

EDUCAÇÃO *JÁ* MUNICÍPIOS

Contribuições para o debate sobre políticas educacionais
no contexto das eleições de 2020



TODOS
PELA
EDUCAÇÃO

Dezembro de 2020

APRESENTAÇÃO

SOBRE ESTE DOCUMENTO

Este documento tem como objetivo apresentar, no contexto das eleições de 2020, recomendações para a formação das agendas municipais para a Educação Básica no período 2021-2024.

Espera-se, assim, contribuir para que os debates eleitorais e os planos educacionais das gestões eleitas estejam à altura dos desafios que o cenário atual impõe e alinhados com o que os dados e evidências mais recentes indicam ser importante para a garantia de uma Educação de qualidade para todos os alunos.

SOBRE O TODOS PELA EDUCAÇÃO

O Todos Pela Educação é uma organização não governamental, sem ligação com partidos políticos, mas que dialoga com todos, e que não recebe recursos de nenhum governo. Nosso propósito é melhorar o Brasil, impulsionando a qualidade e a equidade da Educação Básica pública. Por isso, atuamos para impactar a política pública de forma a garantir uma Educação Básica de qualidade para todas as crianças e jovens do País. Fazemos isso produzindo estudos e pesquisas, promovendo a mobilização de atores-chave do cenário nacional e articulando com o Poder Público as medidas mais necessárias para alavancar melhorias nos sistemas de ensino.

Saiba mais em www.todospelaeducacao.org.br.

EXPEDIENTE

COORDENAÇÃO GERAL:

Priscila Cruz
Presidente-Executiva

Olavo Nogueira Filho
Diretor-Executivo

Gabriel Barreto Corrêa
Líder de Políticas Educacionais

REDAÇÃO:

Gabriel Barreto Corrêa
Líder de Políticas Educacionais

Ivan Gontijo
Coordenador de Políticas Educacionais

APOIO:

Lucas Hoogerbrugge
Líder de Relações Governamentais

Caio Sato
Coordenador do Núcleo de Inteligência

Elder Sant'Anna
Analista do Núcleo de Inteligência

Maria Laura Gomes
Analista do Núcleo de Inteligência

REVISÃO TÉCNICA:

Caio Calegari
Coordenador de Relações Governamentais

Felipe Poyares
Coordenador de Relações Governamentais

Gustavo Wei
Coordenador de Relações Governamentais

COORDENAÇÃO EDITORIAL:

Bárbara Benatti
Gerente de Comunicação

DIAGRAMAÇÃO EXTERNA:

Isabela Berger (Naru Design)
Designer

Luciana Sugino (Naru Design)
Designer

REVISÃO EXTERNA:

Paula Bosi
Jornalista e Revisora



ESPECIALISTAS QUE CONTRIBUÍRAM PARA A ELABORAÇÃO E REVISÃO CRÍTICA DO DOCUMENTO

Alexandre Schneider

Mestre em Administração Pública, atualmente é Presidente do Instituto Singularidades. Foi Secretário Municipal de Educação de São Paulo (SP) em dois períodos, de 2006 a 2012 e de 2017 a 2019.

Alexsandro Santos

Doutor em Educação, atualmente é Diretor-Presidente da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Foi Secretário Municipal Adjunto de Educação de Franco da Rocha (SP), em 2013 e 2014.

André Stabile

Especialista em Gestão de Cidades, atualmente é Servidor Público Estadual de São Paulo. Foi Subsecretário e Secretário Municipal de Educação em São Caetano do Sul (SP), no período de 2013 a 2014.

Binho Marques

Mestre em Educação, atualmente é Consultor em Gestão Pública. Foi Secretário Municipal de Educação de Rio Branco (AC), de 1993 a 1996, e Secretário Estadual de Educação do Acre, de 1999 a 2002. Vice-Governador entre 2003 e 2006, onde acumulou as pastas de Educação e Desenvolvimento Humano e Inclusão Social. Foi Governador do Acre, de 2007 a 2010. Entre 2012 e 2016, foi Secretário Nacional do MEC.

Claudia Costin

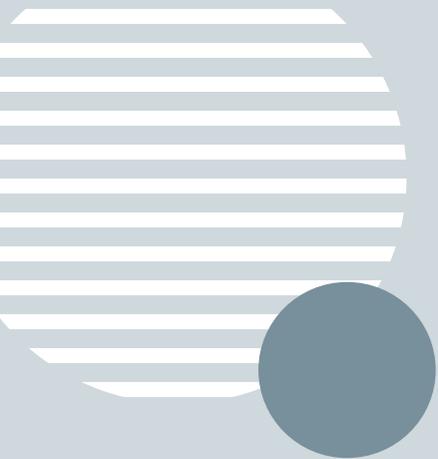
Doutora em Administração Pública, atualmente é Fundadora e Diretora do Centro de Excelência e Inovação em Políticas Educacionais da Fundação Getulio Vargas (FGV CEIPE), no Rio de Janeiro. Foi Secretária Municipal de Educação do Rio de Janeiro (RJ), de 2009 a 2014, e Diretora Global de Educação do Banco Mundial, de 2014 a 2016.

Fabiana Sampaio

Doutora em Serviço Social, atualmente é Consultora em Educação do Programa Formar, da Fundação Lemann. Foi Secretária Municipal de Educação de Franca (SP), de 2013 a 2016.

Luiz Miguel Martins Garcia

Graduado em Letras, com mestrado e doutorado em Linguística Aplicada. Atualmente, é Dirigente Municipal de Educação de Sud Mennucci (SP).



Maria Edineide de Almeida Batista

Especialista em Gestão da Educação Municipal. Foi Dirigente Municipal de Educação de Lagoa de Pedras (RN), de 2006 a 2016, além de Presidente, Vice-presidente e membro da diretoria executiva da Undime, de 2012 a 2017.

Maria Helena Guimarães

Mestre em Ciências Sociais, atualmente é Presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE). Foi Secretária Municipal de Educação de Campinas (SP), de 1993 a 1995, Presidente do Inep, de 1995 a 2002, Secretária Estadual de Educação de São Paulo, de 2007 a 2009, e Secretária Executiva do Ministério da Educação (MEC), entre 2016 e 2018.

Mariza Abreu

Graduada em História e Direito, atualmente é Consultora em Educação da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Foi Secretária Municipal de Educação de Caxias do Sul (RS), em 2005 e 2006, Secretária Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, de 2006 a 2009, e ex-Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados.

Sônia Guaraldo

Mestre em Educação, atualmente é Consultora em Educação e Especialista em Formação Continuada do Programa Formar, da Fundação Lemann. Foi Secretária Municipal de Educação de Birigui (SP), de 2008 a 2016.

Teresa Pontual

Mestre em Políticas Educacionais, atualmente é Gerente-Executiva do FGV CEIPE. Foi Subsecretária Municipal de Educação de Salvador (BA), de 2013 a 2016, e Diretora de Currículos e Educação Integral do Ministério da Educação, entre 2016 e 2017.

Veveu Arruda

Advogado, atualmente é Diretor-Executivo da Associação Bem Comum, que atua na área de Educação no Brasil. Foi Vereador, Secretário Municipal, Vice-Prefeito e Prefeito de Sobral (CE), entre 1993 e 2016. Foi Pesquisador Convidado da Columbia University (NYC), de 2017 a 2018.

Washington Bonfim

Doutor em Ciência Política, atualmente é Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Foi Secretário de Educação, de 2005 a 2010, e de Planejamento, de 2013 a 2017, de Teresina (PI). Foi membro do Comitê de Medidas de Enfretamento à Covid-19, da Prefeitura de Teresina, em 2020.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 2	
A EDUCAÇÃO MUNICIPAL: ATRIBUIÇÕES, FINANCIAMENTO E A DIVERSIDADE DE CONTEXTOS	8
2.1 As atribuições dos Municípios na oferta da Educação Básica	9
2.2 O financiamento da Educação pública municipal	11
2.3 A diversidade de contextos na Educação municipal	15
CAPÍTULO 3	
DEFININDO OBJETIVOS PARA A EDUCAÇÃO MUNICIPAL	17
3.1 Situação dos Municípios na qualidade da Educação: acesso, trajetória adequada e aprendizagem	18
3.2 Objetivos educacionais prioritários para as próximas gestões	26
CAPÍTULO 4	
RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS	28
4.1 Premissas para uma gestão pública educacional de qualidade	29
4.2 Recomendações para a retomada no contexto da Covid-19	31
4.3 Recomendações para a estruturação ou fortalecimento de um sistema educacional de qualidade	34
Eixo 1 Alunos presentes, motivados e em condições de aprender	36
Eixo 2 Professores preparados, motivados e com condições de ensinar	40
Eixo 3 Escolas como ambiente propício para a aprendizagem	48
Eixo 4 Secretaria como órgão de apoio contínuo às escolas	52
CAPÍTULO 5	
A IMPORTÂNCIA DA LIDERANÇA POLÍTICA PARA OS RESULTADOS EDUCACIONAIS	57
CAPÍTULO 6	
CONCLUSÃO	61

As eleições municipais de 2020 e a posse de Prefeitos(as), Vices e Vereadores(as) eleitos(as) ocorrerão em um dos cenários mais desafiadores da história do País.

As eleições municipais de 2020 e a posse de Prefeitos(as), Vices e Vereadores(as) eleitos(as) ocorrerão em um dos cenários mais desafiadores da história do País, causado pela pandemia da Covid-19. Além da gravidade da situação do ponto de vista da saúde, a crise econômica e o impacto em todos os setores da sociedade trazem desafios extremamente complexos para as próximas gestões.

Na Educação Básica, isso não será diferente. O setor vive, hoje, um de seus momentos mais difíceis, com o fechamento das escolas já ultrapassando seis meses e devendo se estender por mais tempo na maioria absoluta dos Municípios. Por mais que algumas redes tenham implementado estratégias emergenciais importantes (tais como o ensino remoto, ações virtuais de acolhimento emocional e soluções para equacionar a provisão da merenda), elas possuem efeito limitado, além de terem sido estabelecidas sem a perspectiva de duração tão prolongada. Também houve onde prevaleceu a paralisia, a descoordenação e a ausência de respostas do poder público.

Portanto, são esperados efeitos negativos amplos e duradouros para os alunos e os profissionais da Educação. A suspensão das aulas presenciais, por mais necessária que tenha sido do ponto de vista sanitário, trouxe um cenário de aprofundamento das dificuldades que já existiam na Educação, além do surgimento de novos obstáculos a serem enfrentados no futuro breve.

É nesse sentido que as novas gestões municipais terão desafios de imensa magnitude desde seu começo. O curto prazo trará a necessidade de medidas inéditas para se dar sequência à retomada das atividades presenciais nas escolas (ou até mesmo iniciá-las) e se mitigar os múltiplos impactos na comunidade escolar. Isso em um contexto de grandes incertezas e de forte restrição fiscal. Não há um Município em que a ênfase dos primeiros meses de gestão deverá ser diferente.

Por outro lado, o mandato não pode ficar restrito a essas ações. Os quatro anos de gestão são tempo suficiente para que se estabeleçam, a partir da retomada pós-Covid-19, políticas visando ao fortalecimento do sistema educacional local. Só assim será possível avançar, de forma mais duradoura e perene, rumo à provisão de uma Educação de qualidade¹ para todos.

¹ Como será apresentado em maiores detalhes, o entendimento sobre qualidade educacional por trás deste documento é baseado em três elementos que ajudam a concretizar o significado do direito à Educação. São eles: o acesso de todas as crianças e jovens à escola, conforme previsto pela legislação; a trajetória adequada entre as séries; e a aprendizagem de todos os alunos na idade certa.

Vale destacar como outros documentos orientadores os materiais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) “Agenda dos Cem Primeiros Dias: Orientações ao Dirigente Municipal de Educação” e “Orientações ao Dirigente Municipal de Educação: Fundamentos, Políticas e Práticas”, a plataforma gratuita de apoio à gestão da Educação Municipal “Conviva Educação”, coordenada pela Undime, e os materiais orientadores da Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

**Este documento
visa contribuir
com o processo
de formação das
agendas municipais
de Educação Básica
para o período de
2021 a 2024.**

Reconhecendo a complexidade dos desafios impostos, este documento visa contribuir com o processo de formação das agendas municipais de Educação Básica para o período de 2021 a 2024, **somando-se a outros materiais já existentes** que podem apoiar as futuras lideranças políticas e gestores públicos.

As recomendações e análises aqui presentes estão informadas pelos mais recentes dados e evidências da literatura, assim como por experiências de sucesso na gestão educacional no Brasil e no mundo. Em linha geral, elas foram construídas a partir do documento “Educação Já – Uma proposta suprapartidária de estratégia para a Educação Básica brasileira”, elaborado pelo Todos Pela Educação em 2018, em conjunto com dezenas de especialistas e organizações. Além disso, para sistematizar as orientações apresentadas neste documento, foi feito um processo de consulta a um grupo de especialistas com ampla experiência na gestão de redes de ensino municipais³.

Vale ressaltar que a natureza das recomendações parte do entendimento de que as redes municipais se situam em diferentes estágios e possuem realidades muito distintas – diversidade ainda acentuada pelo momento atual. Portanto, não se pretende sugerir uma abordagem única para todas elas. A adaptação das diretrizes e orientações deste documento para a formação das agendas educacionais deve ser feita a partir do contexto específico de cada rede de ensino, com base em diagnósticos minuciosos da situação local.

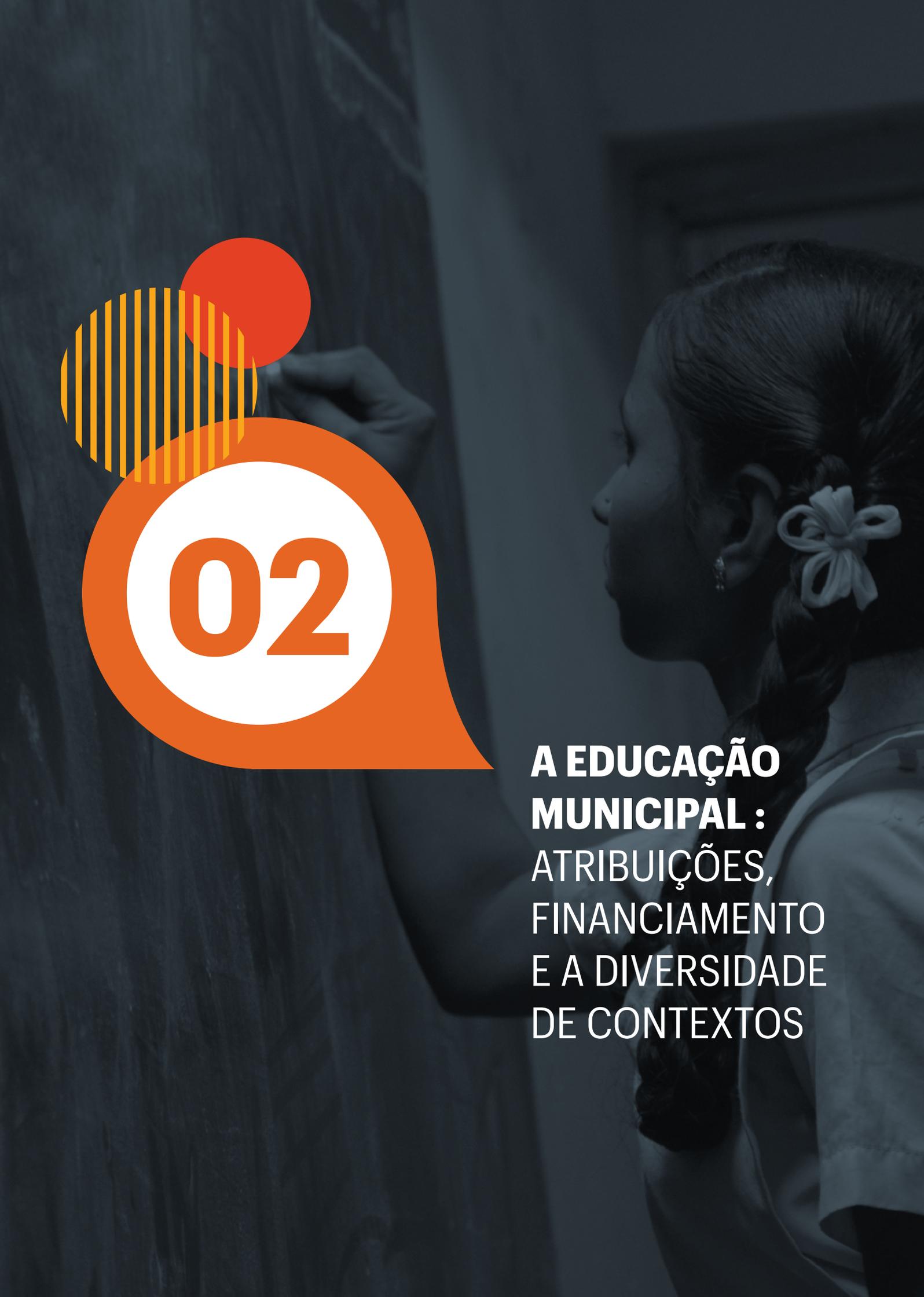
Para atingir seu propósito, o documento conta com mais cinco capítulos:

O **capítulo 2** apresenta as atribuições dos Municípios na oferta da Educação Básica, mostra as regras gerais de seu financiamento e aborda a diversidade de contextos existentes entre as redes municipais; o **capítulo 3** explora importantes dados referentes à situação dos Municípios na Educação e, com base neles, busca subsidiar a definição dos objetivos educacionais em âmbito municipal; o **capítulo 4** aborda recomendações sobre as políticas públicas mais relevantes para o enfrentamento imediato dos desafios trazidos pela Covid-19 e quinze diretrizes para a estruturação/fortalecimento de um sistema educacional de alta qualidade; o **capítulo 5** discute a necessidade de um amplo envolvimento da liderança política local (Prefeitos(as) e seu grupo político) para dar condições à implementação de uma agenda em prol da qualidade educacional; e o **capítulo 6** conclui o documento, sintetizando suas principais mensagens.

Com isso, o Todos Pela Educação espera contribuir para que as próximas gestões municipais consigam superar os desafios que se impõem atualmente na Educação, além de poderem avançar na estruturação ou fortalecimento de um sistema educacional de alta qualidade, que garanta oportunidades a todas as crianças e jovens brasileiros.

2 O documento “Educação Já!” está disponível em: www.todospelaeducacao.org.br/pag/iniciativa-educacao-ja. Ele será referido, a partir daqui, como Educação Já! (2018). Por sua finalidade específica, o presente documento não apresenta as referências de pesquisas acadêmicas que o embasam, que podem ser encontradas no Educação Já! (2018).

3 Um quadro com o nome de cada um dos especialistas é exposto no início do documento.

A decorative graphic on the left side of the page features a large orange speech bubble containing the number '02' in white. Above it is a smaller orange circle and a yellow shape with vertical stripes. The background is a dark, grayscale image of a young girl with a braid and a white flower in her hair, looking towards the left.

02

**A EDUCAÇÃO
MUNICIPAL :
ATRIBUIÇÕES,
FINANCIAMENTO
E A DIVERSIDADE
DE CONTEXTOS**

O entendimento dos desafios a serem superados na Educação dos Municípios passa pela compreensão de quais são as atribuições destes entes na oferta da Educação Básica e sobre como funciona o financiamento local da Educação pública. Estes dois temas são abordados neste capítulo, apresentados em suas duas primeiras seções. Posteriormente, na terceira seção, é feita uma breve discussão sobre a diversidade de contextos destes entes em um país grande, desigual e federativo como o Brasil, que precisa ser levada em conta ao se elaborar agendas educacionais a nível local.

2.1 AS ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS NA OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A Educação escolar brasileira é dividida em dois grandes níveis de ensino: a **Educação Básica e a Educação Superior**⁴. A Educação Básica é formada por três etapas:

- **Educação Infantil:** é oferecida em **Creches, para crianças de até 3 anos**, e em **Pré-Escolas, para crianças de 4 e 5 anos**.
- **Ensino Fundamental:** **inicia-se aos 6 anos e tem duração de 9 anos**. É usualmente dividido entre os Anos Iniciais (1º ao 5º ano) e os Anos Finais (6º ao 9º ano).
- **Ensino Médio:** é a **etapa final da Educação Básica**, vindo na sequência do Ensino Fundamental. Tem **duração mínima de 3 anos**.

Em termos de obrigatoriedade, a Constituição Federal declara que é dever do Estado garantir a Educação Básica gratuita dos 4 aos 17 anos⁵, também assegurando sua oferta para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria⁶. Isso significa, portanto, que a Educação obrigatória corresponde à parte da Educação Infantil (a Pré-Escola) e todo o Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Quanto à organização da oferta da Educação Básica, a legislação dá aos entes subnacionais a responsabilidade da provisão (na forma de áreas de atuação prioritária), enquanto a União tem funções normativas e de apoio financeiro e técnico. A responsabilidade da oferta da Educação Infantil é conferida aos Municípios, a do Ensino Médio, aos Estados, e a do Ensino Fundamental a ambos, de forma compartilhada⁷.

A responsabilidade da oferta da Educação Infantil é conferida aos Municípios, a do Ensino Médio, aos Estados, e a do Ensino Fundamental a ambos, de forma compartilhada.

4 Esta seção foi elaborada tendo como referências a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei 9.394/1996).

5 Art. 208, inciso I, da Constituição Federal. Em seu Art. 205, a Constituição declara que a Educação é direito de todos e dever do Estado e da família.

6 Os jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de iniciar ou concluir os ensinos Fundamental ou Médio na idade adequada, de acordo com a legislação, podem ter acesso a essas etapas da escolaridade por meio da modalidade de ensino de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

7 Na LDB, é estabelecido que os Municípios só podem atuar em outros níveis de ensino quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência (Educação Infantil e Ensino Fundamental) e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (25% da receita resultante de impostos e transferências, como será detalhado na seção 2.2).

Os Municípios são responsáveis pela quase totalidade das matrículas da rede pública na Educação Infantil, 80% nos Anos Iniciais e cerca de metade nos Anos Finais do Ensino Fundamental.

Os dados das matrículas por etapa refletem tais responsabilidades, como indica a Figura 1. Nota-se que os Municípios são os responsáveis por quase 22 milhões de matrículas, o que representa 61,7% dos alunos em escolas públicas brasileiras e metade do total de estudantes da Educação Básica do País. Há, ainda, a expectativa de que as redes municipais recebam mais alunos em 2021, por conta de uma já iniciada migração de matrículas da rede privada para a rede pública, como consequência da atual crise econômica.

Na divisão entre etapas, percebe-se que os Municípios respondem pela quase totalidade das matrículas da rede pública na Educação Infantil (considerando a rede própria e a conveniada) e pela maioria delas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (83,7%). Já nos Anos Finais do Ensino Fundamental, a oferta é praticamente dividida com os Estados (50,7% nas redes municipais e 49,2% nas redes estaduais).

FIGURA 1 • NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA (2019)

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

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

No entanto, é preciso destacar que esta distribuição de matrículas é bastante heterogênea entre as Unidades da Federação, especialmente no que diz respeito ao Ensino Fundamental. Há Estados, por exemplo, em que praticamente todas as matrículas dos Anos Finais está sob a responsabilidade dos Municípios (caso do Ceará), enquanto, em outros, esta etapa é quase que integralmente ofertada pelo governo estadual (como no Paraná).

Também se ressalta a importância de uma compreensão sobre as especificidades das diversas modalidades educacionais, como a Educação de Jovens e Adultos, a Educação do Campo, a Educação Escolar In-

A compreensão sobre o financiamento local da Educação se torna ainda mais relevante no atual momento de crise econômica, em que a situação fiscal trará fortes restrições ao orçamento público.

dígena, a Educação Escolar Quilombola e o Atendimento Educacional Especializado, que são muito relevantes na realidade municipal. Fazer um mapeamento preciso do número de matrículas em cada etapa e modalidade da rede de ensino é fundamental para uma contextualização adequada de um plano de políticas educacionais.

2.2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Outro entendimento primordial para a elaboração de agendas municipais para a Educação Básica é sobre como se dá seu financiamento local. Ele se torna ainda mais relevante no atual momento de crise econômica do País, em que a situação fiscal trará fortes restrições ao orçamento público de todos os entes federativos⁸. Para auxiliar esta compreensão, esta seção busca caracterizar as principais fontes de recursos dos quais os Municípios dispõem para o funcionamento de seus sistemas educacionais.

Para ilustrar o conteúdo que se segue, a Figura 2 resume, de forma esquemática, as principais fontes de recursos dos Municípios destinadas à Educação pública. Tais fontes são detalhadas a seguir.

FIGURA 2 • FONTES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL



Elaboração: Todos Pela Educação

RECEITA PRÓPRIA RESULTANTE DE IMPOSTOS (MÍNIMO DE 25%)

Fonte do recurso:

A Constituição Federal (Art. 212) estabelece que os Municípios devem aplicar, a cada ano, no mínimo 25% de sua receita resultante de impostos em Educação. Esses são recursos oriundos do Tesouro do Município, compostos pelos impostos próprios e pelas transferências constitucionais

O mínimo constitucional deve ser alcançado considerando o período de janeiro a dezembro. Por isso, é importante o Município se planejar para executar suas despesas com equilíbrio ao longo do ano.

⁸ Para uma discussão mais aprofundada do tema, acesse o estudo "Covid-19: Impacto fiscal na Educação Básica" (2020) – Todos Pela Educação e Instituto Unibanco.

Os artigos 70 e 71 da LDB definem as despesas que podem e as que não podem ser consideradas como MDE.

Havia discussão jurídica sobre o uso dos recursos para pagamento de aposentadorias e pensões, mas essa possibilidade foi vetada pela Emenda Constitucional do Novo Fundeb. É importante frisar que existem diferentes interpretações dos Tribunais de Contas sobre o que pode ser considerado como despesa de MDE, de modo que é importante conhecer a legislação e a interpretação vigente dada localmente.

recebidas dos Estados e da União⁹. Por ser um patamar mínimo, os Municípios podem, ainda, destinar à Educação mais do que os 25% dessa receita¹⁰.

Regras para o uso do recurso:

Os valores referentes ao piso constitucional de 25% da receita resultante de impostos para a Educação devem, necessariamente, ser aplicados em atividades de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. Isso envolve, por exemplo, a remuneração de pessoal, programas de formação docente, aquisição de material didático e manutenção do transporte escolar. Não estão contemplados nas despesas de MDE itens como os custos com a merenda escolar e a folha salarial com professores em desvio de função.

SALDO LÍQUIDO DO FUNDEB

Fonte do recurso:

O piso constitucional de 25% da receita de impostos que precisa ser investido em MDE por cada Município não é integralmente aplicado em sua própria rede municipal. Esse fato se dá porque parte dos recursos vinculados constitui a contribuição do ente federado ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O Fundeb é um mecanismo que opera por meio de 27 fundos contábeis (um em cada Unidade da Federação), constituído com recursos dos governos estadual e municipais da UF e redistribuídos de acordo com o número de alunos matriculados nas redes de ensino.

Ou seja, parte dos 25% da receita municipal que é aplicada em Educação compõe o fundo contábil da respectiva Unidade da Federação¹¹. Em contrapartida, como já mencionado, o Fundeb redistribui os recursos arrecadados dos governos estadual e municipais de cada UF de acordo com o número de estudantes de cada rede (tanto estadual quanto municipais). Dessa forma, todos os Municípios recebem mensalmente recursos do Fundeb, conforme seu total de matrículas. Há, ainda, a complementação da União ao Fundeb, que são recursos do Governo Federal destinados àqueles entes federativos com menores valores por aluno¹².

Portanto, cada Município tem um “saldo líquido do Fundeb” dispo-

9 Os principais impostos que compõem essa cesta são: impostos próprios (IPTU, ISS e ITBI), as transferências constitucionais recebidas dos Estados (ICMS, IPVA, IPI Exportação) e as transferências constitucionais recebidas da União (FPM, IRRF, ITR, IOF Ouro). Ainda, vale mencionar que, em alguns Estados, parte relevante da distribuição do ICMS aos Municípios já se dá com base nos avanços em resultados educacionais. Essa será uma prática que, em breve, deve ser regulamentada em todos os Estados, uma vez que foi introduzida na Constituição Federal pela Emenda Constitucional 108.

10 Os Municípios brasileiros investem, em média, 29% de suas receitas em Educação. Fonte: “Nota da CNM sobre a possível desvinculação de recursos”, de 29/10/2019.

11 Os Municípios devem contribuir com o Fundeb aportando 20% dos recursos vinculados à Educação referentes ao ICMS e ao FPM. Os outros 5% do ICMS e FPM vinculados à Educação que não são incorporados ao Fundeb devem ser gastos em MDE no próprio Município.

12 Há regras específicas de distribuição da complementação da União que não foram expostas aqui, uma vez que o objetivo da seção não é detalhar, em profundidade, o funcionamento do Fundeb.

nível para investir em Educação, como destacado na imagem apresentada anteriormente. A maioria deles tem saldo líquido positivo, isto é, são beneficiados pelo potencial redistributivo do fundo, na medida em que os recursos recebidos superam os aportados. E há aqueles com saldo líquido negativo, uma vez que contribuem para o Fundeb com uma quantidade de recursos superior à que recebem do fundo.

Regras para o uso do recurso:

Os recursos provenientes do Fundeb também devem ser aplicados em despesas de MDE. A regra vigente, até 2020, dizia que, no mínimo, 60% desses recursos deveriam ser usados para o pagamento da remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício. Já no novo Fundeb, no mínimo 70% devem ser usados para o pagamento da remuneração dos profissionais da Educação em efetivo exercício. Além disso, o novo Fundeb trouxe novas regras para a utilização dos recursos da complementação da União, como a destinação obrigatória para a Educação Infantil de parte dos recursos federais recebidos e o uso de, no mínimo, 15% da complementação da União em despesas de capital (como a aquisição de materiais permanentes nas escolas). Conhecer no detalhe essas regras (inclusive as que mudam a partir de 2021 com o início do novo modelo) é fundamental para uma gestão orçamentária e fiscal de qualidade no Município.

RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

Fonte do recurso:

Outra importante fonte de recursos da Educação municipal é o Salário-Educação, contribuição social recolhida de todas as empresas vinculadas à Seguridade Social no Brasil¹³ e redistribuída entre a União, os Estados e os Municípios para investimento na Educação Básica.

Do total arrecadado com o Salário-Educação, 60% é destinado para os Estados e os Municípios¹⁴. O cálculo do repasse é feito, primeiramente, por Unidade da Federação, de acordo com a participação na arrecadação total dessa contribuição. Definido o montante de cada UF, esse valor é redistribuído conforme o número de matrículas da Educação Básica nas redes de ensino estadual e municipais em cada Estado.

Regras para o uso do recurso:

Os recursos do Salário-Educação não necessitam ser, obrigatoriamente, destinados àquelas despesas consideradas de MDE. Podem, assim, também ser utilizados para itens como merenda e compra de uniformes. No entanto, é vedado o uso desse recurso para o pagamento de pessoal.

13 As empresas contribuem com 2,5% do total da remuneração de seus empregados para o Salário-Educação. A contribuição do Salário-Educação é prevista pela Constituição Federal e regulada pela Lei 9.766/1998.

14 Os outros 40% são destinados para o financiamento de programas federais na Educação Básica.

O início dos mandatos será marcado por um cenário desafiador do ponto de vista das contas públicas, de modo que a gestão orçamentária da Secretaria da Educação será fundamental para permitir avanços relevantes nas políticas educacionais.

TRANSFERÊNCIAS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fonte do recurso:

Como já abordado, um dos papéis mais importantes do Governo Federal na Educação Básica é prover apoio técnico e financeiro aos Estados e Municípios. É nesse contexto que se inserem as transferências diretas da União para os governos municipais no âmbito educacional¹⁵, que se somam aos demais recursos apresentados até aqui.

Entre as principais transferências do Ministério da Educação (MEC) para os Municípios estão as referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ao Programa Nacional do Transporte Escolar (PNATE) e ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que são previstas em leis¹⁶. Há, também, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que garante o envio de livros para as escolas e o Proinfância, que envolve a transferência de recursos financeiros para as redes municipais usarem na construção e aquisição de mobiliário de Creches e Pré-Escolas. Por fim, destaca-se o Plano de Ações Articuladas (PAR), que serve como base para convênios e repasses financeiros do Governo Federal aos Municípios.

Cada um desses programas possui valores específicos de distribuição. É fundamental que o gestor os conheça detalhadamente, sabendo as formas de acessá-los de maneira adequada.

Regras para o uso do recurso:

Cada programa federal de repasse de verba aos Municípios possui sua regra de como os recursos devem ser utilizados e de como a prestação de contas deve ser realizada.

Apresentadas, então, as principais fontes do financiamento educacional nos Municípios e como seus recursos devem ser utilizados, vale ressaltar que o **peso relativo de cada uma delas varia consideravelmente entre os entes**, de acordo com a realidade local.

Por fim, destaca-se que o entendimento sobre o financiamento local da Educação também passa por um cuidadoso olhar sobre os gastos: quais são as principais categorias de despesa, como está sua evolução e quais são as oportunidades de melhorias do ponto de vista da eficiência. Esse é um tópico sensível, que também exige um olhar aprofundado dos gestores públicos locais. Na Educação, vale dizer, grande parte do orçamento é destinada a despesas correntes, sendo a maioria com a folha de pagamentos, o que traz um desafio adicional em cenários de restrição fiscal. Especialmente na situação das contas públicas em que se dará o início dos próximos mandatos, a gestão orçamentária da Secretaria da Educação será fundamental para permitir avanços relevantes nas políticas educacionais.

Para 9 em cada 10 municípios, os recursos do Fundeb correspondem a mais da metade do que se investe em Educação.

Fonte: Todos Pela Educação, a partir do Estudo Técnico nº 24/2017 da Conof/CD.

¹⁵ Em alguns Estados brasileiros, o governo estadual também repassa recursos para os Municípios. Um exemplo são os repasses referentes ao transporte escolar. Os Municípios, nesses casos, são responsáveis por essa atribuição e transportam alunos também da rede estadual.

¹⁶ O PNAE e o PDDE são regulamentados pela Lei 11.947/2009 e o PNATE pela Lei 10.880/2004.

As atribuições dos Municípios na Educação Básica e suas regras de financiamento são comuns em todo o território nacional, mas isso está longe de significar que as realidades são semelhantes.

A contextualização das propostas para a realidade local é condição essencial para a construção de um plano que possa enfrentar os desafios que se colocam.

2.3

A DIVERSIDADE DE CONTEXTOS NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

As atribuições dos Municípios na Educação Básica e suas regras de financiamento são, como mencionado, comuns em todo o território nacional. No entanto, isso está longe de significar que as realidades da Educação são semelhantes por todo o País. **É sempre importante frisar para todos que atuarão na elaboração de planos educacionais que existe uma ampla diversidade entre os 5.570 Municípios, uma vez que isso afeta diretamente a natureza dos desafios que serão encontrados – seja nas ações imediatas de retomada das atividades presenciais ou nas medidas mais estruturais de fortalecimento do sistema educacional.**

De início, destacam-se as diferenças populacionais entre os entes. Segundo o IBGE, 44% dos Municípios brasileiros possuem até 10 mil habitantes (representando 6,1% da população), enquanto 3% têm mais de 200 mil habitantes (representando 46,7% da população)¹⁷. A estrutura populacional se reflete no tamanho das redes de ensino, característica de extrema importância para a contextualização de um plano de políticas educacionais. Para ilustrar: **31% das redes municipais têm até 5 escolas sob sua gestão; 34% têm entre 6 e 15 escolas; 27% têm entre 16 e 50 escolas; e 8% têm mais de 50 escolas**¹⁸.

Além disso, o Brasil é um país marcado pelas enormes desigualdades econômicas e sociais. E isso se reflete em grandes disparidades existentes entre territórios. Observando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), é possível notar que, se existem Municípios com índices próximos ao de países europeus, há outros cuja população vive em realidades próximas à dos países mais pobres da África¹⁹. Estas desigualdades afetam diretamente os desafios que são encontrados pelos Municípios na Educação Básica.

Os diferentes contextos econômicos refletem, também, na disponibilidade de recursos de cada ente federativo para o investimento em políticas públicas, incluindo a Educação. Um estudo da Câmara dos Deputados apontou, com dados de 2015, que **um quarto dos Municípios brasileiros (cerca de 1.400) possuía valor inferior a R\$3.500 por ano para investir por aluno de sua rede pública, por exemplo. Por outro lado, há quase 600 Municípios com mais de R\$6.000 anuais por aluno**²⁰. Por mais que o novo Fundeb reduza tais disparidades e dê melhores condições de recursos para os Municípios mais pobres, é preciso ter em mente as tamanhas desigualdades existentes ao se refletir sobre as políticas educacionais.

17 Outros 24% dos Municípios têm de 10 a 20 mil habitantes (9,1% da população), 20% têm de 20 a 50 mil habitantes (16,0% da população) e 9% tem entre 50 e 200 mil habitantes (22,2% da população).

18 Fonte: Censo Escolar 2019 – MEC/Inep. Cálculo do Todos Pela Educação.

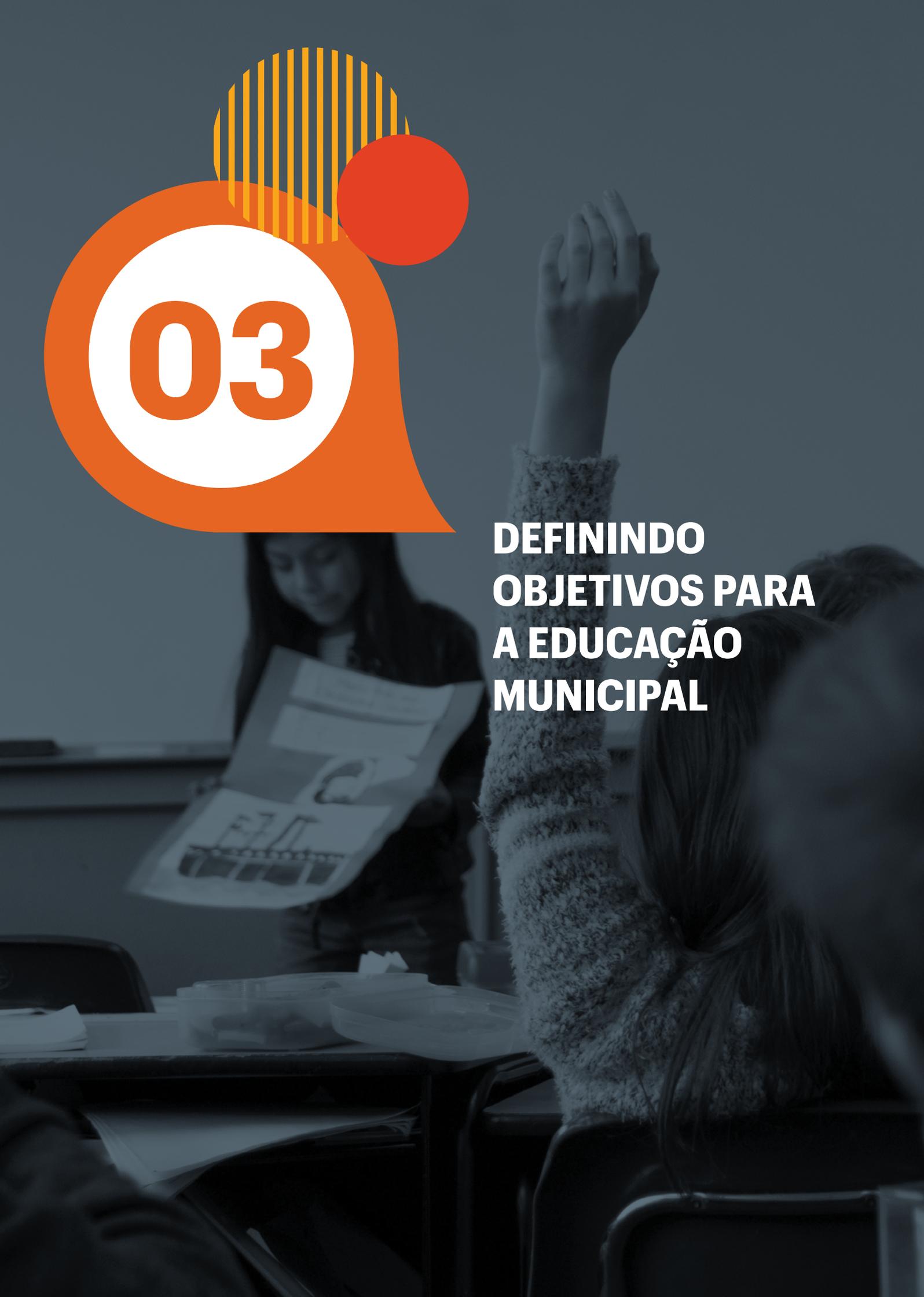
19 O IDHM mede o desenvolvimento seguindo as três dimensões do IDH global: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. O Município de São Caetano (SP) tinha, em 2010, IDHM de 0,862 (próximo de países desenvolvidos), enquanto o Município de Melgaço (PA) tinha IDHM de 0,418 (próximo dos países mais pobres do mundo).

20 Para mais dados sobre o financiamento da Educação, acesse o Anuário Brasileiro da Educação Básica 2020.

Em suma, essas e outras características municipais precisam ser consideradas ao se formular uma agenda educacional para os próximos mandatos, especialmente levando em conta a situação sem precedentes em que eles terão início. Por mais que este documento vise apresentar recomendações gerais para todos os Municípios, é sempre relevante frisar que a contextualização das propostas para a realidade local (e, especialmente em Municípios grandes, para as diversas realidades dentro do próprio território) é condição essencial para a construção de um plano que possa efetivamente enfrentar os desafios que se colocam - tanto no curtíssimo prazo quanto ao longo dos quatro anos de gestão.



03



**DEFININDO
OBJETIVOS PARA
A EDUCAÇÃO
MUNICIPAL**

Mesmo na atual situação, em que novos e urgentes desafios se impõem, o norte da gestão educacional deve continuar sendo pautado pelo avanço nos resultados educacionais.

O quadro ao fim desta seção apresenta algumas fontes de dados que podem apoiar o diagnóstico a ser realizado em cada Município.

A Pré-Escola passou a ser obrigatória no Brasil a partir de 2016, com a Emenda Constitucional 59/2009. Mas, muitos Municípios ainda têm o desafio de universalizar o acesso à esta etapa.

Antes da elaboração da agenda de políticas educacionais, há a necessidade de se definir quais são os grandes objetivos a serem perseguidos pela gestão durante o período de 2021 a 2024. Mesmo na atual situação, em que novos e urgentes desafios se impõem, o norte da gestão educacional deve continuar sendo pautado pelo avanço nos resultados educacionais. Este capítulo busca subsidiar tal discussão, que precisa ser detalhada, em cada Município, com base em diagnósticos, diálogo com os atores locais e no respectivo Plano Municipal de Educação.

Como ponto de partida, destaca-se que o entendimento sobre qualidade educacional por trás deste documento é baseado em três elementos que ajudam a concretizar o significado do direito à Educação. São eles:

- 1. o acesso** das crianças e dos jovens à escola, conforme previsto pela legislação;
- 2. a trajetória adequada** entre as séries; e
- 3. a aprendizagem de todos** os alunos na idade certa²¹.

É a partir deles que se apresenta um resumo do cenário atual da Educação Básica nos Municípios (seção 3.1), **com informações que ajudam a embasar a proposta de objetivos educacionais específicos para as próximas gestões (seção 3.2).**

3.1 SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: ACESSO, TRAJETÓRIA ADEQUADA E APRENDIZAGEM

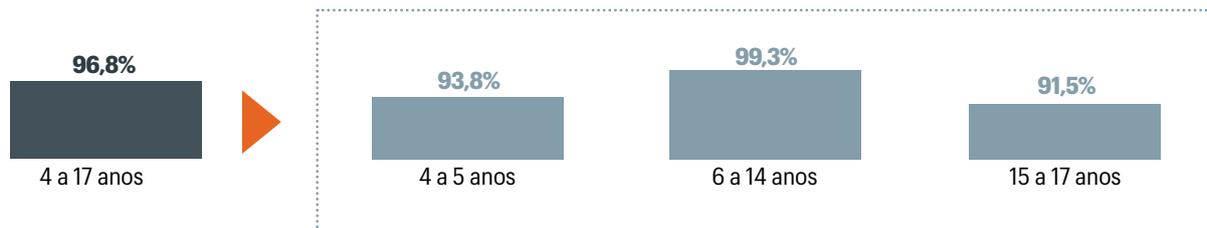
3.1.1 Acesso escolar²²

Como já abordado, é dever do Estado garantir o acesso à Educação Básica a todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos. Nesse quesito, o Brasil avançou significativamente nas últimas décadas, saindo de 87,7% de atendimento escolar, em 2001, para 96,8%, em 2018. Entretanto, quando se observa essa taxa de atendimento segmentada por faixa etária (Figura 3), ficam nítidos alguns desafios que ainda precisam ser superados. Na Pré-Escola (4 e 5 anos), responsabilidade direta dos Municípios, **a taxa ainda é de 93,8%, significando 329 mil crianças sem atendimento.**

²¹ Destaca-se que a definição de “aprendizagem na idade certa” é dada pelos currículos locais alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) – tema que será explicitado mais adiante.

²² O termo “acesso escolar”, aqui utilizado, não deve ser entendido somente como a oferta de vagas nas escolas, mas, sim, como “atendimento escolar à população”. Ou seja, além da oferta adequada de vagas, é fundamental garantir que as crianças e os jovens estejam de fato matriculados e frequentando a escola.

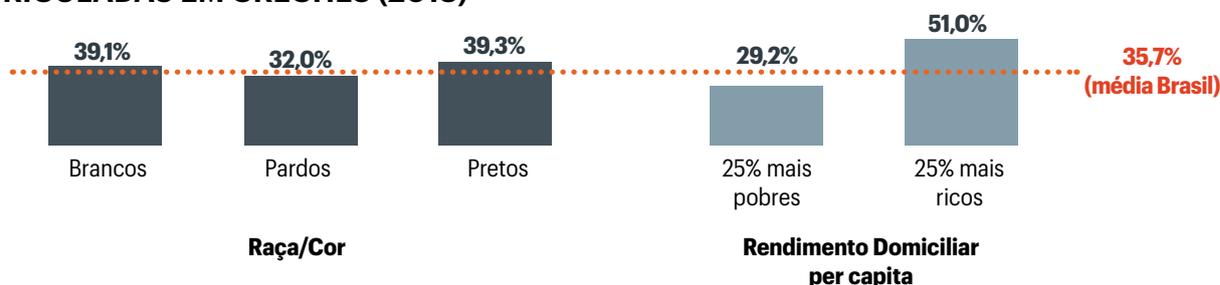
FIGURA 3 • PERCENTUAL DE CRIANÇAS E JOVENS MATRICULADOS NA ESCOLA POR FAIXA ETÁRIA – TAXA DE ATENDIMENTO ESCOLAR (2018)



Fonte: IBGE/PNADC Educação – 2018. Elaboração: Todos Pela Educação

Já para as crianças de 0 a 3 anos, em que não há obrigatoriedade de atendimento, muitos Municípios também têm grandes necessidades de avanço na provisão de Creches. O Plano Nacional de Educação (PNE) estipulou como meta para o País o atendimento de 50% de crianças nesta faixa etária até 2024 (taxa que pode variar em cada Município²³), mas apenas 35,7% estão atualmente matriculadas. Além disso, há um atendimento bastante desigual entre níveis de renda e raça/cor, conforme mostra a Figura 4.

FIGURA 4 • PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS MATRICULADAS EM CRECHES (2018)



Fonte: IBGE/PNADC Educação – 2018. Elaboração: Todos Pela Educação

Fica claro, então, que as próximas gestões devem entender a fundo a situação do acesso na Educação Infantil de seus Municípios, buscando a universalização da Pré-Escola (4 e 5 anos) e a expansão do atendimento em Creches (0 a 3 anos) quando houver necessidade, sempre priorizando o atendimento das crianças mais vulneráveis. O atendimento nesta etapa, vale mencionar, ganha contornos ainda mais críticos com

23 Há uma importante discussão sobre a interpretação a ser dada à meta de 50% definida no PNE. Há atores que defendem que ela deve, sim, ser válida para todos os Municípios, enquanto outros defendem que ela é uma meta nacional, mas que cada Município deve estabelecer sua meta de acordo com as demandas locais. Sobre essa discussão, o recente estudo “Desafios do acesso à Creche no Brasil”, da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, mostra como a necessidade de Creches varia entre os Municípios brasileiros.

As próximas gestões devem entender a fundo a situação do acesso na Educação Infantil, buscando a universalização da Pré-Escola e a expansão do atendimento em Creches quando houver necessidade.

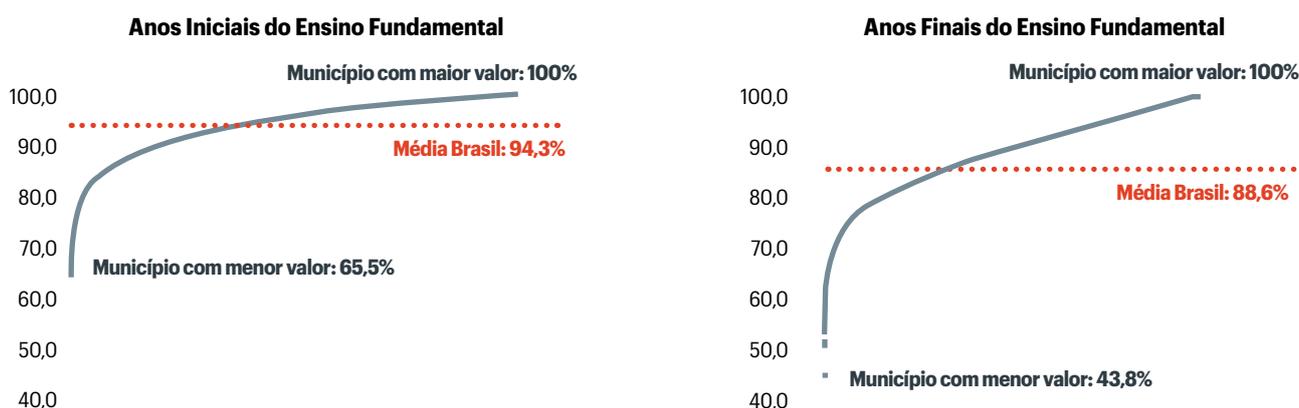
a pandemia da Covid-19. Diversas unidades privadas estão fechando em decorrência do longo período sem atividades (elevando a pressão por matrículas no setor público) e a oferta de Creches e Pré-Escolas é importante viabilizador para a volta ao trabalho presencial de muitos pais e responsáveis.

3.1.2 Trajetória escolar adequada

Quanto à garantia da permanência dos alunos na escola com trajetória escolar adequada entre as séries, um importante indicador são as taxas de rendimento, que medem o percentual de alunos aprovados, reprovados e que abandonaram a escola em determinado ano letivo.

A Figura 5 evidencia que, mesmo antes da pandemia da Covid-19, já havia grandes desafios nesta dimensão, com muitos Municípios tendo baixas taxas médias de aprovação (ou seja, altos índices de reprovação ou abandono escolar). É possível perceber, também, uma grande disparidade no indicador de 2019: a diferença entre os que possuíam as mais altas e baixas taxas de aprovação era de 34,5 pontos percentuais (p.p.) nos Anos Iniciais e de 56,2 p.p. nos Anos Finais.

FIGURA 5 • TAXAS DE APROVAÇÃO POR MUNICÍPIO – REDE PÚBLICA (2019)



Nota: Cada ponto no gráfico representa um Município. A linha laranja representa a taxa média nacional.

Fonte: MEC/Inep/Deed – Indicadores Educacionais. **Elaboração:** Todos Pela Educação

Por mais que essas taxas venham apresentando melhoria ao longo dos últimos anos²⁴, é muito importante ter em mente os riscos de abandono e de evasão escolar trazidos pela pandemia, decorrentes das diversas crises que afetam, diretamente, a vida dos alunos. Esse fenômeno pode ser ainda mais acentuado nos jovens mais vulneráveis dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, já que a crise

²⁴ Nos Anos Iniciais, observa-se que apenas 1.023 Municípios (18% do total) possuíam taxas de aprovação superiores a 95%, em 2008, número que subiu para 3.163 (57%), em 2019. Já nos Anos Finais, o número de Municípios com taxas de aprovação maiores que 95% foi de 254 (4,5%) para 1.382 (25%), entre 2008 e 2019.

A garantia da aprendizagem adequada de todos os alunos é o que concretiza, de fato, o direito à Educação.

A ANA 2016 é o atual parâmetro de resultados de alfabetização para grande parte dos Municípios. Ela foi substituída, em 2019, pelo Saeb 2º ano, que teve aplicação amostral e, portanto, não terá divulgação dos dados por nível de rede de ensino. Esse fato reforça a necessidade de as redes municipais terem seus diagnósticos próprios e frequentes da alfabetização, que podem ser construídos em parceria com o governo estadual. Como será exposto, mais de dez Estados já contam com ações de alfabetização em colaboração com os Municípios.

Aproximadamente metade dos alunos termina os Anos Iniciais sem saber o adequado em Língua Portuguesa ou Matemática.

econômica deve fazer com que muitos tenham que ingressar no mercado de trabalho. Como será apresentado na sequência, garantir que todos estejam na escola e que não tenham sua trajetória escolar interrompida ou altamente prejudicada precisa estar, necessariamente, entre os resultados educacionais a serem buscados.

3.1.3 Aprendizagem

A garantia da aprendizagem adequada de todos os alunos é o que concretiza, de fato, o direito à Educação. Afinal, não basta estar na escola e passar de ano – é preciso aprender.

Nesta dimensão, os problemas começam desde o início da trajetória escolar e também deverão ser altamente aprofundados com o fechamento de escolas que ocorreu em 2020, uma vez que as estratégias de ensino remoto possuem efeito altamente limitado²⁵. É fundamental que as lideranças políticas e os gestores públicos locais entendam sua realidade específica e, a partir dela, construam planos aderentes visando assegurar a aprendizagem de todos.

Como retrato da situação de aprendizagem no começo da vida escolar, a **Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), aplicada em 2016 para alunos do 3º ano do Ensino Fundamental**, apontou que menos da metade dos alunos avaliados possuía níveis de proficiência suficientes em **Leitura (45,3%) e Matemática (45,5%)**, como mostra a Figura 6. Se o cenário já era tão desafiador, ele deve se tornar ainda mais complicado em decorrência da suspensão das aulas presenciais, uma vez que o processo de alfabetização das crianças foi interrompido, sem possibilidade de ser devidamente substituído pelo ensino remoto.

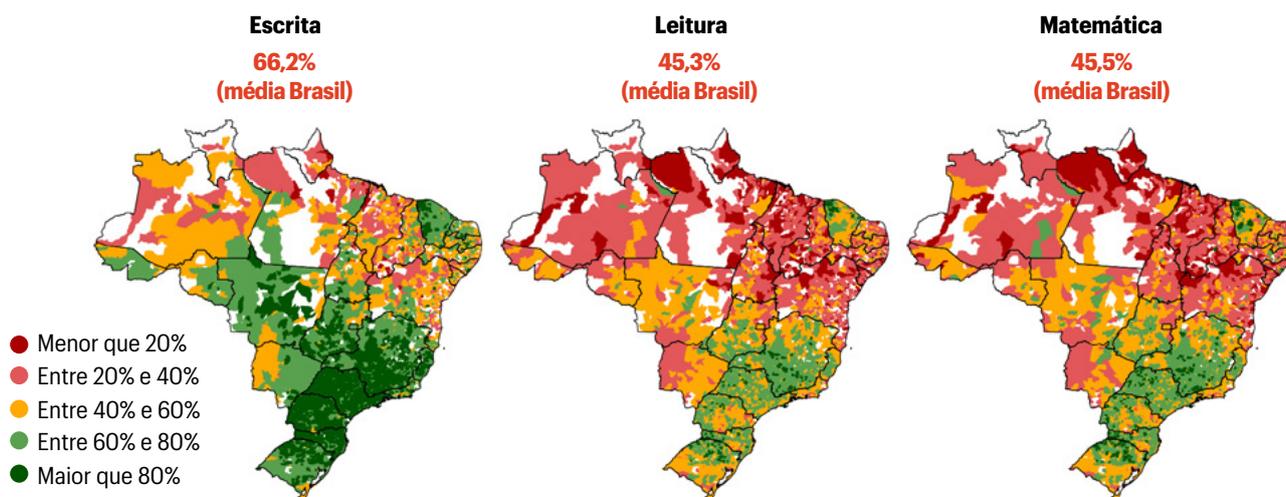
Já no 5º ano do Ensino Fundamental, o retrato de 2017 da aprendizagem apontado pelo Saeb²⁶ mostrou que 56,2% dos alunos da rede pública possuíam aprendizagem adequada em Língua Portuguesa e 44,1%, em Matemática²⁷. Ou seja, aproximadamente metade dos alunos terminava os Anos Iniciais do Ensino Fundamental sem saber o adequado nessas disciplinas. Este é mais um indicador que deve sofrer piora substancial por conta da suspensão das atividades escolares presenciais, com o aprofundamento e o surgimento de lacunas no aprendizado e o agravamento das desigualdades entre os alunos.

25 Para mais detalhes sobre as potencialidades e limitações do ensino remoto, consultar a Nota Técnica “Ensino a distância na Educação Básica frente à pandemia da Covid-19”, Todos Pela Educação, 2020.

26 O Saeb é o Sistema de Avaliação da Educação Básica, conjunto de avaliações externas em larga escala realizado pelo Inep. Por meio de testes e questionários, aplicados a cada dois anos, o Saeb reflete os níveis de aprendizagem demonstrados pelos estudantes avaliados. Os últimos microdados disponíveis são os de 2017, que permitem calcular o percentual de alunos com aprendizagem adequada.

27 Para “nível de aprendizado adequado”, utilizou-se os parâmetros estabelecidos pelo Todos Pela Educação, que foram definidos como pontuações mínimas na escala do Saeb. Eles variam conforme a disciplina e as séries avaliadas. Para mais informações, acesse: www.todospelaeducacao.org.br.

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



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

Mas, apesar de o cenário altamente desafiador, vale mencionar que a aprendizagem dos estudantes dos Anos Iniciais avançou em muitos Municípios nos últimos anos – fato que merece destaque, por mostrar como é possível avançar. Considerando as provas do Saeb, que categorizam a proficiência dos alunos em níveis, é possível observar um significativo aumento no número de Municípios em níveis médios mais altos da avaliação, conforme retratado na Figura 7. Como se pode notar:

- Em 2015, 2.892 Municípios (55%) tinham médias de proficiência no Saeb em Língua Portuguesa iguais ou superiores ao adequado (Nível 4). Em 2019, eram 3.357 Municípios (64%).
- Em Matemática, 1.866 Municípios (36%) tinham médias de proficiência iguais ou superiores ao adequado (Nível 5), em 2015. Quatro anos depois, esse valor aumentou para 2.454 (47%).

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

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

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

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

Observando os Anos Finais do Ensino Fundamental, o retrato de 2017 mostra que 33,8% dos alunos da rede pública possuíam aprendizagem adequada em Língua Portuguesa e 15,5%, em Matemática. Assim, essa etapa já partia de uma situação mais crítica, que também deve se agravar após 2020. Além disso, tem apresentado avanço mais lento nos últimos anos, indicando a dificuldade da rede pública em resolver questões centrais de sua qualidade (Figura 8):

- Em 2015, 173 Municípios (3%) tinham médias de proficiência em Língua Portuguesa iguais ou superiores ao adequado (Nível 4). Em 2019, eram 343 Municípios (7%).
- Em Matemática, 24 Municípios (0,5%) tinham médias de proficiência iguais ou superiores ao adequado (Nível 5), em 2015. Quatro anos depois, esse valor aumentou para 51 (1%).

FIGURA 8 • NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR NÍVEIS DE PROFICIÊNCIA NO SAEB – ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (REDE PÚBLICA)²⁹

Língua Portuguesa	Níveis de proficiência	0	1	2	3	4	5	6	7	8
	Pontuação no Saeb	0 a 200	200 a 225	225 a 250	250 a 275	275 a 300	300 a 325	325 a 350	350 a 375	Maior ou igual a 375
Língua Portuguesa	2015	15	663	2.328	1.925	171	2	0	0	0
	2019	2	319	1.902	2.538	333	9	1	0	0
Matemática	Níveis de proficiência	0	1	2	3	4	5	6	7	8 e 9
	Pontuação no Saeb	0 a 200	200 a 225	225 a 250	250 a 275	275 a 300	300 a 325	325 a 350	350 a 375	Maior ou igual a 375
Matemática	2015	0	342	2.282	2.077	379	24	0	0	0
	2019	4	280	1.609	2.460	700	45	6	0	0

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

Se os indicadores disponíveis já mostravam um cenário bastante crítico, a suspensão de aulas presenciais por um longo período em 2020 traz alertas ainda maiores.

Em suma, nota-se que, ainda que tenha havido evolução importante nos últimos anos, há muito o que se avançar na aprendizagem dos alunos no Ensino Fundamental. Se os indicadores disponíveis já mostravam um cenário bastante crítico, a suspensão de aulas presenciais por um longo período, em 2020, traz alertas ainda maiores. Mesmo com ações de ensino remoto, sabe-se que, no geral, elas não chegaram a todos os alunos e, mesmo quando o fizeram, chegaram de forma muito desigual e estão longe de substituir os professores em sala de aula³⁰. Juntamente com o acesso escolar e a trajetória adequada entre séries, a aprendizagem dos alunos (tanto na mitigação dos efeitos adversos que a pandemia trouxe quanto no seu avanço ao longo do mandato) deve ser vista como grande objetivo da gestão municipal.

²⁹ Esta análise engloba 5104 Municípios, que são os que possuem notas, em 2015 e 2019, para a rede pública Segundo o Inep, não foram utilizados itens do 9º ano que avaliam habilidades do Nível 0.

³⁰ A falta de conectividade e de acesso a recursos tecnológicos, a ausência de espaços adequados para o estudo domiciliar, a pouca familiaridade de alunos e professores com tecnologias educacionais e as limitações inerentes ao ensino remoto na Educação Básica são alguns dos principais fatores que levam a esse cenário.

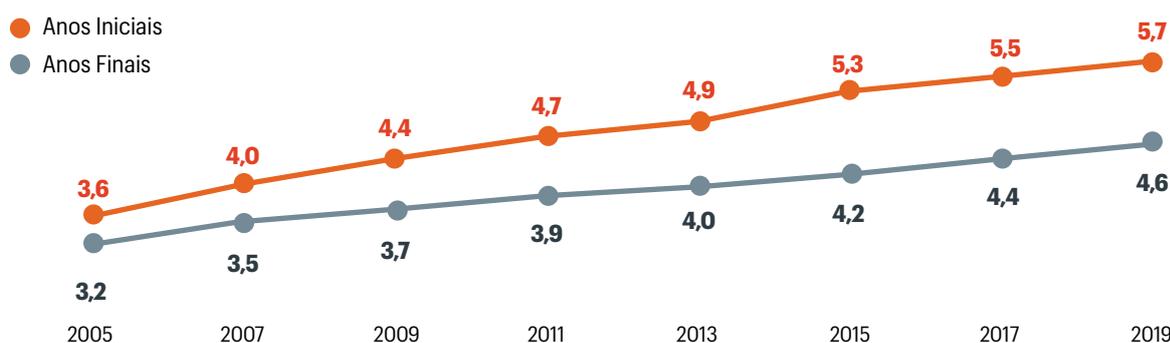
Os dados mostram que Municípios mais ricos tendem a ter Ideb mais alto, mas que é possível oferecer, mesmo em locais mais pobres, uma Educação de qualidade.

3.1.4 Ideb: resumindo a qualidade da Educação nos Municípios

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é o principal indicador de qualidade para a Educação Básica no Brasil. Ele agrega, de forma simples (em uma nota de 0 a 10), dois dos grandes elementos apresentados acima: o fluxo escolar (por meio das taxas de aprovação) e o nível de aprendizagem dos estudantes (por meio do desempenho nas provas do Saeb, descrito na seção anterior). Ele não pode ser o único indicador observado, uma vez que não aborda as questões do atendimento escolar (acesso) e pode esconder, em suas médias, as desigualdades existentes. Ainda assim, **entender a evolução do Ideb nos últimos anos e sua situação atual é crucial para que a gestão municipal faça diagnósticos precisos sobre os desafios da rede de ensino e implemente as medidas necessárias para a elevação dos componentes do índice**³¹.

Quanto a isso, vale notar que o Ideb da rede pública nos Anos Iniciais e nos Anos Finais vem avançando de forma consistente na última década, como exposto na Figura 9.

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



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

Apesar desse avanço médio, uma análise da situação mais recente dos Municípios mostra que há uma grande dispersão entre eles em níveis bem diferentes, como exposto na Figura 10. Esses dados também mostram que **Municípios mais ricos tendem a ter Ideb mais alto, mas a renda média da população não é determinante para a qualidade educacional**. Há Municípios de renda mais alta com Ideb baixo, e Municípios de renda mais baixa com Ideb alto. Ou seja, por mais que os desafios sejam maiores, é possível oferecer, mesmo em locais mais pobres, uma Educação de qualidade.

³¹ O Ideb é um indicador cuja série histórica começa em 2005 e tem metas definidas para cada rede de ensino e escola até 2021. É importante estar atento às possíveis mudanças no índice após esse ano, uma vez que o Governo Federal já anunciou alterações nas provas do Saeb, que compõem seu cálculo (Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020). Ainda assim, entender o avanço recente do Ideb é fundamental, porque trabalhar pela evolução de seus componentes deve continuar sendo um objetivo a ser perseguido.

FIGURA 10 • NÚMERO DE MUNICÍPIOS DE ACORDO COM O IDEB DA REDE PÚBLICA - POR FAIXAS DE PIB PER CAPITA MUNICIPAL (2019)

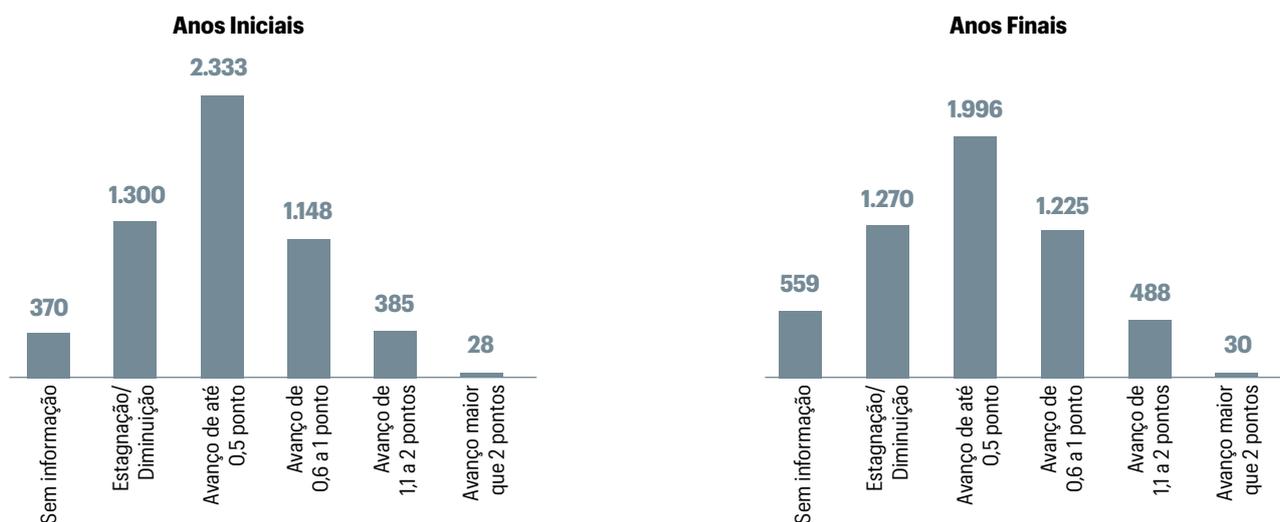
Grupo de Municípios por PIB per capita	ANOS INICIAIS					ANOS FINAIS				
	Faixa do Ideb					Faixa do Ideb				
	0 - 4	4 - 5	5 - 6	6 - 8	8 - 10	0 - 4	4 - 5	5 - 6	6 - 8	8 - 10
1º Quartil - 25% mais pobres	91	611	437	216	9	558	610	157	17	0
2º Quartil - de 25% a 50%	52	354	450	494	7	334	622	337	24	0
3º Quartil - de 50% a 75%	8	115	401	805	9	113	598	550	46	0
4º Quartil - 25% mais ricos	7	57	334	952	10	58	534	698	31	0

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

É possível fazer avanços significativos em um período de quatro anos.

Por fim, vale destacar que é possível fazer avanços significativos no Ideb em um período de quatro anos, correspondente a um mandato político³². Observando o último intervalo de quatro anos com dados disponíveis (2015 a 2019), vemos que o avanço médio na rede pública brasileira foi de 0,4 ponto nos Anos Iniciais e nos Anos Finais do Ensino Fundamental (Figura 9, apresentada anteriormente). Por trás deste avanço médio, há 413 Municípios que avançaram mais de um ponto no Ideb nos Anos Iniciais em quatro anos e 518 Municípios que tiveram

FIGURA 11 • DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE ACORDO COM A EVOLUÇÃO DO IDEB NA REDE PÚBLICA ENTRE 2015 E 2019



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

³² As provas do Saeb, cujas notas dos alunos compõem o cálculo do Ideb, são realizadas ao fim dos "anos ímpares" (2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019), ou seja, sempre ao fim do 1º e do 3º anos de mandatos políticos. Assim, qualquer intervalo de quatro anos no Ideb envolve, necessariamente, parte do trabalho de duas gestões.

esse avanço nos Anos Finais. A Figura 11 mostra esse cenário.

Não se pode negar que, pelos desafios impostos para os próximos mandatos, esses avanços recentes precisam ser bem contextualizados para o momento atual. Como já abordado, os desdobramentos da crise da Covid-19 na Educação devem levar a uma piora significativa e à elevação da desigualdade nos níveis de aprendizagem dos alunos, além de aumentar os riscos de abandono escolar (fatores que influenciam diretamente no Ideb). Ainda assim, acredita-se que uma gestão realmente comprometida tem as condições para, nos próximos quatro anos, avançar nos resultados educacionais de sua rede, mesmo com todos os desafios que se colocam no atual momento.



CONHECENDO A SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO

As novas gestões, ao tomarem posse, precisarão utilizar os dados disponíveis para traçar um diagnóstico minucioso da situação do Município na Educação Básica. Para auxiliar esse processo, indicam-se algumas fontes importantes:

- **Portal oficial do Inep/MEC:** portal.inep.gov.br/web/guest/dados
- **Portal oficial do Siope-FNDE:** www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope
- **Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE):** www.observatoriodopne.org.br
- **Painel Educação Já Municípios:** paineledujamunicipios.todospelaeducacao.org.br/
- **Plataforma Qedu:** www.qedu.org.br/
- **Plataforma Primeira Infância Primeiro:** primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/

3.2 OBJETIVOS EDUCACIONAIS PRIORITÁRIOS PARA AS PRÓXIMAS GESTÕES

Com base nas informações expostas na seção anterior, o desafio passa a ser identificar quais indicadores ainda estão aquém do desejado no Município e estabelecer objetivos específicos para melhorá-los ao longo do mandato. São eles que devem nortear a gestão no enfrentamento dos efeitos educacionais da pandemia, além de serem as grandes finalidades para o fortalecimento do sistema educacional local.

Considerando as atribuições dos Municípios na oferta da Educação Básica e o entendimento sobre os elementos que concretizam a qualidade educacional (acesso, trajetória adequada e aprendizagem), este documento considera que são quatro os objetivos prioritários para a gestão educacional municipal. Ou seja, a agenda de políticas públicas apresentada posteriormente tem, como objetivo final, avançar nestes quatro grandes objetivos.



QUATRO OBJETIVOS PRIORITÁRIOS PARA A GESTÃO EDUCACIONAL NOS MUNICÍPIOS

OBJETIVO 01 ATENDIMENTO COM QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Ampliar o atendimento na Educação Infantil com qualidade, em um esforço articulado com uma Política Municipal de Primeira Infância.

Como já mostrado, os Municípios ainda possuem desafios de acesso na Educação Infantil. Muitos ainda precisam adequar a provisão de Creches à sua demanda e, na Pré-Escola, é necessário buscar rapidamente a universalização do atendimento. Conforme será abordado no próximo capítulo, este processo deve ser acompanhado por melhorias na qualidade do serviço (com a implementação dos novos currículos alinhados à BNCC), além de estar articulado com uma Política Municipal de Primeira Infância. Tal desafio será ainda maior em 2021, com o fechamento de diversas unidades na rede privada (com migração de alunos para a rede pública), as restrições fiscais e o forte impacto da pandemia na economia e no mercado de trabalho, influenciando diretamente a necessidade das famílias pelo atendimento.

OBJETIVO 02 ALFABETIZAÇÃO

Assegurar que todos os alunos sejam alfabetizados no início da trajetória escolar

A alfabetização é um ponto central no início da trajetória escolar. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) afirma que o processo básico de alfabetização pode dar-se em dois anos (1º e 2º anos do Ensino Fundamental), mas é fundamental compreender que já no 1º ano todos os alunos devem ter desenvolvido habilidades de compreensão do princípio alfabético. Sem isso, toda a trajetória escolar fica prejudicada, a começar pelo desenvolvimento futuro das competências de ler e escrever com autonomia e compreensão. Com a pandemia, muitos alunos tiveram seu processo de alfabetização interrompido, o que exigirá ainda mais esforço e foco da gestão pública para o tema. A boa notícia é que existem casos brasileiros que podem inspirar os avanços necessários, além de diversas iniciativas estaduais em que Estado e Municípios estão colaborando em prol das políticas públicas de alfabetização.

OBJETIVO 03 EVOLUÇÃO DA APRENDIZAGEM E FLUXO ESCOLAR (IDEB)

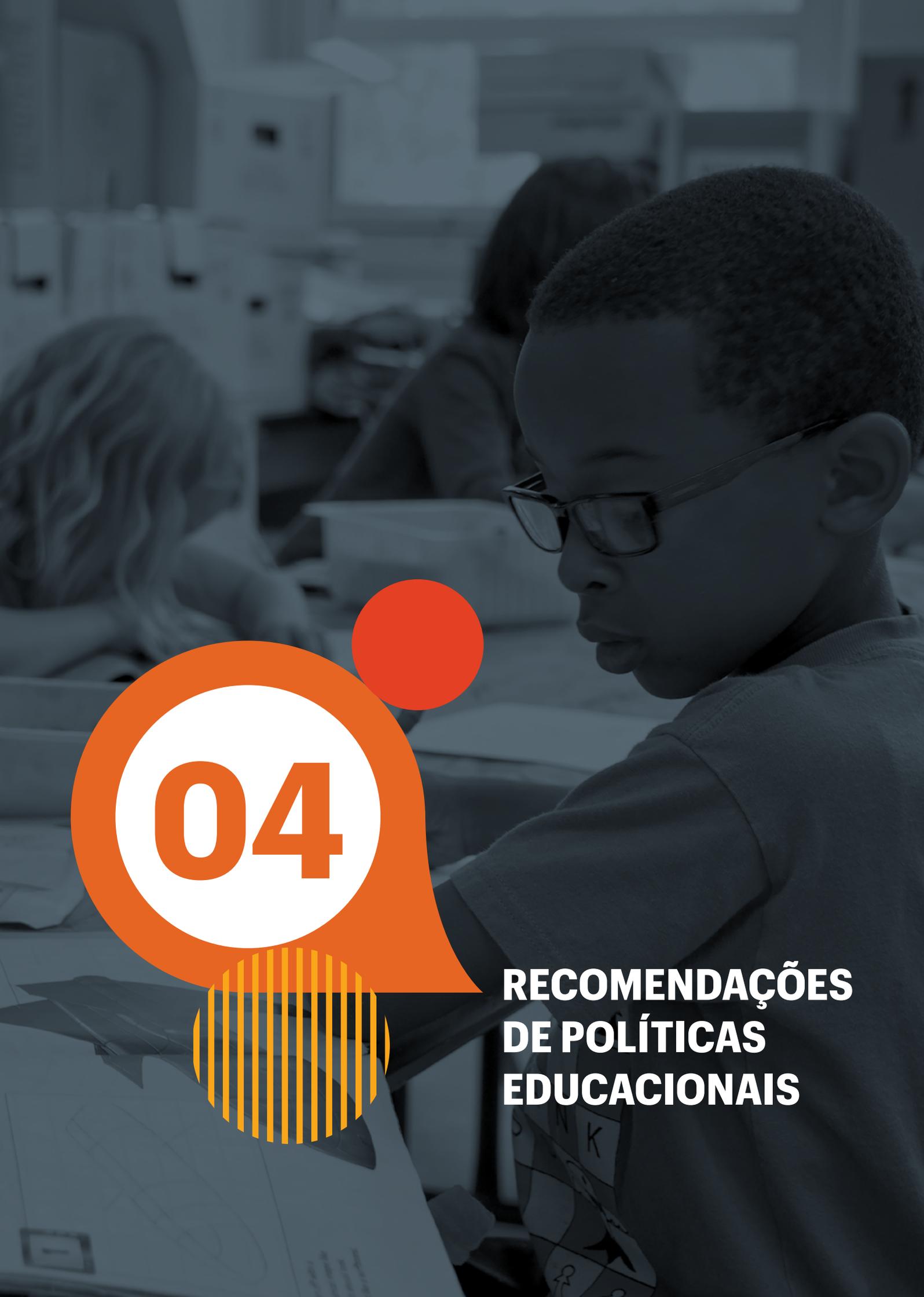
Elevar o Ideb da rede municipal, a partir da melhoria da aprendizagem e da redução dos índices de reprovação e abandono.

Como abordado, o Ideb é um dos principais indicadores de qualidade educacional no Brasil, agregando informações sobre a aprendizagem e a trajetória entre séries (fluxo escolar). É essencial, do ponto de vista do poder público local, traçar um profundo diagnóstico da situação da rede de ensino no Ideb e se comprometer com o avanço das duas dimensões do índice. Mesmo que o cálculo do Ideb mude a partir de 2021, ambos os seus componentes precisam continuar sendo prioridade. Eles devem ser altamente prejudicados pelo longo período de suspensão das aulas presenciais, então merecem respostas específicas e rápidas de mitigação desses efeitos adversos.

OBJETIVO 04 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

Reduzir as desigualdades nos resultados educacionais ainda existentes entre escolas da rede e alunos da mesma escola.

A definição de qualidade deve, necessariamente, envolver o conceito de equidade e inclusão de todos. Não se pode falar de qualidade em um sistema educacional quando ela é garantida apenas para um grupo de alunos. Assim, a administração pública municipal deve ter como meta de gestão a redução das diferenças ainda existentes entre escolas da rede de ensino e entre alunos da mesma escola. Entre outros fatores, é preciso considerar as questões socioeconômicas, raciais, de gênero e os alunos com deficiências. Isso vale especialmente em um momento como o atual, de exacerbação das desigualdades na população brasileira. Avançar a média dos indicadores deixando crianças e jovens para trás e sustentando-se em “ilhas de excelência” não significa avanços reais na Educação.



04

**RECOMENDAÇÕES
DE POLÍTICAS
EDUCACIONAIS**

A partir dos quatro objetivos educacionais sugeridos, este capítulo apresenta um conjunto de recomendações de políticas públicas que podem orientar as próximas gestões municipais ao longo do período 2021-2024. Elas estão apresentadas em duas seções: uma que traz diretrizes para o grande desafio do início dos mandatos – a retomada educacional após muitos meses de fechamento de escolas – e outra que aborda medidas específicas capazes de fortalecer o sistema local como um todo, de forma mais duradoura.

Antes, contudo, é importante ressaltar algumas premissas essenciais para que a gestão pública educacional nos Municípios seja capaz de promover uma Educação de qualidade. São elementos que embasam todas as propostas apresentadas e devem orientar as ações dos gestores, caracterizando-se como condições necessárias para o êxito da agenda de Educação.

Cinco premissas destacam-se como fundamentais para o sucesso da gestão educacional.

4.1

PREMISSAS PARA UMA GESTÃO PÚBLICA EDUCACIONAL DE QUALIDADE

Cinco premissas destacam-se como fundamentais para o sucesso da gestão educacional. São elas:

i) Visão sistêmica, com coerência e foco na sala de aula

A literatura mais recente evidencia que, em Educação, não há “solução milagrosa”, e que impactos significativos na qualidade só são possíveis com um conjunto de políticas públicas implementadas de forma altamente articulada, inclusive com abordagem intersetorial. Assim, não adianta lançar mão de uma ou duas medidas “que farão toda a diferença”, nem de um conjunto grande de ações que não sejam bem relacionadas entre si. É preciso olhar para o todo e entendê-lo como um sistema que, com foco em apoiar o que ocorre em sala de aula, deve ter suas múltiplas dimensões funcionando de forma muito coerente.

ii) Gestão informada por dados e evidências

Não há mais espaço para “achismos” na Educação. O conhecimento acumulado e as experiências de sucesso já apontam os caminhos mais efetivos a serem seguidos. Dessa forma, as políticas públicas municipais devem sempre buscar ser informadas pelas evidências e dados mais recentes da pesquisa educacional, necessitando de amplo diagnóstico para contextualização às realidades em que as escolas estão inseridas. Isso não significa que não há espaço para novas ideias e inovações que possam surgir, mas que é responsabilidade da gestão tomar decisões informadas pelos subsídios técnicos disponíveis a cada momento, seja para a formulação de novas políticas ou a continuidade daquelas que já trazem bons resultados. Ainda, o estabelecimento de metas, a utilização de dados para seu monitoramento e avaliações das políticas estabelecidas para eventuais correções de rotas são elementos essenciais para uma gestão de qualidade.

Apenas 16% dos professores indicam alto grau de concordância com a afirmação: “A Secretaria da Educação está efetivamente preocupada com a melhoria da aprendizagem dos alunos”.
Fonte: “Pesquisa Profissão Docente” (2018) – Todos Pela Educação e Fundação Itaú Social.

iii) Engajamento dos atores implementadores

Políticas de gabinete, feitas “de cima para baixo”, com baixo nível de escuta e diálogo com a comunidade escolar, possuem maiores dificuldades de responder aos reais desafios das escolas, de serem implementadas efetivamente e de sobreviverem a mudanças de governo. Além disso, o baixo nível de confiança dos professores nas suas respectivas Secretarias, **evidenciado por pesquisa de opinião nacional recente**, sugere que mesmo as políticas com melhores intenções por parte da gestão municipal podem ser impenetráveis a um ambiente escolar tão descrente. Por isso, **muita ênfase precisa ser dada ao engajamento dos professores e gestores escolares na formulação e implementação das políticas públicas**. Ademais, reconhecer a importância da discricionariedade inerente às suas funções e conferir a esses atores grau de autonomia no processo de tomada de decisões locais é o que pode garantir respostas aderentes às diferentes realidades dentro de uma mesma rede de ensino.

iv) Colaboração com outros entes federativos

Resolver os complexos desafios educacionais é uma tarefa ainda mais difícil se tentada de forma individual no âmbito municipal. Por mais que haja autonomia dos Municípios para a gestão de suas redes de ensino, a formulação e a implementação de políticas públicas podem ganhar força e qualidade se feitas de forma colaborativa com outros entes da federação. Assim, **buscar proativamente as atuais e possíveis novas cooperações com a União, o governo estadual e outros Municípios do território é crucial para uma gestão de qualidade**, que permita concretizar as medidas necessárias para os avanços na Educação pública.

v) Metas e incentivos importam, mas não bastam

O entendimento de que resultados educacionais ruins são apenas uma questão de baixa motivação dos atores implementadores e que, para melhorá-los, basta estabelecer metas e incentivos não encontra respaldo na literatura sobre gestão educacional. Como será abordado, currículo, avaliações externas e políticas de incentivo podem ser importantes instrumentos para impulsionar mudanças a nível de sistema, mas as pesquisas mostram que a chave é o investimento direto na melhoria da prática e do conhecimento profissional dos professores e dos gestores escolares. Em tempos de implementação de novos currículos associados à inédita Base Nacional Comum Curricular, essa premissa torna-se ainda mais relevante para orientar a gestão educacional municipal.

A superação dos efeitos da pandemia na Educação ocorrerá em um período marcado pela diminuição dos recursos disponíveis e trocas de gestão, com curto tempo de transição. Assim, o planejamento deve ser cuidadoso e feito com antecedência.

4.2 RECOMENDAÇÕES PARA A RETOMADA NO CONTEXTO DA COVID-19

Com essas premissas, passa-se agora para a apresentação das recomendações de políticas públicas para as próximas gestões municipais³³. Primeiramente, destacam-se cinco diretrizes para ações que deverão receber foco absoluto no início dos mandatos: aquelas voltadas à retomada das atividades presenciais nas escolas (que poderão ou não já ter ocorrido) e às mitigações dos efeitos da pandemia da Covid-19 nos alunos e profissionais da Educação.

Como já ressaltado, os impactos do fechamento das escolas serão amplos, profundos e duradouros, com sua superação tendo de ser feita em um momento de diminuição dos recursos disponíveis e de inúmeras trocas de gestão³⁴ com curtíssimo tempo de transição. Isso significa que o planejamento deverá ser cuidadoso e elaborado com antecedência, mesmo diante de um cenário eleitoral. O Todos Pela Educação elaborou um documento orientador específico sobre o tema para subsidiar as novas gestões, mas destacamos aqui, desde já, alguns dos elementos mais relevantes³⁵:

- **Reorganização dos espaços escolares, para que estejam preparados para receber os alunos e os profissionais em condições seguras.** Um dos principais alertas que tem sido feito pelas autoridades de saúde e reforçado em experiências internacionais é que o retorno às aulas presenciais precisa ser cuidadosamente planejado do ponto de vista sanitário, uma vez que as escolas serão reabertas ainda em meio a preocupações quanto à pandemia. Assim, uma série de ações ainda serão necessárias por alguns meses de 2021, visando preservar a saúde de todos os que circulam nos espaços escolares. Entre elas, estão o fornecimento de equipamentos de proteção individual, o cumprimento de protocolos sanitários e de higiene, a limpeza ainda mais frequente das escolas, rodízios entre alunos e educadores (para que nem todos estejam presentes na escola ao mesmo tempo), a adaptação das salas para garantir a distância entre os alunos e a organização da rotina escolar para evitar aglomerações (como mudanças nos horários de intervalo e de entrada e saída dos estudantes). Nessa perspectiva, é importante ressaltar que essas medidas devem ser definidas pela Secretaria de Educação em conjunto com as autoridades de saúde.

33 Cabe sublinhar, mais uma vez, que as respostas para os desafios da gestão variam de Município para Município, dependendo de suas características. Isso exige, portanto, que as recomendações elencadas sejam contextualizadas a cada realidade, partindo de um profundo diagnóstico local.

34 Com base na média dos últimos pleitos, pouco mais da metade dos prefeitos que tentam reeleição se reelegem e em torno de 80% dos Secretários de Educação são substituídos.

35 Para recomendações mais detalhadas e indicações de normativas e outros materiais com orientações para a retomada, consultar o documento “Educação Já Municípios: Recomendações para o plano de reabertura das escolas nas novas gestões municipais”.

de, levando em consideração a realidade local e as dificuldades específicas de cada escola. Ainda, uma vez garantidos os fatores para segurança de todos, é fundamental uma comunicação muito clara e transparente por parte das autoridades com as famílias, os alunos e os educadores, para que todos se sintam confortáveis no retorno às atividades presenciais.

- **Adequação dos calendários escolares, visando garantir os objetivos de aprendizagem previstos nos currículos.** Além da preocupação com a saúde no imediato retorno às aulas presenciais, a retomada também exigirá definições sobre o replanejamento das atividades pedagógicas, após muitos meses de fechamento das escolas. Dessa forma, o calendário escolar deverá ser ajustado seguindo as determinações legais e as normativas vigentes³⁶, com a necessidade de que as Secretarias de Educação definam o quanto da carga horária cumprida remotamente será contabilizada. Como a carga horária que ainda deve ser cumprida de forma presencial provavelmente será maior que o tempo disponível, medidas diversas deverão ser discutidas a partir do contexto de cada rede, como a ampliação da jornada diária nas escolas, a reposição de aulas em horários alternativos e a adoção de estratégias de ensino híbrido (parte presencial, parte a distância) por um período delimitado.
- **Estabelecimento de estratégias de combate ao abandono e evasão.** Outro efeito provável do atual contexto, evidenciado por experiências prévias de períodos prolongados de fechamento de escolas, é uma elevação nas taxas de abandono e evasão escolar dos alunos, especialmente daqueles em situação de maior vulnerabilidade. As motivações para isso têm causas diversas, exigindo, portanto, diferentes respostas do poder público. Entre as mais importantes, pode-se citar a perda de motivação das crianças e dos jovens com seu aprendizado, causada pelo afastamento do ambiente escolar e pelo menor engajamento que atividades de ensino remoto possibilitam. Há, também, as consequências de outros prejuízos sociais causados pelas crises, como o aumento no número de crianças e jovens trabalhando, da violência doméstica e da gravidez na adolescência. Dessa forma, será preciso que as Prefeituras lancem mão de ações intersetoriais de atendimento aos alunos e a suas famílias, buscando que nenhum aluno saia do sistema educacional como decorrência do atípico ano de 2020. Alguns exemplos de medidas são: garantia de apoio financeiro aos mais vulneráveis, manutenção de contato frequente das escolas e Secretarias de Educação com os alunos e familiares,

36 Por exemplo, a Medida Provisória 934/2020, convertida na Lei nº 14.040/2020, e os Pareceres do Conselho Nacional de Educação: CNE/CP nº 5, 9 11 e 15 de 2020

realização de diagnósticos frequentes para detecção precoce do desengajamento dos estudantes e busca ativa das crianças e dos jovens que já evadiram ou abandonaram a escola.

- **Criação de programas de acolhimento emocional e suporte psicológico aos alunos e profissionais da Educação.** Estudos sobre os efeitos psicológicos de períodos de quarentena durante epidemias apontam que o estresse gerado pelo distanciamento social é bastante significativo e pode gerar impactos emocionais aos profissionais da Educação e aos alunos. Tais impactos estão diretamente associados a fatores como a longa duração do isolamento, o medo de infecção, as incertezas quanto aos recursos financeiros, a falta de informação adequada e, até mesmo, o convívio prolongado em um ambiente doméstico tóxico (por vezes, de violência e abuso). Além do impacto emocional direto do período de quarentena, o momento atual deverá trazer traumas de outras naturezas, como aqueles vindos das crises econômica e de saúde pública que já estão em curso³⁷. Dessa forma, é de se esperar que a saúde mental dos alunos e dos profissionais da Educação esteja bastante afetada durante o período de retomada das atividades presenciais. Para endereçar esse tema, **é essencial que as Prefeituras criem e/ou intensifiquem programas de acolhimento e apoio nas escolas, com profissionais especializados para tal. Por fim, o papel dos professores e dos gestores escolares também será crucial para o sucesso de tais ações.** Por isso, reforça-se a necessidade de que estejam em boas condições pessoais e profissionais, e que tenham uma sólida capacitação para apoiar no diagnóstico e na superação dos desafios do estado emocional de cada aluno.
- **Fortalecimento das ações de recuperação e reforço escolar, voltadas à redução das lacunas de aprendizagem.** Conforme já foi abordado, uma das mais fortes conclusões das pesquisas sobre momentos de fechamentos prolongados de escolas é que, mesmo com ações de ensino remoto bem estruturadas, a suspensão temporária das aulas presenciais cria lacunas significativas no aprendizado dos estudantes³⁸. E tais prejuízos de aprendizado são ainda mais intensos para aquelas crianças e jovens que vivem em situações de maior vulnerabilidade. Nesse sentido, as próximas gestões municipais terão a tarefa de dar conta desses imensos desafios. **Um ponto central a ser considerado é a aplicação de avaliações diagnósticas frequentes (co-**

37 Nessa linha, 77% dos pais ou responsáveis indicaram, em recente pesquisa de opinião, que os estudantes estão tristes, ansiosos, irritados ou sobrecarregados na pandemia. Fonte: “Pesquisa Datafolha”, julho, 2020.

38 Apenas metade dos pais ou responsáveis considera que os alunos estão evoluindo na aprendizagem com as atividades escolares em casa. – Pesquisa Datafolha, junho, 2020.

É necessária uma ampla abertura ao diálogo com a comunidade escolar e as organizações locais da sociedade civil, com uma comunicação frequente e transparente a todo momento.

Uma vez passada a fase mais crítica, os gestores devem partir para a formulação e implementação de políticas capazes de assegurar que o sistema educacional não apenas reestabeleça seu funcionamento básico, mas seja fortalecido.

meçando no imediato retorno às aulas), buscando aferir o grau de aprendizagem dos estudantes em relação às expectativas de sua faixa etária e as principais defasagens aprofundadas após o período prolongado sem aulas presenciais. Tais avaliações precisam permitir a identificação dos principais componentes curriculares a serem priorizados e como os professores deverão se organizar, apoiando a concepção de robustos programas de recuperação. Vale destacar, ademais, que a condição central para o sucesso de tais iniciativas (programas de recuperação baseados em avaliações diagnósticas) está no apoio e na formação dos docentes, para que sejam capazes de interpretar os resultados das avaliações e propor soluções pedagógicas efetivas aos alunos.

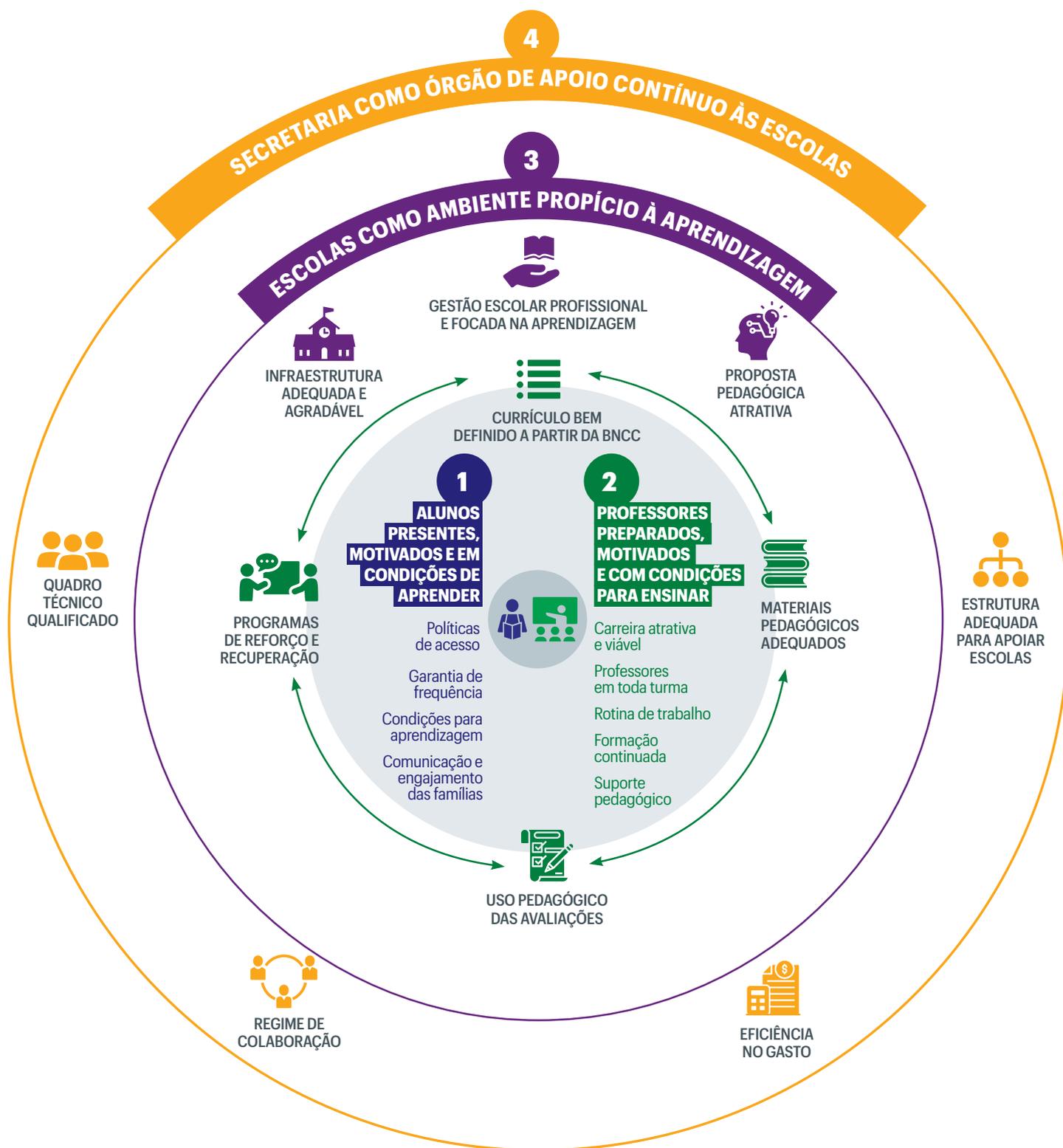
Estes são elementos de máxima importância para o início dos próximos mandatos. É possível que alguns deles já estejam em andamento no início das gestões, mas precisarão continuar a receber máxima atenção das lideranças locais, sendo fortalecidos e ampliados. Também é preciso ressaltar que o sucesso da retomada na Educação deve ter como premissa básica o engajamento de outras áreas, como a da Saúde e da Assistência Social, além da participação de órgãos como o Conselho de Educação do sistema de ensino, o Ministério Público e os Tribunais de Contas (uma vez que diversos contratos estão sendo assinados em caráter de excepcionalidade e merecem acompanhamento próximo). Por fim, destaca-se, mais uma vez, a necessidade de uma ampla abertura ao diálogo com a comunidade escolar e as organizações locais da sociedade civil, com uma comunicação frequente e transparente a todo momento.

4.3 RECOMENDAÇÕES PARA A ESTRUTURAÇÃO OU FORTALECIMENTO DE UM SISTEMA EDUCACIONAL DE QUALIDADE

Uma vez passada a fase mais crítica de adoção das medidas para a retomada segura das atividades presenciais e a mitigação dos efeitos da crise, os gestores públicos devem partir para a formulação e a implementação de políticas capazes de assegurar que o sistema educacional não apenas reestabeleça seu funcionamento básico, mas seja fortalecido durante o mandato. Mesmo com as dificuldades que o cenário atual impõe, é possível e extremamente fundamental que isso seja feito ao longo dos quatro anos de gestão, inclusive se aproveitando de políticas adotadas para enfrentamento da crise como impulsionadoras de mudanças mais estruturais. Esse é o foco das recomendações apresentadas a seguir, a partir das quais as gestões precisam contextualizar e calibrar as ações futuras para seus Municípios.

Para facilitar a apresentação das orientações, foi feita uma organização em quatro grandes eixos, a partir dos quais são elencados os elementos mais relevantes para a gestão. Esses eixos e elementos são ilus-

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



Elaboração: Todos Pela Educação

trados na Figura 12, que também busca refletir a premissa já elencada de uma visão sistêmica e coerente, com foco em apoiar o trabalho de sala de aula para avançar os resultados educacionais.

No esquema apresentado, o ponto de partida é o olhar para o que acontece dentro da sala de aula, com um primeiro eixo indicando o desafio de se ter alunos presentes, motivados e em condições de aprender, e um segundo eixo indicando a necessidade de professores preparados, motivados e com condições de ensinar. É a partir dessa relação de ensino-aprendizagem que o sistema educacional precisa se estruturar e oferecer todo apoio pedagógico (com, por exemplo, currículo, materiais, avaliações e programas de reforço) para o trabalho docente em prol do desenvolvimento dos estudantes.

Com um olhar mais amplo, o terceiro eixo traz elementos para que as escolas sejam um ambiente propício para a aprendizagem, com ênfase em uma gestão escolar de qualidade, uma infraestrutura adequada e uma proposta pedagógica atrativa para os alunos. Por fim, de forma ainda mais abrangente, o quarto eixo aborda a gestão da Secretaria de Educação, responsável por apoiar o conjunto de escolas da rede de ensino.

A partir desta imagem, destacam-se quinze diretrizes sobre elementos que se julga mais relevantes para as políticas públicas de Educação nos Municípios brasileiros, apresentando-os eixo a eixo.

EIXO 1 | Alunos presentes, motivados e em condições de aprender

O primeiro eixo das recomendações diz respeito às políticas voltadas a assegurar o elemento mais básico do sistema educacional: que os alunos estejam na escola, com condições e motivação para aprender. Nesta dimensão, apresentam-se três elementos essenciais para as próximas gestões:

1. Assegurar a oferta de vagas para atender todos em idade escolar obrigatória e suprir a demanda de Creche do Município

Como foi apresentado no Capítulo 3, os Municípios ainda possuem um desafio na ampliação do acesso escolar, especialmente na Educação Infantil. Por isso, é preciso entender no detalhe a situação do atendimento desta etapa e os desafios adicionais trazidos pela pandemia, para que se proponham medidas que solucionem seus eventuais problemas. Destacam-se como mais importantes:

- **Implementar ações para universalizar, rapidamente, o acesso à Pré-Escola (4 e 5 anos).** Mesmo com a obrigatoriedade da oferta da Pré-Escola, muitos Municípios ainda não alcançaram sua universalização. É preciso que as próximas gestões realizem um levantamento das crianças não atendidas e, rapidamente, implementem estratégias para prover as vagas necessárias e trazer essas crianças para o sistema educacional, prezando pela qualidade do serviço oferecido.

É preciso garantir que os alunos estejam na escola, com condições e motivação para aprender

O conveniamento é uma alternativa para os Municípios expandirem o número de vagas, de forma mais rápida e com menor custo. No entanto, é preciso muita atenção com a qualidade do serviço prestado. Para que esse processo seja feito de forma efetiva, é importante estabelecer um modelo.

- **Oferecer o atendimento em Creches para todos que precisam.**

A gestão pública deve realizar um mapeamento da demanda e da necessidade de Creche no Município (considerando o tamanho atual da população de 0 a 3 anos e a transição demográfica) e, a partir desse instrumento, traçar um plano de expansão do número de vagas oferecidas. Este plano deve ser construído a partir das condições financeiras locais³⁹ e deve ser pactuado com outros atores relevantes, tais como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Vara da Infância e o Conselho Tutelar. É importante mencionar que a ampliação da oferta não precisa ser, necessariamente, via expansão da rede própria – o modelo de convênios, por exemplo, **pode ser uma forma viável de ampliar o acesso**. É também essencial que a oferta seja realizada com um olhar específico para as desigualdades, priorizando as crianças de famílias mais vulneráveis, que podem ser identificadas no Cadastro Único do Governo Federal. Para isso, um bom gerenciamento da demanda, com um sistema centralizado de matrículas (também conhecido como “fila única”) é uma forma de aumentar a transparência do processo e priorizar a disponibilização de vagas para os alunos de famílias que mais precisam (usualmente as mais pobres, para as quais o acesso à Creche pode fazer a maior diferença).

2. Garantir a frequência escolar de todos os alunos matriculados

O desafio da infrequência escolar persiste dentro dos sistemas educacionais no País, especialmente nos territórios mais vulneráveis. Se uma criança não frequenta a escola de forma contínua ao longo do ano letivo, terá muitas dificuldades de aprender e se desenvolver de forma efetiva. No contexto da pandemia, essa questão se torna ainda mais grave, com o já mencionado risco de abandono e evasão escolar e as dificuldades dos alunos em manterem o engajamento com o ensino remoto. Para superar essa questão, algumas medidas se destacam:

- **Implementar ações de combate à infrequência escolar.** A gestão educacional municipal deve fornecer às escolas sistemas efetivos de acompanhamento da frequência dos estudantes, com protocolos claros de ação no caso de ausência. Alguns exemplos são o contato telefônico direto com os responsáveis e, em casos mais específicos, visitas domiciliares da equipe escolar. A relação da escola e da rede de ensino com o Conselho Tutelar é também fundamental para entender e combater a ausência dos alunos. Além disso, um ambiente escolar mais atrativo e conectado com os interesses e demandas dos alunos é central para diminuir a infrequência.

39 Parte da dificuldade dos Municípios em expandir a oferta de Creche reside no fato de que essa é a etapa com maior custo por aluno, por conta de suas características específicas, tais como a predominância do tempo integral e a necessidade de um número mais elevado de professores por alunos.

Um exemplo é a plataforma “Busca Ativa Escolar”, criada para ajudar os Municípios no combate à exclusão escolar, desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), em parceria com a Undime, o Congemas e o Conasems. A plataforma pode ser acessada pelo link: <https://buscaativaescolar.org.br>

- **Oferecer transporte escolar de qualidade.** A distância entre a residência dos alunos e as unidades escolares não pode se constituir como um elemento impeditivo da frequência dos estudantes. Para tal, a Secretaria Municipal deve oferecer transporte confortável e seguro que permita e facilite o acesso diário dos estudantes às escolas assim que houver o retorno às atividades presenciais.
- **Estabelecer ações de busca ativa, com o objetivo de promover o retorno das crianças e dos jovens que abandonaram a escola.** Ainda que as iniciativas de mitigação da ausência dos alunos descritas acima sejam executadas de forma efetiva, existirão alunos que deixarão o sistema escolar por motivos diversos de ordem econômica, familiar e de falta de motivação, especialmente com o longo período de fechamento das escolas, em 2020, e a crise econômica vivida pelo País. **Cabe às redes municipais criar estratégias de identificação** dessas crianças e jovens, notificar às famílias para que compreendam a importância do acesso e da permanência no sistema educacional e lançar mão de ações que viabilizem o retorno às atividades escolares. Além disso, a Secretaria de Educação deve contar com a parceria de outros órgãos públicos, tais como os Conselhos Tutelares, para garantir que todos os que devem frequentar obrigatoriamente a escola estejam, de fato, o fazendo.

3. Garantir que todos os alunos estejam em devidas condições de aprender

Garantir que os estudantes estejam frequentando a escola é imprescindível, mas é preciso que todos entrem em sala de aula em condições de aprender e se desenvolver. Nesse quesito, há tanto fatores escolares como fatores que não estão diretamente relacionados à escola (“fatores extraescolares”) que, se já eram relevantes pré-pandemia, ganham ainda mais destaque para o enfrentamento dos desafios atuais⁴⁰. Além disso, como destacado como uma premissa de todas as recomendações, é preciso ter um olhar atento para a população mais vulnerável e para os alunos com deficiência, para que absolutamente todos tenham as condições necessárias de aprendizagem e desenvolvimento. São medidas que se destacam:

Para uma abordagem mais completa sobre o tema da Primeira Infância, acesse: www.fmcsv.org.br/pt-BR/a-primeira-infancia/

- **Instituir, de forma articulada às ações de Educação Infantil, uma Política Municipal de Primeira Infância.** Diversos estudos já mostram que os primeiros anos de vida (em especial, da gestação até os 6 anos) têm impacto muito relevante para o desenvolvimento do ser humano. Portanto, para além da oferta com qualidade na Educação Infantil, é preciso unir e intensificar esforços da Prefeitura para um atendimento integral e intersetorial na Primeira Infância.

⁴⁰ Pesquisas indicam que parte relevante do desempenho acadêmico dos alunos está ligada a fatores chamados “extraescolares”, tais como o nível de renda da família, a escolaridade da mãe, entre outros fatores que não são controlados pela política educacional.

É importante notar que, recentemente, foi aprovada uma nova Lei Federal (Lei nº 13.935/2019) que determina que todas as redes públicas de Educação Básica devem contar com serviços de Psicologia e de Serviço Social a partir do fim de 2020 (ainda que sem prever os recursos necessários para isso).

Integrar ações voltadas a essa faixa etária em uma rede de proteção social desde o pré-natal é fundamental, com medidas que envolvem, entre outras áreas, a Educação, a Saúde e a Assistência Social.

- **Adotar, em parceria com outras áreas, ações intersetoriais que busquem atender crianças e jovens vulneráveis.** Políticas de redução de pobreza, de **garantia da segurança alimentar e de atendimento psicológico** são alguns exemplos importantes. Como as escolas são, em muitos lugares do País (em especial, os mais vulneráveis), um dos poucos equipamentos públicos presentes no território, elas podem auxiliar o poder público na identificação de problemas e no encaminhamento para um atendimento específico de outras pastas, tais como de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos.
- **Estabelecer programas de correção de fluxo para os alunos com distorção idade-série.** Muitos estudantes possuem uma idade avançada para a série que estão cursando, o que acaba os desestimulando e prejudicando, ainda mais, suas condições de aprender. Uma forma adequada de buscar ofertar a esses alunos as melhores condições de aprendizagem é por meio da criação de turmas de correção de fluxo com um número menor de alunos, materiais pedagógicos adequados para a faixa etária e professores formados para esse tipo de mediação pedagógica.
- **Assegurar o fornecimento da merenda escolar de qualidade.** Uma alimentação adequada está bastante relacionada com condições de aprendizagem. E, para muitas crianças e jovens brasileiros, a alimentação escolar ainda se configura como a principal refeição diária. Assim, as Secretarias devem garantir que a merenda servida seja nutritiva e capaz de promover a segurança alimentar de todos.
- **Criar políticas de aproximação das famílias à vida escolar dos alunos.** O fato de o envolvimento da família na Educação ter impactos positivos na aprendizagem dos estudantes está amplamente documentado em estudos e é um consenso na comunidade educacional. Sustentar e aprofundar a articulação família-escola exige ação organizada por parte do poder público. Um bom exemplo desse tipo de medida é oferecer aos gestores escolares instrumentos que possibilitem uma comunicação frequente com as famílias, que seja informativa, orientadora e altamente engajadora.



DESTAQUES MUNICIPAIS

Garantindo o acesso à Educação Infantil para os alunos que mais precisam

Londrina (PR) e São Paulo (SP) são dois Municípios de grande porte que vêm avançando de forma consistente na provisão de vagas em Creche nos últimos anos, em especial para os alunos mais vulneráveis. Por mais que ambas ainda tenham grandes desafios nesta etapa, alguns caminhos que seguiram podem inspirar outras redes.

A cidade paranaense instituiu uma Central Única de Vagas que permitiu organizar o atendimento e, conseqüentemente, diminuir de forma relevante a espera por uma vaga, além de reduzir a quantidade de ações judiciais (que nem sempre são voltadas para garantir o acesso das crianças mais vulneráveis). Em parceria com o Judiciário local, o Município definiu os critérios de priorização na fila, dando prioridade às crianças de famílias de menor nível socioeconômico. Assim, a Central Única de Vagas garantiu a transparência do processo de matrículas e elevou a equidade ao priorizar na alocação de vagas as crianças que mais precisam.

O Município de São Paulo segue caminho semelhante, tendo informatizado o cadastro de interessados em vagas de Creche, com uma fila única disponível e aberta na internet, com prioridade para as famílias mais vulneráveis. Com olhar para a equidade, a cidade expandiu de forma expressiva o atendimento em Creches na última década (praticamente triplicou o atendimento de 2008 a 2018), com a maior parte da oferta em tempo integral. **O principal mecanismo utilizado para a expansão da rede foram as parcerias com instituições filantrópicas** (cerca de 84% das unidades são administradas por entidades conveniadas), sendo que as regiões mais pobres da cidade foram as que tiveram a maior redução do tamanho da fila de espera.

EIXO 2 | Professores preparados, motivados e com condições de ensinar

A prática pedagógica dos professores é a variável mais importante sob controle das políticas públicas de Educação.

O segundo eixo das recomendações, ainda voltado para o que ocorre dentro das salas de aula, diz respeito à necessidade de o sistema educacional contar com professores que estejam preparados, motivados e tenham todas as condições possíveis para ensinar com qualidade. Esse é um elemento crucial, uma vez que **as pesquisas apontam ser a prática pedagógica dos professores (a forma como atuam em sala de aula) a variável mais importante sob controle das políticas públicas de Educação.**

Em linha com a visão sistêmica necessária para todo o sistema educacional, para avançar de forma efetiva em políticas docentes são necessárias **diversas medidas com alto grau de coerência e articulação entre si.** Apresentam-se as principais delas abaixo, divididas em cinco grandes elementos:

O Piso é regulamentado, nacionalmente, pela Lei nº 11.738/2008. O atual valor (reajustado anualmente) é de R\$ 2.886,24 para professores de nível médio, modalidade normal e carga horária de 40 horas semanais.

1. Estabelecer um plano de carreira atrativo e sustentável

De modo geral, a atratividade da profissão docente, no Brasil, é baixa. Muitos alunos se matriculam nos cursos de formação inicial de professores, mas parte significativa deles são jovens que tiveram baixo desempenho acadêmico na Educação Básica. Uma rede de ensino municipal tem, individualmente, pequena capacidade de ação nesse tema específico, mas deve buscar estabelecer uma carreira atrativa, na medida em que compete pela preferência dos professores com outras redes, tais como as redes privada, estadual e outras municipais de cidades próximas. Portanto, **é fundamental estabelecer um plano de carreira que, respeitando a sustentabilidade fiscal do Município, seja capaz de atrair e reter os melhores profissionais.** Para tal, é necessário:

- **Oferecer um salário inicial atrativo.** O salário inicial para profissionais com Ensino Superior oferecido pela rede é um fator importante para a atratividade. Ele deve estar de acordo com o custo de vida do Município e a valorização necessária para a carreira docente, respeitando o **Piso Nacional do Magistério**.
- **Estabelecer uma estrutura de crescimento na carreira que promova a melhoria da prática pedagógica e seja viável para o Município.** As carreiras devem ter níveis compreensíveis e simples de progressão, que não levem em conta apenas a titulação e o tempo de serviço como critérios para avançar. Ou seja, é preciso que a progressão esteja muito atrelada ao desenvolvimento profissional contínuo dos professores (tema tratado adiante) e que seja capaz de reconhecer aqueles que conseguem aprimorar a sua prática profissional no sentido de garantir os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento previstos no currículo para todos os alunos⁴¹. A estrutura de carreira deve, também, oferecer remuneração condizente com a valorização dos profissionais ao longo do tempo, buscando sempre a viabilidade do ponto de vista das finanças públicas no curto, médio e longo prazos.
- **Atribuir novas responsabilidades aos professores conforme a progressão na carreira, com critérios que valorizem e incentivem a permanência em sala de aula.** No Brasil, a maioria das carreiras são estáticas, isto é, os docentes fazem praticamente o mesmo trabalho ao longo de sua vida profissional. Para buscar novas responsabilidades e/ou ganhos salariais mais significativos, necessariamente precisam deixar de lecionar e tornar-se coordenador/diretor de escola ou trabalhar na Secretaria de Educação. Os planos de carreira podem alterar esse cenário, a partir de mecanismos que estimulem os professores de reconhecido desempenho profissional a permane-

41 Nesse sentido, a avaliação docente é um instrumento importante, mas que não pode ser vista como punitiva para os professores. Ela deve ser entendida como uma ferramenta formativa, ao apontar os pontos de melhoria para o crescimento na carreira. Por isso, as boas práticas indicam que ela deve ser multidimensional e incluir diversos instrumentos. Mecanismos de avaliação, se mal estruturados, não agregam ao sistema educacional.

cer atuando em sala de aula, mesmo que assumam, em parte do tempo, novas funções (como a de acompanhar pares menos experientes e liderar momentos formativos).

2. Garantir a presença dos professores em todas as salas de aula

Em que pese parecer medida óbvia, a realidade de muitas redes de ensino evidencia que ainda é um desafio recorrente garantir que todas as escolas tenham seu quadro de professores completo. Para que se garanta que todos os alunos tenham professores em todas as disciplinas (ou que as turmas de Educação Infantil contem com o número adequado de profissionais), um primeiro passo para a gestão pública municipal é assegurar que o número de docentes da rede de ensino esteja adequado à demanda de todas as escolas. No contexto do retorno às atividades presenciais, isso é ainda mais desafiador, uma vez que os docentes que constituem o grupo de risco da Covid-19 devem ficar afastados das atividades presenciais nas escolas e a demanda por docentes deve aumentar, com a necessidade de um maior número de turmas (buscando garantir menos alunos nas salas de aula). Para isso, é fundamental:

- **Realizar, junto com as escolas, profundo diagnóstico do quadro de profissionais do Magistério da rede.** Deve-se, assim, buscar identificar com precisão as eventuais necessidades de realocação ou contratações adicionais de professores, considerando, entre outros fatores, o número de profissionais que estão em desvio de função, as tendências demográficas da população local, as especificidades de cada etapa quanto ao número ideal de docentes por alunos⁴² e questões específicas das diferentes modalidades, tais como o Atendimento Educacional Especializado (AEE) na Educação Especial.
- **Caso necessária a realização de concursos públicos, contemplar avaliação de competências relacionadas à prática.** De modo geral, os concursos atuais solicitam apenas conteúdos teóricos e títulos acadêmicos - que são critérios relevantes, mas não medem a capacidade do candidato para dar uma aula de qualidade. Devem-se buscar formas de aferir com mais precisão algumas competências essenciais para o exercício da docência, tais como a aplicação de provas escritas que abordem questões da prática docente ou, até mesmo, que envolvam a demonstração de aulas durante os concursos.
- **Na eventual necessidade de contratação por curta duração (temporários), estabelecer padrões de profissionalização no processo seletivo e nas condições de trabalho.** Os professores

42 Pesquisas mostram que a diminuição do número de alunos por turmas não está, necessariamente, relacionada a melhores resultados educacionais. Ao mesmo tempo, turmas com um número excessivo de alunos dificultam o trabalho dos professores e a aprendizagem dos alunos. É preciso verificar parâmetros e boas práticas em cada realidade para se estabelecer números de alunos por turma que sejam adequados e viáveis.

temporários normalmente são contratados sem qualquer tipo de avaliação, têm alta rotatividade entre escolas e contam com menor remuneração. Algumas medidas para valorizar e profissionalizar essa categoria são: seleção em formato simplificado, mas a partir de critérios técnicos (por exemplo, demonstração de aula ou prova escrita), remuneração e tempo extraclasse adequados e maiores possibilidades de alocação na mesma escola de um ano para o outro.

Além de se assegurar o número adequado de docentes na rede, é necessário garantir que eles estejam presentes todos os dias nas escolas e que a alocação seja executada da melhor forma possível. Portanto, é fundamental:

- **Aprimorar, junto com a rede, o processo de atribuição de aulas e alocação de professores.** Entre outros elementos, é preciso garantir que todas as turmas tenham professores alocados e, sempre que possível, com formação adequada para as etapas, disciplinas e modalidades que irão lecionar. Além disso, uma política em prol da equidade é estabelecer incentivos para que os professores com reconhecido desempenho profissional atuem nas escolas mais vulneráveis do Município.
- **Criar ações de identificação e redução do absenteísmo docente.** Atualmente, 38% dos diretores escolares, no Brasil, afirmam que o alto índice de faltas por parte dos professores dificulta o funcionamento das escolas⁴³. Assim, as Secretarias devem buscar entender essa situação no Município, identificando suas principais causas e buscando soluções pactuadas com a rede (por exemplo, programas de prevenção das doenças mais comuns e o estabelecimento de protocolos para pedidos de licenças e justificativas de faltas). Adicionalmente, é fundamental instituir, para o caso de ausências, mecanismos ágeis e eficientes de substituição do professor faltante.

3. Assegurar uma rotina de trabalho docente que favoreça uma atuação de qualidade

A rotina de trabalho dos professores brasileiros costuma ser bastante desafiadora. Além de questões básicas como segurança e infraestrutura, que nem sempre estão devidamente atendidas, a dinâmica escolar e a carga de trabalho (por vezes, acumulada entre as redes municipal, estadual e/ou particular) costumam ser obstáculos para que os professores tenham tempo para planejar suas atividades pedagógicas e para que a escola se torne um ambiente de formação docente e de trabalho colaborativo – elementos centrais para a melhoria do ensino. Há, também, diversas Secretarias que oferecem contratos de baixíssima carga horária a seus docentes, fazendo com que muitos busquem complemento à renda fora da rede de ensino. Algumas medidas podem ser ado-

43 Questionário do diretor na Prova Brasil 2017 - Inep/MEC.

A Lei Federal nº 11.738/08 prevê que, no mínimo, um terço da jornada docente deve ser destinado às atividades extraclasse. Contudo, 42% dos docentes afirmam não ter tempo extraclasse remunerado (Pesquisa Profissão Docente - Todos Pela Educação e Itaú Social, 2018).

tadas para assegurar uma rotina que favoreça uma prática pedagógica de maior qualidade em sala de aula. Destacam-se:

- **Assegurar que um terço da carga horária que deve, por Lei, ser dedicado para atividades extraclasse seja cumprido de forma efetiva, de preferência, na escola.** As atividades durante esse período também devem ser orientadas e apoiadas pela Secretaria, envolvendo a formação continuada com os pares na escola, o planejamento coletivo de ações pedagógicas e as atividades individuais de cada docente (como a preparação de aulas, correção de avaliações, entre outras atividades).
- **Garantir, sempre que possível, que os professores sejam alocados em apenas uma escola e com a carga horária completa.** Atualmente, 37% dos professores brasileiros trabalham em duas ou mais escolas e um terço do total de docentes possui contratos cuja carga horária é inferior a 20 horas semanais⁴⁴. Estabelecer cargas horárias maiores (30 a 40 horas semanais) ajuda no estabelecimento de vínculos mais profundos com os alunos e os colegas, evita o desgaste de se trabalhar em mais de uma unidade, favorece o cumprimento mais efetivo de um terço da carga horária extraclasse e contribui para a profissionalização da docência.
- **Apoiar os docentes da rede do ponto de vista emocional e psicológico.** Muitas vezes, os professores estão submetidos a situações de estresse em sua rotina, que podem levar ao adoecimento do profissional caso não sejam endereçadas da forma correta. Mesmo antes da pandemia, em pesquisa de opinião realizada com professores, o “apoio relacionado à saúde e questões psicológicas do professor” foi considerado o fator atendido de forma menos adequada pelas Secretarias de Educação.⁴⁵ Identificar corretamente a necessidade de apoio e oferecê-lo, por meio de profissionais formados para tal e dedicados a um conjunto de escolas, é importante medida para o bem-estar dos docentes – em especial, considerando o contexto atual gerado pela pandemia.

4. Apoiar com muita ênfase o desenvolvimento profissional contínuo dos professores

A profissão docente é extremamente complexa e, para ser exercida de forma efetiva, os professores devem estar continuamente adquirindo novos conhecimentos e habilidades que auxiliem e aprimorem sua atuação em sala de aula. Além disso, a formação inicial, no Brasil, possui uma série de fragilidades, fazendo com que muitos professores não adquiram, em sua graduação, as competências necessárias para o início da docência. Assim, é fundamental que as redes de ensino deem

44 Pesquisa Profissão Docente (2018) – Todos Pela Educação e Fundação Itaú Social.

45 Pesquisa Conselho de Classe (2015) - Fundação Lemann.

prioridade para o desenvolvimento profissional contínuo de seu quadro de professores, inclusive estabelecendo esse elemento como central para a progressão na carreira. Para tal, é necessário:

- **Criar programas de apoio aos docentes iniciantes, com melhorias no estágio probatório.** As pesquisas apontam que os docentes formam sua maneira de atuar em sala de aula e aprendem de forma mais acelerada nos três primeiros anos de carreira. Por essa razão, as redes de ensino devem promover um apoio específico aos professores iniciantes, tal como assegurar um acompanhamento por um par mais experiente que o auxilie a melhorar sua prática pedagógica. Além disso, os docentes iniciantes devem passar por uma avaliação com critérios claros e transparentes ao fim do estágio probatório, de modo que apenas aqueles que demonstrem o perfil e as competências necessárias sejam efetivados na carreira.

Conforme apresentado a seguir, os novos currículos alinhados à BNCC trazem uma grande oportunidade de melhorias para os programas de formação continuada. Além disso, o parecer do Conselho Nacional de Educação com diretrizes curriculares e com uma Base Nacional Comum para a Formação Continuada (Parecer CNE/CP nº 14/2020) deve ser observado para a instituição ou aprimoramentos dos programas de formação das redes.

- **Realizar programas bem estruturados de formação continuada.** Em linha com as evidências científicas, os professores brasileiros consideram que bons programas de formação continuada são o elemento mais importante que as Secretarias devem fornecer⁴⁶. As práticas de maior êxito indicam que esse momento formativo deve ocorrer em parte do um terço da carga horária destinado para atividades extra-classe e ser voltado para **o currículo a ser ensinado aos estudantes**. O ideal é que os docentes se reúnam na escola e, com o apoio da coordenação pedagógica, trabalhem de forma colaborativa para aprimorar a prática pedagógica. Os bons programas de formação continuada têm como principais características⁴⁷: o foco no conhecimento pedagógico do conteúdo (o que e como ensinar o que prevê o currículo das séries em que o professor leciona), estratégias eficientes para enfrentar os desafios reais das salas de aula (como avaliação, gestão de sala de aula, planejamento, metodologias ativas e uso de tecnologia), a utilização dos resultados das avaliações dos alunos como elemento norteador e duração prolongada no ano (inclusive, recomenda-se que esse processo comece logo no início do ano letivo). Por fim, destaca-se que, em 2021, os programas de formação continuada também deverão trabalhar questões relacionadas ao momento atual, como atividades de reforço e recuperação da aprendizagem em função da suspensão de aulas presenciais e do alcance limitado de estratégias de ensino remoto.

46 Pesquisa Profissão Docente (2018) – Todos Pela Educação e Fundação Itaú Social.

47 Para mais informações sobre bons programas de formação continuada, consultar: Pesquisa Formação Continuada de Professores: contribuições da literatura baseada em evidências (2017) - Fundação Carlos Chagas e Todos Pela Educação; e Políticas Públicas em Ação: como tornar a formação continuada de professores efetiva (2018) – CEIPE e *Learning Policy Institute*.

5. Oferecer suporte pedagógico de alta qualidade a partir do currículo local

Além das políticas voltadas para a carreira, a formação e a rotina de trabalho dos professores, é também bem documentada a elevada importância de se dar suporte pedagógico ao trabalho docente, a partir de currículos bem estruturados. São eles o ponto central do sistema educacional e da relação professor-aluno, uma vez que elencam o que os estudantes precisam aprender a cada etapa (“objetivos de aprendizagem”). Assim, os currículos são os documentos que devem conduzir a gestão pedagógica das redes de ensino, tanto na resposta imediata aos efeitos da Covid-19 como no fortalecimento contínuo do sistema educacional.

No Brasil, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) norteou um processo de reconstrução dos currículos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental durante os anos de 2018 e 2019. Atualmente, todas as Unidades da Federação possuem referenciais curriculares construídos em regime de colaboração entre Estados e Municípios, mas nem todos os sistemas municipais já aprovaram e normatizaram seus currículos alinhados à BNCC. A prioridade, portanto, é garantir que esse primeiro passo, que já deveria ter sido dado, **seja efetivado com qualidade**.

A partir disso, faz-se necessário dar continuidade ao processo de implementação dos novos currículos, buscando o fortalecimento dos elementos essenciais para a gestão pedagógica, **com prioridade para:**

- **Disponibilizar recursos e materiais didáticos de alta qualidade, alinhados ao currículo local.** A Secretaria de Educação deve desempenhar o importante papel de fornecer aos docentes de todas as etapas materiais e recursos pedagógicos que apoiem o trabalho de sala de aula e complementem os livros didáticos distribuídos pelo Governo Federal por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)⁴⁸. Como exemplo, destacam-se livros de literatura e brinquedos adequados para a Educação Infantil, planos de aula, apostilas, cadernos de atividades e recursos tecnológicos acessíveis, que devem ser articulados entre si e dialogar diretamente com os novos currículos alinhados à BNCC.
- **Estabelecer um sólido sistema de avaliações formativas de aprendizagem.** Diagnosticar o nível de aprendizagem de cada aluno, com frequência ao longo do ano letivo, é uma estratégia que permite orientar o trabalho dos professores em sala de aula. Sem isso, a compreensão do quanto cada estudante aprendeu fica tardia, prejudicando o enfrentamento dos problemas de aprendizagem. A Secretaria de Educação tem um papel de extrema importância para que isso ocorra, oferecendo às escolas ou apoiando, periodicamente, com avaliações atreladas ao currículo local, que contemplem uma devolu-

É importante reforçar a relevância dos documentos de referência dos territórios estaduais, que já passaram por um amplo debate, contribuições e análises técnicas. O “Guia das Regulamentações” (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, 2020) é um importante documento orientador para a oficialização dos currículos locais.

O “Guia de Implementação da Base Nacional Comum Curricular” é um documento orientador de apoio à implementação dos currículos alinhados à BNCC. Foi construído por Uncme, FNCE, Undime, Consed e MEC. Além disso, o Movimento Pela Base (grupo não governamental e apartidário que se dedica à causa da construção e implementação da BNCC) possui, em seu site (<http://movimentopelabase.org.br/>), diversos documentos orientadores para a implementação dos currículos nos Municípios.

48 As próprias Secretarias podem ter um papel central na escolha dos materiais fornecidos pelo PNLD, uma vez que é possível definir que os mesmos livros didáticos sejam distribuídos para todas as escolas da rede (em vez de cada escola decidir os livros que receberá).

tiva dos resultados que seja rápida e de fácil leitura pelos professores e gestores escolares.

- **Estruturar programas contínuos de reforço e recuperação.** A partir dos resultados das avaliações formativas, é necessário criar programas de reforço e recuperação da aprendizagem para os alunos que ainda não alcançaram os objetivos estipulados pelo currículo. Isso precisa ser estruturado a partir de materiais específicos, com atendimento individualizado ou em turmas pequenas, sendo orientados por professores que possuam competências específicas e, preferencialmente, experiência com esse tipo de intervenção. Como mencionado na seção anterior, essa ação deve se iniciar já na retomada das aulas presenciais, com um diagnóstico inicial preciso da aprendizagem dos estudantes



DESTAQUES MUNICIPAIS

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

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

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

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

Um sistema educacional de bom desempenho é construído a partir da interação entre alunos e professores dentro de sala de aula, tal como abordado nas seções anteriores. Contudo, as salas de aulas não podem ser isoladas – elas estão inseridas em um contexto específico e mais amplo, que são as escolas. Trabalhar para que todas as escolas tenham um ambiente agradável, inclusivo e propício à aprendizagem, que sejam bem administradas, contem com uma rotina pedagógica bem estabelecida e infraestrutura adequada é fundamental para a qualidade da Educação municipal. É disso que trata este eixo de propostas, abordando três elementos centrais que merecem atenção dos gestores das redes municipais.

1. Valorizar e profissionalizar a gestão escolar

Uma série de pesquisas sinaliza que a qualidade da gestão escolar (atuação do diretor e do coordenador pedagógico) é um dos fatores da política educacional que mais impacta na aprendizagem dos estudantes, somando-se ao elemento central que é a qualidade da prática docente.

Uma gestão escolar efetiva não se preocupa apenas com os processos administrativos da unidade (supervisionar o trabalho dos profissionais, realizar compras, manter infraestrutura, prestar contas etc.), mas também lidera todas as ações necessárias para: i) apoiar o trabalho dos professores em sala de aula; ii) fomentar o relacionamento com a comunidade escolar e iii) fazer a gestão de possíveis conflitos, garantindo um clima propício para a aprendizagem. As experiências de sucesso educacional no Brasil vão nesse sentido, conforme detalhado no quadro “Destques Municipais” a seguir. O atual momento também tem deixado clara a relevância da equipe gestora para o enfrentamento dos efeitos da crise na Educação, tanto nas ações durante o fechamento das escolas (distribuição da merenda escolar e comunicação com as famílias, por exemplo) como na coordenação adequada para a volta às aulas presenciais.

Para que todos os gestores escolares consigam exercer com excelência sua complexa e fundamental função, podem-se destacar as seguintes medidas:

- **Introduzir critérios técnicos no processo de seleção para gestão escolar.** Esse mecanismo contribui para que a gestão seja realizada por profissionais com perfil e competências adequadas à função. Atualmente, 69,5% das redes municipais selecionam seus diretores com base apenas em indicações políticas, sem a observação de critérios técnicos⁴⁹. É importante garantir que, independentemente do método de escolha (como a eleição pela comunidade escolar ou a própria indicação pela Secretaria), seja exigido como pré-requisito a demonstração de competências necessárias para a gestão escolar. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio da exigência de se frequentar e ser aprovado em curso específico do tema, assim como pela exigência

É fundamental trabalhar para que todas as escolas tenham um ambiente agradável, inclusivo e propício à aprendizagem.

49 Pesquisa Munic - IBGE, 2018.

Em apenas 27% das redes municipais os diretores recebem algum tipo de formação específica em gestão escolar (Pesquisa Munic - IBGE, 2014).

de se apresentar um projeto detalhado para o avanço da qualidade da escola cuja gestão o(a) candidato(a) pretende assumir.

- **Criar programas de desenvolvimento profissional contínuo para gestores.** Os diretores das escolas e os coordenadores pedagógicos, em sua maioria, são professores das redes de ensino, que são alocados nessas funções por um determinado período de tempo. Isto é, em poucos Municípios existe uma carreira específica de diretor e coordenador escolar. Em todo caso, como as competências necessárias para ser um bom gestor escolar são distintas daquelas essenciais para ser um bom professor, as redes municipais devem criar robustos **programas de formação** para apoiar o desenvolvimento desses profissionais.
- **Definir com clareza o papel dos coordenadores pedagógicos.** Esses profissionais executam um conjunto de funções muito abrangentes nas escolas⁵⁰, não conseguindo, em muitos casos, focar seu trabalho na parte mais importante: apoiar o trabalho pedagógico dos professores. Isso significa, por exemplo, preparar boas formações, discutir com os professores os resultados das avaliações formativas dos alunos, dar devolutivas aos docentes a partir da observação de sala de aula e acompanhar a elaboração de planos de aula e avaliações. Portanto, as redes de ensino devem estabelecer, em conjunto com as escolas, rotinas claras para esses profissionais, focadas na gestão pedagógica, e realocar outras funções para os demais funcionários das unidades escolares.
- **Oferecer ferramentas para auxiliar o trabalho das equipes gestoras.** As Secretarias de Educação devem oferecer um conjunto de ferramentas de apoio para suas equipes de gestão escolar, de forma que elas consigam executar seu trabalho de maneira mais ágil e eficiente, liberando tempo para a gestão pedagógica da unidade. Alguns exemplos são sistemas para acompanhamento minucioso da aprendizagem dos alunos (a partir de avaliações formativas), montagem das matrizes de aulas, acompanhamento de frequência dos estudantes e funcionários, gestão da merenda escolar, administração financeira e prestação de contas.
- **Alocar os profissionais de melhor desempenho nas escolas mais desafiadoras.** Uma das maneiras de diminuir a desigualdade educacional entre escolas de uma rede de ensino é incentivar os gestores escolares mais experientes e de melhor desempenho (medido por avaliações objetivas e transparentes feitas pela Secretaria) a trabalharem nas escolas mais complexas e desafiadoras. Esse

⁵⁰ Os coordenadores pedagógicos executam múltiplas tarefas dentro do contexto escolar, tais como atendimento dos responsáveis, acompanhamento do desempenho acadêmico e comportamento dos alunos, formação continuada dos docentes e substituição de professores que faltam, entre outros.

incentivo pode ser feito por meio de uma gratificação adicional no salário ou um mecanismo de aceleração na progressão da carreira, por exemplo.

2. Garantir uma infraestrutura apropriada nas escolas

Uma das condições elementares que uma escola precisa para oferecer uma Educação de qualidade a todos os estudantes é uma infraestrutura física apropriada e um ambiente acolhedor, seguro, inclusivo e propício para as relações de ensino-aprendizagem que acontecem nesse espaço. Além de ser uma questão de bem-estar e dignidade para os que frequentam diariamente as escolas, uma infraestrutura adequada ajuda a evitar insatisfação e desengajamento dos alunos e professores. Portanto, uma medida que se destaca é:

- **Elaborar e executar plano de manutenção e melhorias na infraestrutura das escolas da rede.** A Secretaria de Educação precisa mapear a situação da infraestrutura de suas escolas e, com base nisso, planejar as melhorias que serão feitas ao longo do mandato. Uma boa prática é a definição de alguns níveis e parâmetros que auxiliem na priorização das ações, como a classificação das escolas segundo níveis de infraestrutura (exemplo: elementar, básica, adequada e avançada). É preciso, neste processo, respeitar as especificidades de cada etapa e modalidade, dar ênfase à acessibilidade e não considerar apenas questões da infraestrutura física. Aprimorar a conectividade, por exemplo, é um pilar fundamental para a inserção de tecnologias nas escolas públicas, fator que se tornou ainda mais central após o longo período no qual o ensino remoto foi fundamental para mitigar os impactos da suspensão das aulas presenciais.

No período de abril a agosto de 2020, o percentual de professores que indicaram que enxergam a tecnologia como muito ou completamente importante no processo de aprendizagem dos alunos saltou de 57% para 94%. Fonte: “Sentimento e percepção dos professores brasileiros nos diferentes estágios do Coronavírus no Brasil” (2020) – Instituto Península.

3. Apoiar o processo de melhorias na proposta pedagógica das escolas, buscando, inclusive, aumentar o tempo da jornada escolar

Além dos pontos abordados sobre gestão e infraestrutura, a própria proposta pedagógica das escolas deve ser constantemente aprimorada, sempre em um diálogo constante com as comunidades escolares. Algumas medidas vão neste sentido, especialmente quando complementam os outros fatores aqui já expostos. Entre elas, estão:

- **Ampliar a jornada escolar, permitindo que os estudantes passem mais tempo aprendendo e se desenvolvendo.** A extensão da jornada pode, se bem estruturada, trazer grandes avanços na aprendizagem dos alunos e ser um viabilizador de uma nova proposta de escola, capaz de tornar a experiência escolar mais significativa para as crianças da Educação Infantil e mais atrativa para os estudantes do Ensino Fundamental. Ainda que seja de difícil implementação para a totalidade da rede, o gestor municipal pode eleger etapas/escolas específicas para iniciar a implantação da carga horária estendida, dando preferência para as regiões mais vulneráveis.

- **Incorporar inovações pedagógicas que façam das escolas ambientes realmente engajadores e aderentes às características do mundo atual.** Por mais que seja fundamental, como primeiro passo, resolver questões básicas educacionais ainda não superadas, projetos pedagógicos contemporâneos e mais inovadores podem ser um vetor importante para aumentar a atratividade das escolas para os alunos e, conseqüentemente, melhorar os índices de aprendizagem e reduzir o abandono escolar. A inserção de tecnologias (não só no âmbito da infraestrutura e recursos mas também como impulsionadora do ensino e viabilizadora de momentos de criação/experimentação por parte dos alunos), de métodos de aprendizagem ativa e colaborativa (baseados em projetos e grupos multidisciplinares), o desenvolvimento de habilidades socioemocionais (já previstas na BNCC e que precisam receber prioridade nas atividades pedagógicas) e o incentivo ao protagonismo dos alunos são alguns dos elementos que devem estar contemplados pelos gestores públicos no plano de melhoria da qualidade do sistema educacional local.



DESTAQUES MUNICIPAIS

A importância da gestão escolar para o avanço da aprendizagem

Um elemento em comum nas experiências de sucesso educacional em território brasileiro é a presença, nas escolas dessas redes de ensino, de equipes gestoras de excelência, motivadas e preparadas para o exercício do cargo. É esse o caso de Sobral (CE) e Teresina (PI), cujo êxito já foi evidenciado no quadro anterior, mas também de Municípios como Coruripe (AL), que consegue um elevado Ideb, mesmo com renda média bem inferior à nacional. O Ideb de 2019 de Coruripe foi de 8,9 nos Anos Iniciais e de 7,2 nos Anos Finais.

Os diretores dessas e outras redes de ensino de sucesso não apenas executam as tarefas burocráticas necessárias, mas também são lideranças pedagógicas em prol da aprendizagem. Esses profissionais são responsáveis por zelar por um clima e uma rotina escolar propícia para a aprendizagem, fortalecer o vínculo dos profissionais com a escola, manter uma comunicação frequente e engajadora com as famílias e ser um elo entre as diretrizes da Secretaria e o que acontece efetivamente nas escolas. Para tal, contam com apoio e formações específicas da Secretaria de Educação. Além disso, não são selecionados apenas por indicação política, tal como ocorre em 69,5% dos Municípios brasileiros.

Para que os elementos elencados possam ser efetivados, é preciso que a Secretaria de Educação esteja devidamente estruturada e capacitada para essa complexa missão.

EIXO 4 | Secretaria como órgão de apoio contínuo às escolas

Os três eixos apresentados até o momento – sobre alunos, professores e escolas – apresentaram políticas públicas fundamentais para a evolução da qualidade educacional. Mas, para que os elementos elencados possam ser efetivados em todas as escolas pertencentes à rede de ensino, é preciso que a Secretaria de Educação esteja devidamente estruturada e capacitada para essa complexa missão, especialmente frente a um cenário com desafios ainda maiores do que os usuais a partir de 2021.

Em muitos casos, entretanto, percebe-se que as Secretarias ainda estão distantes desta realidade, sendo percebidas pelos professores e gestores escolares apenas como órgãos burocráticos, que desconhecem os desafios das escolas e pouco auxiliam na melhoria da qualidade da Educação local.⁵¹ Isso é o oposto do que as boas práticas indicam - que o grande objetivo das Secretarias deve ser o de apoiar continuamente as escolas e seus profissionais, em prol da aprendizagem de todos os estudantes. Para avançar nesse sentido e conseguir elaborar e implementar as políticas descritas nos eixos anteriores, apresentam-se quatro elementos essenciais.

1. Constituir, na Secretaria, um quadro técnico de profissionais com competências e perfis adequados para a gestão educacional

A capacidade de uma Secretaria de Educação para avançar políticas públicas que elevem a qualidade do sistema educacional está intimamente relacionada com o perfil e as competências dos profissionais que nela trabalham. Por isso, é preciso reunir uma equipe com alta capacidade técnica, que alie competências pedagógicas e de gestão, e que tenha conhecimento sobre a realidade local. Nesse sentido, são medidas fundamentais:

- **Atrair e selecionar os melhores quadros para trabalhar na gestão da Educação.** A Secretaria de Educação deve ser capaz de atrair os profissionais mais qualificados para a gestão pública municipal. Para isso, pode ser necessário rever a estrutura de cargos e salários do órgão, além de se dar alta prioridade política para o trabalho a ser realizado. Adicionalmente, é fundamental que o processo de seleção para a ocupação dos cargos seja feito com base em critérios técnicos, a partir da identificação dos perfis necessários. Esse processo pode favorecer, inclusive, um aumento na confiança na relação das escolas com a Secretaria, que, em muitos casos, é distante e frágil.
- **Promover o desenvolvimento profissional dos servidores da Secretaria.** É comum que **parcela dos servidores das Secretarias de Educação sejam professores concursados da rede de ensino** e ainda não possuam a formação adequada para uma gestão de políticas públicas de qualidade. Portanto, as Secretarias devem valorizar e bus-

Por exemplo, há muitos professores concursados em desvio de função alocados nas Secretarias. Ainda que esses profissionais tenham a vantagem de conhecer os desafios da sala de aula e o contexto da rede de ensino, muitas vezes, não estão familiarizados com competências de gestão educacional.

51 Pesquisa Profissão Docente (2018) – Todos Pela Educação e Fundação Itaú Social.

car incentivar o desenvolvimento desses profissionais, a partir de uma sólida política de recursos humanos. Um exemplo de ação específica são momentos formativos para os servidores, para que tomem contato com ferramentas e processos que os auxiliarão no trabalho cotidiano.

2. Garantir que a estrutura da Secretaria reflita as prioridades da pasta e consiga oferecer o devido apoio às escolas

A estrutura organizacional das Secretarias de Educação (suas subsecretarias, departamentos etc.) precisa dialogar diretamente com as políticas prioritárias da pasta e estar voltada para o mais importante: o apoio ao trabalho das escolas. Destacam-se como medidas:

- **Possuir uma estrutura organizacional que reflita as necessidades e as prioridades da gestão.** Assim como qualquer organização, a Secretaria de Educação precisa de uma estrutura bem organizada para conseguir realizar a complexa tarefa de gerir um sistema educacional com qualidade. Não há solução única para toda Secretaria e os contextos são muito distintos, mas é importante se atentar para o fato de que a estrutura deve refletir as principais necessidades e prioridades da pasta. Setores responsáveis por elementos pedagógicos (como currículo, materiais didáticos, avaliações e formação continuada) precisam ter muita relevância na estrutura e serem articulados entre si, mas, com frequência, não possuem a devida força nas Secretarias de Educação. Adicionalmente, é importante estruturar de forma adequada as áreas mais ligadas a setores administrativos (Recursos Humanos, setor de Obras, contratos e convênios, licitações etc.), que são fundamentais para o bom funcionamento da rede de ensino.
- **Instituir, na estrutura da Secretaria, equipes de apoio ao trabalho das escolas.** É importante que as Secretarias tenham equipes próprias responsáveis por apoiar o trabalho da gestão das unidades escolares, tanto na parte pedagógica como na operacional e financeira. No caso de redes de médio e grande porte, essa estrutura de apoio normalmente é encontrada nos órgãos regionais da Secretaria Municipal de Educação. No entanto, ao serem comumente entendidas pelos órgãos centrais como instâncias meramente burocráticas, usualmente não possuem capacidade técnica adequada para executar um trabalho efetivo de suporte às escolas. Uma política de apoio da Secretaria às escolas deve ter por objetivo garantir que as equipes gestoras nas unidades escolares recebam suporte constante, além de facilitar um fluxo de comunicação contínuo e adequado entre as escolas e o órgão central. Neste ponto, é fundamental que as ações da Secretaria se diferenciem de acordo com o estágio atual das escolas, ou seja, devem buscar fornecer mais apoio para as escolas que mais precisam (acompanhamento mais próximo das ações) e mais autonomia para as escolas cuja gestão já vem obtendo bons resultados (por exem-

Um bom exemplo de política pública que incentiva a cooperação entre as escolas é o prêmio “Escola Nota 10”, na rede estadual do Ceará. As escolas vencedoras da premiação (que apresentam melhores resultados) precisam auxiliar uma outra escola de pior resultado na região para terem acesso ao valor financeiro do prêmio.

Esses recursos podem ser complementares ao já mencionado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em que o Governo Federal repassa recursos diretamente para as unidades escolares.

plô, acompanhamento apenas dos principais indicadores). Além disso, as equipes de apoio às escolas devem buscar, constantemente, desenvolver uma maior cooperação entre as unidades, com um compartilhamento de boas práticas que ajuda a tornar a rede de ensino um **ecossistema de aprendizado coletivo**.

3. Assegurar que os processos de gestão sejam conduzidos de forma eficiente, permitindo uma melhoria da qualidade do gasto

As Secretarias de Educação têm a responsabilidade de conduzir uma série de processos na gestão do sistema educacional. É extremamente necessário que, constantemente, tais processos sejam revistos e aprimorados, buscando atender da melhor forma a rede de ensino e assegurar o melhor uso dos recursos públicos. Quanto a isso, destacam-se:

- **Promover aprimoramentos na qualidade dos principais processos da Secretaria que afetam o dia a dia escolar.** A gestão educacional deve sempre buscar entender, de forma dialogada junto às escolas e à comunidade escolar, como melhorar os processos de responsabilidade do órgão central que as afetam diretamente, tais como a distribuição de material didático, a oferta da merenda, o transporte, o processo de matrículas e o de alocação docente. Adicionalmente, o órgão central pode **instituir mecanismos de autonomia financeira e descentralização de recursos para as escolas**, principalmente para pequenos gastos, tais como para a compra de materiais pedagógicos e a manutenção do espaço escolar.
- **Buscar, com frequência, melhorias na qualidade do uso dos recursos financeiros.** Analisar com frequência o orçamento da Educação e detectar oportunidades de melhor uso dos recursos é fundamental para que se consiga dar ênfase nas políticas prioritárias da Secretaria. Nesse sentido, alguns exemplos são a promoção de boas práticas licitatórias e possíveis revisões ou renegociações de contratos (para, por exemplo, merenda, transporte⁵², obras e equipamentos). Outro ponto central é a instituição de mecanismos de transparência, que permitam à sociedade o pleno acompanhamento do uso dos recursos. Por fim, um profundo entendimento da folha salarial é de suma importância para se buscar melhoria dos gastos, já que ela é destino de parte relevante dos recursos disponíveis na maioria das Secretarias.

52 Em muitos casos, o Município é responsável pelos contratos de merenda e transporte das escolas estaduais da cidade e recebe repasses do governo do Estado. Rever esses contratos e garantir que o Município esteja recebendo um valor adequado por esses serviços é um elemento importante para a sustentabilidade das finanças da Secretaria de Educação.

4. Estabelecer, sempre que possível, estratégias de colaboração com outros entes federativos

Como já mencionado como uma premissa para a gestão educacional de qualidade, uma forma de superar os complexos desafios educacionais é por meio da colaboração com outros Municípios próximos, com o governo estadual e o Ministério da Educação. A visão de que “não é preciso fazer tudo sozinho” é de extrema relevância, especialmente para os Municípios de menor porte. Isso permite realizar trocas das experiências e dos saberes já desenvolvidos territorialmente, além de trazer ganhos decorrentes de uma gestão compartilhada. Portanto, destacam-se como medidas:

- **Buscar as oportunidades de colaboração com o Governo Federal.** Como citado anteriormente, a União tem um papel central de apoio aos Municípios do ponto de vista técnico e financeiro. Assim, os Municípios devem buscar as oportunidades oferecidas pelos programas do MEC e do FNDE, que podem representar uma importante fonte de recursos financeiros e de apoio técnico para as ações da gestão municipal na Educação.
- **Verificar as possibilidades e buscar ativamente a cooperação com o governo estadual.** Muitos Estados oferecem programas em regime de colaboração com os Municípios. Ações de implementação dos novos currículos alinhados à BNCC, por exemplo, têm sido conduzidas em todas as Unidades da Federação a partir de parcerias entre os governos municipais e estadual. No campo da alfabetização, muitos Estados vêm estruturando robustos programas de cooperação com os Municípios, **inspirados no caso do Ceará**. Há, também, exemplos de parcerias mais específicas para transporte, construção de escolas, compra de equipamentos, entre outras. Cabe às novas gestões municipais conhecer todas essas iniciativas e aderir àquelas que sejam importantes para a melhoria dos resultados educacionais de sua **rede de ensino**.
- **Trabalhar em colaboração com outros Municípios da região.** Buscar atuar de forma conjunta com outros Municípios pode possibilitar uma maior qualidade das políticas, além de permitir ganhos de escala e eficiência derivados de uma gestão compartilhada dos recursos. A elaboração de materiais pedagógicos, concursos públicos, programas de formação continuada e avaliações formativas são exemplos de algumas das ações que podem ser realizadas de forma conjunta. Para isso, existem diferentes maneiras de articulação que podem ser adotadas de acordo com o contexto e as necessidades dos Municípios. Entre as formas de colaboração mais recorrentes estão a estruturação de Consórcios Públicos e de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) entre os entes municipais.

Os programas de colaboração entre Estado e Municípios são excelentes oportunidades para avançar a agenda da alfabetização, que, como destacado, deve ser um dos objetivos prioritários da gestão.

O “*Guia de Regime de Colaboração Estados-Municípios*”, lançado em conjunto pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e pelo Movimento Colabora Educação é uma referência para ações colaborativas entre os governos estadual e municipais.



DESTAQUES MUNICIPAIS

A colaboração entre entes federativos para o fortalecimento da gestão local

O maior destaque de colaboração no País é o caso do Ceará, em que os governos estadual e municipais firmaram o Pacto pela Alfabetização na Idade Certa, em 2007. Com diversas ações de apoio e incentivo do Estado aos Municípios, o Ideb do Ensino Fundamental – Anos Iniciais da rede pública do Ceará (responsabilidade direta das redes municipais) foi o que mais cresceu, no Brasil, desde então (saltou de 3,5, em 2007, para 6,3, em 2019). Atualmente, **onze Estados (AL, AP, CE, ES, GO, MA, MS, PE, PI, SE, SP) possuem políticas públicas de alfabetização em regime de colaboração com os Municípios, que devem ser conhecidas e buscadas pelos gestores municipais** para fortalecerem a gestão das redes de ensino.

Na colaboração intermunicipal, o Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) da Chapada Diamantina (BA) pode ser citado como um destaque, em que o trabalho de articulação regional gerou importantes avanços nos 15 Municípios que participam da iniciativa⁵³. Com ações conjuntas como a formação de professores, de gestores escolares e de equipes técnicas das Secretarias, as redes municipais do ADE/Chapada apresentam bons avanços nos resultados educacionais, especialmente quando se considera o contexto socioeconômico em que estão inseridos (os Municípios participantes do arranjo tinham um Ideb médio nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental de 2,8, em 2005, e evoluíram para 5,4, em 2019).

53 Para mais exemplos de experiências, consultar “Cooperação intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil”, de Fernando Luiz Abrucio (2017).



05

**A IMPORTÂNCIA
DA LIDERANÇA
POLÍTICA PARA
OS RESULTADOS
EDUCACIONAIS**

É preciso reconhecer uma condição sem a qual o trabalho técnico da Secretaria não consegue ser realizado de forma adequada: um amplo e profundo envolvimento da liderança política municipal.

Como explicitado nos capítulos anteriores, são muitos os desafios para se estruturar um sistema educacional de alta qualidade. Os dados apresentados e as recomendações de políticas públicas mostram que a gestão de uma Secretaria de Educação municipal é complexa, exigindo um trabalho técnico muito qualificado.

É preciso, com isso, reconhecer uma condição sem a qual esse trabalho não consegue ser realizado de forma adequada: um amplo e profundo envolvimento da liderança política municipal nas questões educacionais. Isso significa que, do ponto de vista do(a) Prefeito(a) e de seu grupo político, a Educação não pode ser a área do “não fazer”, do “deixar para depois” ou da busca por medidas que não impactam a qualidade oferecida e visam apenas agradar eleitores no curtíssimo prazo. Posições e posturas como essas inviabilizam a estruturação de um sistema educacional de alta qualidade. O apoio da liderança política é uma condição fundamental para o êxito desse objetivo.

Mas o que significa esse envolvimento e apoio? Ou, em outras palavras, o que é necessário que Prefeitos e Prefeitas tenham ou façam para dar condições para avanços educacionais significativos? Embora não haja uma resposta única para tais questões, listam-se a seguir dez características e comportamentos que se julgam de máxima importância para a liderança local.

É com ações como essas que a liderança política municipal dá ímpeto para o trabalho técnico da Secretaria de Educação. Sem elas, muitos dos esforços despendidos pela gestão educacional podem ser em vão. A Educação não pode esperar ou ficar em segundo plano – para que melhorias significativas realmente aconteçam, a agenda educacional precisa ser altamente prioritária na pauta política dos governos locais.



O PAPEL DA LIDERANÇA POLÍTICA PARA O AVANÇO NA EDUCAÇÃO

01

Apresentar forte comprometimento com a melhoria dos resultados educacionais do Município durante os quatro anos de gestão.

É importante mostrar compromisso com a qualidade da Educação desde o momento da campanha eleitoral, passando pelo Plano de Governo, as ações planejadas para o mandato e os balanços frequentes de gestão (balanço de 100 dias, de 6 meses, de um ano etc.).

02

Não permitir que questões puramente partidárias e/ou eleitorais influenciem a escolha dos ocupantes para os cargos da gestão educacional.

Isso significa evitar, a todo custo, o loteamento de cargos da Educação, desde posições de liderança na Secretaria de Educação até nas escolas da rede (por exemplo, a entrega da direção escolar para cabos eleitorais sem quaisquer conhecimentos e competências para o exercício do cargo).

03

Escolher um(a) Secretário(a)/Dirigente compromissado(a) e com perfil adequado para liderar os esforços frente ao contexto local.

Como já destacado, gerir um sistema educacional é tarefa altamente complexa, exigindo elevada capacidade de liderança para conduzir, com êxito, questões políticas, pedagógicas, operacionais e financeiras.⁵⁴ Logo, a escolha do responsável pela Secretaria de Educação deve ser feita de forma muito criteriosa.

04

Apoiar e dar respaldo ao Secretário(a)/Dirigente na constituição de uma equipe técnica.

Isso deve ser feito identificando e valorizando os profissionais competentes e comprometidos que já atuam na Secretaria de Educação, assim como buscando atrair outros quadros que possam agregar na formação do melhor corpo técnico de gestores públicos educacionais possível.

05

Entender que, mesmo com a troca de gestões, a estruturação de um sistema de qualidade é um processo que não começa no início de cada mandato.

A visão de “recomeçar tudo do zero” é absolutamente prejudicial e, usualmente, leva a uma paralisia de gestão e a uma desconfiança dos diretores e professores das escolas. É preciso ter uma atitude de manter as conquistas passadas, aperfeiçoar o que é necessário e, claro, trazer novas políticas públicas que possam impulsionar o avanço nos resultados educacionais.

54 O Centro de Excelência e Inovação em Políticas Educacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV-CEIPE) construiu o documento “Matriz de Competências do Gestor de Políticas Educacionais”, que pode servir de referência para a indicação do futuro responsável pela Secretaria de Educação.

06

Liderar iniciativas que busquem ampliar os recursos destinados às políticas educacionais prioritárias.

Por exemplo, os(as) Prefeitos(as) devem articular as peças orçamentárias municipais (PPA, LDO, LOA) e alinhar o fluxo de recursos para as prioridades educacionais estabelecidas pela gestão. Além disso, criar iniciativas e campanhas para aumentar a arrecadação dos tributos locais (ex: IPTU e ISS) é uma forma de disponibilizar mais recursos financeiros para a pasta da Educação.

07

Acompanhar de perto as iniciativas educacionais prioritárias da Secretaria de Educação, dando a elas respaldo e força política.

O(a) Prefeito(a) deve conhecer de perto os principais projetos em curso da pasta, ajudando a canalizar esforços e recursos para sua execução. Também deve apoiar e monitorar sua formulação e implementação, demonstrando a toda população sua relevância para o Município.

08

Ajudar a superar resistências que podem surgir com a condução de processos de mudanças nas políticas educacionais.

Alguns avanços de políticas educacionais podem gerar resistências, principalmente quando envolvem mudanças profundas e necessárias nas rotinas das escolas e dos professores. Junto com a Secretaria de Educação, o(a) Prefeito(a) deve sempre buscar superar essas eventuais resistências por meio do diálogo e do engajamento dos atores envolvidos, tendo o que é melhor para os alunos como objetivo final.

09

Promover ampla articulação dos atores que podem cooperar com os avanços da Educação pública municipal.

Entre eles, estão o governo estadual, a Câmara dos Vereadores, as organizações da sociedade civil, o Sistema Judiciário local, os Tribunais de Conta e o Ministério Público. É essencial garantir que todos entendam os rumos e as prioridades do Poder Executivo para a Educação e engajá-los, por meio do diálogo amplo e participativo.

10

Articular diferentes áreas da administração para garantir um verdadeiro atendimento intersetorial aos alunos.

Alinhar esforços entre as diferentes Secretarias municipais (por exemplo, Educação, Assistência Social e Saúde) é papel da liderança política local, que deve demonstrar concretamente a preocupação com um atendimento integral às crianças e aos jovens do Município.

Os novos eleitos e eleitas terão a responsabilidade e a possibilidade de contribuir para mudar a vida das crianças e dos jovens de todo o País.

Este documento tem como objetivo contribuir para o debate sobre Educação nos Municípios brasileiros, no contexto das eleições de 2020. Como foi apresentado, estes entes atendem mais de 21 milhões de alunos no País (metade de todos os estudantes da Educação Básica), o que mostra a relevância de se qualificar a discussão educacional a nível local.

Considerando a situação atual atípica e inédita, reconhece-se que os desafios do próximo mandato não têm precedentes na história recente. As próximas gestões terão que se dedicar, em seus primeiros meses, aos fortes efeitos da pandemia em todos da comunidade escolar, além de coordenar o retorno às aulas presenciais, que terão acabado de ocorrer ou sequer terão acontecido ainda. Os impactos deverão ser imensos, com as escolas se deparando com desafios de múltiplas naturezas, em 2021. Isso exigirá muita ênfase das Prefeituras no reestabelecimento do funcionamento das unidades escolares, com uma série de ações urgentes a serem tomadas logo no início da gestão.

Mas isso não durará quatro anos. Uma vez que haja o recrudescimento da pandemia e o retorno a alguma normalidade nas escolas, é extremamente importante que os Municípios estabeleçam um conjunto de medidas de fortalecimento do sistema educacional local. A tarefa é complexa. Mesmo nas menores redes, são diversos os elementos que precisam ser bem estruturados e articulados para que se garanta uma oferta de qualidade na Educação Básica, conforme foi apresentado neste documento. Isso deve vir a partir de diagnósticos detalhados da rede de ensino, foco nos objetivos de qualidade educacional e uma agenda de políticas públicas que, ao mesmo tempo, seja sistêmica e priorize os pontos mais críticos a serem desenvolvidos. Em território nacional, existem exemplos de sucesso que não só podem como devem inspirar movimentos neste sentido.

Os novos eleitos e eleitas terão a responsabilidade e a possibilidade de contribuir para mudar a vida das crianças e dos jovens de todo o País. Nesse mesmo sentido, é preciso que sempre fique claro: transformar a Educação é transformar o Brasil.



TODOSPELAEDUCACAO.ORG.BR



/TODOS EDUCACAO



@TODOS EDUCACAO



@TODOSPELAEDUCACAO



/USER/TODOSPELAEDUCACAO



/COMPANY/TODOSPELAEDUCACAO



**TODOS
PELA
EDUCAÇÃO**