadualizar?

É melhor municipalizar ou estadualizar a etapa dos Anos Finais do Ensino Fundamental? Qual é a opção mais apropriada para garantir acesso, permanência, trajetória regular e aprendizado com equidade aos estudantes adolescentes?

Os elementos desta seção pretendem apoiar os(as) Secretários(as) de Educação e suas equipes a conhecerem:

- As responsabilidades dos entes federativos na oferta de matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental, em termos de aspectos legais;
- As evidências sobre eficiência e equidade na alocação de matrículas dos Anos Finais.

A dualidade de redes na oferta dos Anos Finais abre espaço para se discutir se haveria uma melhor escolha para cada território e quais as possíveis consequências entre estadualizar ou municipalizar o Ensino Fundamental.

As bases legais, assim como a literatura existente, não apontam de forma conclusiva para um único modelo, mais ou menos municipalizado ou estadualizado, que seja necessariamente mais eficiente e promova mais equidade. Não há consenso na literatura sobre a existência de uma melhor escolha entre centralizar ou descentralizar a oferta de matrículas dos Anos Finais, ou de tipo de escola que oferta a etapa, em termos de melhora do desempenho ou da trajetória escolar com equidade.

O que dizem diferentes evidências sobre eficiência e equidade na alocação de matrículas dos Anos Finais

- Existem benefícios da municipalização do Ensino Fundamental na performance dos alunos nos Anos Finais, pois a descentralização aproxima as decisões das pessoas e gera efeitos positivos para os estudantes (Curi e Souza, 2015, e Komatsu et al., 2022). No entanto, não há uma conclusão definitiva que permita associação positiva entre municipalizar a oferta dos Anos Finais e aprimorar o desempenho dos alunos (Pinto, 2007, e Ceneviva, 2012).

- Quando a decisão de municipalizar está associada apenas a critérios essencialmente monetários, e não à busca por aumento na qualidade do ensino, a municipalização não gera efeitos positivos nos resultados (Pinto, 2007).
- A municipalização das matrículas não é um fator preponderante no desempenho dos estudantes do Ensino Fundamental, uma vez que características como raça, gênero e nível socioeconômico estão muito mais vinculadas às diferenças no desempenho do que as condições de ensino e qualidade das redes (Ceneviva, 2012).
- Ao comparar-se escolas afetadas diretamente pela municipalização com escolas não afetadas, não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas na performance de alunos do 5º ano (Leme et al., 2009).
- Quanto maior o tempo dos alunos sob a gestão municipal, melhores são os resultados nas taxas de aprovação, abandono e na distorção idade-série, em comparação com os que estudam sob a gestão estadual (Curi e Souza, 2015).
- Há um efeito positivo no desempenho dos estudantes quando ocorre a municipalização de todo o Ensino Fundamental, considerando os dados do Saeb e Censo Escolar. Esse impacto positivo é mais intenso em escolas municipais que ofertam exclusivamente um dos segmentos do Ensino Fundamental, isto é, especializadas em oferta apenas dos Anos Iniciais ou apenas dos Anos Finais. Desta forma, a proporção de escolas municipais que oferecem somente os Anos Finais é diretamente proporcional às maiores médias nas notas de Língua Portuguesa e Matemática (Komatsu et al., 2022).
- De modo geral, a literatura não explora exaustivamente os efeitos indiretos da municipalização ou estadualização do Ensino Fundamental nas outras etapas e modalidades de ensino ofertadas pela mesma rede. Ainda assim, alguns estudos indicam que, ao desencadear maiores responsabilidades na oferta educacional, a municipalização pode ter gerado efeitos negativos na oferta da Educação Infantil e da Educação de Jovens e Adultos (EJA) em termos de disponibilidade de tempo e recursos para a gestão (Pinto, 2007; Silva e Sales, 2021).

Se não é possível afirmar, com base na bibliografia especializada, que uma escola municipal de Anos Finais teria, em qualquer cenário, melhores resultados de trajetória escolar e/ou de desempenho que uma escola estadual, ou vice-versa, outros fatores devem orientar os gestores públicos e suas equipes na complexa tomada de decisão sobre a alocação de matrículas na própria rede e/ou em colaboração com outras. Esse processo pode culminar

no sentido de maior municipalização, maior estadualização, na manutenção da distribuição atual ou em reordenamentos internos que, mesmo não transferindo a responsabilidade sobre a oferta de matrículas de uma rede para a outra, auxiliem na busca por maior eficiência e equidade na alocação de matrículas para os Anos Finais do Ensino Fundamental.

Fatores a considerar no processo de descentralização ou centralização de serviços públicos:

- Capacidade administrativa;
- Diversidade de contexto;
- Participação da comunidade;
- Possibilidade de redução das desigualdades;
- Economia de escala *versus* economia de proximidade.

Leia sobre centralização e descentralização da oferta de serviços públicos e os fatores que influenciaram a descentralização no Brasil no [apêndice "Centralização e Descentralização"](#), ao final deste documento.



Em resumo

- A dualidade de redes na oferta dos Anos Finais abre espaço para se discutir se haveria uma melhor escolha para cada território e quais as possíveis consequências entre estadualizar ou municipalizar o Ensino Fundamental.
- Não há evidências definitivas de que uma escola gerida pelo estado ou pelo município afete positivamente a permanência e o desempenho dos alunos com equidade.
- Existem muitos aspectos a se considerar, como o perfil dos estudantes, a estrutura das escolas, dentre outros fatores, já que a decisão de alocação de matrículas é complexa.

3.2 Diagnóstico: Fatores para tomada de decisão sobre a alocação de matrículas

Quais são os fatores e questões norteadoras que orientam um diagnóstico robusto para a tomada de decisão sobre a alocação de matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental nas redes estaduais ou municipais?

Esta seção pretende apoiar os(as) Secretários(as) de Educação e suas equipes no exercício de:

- Identificar o cenário de ordenamento de matrículas nos Anos Finais na sua rede/nas redes do seu estado;
- Realizar uma análise conjunta entre estado e municípios a respeito da gestão da oferta dos Anos Finais e endereçar trabalhos em colaboração;
- Tomar decisões bem embasadas sobre a alocação de matrículas nos Anos Finais visando eficiência e equidade.

Como visto, não há um padrão nacional ou um caminho ideal na divisão das responsabilidades entre estados e municípios na oferta do Ensino Fundamental. O trabalho articulado entre redes estaduais e municipais é uma estratégia indispensável para que a educação pública garanta equidade no acesso, na permanência, na trajetória regular e no aprendizado com qualidade.

Ações coordenadas na oferta do Ensino Fundamental podem:

- Propiciar orientações pedagógicas e gerenciais mais harmônicas e coerentes entre si no território, com reflexos positivos na melhoria do acesso, permanência e desempenho dos estudantes com equidade.
- Otimizar uso de recursos - relacionados, por exemplo, ao transporte escolar, à alimentação escolar, à realização de avaliações externas, à formação continuada de profissionais da educação, aos recursos e propostas pedagógicas, à integração de sistemas de informação, à assessoria técnica às escolas e cessão de servidores.
- Facilitar a continuidade de políticas públicas em situações de alternância de poder político-partidário.

- Promover maior equidade da oferta na qual o estado apoia todos os municípios e, se preciso, amplia a assistência para os prioritários.

Adaptado de: Movimento Colabora.

A maneira de alocar e distribuir as matrículas nas redes depende das condições específicas de cada território, incluindo o nível de interesse e de acordos entre os entes federados. Por isso, é importante que a tomada de decisão sobre alocação de matrículas seja feita com base em um diagnóstico sólido, consolidando informações que permitam visualizar a situação das redes e de cada uma de suas escolas. Este Guia propõe que os seguintes fatores sejam considerados para a tomada de decisão:

Diagnóstico: Fatores para a tomada de decisão sobre a alocação de matrículas



Na estrutura do diagnóstico proposto, cada fator conta com uma explicação da relevância, questões norteadoras e possibilidades de fontes de consulta. Apesar de organizados separadamente, os fatores são interdependentes entre si, exigindo dos gestores um olhar atento para a coerência entre eles.

O conjunto de condições apresentadas no diagnóstico permite estimar se qualquer mudança na alocação e distribuição de matrículas será mais simples ou mais complexa.

O importante é que essa etapa do trabalho contribua para que Secretários(as) de Educação e suas equipes planejem como fortalecer a eficiência e equidade da oferta dos Anos Finais, aprofundando o regime de colaboração entre estado e municípios.

I. ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS E DEMOGRÁFICOS DO TERRITÓRIO

Conhecer o perfil das famílias e dos estudantes do território e suas condições socioeconômicas é primordial para qualificar os serviços públicos e o tipo de atendimento necessário. A tendência demográfica também precisa ser analisada para prever a quantidade de matrículas no ano corrente e nos seguintes.



Questões norteadoras

- Qual o total de habitantes do território? A tendência na faixa etária de 04 a 17 anos é de crescimento, manutenção ou diminuição?
- Quantas pessoas em idade escolar obrigatória (dos 04 aos 17 anos) estão fora da escola? Qual o perfil e informações sobre elas?
- Qual o percentual de alunos dos Anos Finais da rede por raça/cor?
- Qual o perfil socioeconômico dos alunos dos Anos Finais das escolas da rede (INSE, o indicador de nível socioeconômico das escolas do Inep)?
- Qual o percentual de alunos dos Anos Finais do Ensino Fundamental inscritos no Cadastro Único? Qual o percentual que recebe o Programa Bolsa Família? Como isso se comporta por grupos de escolas e territórios?
- Qual o percentual de alunos dos Anos Finais do Ensino Fundamental beneficiários de programas de assistência ou transferência de renda estaduais ou locais? Como isso se comporta por grupos de escolas e territórios?
- Quantos alunos usam transporte escolar por unidade de ensino dos Anos Finais do Ensino Fundamental?

As informações podem ser levantadas nos sites do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, do Tesouro Nacional/Siconfi, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Censo Escolar, bem como em bases de dados do território no caso dos programas locais de assistência.

II. ORDENAMENTO DA OFERTA NO TERRITÓRIO

A tendência de ordenamento de matrículas no território é um importante ponto a ser observado pelos(as) Secretários(as) de Educação e suas equipes. Um olhar atento sobre o histórico que levou à situação atual e a trajetória de alocação e distribuição pode orientar e servir como referência ou aprendizado, incluindo erros, acertos e ajustes de percurso.



Questões norteadoras

- Como tem se comportado o número de escolas e matrículas na rede nos últimos anos?
- Como isso se dá por etapa e modalidade da Educação Básica? E a distribuição entre ensino regular e em tempo integral?
- Qual o percentual de escolas de Anos Finais que são exclusivas e qual o percentual que também atende outras etapas? Como estão distribuídas no território?

As respostas podem ser levantadas no Censo Escolar (Inep).

III. CONDIÇÕES DE OFERTA E RESULTADOS NO TERRITÓRIO

A. Perfil Docente

No Brasil, o volume do trabalho docente na etapa dos Anos Finais do Ensino Fundamental é muito elevado quando comparado a outros países. Quase um terço dos professores de Anos Finais tem mais de 300 alunos, sendo que o considerado ideal está em torno de 210¹¹. As modalidades de contratação de professores por hora-aula e de concursos com jornada reduzida têm contribuído para um cenário de professores especialistas com aulas em mais de uma escola e mais de uma rede pública. Além disso, o desafio de formação de docentes em relação às especificidades desta etapa das adolescências foi relatado por quase 70% das redes das redes municipais¹².

¹¹ Moriconi, G. M. et al., 2023.

¹² Percepções e Desafios dos Anos Finais do Ensino Fundamental nas redes municipais de ensino, Itaú Social e Undime, 2023.



Questões norteadoras

- Qual o número de docentes de Anos Finais, por tipo de contrato e dependência administrativa?
- Qual o número médio de turmas por docente de Anos Finais, por escola e dependência administrativa?
- Qual a quantidade de docentes nos Anos Finais do Ensino Fundamental por hora-aula contratada, tipo de contratação, carga horária ociosa e possibilidade de cessão para outra rede?
- Qual a média salarial dos docentes dos Anos Finais do Ensino Fundamental por tipo de contratação, cargo e função na sua rede?
- Qual o número médio de turmas por professor de Anos Finais, por escola e dependência administrativa?
- Qual o número absoluto e percentual de docentes dos Anos Finais do Ensino Fundamental na sua rede que ministram disciplinas na sua área de formação inicial?
- Os docentes que atuam nos Anos Finais na sua rede tem em média que idade? Considerando o tempo de vínculo com a rede, estão próximos ou não de se aposentar?

B. Complexidade da Gestão Escolar

No campo da complexidade da gestão escolar no Brasil, boa parte das escolas públicas divide os Anos Finais com outra(s) etapa(s). Nas redes municipais, a maioria divide com os Anos Iniciais e Educação Infantil (54,7%), seguida por escolas de Anos Iniciais e Anos Finais (29,5%). Nas redes estaduais, a maioria é dividida com o Ensino Médio (54,1%).

É importante conhecer esse comportamento no território, e as questões abaixo podem ajudar nesse sentido. Para cada uma delas, sempre que possível, é recomendado fazer um recorte por nível socioeconômico das escolas, raça/cor dos estudantes, área urbana *versus* rural e modalidades de ensino.



Questões norteadoras

- Quantas e quais etapas cada uma das escolas oferta?
- Qual o número de escolas com porte entre 50 e 500 matrículas, operando em dois turnos, com duas ou três etapas, apresentando os Anos Finais como etapa mais elevada? (Correspondendo ao Nível 3 do indicador que mensura o nível de complexidade de gestão das escolas de Educação Básica elaborado pelo Inep, o ICG).
- Qual o número de escolas com porte entre 150 e 1000 matrículas, operando em dois ou três turnos, com duas ou três etapas, apresentando Ensino Médio/profissional ou a Educação de Jovens e Adultos (EJA) como etapa mais elevada? (Correspondendo ao Nível 4 de complexidade da gestão escolar - ICG)
- Qual o número de escolas com porte entre 150 e 1000 matrículas, operando em três turnos, com duas ou três etapas, apresentando a EJA como etapa mais elevada? (Correspondendo ao Nível 5 de complexidade da gestão escolar - ICG)
- Qual o número de escolas com porte superior a 500 matrículas, operando em três turnos, com quatro ou mais etapas, apresentando a EJA como etapa mais elevada? (Correspondendo ao Nível 6 de complexidade da gestão escolar - ICG)

As informações podem ser levantadas no Censo Escolar (Inep).

C. Resultados educacionais

A melhoria dos resultados educacionais é um dos objetivos principais para se realizar a boa gestão da alocação de matrículas. Por isso é tão importante levantar, nas redes municipais e estaduais, os indicadores associados a esse objetivo. As perguntas norteadoras se propõem a ajudar nesse percurso.



Questões norteadoras

- Qual a taxa de distorção idade-série nos Anos Finais do Ensino Fundamental na rede e nas demais redes do território?
- Quais as taxas de abandono e evasão nos Anos Finais do Ensino Fundamental na rede e nas demais redes do território?

- Qual a taxa de reprovação nos Anos Finais do Ensino Fundamental na rede e nas demais redes do território?
- Como esses indicadores se comportam por gênero, raça/cor e nível socioeconômico? E por escola?
- Qual a diferença entre o Ideb da rede municipal e o da rede estadual dos Anos Finais do Ensino Fundamental, e como tem sido sua trajetória nos últimos dez anos?
- Qual o percentual de alunos com proficiência adequada (275 pontos ou mais no 9º ano) em Língua Portuguesa no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) nos Anos Finais do Ensino Fundamental? Qual o percentual por gênero, raça/cor e nível socioeconômico? E por escola? Como tem sido a tendência nos últimos dez anos?
- Qual o percentual de estudantes com proficiência adequada (300 pontos ou mais no 9º ano) em Matemática no Saeb nos Anos Finais do Ensino Fundamental? Qual o percentual por gênero, raça/cor e nível socioeconômico? E por escola? Como tem sido a tendência nos últimos dez anos?
- Caso a rede disponha de sistema próprio de avaliação, como se comportam os resultados dos alunos, considerando os mesmos parâmetros indicados nas questões anteriores sobre o Saeb?
- Como todos os indicadores acima se comportam por escola e rede? É possível identificar padrões e fazer agrupamentos de análise?

As informações podem ser levantadas no Censo Escolar, no Saeb (Inep) e por meio de base de dados oriundas de sistemas gerenciais da própria rede.

D. Gestão de resultados educacionais

Secretarias e escolas são responsáveis por garantir os resultados educacionais dos estudantes, isto é, sua escolarização e aprendizado. A escolarização pode ser desdobrada em acesso, permanência e trajetória. O acesso se concretiza pela matrícula em uma escola de Educação Básica, idealmente na idade preconizada na legislação educacional, direito consagrado no artigo 208 da Constituição. Além do acesso, é preciso que cada aluno frequente a escola regularmente, de forma a completar a carga horária mínima anual, como estabelece o artigo 24 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Como consequência do acesso e da frequência, cada estudante tem a oportunidade de adquirir os conhecimentos e competências estabelecidas pelo Estado como essenciais para a vida pessoal, social e laboral de todos os cidadãos.

Esse fator diagnóstico induz gestores e equipes a refletir sobre sua capacidade institucional no desenho e gestão de ações em cada uma dessas dimensões da escolarização dos adolescentes dos Anos Finais.



Questões norteadoras

Acesso

- A rede realiza diagnósticos sobre a necessidade de acesso escolar baseados em informações empíricas? Utiliza as informações para distribuir e expandir vagas e ampliar a jornada escolar?
- A rede promove ações concretas para ofertar vagas, ampliar a jornada e beneficiar grupos sociais mais vulneráveis por nível socioeconômico, raça/cor, gênero e deficiência?
- A rede interage com outras secretarias e instituições para considerar, na expansão da rede escolar, a dinâmica populacional do município, a criação de conjuntos habitacionais, as áreas de ocupação desordenadas e o fluxo migratório?

Permanência

- A rede reúne os registros de frequência escolar dos alunos de todas as escolas e os consolida para acompanhamento sistemático?
- A rede rotineiramente disponibiliza informações sobre a frequência dos estudantes aos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação e os analisa com as escolas?
- Os docentes participam do esforço de monitorar a frequência das turmas?
- As equipes da rede recebem orientações sobre como identificar e atuar nos casos de infrequência escolar, entrando em contato com os responsáveis pelos alunos?
- A rede tem programas focados na melhoria da frequência escolar que priorizam grupos vulneráveis por nível socioeconômico, raça/cor, gênero e deficiência?
- A rede tem iniciativas de busca ativa para os adolescentes que estão fora da escola?
- Nas instituições de ensino da rede há pessoas encarregadas de acompanhar a frequência dos alunos seguindo protocolos da rede?

Trajetória

- A rede realiza diagnósticos sobre rendimento, fluxo e taxa de distorção idade-série e discute esses itens com órgãos como os Conselhos Estadual e Municipal de Educação e o Conselho da Criança e do Adolescente?
- A rede possui rotinas de monitoramento dos indicadores de rendimento de ensino (aprovação, reprovação e abandono), de fluxo escolar (repetência, promoção e evasão) e da taxa de distorção idade-série da rede?
- A rede implementa ações concretas de redução de reprovação, abandono, evasão e distorção idade-série, planejadas com base em dados do monitoramento ou diagnósticos?
- As informações obtidas nas atividades de diagnóstico e no monitoramento das ações sobre a trajetória escolar (relatórios de diagnóstico, resultados dos indicadores de monitoramento, ações de busca ativa etc.) da rede são divulgadas de forma efetiva para as escolas e a comunidade?
- A rede monitora a Taxa de Escolarização Líquida (TEL), que sintetiza a situação da oferta e da trajetória da população que a etapa deveria atender?
- A rede monitora o aumento da migração dos estudantes das turmas regulares para as classes de Educação de Jovens e Adultos (EJA)?

Aprendizado de todos(as)

- A rede realiza diagnósticos dos indicadores de desempenho com base nos dados do Saeb (ou de outros sistemas de avaliação) por etapas, segmentos e modalidades da Educação Básica e divulga os resultados para as unidades escolares? Esses dados identificam as necessidades específicas de cada escola e são usados na gestão?
- Existe uma equipe que utiliza os resultados das avaliações externas nas ações de acompanhamento pedagógico das escolas?
- A rede divulga os resultados de avaliações externas com linguagem acessível?
- A rede monitora periodicamente essas informações e identifica as necessidades, com atenção às escolas com grande concentração de estudantes com baixos níveis de proficiência, elevados níveis de reprovação e grupos vulneráveis por nível socioeconômico, raça/cor, gênero e deficiência de todas as modalidades?

- A rede utiliza diagnósticos e monitoramento para planejar e implementar ações como a formação continuada para apoiar gestores e professores no planejamento de intervenções pedagógicas conforme a necessidade das escolas?
- A rede monitora a implementação das intervenções pedagógicas para a melhoria dos indicadores de aprendizado?

Enfrentamento das desigualdades

- Além de colocar o tema de desigualdade educacional na agenda do debate no território, a rede coleta informações estruturadas em cada escola sobre a presença de estudantes dos grupos vulneráveis (em relação ao nível socioeconômico, cor/raça, gênero e, se for caso, de indígenas, quilombolas, pessoas da zona rural, pessoas com deficiência e outros grupos, como ciganos, estrangeiros e refugiados)?
- A rede realiza diagnósticos das desigualdades analisando os indicadores de atendimento, rendimento, fluxo e aprendizado dos alunos, segundo grupos vulneráveis (por nível socioeconômico, raça/cor, gênero e, se for caso, de indígenas, quilombolas, pessoas da zona rural e pessoas com deficiência)?
- A rede define ações de redução das desigualdades educacionais para esses distintos grupos e desenvolve iniciativas para a implementação das Leis 10.639 e 11.645, referentes à incorporação do ensino de história e cultura africana, afro-brasileira e indígena no currículo? Neste sentido, realiza ações de formação, revisões curriculares e de recursos didáticos, apoio em inovações de práticas pedagógicas e projetos institucionais?
- Na execução dessas atividades, a rede discute com as escolas o enfrentamento das desigualdades e estabelece metas para sua redução?
- A rede monitora as atividades implementadas, orienta e acompanha as unidades educacionais com problemas mais evidentes em relação à equidade?

As respostas podem ser levantadas com base em informações das próprias redes e secretarias como Saúde, Habitação e Assistência Social.

IV. FINANCIAMENTO DAS MATRÍCULAS NO TERRITÓRIO

O impacto financeiro é um fator primordial para a tomada de decisão sobre a alocação da oferta de matrículas. Para ser bem dimensionado, Secretários(as) Estaduais e Municipais e suas equipes precisam coletar informações, organizar dados e fazer cálculos, a fim de entender as receitas e os custos de novas matrículas. Isso inclui simular as despesas, comparar as receitas recebidas (inicial e após reordenamento) e calcular o impacto das despesas com pessoal (inicial e pós-reordenamento), infraestrutura, transporte e alimentação escolar, entre outros.

A principal maneira de proceder é coletar dados públicos informados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e pela Secretaria do Tesouro Nacional. Também é possível fazer estudos complementares e detalhados com informações que a gestão do próprio estado ou município dispõe, inclusive considerando o desenho do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) educacional do seu respectivo estado.



Questões norteadoras

- Qual o Valor por Aluno (corresponde ao total geral de despesas educacionais da rede dividido pelo número de estudantes matriculados) da rede?
- Qual o Custo por Aluno (compreende ao total de despesas educacionais da rede destinadas à manutenção do ensino, o que exclui investimentos, dividido pelo total de estudantes matriculados), da rede?

As informações podem ser levantadas no Censo Escolar (Inep), no site do FNDE, no site do o MEC e em relatórios de informações financeiras da própria Secretaria/Governo.

Atenção! Aprimoramento do financiamento: o novo fator de ponderação do Fundeb como mecanismo de redistribuição equitativa

Nos últimos anos, tem se fortalecido no Brasil a prática de considerar resultados educacionais para reconhecimento de iniciativas e para distribuição de recursos no financiamento da Educação Básica. Esses resultados não se pautam apenas no desempenho médio nas provas, pois a garantia do direito à educação exige que sejam considerados também aspectos relacionados ao atendimento.

O Ensino Fundamental tem grande relevância nos resultados considerados, por representar 65% das matrículas municipais e 43% das matrículas estaduais da rede pública¹³, e impacta nos repasses de recursos relacionados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Duas estratégias de financiamento que se baseiam em indicadores educacionais são: a complementação do Fundeb, denominada Valor Anual por Aluno Resultado (VAAR), e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS Educacional).

Leia mais sobre o que é o VAAR e suas condicionalidades e sobre o ICMS Educacional no [apêndice "Aprimoramento do financiamento: o novo fator de ponderação do Fundeb como mecanismo de redistribuição equitativa"](#) ao final deste documento.

V. COLABORAÇÃO E CONJUNTURA NO TERRITÓRIO

A. Colaboração entre entes no território

O regime de colaboração entre estado e municípios cumpre um papel de coordenação federativa capaz de potencializar a gestão da educação e promover a redistribuição de recursos, assim como favorecer as negociações institucionais. Um regime de colaboração forte amplia as chances de sucesso para gerar melhores resultados educacionais com equidade para os Anos Finais.



Questões norteadoras

As políticas de educação das redes municipais e estaduais sobre os Anos Finais do Ensino Fundamental:

- São independentes uma da outra? Ou relacionadas?
- Possuem uma parcela de ações conjuntas?
- Seguem programas conjuntos?
- Obedecem a uma coordenação estadual em suas políticas educacionais?

¹³ Fonte: Censo Escolar 2023. Inep. Total de matrículas na Educação Básica da rede estadual: 14.180.891. Total de matrículas no Ensino Fundamental da rede estadual: 6.221.872. Total de matrículas na Educação Básica da rede municipal: 23.319.818. Total de matrículas no Ensino Fundamental da rede municipal: 15.172.004.

- Contam com um sistema único de oferta de vagas? Por exemplo, crianças são alocadas à escola mais próxima (estadual ou municipal) sem competição por estudantes, evitando duplicidade de esforços na oferta de vagas e serviços educacionais (com responsabilidades claramente estabelecidas).
- Integram o transporte escolar dos alunos das redes municipal e estadual no município?
- Promovem otimização de recursos técnicos e financeiros, com cessão de espaços, pessoal etc., sem prejuízo para qualquer uma das partes?
- Apoiam ações relacionadas à infraestrutura, suprimentos e outras atividades-meio (como construção e manutenção de prédios escolares, transporte de alunos, compras de alimentos e produção de merenda escolar, material escolar, uniformes, equipamentos etc.)?
- Promovem colaboração entre município e estado também no nível do Conselho Estadual de Educação e dos Conselhos Municipais de Educação?

As informações podem ser levantadas em autodiagnósticos das redes.

B. Conjuntura no território

Para tomar uma decisão sobre o ordenamento das matrículas, os(as) Secretários(as) de Educação e suas equipes precisam avaliar a conjuntura e os interesses dos outros entes federativos no processo. Vale lembrar que a questão da alocação não é apenas técnica: também depende de viabilidade política. Nesse sentido, a consulta a outros entes e à comunidade escolar, por meio dos conselhos, organizações sindicais e outros espaços de participação social, permite identificar problemas que afetam os interesses de cada instituição ou grupo e aumenta a adesão de todos os afetados pelas mudanças.

É preciso reconhecer o papel dos Conselhos de Educação nas discussões sobre a oferta de matrículas, pois eles têm funções normativas, deliberativas, fiscalizadoras e consultivas, sendo fundamentais no processo de elaboração dos Planos Municipais e Estaduais de Educação e do Plano Plurianual (PPA) de seus territórios. Cabe a eles monitorar a execução de políticas educacionais, assessorar o poder público nessa área, autorizar o funcionamento de escolas e deliberar sobre o currículo das redes.

É importante ressaltar que nem todos os municípios brasileiros possuem Conselhos Municipais de Educação, e que nesse casos, a vinculação se dá através do Conselho Estadual de Educação, do Estado onde se localizam.



Questões norteadoras

- Existe alinhamento de interesses entre estado e município em relação à alocação de matrículas dos Anos Finais? Há interesse em um processo de realocação?
- Quais riscos são identificados pelo estado/município consultado sobre a realocação de matrículas?
- Qual a posição da comunidade escolar e dos Conselhos Municipais/Conselho Estadual sobre a alocação de matrículas nas redes? Que fatores identificam que precisam ser considerados em processos de realocação de matrículas?
- Há diretrizes e protocolos de comunicação com as famílias de estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental?
- A Câmara de Vereadores/Assembleia Legislativa/Ministério Público está envolvida/envolvido nos debates? Há condições políticas para debater isso no Poder Legislativo e Ministério Público?
- Os sindicatos e organizações da educação no município e no estado participam de discussões sobre realocação de matrículas nos Anos Finais do Ensino Fundamental?
- Qual a posição do Conselho Estadual de Educação e dos Conselhos Municipais de Educação sobre o cenário de alocação de matrículas das redes? Que fatores eles identificam que precisam ser considerados nos processos de realocação de matrículas?
- Quais os possíveis caminhos normativos para mitigar riscos de natureza jurídica na realocação de matrículas entre redes?

As respostas podem ser levantadas com base em consultas aos entes federativos, aos Conselhos de Educação, às organizações sindicais e em consultas públicas.

Análise final e balanço crítico para tomada de decisão

Finalizado o diagnóstico das redes municipais e estaduais, é recomendável organizar o material coletado para que as análises possam explicitar as necessidades e os possíveis caminhos para melhorar os resultados educacionais das redes com equidade. Mesmo que a gestão estadual e a municipal não optem pela realocação de matrículas, o levantamento é útil para compreender as variáveis que afetam a educação local.

Alimentado pelos dados levantados, o debate sobre a realocação de matrículas entre Secretários(as) municipais e estaduais, bem como suas equipes, precisa ser orientado para a pactuação de um propósito comum: ofertar de forma colaborativa o melhor padrão educacional possível para os estudantes das duas redes. Qualquer decisão tomada, seja municipalizar, estadualizar ou manter o padrão de alocação das matrículas dos Anos Finais, precisa servir ao alcance desse propósito.

Nesse sentido, o olhar conjunto entre gestores municipais e estaduais vai determinar se a realocação é necessária. A opção que pode ser adequada para um território e uma determinada realidade pode não funcionar para outros. Por isso, a decisão precisa ser baseada no diagnóstico, se apoiar em dados e contar com a opinião da comunidade escolar e dos públicos envolvidos. Nesse processo decisório, o apoio institucional e o regime de colaboração podem ser fortalecidos.



Em resumo

- O trabalho articulado entre redes estaduais e municipais é uma estratégia indispensável para que a educação pública garanta equidade no acesso, na permanência, na trajetória regular e no aprendizado com qualidade dos estudantes.
- A maneira de alocar e distribuir as matrículas nas redes depende das condições específicas de cada território. Por isso, é importante que essa tomada de decisão seja feita com base em um diagnóstico sólido, baseado em dados.
- Há cinco fatores estratégicos a serem considerados na elaboração de um diagnóstico desta natureza. São eles: 1) Aspectos socioeconômicos e demográficos do território; 2) Ordenamento da oferta no território; 3) Condições de oferta e resultados no território; 4) Financiamento da oferta no território; 5) Colaboração e conjuntura no território. Percorrê-los, a partir de questões norteadoras associadas, e elaborar uma análise final e balanço crítico se mostra muito importante para a tomada de decisões sobre a oferta dos Anos Finais do Ensino Fundamental no território.
- O debate sobre a realocação de matrículas entre Secretários(as) municipais e estaduais e suas equipes precisa ser orientado para a pactuação de um propósito comum: ofertar de forma colaborativa o melhor padrão educacional possível para os estudantes das duas redes.
- Para recomendações sobre a matrícula a qualquer tempo ou em fluxo contínuo na rede de ensino, a fim de garantir o direito de todos os estudantes, recomendamos o Guia do UNICEF sobre o tema <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/matricula-a-qualquer-tempo>.

4



Alocação de matrículas: como fazer?

Este capítulo apresenta um roteiro para apoiar a condução de processos de realocação de matrículas entre as redes estaduais e municipais nos Anos Finais do Ensino Fundamental.

Mudanças dizem respeito a delicadas questões pedagógicas, políticas e financeiras, que exigem sensibilidade e atenção por parte dos(as) Secretários(as) de Educação e suas equipes.

4.1 Roteiro para a condução de processos de realocação de matrículas entre as redes estaduais e municipais

Quais são as recomendações para a condução de processos de realocação de matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental entre as redes estaduais e municipais?

Esta seção apresenta uma sugestão de roteiro para apoiar os(as) Secretários(as) de Educação e suas equipes no exercício de:

- Analisar a viabilidade da realocação até o nível das escolas e suas múltiplas decisões, com vistas a ganhos de eficiência, qualidade e equidade;
- Realizar a transferência de matrículas de uma rede para outra de maneira cuidadosa e com foco na aprendizagem.

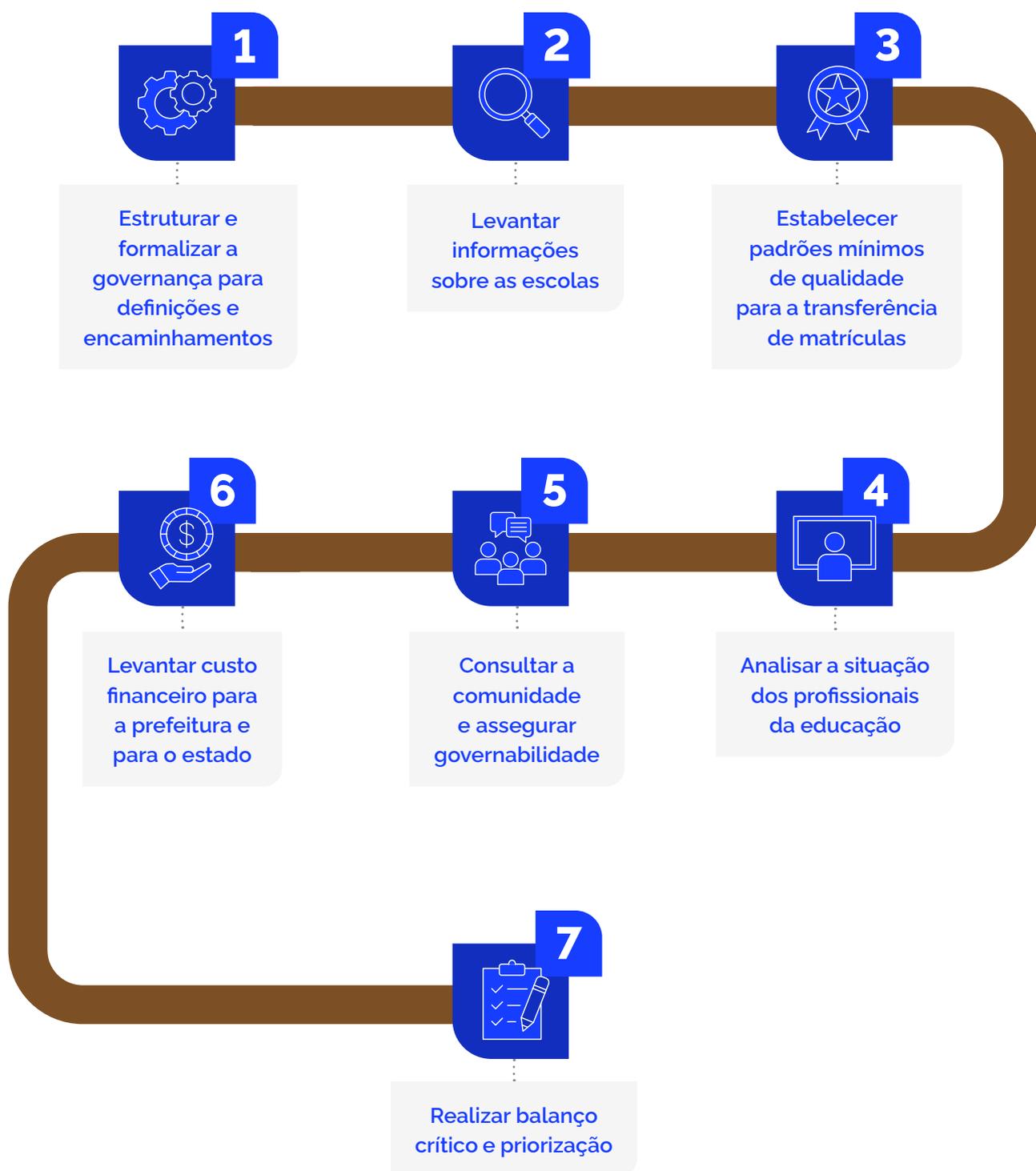
Antes de conduzir processos de realocação de matrículas, é importante que os gestores públicos tenham os objetivos da centralização ou da descentralização bem definidos e pactuados entre si, tendo como base um diagnóstico sobre como aprimorar a gestão da oferta de matrículas dos Anos Finais para ganhos de eficiência, qualidade e equidade. Assim, é possível evitar o risco de implementar uma mudança que pode onerar a gestão pública do ponto de vista administrativo, dificultar a relação da gestão com a comunidade escolar ou não contribuir para alcançar resultados educacionais com equidade.

Implementar a realocação de matrículas envolve reorganizar unidades escolares, muitas vezes já consolidadas em seus territórios há anos ou décadas, o que afeta o clima escolar, as relações da escola com as famílias e questões de pertencimento de estudantes e equipes. Mesmo em escolas novas, a mudança envolve redistribuição de profissionais da educação, alterações de horários de atendimento e o deslocamento de adolescentes em transporte escolar para regiões por vezes mais distantes de suas residências. Ou seja, a mudança diz respeito a questões pedagógicas, políticas e financeiras presentes no planejamento e implementação. Todas essas questões são delicadas e exigem sensibilidade e atenção por parte dos gestores das secretarias das redes envolvidas¹⁴.

¹⁴ Almeida Júnior, 2023.

O roteiro recomendado para orientar este processo compreende a seguinte jornada:

Item 1 - Diretrizes para condução de processos de realocação de matrículas entre as redes estaduais e municipais



I. ESTRUTURAR E FORMALIZAR A GOVERNANÇA PARA DEFINIÇÕES E ENCAMINHAMENTOS

O primeiro passo é estabelecer por normativa uma estrutura de governança enxuta e com participação da alta gestão da(s) Secretaria(s) para conduzir o processo. Uma comissão deve ficar responsável por debater e aprovar as linhas gerais da realocação entre as redes, incluindo os objetivos a serem alcançados e os padrões mínimos de qualidade a serem mantidos na transferência das matrículas, e criar uma metodologia de trabalho conjunta. Em cada rede de ensino, é válido criar um grupo de trabalho (GT) formal, com cronograma claro de entregas pré-estabelecido, para coordenar os levantamentos de dados sobre as escolas e interagir com as demais instâncias de governança.

A estrutura de governança responsável por conduzir o processo de realocação precisa estar em contato, consultar e apresentar o plano de trabalho para transferência de matrículas para os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação dos territórios envolvidos. Por serem instâncias normativas, de fiscalização e acompanhamento das políticas educacionais, os Conselhos asseguram o debate público, a participação e o acompanhamento social ao longo do processo. O envolvimento deles desde o início fortalece sua contribuição em etapas posteriores, como a pactuação de padrões para a realocação, inclusive de aspectos pedagógicos, como o referencial curricular.

II. LEVANTAR INFORMAÇÕES SOBRE AS ESCOLAS

Ter informações detalhadas sobre as unidades escolares é fundamental para se aprofundar sobre a realidade das redes e para definir padrões mínimos de qualidade para a transferência de matrículas. Sem conhecer profundamente as escolas, o grupo constituído para organizar o processo não tem parâmetros realistas para definir quais padrões de qualidade deverão ser mantidos ou promovidos. Com o levantamento de informações, o grupo será capaz de qualificar a tomada de decisão sobre situações favoráveis e desfavoráveis ao reordenamento. Além disso, saberá quais apoios precisarão ser instituídos pela secretaria para que as redes possam atender aos padrões mínimos elaborados pelo grupo.

Os resultados devem ser organizados em relatórios das redes de ensino, com informações padronizadas, para que, nas etapas posteriores, possam ser comparados e pactuados os padrões mínimos de qualidade da oferta para a realização da transferência de matrículas.

Como organizar a coleta de informações sobre condições de infraestrutura das escolas?

Alternativas possíveis:

Caminho ótimo	Caminho intermediário	Caminho básico
<p>Visitar as escolas, <i>in loco</i>. Considere a possibilidade de contar com profissionais das redes municipais de ensino e a participação de supervisores ou outros profissionais da rede estadual que estejam alocados no território, em órgãos regionais.</p> <ul style="list-style-type: none">■ ponto positivo: qualidade da informação e análise mais acurada da situação de cada local.■ pontos de atenção: necessidade de tempo e preparo técnico de uma equipe para visita de campo.	<p>Trabalhar com dados secundários e complementar com dados informados pelas escolas. Na impossibilidade de contar com um agente no território, é possível fazer uma consulta remota aos gestores.</p> <ul style="list-style-type: none">■ ponto positivo: economia de tempo com visitas em campo.■ pontos de atenção: respostas podem chegar com atraso e/ou lacunas de informação.	<p>Trabalhar apenas com dados secundários, seja das bases disponibilizadas pelo Inep, seja por meio das bases das próprias secretarias estadual e municipais participantes do processo.</p> <ul style="list-style-type: none">■ ponto positivo: rapidez para montar o banco de dados.■ pontos de atenção: lacunas de informações e análise superficial da situação de cada escola.

III. ESTABELECEER PADRÕES MÍNIMOS DE QUALIDADE PARA A TRANSFERÊNCIA DE MATRÍCULAS

Pactuar padrões mínimos de qualidade que precisam ser atendidos para efetivar a transferência de matrículas de uma escola para outra é indispensável para mapear os desafios técnicos e financeiros do processo e garantir a melhor situação de realocação para os alunos.

Este processo envolve definir o que precisa ser considerado na análise de compatibilização das escolas que farão a transferência (escola de origem) e o recebimento (escola de destino) das matrículas, como:

- A **proximidade entre escolas**, definindo uma distância máxima para ser percorrida pelos alunos a pé ou com transporte escolar, para evitar grandes deslocamentos.
- A **infraestrutura mínima** que precisa estar presente em uma escola que oferta a etapa dos Anos Finais segundo parâmetros estabelecidos em normas vigentes no território (sala de professores, biblioteca, quadra poliesportiva, laboratórios, sala de multimídia, refeitório etc.), com suas dimensões, recomendações técnicas necessárias quanto ao conforto e segurança e os equipamentos correspondentes.

- Os **aspectos pedagógicos**, sobre a compatibilidade do referencial curricular trabalhado entre as escolas, a existência de atendimento a modalidades de ensino, a qualidade do ensino ofertado pela escola de destino etc.
- A **organização da oferta**, como a eventual necessidade de ampliar/adequar as jornadas e turno, o limite de estudantes por sala, a existência de profissionais de apoio e de vagas ociosas nas atuais turmas, a necessidade/disponibilidade de ampliação de salas e a existência de espaços para constituir novas turmas, se necessário.

Analisando os padrões mínimos de oferta pactuados com as condições encontradas nos levantamentos de informações sobre as escolas de cada rede, será possível nortear o trabalho de reordenamento, ampliar o impacto nos resultados educacionais com equidade e também verificar o grau de dificuldade do processo.

A. Distância entre as escolas

Utilizar o georreferenciamento de escolas das redes, localizando-as com precisão, em bairros e microrregiões no mapa, facilita o planejamento territorial para a realocação e distribuição de vagas nas unidades e melhoria dos serviços educacionais, pois otimiza o transporte escolar, por exemplo. É necessário definir (ou seguir, quando houver, a recomendação do Conselho de Educação) a distância máxima que um estudante pode percorrer a pé para chegar a uma escola, dependendo de sua faixa etária. O IBGE disponibiliza o georreferenciamento de escolas e domicílios dos municípios brasileiros a partir dos dados do Censo 2022 e o Inep oferece o aplicativo "Censo Localiza".

B. Condições de infraestrutura das escolas e uso dos imóveis

É recomendável realizar uma análise da situação das escolas em termos de infraestrutura, reunindo informações sobre as condições físicas dos prédios, mobiliário, equipamentos e recursos didáticos. Em cada escola, é necessário também conferir a real ocupação das salas de aula e a existência de salas ociosas; atualizar as informações sobre recursos humanos; avaliar necessidades de reforma, adequação e ampliação (situação do prédio, dos ambientes, acessibilidade, esgotamento sanitário, abastecimento de água e energia elétrica etc.); e as condições de uso de espaços educativos e equipamentos didáticos (bibliotecas, laboratórios, salas multimídia, quadras etc.).

Neste levantamento ainda devem ser consideradas as possibilidades de cessão de imóveis de uma rede para outra, a depender dos espaços necessários.

C. Compatibilidade curricular e das modalidades de ensino

É importante verificar a compatibilidade curricular no momento da transferência de alunos da rede estadual para a rede municipal, ou vice-versa. As redes de ensino e escolas de origem podem ter desenhos curriculares diferentes das redes e escolas de destino. É necessário fazer uma adequação curricular e/ou um trabalho de acolhimento e adaptação dos novos alunos.

Nesse ponto, é fundamental uma atenção especial à preservação das modalidades da educação em que os alunos estão inseridos (educação básica do campo, educação escolar indígena, educação escolar quilombola, educação bilíngue de surdos, educação especial e Educação para Jovens e Adultos - EJA). Deve ser evitada a nucleação de estudantes em escolas que não realizam a modalidade de origem, pois isso priva os adolescentes do direito à educação diferenciada.

D. Compatibilidade de jornadas escolares

É essencial ter cuidado ao avaliar a compatibilidade da jornada escolar diária entre a escola de origem e de destino do aluno. Pode haver incompatibilidade se o processo envolver realocação entre escolas regulares e as que utilizam a pedagogia de alternância, por exemplo, modelo no qual os estudantes ficam um período na escola e outro desenvolvendo projetos em suas casas. Também é cada vez maior o número de escolas com jornada ampliada e oferta de tempo integral. A solução precisa privilegiar os ganhos para os alunos. Neste sentido, o mais recomendável em termos pedagógicos pode ser ampliar a jornada diária para todos, o que impacta nos custos previstos na realocação de matrículas entre as Secretarias de Educação.

E. Condições de enturmação

É necessário observar o limite máximo de alunos por turma conforme as orientações do Conselho Municipal de Educação ou do Conselho Estadual de Educação. Não havendo vagas no limite estipulado, é possível ocupar salas ociosas, mas será necessário contratar professores. Se não houver salas ociosas, será preciso ampliar a escola. Em todos os casos, cabe avaliar se o ganho de recursos com a transferência das matrículas compensa o impacto do investimento a ser feito.

IV. ANALISAR A SITUAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Nas decisões sobre a viabilidade de um processo de realocação de matrículas entre redes, um dos aspectos que mais pesa é a condição dos profissionais da educação. A folha de pagamento dos professores corresponde, em média, a mais da metade dos custos

no orçamento da(s) secretaria(s). O órgão que transfere a matrícula precisa alocar seus profissionais docentes e não-docentes para que não fiquem ociosos na nova configuração. E a secretaria que recebe as matrículas tem de avaliar a real necessidade de novas contratações, pois o recurso repassado com a transferência de matrículas precisa cobrir o aumento da folha de pagamento. Vale levantar quantos são os professores efetivos e os temporários para estimar redução de gastos com contratações a cada ano e a possibilidade de cessão de docentes de uma rede para a outra. Neste exercício, é importante buscar a melhor equação para a melhoria das condições do trabalho docente. Considerando a realidade dos professores especialistas dos Anos Finais, é necessário que a realocação promova condições que assegurem mais tempo e vínculo em uma só rede, e, idealmente, em uma só escola.

V. CONSULTAR A COMUNIDADE E ASSEGURAR GOVERNABILIDADE

Mesmo com condições favoráveis do ponto de vista pedagógico e financeiro, pode haver aspectos que a comunidade escolar e do entorno julguem relevantes e não estejam sendo considerados. Consultar e mobilizar a comunidade escolar sobre a realocação de matrículas resulta em melhor gestão de riscos, confiança e engajamento de estudantes, famílias, comunidade e equipes escolares no processo. Nesse sentido, a importância dos espaços de participação social é reiterada, seja nos Conselhos de Educação, Conselhos de Escolas, Associação de Pais e Mestres e agremiações estudantis.

VI. LEVANTAR CUSTO FINANCEIRO PARA A PREFEITURA E PARA O ESTADO

Para garantir uma negociação justa e a sustentabilidade do processo a longo prazo, é recomendável que tanto o estado quanto o município façam estudos do custo/aluno/ano, comparando com o valor/aluno/ano. Isso permite verificar se o balanço financeiro será negativo para o território. O balanço negativo ocorre quando a transferência de recursos, como os do Fundeb e do Salário Educação, não cobre as novas despesas da rede ou se o custo da transferência dos alunos é tão alto que se torna inviável. No capítulo "Diagnóstico: Fatores para tomada de decisão sobre alocação de matrículas", as perguntas norteadoras do fator que trata do financiamento podem apoiar mais detalhadamente os gestores a analisarem e tomarem decisões sobre os custos financeiros da transferência de matrículas.

VII. REALIZAR BALANÇO CRÍTICO E PRIORIZAÇÃO

O balanço crítico consiste em uma análise conjunta de todos os pontos anteriores: a disponibilidade de recursos (financeiros, de infraestrutura e de profissionais), os aspectos pedagógicos, a análise da conjuntura e da adesão da comunidade. Com isso, é possível

ponderar os aspectos que contribuem ou dificultam a governabilidade do processo e o esforço necessário para executar a reorganização das escolas de acordo com os padrões mínimos pactuados. Dessa forma, prioriza-se, por grau de dificuldade, as frentes de trabalho necessárias e as escolas/municípios/territórios em que vai ser iniciado o processo de realocação de matrículas.



Em resumo

- O processo de realocação de matrículas deve suceder a definição de objetivos claros e pactuados de centralização ou de descentralização entre as Secretarias de Educação envolvidas, amparado por diagnóstico robusto e com foco em ganhos de eficiência, qualidade e equidade da educação no território.
- Trata-se de um processo complexo, por envolver mudanças de natureza pedagógica, política e financeira. Portanto, requer muita responsabilidade e habilidade por parte dos(as) Secretários(as) de Educação e suas equipes na condução.
- O uso do roteiro apresentado, composto por 7 (sete) etapas, pode apoiar na condução desse processo, como um guia para a jornada a ser percorrida. Ele propõe que se inicie pelo estabelecimento de governança indo até a realização de balanço crítico e priorização de frentes de trabalho e público (escolas/municípios/territórios), de forma alinhada com objetivos definidos e pactuados.

Considerações finais

As informações e os dados apresentados neste Guia demonstram que a gestão eficiente e equitativa da oferta e da distribuição de matrículas dos Anos Finais envolve a consideração de diversos fatores e a atuação conjunta dos dirigentes e suas redes de ensino.

1

É preciso que os diferentes atores envolvidos nas políticas educacionais reconheçam que os Anos Finais são uma etapa importante e que necessita ter uma identidade própria. Isso é possível, em primeiro lugar, a partir da compreensão das especificidades da fase da adolescência que impactam os processos de ensino e aprendizagem e o bem-estar dos estudantes desta etapa de ensino:

- Esta é uma fase de potencial único para a aprendizagem e o desenvolvimento integral dos estudantes, que deve ser respeitada e valorizada.
- Os estudantes que iniciam esta etapa ainda estão na passagem da infância para a adolescência, sendo necessário acolhê-los nas transformações experienciadas.
- As vivências da adolescência são plurais, afetadas pelos diferentes contextos socioeconômicos, familiares, regionais, culturais, e marcadores sociais da diferença.
- Os estudantes adolescentes estão passando por um intenso processo de amadurecimento do cérebro, que se torna mais especializado de acordo com a qualidade das experiências e interações vivenciadas. Essa é uma oportunidade para o aumento da eficiência e da prontidão para o aprendizado.
- Estudos da neurociência indicam que o córtex pré-frontal - área do cérebro responsável por funções como autoconsciência, tomada de decisão, organização, memória e autorregulação - ainda está terminando de ser formado nesta fase da vida, por isso o trabalho intencional com as habilidades de funções executivas é extremamente importante.
- A adolescência é um período de maior socialização, mas também de um aumento da autoconsciência e de aprofundamento da formação da identidade.

2

Além disso, é urgente reconhecer a diversidade das adolescências, para que a escola seja um espaço de respeito e acolhimento das identidades adolescentes em suas mais variadas dimensões: gênero, sexualidade, raça, etnia, corpos e diferentes tipos de deficiências. É essencial levar em conta que:

- Os estudantes adolescentes vivenciam novos modos de sentir e agir no mundo, definindo, buscando e conhecendo quem são e o que querem. A isso, somam-se as condições e características que os sujeitos trazem consigo, como cor da pele, etnia, deficiências, condições corpóreas, entre outras.
- Na escola e na adolescência, esses marcadores sociais da diferença se fazem presentes e podem ter diferentes significados e desdobramentos conforme o contexto de cada adolescente.
- O respeito e o acolhimento, além do estabelecimento de altas expectativas de aprendizagem para todas e todos os estudantes nas escolas de Anos Finais brasileiras, precisam ser um compromisso de gestores, dirigentes e educadores, tendo em vista a concretização dos 7 princípios de educação integral propostos pela Escola das Adolescências.

3

Conjuntamente com o entendimento sobre as adolescências, é necessário que haja esforços e planejamento para apoiar estudantes e famílias nas transições que marcam esta etapa, especialmente aquelas que envolvem a passagem dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental para os Anos Finais, e destes para o Ensino Médio. Mudanças de escola, rede de ensino e turno também demandam atenção. Tendo como foco a implementação da Política Escola das Adolescências, é importante considerar que:

- Os quatro anos desta etapa não podem ser tratados como um bloco homogêneo. São inúmeras as transformações e amadurecimentos que os adolescentes vivenciam durante o período do 6º ao 9º ano, o que torna esta etapa da Educação Básica bastante peculiar e especial.
- Ao experienciar as mudanças de etapa, os adolescentes podem sentir-se inseguros, ansiosos e preocupados. É papel da escola acolher esses sentimentos, sem minimizá-los, e ajudar os estudantes a vivenciarem as novas situações e formatos escolares. Portanto, é importante que as Secretarias de Educação e suas equipes considerem esses aspectos em seus planos de transição.

- O panorama brasileiro sobre abandono e evasão escolar destaca a urgência de promover estratégias educacionais focadas nas fases de transição entre etapas de ensino, a fim de garantir a progressão e a permanência dos adolescentes no sistema educacional, e assegurar a equidade no aprendizado e nas trajetórias escolares.
- Cabe aos dirigentes das secretarias formular e institucionalizar estratégias para situações em que os estudantes estejam transicionando de rede, garantindo a articulação e um sistema de informações entre escolas e redes.
- As ações para a transição devem começar antes da chegada dos estudantes ao novo ambiente escolar; por isso, as Secretarias de Educação precisam dar clareza ao processo, fornecendo comunicação e formação aos atores envolvidos antes, durante e após a transição.
- A colaboração entre os profissionais envolvidos no processo de transição garante continuidade e consistência na conscientização e nas práticas de acolhimento e permanência.
- É importante planejar ações e estratégias específicas para os processos de transição que considerem a diversidade de gênero, raça/etnia e classe social, além das especificidades das pessoas com diferentes tipos de deficiência;
- É necessário avaliar a eficácia da abordagem, das práticas e das estratégias utilizadas, buscando devolutivas e participação de cada grupo de interessados para garantir que todos os aspectos do processo sejam avaliados e revisados segundo todas as perspectivas.
- É necessária a implementação de ações de recomposição da aprendizagem que contribuam para que os estudantes possam superar quaisquer defasagens, assegurando o avanço de suas aprendizagens e interrompendo o ciclo de produção de novas defasagens.

4

Do ponto de vista da gestão da alocação e distribuição de matrículas dos Anos Finais entre as redes municipais e estaduais, as unidades federativas do Brasil exibem grande diversidade de modos de fazer, e as evidências não apontam um caminho único e mais eficiente. Por isso:

- A dualidade de redes na oferta dos Anos Finais abre espaço para se discutir se haveria uma escolha melhor para cada território e quais as possíveis consequências entre

estadualizar ou municipalizar o Ensino Fundamental. As bases legais, assim como a literatura existente, não apontam de forma conclusiva para um único modelo.

- Saber aonde se quer chegar e o porquê é o primeiro passo para levar adiante o esforço de municipalização ou estadualização. O debate sobre a realocação de matrículas precisa ser orientado pela pactuação de um propósito comum: ofertar de forma colaborativa o melhor padrão educacional possível para os estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental.
- É necessário encontrar soluções conjuntas para problemas que afetem as condições das escolas, a formação e o volume de trabalho docente, a gestão escolar, o transporte e a alimentação escolar, com vistas a garantir acesso, permanência, trajetória regular e aprendizado com proficiência dos estudantes adolescentes. O apoio institucional e a colaboração podem ser fortalecidos neste processo, envolvendo os entes federados e entidades da sociedade civil.
- Ainda que não esteja em questão a realocação de matrículas entre redes, é importante o trabalho articulado e colaborativo entre estados e municípios, para que a oferta educacional garanta a eficiência e a equidade.
- Para apoiar as definições e a colaboração, recomendamos o uso do instrumento diagnóstico composto por 5 fatores interdependentes, que consolida informações e permite visualizar a situação das redes e de cada uma de suas escolas (consulte o infográfico da página [62](#)).

5

É imprescindível acessar recomendações que ajudem a mitigar potenciais impactos negativos sobre o clima escolar, as relações entre a escola e as famílias, e o pertencimento de estudantes e equipes. A partir do diagnóstico realizado e da definição dos objetivos pactuados para a centralização ou descentralização, os(as) Secretários(as) de Educação e suas equipes precisam considerar:

- Orientações adequadas para assegurar que a realocação seja realizada de maneira mais planejada, articulada, acolhedora e eficaz, promovendo a estabilidade e o bem-estar dentro das comunidades escolares envolvidas.
- Um olhar para as mudanças que envolvem os âmbitos pedagógico, político e financeiro, tais como a redistribuição de docentes, mudanças de horários de

atendimento e o deslocamento de adolescentes em transporte escolar para regiões por vezes mais distantes de suas residências.

- A análise da viabilidade da realocação até o nível das escolas e suas múltiplas decisões, buscando ganhos de inclusão, eficiência, qualidade e equidade, com foco na aprendizagem.
- A execução do passo a passo das 7 diretrizes recomendadas para a condução de processos de realocação de matrículas entre as redes estaduais e municipais (ver infográfico na página [78](#)).

Referências bibliográficas

ALMEIDA JÚNIOR, Arnóbio Marques de. **Municipalização do Ensino Fundamental: desafios e cuidados para a garantia da qualidade da oferta**. Itaú Social, 2023.

ALVES, T. & de REZENDE PINTO, J. M. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. FINEDUCA - **Revista de Financiamento da Educação**, 10, 2020.

ANTONELLI-PONTI, M., FERRAZ, T. P., VIEIRA, J. C. **Adolescências e transições**: Estruturas e currículos voltados para os Anos Finais do Ensino Fundamental e transição para o Ensino Médio. Fundação Itaú & Lepas, 2024.

BARRETO, A. DE C. Paradigma Sistêmico No Desenvolvimento Humano E Familiar: a Teoria Bioecológica De Urie Bronfenbrenner. **Psicologia em Revista**, v. v.22, n. 2, p. 275–293, 2016.

BAUMAN, Z. **Amor líquido**: Sobre a fragilidade dos laços humanos. 1. ed. [s.l.] Zahar, 2003.

BLAKEMORE, S.J. UTA,F. **O cérebro que aprende**: lições para a educação. Lisboa. Gradiva Publicações. 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. **Lei N° 10. 639, de 9 de Janeiro de 2003**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm>. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11. 645, de 10 de março de 2008**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena". Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm>.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica**. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13448-diretrizes-curriculares-nacionais-2013-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana**. Brasília: Ministério da Educação, 2004. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/temas_interdisciplinares/diretrizes_curriculares_nacionais_para_a_educacao_das_relacoes_etnico_raciais_e_para_o_ensino_de_historia_e_cultura_afro_brasileira_e_africana.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: Ministério da Educação, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79601-anexo-texto-bncc-reexportado-pdf-2&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar**. Brasília: Ministério da Educação, 2021. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/fevereiro-2021-pdf/170531-texto-referencia-matriz-nacional-comum-de-competencias-do-diretor-escolar/file>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

CARVALHO NETO, M. B.; MAYER, P. C. M. Skinner e a assimetria entre reforçamento e punição. **Acta Comportamental**, v. 19, n. 4, p. 21–32, 2011. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/actac/v19n4/a05.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

CASTRO, Jorge Abrahão; DUARTE, Bruno de Carvalho (2008). **Descentralização da Educação Pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas**, IPEA - Texto para discussão nº 1351. Disponível em <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1530>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

CENEVIVA, R. O nível de governo importa para a qualidade da política pública? A municipalização da educação fundamental no Brasil. In: **Seminário discente pós-graduação em Ciência Política da USP**, São Paulo, 2012.

CHANNA, A., & FAGUET, J. P. Decentralization of health and education in developing countries: a quality-adjusted review of the empirical literature. **The World Bank Research Observer**, 2016.

CORRÁ, D. **Violência: jovens negros morrem mais do que não negros, indica relatório**. 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/violencia-jovens-negros-morrem-mais-do-que-nao-negros-indica-relatorio/#:~:text=Em%202019%2C%20a%20taxa%20de,%2C1%2F100%20mil%20habitantes>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

CORREA MACANA, E., SOARES, J. F., **Referencial da Qualidade da Gestão da Educação na Rede Municipal**, Fundação Itaú para Educação e Cultura, 2022, Disponível em: <<https://melhoriadaeducacao.org.br/assets/documents/referencial.pdf?2>>. Acesso em: 08 jun. 2024.

COSTA, R. L. S. Neuroscience and Learning. **Revista Brasileira de Educação**, v. 28, p. 1–22, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782023280010>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/ZPmWbM6n7JN5vbfj8hfbyfK/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 08 jun. 2024.

CRUZ, R. E. da, & SONOBE, A. K. A oferta do Ensino Fundamental no contexto do Fundeb. FINEDUCA - **Revista de Financiamento da Educação**, 10, 2020.

CURI, Andréa Zaitune; Souza, André Portela. **A Relação Entre a Municipalização do Ensino Fundamental e o Desempenho Escolar no Brasil**. Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia, 2015.

DANTAS, L. M. V., PENIN, S. T. **Sexto ano, transições e participação: diagnóstico e intervenção no Colégio Municipal Presidente Castelo Branco**. Pojuca: Fundação Carlos Chagas, Itaú Social, 2022. Disponível em: <<https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2022/04/pesquisa-ita-u-social-anos-finais-162.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2024.

DAVIS, C. L. F. et al. **Anos Finais do Ensino Fundamental**: Aproximando-se da configuração atual. In: CONGRESSO DE EDUCAÇÃO BÁSICA: QUALIDADE NA APRENDIZAGEM, 2013, Florianópolis. Tipo de obra (anais...etc). Santa Catarina: COEB, 2013. v. X, p. 1–17, 2013. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.35.56.fdf59cb7bd5476a752ed3207621847219.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2024.

DAWSON, P. GUARE, R. **Executive Skills in Children and adolescents**. A practical guide to assessment and intervention. Third edition. New York. Guilford Press. 2018.

DILLINGER, W. Fay, M. **Descentralización de la gestión pública**. Finanzas & Desarrollo. Banco Mundial, 1999.

DOW-EDWARDS, D. et al. Experience during adolescence shapes brain development: From synapses and networks to normal and pathological behavior. **Neurotoxicology and Teratology**, v. 76, p. 106834, 1 nov. 2019.

EQUIDADE NA EDUCAÇÃO. Sobral: Centro Lemann, v. 1, n. 1, 2022. Disponível em: <https://admin.centrolemann.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Revista-Equidade_digital.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2024.

FELDMAN, R. S. **Introdução à Psicologia**. 10. ed. [s.l.: s.n.].

FORTES, G; SILVA, L. S.; VASCONCELOS, A. N.; VELOSO, T. (2023). Promoção da Diversidade, Inclusão e Equidade na Educação Brasileira: Políticas, Problemas e Recomendações. Núcleo de Excelência em Tecnologia Social e Ministério da Educação. Disponível em: <<https://equidadeeducacional.nees.ufal.br/2023/12/19/promocao-da-diversidade-inclusao-e-equidade-na-educacao-brasileira>>. Acesso em: 08 jun. 2024.

- FRANCO, M. A. DO R. S. **Pedagogia como ciência da educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- FULLAN, M. **Liderança Educacional: Visão, Ação e Conquista**. [s.l.] Editora Jossey-Bass, 1992a.
- FULLAN, M. **The new meaning of educational change** ("A Mudança Significativa na Educação"). [s.l.] Editora Teachers College Press, 1992b.
- FULLAN, M. **Liderando Mudanças nas Escolas**. [s.l.] Artmed, 2001. FULLAN, M. **A Escola que Queremos**. [s.l.] Editora Penso, 2014.
- GALIANI, S., GERTLER, P., & SCHARGRODSKY, E. School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. **Journal of public economics**, 2008.
- GILBERT, Guy; PICARD, Pierre. Incentives and optimal size of local jurisdictions. **European Economic Review**, Volume 40, Issue 1, 1996.
- Gomes, S. C. Tese: **Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)**, 2008.
- HANSON, E. M. Strategies of educational decentralization: Key questions and core issues. **Journal of educational administration**, 1998.
- HERCULANO-HOUZEL, Suzana. **O cérebro adolescente: A neurociência da transformação da criança em adulto**. Amazon.com.br: Loja Kindle, 2015.
- HURLEY, Jeremiah; BIRCH, Stephen; EYLES, John. Geographically-decentralized planning and management in health care: Some informational issues and their implications for efficiency. **Social Science & Medicine**, Volume 41, Issue 1. 1995.
- INSTITUTO REÚNA. **Referencial pedagógico de educação integral para os Anos Finais do Ensino Fundamental**. São Paulo, 2024. Disponível em: <<https://www.institutoreuna.org.br/conteudo/referencial-pedagogico-de-educacao-integral-para-os-anos-finais-do-ensino-fundamental>>. Aceso em: 08 jun. 2024.
- INSTITUTO REÚNA. **Referencial pedagógico de educação integral para os Anos Finais do Ensino Fundamental: Arquitetura Curricular e suas Matrizes**. São Paulo, 2024. Disponível em: <<https://www.institutoreuna.org.br/conteudo/referencial-pedagogico-de-educacao-integral-para-os-anos-finais-do-ensino-fundamental>>. Aceso em: 08 jun. 2024.
- JANUÁRIO, D. D. S.; BEZERRA, J. H. B. M. K. S.; RODRIGUES, L. P. X. D. C. J. S. **Desenvolvimento psicossocial de adolescentes na pandemia da covid-19: uma revisão sobre os impactos e as ações articuladas ao desenvolvimento**. [s.l.: s.n.], 2022.

KOMATSU, Bruno; SOUZA, Fernanda; MENEZES FILHO, Naércio; DA COSTA, Thiago. **Os Efeitos da Organização do 5º e 9º Ano do Ensino Fundamental nos Municípios sobre a Proficiência dos Alunos**. Junho, 2022. Disponível em <<https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Artigo-Os-efeitos-da-organizacao-do-5o-e-9o-ano-do-ensino-fundamental-nos-municipios-sobre-a-proeficiencia-dos-alunos.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2024.

LAGO-PENAS, I., LAGO-PENAS, S., & MARTINEZ-VAZQUEZ, J. **The political and economic consequences of decentralization**. Environment and Planning C: Government and Policy, 2011.

LEME, M.; PAREDES, R. e SOUZA, A. **A municipalização do ensino fundamental e seu impacto sobre a proficiência no Brasil**. In **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Campus-Elsevier, 2009.

LEPES USP. **ESQUECIDOS!** Crise nos Anos Finais do Ensino Fundamental. Youtube, 2023. (92 min.). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=xt9bsLzo9dw>>. Acesso em: 08 jun. 2024.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2004.2003.

LICIO, E. C.; PONTES, P. Papel dos governos estaduais no ensino fundamental: coordenação intergovernamental importa? In: JACCOUD, L. (Org.), **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília: 2020.

LIMA, Márcio Alexandre Barbosa, DOS SANTOS, Robson & AZEVEDO, Alexandre Ramos de. As escolas com localização diferenciada e o direito à educação: um panorama (2007-2019). **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais**, v. 3, n. 4, 2021. Disponível em: <<https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/4889>> Acesso em 09 jun 2024.

LOSCHI, M. **Taxa de homicídio de pretos ou pardos é quase três vezes maior que a de brancos**. 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25999-taxa-de-homicidio-de-pretos-ou-pardos-e-qua-se-tres-vezes-maior-que-a-de-brancos>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

LUCK, Heloísa (org.). **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MILITÃO, S. C. N. **O Fundeb e a municipalização do ensino fundamental em São Paulo: novo fundo, velhas tendências**. Educação: Teoria e Prática, 22, 2012.

MORICONI, G. M. et al. **Volume de trabalho dos professores dos anos finais do ensino fundamental: estudos de caso em redes estaduais e municipais brasileiras**. São Paulo: D3e, 2023.

NETO, J. C. A. **As conquistas e os desafios da alfabetização**. INSTITUTO NATURA. 2 mai. 2024. Disponível em: <<https://open.spotify.com/episode/4Mj48gRiXhSt0N9kKo8O87?si=Yd14V Pp0TBSOBbhAtvxAJw>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

OECD. **Multi-level Governance Studies Making Decentralisation Work A Handbook for Policy-Makers**. OECD, 2019.

ONU. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-brAgenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

PAPALIA, DIANE E; MARTORELL, G. **Desenvolvimento humano**. 14. ed. [s.l.]: AMGH, 2021.

PEREZ, Tereza (org.). **Diálogo escola-família: parceria para a aprendizagem e o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens**. São Paulo: Moderna, 2019. Disponível em: <https://rodaeducativa.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Dia%CC%81lo_go_site.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2024.

PERRENOUD, P. **Dez Novas Competências para Ensinar**. [s.l.] Editora Artmed, 1999.

PERCEPÇÕES E DESAFIOS DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO. Itaú Social e Undime. Agosto, 2023. Disponível em: <https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Percepcoes-e-Desafios-dos-Anos-Finais-do-Ensino-Fundamental-nas-redes-municipais-de-ensino_Undime-e-IS.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2024.

PINTO, J. M. D. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, 28, 2007.

RODRIGUES, T. C.; ABRAMOWICZ, A. O debate contemporâneo sobre a diversidade e a inclusão nas políticas e pesquisas em educação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 15-30, mar. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ep/a/WskqTPrZgtc8k56XHvr8XBz>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, 2016.

SIEGEL, D. J. **Cérebro adolescente: a coragem e a criatividade da mente dos 12 aos 24 anos**. São Paulo. nVersos. 2016.

SILVA, M. J.; SALES, L. C. A política de fundos e seus efeitos na municipalização do Ensino Fundamental. **Revista Educação e Políticas em Debate** – v. 10, jan./abr. 2021.

SMITH, B.C., **Decentralization: The Territorial Dimension of the State**. George Allen & Unwin, London, 1985.

STEINBERG, L. Cognitive and affective development in adolescence. **Trends in Cognitive Sciences**, fev. 2005.

TEIXEIRA, A., & WESTBROOK, R. B. **John Dewey** - Coleção educadores MEC. Fundação J ed. Recife: Massangana, 2010.

TESOURO, M. **La metacognición en la escuela: la importancia de enseñar a pensar**. Educar Universitat Autònoma de Barcelona. España. v. 35. 2005.

TORRES, Haroldo et. al. Educação das periferias de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais?. In: RIBEIRO, L. C. Q; KAZTMAN, R. (org.). **A Cidade contra a Escola?**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008. cap. 2. p. 59 - 90.

UNESCO. WEINSTEIN, J.; SIMIELLI, L. Liderança escolar: diretores como fatores-chave para a transformação da educação no Brasil. Brasília: UNESCO, 2022. 175 p. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383601>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

UNICEF. **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil**: Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação, 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2024.

UNICEF. **Enfrentamento da cultura do fracasso escolar**: Reprovação, abandono e distorção idade-série, 2021 Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/media/12566/file/enfrentamento-da-cultura-do-fracasso-escolar.pdf>> Acesso em: 03 mai. 2024.

YANG, Q. et al. **Correction to: The Mutual Relationship Between Self-Compassion, Perceived Social Support, and Adolescent NSSI: A Three-Wave Longitudinal Study** (Mindfulness, (2023), 14, 8, (1940-1950),10.1007/s12671-023-02169-6). Mindfulness, v. 14, n. 9, p. 2291, 2023.

ZHOU, X. et al. Family intimacy and adolescent peer relationships: investigating the mediating role of psychological capital and the moderating role of self-identity. **Frontiers in Psychology**, [s.l.], v. 14, n. , p. 1- 14, 29 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.frontiersin.org/journals/psychology/articles/10.3389/fpsyg.2023.1165830/full>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

Apêndices: Estratégias que promovem uma boa transição entre etapas

Algumas ações preparam a aluna e o aluno para que conheçam a jornada que irão trilhar e, com isso, adquiram segurança para enfrentá-la, como:

- **Rodas de conversa sobre a etapa seguinte** – Fazer do processo de transição um tema frequente nas discussões com as estudantes e os estudantes, especialmente durante os últimos anos de cada etapa (5º e 9º anos).
- **Conexões entre estudantes das escolas de origem e de destino** – Criar um espaço virtual ou físico que facilite a interação entre turmas das escolas envolvidas na transição, permitindo o compartilhamento de experiências, projetos e aprendizagens; realizar atividades de interação mediadas pelas equipes escolares, como trocas de cartas, vídeos ou apresentações entre estudantes novos e veteranos, proporcionando um ambiente para tirar dúvidas, dar dicas e compartilhar vivências; estabelecer projetos colaborativos sobre temas curriculares ou questões sociais relevantes, ou um programa de mentoria, no qual estudantes do 6º ano e da 1ª série do Ensino Médio atuem como mentoras e mentores para colegas do 5º e 9º ano, respectivamente. Essas iniciativas, mesmo provenientes de escolas diferentes, incentivam o fortalecimento de laços, promovem um ambiente de apoio mútuo e criam vínculos.

PARA O ACOLHIMENTO

Ações de acolhimento promovem um ambiente inclusivo, seguro e acolhedor para todas e todos, principalmente para quem está em transição. Elas buscam fortalecer os vínculos, não somente entre estudantes, mas também entre docentes, famílias e comunidade, demonstram respeito à diversidade e atendem às necessidades individuais. Algumas sugestões:

- **Visita guiada** – Organizar atividades em que estudantes veteranas e veteranos apresentam a estrutura física da escola e os profissionais que fazem parte da comunidade escolar e atuam na gestão, na docência, na cantina, na secretaria, na manutenção do prédio e no transporte escolar, entre outros; propor que alunas e alunos que estão há mais tempo na escola atuem na monitoria das ingressantes e dos ingressantes, fazendo o acompanhamento delas e deles na hora do lanche, nos intervalos e na ida até o transporte escolar (essa é uma boa proposta

para envolver quem repetiu de ano, com a valorização do conhecimento que têm da escola – e contribuindo para cultivar também o sentimento de pertencimento delas e deles).

- **Apresentação da escola** – Organizar oficinas em que estudantes de todos os anos preparem, para quem está chegando e para a comunidade, materiais de apresentação da escola (cartazes para áreas comuns e vídeos curtos de boas-vindas, com dicas sobre o espaço, a história da instituição, as regras e os eventos culturais e esportivos).
- **Apresentação da equipe docente** – Planejar encontros em que professoras e professores expliquem como organizam suas aulas e tragam dicas para quem está chegando ao 6º ano. Para ingressantes no Ensino Médio, vale esclarecer sobre a estrutura da 1ª série e da nova etapa, incluindo os desafios e as oportunidades dos dois anos seguintes. De forma geral, valem explicações sobre atividades extracurriculares, **projetos científicos, culturais, esportivos e as estruturas para sua realização**.
- **Oficinas misturando estudantes de vários anos** – Promover oficinas com inscrição voluntária e por afinidade, em que a coordenação pedagógica e a equipe docente trabalhem temas variados, misturando estudantes de vários anos que podem sugerir outros temas. Grupos de esporte, dança, leitura, matemática, ciências, teatro e música, entre outros que a escola tenha, são potentes para acolher e cultivar o desejo de pertencer, dentro da perspectiva de uma educação integral. O objetivo é propiciar espaço e tempo para as trocas e o endereçamento de questões que possam dificultar o relacionamento entre adolescentes de todas as turmas, incentivando a formação de vínculos com estudantes que passam pela transição.
- **Semana de acolhimento** – Organizar, na semana inicial do ano letivo, ações focadas no acolhimento, fazendo dele um rito de passagem que contribui para um sentimento de crescimento e de conquista – mesmo que venha com o “frio na barriga” diante do novo. A programação deve ser organizada e executada de forma participativa pela comunidade escolar, pois, para resultar na afiliação, é fundamental que o protagonismo esteja com as estudantes e os estudantes, as equipes gestoras, os familiares e os responsáveis. Uma sugestão é organizar as ações integrando escolas de um mesmo território, com um cardápio de atividades dentro e fora da sala de aula. O papel da gestão escolar, da orientação educacional, da coordenação pedagógica e da equipe docente é fundamental para que as atividades sejam acolhedoras.

PARA FORTALECER O SENSO DE PERTENCIMENTO

O fortalecimento do senso de pertencimento é fundamental para o desenvolvimento socioemocional das estudantes e dos estudantes, especialmente durante os períodos de transição. Sentir-se integrado à comunidade escolar aumenta a confiança e o engajamento, e contribui para um ambiente educativo inclusivo e acolhedor. Para promover esse sentimento, é essencial implementar atividades contínuas de integração, colaboração e valorização das diversidades, além de ouvir e valorizar todas as alunas e todos os alunos.

- **Diálogos e participação** – Promover debates e rodas de conversa sobre temas relevantes à transição, oferecendo espaços para reflexão e diálogo sobre a convivência e as mudanças sociais e emocionais durante essa fase; fazer escuta ativa e incentivar a participação das estudantes e dos estudantes, em conjunto com equipe gestora e docentes, na identificação de opiniões sobre a escola, do que gostariam de ver nela e de sugestões de atividades e estratégias para o ciclo de acolhimento do próximo ano letivo, cuidando para que as propostas sejam implementadas. Algumas estratégias de escuta e diálogo estão disponíveis na página da Semana da Escuta das Adolescências (<https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/eb/escola-das-adolescencias/semana-da-escuta-das-adolescencias>).
- **Grupos de acompanhamento de estudantes** – Promover um espaço coletivo de reflexão, trocas e aprendizagens durante o ano, com moderação de profissionais da escola, da equipe docente, da orientação educacional, do serviço de psicologia ou da assistência social, que tenham preferencialmente experiência na moderação de grupos de adolescentes. A iniciativa deve ser aberta a familiares, e os temas podem ser os desafios dessa etapa da vida, o percurso escolar, os estranhamentos vividos na nova escola e outros assuntos de interesse do grupo.
- **Desenvolvimento socioemocional em círculos de discussão** – Organizar encontros regulares nos quais as estudantes e os estudantes tenham a oportunidade de abordar temas como autoestima, resolução de conflitos e gestão do estresse, em um ambiente seguro para expressar sentimentos, promover a empatia e fortalecer os laços.
- **Professora-referência ou professor-referência** – Oferecer suporte personalizado e próximo às estudantes e aos estudantes, especialmente durante os períodos de transição, por professoras ou professores-referência que fazem mentoria. Elas e eles serão responsáveis por acompanhar um grupo específico de estudantes, fornecendo orientação acadêmica e apoio emocional; ajudar alunas e alunos a lidar com as dificuldades escolares e pessoais, oferecendo um ponto de apoio constante; facilitar a adaptação às novas rotinas, expectativas

e ambientes; criar um ambiente de acolhimento e segurança, reduzindo a ansiedade e o estresse associados à mudança; atuar como mediadoras e mediadores em situações de conflito; ajudar o grupo a lidar com questões emocionais e sociais; e ser uma ponte entre a escola e as famílias.

PARA ESTIMULAR O PROTAGONISMO ESTUDANTIL

As ações que incentivam o protagonismo das estudantes e dos estudantes oferecem a preparação para que assumam um papel ativo na própria aprendizagem e no próprio desenvolvimento, contribuindo para uma transição segura.

- **Grêmios estudantis e clubes** – Fomentar a organização de grêmios abertos aos debates de ideias, à proposição de projetos e ao engajamento na vida escolar, e de clubes que proporcionem a oportunidade de aprofundar conhecimentos, desenvolver habilidades e construir laços de amizade em torno de interesses comuns, como música, dança, teatro, esportes, robótica, jornalismo e culinária.
- **Aprendizagem baseadas em projetos** – Planejar projetos que permitam a aprendizagem de forma ativa e significativa, com a investigação de temas relevantes para a vida e a comunidade. Nessa abordagem, os estudantes assumem a responsabilidade pelo próprio aprendizado, tomando decisões sobre planejamento, execução e avaliação de projetos.
- **Monitorias e tutorias** – Convidar estudantes mais experientes para auxiliar colegas com dificuldades, promovendo o aprendizado entre pares e a empatia. Atuar como monitor ou tutor contribui para o aumento da autoestima e da autoconfiança. Nessas atividades, desenvolvem-se habilidades como comunicação, trabalho em equipe, responsabilidade e resolução de conflitos.
- **Conexão com o território** – Ampliar os espaços de aprendizagem e o engajamento social para além da escola, para que as estudantes e os estudantes relacionem o que aprendem com a realidade do território e o mundo do trabalho. Atividades externas e práticas promovem habilidades interpessoais como comunicação, adaptabilidade e trabalho em equipe. Projetos multidisciplinares que se debruçam sobre um problema local ou mapeiam saberes e recursos do lugar onde as estudantes e os estudantes vivem reforçam a percepção de que o que aprendem faz sentido e se conecta com o mundo à sua volta. Esse vínculo com o território propicia que questões mais amplas, ou mesmo globais, sejam melhor endereçadas e entendidas.

- **Festivais e eventos culturais e esportivos** – Celebrar a diversidade cultural, promovendo a inclusão e o respeito às diferenças em eventos em que estudantes desenvolvam a criatividade e se expressem por meio das artes. Jornadas esportivas também podem apoiar nas questões de valorização de talentos múltiplos e de estímulo à colaboração.

FORTALECIMENTO DA RELAÇÃO ESCOLA/FAMÍLIA

Atividades sugeridas

- **Reuniões de acolhimento** – Organizar reuniões no início do ano letivo para apresentar aos pais e responsáveis a nova etapa, incluindo as mudanças curriculares, as professoras, os professores e a rotina escolar. O ideal é que os encontros sejam presenciais, com a participação da equipe pedagógica, explicando as expectativas e com tempo para dúvidas e preocupações.
- **Café da manhã ou lanche da tarde** – Promover encontros para permitir um momento de maior contato, debate e reconhecimento dos familiares e responsáveis com a gestão escolar, a coordenação pedagógica e a equipe docente; sem que seja estruturado como reunião tradicional, uma vez que o principal objetivo é gerar proximidade e confiança. Vale consultar as convidadas e os convidados sobre o dia e o horário mais adequados, com possibilidade de usar, inclusive, os fins de semana. Na pauta, podem constar uma visita aos espaços escolares, diálogos mais reservados com cada família e a interação entre as famílias. A gestão deve prever dois formatos para esses eventos, com e sem a presença das estudantes e dos estudantes, para explorar estratégias específicas nas diferentes composições.
- **Comunicação regular com escuta e diálogo** – Estabelecer canais de comunicação contínua entre a escola e as famílias. Para tanto, além de reuniões periódicas, a sugestão é utilizar ferramentas como aplicativos de mensagens, e-mails e plataformas educacionais para manter as famílias informadas sobre o progresso das filhas e dos filhos e sobre eventos escolares; incluir visitas domiciliares no caso de pais e responsáveis que não conseguem comparecer à escola, mas precisam de um apoio mais intensivo. O fundamental da comunicação será a frequência e a qualidade da escuta e do diálogo. É importante que pais ou responsáveis sejam chamados pelo nome e sintam-se valorizados como parceiros da escola, convidados a contribuir na identificação de problemas e na construção de soluções.
- **Workshops** – Oferecer *workshops* temáticos sobre a adolescência, as mudanças psicológicas e emocionais, e sobre estratégias para apoiar as filhas e os filhos nos estudos. É importante convidar especialistas para ministrar palestras e oficinas, criando um espaço de troca de experiências e orientações práticas.

- **Envolvimento em projetos escolares** – Incentivar a participação de familiares em projetos e eventos escolares, como feiras de ciências, apresentações artísticas e eventos esportivos; criar comitês de pais para ajudar na organização dos eventos;
- **Orientação vocacional** – Oferecer palestras e sessões de orientação vocacional para estudantes, famílias e responsáveis, explicando a estrutura do Ensino Médio, assim como as diferentes opções de carreira e cursos disponíveis para além dele. Uma sugestão é convidar profissionais de diversas áreas para compartilhar suas experiências e orientar estudantes e famílias sobre as escolhas futuras.
- **Feedback contínuo** – Implementar um sistema de *feedback* entre escola e famílias, em que os pais e responsáveis expressem suas preocupações e sugestões; e realizar pesquisas de satisfação, caixas de sugestões, rodas de conversa e reuniões individuais para garantir que as necessidades das famílias sejam atendidas.

APOIO INTERSETORIAL DA REDE DE PROTEÇÃO E BUSCA ATIVA ESCOLAR

Atividades sugeridas

Redes de apoio

- **Mapeamento das instituições** – Mapear a rede de proteção da criança e do adolescente que atua nas comunidades atendidas pela escola.
- **Visitas** – Entrar em contato com as instituições identificadas e agendar visitas a elas, a fim de gerar maior proximidade com as educadoras e os educadores, articulando e fortalecendo o trabalho coletivo.
- **Parcerias** – Organizar ações conjuntas no espaço escolar e nas comunidades atendidas pela escola para fortalecer as parcerias.
- **Identificação das necessidades** – Identificar estudantes que demandam maior atenção e construir, com os parceiros, ações para intensificar cuidados e realizar encaminhamentos.
- **Monitoramento** – Acompanhar os casos em torno dos quais a ação da rede se intensificou e registrar os encaminhamentos para consultas futuras.
- **Fluxos** – Construir fluxos de encaminhamentos específicos para as diversas violências a que estudantes podem estar sujeitos, para que, em caso de sinais de risco, as ações de mitigação sejam endereçadas com a urgência necessária.

- **Formação** – Capacitar as equipes escolares para identificar e conhecer os fluxos, as rotinas e os responsáveis por atender cada situação de violência.

Busca ativa escolar

- **Frequência** – Monitorar a frequência todos os dias letivos e estabelecer períodos fixos (diária, semanal ou quinzenalmente) para consolidar os dados sobre as turmas e as escolas, e identificar estudantes com faltas excessivas ou suspeitos de abandono escolar.
- **Campanha de matrícula** – Realizar campanha, com suporte da rede de ensino, para que famílias e estudantes recebam apoio no processo de matrícula de forma mais efetiva, tendo acesso às informações de maneira integrada.
- **Comunicação** – Ao final de cada ano letivo, intensificar a interação com famílias e estudantes do 5º e 9º anos para que tenham conhecimento sobre a matrícula nas unidades escolares mais próximas de sua residência, no caso de mudança de escola.
- **Avaliação de indicadores sociais** – Conhecer dados como renda familiar, condições de moradia e acesso a serviços básicos para identificar estudantes em situação de vulnerabilidade.
- **Avaliação de indicadores educacionais** – Estabelecer estratégia intensificada ao final de cada ano letivo, organizando informações durante a campanha de matrícula para que as equipes de busca ativa e as unidades escolares estejam cientes do cenário de aprovação, reprovação e abandono, e dediquem atenção a estudantes com risco de evasão. Isso pode ser observado também pelos sinais de alerta, como desmotivação, desinteresse pelas aulas, dificuldades de aprendizagem e problemas de comportamento.
- **Plano individual** – Criar um plano de ação individualizado para estudantes em situação de risco, com medidas específicas para atender às suas necessidades e aos seus desafios em todas as áreas (educacional, emocional etc.).
- **Acompanhamento** – Acompanhar o progresso de cada estudante e ajustar o plano de ação conforme as necessidades individuais.
- **Envolvimento da comunidade** – Chamar as famílias e a comunidade para que se envolvam na trajetória escolar da aluna ou do aluno e no retorno à escola, quando for o caso.
- **Formação** – Formar profissionais da educação para que atuem na busca ativa escolar,

com foco na identificação de estudantes em risco, na elaboração de planos de ação individualizados e no trabalho em equipe com outros setores.

- **Monitoramento** – Monitorar as ações de busca ativa e avaliar os resultados periodicamente, com o objetivo de aprimorar a estratégia.

APOIO A DOCENTES DOS ANOS DE TRANSIÇÃO

Atividades sugeridas

- **Reuniões bimestrais** – Organizar encontros a cada dois meses que sejam espaços de cuidado destinados às docentes e aos docentes, e de corresponsabilização pelo acompanhamento conjunto das estudantes e dos estudantes. São momentos para acolher as dificuldades, como o sentimento de impotência que pode surgir diante das vulnerabilidades. É necessário ir além do compartilhamento dos desafios e das dores vividas no exercício cotidiano da profissão, e focar na construção coletiva de alternativas diante dos impasses.
- **Convite a especialistas** – Chamar pessoas externas à instituição para mediar a discussão de temas específicos ou ajudar em casos de maior complexidade. Quando for necessário articular ações com a rede de proteção à criança e ao adolescente, a mediação pode ser feita por assistente social ou profissional da área de psicologia ou da orientação educacional vinculados à rede, ou mesmo por alguém da equipe docente.

Apêndices: Centralização e descentralização

1. Notas sobre a centralização e descentralização da oferta de serviços públicos: benefícios, desafios e a necessidade de colaboração

Desde a década de 1980, há uma tendência mundial de descentralização administrativa, considerada uma das principais formas de redesenho institucional.¹⁴ Descentralização aqui entendida como o processo pelo qual os entes subnacionais passam a contar com maior grau de autonomia na alocação de recursos e gastos na prestação de bens/serviços públicos.

Para compreender os efeitos do processo de descentralização, a literatura sinaliza a importância de levar em consideração COMO esse processo é concebido e implementado, como mostra um relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁵. Outro artigo, publicado pelo Banco Mundial, afirma que "A descentralização pode promover a estabilidade política e o desenvolvimento econômico, desde que as transferências de recursos sejam cuidadosamente coordenadas e as relações entre os diferentes níveis de governo sejam claramente definidas"¹⁶.

Estudiosos apontam princípios necessários para o bom funcionamento de um serviço descentralizado: estruturas alinhadas de governança e entregas; limites e responsabilidades claramente demarcados; participação do público afetado pelo serviço no processo decisório; responsabilidade, governança e entregas alinhadas, que implicariam em uma ação conjunta e coordenada entre os entes federativos¹⁷. Esses princípios de bom funcionamento, que definem o COMO da política pública, são, na verdade, válidos nos dois sentidos: tanto para a descentralização, quanto para a centralização.

Ao considerar a descentralização na educação, em que uma etapa escolar é municipalizada, é importante se atentar para o fato de que "nem todos os municípios possuem condição técnica para implementar planejamento e executar políticas educacionais"¹⁸. Desta forma, a descentralização de serviços complexos pode ser menos indicada nesses casos. Um parâmetro que pode ser utilizado para analisar a capacidade técnica é a eficiência na gestão pública, em que, se há eficiência, a chance de a experiência de descentralização ser bem-sucedida aumenta¹⁹.

¹⁴ Lago-Pena et al., 2011.

¹⁵ OECD, 2019. OECD Multi-level Governance Studies Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers.

¹⁶ Dillinger e Fay, 1999.

¹⁷ Hurley, Birch e Eyles, 1995

¹⁸ Smith, 1985.

¹⁹ Galiani, Gertler e Schargrotsky, 2008; Lago-Penas et. al., 2011; Curi e Souza, 2015.

Em linhas gerais, a literatura especializada indica os seguintes benefícios como resultado de um processo cuidadoso de **descentralização administrativa**: possibilidade de melhor qualidade dos bens públicos prestados à sociedade e de maior eficiência dos gastos, devido à proximidade da tomada de decisão com a comunidade e ao conhecimento de suas preferências²⁰. Por outro lado, os principais desafios dizem respeito ao possível aumento da desigualdade entre os municípios e de perdas em ganho de escala. Além disso, autores defendem que a descentralização tem efeitos positivos quando associada a políticas de prestação de contas e acompanhamento para os gestores locais²¹.

Argumentos pró-centralização²²:

- Ganhos financeiros devido às economias de escala;
- Redução das disparidades entre os municípios;
- Ganhos de uniformidade política, com os mesmos parâmetros para programas e atividades dentro de um mesmo território.

Argumentos pró-descentralização²³:

- Melhor qualidade no fornecimento de serviços públicos, devido à maior proximidade com a população local;
- Maior eficiência dos gastos em resposta às preferências da comunidade;
- Redução da assimetria de informação;
- Aumento da voz política e da participação dos cidadãos.

Como fica claro pela diversidade dos estudos, não existe somente uma abordagem que se aplique universalmente à questão. A eficácia da gestão pública depende de uma série de fatores, incluindo o contexto, as preferências da comunidade e a capacidade técnico-administrativa local. Segundo Segatto e Abrucio²⁴, esta capacidade engloba recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis, principalmente nas áreas pedagógica e administrativo-financeira; sistemas de informação e estratégias de monitoramento e avaliação das ações; instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais; e processos e mecanismos institucionalizados de gerenciamento de pessoas e recursos financeiros.

²⁰ Lago-Penas, I., Lago-Penas, S., & Martinez-Vazquez, J. (2011); OECD. (2019); Smith, B.C., 1985.

²¹ Hanushek e Welch, 2006, *apud* Curi e Souza, 2015.

²² Hanson, 1998.

²³ Channa e Faquet, 2016; OECD, 2019.

²⁴ Segatto e Abrucio, 2016.

A eficiência administrativa pode variar significativamente em função do contexto político, histórico e econômico²⁵. Ou seja, o que funciona bem em um lugar pode não ser apropriado em outro. A geografia e o porte do município também precisam ser considerados. Ao consolidar serviços e recursos, áreas maiores podem se beneficiar de economias de escala. Por outro lado, as menores podem se beneficiar de economias de proximidade e as comunidades locais costumam ter maior participação nas decisões.

Fatores a considerar no processo de descentralização ou centralização de serviços públicos:

- Capacidade administrativa;
- Diversidade de contexto;
- Participação da comunidade;
- Possibilidade de redução das desigualdades;
- Economia de escala *versus* economia de proximidade.

2. Fatores que influenciaram a descentralização (municipalização) da oferta de matrículas do Ensino Fundamental no Brasil nas últimas décadas

A necessidade de apoio para custear a educação pública depende de um diagnóstico e da avaliação de critérios sociais, econômicos e demográficos locais. Já foi amplamente discutido por estudos sobre a descentralização²⁶ o fato de que o acesso à política nacional de fundos (Fundef/Fundeb) foi o principal fator que contribuiu para a municipalização do Ensino Fundamental nas últimas décadas, pois permitiu incremento financeiro aos municípios.

Mas o processo decisório não se resume a calcular o recurso que a rede municipal receberia ao ofertar as matrículas dos Anos Finais. Pelo contrário, a tomada de decisão é multifatorial. Nesse sentido, a literatura tem discutido o tema em torno de alguns principais fatores:

Política de fundos (Fundef/Fundeb)

Desde a entrada em vigor do Fundef, no final da década de 1990 e, posteriormente, do Fundeb, a participação da rede municipal na oferta do Ensino Fundamental aumentou significativamente, alterando o padrão de divisão de responsabilidades entre estados e municípios²⁷. Na média, quanto menos recursos o município tinha, maior foi o interesse

²⁵ Gilbert e Picard, 1996.

²⁶ Pinto, 2007; Militão, 2012; Cruz e Sonobe, 2020; Silva e Sales, 2021; Komatsu et. al, 2022.

²⁷ Pinto, 2007; Gomes, 2008; Militão, 2012; Cruz e Sonobe, 2020; Silva e Sales, 2021.

em descentralizar o Ensino Fundamental, pois o incremento das matrículas gerou aumento importante na receita orçamentária²⁸. A despeito do aumento de receita, é importante destacar o impacto dos custos com infra-estrutura e recursos humanos, para a manutenção do atendimento aos anos finais com qualidade.

Atuação e relevância para o estado e municípios

A decisão por municipalizar envolve as duas instâncias, estados e municípios. De um lado, os estados geralmente têm interesse em reduzir seu número de alunos do Ensino Fundamental para se concentrar na oferta do Ensino Médio. Já os municípios têm interesse em aumentar sua receita, e também a sua participação na oferta da Educação Básica aos habitantes daquele território²⁹. Ressalta-se que os diferentes arranjos territoriais agregam maior ou menor proximidade com essa visão geral, que não se mostra como uma tendência homogênea em todo o país. Os diferentes interesses e benefícios, para estados e municípios, devem sempre ser colocados em contexto, conforme as peculiaridades territoriais.

Regime de colaboração

Um arranjo institucional robusto entre município e estado não só aumenta a municipalização, mas também influencia seus efeitos³⁰. Municipalizar a oferta de matrículas não garante melhora na qualidade do ensino, mas se houver boa coordenação e colaboração aumentam as chances de sucesso.

Para decidir se a melhor opção é municipalizar ou estadualizar os Anos Finais, é preciso compreender a complexidade da decisão, analisar todo o cenário, incluindo um olhar especial para a dimensão da capacidade instalada, infra-estrutura, condições de financiamento e recursos humanos, e sobretudo, deve ser respeitada a autonomia dos entes federativos nesse processo decisório.

²⁸ Gomes, S. C., 2008.

²⁹ Castro, Jorge Abrahão; Duarte, Bruno de Carvalho, 2008.

³⁰ Gomes, 2008; Lício e Pontes, 2020.

Apêndices: Aprimoramento do financiamento: o novo fator de ponderação do Fundeb como mecanismo de redistribuição equitativa

VALOR ANUAL POR ALUNO RESULTADO (VAAR)

Os preceitos do Fundeb e suas complementações estão pautados na Lei N° 14.113, de 25 de dezembro de 2020. A complementação VAAR é um mecanismo de indução que objetiva reconhecer boas práticas de gestão e a redução das desigualdades no âmbito educacional entre diferentes grupos raciais e socioeconômicos. Para receber o recurso referente à complementação, os entes federados precisam **cumprir cinco condicionalidades** e apresentar **avanço em indicadores de atendimento e de aprendizagem**.

As condicionalidades representam a primeira parte do processo de análise para atestar se uma rede está habilitada a receber o recurso da complementação VAAR. Elas fazem parte de um conjunto de condições relacionadas a processos de gestão que visam impactar a qualidade educacional e a redução das desigualdades. É importante considerar que as **redes devem atender a todas as condicionalidades** para que passem à segunda parte do processo de análise, onde será verificada a ocorrência na melhoria dos indicadores.

Cada condicionalidade possui características próprias e objetivos específicos para seu cumprimento, conforme indicado a seguir.

- A primeira condicionalidade requer que as redes tenham institucionalizado, em norma local, os **critérios técnicos de mérito e desempenho para seleção dos gestores escolares** e prevê a possibilidade da participação da comunidade escolar. Além disso, é importante que a gestão da rede evidencie a prática do que consta no instrumento normativo, ou seja, que foram efetivamente selecionados e nomeados gestores escolares a partir dos critérios e processos previamente definidos. Chama-se atenção para a importância de ações para o engajamento dos estudantes e suas famílias no processo de gestão democrática das escolas, contribuindo para o fortalecimento dos princípios democráticos e da formação cidadã.
- A segunda condicionalidade é verificada por meio de uma comparação entre a **quantidade de estudantes presentes nos exames nacionais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica** (Saeb) e a quantidade de estudantes matriculados na rede, conforme declaração no Censo Escolar. Sendo assim, é essencial que a rede realize ações de

mobilização para garantir que, no mínimo, 80% de seus estudantes participem da avaliação. As redes podem planejar ações direcionadas para seus estudantes do Ensino Fundamental, a fim de se obter a máxima participação nas avaliações.

- O foco da terceira condicionalidade é a **redução de desigualdades na aprendizagem com recortes específicos para estudantes pretos, pardos e indígenas**, e para os estudantes com **maior vulnerabilidade socioeconômica**. O processo de avaliação quanto à melhoria no desempenho considera que, a cada edição, sejam constatados melhores resultados de aprendizagem em relação às anteriores. Para tal, as redes devem compreender quais são as maiores lacunas e estabelecer ações que as mitiguem. Apesar de ser essencial que haja políticas educacionais para os mais vulneráveis desde a Educação Infantil, para aqueles que já estão no Ensino Fundamental e que não tiveram essa atenção nas etapas anteriores o trabalho formativo precisa ser ainda mais focado e qualificado. Sendo assim, deve-se buscar a equidade com o uso de diferentes estratégias baseadas em evidências.
- A quarta das condicionalidades é **de cumprimento exclusivo das redes estaduais**, por se tratar da **execução do ICMS Educacional**. No entanto, seu descumprimento impacta todas as redes municipais que estão no território estadual. Nesse sentido, é importante que se tenha mobilização intersetorial nos municípios em prol da educação, a fim de atrair mais recursos do ICMS ao município.
- Por sua vez, a quinta condicionalidade objetiva verificar se todas as redes de ensino estão efetivamente agindo para que **a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) esteja contemplada nos currículos locais** e, com isso, seja colocada em prática na Educação Básica. Isso pode ocorrer pela aprovação de referenciais curriculares próprios, alinhados à BNCC, no âmbito do respectivo sistema de ensino ou, no caso dos municípios, por adesão ao currículo estadual. Ambas as formas são válidas, desde que sejam efetivamente institucionalizadas, ou seja, aprovadas formalmente na rede de ensino. Reforça-se a relevância de buscar estratégias inclusivas, especialmente aos estudantes mais vulnerabilizados.

É preciso considerar que o engajamento e os resultados não se constroem nas avaliações nacionais. Os momentos dos exames apenas revelam um processo que precisa começar muito antes, que envolve a valorização das identidades e a construção do pertencimento. Quanto mais os adolescentes forem incluídos, com participação ativa, no cotidiano escolar, mais próximo estará seu engajamento também nas avaliações, as quais fazem mais sentido para aqueles que se sentem em processo de desenvolvimento e querem se

desafiar e demonstrar os aprendizados que sentem estar construindo. Se os adolescentes estiverem excluídos do cotidiano escolar e não se perceberem como sujeitos ativos de seus aprendizados, as provas podem converter-se em momentos de opressão, o que induz menor participação e resultados aquém de suas potencialidades.

IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS (ICMS EDUCACIONAL)

A mesma Emenda Constitucional que tornou o Fundeb permanente e ampliou as complementações da União passou a exigir que, em cada estado, fosse instituída norma que previsse **a distribuição de pelo menos 10% do ICMS com base em “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”**. Por isso, esse mecanismo é conhecido como ICMS Educação, ou ICMS Educacional.

A definição desses indicadores é feita na legislação de cada estado, podendo ser utilizados resultados de avaliações nacionais ou estaduais, em colaboração com os municípios. As avaliações dos estudantes do 5º ano do Ensino Fundamental, por exemplo, são amplamente adotadas como critérios para a repartição do ICMS Educacional.

O ICMS Educacional não é propriamente um mecanismo de financiamento da educação, mas um mecanismo que reconhece os resultados de aprendizagem e o aumento da equidade como critérios para distribuição de recursos, a serem aplicados na educação e em outras áreas do município. Com isso, fica ainda mais em evidência a relevância de se desenvolver esforços conjuntos para a melhoria da qualidade educacional dos estudantes do município.

Cabe destacar que a cota municipal do ICMS não se altera, portanto, caso os resultados educacionais do município não sejam bons, poderá haver queda nos recursos recebidos.

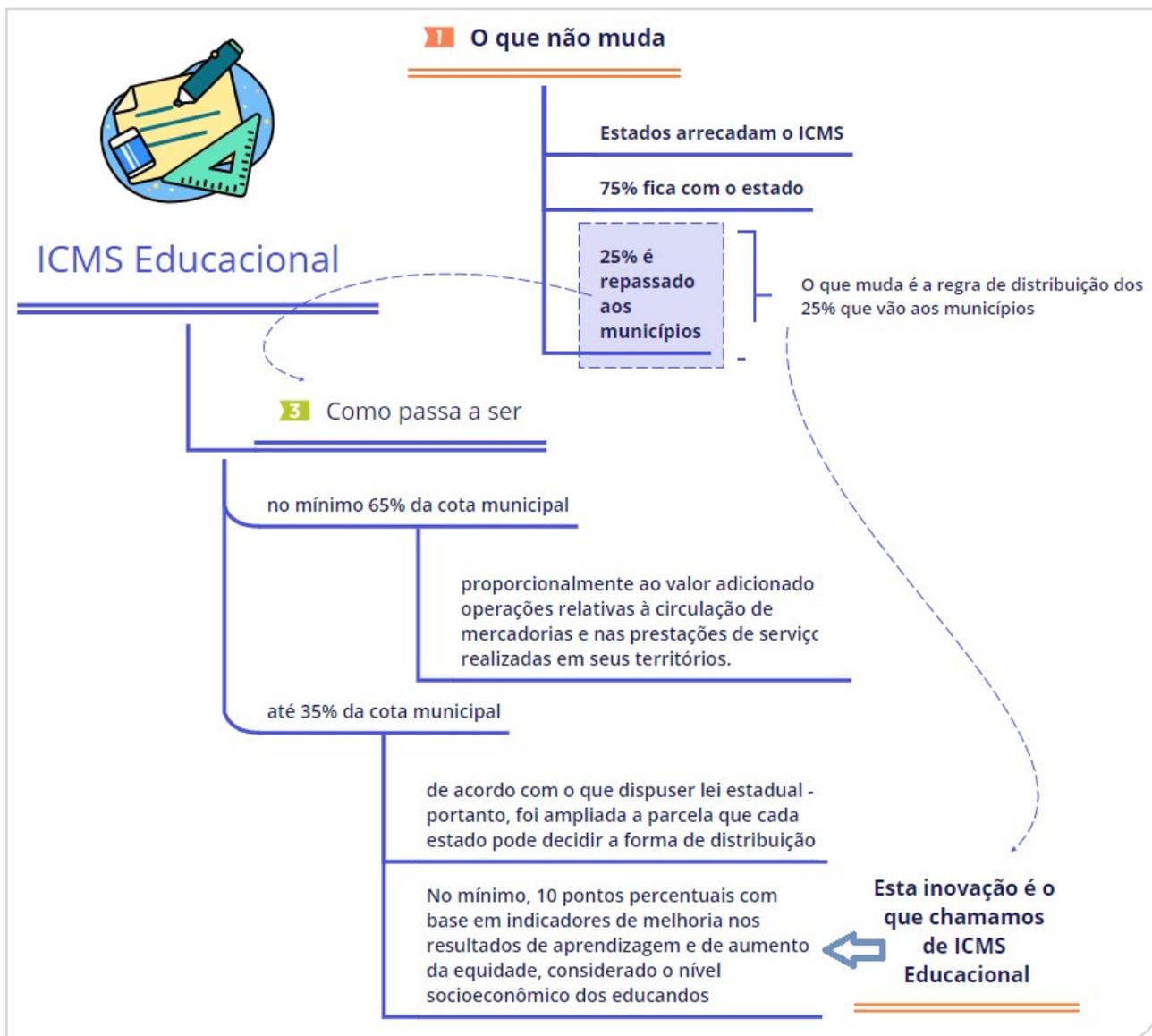


Imagem retirada de: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/eb/financiamento-da-educacao-basica/fundeb/reducao-de-desigualdades/condicionalidades/icms-educacional.pdf>.

Assim, tanto a complementação VAAR do Fundeb quanto o ICMS Educacional repassam maiores valores financeiros para as redes de ensino que mais investirem na melhoria da qualidade do Ensino Fundamental em função desta etapa de ensino ser responsável pela maioria das matrículas municipais e parte significativa (43%) das matrículas estaduais³¹. Portanto, desenvolver o Ensino Fundamental como política voltada à qualidade com equidade possui um grande potencial de transformação e impactará substancialmente indicadores que poderão ajudar a rede a obter mais recursos para a educação.

³¹ Fonte: Censo Escolar 2023. Inep. Total de matrículas na Educação Básica da rede estadual: 14.180.891. Total de matrículas no Ensino Fundamental da rede estadual: 6.221.872. Total de matrículas na Educação Básica da rede municipal: 23.319.818. Total de matrículas no Ensino Fundamental da rede municipal: 15.172.004.



ESCOLA DAS ADOLESCÊNCIAS