

Capacidades estatais das secretarias municipais de Educação: diagnóstico e reformas

Número 19 – maio de 2022



1. Introdução

O objetivo deste *policy brief* é entender como a qualidade da gestão pública é decisiva para o sucesso das políticas educacionais municipais. Para isso, o estudo utiliza o conceito de capacidades estatais [21;50;30;32], a partir do qual se busca entender a situação atual das secretarias de Educação e de que maneira elas podem aperfeiçoar suas estruturas e funcionamento para melhorar o desempenho educacional sob comando local.

Há várias maneiras de utilizar o **conceito de capacidades estatais**, sendo a mais comum sua divisão em duas dimensões: a **técnica**, que envolve os elementos vinculados à estrutura organizacional e profissional da burocracia, e a **relacional**, que diz respeito às competências de articulação política e social [50;40]. Esses dois aspectos gerais são essenciais para entender as

condições básicas da gestão pública de qualidade, porém são muito amplos para informarem detalhadamente de que modo cada peça da administração pública afeta o desempenho das políticas públicas.

Por esta razão, propõe-se uma **divisão mais pormenorizada das capacidades estatais** com o objetivo de operacionalizar esse conceito no nível das secretarias municipais de Educação. Assim, capacidades estatais serão analisadas aqui em **cinco dimensões** [10]:

1. **Gestão infraestrutural**, que envolve as condições básicas de funcionamento das secretarias e da provisão dos serviços (condições financeiras, de tecnologia, mapa da oferta de serviços etc.);
2. **Gestão organizacional**, que se relaciona com as regras de funcionamento

Expediente

Projeto

Fortalecendo a cultura de políticas educacionais baseadas em evidências científicas

Policy brief

Capacidades estatais das Secretarias Municipais de Educação: diagnóstico e reformas

Tema

Gestão educacional

Autores

Fernando Luiz Abrucio

Doutor em ciência política pela USP, professor e pesquisador da FGV-EAESP, coordenador da área de educação do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (CEAPG), membro do Conselho de Governança do Todos Pela Educação, além de ter sido pesquisador visitante do MIT, onde estudou reformas educacionais em perspectiva comparada.

Rafael Rodrigues Viegas

Doutor em administração pública e governo pela FGV-EAESP e mestre em ciência política pela Universidade Federal do Paraná.

Centro de Excelência e Inovação em Políticas Educacionais (CEIPE)

Diretora

Claudia Maria Costin

Gerente Executiva

Tássia de Souza Cruz

Coordenadora

Ariana Britto

A produção deste informe de políticas públicas tornou-se possível graças ao financiamento do Fundo de Pesquisa Aplicada da Fundação Getúlio Vargas.

e sua estruturação sistêmica, incluindo a gestão por resultados e, especialmente, o modelo de implementação;

3. **Gestão de pessoas**, que se vincula à qualidade, qualificação, motivação e responsabilização da burocracia;
4. **Gestão da política pública**, que tem a ver com assuntos específicos de definição e planejamento de cada setor;
5. **Gestão da articulação política e social**, cujo objetivo é estabelecer a teia de governança de cada política pública.

O intuito deste trabalho é **mapear as capacidades estatais das secretarias municipais de Educação e propor reformas para melhorar o desempenho delas**, levando em conta cada um dos cinco elementos que compõem o modelo aqui proposto. Com essa finalidade, o texto foi estruturado em duas etapas. Na primeira e mais ampla, há um diagnóstico geral dessas capacidades estatais no âmbito dos municípios brasileiros, utilizando dados e informações descritivas presentes nas estatísticas oficiais, bem como estudos importantes da literatura sobre o assunto. São selecionados os pontos mais importantes que afetam a gestão educacional local, para estabelecer um conjunto de problemas e desafios prioritários. A segunda parte é uma breve nota final do *policy brief*, apontando cinco pontos estratégicos que devem ser levados em conta para um avanço mais veloz e consistente nas capacidades estatais municipais em educação.

2. Diagnóstico das capacidades estatais nos municípios brasileiros

A análise das capacidades estatais locais deve levar em conta a grande desigualdade territorial que caracteriza a federação brasileira. Trata-se de um fenômeno que diferencia não só as regiões do

país, mas também os municípios, bastante heterogêneos dos pontos de vista demográfico, social, econômico e administrativo [29;21;50;32].

A seguir, são apresentados **aspectos gerais das capacidades estatais locais** e aspectos mais específicos sobre as secretarias municipais de Educação. O objetivo é **traçar um diagnóstico sobre as cinco dimensões de gestão** (infraestrutural, organizacional, de pessoas, da política pública e da articulação política e social) com base nas seguintes fontes de informação: Pesquisa Munic do IBGE [33], Sinopses Estatísticas da Educação Básica do Inep [34] e Censo Escolar do Inep [35], além dos resultados anteriores tanto de pesquisas quantitativas quanto de estudos qualitativos [30;32;9;24].

Foram selecionados os aspectos mais relevantes que permitem **traçar um quadro sintético de capacidades estatais locais em educação**. Muitas dessas capacidades são interligadas, como ficará mais claro na exposição da situação atual e, particularmente, na conclusão do trabalho, com a proposição de um modelo estratégico de governança das secretarias municipais de Educação.

2.1. Gestão infraestrutural

De um modo geral, há muitas **desigualdades** entre os municípios brasileiros na **dimensão da gestão infraestrutural**. Isso pode ser constatado, em primeiro lugar, em termos de capacidade de cobrança de tributos e gestão financeira. Como mostra o estudo de Cialdini, Afonso e Leão [20], há uma enorme disparidade nas finanças municipais. Os autores mostram que um terço dos governos locais tem baixíssima autonomia fiscal e gerencial. Tal fato gera algumas restrições para ampliar e melhorar os gastos em políticas sociais em geral, na educação em particular.

Os problemas de gestão financeira não são a única dificuldade infraestrutural dos municípios. No campo do planejamento há também um grande número de municipalidades com problemas. A pesquisa de Papi et al. [48] revela que cerca de 55% dos governos locais brasileiros têm incipiente institucionalização dos instrumentos gerais de planejamento, ao passo que 8% possuem um modelo de planejamento mais completo no seu conjunto de instrumentos.

O uso de tecnologia da informação é outra enorme fragilidade na maior parte dos municípios, seja com relação a equipamentos (hardware e software), seja com relação à existência de servidores qualificados ou de treinamento para utilizar a tecnologia em processos administrativos e, principalmente, na prestação de serviços públicos [51;30]. Tal problema atinge todas as políticas públicas, e no caso da educação seu efeito negativo ficou muito claro na pandemia, quando as redes municipais tiveram enorme dificuldade de implementar adequadamente o ensino remoto. Os dados do TIC Educação 2019 já revelavam um cenário no qual as escolas municipais tinham piores recursos de informática e internet do que as escolas estaduais, federais e particulares [62].

As carências gerenciais das secretarias municipais de Educação, na verdade, começam pelo mais básico em termos infraestruturais: na autonomia político-administrativa. Conforme Abrucio e Segatto [9], cerca de 40% dos governos locais ainda não possuem uma secretaria exclusiva para a educação, ou seja, outros departamentos ou secretarias —principalmente a de Finanças— acabam sendo responsáveis por essa política. Esse aspecto afeta fortemente a capacidade de cuidar dos próprios recursos, dado que a área educacional fica efetivamente subordinada ao prefeito ou à Secretaria de Finanças.

Dois trabalhos recentes realçaram os efeitos negativos da ausência de uma secretaria exclusiva para a área educacional. O primeiro foi uma análise quantitativa de D’Azevedo [21] sobre os governos locais brasileiros, cujo resultado mostrou que a baixa autonomia administrativa era a variável que mais afetava negativamente o desempenho dos alunos no Ideb. Já Segatto, Euclides e Abrucio [51], ao avaliarem qualitativa e quantitativamente a autonomia administrativa em 16 municípios brasileiros, concluem:

“Quando se imagina a educação como uma política de Estado, e não de governo, essa fragilidade em termos de continuidade técnica é uma barreira para a melhoria de longo prazo dos resultados educacionais brasileiros. Soma-se a isso o fato de que a autonomia dessas secretarias é fortemente afetada pela sua fragilidade em termos financeiros. Como a pesquisa mostrou, na maioria dos casos não é a educação que é a verdadeira dona do seu orçamento” [51:16].

Consequentemente, não basta aumentar as fontes orçamentárias, como ocorrerá com o novo Fundeb, pois a **política educacional precisa ser comandada por gestores vinculados e dedicados exclusivamente à educação**, capazes de definir com mais precisão o que é necessário para melhorar o aprendizado dos estudantes em cada município.

Para finalizar o quadro da gestão infraestrutural, houve um grande crescimento da oferta educacional municipal nos últimos 30 anos [19; 9]. Essa expansão foi universal no Ensino Fundamental e muito ampla na Educação Infantil, dois grandes avanços do país. Contudo, a cobertura das creches é ainda insuficiente e, principalmente, bastante desigual entre os municípios, com grandes carências em localidades distantes das capitais [9]. Dada a relevância cada vez maior das políticas para a primeira infância, essenciais para o aprendizado e a formação de crianças e jovens [56], desenvolver capacidades estatais neste tema é fundamental para os governos municipais brasileiros.

Além do desafio de aumentar as vagas para a primeira infância, as unidades escolares municipais podem ser analisadas segundo a qualidade de sua infraestrutura. De acordo com o indicador da Unesco [64], os estabelecimentos municipais brasileiros, ainda que tenham melhorado suas condições infraestruturais nos últimos anos, receberam a nota 5,2, um resultado pior do que as redes federal (8,2), privada (6,7) e estadual (6,5). Chamam mais a atenção os problemas das redes municipais relativos aos espaços intrinsecamente pedagógicos (laboratórios e bibliotecas, por exemplo) e aos destinados ao apoio administrativo e pedagógico. A seguir, um **quadro que sintetiza os principais pontos de alerta para os municípios na dimensão infraestrutural**.

Dimensão	Principais pontos de alerta para os municípios
Infraestrutural	1. Falta de autonomia político-administrativa das secretarias municipais de Educação
	2. Fragilidades no campo da tecnologia da informação
	3. Carência de vagas em creches
	4. Falta de adequação dos espaços escolares, especialmente os pedagógicos, nas escolas do Ensino Fundamental

2.2. Gestão organizacional

A **dimensão organizacional** envolve, fundamentalmente, a **qualidade dos mecanismos de gestão**. Três deles podem ser destacados como essenciais para as capacidades estatais dos municípios: os instrumentos de planejamento educacional, as formas de gestão por resultados e o modelo de relacionamento entre a secretaria municipal e as escolas.

Com relação aos **instrumentos de planejamento**, o maior avanço foi o crescimento do número de municipalidades com Plano Municipal de Educação (PME): em 2011, 58% dos governos locais tinham PME; em 2018, o número tinha chegado a 98% dos municípios, praticamente universalizando este instrumento [24:42]. Essa construção institucional resultou de uma articulação bem-sucedida entre a União, por meio do Ministério da Educação, e os municípios. Grin e Abrucio destacam que, dos elementos de gestão educacional presentes na Munic do IBGE, o PME é estatisticamente o que tem efeitos significativos positivos mais importantes no aprendizado dos alunos medido pelo Ideb [24].

O Plano Municipal de Educação é um caso positivo de como induções federais cooperadas podem ajudar a criar capacidades estatais locais, dado que a articulação do MEC com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) foi fundamental para dar escala a esse processo. Contudo, a qualidade do planejamento municipal é afetada negativamente pela descontinuidade administrativa, tanto de secretários municipais de Educação como de diretores escolares. Com relação aos gestores escolares, Miranda [43] realça que a rotatividade desses profissionais tem um impacto negativo no aprendizado dos alunos, mensurado pelo Ideb de 2007 e 2009. A falta de estabilidade do corpo

de gestores municipais educacionais prejudica o aprendizado organizacional das secretarias de Educação. A literatura tem mostrado que as **experiências mais bem-sucedidas de políticas educacionais subnacionais são aquelas com maior sustentabilidade no tempo e manutenção dos principais *policy-makers* reformistas** [47], o que permite maior desenvolvimento e aprimoramento.

Apesar de o planejamento municipal ter avançado com a adoção do PME, grande parte dele ainda é genérico e pouco desenvolvido em muitas das questões pedagógicas. Os dados da Munic do IBGE revelam, por exemplo, que são poucos os municípios menores (até 20 mil habitantes) que planejam o levantamento da demanda de pré-escolas e que a maioria dos governos locais não tem políticas planejadas para prevenir e reduzir a evasão escolar [9].

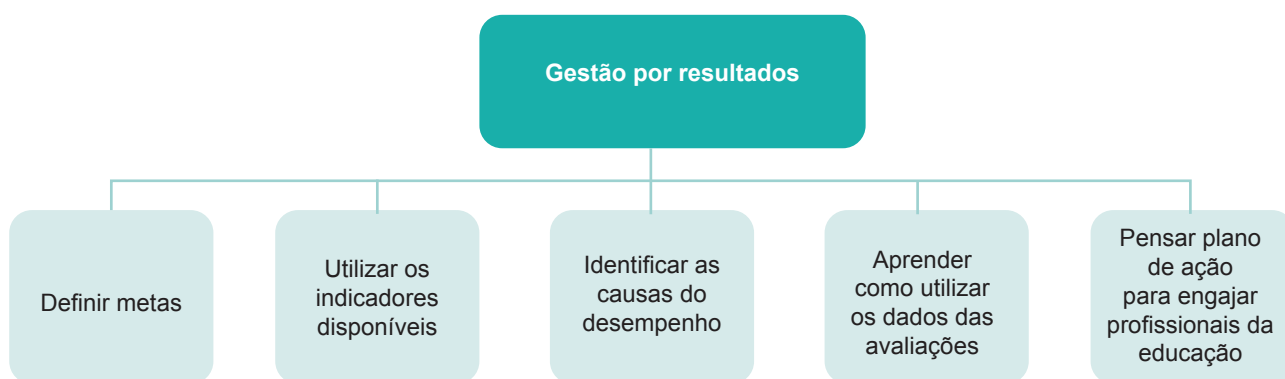
A qualidade das capacidades estatais organizacionais ainda **passa pela forma como utilizam resultados de avaliações nacionais**. As avaliações do Saeb e, sobretudo, a adoção do Ideb fizeram com que ao longo dos últimos 20 anos houvesse uma orientação das redes municipais para a melhoria dos indicadores de rendimento e aprendizagem. Os avanços neste processo são evidentes: oito entre cada dez municípios brasileiros melhoraram no Ideb entre 2015 e 2019. Porém, esse processo também é marcado pelo crescimento da desigualdade dentro das redes municipais: em 58% das municipalidades do país houve um aumento da diferença entre as melhores e as piores escolas [60]. Este fato realça a necessidade de as secretarias municipais de Educação terem uma visão mais global e sistêmica no uso dos indicadores e avaliações.

A construção de capacidades estatais em torno da gestão por resultados passa por uma visão mais completa deste modelo. É preciso se orientar por indicado-

res nacionais ou estaduais, mas também estabelecer metas e diretrizes locais, que levem em conta o fato de a educação ser multidimensional: é importante melhorar ao mesmo tempo a qualidade e a equidade do desempenho das escolas e alunos, pois os avanços de desempenho escolar ocorridos nas últimas décadas no Brasil conviveram com um grande hiato de desigualdade [13].

Além disso, descobrir o que efetivamente muda o desempenho das esco-

las e alunos é uma questão fundamental. Esse aprendizado sobre causas depende da melhoria dos instrumentos gerenciais das secretarias municipais de Educação, particularmente no campo mais específico da gestão pedagógica (tema que veremos posteriormente) e da sua capacidade de dialogar com os atores escolares para descobrir o que deve ser feito e como engajar todos em prol dos objetivos da política educacional.



O ponto mais importante para aperfeiçoar as capacidades estatais organizacionais passa, por fim, pela **relação entre as secretarias municipais e as escolas**. Este é o ponto mais complexo da governança, que articula a formulação à implementação das políticas educacionais.

O modelo educacional brasileiro é mais **rede-orientado do que escola-orientado** [1], de modo que as principais regras e normas administrativas de gestão financeira e de pessoal estão nas mãos das secretarias municipais, diferentemente do modelo anglo-saxônico, no qual os diretores escolares têm um poder administrativo bem maior. Mas a baixa autonomia não é só reflexo da hierarquia jurídica. Ela deriva igualmente do fato de as unidades escolares brasileiras não seguirem o paradigma da escola de tempo integral —o que enfraquece seu entrosamento interno e sua relação com a comunidade— e da

alta rotatividade do seu corpo profissional, com mudanças frequentes de diretores e, em maior escala, de professores.

Diante desses problemas, **as secretarias municipais de Educação são essenciais para apoiar e coordenar suas redes de ensino**. Algumas pesquisas têm destacado, no entanto, dificuldades para articular essas duas estruturas educacionais [1;55;54]. De um lado, diretores e professores reclamam da prevalência de uma gestão que vem de “cima para baixo” (*top-down*), gerando um relacionamento com pouco diálogo e que não aproveita o aprendizado organizacional produzido no universo escolar. De outro, como já mencionado, há muita descontinuidade administrativa nos governos locais e isso afeta a possibilidade de produzir capacidades organizacionais para construir sinergias e relações de longo prazo com as escolas.

2.3. Gestão de pessoas

A construção de capacidades estatais municipais na Educação tem como **terceira dimensão a gestão de pessoas**. Houve avanços importantes nos governos locais brasileiros em prol da maior profissionalização da burocracia educacional, num processo iniciado com a Constituição de 1988 e reforçado por reformas, como a Lei 9.394, de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), e a criação do Piso Nacional do Magistério em 2008.

Cabe recordar que até o começo da década de 1990 a maioria dos professores alocados no plano subnacional não era concursada, e que a grande expansão do Ensino Fundamental realizada pelos municípios foi acompanhada pelo crescimento de um corpo docente selecionado de forma pública, universal e profissionalizada, em contraposição ao patrimonialismo e clientelismo que vigorava antes, com demissões maciças de professores nos momentos de mudança de governo.

Neste processo de profissionalização, a maioria dos municípios criou planos de carreira aos professores [9], cuja escolaridade média também melhorou nas últimas décadas. Até a de 1990 havia uma grande parcela de docentes leigos (profissionais com menor habilitação pedagógica para o ciclo), fator que era um grande entrave ao desenvolvimento educacional brasileiro, especialmente para o alunado mais pobre [57]. Também houve um aumento dos funcionários estatutários entre os gestores das secretarias, em um patamar pouco superior a 60% na média das municipalidades —um avanço importante, embora não indique a construção de carreiras específicas para especialistas em educação.

A maioria dos diretores de escolas municipais também é concursada, mas

isso não significa que eles tenham prestado concurso para esse posto. Na verdade, na maior parte são docentes concursados que passam por um processo de indicação política em quase 70% dos casos, embora haja modelos variados de seleção. Estudo do Itaú Social [36] mostrou que há uma grande variedade regional na maneira como são selecionados os diretores, com predomínio do modelo de indicação nos municípios das regiões Norte e Nordeste e nos estados de Santa Catarina e Minas Gerais, ao passo que o instrumento da eleição junto à comunidade escolar é mais frequente no Paraná, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rondônia, bem como na região Centro-Oeste. O caso de São Paulo é bastante singular, com predomínio do uso de concursos para selecionar os gestores escolares municipais.

Mesmo com avanços importantes, ainda há problemas estratégicos no campo das capacidades da gestão de pessoas na educação municipal, a começar pela grande desigualdade na distribuição de docentes nas diversas áreas do conhecimento em todo o território nacional, o que afeta a oferta educacional equânime entre os municípios. Em estudo sobre a formação e alocação de professores no Brasil, o trabalho de Abrucio, Fernandes, Segatto e Burgos [11] indica que essa disparidade é maior nas disciplinas de ciências naturais, inglês, artes e filosofia/sociologia. Trata-se de um obstáculo vinculado à formação de capital humano, muito concentrado em certas partes do país, e que não pode ser resolvido por cada governo municipal de forma isolada.

Sempre haverá alguma disparidade na distribuição docente porque a maioria dos municípios —cerca de 70%— tem até 20 mil habitantes, e não há como esperar que consigam formar em seus territórios os profissionais educacionais dos quais

necessitam. Para resolver esse problema, é fundamental fortalecer a articulação do tripé que ancora o processo formativo e a trajetória de carreira dos professores: universidades/faculdades, redes de ensino e escolas [2]. No modelo educacional brasileiro esse tripé é mal articulado, o que gera dificuldades para uma alocação docente melhor e mais equitativa entre os municípios do país. Por isso, é fundamental ter políticas nacionais, estaduais, macrorregionais e mesmo de colaboração intermunicipal em áreas contíguas para reduzir a distribuição desigual desses profissionais.

Tal disparidade não elimina a necessidade de um planejamento adequado do processo de seleção e desenvolvimento dos profissionais de educação em cada municipalidade. No entanto, não há ainda um diagnóstico mais amplo e preciso sobre a situação da política municipal brasileira para o professorado e gestores locais — que indique qual deveria ser o tamanho e o tipo de oferta de profissionais atualmente e no futuro próximo e que leve em conta inclusive o crescimento das aposentadorias e a necessidade de repor esse contingente de professores e de outros atores educacionais.

A falta de um retrato global não impede notarmos algumas questões problemáticas. Há estudos de caso ou com abrangência de parte do território nacional que revelam fragilidades nas carreiras da burocracia educacional local, dos docentes e das lideranças escolares [54], além de enquetes com professores que dizem não receber a formação continuada adequada para dar conta dos desafios pedagógicos [59]. Existem ainda estudos que realçam o peso negativo da descontinuidade técnica e da indicação política dos diretores escolares na maior parte das municipalidades. Neste último ponto, o estudo de Miranda e Pazello [44], abarcando o período de 2005 a 2011, revelou que a rotatividade de diretores teve um impacto negativo no desempenho dos alunos das escolas públicas brasileiras, chegando a afetar em média 11 pontos na escala Saeb.

Um diagnóstico mais geral deve realçar que, após a expansão e profissionalização básica das últimas décadas, **é fundamental ter uma visão sistêmica da gestão dos profissionais da educação nos municípios** [9]. Isso implica ter um modelo que realize um **conjunto de tarefas-chave**, listadas no quadro a seguir:

1. Perfil profissional desejado	Definição do quadro de professores necessários no curto, médio e longo prazo, segundo os ciclos educacionais, as especialidades disciplinares e os campos de saber
2. Articulação	O tripé formado por centros formadores, redes de ensino locais e escolas deve ser articulado com políticas que ajudem os municípios a obter o melhor capital humano possível
3. Seleção dos professores	Seleção de profissionais que deem conta dos saberes, competências, habilidades e valores necessários aos desafios do século 21, o que envolve avaliá-los não só com provas e títulos, mas também em termos de capacidade de lecionar e de trabalhar coletivamente em uma escola
4. Seleção dos diretores/gestores Escolares	Seleção segundo um plano pedagógico prévio e de forma híbrida, combinando aspectos técnicos, de legitimação junto à comunidade escolar e de proposição de um projeto para a escola
5. Início da carreira docente	Construção de um estágio probatório formativo e avaliativo ao mesmo tempo, com um programa específico para os primeiros cinco anos de serviço, incluindo o uso de mentorias
6. Política de remuneração atrativa para docentes	Especialmente no início da carreira, mas também de longo prazo, com avanços salariais que combinem metas formativas individuais e desempenho na função

7. Múltiplas possibilidades de progressão e atuação na carreira	Para que os professores não sejam apenas “auleiros” [45], deve haver um cardápio mais amplo de funções (mentores, coordenadores de área de conhecimento, lideranças de discussões pedagógicas formativas etc.) a fim de motivá-los a atuar nas várias tarefas do processo educacional escolar
8. Política de formação continuada docente	Realizada principalmente na escola, em articulação com a rede e centrada na prática escolar, mas com apoio contínuo da secretaria local e das lideranças escolares. Aumenta a motivação docente ao produzir um impacto positivo maior no aprendizado dos estudantes, sendo a reforma mais efetiva na mudança do comportamento dos professores
9. Tempo integral do professor em uma única escola	Dedicação docente a apenas uma escola em um mesmo período de tempo, o que permite o desenvolvimento das suas capacidades profissionais de forma mais plena e facilita tanto sua responsabilização quanto a criação de mecanismos efetivos de motivação
10. Carreira docente: formação e prática educacional como processo coletivo	A escola deve ser estruturada pelo trabalho coletivo e colaborativo dos seus profissionais, para haver um sentimento comunitário que oriente o ofício de professores e gestores [27].

A gestão de pessoas é central no campo educacional, mas deve-se ressaltar que todos os elementos de capacidade estatal devem desaguar nos objetivos específicos de cada política pública. Assim, há um **quarto aspecto** de capacidade estatal fundamental para a governança municipal, que é o vinculado à **gestão da política pública em educação**.

2.4. Gestão de política pública em educação

Neste campo, **houve muitos avanços nos municípios desde a redemocratização**, com a criação ou fortalecimento de diversos programas de indução e apoio federal aos governos locais, em áreas como transporte, alimentação escolar, gestão escolar e, em especial, na questão pedagógica [63;15]. Os estados também fornecem políticas de ajuda aos municípios, mas essas políticas são muito heterogêneas e poucos governos estaduais conseguiram produzir programas com impacto local maior do que o das ações da União [53].

Este modelo federativo passou por uma mudança recente por conta de uma dupla crise ocorrida durante o governo Bolsonaro: o enfraquecimento do MEC como ator federativo ativo na colaboração com os governos subnacionais e o surgimento

da pandemia da covid-19 [3]. Neste novo contexto, a maioria das secretarias estaduais ganhou mais protagonismo junto aos municípios, em ações para atender ao regime de colaboração em termos de redistribuição de recursos e em programas pedagógicos, como na alfabetização e na implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Trata-se de um fenômeno emergente extremamente positivo, com chances de continuar produzindo impacto favorável junto aos governos municipais daqui por diante, embora ainda seja preciso verificar nos próximos anos se a parceria estado-município vai se consolidar como um aspecto hegemônico no federalismo educacional brasileiro.

O lado positivo da colaboração com os governos estaduais não altera o fato de a redução do suporte federal aos municípios aumentar as desigualdades territoriais na provisão de serviços educacionais. A União tem um papel redistributivo e de indução para criar capacidades estatais que não pode ser enfraquecido, ao custo de diminuir a equidade entre os governos locais [14].

A transformação das políticas educacionais municipais também tem vindo de ações específicas dos municípios. Há uma ampla literatura que analisa inovações implantadas por governos locais em todo o

país, inclusive iniciativas que inspiraram programas federais como o Bolsa Família e o Programa Saúde da Família [25;37]. Essas inovações se caracterizam pela multiplicidade de temas e pela ampla disparidade de condições e resultados entre as localidades [58].

Para ser possível **pensar a inovação como algo mais perene, cujo modelo possa ser difundido e adaptado em outras situações locais na federação brasileira, é necessário construir capacidades estatais municipais que atuem sobre quatro aspectos:** i) produção de um bom diagnóstico; ii) investimentos de longo prazo na qualidade da gestão de pessoas; iii) criação de condições de continuidade de programas com resultados satisfatórios; e iv) construção de políticas pedagógicas adequadas e bem implementadas. O caso mais conhecido de política educacional municipal inovadora, o de Sobral, no Ceará [66], contém estes quatro elementos. O ponto mais específico das capacidades estatais da política pública relaciona-se às questões mais intrinsecamente pedagógicas.

Não é possível rastrear o conjunto de singularidades locais, mas se pode captar quais são as questões educacionais que vão ter mais impacto nas municipalidades nos próximos anos. Além de questões relativas à infraestrutura e à gestão de pessoas —especialmente a formação, seleção e carreira dos profissionais de educação—, três temas vão ser centrais: a definição do lugar e da forma de atuação dos governos municipais nas etapas de ensino, a implementação das reformas curriculares e a reconstrução da política educacional pós-pandemia.

Os governos municipais são os maiores provedores do Ensino Fundamental no Brasil, com larga predominância nos anos iniciais —84% das matrículas— e pou-

co mais de 50% da oferta nos anos finais [61;26]. Assim, o principal papel das municipalidades está no processo de alfabetização, de inserção das crianças na cultura escolar e de transição de quase metade dos estudantes para escolas de Ensino Fundamental 2, que são majoritariamente estaduais —o que implica em uma ação deliberada em prol da colaboração com os governos estaduais. Desenvolver capacidades nessas tarefas pedagógicas e institucionais é peça-chave para o sucesso das políticas educacionais locais.

Os dados revelam que os **governos municipais também têm aumentado, paulatinamente, seu papel nos anos finais do Ensino Fundamental**. Trata-se de uma etapa que recebeu menos atenção das políticas públicas e dos estudiosos nos últimos anos, e que tem dois grandes desafios: um etário, pois os estudantes se encontram em uma fase ambígua, na qual não são mais crianças e estão se tornando adolescentes, só que ainda não pertencem a esta faixa etária; e outro pedagógico-curricular, já que no Fundamental 2 há a ampliação de disciplinas e do contingente de professores especializados.

Para enfrentar esse duplo desafio, as secretarias municipais de Educação precisam pensar em ações psicopedagógicas no âmbito da escola —o que pode ser feito pelo coordenador pedagógico, mas não só. As secretarias também devem preparar seus docentes para trabalhar de forma mais integrada, reduzindo a dispersão de conhecimento, e criar formas de acompanhar mais o alunado, em termos de acolhimento e estruturação de projetos de vida que deem sentido ao ensino para essa faixa da população. Cabe frisar que a distorção idade-série no Brasil começa a crescer exatamente no Fundamental 2 e que os governos locais precisam ter políticas para evitar esse fenômeno perverso, antessala

da evasão escolar que cresce no Ensino Médio.

De todos os desafios das políticas públicas educacionais locais, o maior está no início da vida escolar. As redes municipais são responsáveis por 99% da provisão das creches e da Educação Infantil [61;26]. Nessas etapas já existem grandes diferenças de cobertura escolar: no caso das creches, apenas 37% das crianças de 0 a 3 anos estão na escola, enquanto 94% das com idade entre 4 e 5 anos são servidas pela Educação Infantil. A questão educacional tem maior complexidade nessa fase da infância, exigindo docentes e currículos muito bem preparados para lidar com as crianças. Por essa razão, selecionar e desenvolver professores e diretores, bem como ambientes escolares adequados para creches e para a Educação Infantil, serão tarefas centrais para o sucesso das políticas municipais de educação nos próximos anos. Essa é uma capacidade estatal que todo governo local terá de construir.

O Ensino Médio é basicamente ofertado pelos governos estaduais (96% das matrículas), mas os governos municipais também têm um papel importante nessa etapa, principalmente com a reforma recente centrada na criação de diversos itinerários de ensino aos estudantes. Os municípios terão de mapear suas possibilidades de capital humano para o conjunto das disciplinas e observar as potencialidades econômicas para o campo da educação profissional. Eis outra capacidade estatal de política educacional que precisará ser desenvolvida.

Além das etapas de ensino, os municípios terão de aprimorar suas capacidades de implementação da BNCC. Isso envolve formação continuada de professores, produção de material didático e adaptação do ambiente escolar a essa nova proposta cur-

ricular. É importante frisar que esse processo não pode ser uma mera aplicação burocrática das novas diretrizes pedagógicas. Os governos locais devem aproveitar essa mudança institucional para fazer uma transformação de longo prazo, pensando em formar os indivíduos, cidadãos e profissionais que cada cidade precisará ter no futuro.

A implementação da BNCC deve, portanto, visar um aprendizado mais amplo em termos de interdisciplinaridade. Esse aprendizado deve dialogar mais com a realidade das crianças e dos jovens, ter como alicerce o desenvolvimento individual e coletivo dos estudantes e se basear mais na articulação dos saberes com as competências socioemocionais, atuando para que a escola funcione como espaço de *deep learning* (aprendizado profundo), conceito que hoje ancora as melhores experiências educacionais do mundo [42]. Por meio desse modelo, a escola pode, a um só tempo, ser mais motivadora para os alunos e construir um ensino mais efetivo para a realidade do século 21. Assim, **reformular o currículo educacional é criar uma escola que seja a alavanca do futuro das crianças e jovens, o que torna a construção de uma agenda educacional a questão intertemporal mais relevante em cada localidade do território brasileiro.** É dessa forma que politicamente os secretários municipais de Educação devem apresentar o tema à sociedade local.

Claro que o processo de reformulação curricular terá de ocorrer em um contexto muito desafiador, o do pós-pandemia. A grande maioria das redes municipais teve suas escolas fechadas na maior parte do tempo entre março de 2020 e dezembro de 2021. Por conta da ausência do governo federal e dos custos elevados decorrentes da pandemia nas políticas de saúde locais, os municípios foram os que mais sofreram na federação brasileira. Vale ressaltar que 60%

dos alunos da Educação Básica estudam em escolas municipais e que quanto mais falhas e problemas ocorrerem na provisão desse ente federativo, piores são as consequências para a educação como um todo.

O maior efeito da pandemia na área foi o aumento da desigualdade educacional, seja do ponto de vista territorial, seja do ponto de vista dos estudantes —especialmente na comparação entre alunos de escolas públicas e do ensino privado—, mas também em termos de outras desigualdades sociais, em particular a racial [65]. Um contingente de 5 milhões de crianças ficou sem qualquer acesso à educação presencial ou remota durante o ano de 2020, e 40% delas tinham entre 6 e 10 anos, faixa etária em que mais de 80% das matrículas são responsabilidade das redes municipais [65].

Em razão desse quadro, **os governos locais terão de criar capacidades estatais para lidar com o pós-pandemia, buscando recuperar o processo de aprendizagem dos alunos. Além disso, terão de acolher o alunado e famílias que perderam contato com a cultura escolar e tiveram perdas sociais enormes e apoiar docentes e diretores para que tenham condições de enfrentar esse momento de reconstrução.** Será necessário fortalecer a relação entre as secretarias municipais de Educação e as escolas, criando uma governança mais colaborativa para lidar com duas necessidades fundamentais: acompanhar de modo contínuo e coordenado o processo de retomada integral das aulas e captar cotidianamente angústias, dificuldades e soluções produzidas nas unidades escolares.

2.5. Gestão Organizacional

O caminho para aperfeiçoar a política pública municipal de educação passa, necessariamente, pela construção de **capa-**

idades estatais de articulação política e social, o quinto e último elemento do modelo analítico. Qualquer política pública depende da criação de formas de governança que ampliem e conquistem atores políticos e sociais para sua defesa e expansão. No caso da área educacional, o primeiro desafio no plano local é convencer prefeito e vereadores sobre a relevância e centralidade da educação para a população e, conseqüentemente, para seus respectivos projetos políticos.

Além de competir com outros setores fortemente demandados pelos eleitores, como saúde e assistência social, a política educacional municipal enfrenta o desafio já apontado no início deste texto: em quase 40% das municipalidades o orçamento da área não é controlado por ela própria. Por isso, é preciso **realçar a centralidade da educação dando a ela empoderamento institucional.** Essa articulação deve começar buscando o apoio de moradores e da elite local à agenda educacional. Um exemplo bem-sucedido é o Dia E (de educação), realizado pelas cidades que fazem parte do Arranjo de Desenvolvimento Educacional (ADE) da Chapada Diamantina, na Bahia, com a participação das lideranças políticas dos municípios da região. Ao fim do encontro, que tem grande engajamento da população, os políticos assinam um termo de compromisso com as demandas dos cidadãos no campo educacional [12;104].

A construção de capacidades relacionais na educação municipal tem como força motriz o conceito definido aqui como **Colaboração 360 graus**. Trata-se de um modelo lastreado em duas perspectivas analíticas. A primeira vincula-se à visão de Michael Fullan e Joanne Quinn presente no livro *Coherence* [27], cujo mote é a necessidade de uma articulação sistêmica e colaborativa entre todas as organizações educacionais

e dentro da escola. A segunda relaciona-se com a realidade brasileira, originando-se do debate sobre o conceito de regime de colaboração presente na Constituição de 1988 [1], que diz respeito à cooperação entre os três entes federativos (União, estados e municípios). Mais recentemente a premissa colaborativa foi estendida à cooperação intermunicipal [4;12], à governança multinível com várias organizações da sociedade, à articulação intersetorial e entre os próprios atores educacionais [7].

O modelo de Colaboração 360 graus é mais bem descrito numa perspectiva de “baixo para cima” dentro da dinâmica educacional municipal. Seguindo essa linha, os governos locais têm de construir a capacidade de ter escolas cujo funcionamento interno seja baseado no trabalho coletivo dos seus profissionais e na criação de um ambiente de confiança entre todos os membros da comunidade escolar, especialmente com e entre os alunos. Por meio dessa lógica organizacional, há ganhos tanto no processo pedagógico como no clima escolar [67]. Trata-se do primeiro passo para fortalecer o paradigma colaborativo.

O segundo passo é fortalecer a relação entre as escolas e as famílias dos alunos. A literatura ressalta a importância desse relacionamento na vida escolar dos estudantes, não só para seu desempenho educacional, mas também em prol da socialização e de um aprendizado mais amplo de competências. No entanto, sabe-se que assimetrias entre os dois lados originam conflitos. Desencontros entre os objetivos das unidades escolares e as condições e trajetórias de vida das famílias são bem comuns, especialmente em um país tão desigual, onde a maioria dos núcleos familiares possui baixo capital social prévio [46].

Nesse contexto, os governos municipais precisam criar capacidades de atra-

ção e diálogo com os pais e mães dos estudantes, bem como ter programas de formação continuada e apoio a diretores e professores que contemplem a interação com as famílias. A ideia de colaboração escola-família, ressalte-se, não significa eliminar conflitos e só ter consensos absolutos. Ela busca garantir espaços constantes de articulação, cujo exercício contínuo aumenta a confiança e a sinergia entre as partes.

O terceiro passo desse modelo de capacidade estatal relacional passa pela colaboração entre escolas. Experiências internacionais em países como Singapura, Portugal e na província de Ontário, no Canadá, tiveram resultados positivos. Contudo, essa perspectiva colaborativa é rara no Brasil e tem sido obtida de forma mais indireta. Um exemplo é o Prêmio Escola Nota 10, no Ceará, no qual as escolas com melhor desempenho só recebem a respectiva premiação se ajudarem as que tiveram desempenho pior, estabelecendo um profícuo modelo cooperativo [18]. Para além do modelo cearense, os municípios podem estabelecer parcerias contínuas entre escolas em diversos temas, como ingresso na carreira profissional, formação continuada, disseminação de inovações e boas práticas e busca de soluções conjuntas para problemas comuns.

O quarto passo na colaboração educacional passa por um maior entrosamento entre os setores de políticas públicas que atuam no mesmo território ou na mesma faixa etária escolar. Trata-se da intersetorialidade, fundamental nas políticas sociais, cujo sucesso depende da atuação integral a favor do conjunto dos direitos dos cidadãos e da articulação na gestão de temas que se afetam mutuamente [22;38;17]. O exemplo da educação é paradigmático sobre a importância da intersetorialidade. Primeiro, porque para crianças e jovens

a escola pode ser o equipamento público que catalisa o conjunto de direitos que elas possuem, abrindo portas para a intersecção de serviços que garantem a igualdade de oportunidades e de desenvolvimento humano.

Do ponto de vista operacional, a política educacional depende da aproximação com as famílias, especialmente com aquelas em situação de maior vulnerabilidade, o que torna necessário o diálogo constante com a Assistência Social. É igualmente necessária a articulação com a Saúde, pois problemas sanitários mais amplos —como se constatou com a covid-19—, atrapalham o aprendizado dos alunos e a própria noção de bem-estar, pontos centrais para o processo educacional. A violência também tem sido um problema que afeta as escolas e os estudantes, com mais força no Ensino Fundamental 2 e no Ensino Médio. É preciso que a educação tenha uma estratégia para reduzir o máximo possível o efeito desse fenômeno social sobre as unidades escolares. Por fim, a cultura e o esporte podem ser vistos como potencializadores do desenvolvimento infanto-juvenil em articulação com as políticas educacionais.

A capacidade estatal relacional vinculada à intersectorialidade na educação diz respeito, em sua causa mais profunda, à necessidade de os governos serem mais coordenados, adotando formas de atuação capazes de criar mais sinergia entre as políticas e de aumentar a eficiência e a efetividade de suas ações [49]. Construir essa capacidade estatal relacional ligada à intersectorialidade, aliás, não traria bons frutos apenas para a educação, mas também para o conjunto das ações governamentais de cada cidade.

O ciclo colaborativo tem outro elemento fundamental na articulação dos governos locais com entidades da sociedade. As parcerias com universidades, organizações do

terceiro setor, movimentos sociais e fundações empresariais, bem como organismos internacionais, trazem subsídios importantes para as secretarias municipais de Educação, em termos de conhecimento, apoio de capital humano e aporte de recursos.

O fato é que parte das carências de capacidades estatais municipais pode ser suprida por colaborações com outras instituições. Esse processo tende a ser mais bem-sucedido se dois aspectos estiverem presentes. O primeiro é um planejamento da gestão das parcerias, para identificar os problemas e os ganhos que podem ser obtidos com diferentes parceiros e construir estratégias mais amplas, não só ações pontuais. O segundo é atrelar esses projetos cooperativos de repasse de saber e de tecnologia de gestão educacional à burocracia local e aos *policy-makers*. Desse modo, o ganho relacional se transforma em um ativo permanente para as secretarias municipais de Educação, algo em maior ou menor medida acessível à maioria das prefeituras brasileiras.

O coração da governança colaborativa dos municípios está no plano federativo. O processo de articulação intergovernamental é peça-chave para o sucesso das gestões municipais. Primeiro, no plano vertical da relação com a União e com os estados, por meio de instrumentos de redistribuição de recursos, apoio técnico e indução de políticas para fortalecer as capacidades estatais municipais [31]. Segundo, no plano horizontal, com os municípios se ajudando mutuamente na difusão de conhecimento e de boas práticas, bem como na defesa dos interesses municipais [12].

As conexões federativas verticais são muito relevantes para os municípios. Um avanço mais consistente e de longo prazo depende de um processo de institucionalização do Sistema Nacional de Educação, com fóruns permanentes de diálogo, nego-

ciações e deliberações entre os três entes federativos. Na verdade, trata-se da criação de uma comissão tripartite —com participação da União, estados e municípios— e de outras bipartites em todos os estados, reunindo governos estaduais e municipais [8]¹.

Com base na experiência de outros setores e no fracasso educacional causado pela falta de coordenação nacional do MEC durante a pandemia, é possível dizer que a criação do Sistema Nacional de Educação é fundamental para melhorar de forma mais equânime as capacidades estatais municipais em educação no Brasil. Esse processo político vai depender da mobilização dos municípios para organizar a lógica federativa em prol dos governos locais.

E aqui está o **ponto que fecha o modelo de Colaboração 360 graus da política educacional: a articulação horizontal entre os governos municipais**. Esse processo ocorre de duas maneiras.

Na primeira, há uma cooperação territorialmente organizada para secretarias municipais de Educação realizarem ações conjuntas dentro de um espaço contíguo. Isso pode ocorrer, principalmente, via Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), os quais têm crescido e ganhado importância na produção de melhores políticas locais e, sobretudo, ao fortalecer a capacidade estatal das próprias municipalidades de fazerem políticas educacionais [12]. Pesquisa realizada em 2020 com lideranças municipais de 11 ADEs [41] revelou que a opção por um modelo de cooperação intermunicipal se dá por quatro razões: i) identificação de problemas, necessidades

e desafios em comum; ii) estreitamento do relacionamento entre os Executivos municipais; iii) otimização de esforços; e iv) potencialização de capacidades locais. Nessa mesma pesquisa, os participantes dos ADEs ressaltaram que tais estruturas organizacionais blindavam a política educacional de interesses partidários de curto prazo e que, ademais, viam uma correlação direta entre regime de colaboração e qualidade/ equidade da educação pública municipal.

Os avanços trazidos por essas formas de cooperação intermunicipal na educação, no entanto, ainda são minoritários no território nacional. Em relação ao número de ADEs, apesar de crescente, é pouco representativo [28]². **Uma tarefa fundamental para fortalecer as capacidades estatais relacionais dos municípios é ampliar e solidificar as formas institucionais de colaboração entre os governos locais**³.

Uma segunda maneira de articulação intermunicipal é o *advocacy* de associações estaduais, regionais e nacionais de municípios, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), fundamentais na defesa das cidades e na disseminação de conhecimento [5].

A Colaboração 360 graus têm como objetivo fortalecer as capacidades estatais das secretarias municipais de Educação, que em sua maioria não conseguirão sozinhas obter melhorias substanciais em tem-

¹ Outras políticas públicas, como de saúde e de assistência social, já montaram essa lógica sistêmica e de democratização decisória da estrutura federativa, com resultados positivos para a construção de capacidades estatais municipais [29;16]. Interessante notar que as áreas governamentais que não têm sistemas nacionais de políticas públicas são exatamente aquelas nas quais as capacidades estatais municipais são menos desenvolvidas [26;32].

² Outra alternativa de articulação horizontal entre governos municipais são os chamados consórcios públicos vinculados à política educacional. Contudo, esta forma de cooperação intermunicipal ainda ocorre em uma quantidade muito menor, comparativamente, a setores como saúde e meio ambiente [28].

³ Outra alternativa de articulação horizontal entre governos municipais são os chamados consórcios públicos vinculados à política educacional. Contudo, esta forma de cooperação intermunicipal ainda ocorre em uma quantidade muito menor, comparativamente, a setores como saúde e meio ambiente [28].

po razoavelmente rápido sem a ajuda de outras instituições.

3. Breve nota final: uma visão estratégica das capacidades estatais

O balanço final deste *policy brief* aponta **cinco questões estratégicas para essa agenda ganhar maior importância e força no debate educacional**, bem como na lógica política municipal.

A **primeira** é que ainda há um **espaço grande para pesquisas sobre capacidades estatais locais em educação**, não só porque há várias questões pouco exploradas pela literatura (inclusive algumas não tratadas neste texto), mas sobretudo em razão de haver a necessidade de se coletar mais informações sobre governança e gestão das secretarias municipais de Educação. Como o avanço da política educacional brasileira passa necessariamente pela melhoria das redes municipais, onde está o maior contingente de estudantes em escolas públicas, é essencial realizar novas investigações e montar bancos de dados que mostrem como os governos municipais organizam suas estruturas educacionais.

A **segunda** refere-se à necessidade de existirem políticas gerais de fortalecimento das cinco capacidades estatais em educação aqui estudadas, mas também é fundamental que seja apresentado um leque de reformas possíveis, uma vez que a situação dos municípios é muito heterogênea. Uma agenda educacional para os municípios precisa apontar vários caminhos reformistas, com prioridades e sequência de mudanças.

A **terceira** questão estratégica relaciona-se com o seguinte argumento: as cinco capacidades, ainda que apresentadas de forma separada para fins didáticos, precisam também ser vistas de forma sistêmica. Sinteticamente, isso significa que a articu-

lação entre as capacidades deve orientar a visão tanto do analista quanto do gestor educacional. Por exemplo, não é possível pensar em mudanças pedagógicas mais amplas sem melhorar a gestão de pessoas, do mesmo modo que as capacidades relacionais são fundamentais para aportar recursos e aprendizados que tornem as secretarias municipais capazes de construir um modelo organizacional mais adequado.

A **quarta** diz respeito à necessidade de entender que é preciso melhorar tanto a gestão quanto a governança das secretarias municipais de Educação —isto é, não somente seus instrumentos e mecanismos administrativos e de política pública, mas também sua forma de relacionamento e organização junto aos atores e instituições que lhes afetam. Como mostra a literatura sobre o tema, capacidades estatais desenvolvem-se como uma combinação de elementos técnicos e políticos.

Por fim, em **quinto** lugar, a construção de agendas setoriais bem-sucedidas passa tanto por parcerias em uma lógica *multi-level-government* como por arranjos inter-governamentais. Os municípios brasileiros precisam de apoio e cooperação para sair da situação presente, especialmente porque o Brasil é muito desigual territorialmente. Do mesmo modo, o sucesso de políticas educacionais locais vai depender de profissionais qualificados e de lideranças que possam dar continuidade a processos de transformação necessariamente de longo prazo. Sem investir em gestores educacionais e escolares, bem como nos docentes, haverá poucas chances de termos no futuro uma educação razoavelmente melhor do que a atual.

É por essas razões que capacidades estatais municipais não podem ser medidas com viés de curto prazo. Elas representam, no fundo, o alicerce para o aprendizado e a evolução da política educacional municipal.

Referências bibliográficas

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. Gestão Escolar e Qualidade da Educação: um estudo sobre dez escolas paulistas. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, v. 1, pp. 241-274, 2010.
2. _____. **Formação de Professores no Brasil** - Diagnostico, agenda de políticas e estratégias para a mudança. 1ª ed. São Paulo: Editora Moderna, v. 1. 79p., 2016.
3. _____. Bolsonarismo e Educação: quando a meta é desconstruir uma política pública. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. (Org.). **Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política**. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, v. 1, pp. 255-270, 2021.
4. ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves. **Regime de Colaboração e Associativismo Territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação**. 1. ed. São Paulo: Editora Moderna/Fundação Santillana, v. 1, 151p., 2012.
5. ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. A experiência de Cooperação Interstadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer** (São Paulo), v. 4, pp. 22-31, 2011.
6. ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. **A Construção do Sistema Nacional de Educação: Avanços e limites de um projeto inacabado**. Campo de Publica em ação coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. 1ed.Rio Grande do Sul: UFRGS Editora, v. 1, pp. 214-229, 2017.
7. ABRUCIO, Fernando Luiz; WEBER, Maira. **Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil**. 1. ed. Curitiba: Instituto Positivo, v. 1. 269p., 2017.
8. ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira. In: PIRES, Roberto Pires; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: intersecções analíticas**. 1ª ed. Brasília: IPEA/ENAP, v. 1, pp. 23-58, 2018.
9. ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. (Org.). **Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, v. 1, pp. 401-433, 2021a.
10. ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. **Desafios da Profissão Docente: experiência internacional e o caso brasileiro**. São Paulo: Moderna, 192p., 2021b.
11. ABRUCIO, Fernando Luiz *et. al.* (2021). **Demanda e Oferta de Professores no Brasil**. Relatório de Pesquisa. Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (Ceapg-FGV)/Instituto Península. São Paulo, 51p., 2021.
12. ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Franciso; XAVIER, Flavia Pereira. Desigualdades Educacionais no Ensino Fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 4, pp. 49-81, 2016.
13. ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 232p., 2012.
14. BICHIR, Renata; JÚNIOR, Sergio Simon; PEREIRA, Guilherme. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 35(102), pp. 1-23, 2020.
15. CALDERÓN, Adolfo Ignacio; RAQUEL, Betânia Maria Gomes; CABRAL, Eliane Spotto. O Prêmio Escola nota 10: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. [online], vol. 23, n. 87, pp. 517-540, 2015.
16. CENEVIVA, Ricardo. **O nível de governo importa para a qualidade da política pública? O caso da Educação fundamental no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 173p., 2012.
17. CIALDINI, Alexandre Sobreira; AFONSO, José Roberto; LEÃO, Sidney dos Santos Saraiva. Finanças Públicas: uma análise das capacidades estatais dos municípios brasileiros. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. (Org.). **Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, v. 1, pp. 125-169, 2021.
18. CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastrich: Maastricht Uni-

versity – UNU-Merit. [Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, 13], 2013.

19. CUNILL-GRAU, Nuria. La Intersectorialidad em las nuevas políticas sociales: um acercamiento analítico-conceptual. **Revista Gestión y Política Pública**, vol. XXIII, n. 1, pp. 5-46, 2014.

20. D'AZEVEDO, Nicholas. **Como as Secretarias Municipais de Educação podem fazer a diferença no IDEB?** – Uma análise das Capacidades Estatais. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), Graduação em Administração Pública. Escola de Administração de Empresas (FGV-Eaes). São Paulo: 73p., 2021.

21. FARAH, Marta. Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. **Revista Administração em Diálogo**, v. 10, p. 69-89, 2008.

22. FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

23. FULLAN, Michael; QUINN, Joanne. **Coherence: The Right Drivers in Action for Schools, Districts, and Systems**. Corwin: Quebec, 2015.

24. GRIN, Eduardo; ABRUCIO, Fernando Luiz. La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia - antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. **Revista Políticas Públicas**, v. 10, pp. 1-27, 2017.

25. GRIN, Eduardo; ABRUCIO, Fernando Luiz. ¿Qué decir de las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas? **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 70, pp. 20-35, 2018.

26. GRIN, Eduardo; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Governos locais: uma leitura introdutória**. 1. ed. Brasília: ENAP, v. 1. 104 p., 2019.

27. GRIN, Eduardo; ABRUCIO, Fernando Luiz. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, pp. 1-23, 2021.

28. GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diego José; ABRUCIO, Fernando Luiz. (Org.). **Capacidades Estatais Municipais: o universo**

desconhecido no federalismo brasileiro. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, v. 1. 714p., 2021.

29. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. [on-line]. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>

30. INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica**. [on-line], 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>

31. _____. **Censo da Educação Básica**. [on-line], 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_basica_2019.pdf

32. FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. **O processo de seleção de diretores nas escolas públicas brasileiras. Relatório Técnico**. Fundação Itaú Social. São Paulo, 81p., 2015.

33. JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio G. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

34. LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2016, v. 24, n. 57, pp. 49-65, 2016.

35. MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, 60(4), pp. 1025- 1058, 2017.

36. MARQUES, Fernando Castro; ABRUCIO, Fernando Luiz. As raízes da cooperação: razões que explicam a criação dos ADEs na voz dos atores. **Revista Colaboração**, vol. 3, n. 6. Curitiba: Instituto Positivo. Novembro, pp. 15-17, 2020.

37. METHA, Jal & FINE, Sarah. **In Search of Deep Learning: The Quest to Remake the American High School**. Cambridge: Harvard University Press, 464p., 2019.

38. MIRANDA, Jéssica Gagate. **Descontinuidade Política, Rotatividade de Diretores e Desempenho dos Alunos: Efeitos Adversos de Novos Prefeitos na Educação Municipal**. Dissertação de Mestrado. USP/Ribeirão Preto, 146p., 2015.

39. MIRANDA, Jéssica Gagate; PAZELLO, Elaine Toldo. Rotatividade de Diretores e De-

sempenho da Escola. In: 36º Encontro Brasileiro de Econometria, 2014, Natal – RN. **Anais do 36º Encontro Brasileiro de Econometria**, 2014.

40. MORICONI, Gabriela Miranda; GIMENES, Nelson Antonio Simão; LEME, Luciana França. **Volume de trabalho dos professores dos anos finais do ensino fundamental: uma análise comparativa entre Brasil, Estados Unidos, França e Japão**. 1ª ed. Ribeirão Preto: Fundação Carlos Chagas, 2021.

41. OLIVEIRA, Cynthia Bisinoto Eavangelista de; MARINHO-ARAÚJO, Claisy Maria. **Estudos de Psicologia**, 27(1), pp. 99-108, 2010.

42. OLIVEIRA, Luana Maria de. **A relação família-escola nos periódicos científicos brasileiros (2000-2013)**. Dissertação de Mestrado. UFSCar: São Carlos, 111p., 2015.

43. PANICO, Luisa; ABRUCIO, Fernando Luiz. A sustentabilidade das reformas educacionais no federalismo brasileiro: o caso dos governos estaduais do Rio de Janeiro e do Espírito Santo. **XXIV Congresso Internacional del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)**. Buenos Aires (12 a 15 de novembro), 23p., 2019.

44. PAPI, Luciana *et al.* (2021). Planejamento Governamental e Capacidades Estatais nos Municípios Brasileiros. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. (Org.). **Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, v. 1, pp. 170-197, 2021.

45. PETERS, B. Guy. Policy capacity in public administration. **Policy and Society**, 34:3-4, p. 219- 228, 2015.

46. PIRES, Ricardo Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia Política**, 24(58), pp. 121-143, 2016.

47. RIBEIRO, Manuella Maia *et. al.* Information systems and intergovernmental relations in Brazilian social policies: a study on users' adaptations to the local context. **RAUSP Management Journal**, 53, pp. 86-97, 2018.

48. SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, 52(6), pp. 1179-1193, 2018.

49. SEGATTO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Fillipe Maciel; ABRUCIO, Fernando

Luiz. Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. **Cadernos de Gestão Pública**, v. 26, pp. 1-19, 2021.

50. SEGATTO, Catarina Ianni; EXNER, Marina Katurchi; ABRUCIO, Fernando Luiz. Gestores escolares como gerentes de nível de rua: tipologia de diretores em escolas municipais brasileiras. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives**, v. 29, pp. 62-80, 2021.

51. SHADY, Norbert. **Investing in Early Childhood in Latin America and the Caribbean: Evidence and Policy Options**. Harvard University, 2015.

52. SIMIELLI, Lara Elena Ramos. **Equidade educacional no Brasil: análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011**. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015.

53. TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. [on-line], 2018. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2018-disponivel-download/>

54. _____. **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. [on-line], 2019. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/_posts/302.pdf

55. _____. **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. [on-line], 2021.

56. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf

57. CETIC. Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nas escolas brasileiras – TIC Educação de 2019. **Relatório de Pesquisa**. São Paulo, 30 p., 2020.

58. UNDIME. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Caderno de Orientações ao Dirigente Municipal de Educação – Fundamentos, Políticas e Práticas**. São Paulo: Fundação Santillana: 144 p., 2020

59. UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Qualidade da infraestrutura das escolas públicas do ensino fundamental no Brasil**. Brasília: UNESCO, 122p., 2019.

60. UNICEF/CENPEC. Fundo das Nações Unidas para a Infância/Cenário da Exclusão Escolar no Brasil. **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da pandemia da Covid-19 na Educação**. Unicef/CENPEC. Brasília: 56 p., 2021.

61. VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de

serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, pp. 595-620, 2014.

62. VENÂNCIO, Andreza Guimarães. **Políticas Educacionais**: a experiência inovadora de Sobral. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia para o curso de Gestão de Políti-

cas Públicas), Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: 54p., 2021.

63. VINHA *et. al.* **O Clima Escolar e a Convivência Respeitosa nas Instituições Educativas**. Fundação Carlos Chagas. Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo, v.27, n.64, pp. 96-127, 2016.