



# Caderno de Orientações ao Dirigente Municipal de Educação Fundamentos, Políticas e Práticas

Edição 2021



# **Caderno de Orientações ao Dirigente Municipal de Educação** Fundamentos, Políticas e Práticas

Edição 2021



**Caderno de Orientações ao Dirigente Municipal de Educação – Fundamentos, Políticas e Práticas  
Edição 2021**

© 2020 União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime

**Realização**

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
(Undime)

**Endereço**

SCS – Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/15  
CEP 70325-900 – Brasília (DF)  
Telefone: (61) 3037-7888  
E-mail: [undimenacional@undime.org.br](mailto:undimenacional@undime.org.br)  
Site: <https://undime.org.br>  
Facebook: [facebook.com/undime](https://facebook.com/undime)  
Twitter: [twitter.com/undime](https://twitter.com/undime)  
Instagram: [instagram.com/undimenacional](https://instagram.com/undimenacional)

**Parceria**

Fundação Santillana  
Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

**Parcerias institucionais**

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)  
Fundação Itaú Social  
Instituto Natura  
Fundação Lemann  
Fundação Telefônica Vivo  
Instituto Alana  
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)  
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)

**Grupo de trabalho responsável pela redação do conteúdo em 2008**

Daisy Vasconcelos  
Paulo Roberto Roma Buzar  
Raimundo Moacir Mendes Feitosa  
Raimundo Nonato Palhano Silva

**Grupo de trabalho responsável pela revisão e ampliação do conteúdo em 2012**

Carlos Eduardo Sanches  
Leocádia Maria da Hora Neta  
Maria Cecília Amendola da Motta  
Raimundo Moacir Mendes Feitosa  
Renata Dias Meireles  
Vilmar Klemann  
Vivian Katherine Fuhr Melcop  
Washington Luís de Sousa Bonfim

**Grupo de trabalho responsável pela redação do conteúdo em 2016**

Alessio Costa Lima  
Carlos Eduardo Sanches  
Marcia Adriana de Carvalho  
Luiz Araújo  
Raph Gomes Alves  
Vilmar Klemann  
Vivian Katherine Fuhr Melcop

**Grupo de trabalho responsável pela revisão e ampliação do conteúdo em 2020**

Alessio Costa  
André Pinheiro de Carvalho  
Fernando Luiz Abrucio  
Leandro Vitoriano  
Luiz Miguel Martins Garcia  
Maria Edineide de Almeida Batista  
Paulo Parente Lira Cavalcante  
Valkiria Trindade de Almeida Santos  
Vilmar Klemann  
Vivian Ka. Fuhr Melcop

**Coordenação de elaboração de texto em 2020**

Maria Edineide de Almeida Batista  
Vilmar Klemann  
Vivian Ka. Fuhr Melcop – DF 8126JP

**Produção editorial em 2020**

Fundação Santillana

**Diretoria da Fundação Santillana**

André Luiz de Figueiredo Lázaro  
Luciano Monteiro  
Karyne Arruda de Alencar Castro

**Coordenação de edição em 2020**

Ana Luisa Astiz | AA Studio  
Vilmar Klemann | Undime

**Revisão**

AA Studio

**Projeto gráfico**

Paula Astiz

**Editoração eletrônica e gráficos**

Paula Astiz Design

**Fotos de capa**

Do alto, à esquerda, para a direita, no sentido horário: todas UNICEF BRZ, exceto quando constar outra fonte, de Raoni Libório; Raoni Libório; Danielle Pereira; Sérgio Pedreira/Pulsar Imagens; João Ripper; João Laet; Danielle Pereira; Raoni Libório; Raoni Libório; João Laet; Raoni Libório; Euclides.

**Tiragem:** 14.000 exemplares

**Dezembro de 2020. Distribuição gratuita.**

*Alertamos que, na presente publicação, optamos por utilizar o gênero masculino com o intuito de não sobrecarregar graficamente o texto. Isso não significa, no entanto, que as organizações e pessoas envolvidas no projeto tenham condutas discriminatórias e sexistas. As nuances de determinado idioma, com todas as suas peculiaridades e regras linguísticas, nunca devem ser utilizadas para reforçar atitudes preconceituosas.*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Caderno de orientações ao dirigente municipal de educação : fundamentos, políticas e práticas / organização União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime. – São Paulo : Fundação Santillana, 2020.

ISBN 978-85-63489-51-7

1. Direito à educação – Brasil 2. Educação e Estado – Brasil 3. Planejamento educacional – Brasil 4. Sistemas de escolas municipais – Brasil I. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime.

20-53355

CDD-379.81

Índices para catálogo sistemático:  
1. Brasil : Educação e Estado 379.81  
Cibele Maria Dias – Bibliotecária – CRB-8/9427

# **Caderno de Orientações ao Dirigente Municipal de Educação** Fundamentos, Políticas e Práticas

Edição 2021

## Caríssima e Caríssimo dirigente municipal de educação,

Você está recebendo um conjunto de publicações que serão muito importantes ao longo de sua gestão, seja ela de primeiro mandato ou não.

A *Agenda dos Cem Primeiros Dias* e o *Caderno de Orientações ao Dirigente Municipal de Educação – Fundamentos, Políticas e Práticas*, publicados pela primeira vez em 2009, são iniciativas da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Em função da grande receptividade pelos gestores, lançamos aqui sua quarta edição totalmente atualizada e remodelada. Este trabalho é desenvolvido em parceria com a Fundação Santillana e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), levando a todos os dirigentes municipais de educação (DME) as informações mais necessárias à gestão de uma rede de ensino no contexto da estrutura da política educacional brasileira.

A você que chega para sua primeira experiência como dirigente municipal de educação, este material servirá, inicialmente, como um verdadeiro guia para as ações de descoberta da estrutura educacional brasileira e de seu funcionamento. Servirá para compreender como fazer a gestão com técnica, eficiência, eficácia e consciência, respeitando as instâncias e o regramento legal, como deve ser o trabalho de todo cidadão. Para quem já é ou foi dirigente municipal de educação, este material será igualmente importante, pois ele atualiza essas informações e, a partir desta edição, dialoga com a Plataforma Conviva, instrumento de gestão, articulação e mobilização da Undime. Sabemos que, em 2021, e nos anos seguintes, a educação básica pública enfrentará muitos desafios adicionais com a retomada das aulas presenciais após as muitas mudanças

impostas pelo enfrentamento à pandemia da Covid-19, sendo necessária a implementação de protocolos sanitários e de segurança, investimentos em infraestrutura, capacitação de profissionais da educação e ações pedagógicas locais e em regime de colaboração. Caberá a você e à sua equipe planejar e executar ações que garantam o retorno de todos os estudantes de sua rede municipal de ensino às aulas e sua consequente permanência e aprendizagem. E estaremos juntos a você nesta jornada.

Entre os desafios que você terá de enfrentar estão: monitorar e avaliar o cumprimento das metas e estratégias do Plano Municipal de Educação (PME); ampliar a oferta de educação infantil com o aumento de vagas para crianças menores de 3 anos e com a universalização da matrícula de 4 a 5 anos; alfabetizar as crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental; reformular o currículo elaborado de acordo com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e os projetos político-pedagógicos das escolas, na perspectiva do *curriculum continuum*; propiciar a formação continuada dos profissionais da educação considerando o contexto atual e a nova regulamentação apresentada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE); assegurar a efetiva melhoria da qualidade da educação; implementar efetivamente a BNCC nas salas de aula e no cotidiano escolar, entre tantos outros desafios.

Tendo em vista tais desafios, as publicações buscam contribuir com o seu trabalho como DME para reduzir as desigualdades e exclusões sociais por meio da educação e diminuir a dívida social existente, uma vez que compete ao gestor assegurar o acesso à educação pública com qualidade social, direito

respaldado na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e no Plano Nacional de Educação (PNE), assim como em documentos internacionais.

O *Caderno de Orientações ao Dirigente Municipal de Educação*, organizado em nove capítulos, apresenta questões como: o papel estratégico da Undime; a sua missão como DME; o planejamento educacional; o financiamento da educação; o regime de colaboração; a inclusão educacional na perspectiva da estratégia Busca Ativa Escolar; e aspectos relacionados às gestões pedagógica, administrativa e democrática. Tais conteúdos estão articulados com a plataforma Conviva Educação, uma iniciativa da Undime com dez parceiros institucionais que também está disponível para a sua secretaria sem custo algum e com apoio ao uso.

É uma honra tê-lo como membro da Undime. Faça contato com a seccional da Undime do seu estado, associe-se e participe das nossas atividades. Acreditamos que as ações coletivas são a base para a defesa e a construção de uma educação pública de qualidade social para todos os brasileiros. Além disso, temos a convicção de que fazendo juntos, fazemos muito mais e melhor!

Boa leitura, bom trabalho e conte conosco!

**Diretoria executiva da Undime**

## União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime

### **Presidência**

Luiz Miguel Martins Garcia, DME de Sud Mennucci (SP)

### **Vice-Presidência**

Marcelo Ferreira da Costa, DME de Goiânia (GO)

### **Secretaria de Articulação**

Stella Magaly Salomão Correa, DME de Angra dos Reis (RJ)

### **Secretaria de Coordenação Técnica**

Marcelo Augusto Mallmann, DME de Estrela (RS)

### **Secretaria de Comunicação**

Cleomar Portela Eduíno, DME de Epitaciolândia (AC)

### **Secretaria de Finanças**

Maria Elza da Silva, DME de Bonito (PE)

### **Secretaria de Assuntos Jurídicos**

Katia Cristina de Souza Santos, DME de Marituba (PA)

### **Presidência Região Centro-Oeste**

Carlos de Souza Lobo, DME de Vianópolis (GO)

### **Presidência Região Nordeste**

Alessio Costa Lima, DME de Alto Santo (CE)

### **Presidência Região Norte**

Vilson Sena de Macedo, DME de Espigão do Oeste (RO)

### **Presidência Região Sudeste**

Vilmar Lugão de Britto, DME de Jerônimo Monteiro (ES)

### **Presidência Região Sul**

Patrícia Lueders, DME de Blumenau (SC)

### **Suplente da Secretaria de Coordenação Técnica**

Domingos Sávio de Oliveira, DME de Macaíba (RN)

### **Suplente da Secretaria de Articulação**

Celso Fernando Iversen, DME de Porto Feliz (SP)

### **Suplente da Secretaria de Assuntos Jurídicos**

Luciene de Oliveira Campos, DME de Ferreira Gomes (AP)

### **Suplente da Presidência da Região Sudeste**

Andréa Pereira da Silva, DME de Oliveira (MG)

### **Suplente da Presidência da Região Sul**

Marli Regina Fernandes da Silva, DME de Apucarana (PR)

### **Conselho Fiscal**

Carlos Rubens Araújo, DME de Dois Riachos (AL)

José Amilton da Costa, DME de Várzea (PB)

João Libânio Cavalcante, DME de Maués (AM)

Sueli Terezinha Magalhães (suplente), DME de Mucajaí (RR)

### **Equipe**

#### **Assessoria da presidência**

Maria Edineide de Almeida Batista

#### **Secretaria Executiva**

Vivian Ka. Fuhr Melcop (secretária)

#### **Administrativo**

Fátima Soares (coordenadora)

Gilmara Barros

Ismênia Vianez

José Maria Lima

José Nilson Melo

#### **Projetos**

Vilmar Klemann (coordenador)

Beatriz Zendersky

Dalva Oliveira

Vinícius Evangelista

Vinícius Ramos

#### **Comunicação**

Joana Saraiva

Pedro Campos de Freitas (estagiário)

Renata Dias

Vanelle Oliveira





1. A Undime e seu papel estratégico
2. A missão do DME e sua atuação para a oferta da educação
3. A importância do planejamento para a educação pública
4. Financiamento da educação
5. Gestão pedagógica
6. Gestão administrativa
7. Gestão democrática
8. A importância do regime de colaboração e seus usos para os
9. Inclusão educacional: as contribuições da estratégia Busca

	16
como direito humano, com qualidade social	24
municipal	30
	42
	56
	76
	88
novos dirigentes municipais de educação	110
Ativa Escolar para a garantia do direito à educação	128

<b>Introdução</b>	<b>12</b>
<b>1. A Undime e seu papel estratégico</b>	<b>16</b>
1.1 Organização institucional	17
1.2 Diretrizes institucionais	19
1.3 Planejamento estratégico	20
1.4 Formação do dirigente municipal de educação e equipe técnica da Secretaria de Educação	20
1.5 Representação política	21
1.6 Considerações finais	22
<b>2. A missão do DME e sua atuação para a oferta da educação como direito humano, com qualidade social</b>	<b>24</b>
2.1 A relação do DME com a Undime	26
2.2 A <i>Agenda dos Cem Primeiros Dias</i>	27
2.3 Considerações finais	28
<b>3. A importância do planejamento para a educação pública municipal</b>	<b>30</b>
3.1 Plano Nacional de Educação (PNE)	34
3.2 Plano Municipal de Educação (PME)	36
3.3 Sistema Nacional de Educação (SNE)	39
3.4 Considerações finais	41
<b>4. Financiamento da educação</b>	<b>42</b>
4.1 Fundeb	43
4.2 Recursos oriundos da aplicação constitucional mínima de 25% em MDE	48
4.3 Principais programas geridos pelo MEC/FNDE e salário-educação	50
4.4 Despesas educacionais	53
4.5 Considerações finais	55
<b>5. Gestão pedagógica</b>	<b>56</b>
5.1 O trabalho medular do dirigente municipal de educação	56
5.2 A organização pedagógica da rede municipal de educação: realidade, possibilidades e necessidades	58
5.3 A Base Nacional Comum Curricular e a gestão dos currículos nos municípios	62
5.4 Métodos e materiais: a importância do suporte ao aluno no processo de aprendizagem	68
5.5 Avaliação educacional: o GPS da gestão pedagógica	71
5.6 Considerações finais	75

<b>6. Gestão administrativa</b>	<b>76</b>
6.1 O Censo Escolar	77
6.2 Infraestrutura da rede	80
6.3 Gestão de pessoas e valorização profissional	82
6.4 Escrituração escolar (estrutura e documentação)	84
6.5 Programas, projetos e sistemas (alimentação escolar, transporte escolar, PDDE, Educacenso, PAR, Simec, Siope etc.)	85
6.6 Considerações finais	87
<b>7. Gestão democrática</b>	<b>88</b>
7.1 Propósito de sociedade	89
7.2 Interfaces da gestão democrática	92
7.3 Provimento de cargo de gestor escolar	101
7.4 Questões subjetivas da gestão democrática	104
7.5 Considerações finais	109
<b>8. A importância do regime de colaboração e seus usos para os novos dirigentes municipais de educação</b>	<b>110</b>
8.1 Federalismo e políticas educacionais no Brasil: trajetória histórica e mudanças recentes	112
8.2 Regime de colaboração: relevância e desafios	116
8.3 As formas de colaboração horizontal na educação: como os municípios podem se fortalecer atuando em conjunto	121
8.4 Considerações finais	125
<b>9. Inclusão educacional: as contribuições da estratégia Busca Ativa Escolar para a garantia do direito à educação</b>	<b>128</b>
9.1 Enfrentamento das causas da evasão e do abandono escolar	130
9.2 Normativas que tratam da busca ativa no campo da educação	132
9.3 Como funciona a estratégia Busca Ativa Escolar	133
9.4 Considerações finais	136
<b>Referências bibliográficas e sites consultados</b>	<b>137</b>
Referências bibliográficas	137
Sites consultados	144

*Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

**Constituição Federal, 1988**

Caro(a) dirigente municipal de educação,

O *Caderno de Orientações ao **Dirigente Municipal de Educação**<sup>1</sup>* – *Fundamentos, Políticas e Práticas* oferece subsídios para discussão, organização, implementação e execução de políticas e programas educacionais no âmbito municipal. Aqui, você vai encontrar orientações e reflexões sobre como planejar e conduzir a política educacional no sentido de contribuir para o enfrentamento dos antigos e novos desafios inerentes aos sistemas e às redes públicas municipais de ensino do Brasil.

Assim, este material, bem como a *Agenda dos Cem Primeiros Dias*, que você também está recebendo hoje, foi elaborado para ser utilizado em seu dia a dia como um instrumento para aprimorar as suas condições técnicas e políticas e as da equipe da Secretaria Municipal de Educação.

No ano de 2021, em razão da pandemia da Covid-19, doença infecciosa causada pelo novo coronavírus, além dos desafios típicos da área da educação, outros, novos, terão de ser geridos pelos dirigentes municipais de educação (DME). Nesse sentido, as recentes mudanças institucionais e legais intensificam a urgência de se promoverem ações colaborativas entre municípios, estados e/ou União. Além dessa temática, outros assuntos são desenvolvidos ao longo dos nove capítulos que compõem este *Caderno*, os quais estão especificados a seguir.

No primeiro capítulo, apresentamos o papel estratégico da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), enfatizando a sua função organizadora e mobilizadora. Abordamos ainda a missão que você, DME, tem nos atuais contextos nacional, regional e local, além de outros temas de igual

**1. A Undime emprega o termo “dirigente” em vez de “secretário municipal de educação” para demonstrar seu entendimento quanto à importância do cargo. O responsável pela gestão da educação no município não deve ser apenas um executor das políticas de governo, mas deve também assumir seu papel de articulador e mobilizador na construção de políticas de Estado no âmbito municipal.**

relevância para a defesa e a valorização dos interesses da educação municipal.

No segundo capítulo, discutimos a sua missão em relação à garantia da educação pública com qualidade social como direito humano. Fazem parte das abordagens realizadas os aspectos sobre os avanços da educação brasileira ao longo do tempo, as responsabilidades dos entes federados, os princípios constitucionais, os desafios impostos pelos planos municipais, e os marcos legais, com destaque para o Plano Nacional de Educação (PNE).

No terceiro capítulo, o foco é o planejamento educacional. Desse modo, debatemos objetivamente aspectos ligados ao Sistema Nacional de Educação (SNE), ao Plano Nacional de Educação (PNE), aos planos estaduais de educação (PEE) e aos planos municipais de educação (PME). Também colocamos no centro da discussão questões atinentes aos sistemas municipais de educação, tais como o seu papel e a sua importância.

No quarto capítulo, abordamos o financiamento da educação, analisando a sistemática de arrecadação das receitas destinadas à manutenção da educação municipal e as suas corretas aplicações com base na legislação e demais normas existentes. Ademais, com o objetivo de proporcionar-lhe um fácil entendimento das questões orçamentárias e financeiras no âmbito da educação pública municipal, tratamos de temas como as vinculações constitucionais, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), entre outros.

No quinto capítulo, tratamos da gestão pedagógica, contemplando conteúdos ligados às propostas curriculares estadual e municipal e à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Ressaltamos ainda o debate acerca da garantia da equidade na oferta da educação pública, que deve respeitar a cultura e a diversidade local, atentando-se às especificidades das populações existentes no território e às políticas públicas locais, considerando, principalmente, os impactos causados pela pandemia da Covid-19 no processo de ensino-aprendizagem.

No sexto capítulo, a gestão administrativa entra em pauta e, assim, apresentamos instrumentos e atividades voltadas à avaliação e à organização da infraestrutura das escolas, bem como à valorização dos profissionais da educação. Além disso, abordamos os principais programas, projetos e sistemas

(alimentação escolar, transporte escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Censo Escolar – Educacenso, Plano de Ações Articuladas – PAR, Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – Simec, entre outros) ligados à educação pública municipal, a fim de que você e sua equipe possam valer-se deles para realizar uma administração mais eficiente.

No sétimo capítulo, tratamos da gestão democrática. Tópicos como participação (organismos e colegiados), autonomia, transparência, pluralidade e relacionamento entre a Secretaria Municipal de Educação (SME) e as escolas são discutidos a fim de conferir concretude a esse princípio que é salutar para a educação brasileira.

No oitavo capítulo, abordamos os fundamentos legais, as premissas, os tipos e as formas do regime de colaboração, de modo a fornecer-lhe conhecimento básico sobre esse mecanismo tão importante para uma gestão de sucesso – afinal, ninguém faz nada sozinho.

No nono e último capítulo, discutimos a temática da inclusão educacional com base nas premissas constituintes da estratégia Busca Ativa Escolar (<https://buscaativaescolar.org.br/>). Nessa perspectiva, ressaltamos a importância de falarmos da garantia do direito à educação principalmente para crianças e adolescentes que estão fora da escola, haja vista o papel da educação para a promoção da cidadania sob a ótica da intersetorialidade.

Em suma, os temas tratados neste *Caderno de Orientações ao Dirigente Municipal de Educação* representam, de maneira resumida, a agenda da educação pública na conjuntura político-educacional do país e seus reflexos em âmbito local. Esperamos que a abordagem das diferentes temáticas contribua com o seu trabalho e desejamos que você faça uma gestão de muito sucesso!

Os temas apresentados neste documento consideram os conteúdos e as ferramentas desenvolvidas e disponibilizadas no Conviva Educação (<https://www.convivaeducacao.org.br>), uma plataforma desenvolvida pela Undime em parceria com outras instituições que têm por objetivo oferecer, gratuitamente, orientações e ferramentas de gestão a todos os municípios brasileiros.

No início da gestão 2021, o município deve fazer a readesão à plataforma e cadastrar a nova equipe para continuar utilizando todos os benefícios disponibilizados.



## 1. A Undime e seu papel estratégico

*A Undime surge em 1986, no interior do processo de redemocratização do país, inserindo-se nos movimentos sociais que se constituíram em defesa da universalização da educação básica de qualidade social e na construção de um mundo socialmente justo. Desde as origens, seus compromissos éticos mobilizam ações que propiciam a formação de Dirigentes Municipais de Educação, fortalecem a autonomia dos municípios na gestão das políticas educacionais, e buscam assegurar o atendimento escolar sob a ótica do direito.*

**Edla de Araújo Lira Soares**

Fundadora da Undime e presidente da instituição em 1986/1987 e em 1995/1996

## 1.1 Organização institucional

Em um momento em que o novo texto da Constituição Federal estava sendo discutido e em que se definiam novas responsabilidades aos entes federados, foi realizado em Recife (PE), em março de 1986, o 1º Encontro Nacional dos Dirigentes Metropolitanos de Educação. Naquele encontro, iniciou-se a discussão sobre a necessidade de organizar os gestores municipais de educação, processo concluído em 10 de outubro de 1986, quando foi formalizada a criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

A Undime norteia suas ações por sua missão e seus princípios, e as decisões institucionais são tomadas por meio das instâncias estatutárias: Fórum Nacional, Conselho Nacional de Representantes (CNR), Diretoria Executiva e Conselho Fiscal. Os fóruns nacionais e as reuniões do CNR são espaços voltados à disseminação de conhecimentos; a debates sobre temas relevantes para a educação pública, como políticas, programas e projetos do governo federal; e à construção de posicionamentos. A diretoria executiva é responsável por concretizar as deliberações desses fóruns, com o apoio do referido conselho.

### Missão

Articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social.

## Princípios

1. Democracia capaz de garantir a unidade de ação institucional.
2. Afirmação da diversidade e do pluralismo.
3. Gestão democrática baseada na construção de consensos.
4. Ações pautadas pela ética, transparência, legalidade, impessoalidade, economicidade, eficácia e eficiência.
5. Autonomia perante governos, partidos políticos, credos e outras instituições.
6. Visão sistêmica na organização da educação, fortalecendo o regime de colaboração entre as unidades da federação.

### 1. O art. 13 do Estatuto da Undime e seu parágrafo único dispõem que:

“A entidade se organizará em todas as unidades federadas por meio de seccionais estaduais.

Parágrafo único – Às seccionais da Undime é facultada a organização de microrregiões em número exigido pelas demandas”.

2. Nesta publicação, o termo “Secretaria Municipal de Educação” abrangerá as diferentes nomenclaturas empregadas para o órgão responsável por conduzir a política educacional no município, tais como Departamento de Educação, Diretoria de Educação e Fundação Municipal de Educação, entre outras denominações.

Desde o 1º Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, em 1986, com o tema “Os Rumos da Educação Municipal”, a instituição e suas 26 **seccionais**<sup>1</sup> têm atuado na defesa da educação pública, formulando e acompanhando políticas educacionais nacionais, estaduais e municipais.

Além disso, a Undime e suas seccionais realizam ações de incidência política; articulam e coordenam os interesses comuns das **Secretarias Municipais de Educação**<sup>2</sup>; promovem atividades de formação dos dirigentes; produzem notas técnicas e posicionamentos públicos; realizam fóruns, seminários, congressos e outros eventos; e mantêm diálogo com os três poderes, com órgãos da sociedade civil e com movimentos sociais organizados. Atuam também para propor mecanismos que assegurem, prioritariamente, a educação básica em uma perspectiva municipalista – buscando a universalização do atendimento e do ensino com qualidade social – e que propiciem a formação – visando a avanços na construção de uma educação democrática, inclusiva, competente, cidadã e participativa.

A Secretaria Executiva da Undime está sediada em Brasília e seu funcionamento é essencial para garantir a organização e a execução de programas, projetos e planos de trabalho comuns. O principal canal de comunicação da instituição é o seu portal (<https://undime.org.br/>), criado em fevereiro de 2003. Nele, a Undime manifesta seus posicionamentos e divulga, diariamente, notícias relacionadas às políticas sociais e às parcerias que firma. Nas mídias sociais, como Twitter, Facebook e Instagram, são publicadas, além das informações registradas no *site*, outras que podem ser de seu interesse e de sua equipe. E, semanalmente, o boletim eletrônico *Em pauta* é encaminhado a todas as Secretarias Municipais de Educação do país.

DME, atualize seu cadastro e o de sua secretaria no banco de dados da Undime para receber nossos comunicados e mensagens. Curta nossas páginas nas mídias sociais – Facebook, Twitter e Instagram – para receber informações e se manter sempre atualizado.

Ao longo de 34 anos de **existência**<sup>3</sup>, a Undime e suas seccionais têm evoluído de maneira expressiva, conquistando reconhecimento público e visibilidade social. Sua produção intelectual é reconhecida por instituições públicas e privadas e por organismos internacionais.

**3. A linha do tempo da Undime está pública em:**  
<https://undime.org.br/linhadotempo/>.


## 1.2 Diretrizes institucionais

Você, dirigente municipal de educação (DME), ao assumir a gestão da Secretaria Municipal de Educação, torna-se, imediatamente, membro nato da Undime. Para se tornar efetivo, é necessário se cadastrar junto à sua respectiva seccional e estabelecer as formalidades de contribuição anual, a qual é essencial para a continuidade das ações da instituição.

As normas estatutárias, regimentais e do código de ética (*compliance*), além do *Manual de Governança*, regulamentam e orientam a atuação dos membros da Undime. Esses documentos devem ter probidade no trato dos recursos da entidade, mantendo a transparência e a legalidade na prática dos atos administrativos.

As parcerias com instituições sem fins lucrativos podem ocorrer, desde que não venham a ferir os princípios e as normas da Undime. A não mediação, intermediação ou recomendação por parte da Undime e seccionais de produtos ou serviços de empresas privadas é uma das diretrizes institucionais da entidade. De igual modo, posições político-partidárias não norteiam suas ações, em face de sua autonomia administrativa e financeira e de sua gestão democrática.

É fundamental que você não se aproprie do nome da instituição em benefício próprio, que siga as diretrizes éticas e zeze pela observância e pelo cumprimento dos princípios institucionais. Além disso, deve ter compromisso e responsabilidade com as ações assumidas com e em nome da Undime e das seccionais.



Consensos formalmente definidos pela entidade devem ser respeitados pelos dirigentes municipais, pois, ao se manifestarem como representantes da Undime, só devem apresentar o posicionamento da instituição. Da mesma forma, apesar de a Undime e suas seccionais serem autônomas administrativamente, os princípios, as normas e as diretrizes têm uma única orientação, a fim de fortalecer e consolidar a instituição como um todo.

### 1.3 Planejamento estratégico

Com o propósito de aperfeiçoar, modernizar e expandir a sua forma de atuação e em conformidade com a proposta de trabalho apresentada pelas respectivas diretorias executivas eleitas nos fóruns nacionais ordinários, a Undime adota a elaboração de planejamentos estratégicos e de planos táticos operacionais para determinados períodos de tempo. Procure conhecer o planejamento estratégico e o plano tático operacional em vigor, visto que esses documentos de gestão orientam a tomada de consciência dos desafios existentes para a educação pública no Brasil, apoiam a construção de cenários e definem as prioridades de atuação da Undime em um determinado período de tempo.

### 1.4 Formação do dirigente municipal de educação e equipe técnica da Secretaria de Educação

Os compromissos assumidos pelo Brasil, como signatário de acordos internacionais, e os avanços conquistados na legislação desafiam você, dirigente, a praticar um novo modelo de gestão. O desafio se torna ainda maior ao considerarmos os efeitos da pandemia da Covid-19 na sociedade e, em especial, na comunidade escolar; o movimento de descentralização de responsabilidades dos governos federal e estaduais para as esferas municipais; a implementação de processos transparentes e democráticos; e o compartilhamento dos espaços de atuação, decisão e controle social.

Para contribuir com a atuação dos DME, a Undime e suas seccionais realizam atividades de formação e capacitação dos dirigentes e de suas equipes técnicas; organizam fóruns,

seminários, congressos e reuniões com a participação de especialistas e instituições que fazem e pensam a educação; promovem videoconferências; participam do desenvolvimento de novos conteúdos e ferramentas para as plataformas Conviva Educação e Busca Ativa Escolar, disponíveis a todas as Secretarias Municipais de Educação; e ofertam cursos e percursos formativos.


A Busca Ativa Escolar (<https://buscaativaescolar.org.br/>) é uma plataforma que visa a colaborar no combate da exclusão e do abandono escolares. Desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em parceria com a Undime, com o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e com o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems), ela é disponibilizada gratuitamente aos municípios e estados. Visite o *site* e faça a readesão do seu município.

## 1.5 Representação política

A Undime e suas seccionais têm representação em diversos âmbitos, como comitês, comissões e grupos de trabalho, além de se relacionarem com os três poderes e com redes, institutos, fundações e organismos internacionais. Ademais, desenvolvem – e/ou participam de – ações em defesa da educação pública construídas com base em notas técnicas, com o apoio e com o consenso de suas instâncias decisórias.

No que tange à legislação nacional, a Undime e suas seccionais vêm apresentando, ao longo desses anos, as demandas da educação pública municipal no processo de construção de políticas e programas nacionais, por exemplo:

- Lei nº 10.832/2003 (distribuição dos recursos do Salário-Educação pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental).
- Lei nº 11.274/2006 (instituição do ensino fundamental de 9 anos).
- Lei nº 11.494/2007 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb).

- 
- Lei nº 11.738/2008 ( piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica).
  - Emenda Constitucional 59/2009 (obrigatoriedade da educação dos 4 aos 17 anos).
  - Lei nº 12.722/2012 (Programa Brasil Carinhoso).
  - Lei nº 12.858/2013 (vinculação dos *royalties* do petróleo para a educação).
  - Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional da Educação).
  - Lei nº 14.040/2020 (flexibilização do calendário escolar durante estado de calamidade pública).
  - Emenda nº 108/2020 (Fundeb permanente).
  - Base Nacional Comum Curricular (BNCC).
  - Diretrizes e Resoluções do Conselho Nacional de Educação.

A Undime e suas seccionais vêm participando também dos debates acerca do Sistema Nacional de Educação, Consórcios e Arranjos Educativos, da Lei de Responsabilidade Educacional e da Lei de Regulamentação do Fundeb.

## 1.6 Considerações finais

Neste capítulo, você teve a oportunidade de conhecer a Undime, sua organização e as diretrizes que norteiam a sua atuação. Vale destacar que a Undime é uma instituição que tem relevante importância social no contexto da educação pública brasileira e que conhecê-la mais a fundo e entender o seu protagonismo na defesa de uma educação pública municipal, com qualidade e equidade, é crucial para todos os dirigentes municipais de educação.

Integrar-se à seccional da Undime no seu estado é imprescindível, pois isso possibilitará a sua participação em eventos temáticos e nos fóruns estaduais, que são oportunidades únicas para participar dos debates e colaborar no processo de planejamento e tomada de decisão.





## 2. A missão do DME e sua atuação para a oferta da educação como

Você, dirigente municipal de educação (DME), é responsável por elaborar, implementar e executar políticas públicas educacionais que garantam o desenvolvimento intelectual, cognitivo, físico, social e emocional de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos como seres únicos e plenos. Neste contexto de crise emergencial causada pela Covid-19, essas responsabilidades se tornam ainda maiores.

Além de competências técnicas, você deve estar apto para as funções administrativas, políticas e sociais relacionadas com a causa que assume, isto é, a causa do gestor público que compreende a educação como um direito humano fundamental.

Verifique se o DME anterior registrou, no Memorial de Gestão, disponível no Conviva Educação, as ações por ele implementadas ou se elaborou outro tipo de documento, para que você tome conhecimento dos programas e contratos vigentes.

Como os gestores trabalham com orçamento e recursos limitados e pouco tempo para implementar projetos, não é possível prescindir de planejamento, organização administrativa e registro contínuo das atividades. Assim, você e sua equipe também devem se atentar a esses processos.

Converse com a equipe para que haja um processo de transição transparente e efetivo, que fortaleça os cinco princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o artigo 37 da Constituição Federal.

A transparência na tramitação de informações e documentos vai contribuir com o aperfeiçoamento das ações cotidianas da secretaria, além de evitar o adiamento de ações importantes para o correto funcionamento da rede municipal de ensino.


A prioridade de sua gestão deve ser a garantia do direito à

educação e ao desenvolvimento de seus munícipes. Nesse sentido, ela deve assegurar o acesso à escola, a permanência nela e uma aprendizagem com qualidade social, atentando-se ainda para a população que se encontra fora do sistema escolar. Para que tais direitos sejam garantidos, é essencial respeitar a diversidade e as características específicas de cada nível, etapa e modalidade de ensino. Suas ações devem contemplar bebês, adultos e idosos que não tiveram acesso à escola na idade correta, populações do campo, quilombolas e indígenas.

Além dos desafios cotidianos de uma rede ou de um sistema de ensino, você precisa reorganizar o calendário letivo, o currículo e os projetos político-pedagógicos; promover ações de acolhimento envolvendo toda a comunidade educacional; implementar medidas de segurança sanitária nas escolas, em função dos efeitos da pandemia; entre outras ações. Assim, é essencial estabelecer (e manter) uma relação próxima entre a Secretaria Municipal de Educação e as escolas da rede, assim como entre a secretaria e as demais instâncias da administração municipal.

Você precisa analisar os marcos legais do município; verificar as metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e no Plano Municipal de Educação (PME); e, principalmente, respeitar os limites de gastos com pessoal, determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Como a sua missão é também planejar e executar ações que reduzam as desigualdades sociais e promovam a equidade, é imprescindível que você conheça as normas que regem os direitos dos cidadãos brasileiros – Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Plano Nacional de



Educação (PNE) –, além de acordos internacionais e de políticas, programas e projetos educacionais públicos nas esferas municipal, estadual e federal.

Por dever da sua função pública, você precisa conhecer a realidade social e educacional de seu município, de sua região e do país, para implementar com eficiência as políticas que estão sob sua responsabilidade.

Para cumprir os desafios na gestão municipal, além de uma equipe competente e de processos administrativos ágeis e funcionais, é necessário garantir uma gestão democrática em toda a rede municipal de ensino. O planejamento, a definição e a construção de políticas e de ações devem ser organizados, de maneira participativa, por meio do diálogo com profissionais, conselhos, órgãos de controle e acompanhamento social, representações sindicais, demais áreas da administração municipal e setores da sociedade. Essa relação deverá ser baseada nos princípios da autonomia, participação, transparência e pluralidade de ideias.

## 2.1 A relação do DME com a Undime

Para conseguir atender a tantas demandas, é muito importante a sua participação na Undime. Assim, sugerimos algumas ações para construir e fortalecer esse vínculo:

- afilie-se à sua seccional;
- proceda aos trâmites necessários para garantir o repasse da anuidade de seu município;
- estude as normas, os princípios e as diretrizes, a fim de orientar sua atuação junto às instituições;
- siga as mídias sociais da Undime e das seccionais e incentive sua equipe técnica a fazer o mesmo;
- acesse as plataformas Conviva Educação e Busca Ativa Escolar e atualize os cadastros, analisando qual uso já foi feito dessas ferramentas, a fim de planejar e organizar a atuação de sua gestão;
- participe das atividades presenciais e virtuais promovidas pelas instituições, mobilizando a sua equipe técnica e os dirigentes de municípios próximos;
- contribua com os debates sobre políticas públicas para a construção de consensos e posicionamentos;

- participe dos fóruns estaduais e nacional ordinários e extraordinários;
- contribua com o fortalecimento de aspectos técnicos e administrativos da Undime e de suas seccionais;
- garanta que não haja descontinuidade das ações e da gestão da entidade nos momentos de transição das diretorias executivas.

Os fóruns estaduais devem ser realizados antes do Fórum Nacional e devem, em 2021, proceder às eleições para a seccional e para o colégio eleitoral da Undime.

## 2.2 A Agenda dos Cem Primeiros Dias

No primeiro trimestre de trabalho, você precisa organizar uma agenda político-administrativa com informações essenciais sobre o contexto da secretaria e das políticas educacionais em curso. Independentemente do porte do município, esse conhecimento prévio é indispensável para o planejamento e para a administração da rede ou do sistema de ensino.

Para contribuir com essa fase inicial da gestão, a Undime reeditou a **Agenda dos Cem Primeiros Dias**<sup>1</sup>, a qual você está recebendo hoje também. Nesse documento são descritos os seguintes aspectos:

1. A **Agenda dos Cem Primeiros Dias** também está disponível na página: <https://undime.org.br/>.

- leitura da realidade do município em termos sociais, econômicos, políticos e culturais;
- entendimento sobre as relações de poder;
- conhecimento do PME;
- conhecimento da plataforma Conviva Educação;
- conhecimento da plataforma Busca Ativa Escolar;
- providências para iniciar o período letivo;
- levantamento e análise dos números da demanda escolar;
- levantamento das necessidades básicas das unidades escolares para que funcionem regularmente;
- organização do sistema de transporte escolar;
- organização da oferta da alimentação escolar;
- atividades cotidianas da gestão;
- valorização dos profissionais da educação e do quadro de recursos humanos com os quais vai trabalhar;

- estudo das peças de planejamento, do orçamento da educação municipal e do fluxo financeiro;
- conhecimento do processo de gestão e da documentação da educação municipal;
- organizações administrativa e pedagógica da rede;
- análise do inventário de bens móveis e imóveis;
- promoção da gestão democrática na rede municipal de ensino;
- conquista da autonomia gerencial.

### 2.3 Considerações finais

Conhecer a missão do DME e entender seu papel social no campo da educação é de extrema importância para que sua gestão não seja inócua. Uma boa gestão deve promover mudanças significativas nas políticas públicas de educação existentes no município, sempre, e quando possível, melhorando-as e ampliando-as. Por isso, recomendamos que você se integre à Undime e participe das diversas oportunidades de diálogo e aprendizado, as quais serão fundamentais para definir o grau de excelência da sua gestão.

Atualize seu cadastro junto à seccional da Undime no seu estado e receba informações confiáveis e atualizadas.



### 3. A importância do planejamento para a educação pública municipal

Art. 37 A **administração pública direta e indireta** de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** [...] (BRASIL, 1988, grifos nossos)

Em janeiro de 2021, você assumirá o cargo de dirigente municipal de educação (DME). A partir daí, será responsável pela gestão da rede municipal de ensino e, provavelmente, vai se perguntar: “Como DME, o que devo fazer primeiramente?”.

Antes de tudo, é preciso planejar suas ações como gestor, as de sua equipe e as de sua rede. Assim, é necessário organizar o que precisa ser executado, considerando o “porquê”, o “quando” e o “como”. Para tanto, além de se apropriar de informações sobre a conjuntura educacional local, estadual e nacional, é fundamental que você busque conteúdos e ferramentas que possam subsidiar seu trabalho. Você precisa, também, conhecer a realidade de seu território para aplicar com eficácia as políticas que estão sob sua responsabilidade, uma vez que os recursos são limitados e há pouco tempo para implementar projetos.

Planejar envolve: realização de diagnóstico; estabelecimento de objetivos, metas e estratégias; elaboração de projetos, programas e políticas; monitoramento e avaliação da implementação das propostas, tudo isso visando garantir o acesso, a permanência e a aprendizagem de todas as crianças de sua rede ou sistema de ensino.

O diagnóstico é importante para que você possa apurar a situação em que se encontra sua rede ou seu sistema de ensino. Esse

procedimento pode ser organizado pela própria equipe da secretaria, por meio de sondagens, entrevistas e análise documental. Nessa etapa, é essencial estudar a estrutura organizacional da secretaria, o **Memorial de Gestão**<sup>1</sup> e/ou os documentos elaborados pela administração anterior para o período de transição. Dessa maneira, é possível avaliar como políticas, programas e projetos foram implementados e se devem ser alterados ou encerrados.

No início da gestão, é preciso atender a várias frentes, em todas as etapas e modalidades ofertadas pela rede, por exemplo: construção, reforma e manutenção física de escolas; aquisição e manutenção de equipamentos e bens escolares; movimentação, formação e valorização dos trabalhadores da educação; aquisição de materiais; informações orçamentárias, estatísticas e pedagógicas; e pagamentos diversos. Além disso, em 2021, devem ser organizadas as **ações e/ou adequações necessárias decorrentes da pandemia da Covid-19**<sup>2</sup>, tanto na infraestrutura das escolas quanto nos aspectos pedagógicos.


Ao fazer o planejamento, além de se nortear pelos direitos sociais estipulados na Constituição Federal, você deve considerar as metas definidas em seu Plano Municipal de Educação (PME). Ademais, é essencial que o planejamento seja feito de maneira democrática e participativa, envolvendo toda a comunidade educacional, para que os direitos de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos sejam respeitados.

O estabelecimento de um diálogo permanente com as escolas, em uma dinâmica de troca e de fluxo de informações, contribui para a promoção do planejamento e gera um clima de compromisso de toda a comunidade com as questões locais e com a qualidade da educação.

**1. A ferramenta “Memorial de Gestão” está disponível na plataforma Conviva Educação (<https://convivaeducacao.org.br/>).**

**2. Acesse o documento “Subsídios para a elaboração de protocolos de retorno às aulas na perspectiva das redes municipais de educação”, disponível no portal da Undime (<https://undime.org.br/>) e no do Conviva Educação (<https://convivaeducacao.org.br/>).**





Por meio do planejamento, você tem a oportunidade de analisar a secretaria sob diferentes ângulos e refletir criticamente sobre as ações, os processos gerenciais e o uso eficaz dos recursos. Esse é um processo contínuo, sistemático, organizado e capaz de produzir cenários, com o objetivo de subsidiar a tomada de decisões na definição dos rumos da educação municipal. Esse estudo mais elaborado sobre a situação da secretaria mapeia seus processos, analisa seu desempenho, levanta as condições de funcionamento e resultados e avalia o clima organizacional e a qualidade das relações internas e externas.

Estabeleça prioridades, mas se atente para o fato de que o planejamento tem de ser flexível, de modo que possa ser alterado, dependendo dos fatores impostos pelo cotidiano e pelas emergências, como as que vivenciamos atualmente por causa da pandemia da Covid-19.

Além de definir metas, orçamento e cronograma, é essencial que você, DME, organize as etapas de monitoramento e de avaliação da implementação das propostas, momento em que se podem verificar o desempenho e o fluxo das ações. Dessa maneira, é possível identificar se as estratégias e políticas adotadas pela secretaria têm contribuído ou não para a melhoria da qualidade da educação e se é necessário realizar intervenções, ajustando ou corrigindo o percurso.

Você e sua equipe devem estar atentos aos seguintes fatores durante o processo de planejamento:

- no início da elaboração: conhecer a legislação educacional, verificar a estrutura/organograma da secretaria e da rede, discutir a importância e o significado do planejamento, conhecer e considerar a natureza do planejamento e o contexto de seu desenvolvimento;
- durante a elaboração: conhecer os conceitos básicos presentes no currículo vigente, envolver toda a equipe e a comunidade educacional, conhecer os indicadores educacionais do município, dar credibilidade ao planejamento;
- durante a implementação: prever e seguir o monitoramento e a avaliação, manter comunicação adequada com os colaboradores, fazer ajustes sempre que necessário.

Com esses cuidados e orientações, você tem à disposição instrumentos capazes de dirigir o fluxo das ações e de colaborar para uma Secretaria Municipal de Educação propositiva e

competente, que assume e supera os desafios existentes.

Outros pontos importantes a serem considerados são a análise e o acompanhamento dos movimentos populacionais no município, para que seja possível (re)dimensionar a cobertura escolar. Com uma ação planejada, você terá um registro do que deve ser feito, principalmente quanto: às áreas sem atendimento e com necessidade de construção de novas unidades escolares; às escolas que precisam ser ampliadas; às escolas com espaços ociosos e/ou subutilizados; ao balanço entre *deficit* e *superavit* de salas de aula, material didático, professores e outros profissionais necessários ao funcionamento de uma escola. Lembre-se que, em 2021, toda essa organização deve considerar os protocolos de segurança sanitária e de prevenção à Covid-19.

Todas as suas ações como gestor público devem ser norteadas pelos princípios da administração pública estabelecidos pela Constituição Federal, em seu artigo 37: legalidade (guiar seus atos pelo estabelecido na legislação), impessoalidade (atender aos interesses da sociedade, sem privilegiar um indivíduo ou grupo), moralidade (atuar com moral, ética, boa-fé e lealdade), publicidade (dar transparência aos atos públicos) e eficiência.

Além da Constituição e de outros marcos legais nacionais, estaduais e municipais, o planejamento da educação municipal deve considerar:

- a avaliação referente ao cumprimento das metas e estratégias do PME;
- a implementação do currículo à luz da Base Nacional Comum Curricular (BNCC);
- as ações previstas no Plano de Ações Articuladas (PAR);
- os projetos político-pedagógicos (PPPs) da rede ou do sistema de ensino e das escolas;
- a adequação da infraestrutura física das escolas em função de sua organização pedagógica;
- a necessidade de alfabetização de crianças, jovens, adultos e idosos;
- a necessidade de garantir a educação infantil como direito de todas as crianças, em creche ou pré-escola;
- a oferta de educação inclusiva;
- a universalização da matrícula dos 4 aos 17 anos;
- a oferta de educação do campo, educação escolar indígena e educação em áreas remanescentes de quilombos;

- a gestão democrática e participativa da escola e da rede de ensino;
- a valorização dos profissionais da educação, com piso salarial, plano de carreira e ações de formação;
- a avaliação institucional de caráter sistêmico;
- os diversos planos, programas e projetos dos governos municipal, estadual e federal.

Além desses aspectos, para aprofundar seus conhecimentos sobre a gestão da rede, faz-se necessário estudar a legislação vigente sobre a administração pública e a educação pública municipal, as peças da estrutura do orçamento municipal, e os indicadores e dados estatísticos sobre a educação pública. A seguir, você conhecerá um pouco mais sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), o PME e o Sistema Nacional de Educação (SNE).

Na plataforma Conviva Educação, você encontrará diversas informações sobre os temas tratados neste capítulo. Visite <https://convivaeducacao.org.br/> e acesse as ferramentas de gestão disponibilizadas.

### 3.1 Plano Nacional de Educação (PNE)

O primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), que vigorou entre 2001 e 2010, foi construído pelo governo federal, por meio de audiências e seminários, com a sociedade civil, que participou das edições de 1996, 1997 e 1999 do Congresso Nacional de Educação (Coned).

Já o segundo PNE, aprovado em 25 de junho de 2014 pela Lei nº 13.005/2014, é resultado de um longo processo de tramitação no Congresso Nacional, em que houve grande mobilização das entidades educacionais, principalmente por meio da Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb) em 2008 e das Conferências Nacionais de Educação em 2010 e 2014.

No plano, são definidos diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a melhoria da qualidade da oferta da educação em seus diversos níveis (básico e superior), etapas (infantil, fundamental e médio) e modalidades (urbana, do campo, especial, indígena e quilombola), tanto

no setor público quanto no privado. Como a responsabilidade quanto à concretização das metas é de todas as unidades da federação, o sucesso do PNE depende do desempenho dos planos estaduais e municipais de educação e de ações integradas dos poderes públicos federal, distrital, estadual e municipal.

O PNE é um dos principais instrumentos para o país poder executar uma política pública de educação de maneira sistêmica e com qualidade social, reduzindo as desigualdades e garantindo o acesso à educação como um direito de cada cidadão. Trata-se de um plano de Estado, não de um plano de governo, que existirá em curto, médio e longo prazos, com resultados que persistirão na vida de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos.

Os dispositivos do PNE com maior repercussão nas redes municipais de ensino são as metas 1 (educação infantil), 2 (ensino fundamental), 4 (inclusão e atendimento educacional especializado), 5 (alfabetização na idade certa), 7 (qualidade da educação), 8 (elevação da escolaridade de adultos entre 18 e 29 anos), 9 (aumento da taxa de alfabetização dos que têm mais de 15 anos e erradicação do analfabetismo), 10 (oferta da educação de jovens e adultos (EJA) nos ensinos fundamental e médio, de forma integrada com a educação profissional), 15 (política de formação para os profissionais da educação), 16 (pós-graduação para o magistério), 17 (valorização do magistério), 18 (plano de carreira para todos os profissionais da educação básica e superior) e 19 (gestão democrática da educação), além da meta 20, que projeta uma nova realidade de financiamento para a educação pública.

No decorrer da vigência do PNE e, por conseguinte, dos planos estadual e municipal, a redução ou eliminação das desigualdades podem ser alcançadas pela implementação das diretrizes, metas e estratégias do PEE e do PME, que podem ter como princípios:

- garantir o direito à educação básica com qualidade social;
- reduzir as desigualdades e a valorização das diferenças;
- valorizar os profissionais da educação;
- promover o ensino superior;
- promover uma gestão democrática e de financiamento da educação.

### 3.2 Plano Municipal de Educação (PME)

O PME é uma política pública para a educação no município que inclui a rede pública (municipal e estadual) e instituições privadas, em todos os níveis, etapas e modalidades ofertadas (educação básica, ou seja, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio; ensino superior; educação de jovens e adultos; educação quilombola; educação indígena; educação do campo; educação especial; educação profissional).

A missão de garantir o cumprimento do direito à educação é orientada pelo PME, pois ele indica quais políticas e projetos precisam ser elaborados, com a respectiva captação de recursos. Assim, esse plano deve prever ações articuladas da Secretaria de Educação com as demais esferas de governo, por meio de **regime de colaboração/cooperação**<sup>3</sup>, bem como com outros setores e instituições, porque isso possibilita resultados melhores e otimiza a aplicação dos recursos disponíveis.

O PME representa o planejamento que orienta as práticas da educação municipal e deve estar articulado com as peças orçamentárias municipais (**Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA**)<sup>4</sup>.

É fundamental, ainda, que você tenha ciência de todas as etapas e de todos os envolvidos tanto no processo de elaboração quanto no de execução do PME, para poder avaliar sua implementação e a articulação que deve existir entre ele, o PEE e o PNE.

As fases de execução e de acompanhamento dos planos decenais (PME, PEE e PNE) requerem esforço político, financeiro e tomada de decisões. Assim, é necessário que você realize monitoramento contínuo e avaliações periódicas, envolvendo as instâncias responsáveis e a comunidade educacional. Tais instâncias de participação e controle social são constituídas por representantes dos segmentos da comunidade educacional e dos setores da sociedade, por meio do Fórum Municipal de Educação (FME).

Além da previsão legal, diferentes órgãos de fiscalização externa, como o Ministério Público (MP) e o Tribunal de Contas do Estado (TCE), podem solicitar informações acerca do monitoramento e da avaliação do PME. Esse tipo de controle tem como função verificar o cumprimento da legislação.

3. A cooperação está descrita no artigo 23 da Constituição Federal, e o regime de colaboração, no artigo 211.

4. É necessário que você conheça e estude o PPA, a LDO e a LOA do governo anterior, pois serão executados em seu primeiro ano de gestão. Esse estudo colaborará para a realização dos próximos PPA, LDO e LOA, que nortearão os outros três anos de sua gestão, bem como o primeiro ano da gestão subsequente, visto que o PPA é um plano elaborado para quatro anos de governo, conforme determina a Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Para auxiliá-lo nesses processos, a plataforma Conviva Educação tem uma área específica sobre o **PME**<sup>5</sup> e uma ferramenta para o registro de toda e qualquer ação realizada pela Secretaria Municipal de Educação para documentar a execução do plano.

**5. Acesse a ferramenta PME em:** <https://convivaeducacao.org.br/>.

**Para definir quais ações você deve priorizar como DME, responda às seguintes questões:**

- Como e quando fazer a busca ativa das crianças e adolescentes dos 4 aos 17 anos que estão fora da escola? Quem serão os responsáveis na rede estadual e municipal por essa ação?
- Como garantir a matrícula obrigatória (dos 4 aos 17 anos) por etapas e modalidades, considerando-se o regime de colaboração?
- Como ampliar a oferta de vagas em creches? Há lista de espera?
- Qual o papel das redes públicas e das instituições privadas para que não haja sobreposição ou contraposição de ações?
- Quais os insumos (profissionais, infraestrutura, financeiros, materiais didáticos, entre outros) existentes e necessários para que esse atendimento ocorra?

As respostas a essas perguntas, que devem estar em consonância com os princípios de autonomia, participação, transparência e pluralidade, têm de ser obtidas em diálogos com instâncias públicas que discutem a organização da educação no território, tais como as indicadas a seguir.

**Sistema Municipal de Ensino (SME):** possibilita legalmente a concretização da política educacional do município.

**Conselho Municipal de Educação (CME):** quando o município tem um sistema instituído, o CME é o órgão responsável pela legislação educacional que regulamenta, fiscaliza e propõe medidas para a melhoria das políticas educacionais, atendendo às demandas da sociedade. Quando o município não tem um sistema instituído, o **CME é um órgão consultivo**<sup>6</sup>.

**6. Conheça a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação em:** <https://uncme.org.br/novo/>.

- **Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Cacs/Fundeb):** fiscaliza a receita e a aplicação dos recursos do Fundeb e emite parecer sobre a utilização das receitas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e sobre as transferências voluntárias do governo federal realizadas por meio do PAR.
- **Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE):** valida os cardápios elaborados pelo nutricionista responsável,

analisa a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), emite parecer sobre a análise da prestação de contas do gestor.

- Fórum Municipal de Educação (FME): representa os mais diferentes segmentos e setores da sociedade, é o canal de comunicação entre a população e o poder público, coordena a elaboração participativa do plano de educação, é o responsável pelo monitoramento contínuo e pela avaliação periódica das metas do plano de educação, coordena o processo de organização das conferências municipais de educação.
- Conselhos escolares: deliberam sobre as normas internas e o funcionamento da escola, além de participar da elaboração do projeto político-pedagógico; analisa as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola, propondo sugestões; acompanha a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras da escola; mobiliza a comunidade escolar e local para a participação em atividades em prol da melhoria da qualidade da educação.
- Grêmios estudantis: órgão de representação dos estudantes que possibilita a exposição de ideias, reivindicações e anseios de maneira organizada e democrática.
- Associações de pais: associações sem fins lucrativos que representam os interesses comuns dos pais dos estudantes, com o objetivo de impactar positivamente a aprendizagem e a qualidade da educação oferecida.

Você pode incluir no diagnóstico a situação de cada uma dessas instâncias, a fim de identificar o que existe e funciona e o que ainda precisa ser implementado.

Como em todo o processo de monitoramento e avaliação, no caso do PME, é necessário estabelecer um cronograma com responsáveis para a efetivação das ações não iniciadas ou paralisadas, de modo a evitar acúmulo de tarefas ao longo da gestão. Esse monitoramento, que deve ser anual, precisa ser registrado em relatórios, para servirem como subsídio das avaliações periódicas.

Na plataforma Conviva Educação, você encontrará diversas informações sobre os temas tratados neste capítulo. Visite <https://convivaeducacao.org.br/> e acesse as ferramentas de gestão disponibilizadas.

### 3.3 Sistema Nacional de Educação (SNE)

As tarefas de regulamentar o regime de colaboração e instituir o Sistema Nacional de Educação existem desde a promulgação da Constituição Federal e estão expressas em seus artigos 23 e 211.

O parágrafo único do artigo 23 determina a criação de normas para a cooperação entre União, estados e municípios. Já o artigo 211 estabelece que a organização dos sistemas de ensino deve ser feita por meio do regime de colaboração. Além disso, determina as responsabilidades dos entes federados para a oferta da educação básica: aos municípios cabe prioritariamente a oferta da educação infantil e do ensino fundamental; aos estados e ao DF, cabe a oferta dos ensinos fundamental e médio; à União, cabe a função redistributiva e suplementar para diminuir iniquidades e a assistência técnica e financeira, a fim de garantir um padrão mínimo de qualidade.

O PNE estabelece a necessidade da adoção de um modelo de relação entre os entes federados para garantir o acesso à educação, busca solucionar o impasse em torno da atuação conjunta desses entes e inova ao determinar a necessidade de instâncias permanentes de negociação em todos os níveis. O plano também determina a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), por meio de um regime de colaboração, a fim de unificar normas, definir a relação entre os entes federados, pactuar as responsabilidades e organizar o funcionamento dos sistemas de ensino. O objetivo central é a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do próprio plano decenal.

As discussões sobre o SNE se intensificaram com as Conferências Nacionais de Educação e com os projetos de lei PLC nº 15/2015, PLP nº 25/2019, PLP nº 216/2019 e PLP nº 235/2019, cujos autores são, respectivamente, o deputado Ságuas Moraes, a deputada Dorinha Rezende, a deputada Rosa Neide e o senador Flávio Arns.

O Sistema Nacional de Educação deve articular entre si os sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais) e pactuar a definição de responsabilidades e organização/financiamento. Na prática, uma atuação colaborativa e regulamentada entre esses sistemas indicará as responsabilidades quanto à garantia do direito à educação.

Como as unidades escolares de uma rede municipal são normatizadas e regulamentadas por um sistema de ensino,



se no município houver um sistema próprio, cabe a ele, essa tarefa. Por consequência, a autorização de funcionamento da educação infantil e do ensino fundamental, bem como suas modalidades, além dos atos de reconhecimento e os de credenciamento de todas as unidades escolares municipais e privadas de educação infantil, será concedida pelo Conselho Municipal de Educação. No caso de a rede municipal ser ligada ao sistema estadual, a competência para a normatização e a regulamentação dos atos referentes às unidades escolares municipais será do Conselho Estadual de Educação.

Importante destacar que, ao se instituir o sistema municipal de ensino, as demandas da rede municipal estão mais próximas do órgão que as normatiza e regulamenta, o que agiliza os processos no cotidiano da educação municipal.

Conforme posicionamento publicado em outubro de 2020, para a Undime, o Sistema Nacional de Educação deve:

- considerar o acúmulo do debate obtido ao longo dos últimos anos e atualizar seu conteúdo com base na Emenda Constitucional nº 108/2020;
- articular-se com outras legislações que estão em pauta, como as regulamentações do Fundeb, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e da cooperação federativa (arranjos e consórcios), entre outras;
- garantir o protagonismo das comissões/instâncias interfederativas nos processos decisórios e remeter algumas questões específicas às respectivas leis de regulamentação;
- explicitar o conceito, os objetivos, os princípios e as diretrizes, a fim de não restarem dúvidas sobre o que se espera do sistema, garantindo a institucionalização dos processos de planejamento, gestão e tomada de decisão;
- nortear as ações a serem planejadas e desenvolvidas considerando os planos decenais, cujo processo de monitoramento e avaliação deve permear as instâncias estabelecidas pelo sistema, de tal modo que se garanta a deliberação dos novos planos decenais de maneira democrática, transparente e institucionalizada;
- detalhar as atribuições e composição de todas as instâncias que compõem o SNE (conselho, fórum, comissão interfederativa), em âmbito federal, estadual e municipal, a fim

de fortalecer o processo institucional e de tomada de decisão de maneira participativa e articulada. Nesse sentido, é importante garantir, em todas as instâncias, a presença das instituições representantes dos gestores municipais e estaduais (Undime e Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed), dos conselhos estaduais e municipais de educação (Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação – Foncede e União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Uncme), bem como dos trabalhadores da educação e dos estudantes;

- orientar a articulação entre os conselhos nacional, federal, estaduais e municipais de educação, garantindo a representação da Uncme e da Undime em sua composição (excetuando-se os municipais por já serem o âmbito de atuação das entidades);
- promover ações e criar condições para que os municípios organizem os próprios sistemas, sendo necessário, no corpo da lei, diferenciar o que é responsabilidade da rede de ensino e o que é do sistema de ensino, justamente pelo fato de muitos municípios ainda não terem um sistema;
- especificar os recursos que integram o financiamento da educação, relacionando padrões de qualidade/condições de oferta com o CAQ e definindo o papel redistributivo e supletivo;
- propor a regulamentação de demais processos por meio de normas operacionais básicas;
- garantir a transparência das ações e o controle social.

### 3.4 Considerações finais

Neste capítulo, foram apresentados os principais instrumentos de planejamento – e de práticas de monitoramento e avaliação, no caso do PME – das políticas públicas de educação nos âmbitos nacional, estadual e municipal. É extremamente importante que toda a equipe da Secretaria Municipal de Educação conheça tais instrumentos e os articule, visto que a junção de todos eles tem um impacto positivo na educação pública brasileira.

## 4. Financiamento da educação

Este capítulo visa a orientar você, dirigente municipal de educação, no que concerne à composição das principais fontes de receitas da educação nos municípios e discutir os relevantes blocos de despesas e as noções básicas de planejamento financeiro.

As ações que visam à manutenção e ao desenvolvimento da educação pública municipal, em linhas gerais, são mantidas pelas seguintes fontes de recursos: vinculação da aplicação mínima constitucional de 25% de recursos de transferências constitucionais e tributos municipais, repasses por meio de programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação (FNDE/MEC), repasses por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), repasses por meio de contribuição social do salário-educação, entre outras de menor escopo.

Com base no conceito de gestão integrada, pretendemos auxiliá-lo a compreender como gerir as finanças educacionais de maneira intersetorial, debatendo com as secretarias afins, com os setores de planejamento, governo, finanças e contabilidade, além das entidades municipalistas e dos órgãos de controle, respeitando sempre as restrições legais e financeiras, sem deixar de atender aos anseios dos munícipes em relação à garantia do direito à educação com qualidade.

Na plataforma Conviva Educação (<https://convivaeducacao.org.br/>), em “Conteúdos”, na área denominada “Orçamentária e Financeira”, é possível encontrar diversas informações sobre instrumentos de planejamento, fontes de financiamento, arrecadação e aplicação de recursos, bem como sobre prestação de contas. Essas informações visam a auxiliar as equipes técnicas das secretarias a fazerem uma excelente gestão da educação pública municipal.

## 4.1 Fundeb

O Fundeb, criado em 2007 e renovado em 2020, tornou-se o principal instrumento de financiamento da educação no país. A seguir, apresentaremos sua composição, a lógica intraestadual de distribuição dos recursos e suas possibilidades de utilização, as discussões envolvendo o “Novo Fundeb” e as noções básicas de planejamento financeiro.

### Composição

O Fundeb é um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, formado por recursos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e pela complementação da União.

Em âmbito estadual, a composição do Fundeb dá-se, em um primeiro momento, por 20% do conjunto de impostos e transferências, listadas no Quadro 1. Posteriormente, verifica-se o total de matrículas do estado para que se possa calcular o Valor por Aluno Anual (VAA) de cada região. Após esse cálculo preliminar feito pelo governo federal, são definidos os estados

que receberão a complementação da União – geralmente, aqueles que têm um VAA menor do que o mínimo nacional estabelecido.

<b>Quadro 1 – Composição do Fundeb (entre 2009 e os dias atuais), segundo o artigo 3º da Lei nº 11.494, de junho de 2007</b>	
<b>Impostos ou transferências (estados e municípios)</b>	<b>Composição a partir de 2009 até os dias atuais</b>
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	20%
Fundo de Participação dos Estados (FPE)	20%
Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços (ICMS)	20%
Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA)	20%
Imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCMD)	20%
Imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR)	20%
Imposto sobre produtos industrializados devido aos estados e ao Distrito Federal (IPI-Exportação)	20%
Recursos financeiros transferidos pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, conforme disposto na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir)	20%
<b>Complementação da União</b>	<b>10% do total repassado pelo conjunto de estados e municípios</b>

### Distribuição dos recursos

A distribuição dos recursos é feita com base no número de matrículas na educação básica pública. Esse cálculo pondera a etapa, a modalidade e o tipo de estabelecimento de ensino.

A definição das ponderações relacionadas às matrículas é realizada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (prevista pelo artigo 12 da Lei do Fundeb) e divulgada em Portaria do MEC/FNDE.

Conhecer a mecânica de composição do Fundeb como fundo contábil e estadual, bem como entender sua distribuição entre os entes federativos do estado (por proporção em matrícula), é fundamental para que não façamos confusão com os descontos observados nas contas municipais das transferências (FPM, ICMS etc.) e com os ingressos na conta do Fundeb municipal por origem dos mesmos recursos. Os 20% descontados do FPM, por exemplo, não correspondem ao mesmo valor do ingresso na conta-corrente do Fundeb oriundo do FPM. Isso se dá porque as mecânicas de composição e distribuição do fundo são diferentes.

### Uso dos recursos

Os recursos do Fundeb devem ser utilizados conforme o artigo 21 da Lei do Fundeb, que remete ao artigo 70 da Lei nº 9.394, de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional):

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I – Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II – Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV – Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V – Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI – Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII – Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII – Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996)

Há algumas especificidades para o uso desses recursos, tais como a obrigatoriedade da aplicação mínima de 60% na remuneração de profissionais do magistério em efetivo exercício e a possibilidade de utilizar até 5% no primeiro trimestre do ano subsequente ao ano do recebimento dos repasses.

Ressaltamos a importância de conhecer a interpretação/visão dos respectivos órgãos de contas estaduais ou municipais em relação à leitura das despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

### Planejamento financeiro e as projeções de receitas do Fundeb

O Fundeb conta com algumas informações cruciais de cunho financeiro veiculadas pelo Ministério da Educação por meio do portal do FNDE. Essas informações, publicadas em portarias do MEC/FNDE, norteiam o princípio de planejamento financeiro dos gestores municipais de educação, mas não são, por si sós, suficientes.

Anualmente, no mês de dezembro, o MEC/FNDE divulga uma portaria interministerial com o valor por aluno anual projetado para o ano subsequente. Esse valor possibilita que o MEC/FNDE também divulgue as projeções de receitas anuais do Fundeb de todos os entes federativos do Brasil.

Nem sempre essas projeções são confirmadas ao final do exercício. O ano de 2020 é um exemplo muito claro dessa situação: os repasses realizados não têm acompanhado o que foi delineado na Portaria Interministerial nº 4, de dezembro de 2019. Dessa forma, os dirigentes municipais de educação devem utilizar esse documento oficial como um guia de planejamento de receitas do Fundeb, tendo sua própria rotina de cálculo mensal e de acompanhamento dos repasses, de modo que não contem com recursos inexistentes.

A comunicação com os demais órgãos do governo municipal (contabilidade, planejamento, finanças), com as entidades municipalistas de seu estado e com o governo do estado pode proporcionar um melhor entendimento sobre a leitura do Fundeb e sobre as projeções financeiras anuais para o exercício.

## Emenda Constitucional nº 108/2020: o “Novo Fundeb”

A Emenda Constitucional nº 108/2020 tornou permanente o Fundeb e promoveu algumas alterações em seu funcionamento. Destacamos as modificações envolvendo o financiamento da educação:

- Incremento da complementação da União dos atuais 10% para 23% por meio de um modelo híbrido: os atuais 10% permanecem no mesmo modelo (valor aluno ano Fundeb – VAAF), de modo a não afetar as receitas já existentes; 10,5% levarão em conta um conceito novo: o do Valor aluno ano Total (VAAT), em que estarão consideradas todas as receitas educacionais; 2,5% serão em função da melhoria da aprendizagem e redução da desigualdade.
- A complementação será então de: 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025 e 23% em 2026. Vejamos, a seguir, o formato de repasse dos novos recursos de complementação da União: pelo VAAT ou pelo valor aluno ano por resultado (VAAR) – desempenho educacional.

Quadro 2 – Formato de repasse dos novos recursos de complementação da União		
Ano	VAAT	VAAR
2021	2%	–
2022	5%	–
2023	6,25%	0,75%
2024	7,5%	1,5%
2025	9%	2%
2026	10,5%	2,5%

- Lei posterior regulamentará: a) ponderações das matrículas (etapas, modalidades, duração de jornada, tipos de estabelecimentos, especificidades e insumos necessários para a garantia da qualidade); b) forma de cálculo do VAAF e do VAAT; c) forma de cálculo da distribuição dos 2,5% da complementação que dizem respeito à qualidade do ensino (VAAR); d) conteúdo e periodicidade de avaliação do efeito redistributivo, da melhoria dos indicadores e da ampliação do atendimento, entre outros aspectos.



- No mínimo, 70% do Fundeb (exceto a fração oriunda da complementação da União pela qualidade do ensino – os 2,5%) deverão ser destinados ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.
- Dos 10,5% adicionais de complementação da União pelo VAAT, 15% no mínimo serão destinados a despesas de capital.
- Lei específica disporá sobre o piso salarial do magistério da educação básica pública;
- Dos 10,5% adicionais de complementação da União, uma proporção de 50% será destinada à educação infantil.
- Os critérios de distribuição da complementação da União serão revistos em 2026 e, após a primeira revisão, a cada dez anos.

Esses são os pontos mais importantes envolvendo o Novo Fundeb e o financiamento da educação. A seguir, será delineado todo o funcionamento preciso do novo formato de distribuição de recursos.

#### **4.2 Recursos oriundos da aplicação constitucional mínima de 25% em MDE**

A Constituição Federal, em seu artigo 212, estabelece que os municípios devem aplicar o mínimo de 25% de recursos de determinadas transferências e determinados tributos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Após as aplicações do Fundeb, há descontos automáticos de uma parte dessas fontes no montante de 20%, destinados à composição do Fundo Contábil Estadual. Logo, conclui-se que:

- em relação às fontes que já sofrem o desconto de 20% para o Fundeb, o município necessita aplicar 5% adicionais em MDE para o cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal;
- em relação às demais fontes previstas na Constituição que não sofrem descontos para o Fundeb, o município precisa aplicar o mínimo de 25% em MDE.

Vejamos, a seguir, um quadro ilustrativo das fontes e a necessidade de aplicação para além dos descontos automáticos do Fundeb.

Quadro 3 – Aplicação para além dos descontos do Fundeb	
Necessidade de aplicação para além do desconto do Fundeb	Origem: transferências e impostos
5%	FPM
	ICMS
	Lei Kandir 87/96
	IPI-EXPORTAÇÃO
	IPVA
	ITR
25%	FPM 1% <sup>1</sup>
	IPTU <sup>2</sup>
	IRRF <sup>3</sup>
	ITBI
	ISS <sup>4</sup>

1. Parcela adicional de repasses do FPM ocorrida em julho e em dezembro de cada ano. Esta parcela não sofre desconto do Fundeb.

2. IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano.

3. IRRF: Imposto sobre Renda Retido na Fonte.

4. ISS: Imposto Sobre Serviços.

Basicamente, o “grupo dos 25%” é composto pelos tributos arrecadados pelo próprio município, além das parcelas adicionais do FPM (chamadas de “FPM 1%”). Daí, a necessidade de se incentivarem a arrecadação municipal pela adequação de planta de IPTU, a prestação de serviços (ISS) e a transferência de bens imóveis (ITBI).

O “grupo dos 5%” é composto por transferências constitucionais de origens federal e estadual e já sofre desconto de 20% automaticamente para o Fundeb. Há, portanto, a necessidade de aplicação adicional de apenas 5% para o cumprimento do exposto no artigo 212 da Constituição Federal.

### Uso dos recursos

O uso dos recursos segue a mesma regra do disposto nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996). Há de se considerar sempre as leituras dos respectivos tribunais de contas dos estados ou municípios, a fim de saber o que consideram como despesa de MDE.

### Planejamento financeiro e a gestão intersetorial

Relativamente a essa fração de recursos educacionais, é fundamental o conceito de gestão intersetorial. O planejamento é fundamental em dois aspectos:

- A projeção e o acompanhamento anuais da aplicação mínima constitucional de 25% de recursos de transferências e tributos em MDE.
- A projeção financeira da disponibilidade de recursos dessa fonte específica a serem direcionados para custeio e investimento educacionais.

Em relação ao primeiro aspecto, é importante a discussão contínua entre os setores administrativo-financeiro da educação e a contabilidade municipal para que haja sempre uma programação da necessidade de investimento (quando for o caso) para a aplicação do mínimo exigido, ou mesmo do racionamento de gastos, visando ao exercício da gestão fiscal educacional ideal: aquela que permite a execução das políticas públicas educacionais, mas admite que o município também é composto por outras áreas fins e necessita de equilíbrio fiscal em cada uma delas.

No que se refere ao segundo aspecto, faz-se necessário o contato permanente entre a Secretaria de Educação e a Secretaria de Planejamento/Finanças do município para que esta última repasse, continuamente, informações de projeções das arrecadações municipais com os tributos, facilitando financeiramente a preparação da Secretaria Municipal de Educação.

Ademais, a intersetorialidade avança para outras áreas meios também bastante importantes: setor de licitações e procuradoria municipal. Uma vez realizados os planejamentos financeiros, a Secretaria Municipal de Educação precisa dialogar com o setor de licitações para que haja a programação das aquisições anuais dentro da realidade imposta pelo regulamento específico. A procuradoria municipal é parceira nesse processo e também auxilia no correto emprego dos recursos.

#### **4.3 Principais programas geridos pelo MEC/FNDE e salário-educação**

Nesta seção, trataremos dos repasses:

- do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae);
- do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate);
- do salário-educação;
- demais repasses do FNDE.

## Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

Conforme a descrição no portal do FNDE, o governo federal **repassa**<sup>1</sup>, em dez parcelas mensais (fevereiro a novembro), valores financeiros em caráter suplementar para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados na rede de ensino de responsabilidade do ente federado.

Os valores por dia letivo, etapa e modalidade de ensino são:

- creches: R\$ 1,07;
- pré-escola: R\$ 0,53;
- escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64;
- ensinos fundamental e médio: R\$ 0,36;
- educação de jovens e adultos: R\$ 0,32;
- ensino integral: R\$ 1,07;
- programa de fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI): R\$ 2,00;
- alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado (AEE) no contraturno: R\$ 0,53.

1. As projeções anuais de repasses podem ser encontradas a partir do primeiro repasse mensal em: [http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet\\_fnde.liberacoes\\_01\\_pc](http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_01_pc).

## Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate)

De acordo com o *site* do FNDE, o Pnate:

consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.

Os recursos são destinados aos alunos da educação básica pública residentes em áreas rurais que utilizam transporte escolar. Os **valores transferidos**<sup>2</sup> diretamente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios são feitos em dez parcelas anuais, de fevereiro a novembro. O cálculo do montante de recursos financeiros destinados anualmente aos **entes federados**<sup>3</sup> é baseado no censo escolar do ano anterior  $\times$  *per capita* definido e disponibilizado na página do FNDE para consulta. (BRASIL, 2017c)

2. O acompanhamento dos repasses mensais pode ser feito na página: [http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet\\_fnde.liberacoes\\_01\\_pc](http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_01_pc).

3. As projeções anuais dos repasses para cada ente federado podem ser encontradas em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnate/sobre-o-plano-ou-programa/consultas>.

4. Os valores distribuídos mensalmente por ente federativo, assim como as projeções anuais, estão disponíveis em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/area-para-gestores/consultas>.

## Salário-educação

Contribuição social formada por 2,5% do salário de contribuição das empresas, o salário-educação destina-se à União, aos estados e municípios nas **seguintes proporções**<sup>4</sup>:

10% da arrecadação líquida ficam com o próprio FNDE, que os aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;

90% da arrecadação líquida são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:

quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE, que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras;

quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), os quais são creditados, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF). (BRASIL, 2017d)

## Demais repasses do FNDE

Além dos repasses mencionados, há outros programas geridos pelo FNDE/MEC que são importantes porque trabalham na descentralização de recursos (no caso do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE) e nos investimentos suplementares: Caminho da Escola, Programas do Livro, Proinfância, entre outros. Todos os programas adicionais podem ser encontrados na página do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: <http://www.fnde.gov.br/>.

Fundeb, repasses relacionados ao mínimo constitucional de 25% em MDE, salário-educação, Pnae e Pnate correspondem a mais de 95% do total dos recursos educacionais anuais. Por

isso, enfatizam-se essas fontes e a necessidade de executar planejamentos financeiros e de trabalhar com a gestão inter-setorial. Tais ações possibilitam melhor gestão das políticas públicas e um direcionamento mais seguro das despesas educacionais, que serão tratadas no próximo tópico.

#### **4.4 Despesas educacionais**

Considerando-se os aspectos fundamentais de uma gestão inter-setorial e com base no planejamento financeiro, a leitura das despesas educacionais deve vir posteriormente à análise dos principais blocos de receitas, conforme já exposto. Uma vez analisados os pré-requisitos básicos da gestão fiscal, sendo um deles planejar gastos inferiores à arrecadação, são feitos a análise da despesa e o respectivo plano de ação para o controle de composição.

As despesas públicas, em quaisquer áreas, são divididas em: despesas de pessoal, despesas de custeio e despesas de capital/investimento.

O objetivo de qualquer gestão é ter um equilíbrio nas despesas de pessoal e de custeio e poder direcionar as políticas públicas por meio de investimentos. Estes fazem com que o município incorpore capital intelectual e físico e proporcionam o maior dos feitos: a melhoria da qualidade educacional.

Para que se tenha segurança no planejamento e no direcionamento dos investimentos, é fundamental um diagnóstico inicial das despesas de pessoal e de custeio da educação do município.

##### **Despesas de pessoal**

Considerada a maior das despesas de qualquer município, responsável por consumir aproximadamente 50% da receita corrente líquida (RCL) do ente federativo, a despesa de pessoal deve ser analisada sob o prisma do diagnóstico inicial e das projeções de impactos.

Tal análise passa pelo conhecimento profundo e uso da gestão inter-setorial, auxiliada pela procuradoria municipal, e pelo aprofundamento na legislação municipal relacionada aos direitos dos profissionais da educação: estatuto do servidor municipal (se houver), plano de carreira e remuneração dos

profissionais do magistério, lei orgânica municipal, leis de reajustes salariais recentes, lei do piso salarial nacional do magistério, lei do Fundeb, Plano Municipal de Educação e demais peças de regulamentação afins.

A etapa de discussão sobre a legislação municipal precede a de análise da folha de pagamento. Essa fase é fundamental e inicia a análise financeira. Aqui, faz-se a leitura do real comprometimento das receitas educacionais com a despesa de pessoal e alinha-se a legislação prevista com o praticado. Mais uma vez, a gestão intersetorial faz-se presente quando há a necessidade de agir com a Secretaria de Administração/Planejamento/Finanças para empreender tal análise.

Por fim, são realizadas as projeções anuais de despesas de pessoal. Deve-se fazer a boa leitura das leis e da real necessidade do quadro de servidores municipais de educação, em consonância com as principais informações federais (piso salarial do magistério, projeções do Fundeb etc.) para que se tenha como consequência o equilíbrio fiscal nessa primeira e mais importante etapa da análise. É um desafio delimitar a linha tênue entre o reconhecimento e a valorização profissional e o equilíbrio fiscal, mas isso é fundamental para que não se perca de vista o espaço financeiro a ser criado para o direcionamento das políticas públicas eficazes e necessárias à melhoria dos resultados educacionais.

### Despesas de custeio

Após as primeiras análises e os exercícios de planejamento financeiro, é relevante envolver a contabilidade municipal na etapa de diagnóstico das despesas de custeio existentes. Essas despesas são responsáveis por manter o bom funcionamento dos equipamentos educacionais.

Na análise sugerida, é importante conhecer as despesas liquidadas em anos anteriores e manter o acompanhamento mensal das atuais, na interface com o setor contábil, para que as projeções anuais sejam sempre atualizadas.

Nesse processo, devem ser destacadas as principais despesas, tais como transporte escolar, alimentação escolar, entre outras.

## Despesas de capital/investimentos

O dirigente municipal de educação, conhecedor dos limites fiscais das despesas de pessoal e de custeio, deve ser capaz de dialogar com outros setores estratégicos municipais e definir numericamente um plano de aplicação em educação (por exemplo: 26%, 27% ou 28%), de modo que haja espaço fiscal para os investimentos. Esses são os responsáveis, como já mencionado, pelo incremento patrimonial nos mais diversos aspectos.

As situações são as mais diversas nos mais de 5.500 municípios brasileiros. Há casos em que não é possível inserir no planejamento de curto prazo os investimentos em educação, uma vez que as despesas de pessoal e de custeio já consomem todo o orçamento. Mesmo assim, não se pode trabalhar dois fatores: o primeiro consiste em conhecer o tamanho do comprometimento fiscal e elaborar um diagnóstico; o segundo é trabalhar com o planejamento de médio e longo prazos, visando a encontrar esse espaço fiscal para o investimento.

## 4.5 Considerações finais

Neste capítulo, os conceitos de receita, despesa, planejamento financeiro e gestão integrada foram bastante enfatizados. Esses aspectos, se internalizados, serão peças-chave para o bom andamento da gestão pedagógica e para a ampliação do direito à educação a todas as pessoas.

Objetivamos demonstrar a você, dirigente municipal de educação, que a gestão fiscal educacional deve ser vista não apenas pela compreensão perfeita das receitas educacionais, mas também pelo bom uso delas (despesa e sua composição). Ademais, destacamos a importância de a Secretaria Municipal de Educação contar com quadros administrativos que viabilizem a criação de espaço fiscal para a implementação de políticas públicas focadas na qualidade da educação.



## 5. Gestão pedagógica

A gestão pedagógica está diretamente ligada ao objetivo principal da educação escolar, que é a promoção da aprendizagem.

A Secretaria Municipal de Educação (SME) deve garantir a universalização do acesso à educação básica de qualidade, a permanência na escola e a aprendizagem em tempo adequado. Para isso, a SME orienta, acompanha e avalia o trabalho das instituições de ensino. Nesse processo, você, dirigente municipal de educação (DME), tem um papel fundamental como gestor, e é sobre isso que falaremos neste capítulo.

### 5.1 O trabalho medular do dirigente municipal de educação

O uso do termo “medular” no campo educacional é um tanto inusitado. Apesar disso, empregamos essa palavra para adjetivar o trabalho do DME porque, por meio dela, expressamos a importância do papel do dirigente na gestão pedagógica.

A medula é um tecido gelatinoso que compõe o interior dos ossos. É nela que se produzem e se renovam praticamente todas as células sanguíneas. Estas compõem o sangue, que alimenta todos os órgãos do nosso corpo. É por isso que, figurativamente, o termo “medular” tem sentido de “parte principal” ou “parte fundamental”. Posto isso, pretendemos aqui mostrar que o DME tem uma função muito semelhante à da medula, uma vez que as atividades dele – planejamento e implementação das políticas educacionais, formação de profissionais que executarão tais políticas, entre outras – são cruciais na gestão educacional do município.

Não se trata de centralizar a figura do DME, mas, sim, de afirmar que ele, com sua unidade de gestão, deve garantir que os “nutrientes” necessários para uma educação de qualidade cheguem ao público atendido: nossos alunos.

Ainda nessa perspectiva, a gestão pedagógica deve também nutrir todas as demais dimensões, como a administrativa, a financeira, a de recursos humanos etc.

As ações de alimentação escolar, transporte escolar, contratação de pessoal, entre outras relacionadas ao trabalho do DME, só fazem sentido se contribuírem para um processo pedagógico efetivo.

Na plataforma Conviva Educação, na área denominada “Gestão Pedagógica”, é possível encontrar diversas informações sobre organização da rede, BNCC, educação inclusiva, formação, recursos pedagógicos, avaliação etc. Visite <https://convivaeducacao.org.br/> e acesse as informações e as ferramentas disponibilizadas, as quais visam auxiliar as equipes das secretarias a fazerem uma excelente gestão da educação pública municipal.

O gestor educacional costuma ter muitas dúvidas em relação à própria atuação. Assim, sempre que você tiver alguma dúvida, por exemplo, sobre a adoção de políticas educacionais, compra de insumos, contratações, entre outras, a primeira pergunta que se deve fazer é: “Essas ações impactarão o processo pedagógico desse sistema ou dessa unidade de ensino?”. Sendo a resposta positiva, há razão de sua existência.

Ao assumir uma gestão educacional no âmbito municipal, é comum que o gestor tenha de lidar com várias situações pendentes de resolução (organização da gestão das escolas, estrutura física deficiente, contratação de professores, entre outras) e com muitos procedimentos novos que ainda serão desvelados (processos licitatórios, orçamento público, sistemas eletrônicos governamentais, entre outros), que, por mais que pareçam – e realmente são – urgentes, não podem desfocar a ação principal do DME, a de articular a gestão pedagógica municipal promovendo uma educação pública de qualidade.

Talvez sejam essas as primeiras “pedras no caminho” a serem transpostas no curso da gestão da educação municipal. E, nesse trajeto, é fundamental a consciência de que, em primeiro lugar, é preciso discutir ações sobre o campo pedagógico – sobre a boa qualidade do processo educacional –, sendo todas as demais secundárias.

## **5.2 A organização pedagógica da rede municipal de educação: realidade, possibilidades e necessidades**

Tal como Délia Lerner (2002) propõe em seu livro *Ler e aprender na escola: o real, o possível e o necessário*, em termos de organização pedagógica, temos de avaliar a realidade, as possibilidades e as necessidades no trabalho de gestão.

A “realidade” diz respeito ao conhecimento que o gestor educacional precisa ter sobre a rede de ensino que pretende gerir, ou seja, à forma como a secretaria vai se organizar com a estrutura disponível para garantir que ocorra o subsídio pedagógico necessário para a constante busca pela melhoria da qualidade da educação.

Nessa perspectiva, há algumas perguntas básicas às quais você precisa responder e que podem ajudá-lo a pensar sobre a sua realidade:

- Qual a organização já existente em sua Secretaria de Educação?
- Quais funções e cargos estão alocados nessa secretaria?
- Quais projetos estão em andamento? Eles podem ser aperfeiçoados?
- Como estão ou precisam ser divididas as tarefas?

Em síntese, o que se propõe é a necessidade da elaboração de um diagnóstico da realidade local, para, então, se pensar nas possibilidades e necessidades relacionadas ao trabalho de gestão. Desse modo, sugerimos um grupo de estudos sobre a realidade local, composto de atores que formam a equipe da Secretaria de Educação e de profissionais que atuam nas escolas, sendo o produto desse trabalho um planejamento. Cabe ressaltar que a gestão educacional não é tarefa de uma pessoa só, mas do coletivo.

Para auxiliar no processo de conhecimento e diagnóstico da realidade local, uma técnica interessante a ser utilizada é a análise SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities e threat*) ou, em português, FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças).

Essa análise é um recurso de planejamento estratégico muito explorado na administração das organizações para a identificação de pontos positivos e negativos e diz respeito a fatores internos e externos a elas.

Quadro 1 – Modelo de matriz SWOT/FOFA	
Fatores internos	Fatores externos
<i>Strengths</i> /Forças	<i>Opportunities</i> /Oportunidades
Referem-se aos potenciais que você já tem dentro da organização, por exemplo, um número suficiente de servidores públicos para o trabalho ou de professores com experiência.	Referem-se às oportunidades externas à instituição, por exemplo, as parcerias com outras escolas ou secretarias, formações ofertadas pela Undime etc.
<i>Weaknesses</i> /Fraquezas	<i>Threats</i> /Ameaças
Referem-se àquilo que você já identificou como problema dentro da rede de ensino, por exemplo, algumas escolas em situação precária de conservação.	Referem-se aos fatores que, mesmo externos à Secretaria de Educação, podem afetar sua gestão, tal como uma relação ruim com a Câmara dos Vereadores, uma vez que isso pode atrasar a aprovação de projetos voltados para a educação.

Em síntese, essa matriz de planejamento pode ser muito útil, porém, além dela, é necessário que o plano de governo apresentado pelo prefeito durante o pleito eleitoral seja revisitado, pois nele constam muitos compromissos com a área da educação que foram pactuados entre o chefe do poder executivo e seus eleitores.

Ao realizar uma análise de identificação da realidade local, é essencial que, de alguma forma, haja o estabelecimento de indicadores educacionais para que seja possível avaliar o ponto de partida e a evolução do processo educativo.

Os indicadores podem ser encontrados em documentos oficiais, mas também podem ser criados. Por exemplo, é percebido um grande absenteísmo dos docentes, o que passa a ser um problema interno da rede (na perspectiva da matriz FOFA, uma fraqueza). Isso afeta significativamente o aspecto pedagógico. Então, por meio da folha de pagamento de determinado mês, o DME poderia criar indicadores de medição de frequência: docentes com até duas faltas no mês seriam considerados no indicador “Frequente”; docentes com três a cinco faltas poderiam ser considerados no indicador “Frequência irregular”; professores com mais de cinco faltas, no indicador “Muito infrequente”. Com isso, haveria um indicador para que, a cada mês, fosse possível realizar as mensurações e implementar políticas de combate ao absenteísmo docente.

De acordo com documento do Ministério da Educação (MEC), “O ideal é que a própria construção das metas tenha ocorrido amparada em indicadores e evidências que não só atestem os problemas a enfrentar, mas também garantam a visibilidade do que realmente se almeja construir” (BRASIL, 2017b). Em outros termos, o ideal é que, para cada uma das propostas definidas no planejamento da rede de ensino, seja elencado um indicador educacional correspondente, pois, assim, poderá haver um acompanhamento sistemático das ações.

Voltando a parafrasear Délia Lerner, avançamos para as possibilidades e necessidades, para o momento da ação executiva, ou seja, de colocar em prática o planejamento.

Uma necessidade/possibilidade é a articulação interna do sistema de ensino em prol do desenvolvimento pedagógico. Ocorre, principalmente em municípios de pequeno porte, a carência, em alguns casos até a inexistência, de pessoal em atuação direta no órgão central de gestão educacional, principalmente no que concerne a departamentos que tratam diretamente da área pedagógica ou da gestão da formação continuada das redes.

Frente a esse problema, e não havendo a possibilidade de constituir uma equipe que trabalhe diretamente com a gestão pedagógica e com a formação de professores da rede, torna-se necessária a articulação dentro de toda a rede de ensino, com a

presença de diretores escolares, coordenadores pedagógicos e professores com experiência para colaborar com a equipe da SME.

Exemplificando, pode ser que a rede não tenha um centro pedagógico de referência para a formação de professores. Nesse caso, conforme o calendário regular dos diretores ou coordenadores pedagógicos, é possível diagnosticar as necessidades dos docentes e demais atores do sistema escolar, descobrir quem tem mais aderência às áreas de conhecimento levantadas para formação, convidar professores experientes para ministrar formações etc.

Em síntese, é fazer trabalhar cooperativamente profissionais de toda a rede de ensino, sem que eles se afastem de suas atribuições, com exceção das horas necessárias para o planejamento e a execução desse trabalho. Assim, todos contribuem para a evolução dos indicadores educacionais.

Outro aspecto importante no campo das possibilidades de atuação diz respeito às ações articuladas regionalmente, em que um agrupamento de municípios possa trabalhar de forma alinhada, em cooperação, com vistas a um objetivo comum que beneficie não só determinado município, mas toda a região.

Uma dirigente municipal entrevistada por Silva (2018, p. 106) relata a solução encontrada em relação à necessidade de formação de professores:

DME1: Eu vejo as demandas, aí eu vou *in loco*. Vou eu, lá com a coordenadora do infantil, sento com ela, olho os portfólios, olho as necessidades de formação dos professores, olho as atividades que os professores dão, faço o acompanhamento pedagógico. Por exemplo, o ano passado eles estavam com uma dificuldade tremenda em matemática, então, eu contratei uma pessoa, que veio falar, especificamente, de como trabalhar a questão do conceito de números e de cálculo mental, conceito de números pra lá e cálculo mental pra cá.

Pesquisador: Ok! Isso vai entrar em financiamento também, porque você precisa pagar por esse serviço, né?

DME1: Também. Por exemplo, eu busco parceria de formação com outros municípios. Nós nos reunimos, por exemplo, com municípios aqui hoje, nós somos um grupo de quatro municípios. Então as contratações para qualificação de professores, a gente faz em grupo. Né. Então, resultado, todas nós contratamos a mesma

palestrante, de preferência, tudo isso claro, passando por todos os passos legais. Mas a gente condensa as formações todas num mesmo período. Então, a gente reduz o gasto, divide: transporte, hospedagem, isso barateia, o custo. As pautas normalmente, nós sentamos em grupos e definimos as pautas, olhamos as prioridades, pro trabalho, por exemplo, são de formação, são de leitura e escrita nisso, nisso e nisso. Então, ela já, ela, ela já tem um olhar pra isso. E aí vamos supor, cada município paga um dia. Mas todos os municípios frequentam ora como convidados, ora como alguém que está pagando.

A prática narrada nos remete a uma articulação regional que beneficia a todos. Nesse caso, a DME entrevistada afirma que os custos de uma formação não precisam ser arcados apenas por um município, mas podem ser compartilhados por um grupo: um município fica responsável pelo pró-labore do formador, outro pelas despesas com transporte, outro pela organização do local do evento, e assim por diante.

Como podemos observar, diante dos mais diversos cenários, são inúmeras as possibilidades de atuação do DME na gestão pedagógica. Para todas elas, são primordiais a inovação na gestão, o reconhecimento da realidade local, a articulação dentro do município e a colaboração da região como um todo.

### **5.3 A Base Nacional Comum Curricular e a gestão dos currículos nos municípios**

Para iniciarmos essa discussão, é preciso termos em mente que a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) não é o currículo escolar propriamente dito, mas uma referência obrigatória para construção, reformulação e implementação dos currículos dos estados e municípios.

A BNCC traz em seu escopo uma proposta de educação que contempla as aprendizagens essenciais que todo estudante deve ter ao fim de sua escolarização. Tais aprendizagens devem ocorrer de forma progressiva, por meio do desenvolvimento de habilidades e competências, buscando a formação humana integral e a construção de uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva (BRASIL, 2017a).

O histórico da BNCC inicia-se com o marco legal do artigo 210 da Constituição Federal de 1988, que determina que “serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais” (BRASIL, 1988). Nesse mesmo sentido, o artigo 26 da Lei nº 9.394/1996 estabelece que:

Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (BRASIL, 1996)

Consoante a esses marcos legais, a BNCC caracteriza-se ainda como uma estratégia para o alcance de metas do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 13.005/2014).

A primeira versão desse documento para a educação infantil e para o ensino fundamental foi elaborada entre o fim de 2015 e o início de 2016, com mais de 12 milhões de contribuições em consulta pública. Já a segunda versão foi debatida em 2016, em 27 seminários estaduais, um por unidade federativa, e contou com mais de 9 mil colaborações. A terceira versão recebeu contribuições de especialistas entre janeiro e março de 2017 e foi aprovada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e homologada pelo MEC em 20 de dezembro de 2017. A BNCC do ensino médio foi formulada por meio de um processo similar, porém sua homologação ocorreu em 2018.

Na plataforma *Conviva Educação*, na área denominada “Gestão Pedagógica”, é possível encontrar diversas informações sobre organização da rede, BNCC, educação inclusiva, formação, recursos pedagógicos, avaliação etc. Visite <https://convivaeducacao.org.br/> e acesse as informações e as ferramentas disponibilizadas, as quais visam auxiliar as equipes das secretarias a fazerem uma excelente gestão da educação pública municipal.



1. Para conhecer mais, acesse: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>.

O compromisso da **BNCC**<sup>1</sup> é com a educação integral, independentemente da jornada escolar, ou seja, com um processo educativo que contemple a formação do indivíduo como um todo, em suas dimensões intelectual, física, afetiva, social, ética, moral e simbólica.

De acordo com a BNCC, as três etapas da educação básica devem ter como premissa a aquisição de dez competências gerais a serem desenvolvidas ao longo da escolarização. Nesse documento, o conceito de “competência” é definido como “[...] a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho”. (BRASIL, 2017a, p. 8)

As dez competências gerais estabelecidas são:

1. Valorizar e utilizar os conhecimentos historicamente construídos sobre o mundo físico, social, cultural e digital para entender e explicar a realidade, continuar aprendendo e colaborar para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva.
2. Exercitar a curiosidade intelectual e recorrer à abordagem própria das ciências, incluindo a investigação, a reflexão, a análise crítica, a imaginação e a criatividade, para investigar causas, elaborar e testar hipóteses, formular e resolver problemas e criar soluções (inclusive tecnológicas) com base nos conhecimentos das diferentes áreas.
3. Valorizar e fruir as diversas manifestações artísticas e culturais, das locais às mundiais, e também participar de práticas diversificadas da produção artístico-cultural.
4. Utilizar diferentes linguagens – verbal (oral ou visual-motora, como Libras, e escrita), corporal, visual, sonora e digital –, bem como conhecimentos das linguagens artística, matemática e científica, para se expressar e partilhar informações, experiências, ideias e sentimentos em diferentes contextos e produzir sentidos que levem ao entendimento mútuo.
5. Compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma crítica, significativa, reflexiva e ética nas diversas práticas sociais (incluindo as escolares) para se comunicar, acessar e disseminar informações, produzir conhecimentos, resolver problemas e exercer protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva.

6. Valorizar a diversidade de saberes e vivências culturais e apropriar-se de conhecimentos e experiências que lhe possibilitem entender as relações próprias do mundo do trabalho e fazer escolhas alinhadas ao exercício da cidadania e ao seu projeto de vida, com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade.
7. Argumentar com base em fatos, dados e informações confiáveis, para formular, negociar e defender ideias, pontos de vista e decisões comuns que respeitem e promovam os direitos humanos, a consciência socioambiental e o consumo responsável em âmbito local, regional global, com posicionamento ético em relação ao cuidado de si mesmo, dos outros e do planeta.
8. Conhecer-se, apreciar-se e cuidar de sua saúde física e emocional, compreendendo-se na diversidade humana e reconhecendo suas emoções e as dos outros, com autocrítica e capacidade para lidar com elas.
9. Exercitar a empatia, o diálogo, a resolução de conflitos e a cooperação, fazendo-se respeitar e promovendo o respeito ao outro e aos direitos humanos, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e de grupos sociais, seus saberes, identidades, culturas e potencialidades, sem preconceitos de qualquer natureza.
10. Agir pessoal e coletivamente com autonomia, responsabilidade, flexibilidade, resiliência e determinação, tomando decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários. (BRASIL, 2017a)

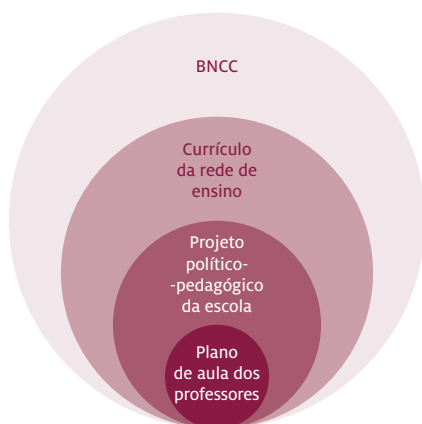
A BNCC estrutura a educação infantil da seguinte forma:

Quadro 2 - Competências gerais (educação infantil)					
A educação infantil tem dois eixos estruturantes:					
INTERAÇÃO			BRINCADEIRAS		
Tem ainda seis direitos de aprendizagem e desenvolvimento:					
CONVIVER	BRINCAR	PARTICIPAR	EXPLORAR	EXPRESSAR	CONHECER-SE
Os direitos permearão cinco campos de experiências:					
O eu, o outro e o nós	Corpo, gestos e movimentos	Traços, sons, cores e formas	Escuta, fala, pensamento e imaginação	Espaços, tempos, quantidades, relações e transformações	
O trabalho na educação infantil será dividido em três faixas etárias:					
Bebês (zero a 1 ano e 6 meses)	Crianças bem pequenas (1 ano e 7 meses a 3 anos e 11 meses)		Crianças pequenas (4 anos a 5 anos e 11 meses)		
Cada faixa etária apresenta objetivos de aprendizagem e desenvolvimento.					

Já o ensino fundamental tem a seguinte estrutura:

Quadro 3 - Competências gerais (ensino fudamental)				
A BNCC define cinco áreas de conhecimento:				
Linguagens	Matemática	Ciências da Natureza	Ciências Humanas	Ensino Religioso
Cada área do conhecimento tem competências específicas e é formada pelos seguintes componentes curriculares:				
Língua Portuguesa	Matemática	Ciências	Geografia	Ensino Religioso
Arte			História	
Educação Física				
Língua Inglesa				
Cada componente curricular também apresenta competências específicas a serem trabalhadas nos anos iniciais e nos anos finais do ensino fundamental, tendo cada um deles:				
Unidades temáticas		Objetos de conhecimento	Habilidades	

Como já mencionado, a BNCC não é currículo e, portanto, não tem uma transposição direta para a sala de aula, necessitando percorrer determinado caminho, a saber: a rede organiza seu currículo de acordo com a BNCC; as escolas alinham seu projeto político-pedagógico (PPP) ao currículo da rede; e os professores confeccionam seus planos de ensino de acordo com os PPPs das escolas.



Em 2018, o MEC executou, com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho dos Secretários de Educação (Consed), articulados em regime de colaboração, o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC). O programa tinha como objetivo subsidiar a (re)elaboração dos currículos dos estados e municípios de forma alinhada à **BNCC**<sup>2</sup>.

Em síntese, por meio do ProBNCC, estados e municípios, em regime de colaboração, realizaram a escrita dos currículos de seus territórios. As equipes de gestão e de redação eram formadas por profissionais estaduais e municipais, o que fez com que o currículo pertencesse a ambas as redes.

Outro fator importante no ProBNCC é que ele também previa a formação das redes de ensino para o novo currículo, e o ano de 2019 foi destinado a isso. Todos os estados, por meio de plano de trabalho pactuado entre MEC, Undime e Consed, realizaram ciclos formativos. A Undime de cada estado tem as pautas formativas utilizadas, que podem servir de suporte para o trabalho com as redes de ensino na formação de seus profissionais.

**2. Para saber mais, acesse o Guia de implementação da Base Nacional Comum Curricular no link [http://implementacaobncc.com.br/wp-content/uploads/2018/06/guia\\_de\\_implementacao\\_da\\_bncc\\_2018.pdf](http://implementacaobncc.com.br/wp-content/uploads/2018/06/guia_de_implementacao_da_bncc_2018.pdf).**

## 5.4 Métodos e materiais: a importância do suporte ao aluno no processo de aprendizagem

Assim como a gestão pedagógica precisa ser a medula de seu trabalho como DME, o processo de aprendizagem precisa ser, de igual modo, a medula da gestão pedagógica, pois o produto de seu trabalho vai muito além da gestão e se demonstra efetivo quando os estudantes do sistema de ensino estão realmente aprendendo. Nessa perspectiva, é necessário discutirmos então o papel do professor nesse processo.

Terezinha Rios (2001), no livro *Compreender e ensinar: por uma docência de melhor qualidade*, já nos advertia sobre o pressuposto básico da docência: a didática. A autora apresenta o conceito de que, para ensinar, é preciso técnica, e o processo técnico do ensino é composto por didática, a prática e a reflexão sobre elas por parte de nossos professores.

O debate sobre didática nos leva a uma discussão imprescindível na conjuntura atual: o emprego de metodologias ativas no processo educativo. É importante ressaltar que não pretendemos esgotar esse assunto; vamos apenas introduzi-lo. Sugerimos que ele seja aprofundado em debates realizados pelas próprias redes de ensino.

Na plataforma Conviva Educação, na área denominada “Gestão Pedagógica”, é possível encontrar diversas informações sobre organização da rede, BNCC, educação inclusiva, formação, recursos pedagógicos, avaliação, etc. Visite <https://convivaeducacao.org.br/> e acesse as informações e as ferramentas disponibilizadas, as quais visam auxiliar as equipes das secretarias a fazerem uma excelente gestão da educação pública municipal.

O princípio básico das metodologias ativas de aprendizagem é a visão do estudante como o centro do processo, pressuposto este já muito conhecido da teoria de ensino e aprendizagem, principalmente no campo do discurso dos professores, mas que muitas vezes não ocorre na prática. Portanto, assumir a perspectiva do aluno como centro do processo de ensinar e aprender é indispensável e urgente.

Os professores, principalmente em 2020, ante a pandemia da Covid-19, tiveram a necessidade de reinventar sua prática

pedagógica em contextos não convencionais, principalmente em modelos de educação a distância ou processos híbridos. Urge agora um desafio ainda maior: o de ensinar os saberes que não puderam ser ministrados durante esse período; e o movimento de avançar em alguns conteúdos enquanto se apreendem outros exigirá um perfil inovador por parte do docente. Este pode, para isso, fazer uso das metodologias ativas de aprendizagem.

Para Macedo *et al.* (2018, p. 1),

a Metodologia Ativa (MA) tem uma concepção de educação crítico-reflexiva com base em estímulo no processo ensino-aprendizagem, resultando em envolvimento por parte do educando na busca pelo conhecimento. Dentro do conceito de metodologia ativa, existe o método a partir da construção de uma situação problema (SP), a qual proporciona uma reflexão crítica; mobiliza o educando para buscar o conhecimento, a fim de solucionar a SP; ajuda na reflexão e a proposição de soluções mais adequadas e corretas. As concepções teóricas e metodológicas da MA convergem com a Metodologia da Problematização (MP).

As possibilidades de ensino com base nas metodologias ativas são inúmeras e estão dentro do conceito de construção de competências definidas pela BNCC, uma vez que, com tais metodologias, o professor pode mobilizar conhecimentos, habilidades, atitudes e valores diante de demandas complexas da sociedade.

A aprendizagem baseada em problemas (PBL – do inglês *problem-based learning*) é um modelo de metodologia que propõe que os alunos encontrem soluções para determinado problema em vez de aprenderem por meio de aulas expositivas.

Outra proposta interessante é a da aprendizagem baseada em times (*team based learning*). Nela, o estudante, com o apoio de seus colegas, faz pesquisas para conseguir resolver uma demanda proposta pelo professor. Além disso, nessa metodologia, os estudantes também precisam discutir, argumentar com base em fatos e admitir ideias diferentes das deles, ou seja, ela leva ao desenvolvimento de uma das competências gerais da BNCC.

Temos ainda a aprendizagem baseada em projetos (*project based learning*), em que os estudantes recebem um problema

**3. Para conhecer mais sobre o PNLD, acesse <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12391:pnld>.**

a ser resolvido, levantam suas causas e hipóteses, estabelecem um plano e o executam. Nesse processo, eles se autoavaliam e são avaliados. O trabalho por projetos em escolas já é algo relativamente praticado, porém a mudança se dá no papel do estudante, que deve ser o protagonista no processo de aprendizagem.

Outro ponto a ser discutido além da questão didática é o material didático a ser utilizado. Nesse sentido, é fundamental destacar o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)<sup>3</sup>.

Esse programa federal destina-se:

a avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e também às instituições de educação infantil comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público. (BRASIL, 2018b)

O corpo docente escolhe os livros que deseja utilizar, e o diretor da escola registra tal escolha no sistema do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

Os segmentos educacionais – educação infantil, ensino fundamental, e ensino médio – são atendidos em ciclos diferentes pelo PNLD. Nos anos em que não há a escolha das obras, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pela compra e distribuição delas, faz a complementação em caráter de reposição. É importante salientar que a quantidade de livros entregues segue o censo escolar do ano anterior, portanto é fundamental que o gestor esteja atento a esses dados.

O PNLD distribui dois tipos de livros: os consumíveis e os não consumíveis. Os primeiros, voltados para a área da alfabetização, não precisam ser devolvidos no fim do ano; os alunos podem até escrever nessas obras. Já os não consumíveis serão reutilizados por um período de três anos (ciclo PNLD); sendo assim, é necessário cuidado redobrado na conservação deles, no armazenamento, e na devolução para que outros estudantes possam utilizá-los no ano subsequente.

Destaca-se que houve escolha de livros do programa para a educação infantil e para os anos iniciais do ensino fundamental em 2018 (Ciclo PNLD 2019, 2020 e 2021), para os anos finais do ensino fundamental em 2019 (Ciclo PNLD 2020, 2021 e 2022) e para o ensino médio em 2020 (Ciclo PNLD 2021, 2022 e 2023).

Algumas redes, em razão da adoção de materiais de sistemas de ensino apostilado, deixaram de aderir ao programa. Por isso, é importante verificar a situação de sua rede e, se for o caso, realizar uma nova adesão. Além disso, é importante manter os cadastros atualizados no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec).

## **5.5 Avaliação educacional: o GPS da gestão pedagógica**

Um aplicativo muito utilizado hoje é o *Global Positioning System*, o conhecido GPS. Essa ferramenta oferece um serviço de localização, com direcionamento para aonde se quer chegar. A partir daqui, utilizaremos a ideia do GPS de forma metafórica, como sugere o título desta seção, para tratarmos do processo de avaliação educacional.

Assim como o GPS, o processo de avaliação precisa necessariamente mostrar onde se está e aonde se quer chegar, pois saber o ponto em que se está é importante, mas essa informação só faz sentido se ela orientar uma tomada de decisão, isto é, um caminho a seguir.

Nessa perspectiva, a rede de ensino precisa considerar suas práticas avaliativas, saber o ponto de partida e tomar uma decisão para chegar ao ponto desejado, tanto no que se refere às avaliações internas – como as avaliações de aprendizagem realizadas pelos professores – como às externas – feitas por agentes externos à escola, como a rede municipal de ensino ou o governo estadual ou o federal.

Assim como é necessário conhecer as funções e os recursos disponíveis no aplicativo para utilizá-lo, é fundamental o entendimento do mecanismo de avaliação, do porquê de ela ter sido criada e o que será avaliado, além dos fatores/resultados esperados pelos avaliadores.

O ato de avaliar é importante e faz parte da própria cultura escolar, e as avaliações externas, os testes aplicados aos



estudantes, têm tido grande destaque social graças a seu poder de mensuração.

Na plataforma Conviva Educação, na área denominada “Gestão Pedagógica”, é possível encontrar diversas informações sobre organização da rede, BNCC, educação inclusiva, formação, recursos pedagógicos, avaliação, etc. Visite <https://convivaeducacao.org.br/> e acesse as informações e as ferramentas disponibilizadas, as quais visam auxiliar as equipes das secretarias a fazerem uma excelente gestão da educação pública municipal.

**4. Para conhecer mais sobre o Saeb, acesse <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>.**

**5. Para conhecer mais sobre o Ideb, acesse <http://portal.inep.gov.br/web/guest/ideb>.**

Muitos municípios estruturam mecanismos de avaliação externa de suas escolas, organizando provas, selecionando as séries de aplicação, criando indicadores e mobilizando recursos para a compreensão da situação educacional do ponto de vista pedagógico, para, assim, conseguirem nortear as decisões a serem tomadas.

Há casos específicos em que, em regime de colaboração, a rede estadual permite que os municípios adiram a um sistema estadual de avaliação. Contudo, temos a avaliação externa de maior impacto nos municípios: o Sistema de Avaliação da Educação Básica (**Saeb**)<sup>4</sup>. Esse sistema de avaliação gera um importante indicador educacional, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (**Ideb**)<sup>5</sup>.

O Ideb considera a proficiência dos alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental no Saeb e as informações de fluxo escolar (aprovação, reprovação, evasão) para formar um índice de avaliação que varia de 0 a 10. Os municípios são estimulados a manter uma média acima de 6, tida como uma média de qualidade educacional de países desenvolvidos.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

O Ideb agrega ao enfoque pedagógico das avaliações em

larga escala a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O índice varia de 0 a 10. A combinação entre fluxo e aprendizagem tem o mérito de equilibrar as duas dimensões: se um sistema de ensino reter seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no Saeb, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema. (INEP, [s.d.] )

É nesse sentido que a avaliação educacional colabora como um norteador de políticas públicas, pois, com base nos resultados, podem-se tomar decisões que beneficiem o processo educacional, tais como formação de professores, implementação de programas de apoio e recuperação paralela dos estudantes, entre outras.

As avaliações educacionais estão cada vez mais alinhadas com a disponibilização de recursos financeiros, em um sistema cada vez mais meritocrático. Como exemplo disso temos a Resolução nº 4, de 4 de maio de 2020, que estabelece os critérios para a distribuição dos recursos do Plano de Ações Articuladas (PAR):

Art. 3º O atendimento por meio do PAR deverá observar, no mínimo, os critérios abaixo especificados:

I – disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros;

**II – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, considerando a média dos resultados do ensino fundamental I e II para os municípios e do ensino médio para os estados, e ambos para o Distrito Federal, priorizando aqueles com melhor desempenho em relação às respectivas metas estabelecidas;**

III – entes federados com o menor número de atendimentos no exercício anterior, considerando, prioritariamente, os que não foram contemplados com nenhuma iniciativa;

IV – capacidade operacional do ente federativo, considerando a execução dos objetos pactuados no ciclo;

V – vulnerabilidade socioeconômica, observado o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH dos entes federais; e

VI – índice de distorção idade-série, considerando os indicadores de eficiência e rendimento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. (BRASIL, 2020b, grifo nosso)

6. Para conhecer mais sobre o PAR, acesse <http://www.fnde.gov.br/programas/par>.

Como podemos observar, os repasses de um dos principais mecanismos de redistribuição de recursos financeiros, o **PAR**<sup>6</sup>, estão atrelados e condicionados aos resultados dos indicadores educacionais.

Já a Emenda Constitucional nº 108/2020 determina que os avanços nos indicadores educacionais constituem um critério de recebimento de 2,5% da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb):

V – a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma:

a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

**c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.** (BRASIL, 2020a, grifo nosso)

É notório que os avanços nos indicadores educacionais são importantes instrumentos de direcionamento de políticas públicas em âmbito municipal, caracterizando-se também como

condições para o recebimento de maior aporte financeiro da União.

## **5.6 Considerações finais**

A gestão pedagógica é o motivo primário pelo qual você, dirigente municipal de educação, é escolhido, pois o sucesso da rede de ensino, até mesmo no que diz respeito ao recebimento de recursos financeiros, está ligado a essa área.

Sabemos que a educação transforma vidas, e a gestão pedagógica tem um papel crucial nesse processo de formação humana integral, garantindo cidadania e promoção social a todas as pessoas.

## 6. Gestão administrativa

A gestão administrativa deve ser uma das prioridades das ações do dirigente municipal de educação (DME), uma vez que ela interfere no desenvolvimento e, conseqüentemente, no sucesso de todas as demais áreas da educação básica pública municipal.

Para que sua administração seja eficiente, é importante que você busque conhecer os vários aspectos relacionados a ela: gestão dos recursos humanos, dos recursos financeiros, das atividades relacionadas às compras de insumos, bens e serviços e, claro, das atividades didáticas e pedagógicas que compõem a rotina de gestão da educação básica.

Todo o conjunto de leis, resoluções, portarias, pareceres e demais normas que compõem o marco legal disciplinador dessas atividades se encontra catalogado em diversos ambientes eletrônicos e bibliotecas, que também disponibilizam ferramentas, roteiros e planilhas que subsidiam seu trabalho.

Na plataforma Conviva Educação, na área denominada “Gestão Administrativa”, é possível encontrar diversas informações sobre gestão da secretaria, da educação municipal, da equipe, dos sistemas governamentais, das compras públicas, dos contratos, convênios e parcerias. Visite <https://convivaeducacao.org.br/> e acesse as informações e as ferramentas disponibilizadas, as quais visam auxiliar as equipes das Secretarias a fazer uma excelente gestão da educação pública municipal.

Sob a perspectiva da área administrativa, este texto pretende discutir alguns desafios impostos à educação básica pública

no Brasil e no mundo, considerando-se até mesmo os impactos causados pela pandemia da Covid-19.

## 6.1 O Censo Escolar

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) o Censo Escolar

é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira. É coordenado pelo Inep e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. (INEP, 2019)

As orientações sobre o Censo Escolar, sua finalidade, periodicidade, entre outras informações, estão disponíveis no *site* do Inep (<http://www.inep.gov.br>) e devem ser estudadas e discutidas com muita atenção pela equipe encarregada das estatísticas educacionais, em conjunto com os responsáveis pelas atividades das secretarias das escolas e dos centros de educação infantil das respectivas redes municipais de educação.

Na plataforma Conviva Educação, você também pode encontrar informações sobre o Censo Escolar; recomendamos que, anualmente, a equipe responsável pelas atividades de planejamento da Secretaria Municipal de Educação (SME) faça o *download* dos resultados do Educacenso, com todas as

planilhas, gráficos e avaliações úteis ao diagnóstico dos resultados do sucesso da aprendizagem dos estudantes municipais.

Na oportunidade, este *Caderno de Orientações ao Dirigente Municipal de Educação* ressaltar alguns aspectos que requerem atenção no momento do preenchimento dos questionários que compõem o Censo Escolar, tendo em vista que a transferência, constitucional ou voluntária, de recursos financeiros para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) está indexada às matrículas publicadas pelo Inep, como resultado do Censo Escolar do ano anterior.

Dessa forma, por exemplo, os recursos a serem transferidos pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – principal fonte de recursos para custeio da educação básica pública –, pelo Salário-Educação/Quota Municipal (SE/QM) e por diversos programas de transferências financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para custeio da merenda escolar, do transporte escolar e para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, entre outros, dependerão das matrículas e informações complementares indicadas no Censo Escolar. Portanto, é fundamental que você acompanhe atentamente as etapas de preenchimento desse instrumento para assegurar o recebimento de recursos financeiros.

Essa atenção, importante reforçar, não se deve limitar à informação precisa das matrículas realizadas nas unidades escolares (UEs) e nos Centros de Educação Infantil (CEIs), mas, também, às modalidades atendidas – regular, tempo integral, Educação de Jovens e Adultos (EJA), Atendimento Educacional Especializado (AEE) – e à localização – se urbana ou rural.

Como você poderá observar nas resoluções do FNDE que estabelecem as diretrizes de cada um dos programas referidos anteriormente, os valores *per capita* transferidos para o custeio dessas atividades e o Valor Anual por Aluno (VAA), indexador das transferências do Fundeb, são distintos para cada uma dessas modalidades.

Destacamos as Resoluções CD/FNDE nº 5 e nº 6, de 8 de maio de 2020, que estabeleceram, respectivamente, novos critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

No que concerne à relação entre o Censo Escolar e o Pnate, é muito importante lembrar que, nas unidades federativas onde há convênio entre a Secretaria Estadual de Educação e as SME, a equipe responsável pelas estatísticas municipais de educação deve monitorar o preenchimento do Censo Escolar pelas respectivas escolas estaduais, uma vez que compete a elas prestar a informação sobre o número de estudantes usuários do transporte escolar. Isso impactará nos valores que serão transferidos à SME pelo Pnate para a prestação do serviço.

Essa orientação se refere tanto ao preenchimento dos dados preliminares do Censo Escolar, que, de acordo com as diretrizes do Inep, ocorre, regularmente, na última semana de maio de cada ano; quanto ao acompanhamento dos resultados preliminares do Censo, publicado no Diário Oficial da União (DOU) no segundo semestre; e à revisão, se necessário, dos dados originais no prazo previsto pelo Inep. Dessa revisão dependerá a correção de todas as transferências financeiras para custeio da educação no ano seguinte.

Outro momento relevante do Censo Escolar corresponde ao preenchimento do Educacenso, ferramenta de estatística educacional executada em parceria com os sistemas de educação e o Inep. De acordo com o Ministério da Educação (MEC),

O Educacenso é uma radiografia detalhada do sistema educacional brasileiro. A ferramenta permite obter dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada. Todo o levantamento é feito pela internet. A partir dos dados do Educacenso, é calculado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) [...]. (BRASIL, 2018a)

Aliada à avaliação diagnóstica e à avaliação de aprendizagem interna ou externa, essa “radiografia” corresponde ao instrumento essencial para o sucesso do planejamento do projeto político-pedagógico (PPP) das escolas, dos CEIs e das redes municipais. Além disso, ela subsidia o dimensionamento de investimentos feitos com recursos próprios ou transferidos pelo estado ou pela União nas áreas de: gestão educacional, formação dos profissionais da educação, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos, aspectos atendidos também pelo Plano de Ações Articuladas (PAR).



É importante lembrar que, em 2020, mudanças importantes foram introduzidas na legislação do Novo Fundeb (Emenda Constitucional nº 108) e respectiva legislação subalterna (em elaboração), determinando que, para distribuição de parcela dos recursos correspondentes à complementação da União, a partir de 2023, serão considerados os indicadores de sucesso da aprendizagem dos entes federados.

Da mesma forma, a Resolução CD/FNDE nº 4, de 8 de maio de 2020, que estabeleceu os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos municípios, no âmbito do 4º ciclo do PAR (2021-2024), exige especial atenção aos indicadores publicados no Educacenso, tendo em vista que, entre outros, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e a taxa de distorção idade-série integrarão os parâmetros utilizados para o *ranking* de classificação dos municípios a serem atendidos com recursos do PAR.

Por fim, no que se refere ao Censo Escolar 2020, recomendamos que as novas matrículas correspondentes à transferência de estudantes egressos de escolas privadas, que foram descontinuadas em razão da suspensão das aulas presenciais e de dificuldades financeiras consequentes do isolamento social causado pela pandemia da Covid-19, sejam sempre registradas.

## 6.2 Infraestrutura da rede

Ultrapassado o processo de matrícula, sua próxima missão relaciona-se aos procedimentos de formar turmas e identificar as escolas que melhor poderão atender esses estudantes e suas famílias.

Para assegurar uma boa gestão dessas atividades, as quais contribuirão para o resultado satisfatório do processo de ensino-aprendizagem desses estudantes, bem como para o êxito na lotação dos profissionais do magistério e dos servidores encarregados das atividades administrativas de escolas e CEIs, é necessário conhecer o perfil e o cenário atual de toda a infraestrutura da rede de unidades escolares do município.

O Levantamento da Situação Escolar (LSE), realizado em meados da década passada, que deve ser encontrado nos arquivos das SMEs ou nas bibliotecas da plataforma Conviva Educação – nos casos dos municípios que vêm utilizando rotineiramente

essa ferramenta –, representa um dos mais completos instrumentos para o conhecimento da infraestrutura da rede. E o protagonismo assegurado ao caráter de independência federativa na gestão da educação básica pública, como reforça o Parecer CNE/CP nº 5/2020 do Conselho Nacional de Educação, demandará a adequação dessa infraestrutura a fim de se garantir o indispensável acesso à internet, uma vez que é estimulado o sistema híbrido de educação, com aulas *on-line* e mediadas pela tecnologia.

Conhecer plenamente a infraestrutura da rede física será de grande auxílio ao processo de otimização da ocupação e do uso dos CEIs e das unidades escolares. Assim, respeitada a realidade de cada estado e município, quando oportuno, será fundamental discutir aspectos relacionados a:

- municipalização de matrículas da educação infantil e do ensino fundamental, como ocorre em municípios da Região Nordeste e entende-se factível em diversos municípios das demais regiões do país com cerca de 50% das matrículas do ensino fundamental em escolas estaduais;
- redução das salas de aula multisseriadas;
- nucleação escolar, para otimização da relação aluno-professor (RAP) e, quando possível, eliminação das salas multisseriadas;
- ampliação e/ou reforma de unidades escolares;
- construção de quadras, auditórios, laboratórios de informática e demais ambientes necessários ao desenvolvimento das atividades complementares.

A otimização da ocupação e do uso dos CEIs e das unidades escolares poderá contribuir, ainda, para a adequação da RAP, um dos indicadores do sucesso das políticas de gestão administrativa da educação básica pública brasileira. A relevância da otimização da RAP, como demonstraremos no tópico seguinte, “Gestão de pessoas e valorização profissional”, justifica-se pelo impacto econômico-financeiro do comprometimento das receitas da educação com o custeio de pessoal e a consequente sustentabilidade de todo o Sistema Municipal de Educação.

Na última década, em especial após a edição da Lei nº 11.738/2008, que instituiu o Piso Nacional dos Profissionais do Magistério, o desequilíbrio entre o crescimento das despesas de pessoal, indexadas ao piso do magistério, e o crescimento

das transferências do Fundeb, indexadas ao VAA, representam alguns dos principais desafios a serem enfrentados pelos DMEs.

### 6.3 Gestão de pessoas e valorização profissional

O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que subsidiou a edição dos respectivos Planos Municipais de Educação (PME), fonte permanente de orientação aos DMEs, estabeleceu, no âmbito das metas 15, 16, 17 e 18, que tratam da valorização dos profissionais da educação, numerosas estratégias para o enfrentamento desse desafio.

A realidade do quadro dos recursos humanos disponíveis será conhecida por meio de detalhado diagnóstico dos trabalhadores da educação, integrantes do grupo de profissionais do magistério e do grupo de atividades administrativas, considerando-se os aspectos ligados ao número de servidores efetivos (temporários ou ocupantes de cargos de provimento em comissão), ao tempo de serviço, lotação, habilitação e respectivo enquadramento, disciplina ou turma lecionada, entre outros.

Em atenção às metas estabelecidas no PNE, há de se observar a existência de plano de cargos e carreiras, tanto para os profissionais do magistério quanto para os demais trabalhadores da educação.

A gestão de pessoas e a necessária valorização profissional exigem o conhecimento do comprometimento dos recursos do Fundeb com o custeio de folhas. Para fazer essa avaliação e realizar o consequente planejamento das políticas de gestão de pessoas, é essencial que você conheça aspectos ligados a:

- direitos e deveres previstos no Estatuto dos Servidores Públicos do Município;
- regime de contratação dos trabalhadores da educação: estatutário ou celetista;
- regime previdenciário do município ou da União (INSS);
- adicionais e gratificações previstas nos respectivos planos de cargos, carreira e remuneração.

O diagnóstico do perfil de formação e qualificação dos profissionais do magistério, em especial no que concerne ao uso da tecnologia da informação como mediadora da

transferência de conhecimentos, contribuirá, também, para o sucesso desses professores na garantia do êxito no processo de ensino-aprendizagem.

Recomendamos que você conheça o marco legal existente, identificando a necessidade de revisão das seguintes leis, em razão do excesso de documentos e frequente redundância observada entre alguns deles:

- Lei Orgânica;
- Estatuto do Servidor Público Municipal;
- Estatuto do Magistério (quando houver);
- Plano de Cargos e Carreira e Remuneração;
- Legislação Previdenciária (municipal ou nacional).

É importante que você e toda a sua equipe conheçam e revisem tais leis a fim de que as iniciativas de valorização dos trabalhadores da educação se deem de forma efetiva, de modo a tornar o ambiente de trabalho mais proativo.

Vale lembrar que a gestão de pessoas e o planejamento de ações e políticas para a valorização dos servidores da educação, que vão além da revisão da legislação atual – com estímulo às práticas inovadoras surgidas com os desafios impostos pelo regime híbrido de educação –, encontram subsídios e ferramentas muito úteis na plataforma Conviva Educação.

Na plataforma Conviva Educação, estão disponíveis informações importantes sobre a rotina da SME. Visite <https://convivaeducacao.org.br/> e faça a readesão de seu município a fim de continuar usufruindo, gratuitamente, das orientações e ferramentas de gestão.

Considerando-se que o custo das folhas de pessoal corresponde à principal despesa no âmbito da gestão administrativa do sistema municipal de educação, como é o caso da definição do valor do piso salarial do magistério e o comprometimento (%) mínimo das receitas do Fundeb, é necessário atentar-se aos aspectos de gestão de pessoas e valorização dos profissionais do magistério e demais trabalhadores da educação.

No momento, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 108, estão sendo discutidas, no âmbito do Congresso Federal, as leis que regulamentaram as diretrizes do Novo Fundeb.

Por exemplo, no que se refere aos aspectos de gestão de pessoas, há de se observar que a exigência de aplicação mínima de 60% das receitas do Fundeb, com o pagamento de salários, benefícios e encargos dos profissionais do magistério, passa, a partir de janeiro de 2021, no Novo Fundeb, para 70%.

Entre os novos desafios para os DMEs, em razão da prática do ensino híbrido para contemplar um retorno às aulas com um número reduzido de atividades presenciais, destacamos a necessidade de regulamentar a jornada de trabalho dos profissionais do magistério em *home office*.

Essa regulamentação, que vem sendo preocupação de diversos secretários municipais de educação, deve corresponder, preferencialmente, a uma resolução do Conselho Municipal de Educação (CME) ou, na sua ausência, a uma portaria do secretário municipal de educação.

## 6.4 Escrituração escolar (estrutura e documentação)

A escrituração escolar corresponde ao contínuo e atualizado registro de todos os aspectos que, no âmbito das unidades escolares, constituem a documentação e a garantia do histórico da vida escolar de cada estudante e o regular funcionamento da escola.

No regramento da organização administrativa do governo municipal, no que concerne à regularidade do controle da educação básica pública, a escrituração escolar é atribuição da secretaria escolar e, no caso das pequenas unidades escolares, atribuição da equipe administrativa da própria SME, também responsável pelo acompanhamento e supervisão das atividades descentralizadas.

Já há algum tempo, a disponibilização de *softwares* específicos tem contribuído significativamente para a realização da atividade de escrituração escolar, tendo em vista o volume de dados, documentos e, em especial, dos indicadores e parâmetros necessários à avaliação da educação básica pública. Assim, você deve se inteirar dos equipamentos e sistemas disponíveis, tanto no órgão central da educação municipal quanto nas respectivas secretarias escolares.

Nesse aspecto, a institucionalização da plataforma Conviva Educação e a “alimentação” dos diferentes relatórios gerenciais nela disponíveis (relatórios sobre transporte escolar, merenda,

compras, gestão de pessoas etc.) devem constituir uma rotina da gestão administrativa da educação local. Além disso, é importante que seja elaborado um cronograma de eventos para a leitura dirigida das resoluções que disciplinam a execução dos programas do FNDE para socialização e esclarecimento de orientações necessárias aos sistemas externos de controle e prestação de contas, bem como para a orientação do respectivo conselho escolar e, quando houver, do grêmio escolar.

### **6.5 Programas, projetos e sistemas (alimentação escolar, transporte escolar, PDDE, Educacenso, PAR, Simec, Siope etc.)**

O financiamento da educação básica pública municipal, como tratado em outro momento deste *Caderno de Orientações ao Dirigente Municipal de Educação*, conta, principalmente, com as seguintes fontes de recursos:

- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
- Salário-Educação/Quota Municipal (SE/QM);
- Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate);
- Programa Nacional da Alimentação Escolar (Pnae) ;
- Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);
- Plano de Ações Articuladas (PAR);
- Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

O Fundeb e o SE/QM correspondem a créditos diretos do Tesouro Nacional nas contas específicas vinculadas à SME. O Pnate, o Pnae, o PDDE, o PAR e o PNLD correspondem a transferências regulares do FNDE. Todos esses recursos são indexados, como já referido, às matrículas registradas no Censo Escolar do ano anterior.

Os valores *per capita*, a sistemática e a cronologia das transferências, as diretrizes de aplicação e a prestação de contas dos recursos transferidos e todas as demais informações indispensáveis ao conhecimento dos respectivos programas podem e devem ser buscados, diretamente, no site do FNDE (<https://www.fnde.gov.br>), bem como na plataforma Conviva Educação.

A plataforma Conviva Educação oferece, ainda, ferramentas úteis para a execução correta dos programas do FNDE, em especial no que se refere ao:

- Pnate
  - número de estudantes usuários do transporte escolar;
  - cadastro e monitoramento dos veículos usados;
  - construção do mapa de rotas do transporte escolar;
  - monitoramento do investimento no uso e na manutenção dos veículos.
- Pnae
  - número de estudantes matriculados no regime regular ou em tempo integral, por nível;
  - formação do cardápio ideal para cada nível de ensino, respeitado o balanço nutricional recomendado;
  - banco de preços dos gêneros alimentícios;
  - controle de estocagem e da validade dos gêneros alimentícios.
- PDDE
  - controle do patrimônio do mobiliário e equipamentos escolares;
  - orientação da classificação dos insumos e serviços financiáveis pelo PDDE, no que concerne a material de consumo, material de expediente, bens de capital e serviços diversos.
- PNLD
  - matrícula escolar, por nível de ensino e modalidade, para quantificação dos livros didáticos a serem solicitados;
  - controle do estoque, distribuição e disponibilidade dos livros didáticos;
  - controle do uso e da edição do processo de “desfazimento” do livro didático, como estabelecido na legislação específica.
- PAR
  - registros e documentos relacionados ao desenvolvimento de projetos ligados às quatro dimensões financiáveis por este plano: gestão educacional; formação dos profissionais da educação; práticas pedagógicas e de avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos.

A execução desses programas e do Fundeb deve atender a um cronograma e a uma sistemática prestação de contas ao

Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS), no âmbito de sistemas disponibilizados pelo FNDE, tais como o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) e Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon); Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), entre outros.

Assim, no âmbito da gestão administrativa, você deve priorizar o acompanhamento e o preenchimento dos relatórios desses sistemas. E, como já mencionado, há suporte para isso na plataforma Conviva Educação.

## **6.6 Considerações finais**

O êxito da gestão administrativa, em harmonia com os processos que compõem a gestão financeira, repercute no sucesso dos processos voltados às atividades de ensino-aprendizagem, propósito de todas as políticas da educação básica pública municipal.

Dessa forma, você, ao iniciar um novo período de gestão, deve atentar-se aos aspectos propostos neste material, recorrendo a todas as ferramentas disponíveis para subsidiá-lo, em especial, a plataforma Conviva Educação, concebida justamente para facilitar a gestão administrativa dos órgãos municipais de educação básica.

É importante destacar que o conhecimento do marco legal que disciplina os diversos processos administrativos, rotineiramente atualizados em leis, portarias, resoluções e outros documentos, é imprescindível para suas atividades de administração e as de sua equipe, pois assim podem assegurar a correção, por exemplo, na prestação de contas anuais aos conselhos de acompanhamento e controle social, bem como, eventualmente, aos órgãos federais e estaduais de controle externo, responsáveis pela fiscalização da execução de programas e projetos desenvolvidos e financiados por esses níveis de governo.



## 7. Gestão democrática

Neste capítulo, trataremos da gestão democrática como uma conquista que possibilita ampla participação e transparência nas decisões e nos processos adotados para garantir o direito à educação, considerando as questões técnicas, os princípios, os mecanismos e as interfaces dessa gestão.

Em todas as ações, destacaremos a importância do papel do dirigente municipal de educação (DME) e da aproximação dele com a escola. Apresentaremos, ainda, questões subjetivas que permeiam a gestão democrática e que são decisórias na qualificação da gestão educacional.

Na plataforma Conviva Educação, na área denominada “Gestão Democrática”, é possível encontrar informações sobre os princípios da gestão democrática e sobre a rotina e contexto do gestor, diagnóstico, subsídios para reflexão, planos de ação, de execução e de acompanhamento. Visite <https://convivaeducacao.org.br> e acesse os dados e as ferramentas disponibilizados, os quais visam auxiliar as equipes das secretarias a fazerem uma excelente gestão da educação pública municipal.

É importante ressaltar que a gestão democrática é um assunto muito debatido no meio acadêmico, suas contribuições são muito importantes para que avancemos nessa seara. Desejamos que você, DME, se sinta mobilizado e inspirado a aprofundar seus conhecimentos por meio de estudos já realizados e a colocar em prática os princípios salutares desse pilar tão necessário para o progresso da educação brasileira.

## 7.1 Propósito de sociedade

Quando inicia seu trabalho, o DME não assume apenas um cargo, assume também um legado histórico de políticas públicas educacionais que devem ser priorizadas para uma gestão eficiente e comprometida com o direito e a qualidade da educação.

A gestão democrática foi instituída como lei na Constituição de 1988 (art. 206, inciso VI), sendo contemplada também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996) e na Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 13.005/2014). Ela se tornou uma das principais políticas públicas educacionais brasileiras, uma vez que objetiva, por meio de uma gestão dialógica, participativa, transparente e eficiente, assegurar a qualidade da educação considerando duas dimensões essenciais: o acesso e a permanência.

Para o DME que assumiu recentemente a gestão da educação municipal, é primaz que compreenda a função social da gestão democrática, visto que não se trata apenas de pôr em prática um conjunto de estratégias administrativas, mas de construir uma gestão assentada nos princípios de autonomia, coletividade, transparência e pluralidade.

A etimologia da palavra “gestão” identifica a sua raiz no latim *gestio, gestiones*, “ação de dirigir”. Se agregarmos também a etimologia da palavra “democrático”, que tem sua origem no grego *demokratikós* “que serve aos interesses do povo”, teremos: dirigir as ações aos interesses do povo. Essa é a concepção que envolve a gestão democrática e que demanda uma ação consciente por parte do DME, sabedor de seu papel e de seu compromisso perante a comunidade municipal.

É necessário evidenciar que a gestão educacional do município tem distintas áreas de atuação: pedagógica, administrativa, financeira e política. A gestão democrática é o eixo transversal que as perpassa, e sua implementação, execução e consolidação permitirão uma aproximação real com a comunidade, a qual participa, dialoga, acompanha e faz parte do processo, dando voz a seus anseios e a suas prioridades. Ademais, é por meio da gestão democrática que o DME conseguirá apresentar os avanços da gestão educacional de forma assertiva e direta.

Para se entender a importância da gestão democrática, é preciso conhecer um pouco sobre ela, compreendendo alguns fatores históricos imbricados na sua gênese.

Quando a gestão democrática foi instituída por meio da Constituição de 1988, a sociedade brasileira estava construindo seu processo de redemocratização, iniciado no movimento “Diretas Já” entre 1983 e 1984, que possibilitou restaurar o poder civil por meio do voto em 1985. Era um período de transição entre o fim da ditadura e o exercício pleno da democracia e, também por isso, os movimentos sociais estavam em plena atividade. Dessa forma, a construção da democracia – e do próprio reconhecimento da cidadania – iniciava seus primeiros passos.

Na década de 1980, o cenário educacional brasileiro expressava problemas de ordem complexa, com destaque para as taxas de escolaridade e de analfabetismo. Sobre a escolaridade, dados da pesquisa realizada por Marteleto, Carvalhaes e Hubert (2012) mostram que, à época, a média nacional era de 5,5 anos para pessoas entre 15 e 24 anos e de 5,1 anos para pessoas entre 25 e 59 anos de idade. Já o analfabetismo, de acordo com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 1994), estava em torno de 18%.

Na busca por um patamar educacional que pudesse transformar a vida das pessoas e fizesse o Brasil avançar em seu desenvolvimento econômico e social, seriam necessários muitos esforços e lutas para que **políticas públicas**<sup>1</sup> fossem conquistadas e implementadas.

É pertinente observar que, na gênese das políticas públicas educacionais, existem os fatores de ordem interna e os de ordem externa. No que diz respeito a esse segundo aspecto, importante destacar a influência, para o Brasil, da Conferência de Jomtien, realizada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), na Tailândia, em 1990, na qual foi firmada e publicada a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

1. Na plataforma **Conviva Educação**, você poderá conhecer e aprofundar seus conhecimentos sobre diversas áreas de gestão das políticas públicas educacionais. Acesse <https://convivaeducacao.org.br/>.

Esta conferência evidenciou que mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguiam concluir o ciclo básico e que outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguiam adquirir conhecimentos e habilidades essenciais. Os países signatários da Organização das Nações Unidas (ONU), inclusive o Brasil, assinaram um plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, o qual incluiria organizar metas decenais para fortalecer a educação básica.

Então o Brasil, na última década do século XX, impulsionado por fatores internos e externos, entrava em um período no qual seria prioritário elaborar e desenvolver políticas públicas educacionais, visando a qualidade da educação, e tendo como objetivos essenciais o acesso, a permanência e o sucesso.

Ao se observar a dinâmica da lei da gestão democrática instituída na Constituição de 1988, percebe-se que ela não se encerra apenas em um documento, mas recebe suporte em outros que a complementam. Alguns especialistas enxergam isso como uma fragilidade – talvez seja necessário lembrar que as concepções e os conceitos precisam de tempo e espaço para se tornarem orgânicos e que a apropriação e a execução das leis estão relacionadas diretamente com o contexto de poder e o jogo de forças estabelecidos. Se a Constituição definiu a importância da gestão democrática, foi a LDB nº 9.394/1996 que explicitou a organização do trabalho. Vejamos:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996)

Apesar de todos os esforços para tornar a **gestão democrática**<sup>2</sup> um direito, somente quando uma lei percorre os caminhos orgânicos para instituição, execução e consolidação dessa gestão é que ela vai ser apropriada pelos indivíduos. Assim, nas

**2. Na seção 7.4, vamos nos aprofundar em aspectos da gestão democrática em relação ao PNE 2015-2024.**

décadas seguintes à LDB nº 9.394/1996 – que direcionava as diretrizes de trabalho da gestão democrática, os sistemas educacionais e as redes –, foi promovido um amplo processo de capacitação para que toda a comunidade educacional pudesse se apropriar da articulação democrática que embasaria novas formas de organização e gestão escolar.

Como vimos, a gestão democrática teve uma longa trajetória e está assegurada em várias leis desde a sua concepção. Todavia, diante da transitoriedade dos gestores que representam o município em determinado interstício de tempo e pela natureza da gestão democrática, que requer um processo contínuo de construção, a continuidade de sua efetivação está diretamente relacionada com o arranjo social existente. E é pelas mãos do DME, um mediador que reúne os predicativos de liderança e capacidade técnica, que a gestão democrática, concebida pelas lutas e conquistas de legitimação de política pública educacional, poderá assumir sua verdadeira função social, deixando de ser apenas algo abstrato e tornando-se um propósito de sociedade que prioriza a qualidade da educação. Portanto, é imperioso que a gestão democrática não permaneça apenas na retórica dos DMEs, mas faça parte da dinâmica de todos os processos e ações da Secretaria Municipal de Educação (SME), visto que sua atividade fim são a escola e a vida de todos aqueles que dela participam.

## **7.2 Interfaces da gestão democrática**

A gestão democrática, além de evidenciar o objetivo do acesso à educação e a permanência nela, promoveu a mudança de vários paradigmas no espaço educacional: se o município é o território da cidadania, as escolas são o *locus*. Nessa perspectiva, cabe ressaltar o fato de a Constituição brasileira ter definido a escola como espaço de democracia, dada a dimensão informativa e formativa que esse ambiente enseja e sua aproximação com as comunidades locais.

Além disso, desde a infância, o indivíduo relaciona-se com a escola como seu primeiro espaço institucionalizado; é nela que vai se apropriar dos códigos de leitura e escrita, bem como da cultura acumulada pela humanidade. É na escola também que vai despertar as suas habilidades sociais, iniciar diálogos sobre a construção de um mundo mais sustentável e desenvolver sua

percepção crítica e sua capacidade de acolher a pluralidade de ideias e a diversidade de pessoas.

A riqueza de vivências que o espaço educacional engendra é retratada na fala de Vitor Paro, professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (2012): “Escola não é uma empresa que cumpre metas para alcançar objetivos. Nosso sucesso é saber conviver com a subjetividade do outro, o que só é possível em um ambiente democrático”.

Reforçamos a essência democrática do espaço escolar trazendo a manifestação de Moacir Gadotti na Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2014: “a participação popular e a gestão democrática fazem parte da tradição das chamadas ‘pedagogias participativas’, sustentando que elas incidem positivamente na aprendizagem”. Nesses termos, podemos afirmar que a democracia não se explica, vivencia-se.

Ademais, o espaço escolar é estratégico, porque, em razão do fluxo permanente de pessoas, é um ponto de convergência das ações e eventos da comunidade; além disso, pode ser utilizado para campanhas de vacinação, como zonas eleitorais, em reuniões descentralizadas do executivo e do legislativo, para entrega do vale-leite ou como abrigo em caso de desastres naturais, entre outros.

Para Luciana Marques (2006, p. 510), a gestão democrática no espaço educacional pode abrir caminhos para “uma escola pública de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população brasileira, além de representar uma possibilidade de vivência e aprendizado da democracia, podendo, portanto, tomar um sentido diferenciado”. Em outras palavras, além de ser um espaço de produção do saber formal, a escola reflete luz para a formação cidadã de todos os envolvidos: diretores, professores, funcionários, alunos e pais.

Como constatamos, o espaço escolar é bastante propício para o exercício da gestão democrática. Agora, faz-se necessário especificar os quatro princípios que alicerçam essa política pública educacional: autonomia, participação, transparência e pluralidade.

- **Autonomia** para elaborar, implementar e gerir políticas públicas educacionais.
- **Participação** de segmentos da educação, de setores da sociedade e dos cidadãos nas decisões políticas e na divisão de responsabilidades.

- **Transparência** nos procedimentos administrativos, financeiros e pedagógicos, com ampla divulgação de informações.
- **Pluralidade** expressa no respeito e na valorização das diferenças culturais, socioeconômicas e etnográficas.

Somente quando se transformam em práticas sociais é que esses princípios se materializam. Eles estão relacionados com o paradigma da decisão compartilhada, ou seja, todos os atores devem cooperar para a resolução de problemas e têm a responsabilidade de fiscalizar os investimentos e a aplicação dos recursos públicos. Trata-se de um mecanismo de controle e de diálogo.

Desse modo, conforme contemplado na LDB nº 9.394/1996, em seus artigos 14 e 15, um conjunto de mecanismos foi estabelecido para promover a concretude da gestão democrática e suas interfaces.

- Provimento do cargo de diretor.
- Construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola.
- Fortalecimento da participação estudantil.
- Garantia de financiamento público da escola nos diferentes níveis e modalidades de ensino.
- Luta pela progressiva autonomia da escola.
- Discussão e implementação de novas formas de organização e gestão escolar.

Evidenciamos o conceito das interfaces da gestão democrática para mobilizar a cooperação necessária para o desenvolvimento de cada um dos mecanismos, que, não obstante suas características distintas, se inter-relacionam na decisão compartilhada para a consolidação da democracia no espaço escolar.

A Figura 1 demonstra o processo de decisão compartilhada e suas interfaces, sob a perspectiva de inter-relação, cooperação, diálogo, impactos, movimentos multidimensionais – a escola como espaço de diálogo e acolhimento de diferenças.

**Figura 1. Decisão compartilhada**



Fonte: BRASIL. Ministério da Educação. Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Caderno 5. 2004, p. 29 [adaptado].

Observamos, na imagem, que o espaço educacional requereu novas formas de relações sociais, com outras possibilidades de diálogos, baseados em uma gestão horizontalizada. Considerando o tempo que precedeu a gestão democrática no Brasil, sustentado pela organização escolar verticalizada, devemos transpassar a visão ingênua, pois esse processo, que não foi célere nem fácil, demandou formação continuada, apropriação de novos saberes, mas, sobretudo, pensamento aberto para acolher um novo paradigma que transformaria as relações sociais.

Bordignon e Gracindo (2002, p. 151-152) expressam como as relações de poder podem se configurar em diferentes esferas de responsabilidades:

O poder não se situa em níveis hierárquicos, mas nas diferentes esferas de responsabilidade, garantindo relações interpessoais entre sujeitos iguais e ao mesmo tempo diferentes. Essa diferença dos sujeitos, no



entanto, não significa que um seja mais que o outro, ou pior ou melhor, mais ou menos importante, nem concebe espaços para a dominação e a subserviência, pois estas são atitudes que negam radicalmente a cidadania. As relações de poder não se realizam na particularidade, mas na intersubjetividade da comunicação entre os atores sociais. Nesse sentido, o poder decisório necessita ser desenvolvido com base em colegiados consultivos e deliberativos.

É pertinente registrar as contribuições de Bordignon e Gracindo (2013) também para explicitar as diferenças entre as relações sociais verticalizadas e as horizontalizadas na gestão escolar, como podemos observar no Quadro 1.

Quadro 1 – Verticalidade e horizontalidade nas relações da gestão escolar	
Verticalidade das relações	Horizontalidade das relações
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assenta-se no princípio da autoridade do chefe.</li> <li>• Estabelece o clima propício para relações autoritárias, de dominação e subserviência.</li> <li>• Tende a formar indivíduos que se tornam objetos passivos na relação social.</li> <li>• Permite ao secretário de educação e ao diretor da escola administrarem segundo sua idiossincrasia, ou seja, sua maneira de ver e conceber a educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O poder não se situa em níveis hierárquicos, mas nas diferentes esferas de responsabilidade.</li> <li>• As relações interpessoais se dão entre sujeitos iguais e ao mesmo tempo diferentes.</li> <li>• Essa diferença dos sujeitos, no entanto, não significa que um seja mais que o outro, pior ou melhor, mais ou menos importante.</li> <li>• Não concebe espaços para a dominação e a subserviência, pois essas são atitudes que negam radicalmente a cidadania.</li> <li>• As relações de poder não se realizam na particularidade, mas na intersubjetividade da comunicação entre os atores sociais.</li> <li>• O poder decisório necessita ser desenvolvido com base em colegiados consultivos e deliberativos.</li> </ul>

Ainda para Bordignon e Gracindo (2013), é importante ressaltar que “essa nova concepção organizacional não diminui a importância e autoridade do(a) Secretário(a) Municipal ou do(a) Diretor(a) da Escola na administração pública”. Para os autores, é a competência técnica que tem maior relevância social.

A essa altura, você, DME, já entendeu seu valioso papel de liderança na mobilização de ações para tornar a gestão democrática orgânica. Além disso, é necessário que você compreenda que a abrangência de sua atuação mediará sempre dois eixos: o eixo de ações externas e o eixo de ações internas, os quais produzem interfaces mais amplas da gestão democrática, que se sustentam e se complementam, concorrendo para a manutenção da rede ou do sistema escolar.

**Eixo de ações externas:** Conselho Municipal de Educação, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), **Fórum Municipal de Educação**<sup>3</sup>, todos eles contemplados em leis. Apesar de serem vistos apenas como ferramentas de fiscalização e controle, é por intermédio da qualificação técnica dos participantes que os compõem que os investimentos públicos se tornam assertivos, legítimos e transparentes, visando a promoção da qualidade da educação.

Tenha sempre em mente que, embora existam conflitos ideológicos, a valorização do capital social é a riqueza das ações externas. Assim, cabe a você conhecer a legislação que ampara cada um dos mecanismos e escolher técnicos qualificados para participar de forma assertiva de cada um dos segmentos.

Ainda nesse contexto, cabe ressaltar que a análise de documentos realizada pelos conselhos que integram o eixo de ações externas promove a transparência dos processos e evita ações insidiosas, visto que, conforme o tamanho da rede ou do sistema, as questões burocráticas podem ser avassaladoras. E, apesar de não ser o objetivo, esse modo de participação social e controle acaba se tornando também uma forma de proteger o gestor educacional.

**Eixo de ações internas:** Conselho Escolar, PPP<sup>4</sup>, provimento dos diretores, grêmio estudantil, progressiva autonomia da escola, garantia de financiamento da escola.

Os primeiros anos de gestão democrática no país foram mais um processo de tentativa e erro e não existia um modelo único de participação. No entanto, foi um momento para conhecer a escola sob uma nova perspectiva, para construir

**3. Acesse a plataforma Conviva Educação (disponível em: <https://convivaeducacao.org.br>) para aprofundar seus conhecimentos sobre os conselhos setoriais no âmbito da educação e sobre o Fórum Municipal de Educação.**

**4. Acesse a plataforma Conviva Educação (disponível em: <https://convivaeducacao.org.br>) para saber mais sobre PPP e Conselhos Escolares.**

novos saberes e partilhar experiências. A autonomia e a descentralização eram dois conceitos novos que careciam de práticas sociais que os fortalecessem.

Em relação à conquista de autonomia da escola e a seu papel perante a descentralização de poder, Aires (2014, p. 18) afirma que:

A escola autônoma assume a descentralização enquanto partilhamento de poder, implicando em divisão de responsabilidades internas e externas inerentes ao seu funcionamento. Cria órgãos colegiados, busca maior participação da comunidade nas decisões, tendo em vista um projeto próprio voltado para a sua realidade e sua identidade, direcionado às suas finalidades. Nesta perspectiva, a escola constitui-se como o centro das decisões, traça seus rumos, cria seus caminhos, considerando as diretrizes gerais da educação emanadas das políticas governamentais educacionais. Desse modo, volta-se para o atendimento da realidade local, buscando preservar sua singularidade, na diversidade do contexto macro social e político.

Esse fragmento nos leva a refletir sobre a importância da escola e das pessoas que fazem parte dessa comunidade para as vivências que se formarão nas relações de partilha e decisão. Além disso, define a escola como protagonista de seu papel e não somente como reprodutora das decisões hierarquizadas.

Das novas práticas sociais que mobilizam o pertencimento, duas delas tiveram uma apropriação mais orgânica em curto prazo pelos atores sociais, pois demandavam um fluxo de interesses e objetivos imediatos, impactando o “chão” da escola: o PPP e o conselho escolar, ambos contemplados no art. 14 da LDB nº 9.394/1996, conforme vimos na primeira parte deste texto. Pode-se afirmar ainda que o conselho escolar e o PPP formam a identidade material da gestão democrática no ambiente educacional, pois é contribuindo com eles que os atores da comunidade escolar se enxergam como partícipes do processo.

O PPP é um instrumento estratégico e precioso para a comunidade escolar. Ele implica uma dinâmica de participação permanente e reflexiva sobre as especificidades e demandas do contexto educacional, abrangendo três dimensões, conforme

está codificado em seu nome: *projeto*, porque prioriza ações de acordo com o tempo e a sociedade em que se insere, requerendo por isso constante revisão e reelaboração; *político*, porque solicita a participação crítica em uma perspectiva de formação e construção coletiva; *pedagógico*, porque elabora a intencionalidade que subsidia o processo de ensino-aprendizagem.

O conselho escolar, por sua vez, é um órgão colegiado, formado por representantes da comunidade escolar (professores, estudantes e outros servidores da educação) e da comunidade local (pais, mães e responsáveis), que discute, acompanha e delibera sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras das escolas. Entre suas atribuições está a análise do PPP.

Cabe a cada escola definir a composição de seu conselho escolar, mas devem ser respeitadas as normas definidas pelo sistema de ensino em que a rede municipal está inserida.

Quanto à participação estudantil, vale lembrar que, no passado, estava praticamente restrita à formação de grêmios. Atualmente, está contemplada na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que recorre ao protagonismo do estudante para despertar a consciência cidadã. As dez competências gerais da educação básica preconizadas pela BNCC servem de suporte para o desenvolvimento das inter-relações e habilidades que permitirão aos estudantes terem voz, posicionamentos e ao mesmo tempo a alteridade para dialogar e escutar o outro.

Ademais, a **BNCC**<sup>5</sup> soma-se aos propósitos que direcionam a educação brasileira para a formação humana integral e para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva. Dessa forma, de acordo com o contexto pedagógico, os educandos de todas as faixas etárias e modalidades têm a oportunidade de exercer o protagonismo, vivenciando experiências que serão preponderantes na formação de sua cidadania.

Na Figura 2, é possível visualizar o fluxo de **ações**<sup>6</sup> que a **SME**<sup>7</sup> e, por conseguinte, o DME devem atender para viabilizar a gestão democrática. Trata-se de um fluxo permanente que ordena democraticamente a educação em âmbito municipal com o objetivo de fortalecer a escola.

**5. Em outros capítulos deste material você tem acesso a uma abordagem mais criteriosa sobre a BNCC.**

**6. Na seção 7.4, trataremos das questões subjetivas inerentes a essas ações.**

**7. Acesse a plataforma Conviva Educação (disponível em: <https://convivaeducacao.org.br>) para saber mais sobre relacionamento entre a SME e as escolas.**

**Figura 2 – Fluxo de ações da SME**

8. Em outros capítulos deste material, você encontra informações mais detalhadas sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), entre outros programas federais.



Um DME consciente da importância da gestão democrática também deve priorizar a aproximação com a comunidade escolar, além de estabelecer agendas descentralizadas para si mesmo e para a sua equipe que oportunizem momentos de escuta e diálogo. Essas são formas de respeitar as especificidades de cada unidade escolar, as quais estão condicionadas a fatores como: condições estruturais do bairro, demografia, perfil socioeconômico e interações sociais.

Considerando o diálogo a ser construído no ambiente educacional, é imprescindível que o DME e o diretor da escola priorizem o engajamento da comunidade escolar. Para isso, é importante atentarem-se às condições necessárias para reuni-la, como o horário dos encontros, estrutura, organização, entre outros aspectos. Nesse sentido, Gadotti (2014) explicita: “A participação popular não pode ser alguma coisa episódica, paralela, mas estrutural; ela deve constituir-se numa metodologia permanente da política educacional, num modo de governar”.

Lembre-se ainda de, frequentemente, revisitar a legislação que ampara as ações da rede ou do sistema de ensino, pois sempre haverá possibilidades de mudança e inovações para ampliar e fortalecer os princípios da gestão democrática.

### 7.3 Provimento ao cargo de gestor escolar

A discussão acerca desse tema provoca várias questões e desdobramentos, pois não existe modelo predefinido sobre ele. Assim, é necessário realizar um diagnóstico da realidade territorial de cada município para ajustar a articulação entre a legitimidade do processo e a opção mais adequada.

Em sua Meta 19, o PNE 2014-2024 define o seguinte para a gestão democrática, no que se refere ao provimento de cargos: “Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da união para tanto”.

Posto isso, é importante lembrar os mecanismos que embasam a Meta 19, porque há um equívoco ou falha no entendimento global dela quando se dá enfoque apenas na escolha do diretor da unidade escolar. Essa meta preconiza a garantia de uma gestão democrática que contemple a participação dos profissionais da educação e de toda a comunidade escolar na elaboração do PPP, na gestão da instituição de ensino por meio da atuação de associações (grêmios, conselhos e fóruns), na nomeação do diretor escolar associada a critérios técnicos de mérito e de desempenho, bem como na adoção de consultas públicas à comunidade escolar para a tomada de decisões, ou seja, a Meta 19 sugere a participação cidadã no espaço escolar em seu contexto global. Para isso, as estratégias são:

- legislação para a gestão democrática nas escolas;
- formação dos conselheiros;
- criação dos fóruns permanentes de educação;
- fortalecimento dos grêmios e associações de pais e mestres (APMs);
- fortalecimento dos conselhos;
- participação no PPP;
- autonomia das escolas;
- prova nacional seletiva de diretores.

Apresentaremos a seguir as possibilidades mais comumente utilizadas para o provimento ao cargo de gestor escolar, tendo como base os Cadernos da SEB/Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004).

9. A lei para eleição de diretor de escola pode ser proposta pelo poder executivo ou pelo poder legislativo, dependendo da realidade de cada território. Entretanto, como o objetivo são a construção ou a consolidação da gestão democrática, sugere-se que os representantes do legislativo (um ou dois vereadores) façam parte da comissão, pois, assim, terão possibilidade de ouvir e compreender as demandas da comunidade escolar.

10. Se a isenção e a autonomia dos outros mecanismos e colegiados que compõem a gestão democrática forem consideradas, essa opção pode se tornar um pouco menos nociva.

### Eleição direta

No caso da **eleição direta**<sup>9</sup>, se esta for a forma escolhida, é fundamental que o DME, em articulação com o executivo, organize um canal de informações para contemporizar com a comunidade todas as etapas do processo, afinal, nesse caso, faz-se necessária a criação de uma lei municipal. É preciso também que seja organizada uma comissão mista, na qual serão discutidos os critérios de escolha e da qual é indispensável que façam parte membros do Conselho Municipal de Educação e da Câmara Municipal de Vereadores. É importante, ainda, realizar uma consulta pública acerca dos critérios de escolha, visto que essa medida é uma forma de iniciar um diálogo com a comunidade escolar, bem como mostrar que você, DME, leva em consideração a opinião dos servidores municipais, pais e responsáveis pelos estudantes.

Como exemplos de municípios que têm eleição direta com a lei estruturada e aprovada, podemos citar: Maringá (PR), Curitiba (PR), Ponta Grossa (PR), Porto Alegre (RS), Campina Grande (PB), Maceió (AL), Recife (PE) e Campo Grande (MS).

### Livre indicação

Embora a **livre indicação**<sup>10</sup> esteja distante dos princípios da gestão democrática, é uma das formas mais recorrentes nos municípios brasileiros. Nesse caso, o prefeito indica o diretor escolar como um cargo de confiança da administração pública.

Geralmente, essa prática caracteriza-se pelo clientelismo e pela reprodução impositiva e autoritária das ações da SME. No mais, essa opção é utilizada na tentativa de uniformizar as tratativas pedagógicas e assegurar um planejamento verticalizado.

### Concurso público

O concurso público não é uma forma usual na maioria dos municípios brasileiros. Isso se justifica porque as habilidades administrativas de um gestor se comprovam, de fato, durante sua trajetória profissional, de modo que uma prova não é suficiente para diagnosticar tais aptidões.

Assim, a maior ressalva à modalidade é por ela priorizar a qualificação técnico-teórica, e não a prática. Ademais, teme-se pelo autoritarismo da investidura do cargo e pela impossibilidade de alternância em caso de má gestão ou incapacidade técnica demonstrada no decorrer da vida funcional.

## Plano de carreira

O plano de carreira está baseado no mérito e articulado a processos de progressão e elevação. Se todos os profissionais que integram a rede tiverem, em algum momento de sua trajetória profissional, a possibilidade de participar de maneira equânime, essa forma poderá ser mais democrática. Ressalve-se a autonomia dos colegiados que compõem a gestão democrática.

Um município que adota essa prática com bons resultados é Marechal Deodoro (AL), que realiza concurso interno para a escolha de diretor escolar e diretor adjunto, ou seja, prioriza os profissionais da própria rede, assegurando não somente a competência técnica, mas a trajetória profissional e o conhecimento das demandas locais. Essa organização mescla o concurso e o plano de carreira.

## Forma mista

Conforme destaca Lima (2020), nessa modalidade, as capacidades técnicas e políticas são articuladas geralmente em duas etapas. Na primeira, são empregados, geralmente, instrumentos como: prova, prova de títulos, apresentação de planos de trabalho, entrevistas e currículos. Na segunda, da qual participam somente os candidatos aprovados na primeira etapa do processo, ocorre a eleição com a participação da comunidade escolar.

Importa destacar que, a exemplo das outras modalidades, a forma mista também necessita de normatização em âmbito municipal depois de um amplo debate com a comunidade escolar.

## Considerações gerais sobre provimento ao cargo de gestor escolar

Faz-se necessário ressaltar que, quando se tratar do **primeiro ano de gestão**<sup>11</sup>, talvez não seja conveniente ao DME começar diretamente com uma forma de provimento do cargo de gestor escolar que necessite passar por fases de maturação dialógica.

Para não colocar em risco o processo pedagógico, especialmente a aprendizagem e os indicadores educacionais, a sugestão é que o DME indique diretores interinos somente para o primeiro ano, com base em critérios técnicos e de habilidade social. É importante que a comunidade escolar tenha

**11. É primordial que o DME utilize o primeiro ano da gestão para promover cursos de formação continuada àqueles que estão exercendo a interinidade na direção das escolas e àqueles que objetivam participar do processo de eleição direta. Ao fim do primeiro ano, você terá construído uma base de ações internas e externas, um passo fundamental para o exercício da gestão democrática.**



a oportunidade de opinar mesmo nesses casos em que a indicação for temporária. Para isso, uma possibilidade é solicitar a cada unidade escolar a sugestão de três nomes que atendam a critérios baseados em: cooperação, proatividade, conhecimento das práticas pedagógicas e administrativas, assiduidade e pontualidade. Os três nomes mais citados terão seus currículos analisados e participarão de uma entrevista. Aqueles que tiverem melhor formação, articulada com aspectos do perfil elencado, poderão ser escolhidos para a interinidade.

Conforme o tamanho da rede municipal, é aconselhável que os servidores da SME façam a mediação da consulta pública inicial. É importante destacar um representante da secretaria para trabalhar em conjunto com o conselho escolar de cada unidade a fim de explicar o contexto da interinidade e a confiança a ser depositada na eleição direta. Deve ficar explícito que esse primeiro momento será um passo fundamental para o processo de construção coletiva da lei e para a preservação do processo pedagógico. Além disso, é essencial organizar um formulário para cada uma das unidades em que conste a matrícula do servidor que queira realizar sua indicação. Sugere-se ainda que o próprio DME visite algumas unidades para demonstrar a importância da consulta pública.

DME, antes de qualquer ação em relação ao provimento ao cargo de gestor escolar, priorize o Plano de Ação da Gestão Democrática, cujos passos estão organizados na plataforma Conviva Educação (disponível em: <https://convivaeducacao.org.br>), sendo eles: diagnóstico, subsídios para reflexão, plano de ação, execução e acompanhamento (rotina: quadrienal, anual, mensal, diária). A ferramenta lá disponibilizada possibilitará que você se organize e registre suas ações, que se tornarão um legado de sua gestão. Lembre-se de que o cargo de DME é transitório, mas as sementes plantadas para o fortalecimento da democracia nas escolas públicas constituirão uma herança que atravessará gerações.

## 7.4 Questões subjetivas da gestão democrática

Tendo discutido, nas seções anteriores, a gestão democrática pelo viés técnico, iremos aqui apresentá-la sob uma perspectiva subjetiva para que você, DME, tenha oportunidade de refletir sobre seus atos nos processos dessa gestão.

Segundo dados levantados pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a cada quatro anos, quando há o início de uma nova gestão político-administrativa, ocorre uma renovação de 70% a 80% dos DMEs. Nesse contexto, é importante destacar também o que revelou a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2017, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em relação à formação dos DMEs: 95% tinham nível superior, mas apenas 55% haviam feito um curso de capacitação em gestão educacional nos últimos cinco anos. Diante dessas evidências, é importante tratarmos o processo de implementação da gestão democrática de forma técnica, mas também apresentar as questões subjetivas, como forma de agregar mais segurança ao processo.

Quando um DME inicia um ciclo de gestão, na maioria das vezes, a quantidade de acontecimentos e trabalho é muito grande, de modo que ele dispõe de pouco tempo para refletir de forma mais abrangente sobre os processos. Isso pode acontecer com você também. Por isso, sugerimos que você: faça uma reflexão inicial sobre quais pontos de sua formação e de sua personalidade precisam ser aperfeiçoados para esse tipo de liderança; não postergue os “nós” dos problemas por receio de discussão; aprenda a modular o tom de voz e a elaborar as frases a fim de transformar discussões em diálogos; faça sempre o uso da alteridade e da empatia. Esses e outros exemplos de subjetividade moldarão a tônica de seu trabalho, fortalecendo-o e consolidando-o como praticante de uma gestão democrática.

Essas ponderações são necessárias porque o conceito de gestão democrática é bem maior do que está contemplado nas prerrogativas e letras da lei; é uma forma de ler o mundo e de se relacionar com ele. Falar das subjetividades envolvidas na gestão democrática é falar de contexto, é desenvolver a visão holística sobre a natureza dos processos. Assim sendo, somente gestores que têm o *feeling* apurado e a consciência dos dobramentos de suas ações poderão racionalizar os sistemas de informações e subjetividades para tomar as decisões mais assertivas. Apenas os dirigentes municipais de educação com sensibilidade e consciência de seus receios, medos e fragilidades desenvolverão a coragem para o enfrentamento correto dos problemas.

O exercício de um cargo como esse é uma experiência edificante, uma vez que possibilita ao gestor participar das decisões



sobre as demandas educacionais do município. Entretanto, é muito importante não confundir gestão com arbítrio. Apesar de sua autonomia, você continua sendo a representatividade do executivo, estando ali, portanto, para cumprir um plano de gestão macro, sob a liderança do prefeito. E ainda que sua pasta seja de grande expressão social/pedagógica/financeira, ela não representa todo o coletivo. Dessa forma, é fundamental abrir e ampliar o diálogo com o objetivo de atender toda a comunidade educacional, a fim de estabelecer uma democracia em que todos tenham voz.

Embora existam os passos técnicos que subsidiarão a implementação ou a continuidade da gestão democrática, cabe a você observar seu entorno, sendo necessário pesquisar, investigar e elaborar maneiras diversificadas e criativas para ajustar as demandas de sua comunidade. Assim, quanto mais você exercer a gestão democrática, mais se sentirá amparado na tomada de decisões, já que racionalizar uma solução em âmbito coletivo é estreitar laços de cooperação e pertencimento.

Certamente é um grande desafio construir uma administração baseada nos princípios da gestão democrática – participação, autonomia, transparência e pluralidade – porque, apesar de todos os avanços, ainda existe um longo caminho a ser trilhado, especialmente considerando-se a sociedade em que vivemos. Alguns grupos utilizam, por exemplo, as mídias sociais de forma equivocada, lançando manifestações de ódio e *fake news*, causando grandes danos também em âmbito local. É justamente pela nocividade das informações cruzadas que a gestão democrática se torna mais imprescindível, pois é uma forma de humanizar os processos e viabilizar soluções adequadas às comunidades, com transparência e legitimidade. É um legado intergeracional, cuja estratégia, baseada no diálogo, sustentará o tecido social.

O Brasil tem 5.568 municípios, e cada um deles apresenta sua própria realidade populacional, socioeconômica, política, bem como de investimentos e de demandas. Há também sistemas ou redes de variados tamanhos. Mas, independentemente da escala, cada sistema ou rede educacional reflete o jogo de relações e de poder contido naquela sociedade. E você, DME, será um dos interlocutores dessas questões. A escolha de seu nome foi técnica, mas é a forma como se desenvolvem as relações sociais sob o comando de sua pasta que qualificarão o nível de sua gestão.

Na plataforma Conviva Educação, na área denominada “Gestão Democrática”, é possível encontrar informações sobre os princípios da gestão democrática e sobre a rotina e contexto do gestor, diagnósticos, subsídios para reflexão, plano de ação, de execução e de acompanhamento. Visite <https://convivaeducacao.org.br/> e acesse as informações e as ferramentas disponibilizados, os quais visam auxiliar as equipes das secretarias a fazerem uma excelente gestão da educação pública municipal.

Outro ponto decisivo para realizar o processo de reflexão inicial para a gestão democrática é a finitude ou a transitoriedade que o cargo tem. Por isso, durante toda a gestão, você precisa apresentar projetos e prestação de contas, principalmente de um ano para o outro, fazendo a articulação com o plano de gestão do prefeito, com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e com o Plano Plurianual (PPA). E, ao findar de quatro anos, você deverá prestar conta dos resultados globais, que serão mais exitosos à medida que as ações forem estabelecidas e consolidadas no coletivo.

Agora, convidamos você, DME, a refletir sobre cada um dos pontos dispostos no Quadro 2, a seguir. Lembre-se de que refletir sobre as questões subjetivas é se apropriar do processo, prevendo possibilidades, dificuldades e estratégias de superação.

<b>Quadro 2 – Quadro de reflexão: aspectos subjetivos da gestão democrática</b>	
<b>Aspectos subjetivos da gestão democrática</b>	
O que a minha liderança representa para a comunidade?	Mudança, inovação, humanização.
Qual é o meu propósito? (mantenha o foco)	Melhorar a vida das pessoas; viabilizar um futuro melhor para as crianças; contribuir com a educação pública municipal.
Quais relações desejo estabelecer com a comunidade (especialmente com a família, pais ou responsáveis)?	Transparência, publicação de resultados em curto, médio e longo prazo; inclusão da comunidade no processo, por exemplo, ao realizar a reforma de uma escola.
Como construir e fortalecer uma relação dialógica com os profissionais de educação do sistema ou da rede (diretores, pedagogos, professores, agentes)?	Formulação de canais de comunicação; consultas públicas; gestão descentralizada; visitas às unidades educacionais para conhecer as verdadeiras demandas.

**Quadro 2 – Quadro de reflexão: aspectos subjetivos da gestão democrática (continuação)****Aspectos subjetivos da gestão democrática**

Que tipo de sinergia desejo construir com os conselhos municipais de educação, com a sociedade civil organizada e com os sindicatos?	Compreender que as pessoas que fazem parte desses segmentos e instituições não têm nada pessoal contra a minha pessoa – assim como eu, essas pessoas também estão buscando melhorar as políticas públicas municipais e a qualidade da educação–; zelar pela formação continuada dos conselheiros; estabelecer equipe de mediação junto ao sindicato, de preferência com membros do executivo que forneçam suporte técnico para o diálogo.
Como proporcionar um clima saudável e positivo para que minha equipe de trabalho seja resiliente nos imprevistos e adversidades?	Entender que a equipe técnica que me auxilia é minha força; considerar que o diálogo constante, multidisciplinar, pode elevar bastante a resolução dos problemas e imprevistos; proporcionar formação continuada para os membros da equipe técnica e profissionais da rede.
Como estabelecer o diálogo com o legislativo?	Entender que os vereadores são parceiros necessários para a efetivação da gestão democrática no município, independentemente de denominação partidária; considerar que, se a participação presencial no legislativo não for frequente e possível, outros eventos e ocasiões podem ser oportunidades para explicar sobre a importância ou as questões técnicas de uma lei; dialogar sobre as propostas de leis educacionais independentemente da sua origem – se do executivo ou do legislativo.
Como devo organizar uma exposição “controlada” em relação às mídias sociais e aos meios de comunicação?	Trabalhar para que a educação seja um assunto constante nos meios de comunicação e nas mídias sociais; articular, mediar interações junto à equipe de comunicação da prefeitura; identificar pessoas com capacidade técnica e de confiança para fazer a gestão das redes sociais – se possível, contrate uma consultoria; separar assuntos institucionais dos pessoais; evitar discussões conflituosas tendo em vista ser uma figura pública.
Devo organizar uma base de registros e dados?	Dada a quantidade de trabalho, demanda, acontecimentos, é fundamental que você sempre solicite relatórios sobre os processos pedagógicos, administrativos e financeiros. Trata-se de excelentes ferramentas para alimentar o diálogo com as interfaces.

## 7.5 Considerações finais

Após esse processo de reflexão acerca das questões relacionadas à gestão democrática, você, DME, estará mais bem preparado para lidar com os desafios que se apresentarão durante sua gestão.

Para finalizar, gostaríamos de lembrar-lhe de que um gestor educacional herda um legado histórico de políticas públicas educacionais. Portanto, o que você construir na direção e consolidação da gestão democrática será também uma herança para a comunidade escolar. Futuramente, diante da história que você construir em seu município, o DME que o sucederá no cargo também sentirá essa responsabilidade. Essa é a beleza e a consistência da educação baseada em princípios democráticos, cuja semente plantada se converterá na possibilidade de transformação social para as futuras gerações.

## 8. A importância do regime de colaboração e seus usos para os

O ano de 2021 será muito desafiador para os novos prefeitos e, particularmente, para os dirigentes municipais de educação (DMEs). Após um ano escolar completamente afetado pela pandemia, será preciso fortalecer as escolas, motivando e engajando professores, diretores, alunos e famílias a fim de recuperar o tempo perdido. Não será fácil porque a situação financeira não permitirá a cada município investir o necessário para enfrentar essa imensa tarefa. Mas existe uma solução que pode ajudar muito os governos locais a lidar com tal desafio: a colaboração.

Colaboração é uma peça-chave para o sucesso de políticas públicas, em especial porque a complexidade das ações governamentais exige a integração entre os principais atores estatais e sociais. Desse modo, é fundamental aumentar a cooperação entre governos e sociedade, entre os diversos setores governamentais, bem como entre gestores e profissionais que administram os serviços públicos. Há, ainda, uma questão estratégica para o tema da cooperação: a parceria entre os níveis de governo, tanto do ponto de vista vertical (União, estados e municípios) como no plano horizontal (entre governos locais). No caso da educação, todas essas formas colaborativas são centrais.

Sinteticamente, a colaboração se faz na política educacional brasileira de cinco maneiras. Primeiro, pela relação dentro das escolas, sendo um instrumento essencial para fortalecer o vínculo entre os profissionais da educação e entre eles e a comunidade. Segundo, por meio da relação estabelecida entre a gestão das redes de ensino e as escolas, integrando os processos de formulação e implementação de políticas públicas. Terceiro, no relacionamento entre os setores, solidificando a intersectorialidade da educação com outras áreas, como saúde,

## novos dirigentes municipais de educação

segurança e assistência social. Quarto, pelo vínculo entre os governos municipais e os dois outros entes federativos, União e governos estaduais, porque o apoio financeiro, administrativo e pedagógico deles potencializa as políticas educacionais locais. E quinto, por fim, por meio da cooperação intermunicipal, essencial para fazer diagnósticos regionais, para cotizar gastos muito amplos para cada municipalidade e para aumentar o intercâmbio de ideias e de experiências bem-sucedidas.

Na plataforma Conviva Educação, na área denominada “Regime de Colaboração”, é possível encontrar diversas informações sobre colaboração, como princípio e registro, suporte e legislação do regime de colaboração, entre entes de esferas distintas, consórcios e câmaras técnicas da educação e rotina. Visite <https://convivaeducacao.org.br/> e acesse as informações e as ferramentas disponibilizadas, as quais visam auxiliar as equipes das secretarias a fazerem uma excelente gestão da educação pública municipal.

Para tratarmos desses assuntos, dividimos este artigo da seguinte forma: na primeira parte, realizamos uma breve exposição da relação entre federalismo e política educacional na história brasileira; na segunda, discutimos o conceito de regime de colaboração e como ele pode ser utilizado para favorecer a política educacional dos governos municipais; na terceira, são analisadas as formas de cooperação intermunicipal, como os consórcios e os arranjos de desenvolvimento da educação



(ADEs), evidenciando a utilidade desses instrumentos para os municípios. Ao final, voltamos ao conceito de colaboração, para mostrar como, com ele, se pode ordenar toda a política local no campo da educação.

Como é possível observar, o presente capítulo concentrará sua discussão na colaboração territorial, mostrando como os municípios podem obter benefícios com instrumentos cooperativos. Ressaltamos que a temática colaborativa é extremamente relevante para os governos municipais, visto que estes são essenciais para a provisão educacional do país – ofertando milhares de vagas desde a creche até o ensino fundamental e, por vezes, até no ensino médio –, precisando, para realizar essa enorme atribuição, do apoio dos demais níveis de governo, bem como da criação de mecanismos de cooperação intermunicipal.

## **8.1 Federalismo e políticas educacionais no Brasil: trajetória histórica e mudanças recentes**

A forma de organização político-administrativa do país tem impactos sobre a educação, uma vez que o papel dos níveis de governo, em sua atuação conjunta ou particular, é essencial na definição e na implementação da política educacional. A primeira legislação do Brasil independente, a Lei de Instrução Pública de 1827, estabeleceu um modelo que gerou pouco ou quase nenhum apoio do governo nacional à educação básica e fragilidade financeira e administrativa dos governos subnacionais para assumirem plenamente a política educacional. Assim, o modelo territorial brasileiro foi, nas origens, um forte obstáculo à expansão do ensino para todo o território nacional e para a maioria das crianças e jovens (ABRUCIO, 2010). Essa situação permaneceu por mais de 60 anos no século XIX, e a esperança de mudá-la veio com a Proclamação da República, quando o Brasil adotou o federalismo.

Do ponto de vista constitucional, o Brasil é uma federação desde 1891. O federalismo significa que o poder político e as competências em políticas públicas são compartilhados entre os níveis de governo. No modelo brasileiro atual, esses níveis são a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios. O objetivo dessa estrutura político-territorial é combinar a autonomia dos distintos entes federativos com a interdependência entre eles (ELAZAR, 1987).

A trajetória do federalismo educacional brasileiro, na maior parte do século XX, no entanto, foi marcada por três problemas que dificultaram a compatibilização da autonomia com a interdependência. O primeiro deles foi que a provisão educacional nas primeiras etapas do ensino ficou a cargo, desde a Primeira República, dos governos estaduais e, em menor medida, dos municípios. Esse desenho mais descentralizado era, de modo geral, correto, mas foi implementado em uma federação em que havia muita desigualdade entre os estados. Assim, criou-se uma grande disparidade na oferta educacional ao longo do território nacional.

O segundo dos problemas foi que o governo federal não conseguiu produzir uma política nacional consistente para a educação básica, com financiamento e apoio para a expansão do ensino, pelo menos até a década de 1970. Especialmente após a chegada de Getúlio Vargas à Presidência da República, na década de 1930, a União privilegiou o ensino superior federal e, em menor medida, o apoio à educação profissionalizante, sem que tivesse feito um grande projeto de melhoria e financiamento daquilo que chamamos hoje de educação básica.

E, como último problema, não foram construídas condições políticas, administrativas e financeiras para que os municípios ganhassem centralidade na política educacional durante a maior parte do século XX. Em quase todo o país havia o predomínio da provisão estadual do ensino. Tratava-se de um modelo descentralizado, mas com pouca municipalização, algo que gerou pouco controle local sobre a política educacional e muitas desigualdades na cobertura escolar e na qualidade de ensino dentro de cada unidade estadual.

Em suma, entre os anos 1900 e 2000, a educação brasileira não foi uma prioridade para o desenvolvimento nacional: o arranjo federativo teve um governo federal pouco presente, os governos estaduais ofertavam o ensino de uma forma muito desigual entre eles, e a descentralização foi assentada em um modelo em que os governos locais eram peça secundária na provisão educacional.

Esse modelo federativo começou a se modificar, paulatinamente, durante o regime militar, com a criação do Salário-Educação (1964), que aumentou as fontes de financiamento, e com a implementação de programas federais de apoio à expansão das redes municipais, principalmente na região Nordeste. Também houve o crescimento da municipalização em estados mais

ricos, como São Paulo e Rio Grande do Sul, mas sem que a rede estadual deixasse de ser a maior provedora de escolas.

Ademais, houve um processo de massificação da oferta educacional durante o regime militar, mas isso não significou a universalização do ensino, o que fica claro ao se constatar que, em 1980, quase 40% das crianças de 7 a 14 anos estavam ainda fora das escolas (DRAIBE, 1994). Diante disso, a transição democrática gerou pressões sociais muito fortes, ocasionando a aprovação da Emenda Constitucional nº 24, aprovada em 1983 e regulamentada em 1985, que obrigou a União a gastar, no mínimo, 13% de sua receita com educação e estabeleceu que o Distrito Federal, os estados e os municípios deveriam gastar, no mínimo, 25% de sua receita com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Mesmo com esse avanço no campo do financiamento, a política educacional só teve uma mudança mais estrutural com a redemocratização, em especial com a promulgação da Constituição de 1988 e das leis que posteriormente vieram a complementá-la. Nesse sentido, o novo texto constitucional estabeleceu quatro elementos básicos que modificaram o desenho anterior do federalismo educacional.

Primeiramente, e como peça propulsora das demais modificações, a educação básica tornou-se um elemento central do ordenamento constitucional, sendo a universalização do ensino um carro-chefe desse projeto – a educação se tornou obrigatória para as crianças de 7 a 14 anos. Na verdade, embora outras constituições e legislações tivessem tratado antes de “Educação para todos” e de obrigatoriedade etária, passou a haver um modelo institucional montado para efetivar o direito à educação, inscrito na lei maior do país. Esse direito foi ampliado posteriormente com a Emenda Constitucional nº 59, que tornou o ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos.

Nesse contexto, um aspecto central foi a combinação explícita de um formato descentralizador na provisão educacional com a definição de uma função supletiva para a União, de modo que ela tivesse o dever de apoiar os governos subnacionais – sobretudo os municípios – e estabelecer diretrizes nacionais para a educação. Esse é o segundo marco do federalismo educacional da Constituição de 1988.

Essa combinação de descentralização com maior participação da União na educação básica inspirou uma série de mudanças pós-constitucionais. Entre elas destacam-se a aprovação de

mecanismos intergovernamentais de financiamento do ensino, com a aprovação, em 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, depois, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), aprovado em 2007 e renovado em 2020. Além disso, foram criados vários programas federais de apoio aos governos subnacionais, especialmente aos municipais, como o Plano de Ações Articuladas (PAR) e outros que aumentaram a transferência de recursos federais e o apoio técnico aos governos locais.

A proposta de municipalização do ensino foi o terceiro marco institucional legado pela Constituição de 1988. Os municípios tornaram-se o principal provedor educacional de creches, educação infantil, anos iniciais do ensino fundamental e de um pouco mais da metade dos anos finais do fundamental (INEP, 2019). Vale frisar que, no processo de universalização do ensino fundamental, entre os anos 1990 e 2000, as municipalidades tiveram um papel relevante na inclusão de estudantes mais vulneráveis e até então excluídos do sistema educacional, como mostrou o trabalho de Ricardo Ceneviva (2011). Por causa dessas transformações, os governos locais tornaram-se o ente federativo mais importante do ponto de vista da oferta educacional.

O aumento da responsabilidade pela política educacional se deu, no entanto, em um contexto de grandes desigualdades entre os municípios, em termos de capacidades econômicas, financeiras, administrativas e tamanho populacional (GRIN; ABRUCIO, 2018). Por essa razão, muitas municipalidades têm dificuldade de fazerem sozinhas um conjunto de políticas, como formação continuada de professores, grandes compras governamentais e diagnósticos mais amplos sobre o processo de ensino-aprendizagem.

E é nesse ponto que entra a principal novidade do federalismo educacional inaugurado pela redemocratização: a proposta de regime de colaboração. Esse conceito aparece no artigo 211 da Constituição Federal de 1988, expresso da seguinte maneira: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

É importante frisar que legislações posteriores, como a Emenda Constitucional nº 59 (2009) e o Plano Nacional de Educação (2014), reforçaram a necessidade de se fortalecerem os

laços federativos e de se criar um Sistema Nacional de Educação que articulasse os diferentes níveis de governo. A próxima seção vai mostrar a importância desse modelo, suas formas de manifestação e principais desafios.

## 8.2 Regime de colaboração: relevância e desafios

Como consequência do novo desenho do federalismo inscrito na Constituição de 1988, as principais políticas públicas brasileiras criaram mecanismos colaborativos entre os entes federativos. Com essas formas de coordenação e cooperação, procurou-se reduzir a desigualdade territorial e de capacidade de gestão – sobretudo dos municípios –, aumentar a ação conjunta em questões que não podiam ser resolvidas por apenas um dos níveis de governo, bem como criar fóruns federativos nos quais União, estados e municípios pudessem dialogar, produzir parcerias e deliberar conjuntamente.

Na plataforma Conviva Educação, na área denominada “Regime de Colaboração”, é possível encontrar diversas informações sobre colaboração, como princípio e registro, suporte e legislação do regime de colaboração, regime de colaboração entre entes de esferas distintas, consórcios e câmaras técnicas da educação e rotina. Visite <https://convivaeducacao.org.br/> e acesse as informações e as ferramentas disponibilizadas, as quais visam auxiliar as equipes das secretarias a fazerem uma excelente gestão da educação pública municipal.

O tema da colaboração federativa na educação envolve a discussão de três aspectos: sua relevância, análise dos instrumentos cooperativos que existem e os desafios para seu aperfeiçoamento. Esse debate será feito aqui sempre reportando como os governos municipais são afetados por essa questão.

A colaboração federativa na educação é muito importante por algumas razões, entre elas o fato de o Brasil possibilitar a duplicidade de redes de ensino, isto é, estados e municípios são responsáveis pelos anos iniciais e pelos anos finais do ensino fundamental e, portanto, ambos podem ter escolas vinculadas a um mesmo ciclo, até em uma mesma cidade (ou em uma

mesma rua). Essa situação pode gerar descoordenação e/ou competição entre as redes. Para evitar esse problema, é preciso que haja formas de cooperação e coordenação entre estado e municípios, buscando soluções conjuntas, sendo o melhor caminho o diálogo e a integração de esforços entre os dois níveis de governo.

A desigualdade de capacidades econômicas e de gestão entre os governos subnacionais, especialmente no plano municipal, é outra razão que justifica a necessidade de cooperação federativa na educação. Quanto mais os governos federal e estaduais apoiarem os municipais, maiores as chances de melhorar a provisão educacional no âmbito local. Além disso, a parceria entre os municípios é uma forma importante de resolver conjuntamente questões educacionais que seriam muito complexas ou dispendiosas para cada cidade. Assim, as municipalidades são beneficiadas tanto por formas cooperativas verticais quanto por acordos horizontais entre elas.

Outro aspecto que justifica a colaboração federativa é a importância de os governos subnacionais trocarem experiências, disseminando práticas bem-sucedidas. Esse ponto é fundamental para os municípios, visto que o conhecimento de boas soluções encontradas por outros pares é uma forma mais adequada de aprendizado para melhoria e aperfeiçoamento da educação local. Isso porque as respostas vindas de outros contextos internacionais ou de Brasília podem ajudar a resolver vários problemas, mas nem sempre se encaixam na realidade dos nossos governos municipais. Assim, é imprescindível aumentar o diálogo entre as municipalidades brasileiras para que criem um espaço de aprendizado comum, oriundo de suas experiências específicas.

Aumentar a colaboração federativa, por fim, é essencial para que todos os entes possam participar de decisões educacionais, seja em âmbito estadual, seja em âmbito nacional. Esse ponto é indispensável para o sucesso do federalismo educacional brasileiro, pois muitas políticas e programas são definidos sem a devida participação dos municípios, o que prejudica a autonomia local e o sucesso da implementação, uma vez que há elementos da política pública que só os gestores municipais conhecem. Em poucas palavras, a pactuação federativa, com a participação de todos os entes, é a melhor forma de funcionamento para um modelo educacional descentralizado e desigual como o do Brasil.

Há quatro formas básicas de colaboração intergovernamental no Estado brasileiro. A mais usada é a do Sistema de Políticas Públicas (SPP), com base, principalmente, no modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), mas também no da Assistência Social (Sistema Único de Assistência Social – SUAS) e nos dos Recursos Hídricos (Sistema Nacional de Recursos Hídricos – SNRH). Essa forma de articulação intergovernamental tem quatro pilares: organização das competências dos níveis de governo, definição dos critérios de distribuição dos recursos financeiros para os entes, fóruns federativos e mecanismos de controle social (FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

Uma segunda forma de articulação federativa se dá por meio de associações de defesa (*advocacy*) e apoio dos governos subnacionais, por vezes constituídos como defesa genérica desses interesses no plano nacional – casos da Confederação Nacional de Municípios (CNM) e da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), por exemplo – ou no plano estadual, às vezes por intermédio de organizações vinculadas à atuação específica de um setor, como saúde, educação, meio ambiente etc., como acontece em vários fóruns de secretários estaduais e municipais (SANO; ABRUCIO, 2013).

Os governos estaduais e municipais também podem elaborar mecanismos cooperativos para produzir políticas públicas. Daí surgem formas horizontais e verticais de consorciamento, parcerias formais em um setor ou multissetoriais. O principal mecanismo nesse sentido tem sido os consórcios, principalmente os intermunicipais, muito presentes em setores como saúde e meio ambiente, por exemplo (GRIN; ABRUCIO, 2017).

A cooperação federativa, por fim, pode se realizar em outras esferas além da dos governos, incluindo atores da sociedade civil, como universidades e entidades do terceiro setor. Trata-se daquilo que a literatura chama de “governança multinível”, por meio da qual os entes federativos criam instrumentos de colaboração entre si com apoio social, o que pode trazer ganhos de legitimidade e de suporte técnico ao arranjo cooperativo (ABRUCIO; SYDOW, 2018).

Diante desse panorama, pergunta-se: Como a educação usa esses instrumentos e quais são seus desafios nesse campo? Essa questão é essencial porque a política educacional foi definida constitucionalmente pela necessidade de se ter um regime de colaboração.

Do ponto de vista das relações verticais, dois aspectos são

centrais. O primeiro é o da lógica geral, que engloba todos os três entes federativos, e está vinculado ao Sistema de Políticas Públicas. Nesse ponto, houve avanços na educação, particularmente no campo financeiro, desde o Fundef e passando mais recentemente pela renovação do Fundeb, pois hoje há mecanismos de redistribuição de recursos que reduzem desigualdades e aumentam a capacidade de os municípios enfrentarem os desafios da política educacional. Todavia, não existe na educação um modelo sistêmico completo como em saúde e assistência social, porque não há fóruns federativos institucionalizados nos quais haja debate e deliberação sobre os principais marcos estaduais e nacionais desse setor.

A aprovação do Novo Fundeb estabeleceu a necessidade jurídica de uma legislação que criasse um Sistema Nacional de Educação, o qual definiria uma governança conjunta das principais decisões educacionais, por meio de uma comissão tripartite (com representação da União, dos estados e dos municípios) e de comissões bipartites em todas as unidades estaduais, com participação do respectivo governo estadual e dos municípios daquele estado.

A montagem desse modelo de colaboração é fundamental para aumentar a voz dos municípios nas políticas e programas que os afetam, uma vez que hoje eles têm pouca ou nenhuma participação no processo decisório. Já há no Congresso Nacional um debate acerca desse tema, sendo provável que, em 2021, seja votada essa matéria. Para tanto, será imprescindível a participação das lideranças e dos gestores municipais.

Outro aspecto essencial das relações verticais é a efetivação do regime de colaboração entre estados e municípios. Na maior parte das unidades estaduais, as relações entre o governo estadual e as municipalidades ocorrem de maneira informal e com poucos instrumentos de cooperação (SEGATTO; ABRUCIO, 2018). Em outros termos, há muita descoordenação entre esses dois níveis governamentais, atrapalhando a integração das redes, com efeitos negativos nas políticas de investimento, de formação docente, de compatibilização de currículos e de outras questões nas quais ambos os entes poderiam atuar em conjunto.

Um caso de grande sucesso nesse tipo de articulação federativa é o do Ceará, em particular em sua política de alfabetização – o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Por meio de uma estrutura formal de governança colaborativa entre os níveis de governo (e que conta ainda com a participação



de outros atores sociais), de incentivos financeiros e técnicos à melhoria do desempenho dos municípios e suas escolas e, sobretudo, de uma política ativa de apoio da Secretaria Estadual de Educação aos governos municipais, criou-se uma lógica segundo a qual “o aluno é cearense, e não da rede estadual ou municipal” (ABRUCIO; SEGATTO; GOMES PEREIRA, 2017). Os resultados são muito satisfatórios, com elevação contínua do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), beneficiando de forma equitativa as municipalidades.

Embora ainda não seja a regra na federação brasileira, estão crescendo as formas de colaboração entre estados e municípios, em especial com ações em prol da implementação integrada da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em várias unidades estaduais. Esse tema vai mobilizar os próximos DMEs e poderá avançar no conjunto do território nacional. Mas há outras pautas de ação conjunta entre os governos subnacionais e elas precisam de modelos formais de cooperação para ganharem força. E quanto mais as lideranças municipalistas atuarem nesse sentido, mais benefícios haverá para os governos locais.

Uma solução ainda mais profunda dessa questão passa, no entanto, pela aprovação do Sistema Nacional de Educação (SNE), com o estabelecimento de comissões bipartites (com participação dos governos estaduais e municipais) em todo o país.

As associações municipalistas constituem um elemento-chave para a colaboração federativa na educação. Há um lugar importante aqui para as organizações que defendem o municipalismo de maneira mais geral, tanto no plano nacional como no estadual, mas o ator mais relevante nesse caso é a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Com atuação nacional, a Undime não só defende os interesses das administrações locais, como também fornece informações, conhecimento técnico e apoio aos gestores públicos municipais. Dada a desigualdade entre os municípios brasileiros, suas carências gerenciais e, mais recentemente, os muitos desafios derivados da pandemia, todo DME tem na Undime um aliado essencial para enfrentar esse momento de grande complexidade para a política educacional.

A educação ainda se utiliza de formas de cooperação intermunicipal, em especial de consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs). Pela relevância desses instrumentos de colaboração horizontal, eles serão tratados à parte na próxima seção.

### **8.3 As formas de colaboração horizontal na educação: como os municípios podem se fortalecer atuando em conjunto**

Os mecanismos de cooperação intermunicipais são particularmente importantes em uma federação como a brasileira, onde a maioria dos municípios tem até 20 mil habitantes (quase 70% do total), sendo estes os que mais precisam de auxílio mútuo.

A ideia de que a “união faz a força” é especialmente verdadeira na educação, seja porque a cooperação entre os governos locais pode ajudar os mais carentes e vulneráveis, seja porque há problemas educacionais que podem ser mais bem resolvidos apenas com a junção de esforços, como políticas de seleção e compartilhamento de professores e compras governamentais de larga escala.

Para realizar essa tarefa cooperativa, existem basicamente duas formas institucionais de cooperação intermunicipal: o consorciamento e os arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs).

O consorciamento pode ser administrativo (direito privado) ou seguir o modelo do consórcio público. O primeiro tipo é mais antigo no país e tem a vantagem de ser mais flexível, com menos obrigações dos pactuantes e com um processo político mais simples para sua criação. Todavia, esse modelo tem menos poderes institucionais, e os municípios podem sair mais facilmente do pacto de cooperação (ABRUCIO; WEBER, 2017).

O consórcio público foi criado em 2005 (Lei nº 11.107) e tem uma institucionalidade mais robusta, mesmo aos olhos do controle dos tribunais de contas. Do ponto de vista da política educacional, ele traz duas grandes vantagens: incentivo maior para a articulação intersetorial da educação com outras áreas, em termos de diálogo ou ação conjunta, e seu uso para grandes compras ou gastos governamentais que seriam muito caros ou difíceis de serem feitos por um ou poucos municípios.

Entre as políticas públicas mais relevantes, a área educacional é uma das que menos têm consórcios no Brasil. Setores como saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano, saneamento básico, turismo e assistência social têm mais unidades de consorciamento intermunicipal próprios do que a educação (GRIN; ABRUCIO, 2017). O fato é que o campo educacional participa mais de consórcios multifinalitários dentro de câmaras técnicas específicas e não há, ainda, incentivos dentro da

1. Os resultados desse arranjo cooperativo na Chapada Diamantina foram bem-sucedidos em dois sentidos: um avanço contínuo e significativo do aprendizado de alunos que viviam em uma região bastante carente e a criação de um modelo que gerou forte engajamento dos profissionais da educação, da sociedade e dos políticos locais em prol da melhoria da qualidade da política educacional, tendo como principal temática a questão pedagógica.

política setorial para ampliação desse tipo de cooperação federativa. Um dos principais motivos está no fato de que o pacto de colaboração do consórcio público envolve um processo político muito complexo, que depende do apoio de muitos atores institucionais dos municípios que participam dele, incluindo a aprovação de todas as Câmaras de Vereadores.

De todo modo, o instrumento do consórcio público, específico ou por meio de uma câmara técnica dentro de um consorciamento multisetorial, é um instrumento que pode ser muito útil para ativar a cooperação federativa entre os governos municipais. A Undime e as associações municipalistas, com entidades do terceiro setor e universidades, podem ajudar com informações e apoio às municipalidades que queiram montar consórcios.

Mesmo sendo um setor com menos unidades de cooperação intermunicipal, a área educacional inventou um modelo próprio e exclusivo de seu campo para estabelecer parcerias entre governos locais e entre estes e organizações da sociedade civil. Trata-se dos ADEs, modelo institucional mais próximo do consórcio administrativo e que tem como peculiaridades a forte vinculação com parcerias além do governo, a maior flexibilidade de gestão e o foco principal nos assuntos pedagógicos.

O precursor dos ADEs foi a Chapada Diamantina, na Bahia, com o **Projeto Chapada**<sup>1</sup>, criado no fim da década de 1990. A governança desse projeto se ancorava em três atores: o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (Icep), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) criada e constituída por educadores; a Fundação Abrinq e, posteriormente, outras fundações empresariais, como o Instituto Natura e o Instituto C&A, que forneceram apoio técnico e financeiro; e as 12 prefeituras da região. Esse novo tipo de pacto intergovernamental aproximava-se mais da ideia de governança multinível e revelou que é possível construir uma forma de cooperação intermunicipal articulando a sociedade e o poder público, com amplo envolvimento dos agentes educacionais.

Esse paradigma de governança ganhou novo impulso com a criação, em 2008, de um arranjo na microrregião de Votuporanga, no noroeste do estado de São Paulo. Logo a seguir, foram criadas, em outras partes do país, pelo menos mais quatro cooperações que estabeleciam parcerias entre municípios, entidades do terceiro setor, associações municipalistas e outros níveis de governo. Esse conjunto de experiências colaborativas

foi a base da decisão do Conselho Nacional de Educação (CNE), que aprovou, em 2011, o Parecer nº 9, que se transformou em Resolução no ano seguinte, normatizando os ADEs.


Atualmente, há 14 ADEs no Brasil, envolvendo 244 municípios (MADER, 2019). Embora seja ainda um grupo pequeno diante do universo das 5.570 municipalidades brasileiras, trata-se de um modelo organizacional em expansão e que tem enorme potencial de ajudar os municípios que queiram cooperar entre si e estabelecer parcerias com a sociedade com o intuito de melhorar a qualidade da educação local.

O modelo dos arranjos pode trazer muitos benefícios aos governos municipais que participam dele. O primeiro é a maior flexibilidade desse pacto de cooperação, que não necessita do apoio nem da aprovação formal de tantos atores como é necessário para a criação de um consórcio público. Essa forma mais flexível também evita a mobilização constante dos prefeitos no projeto, fazendo com que os DMEs possam desenvolvê-lo com autonomia e sem grandes articulações com políticos.

Os ADEs, em segundo lugar, podem ser um importante mecanismo para se construir uma identidade regional entre municípios contíguos que atuam de forma de cooperativa. Muitos dos desafios educacionais vão além das fronteiras de cada cidade, e uma visão comum, a contratação e formação de professores, por exemplo, pode ajudar a entender que essas questões possam ser mais bem resolvidas em conjunto.

Entretanto, a criação de uma identidade regional não significa abandonar a autonomia de cada governo municipal. Essa é uma terceira vantagem dos ADEs, já que eles permitem uma combinação entre ação conjunta e respeito às realidades locais, sem amarras contratuais que atrapalhem sua legitimidade política e a busca de anseios próprios por parte dos municípios.

O recurso a esses arranjos como formas de cooperação também é, em quarto lugar, um importante instrumento para otimizar esforços das municipalidades envolvidas e potencializar as capacidades locais. Em outras palavras, o trabalho conjunto dos governos locais em um ADE permite o aprendizado mútuo, por meio da troca de experiências e da construção de diagnósticos e prognósticos, o que favorece, em um momento posterior, o amadurecimento dos gestores locais e da administração pública de cada cidade. A participação em um pacto cooperativo constitui, desse modo, um processo de aperfeiçoamento da política educacional de todos os municípios envolvidos.



Outro benefício trazido pelo modelo dos arranjos é a possibilidade de a cooperação intermunicipal combater a desigualdade existente entre os municípios pactuantes. Aqueles que têm melhores capacidades estatais e políticas educacionais podem ajudar os que têm menos maturidade institucional e sistemas de ensino mais problemáticos. Esse aprendizado derivado da parceria fortalece os laços comuns entre os governos locais.

Um dos maiores benefícios dos ADEs é a possibilidade, por meio da cooperação federativa, de fazer parcerias com organizações da sociedade civil, como universidades e entidades do terceiro setor, que trazem apoio técnico, informações de políticas educacionais bem-sucedidas, instrumentos de diagnóstico educacional e outras formas de auxílio que podem melhorar a gestão das Secretarias Municipais de Educação (SMEs). A governança cooperativa permite, nesse caso, que esse conhecimento vindo de fora dos governos possa ser incorporado às práticas educacionais, sendo especificado e aperfeiçoado diante da realidade local.

O esforço cooperativo dos arranjos tem se concentrado principalmente em questões pedagógicas, sobretudo no atual contexto de pandemia.


Para finalizar o debate sobre cooperação intermunicipal, vale realçar três pontos. O primeiro é que já há discussões e propostas no Congresso Nacional em torno de uma legislação sobre os ADEs, e as lideranças e os gestores públicos municipais precisam participar desse debate. Em segundo lugar, tanto consórcios quanto ADEs são instrumentos importantes que devem ser usados pelos municípios, mas precisam de aperfeiçoamento, especialmente incluindo os outros níveis de governos, articulando a colaboração horizontal com a vertical – e estas com as parcerias com a sociedade. Em terceiro lugar, cabe reforçar que todo o esforço em prol do uso de mecanismos cooperativos tem como objetivo fortalecer a autonomia dos municípios em seu papel central nas políticas educacionais.

Na plataforma Conviva Educação, na área denominada “Regime de Colaboração”, é possível encontrar diversas informações sobre colaboração, como princípio e registro, suporte e legislação do regime de colaboração, regime de colaboração entre entes de esferas distintas, consórcios e câmaras técnicas da educação e rotina. Visite <https://convivaeducacao.org.br/> e acesse as informações e as ferramentas disponibilizadas, as quais visam auxiliar as equipes das secretarias a fazerem uma excelente gestão da educação pública municipal.

## 8.4 Considerações finais

A colaboração precisa ser incorporada mais explicitamente como umas das principais estratégias para melhorar a educação brasileira, em especial no plano local, e deve ser considerada em seis dimensões:

1. Dimensão nacional: é preciso criar o SNE para aumentar a participação dos governos municipais em todas as esferas importantes de decisão, em particular a fim de defender o princípio de que a política do Ministério da Educação (MEC) deve ser voltada para garantir a efetividade do processo de descentralização do ensino. Enquanto não houver esse modelo federativo, os municípios precisam reivindicar seus direitos por meio de suas associações, mais particularmente por intermédio das ações da Undime.
2. Dimensão estadual: fortalecer as relações colaborativas entre os governos estaduais e os municípios é uma tarefa essencial para coordenar a duplicidade de redes, apoiar os governos locais com mais problemas financeiros e de gestão, bem como para construir estratégias regionais de atuação dentro do território de cada estado.
3. Dimensão associativa: as associações municipalistas devem ser consideradas pelos DMEs como um instrumento de troca de informações, de auxílio político ao lado de outros níveis de governo e de apoio técnico. Para que isso ocorra, os municípios devem, sobretudo, fortalecer seus laços com a Undime nos planos estadual e nacional, demandando que a instituição auxilie os governos locais na criação de mecanismos de cooperação intermunicipal.

- 
4. Dimensão intermunicipal: os municípios devem conhecer melhor os mecanismos colaborativos presentes nos consórcios e nos ADEs e considerá-los em maior escala, fazendo com que a maioria das municipalidades tenha algum desses pactos (ou até ambos) para aumentarem suas capacidades de gestão em termos de política educacional.
  5. Dimensão social (governança multinível): é muito importante que as formas de cooperação federativa na educação incluam parcerias com organizações da sociedade civil, processo que gera ganhos de legitimidade, apoio técnico (especialmente aos que mais precisam), disseminação de um cardápio de soluções para a educação local e aprendizado e amadurecimento das lideranças municipais. Cabe destacar que há numerosas entidades e universidades querendo participar desse processo de cooperação com os municípios.
  6. Dimensão escolar: a colaboração precisa ser uma peça-chave na gestão escolar, na motivação e formação dos profissionais da educação, bem como no relacionamento com os estudantes e suas famílias. Nesse sentido, é preciso incentivar no âmbito de cada município as parcerias entre as escolas – inclusive com as mais bem posicionadas nos processos de avaliação para que possam ajudar as demais –, a criação de fóruns de debate e a atuação conjunta de professores e diretores, além de promover espaços de diálogo e participação do estudante e da comunidade do entorno das escolas.

A agenda da colaboração deve ordenar um círculo virtuoso de ações educacionais. Por esse caminho, você, como DME, terá mais força para enfrentar os quatro anos de gestão. Este capítulo não traz soluções mágicas para que você cumpra seu papel, mas expõe instrumentos para que possa melhorar o desempenho educacional do município que administra, gerando um enorme impacto sobre a educação nacional.





## 9. Inclusão educacional: as contribuições da estratégia Busca Ativa

O Brasil avançou muito nas últimas décadas em relação ao direito à educação. No entanto, em que pesem os esforços realizados pelos governos nas três esferas, a exclusão escolar ainda atinge cerca de 1,5 milhão de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos, o que corresponde a 3,7% dessa população que deveria obrigatoriamente estar na escola (IBGE, 2019).

Além disso, 912.524 estudantes abandonaram a escola em 2018. Outros 6,4 milhões estavam em situação de distorção idade-série e 2,6 milhões foram reprovados, também no mesmo ano (Inep). O fracasso escolar pode levar à exclusão escolar, demonstrando o quanto os dois fenômenos estão interligados e impactam no direito de acesso e de aprendizagem de crianças e adolescentes.

1. A primeira fase de desenvolvimento e as testagens-piloto da estratégia, implementada entre 2013 e 2016, contaram com o apoio do Instituto TIM.

Para enfrentarem esse cenário, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), em parceria com o Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (Congemas) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), elaboraram a Busca Ativa Escolar, uma **estratégia que disponibiliza uma metodologia social**<sup>1</sup> e uma plataforma tecnológica gratuitas para apoiar municípios e estados na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, sobretudo o direito à educação.

Por meio da estratégia, os gestores públicos podem:

- identificar crianças e adolescentes fora da escola ou em risco de abandono e evasão;
- compreender mais a fundo os motivos que os levaram a essa situação;

## Escolar para a garantia do direito à educação

- acionar os diferentes serviços públicos, como da educação, da assistência social e da saúde, a fim de prover o atendimento necessário para cada caso identificado;
- (re)matricular ou garantir a permanência na escola, bem como acompanhar os estudantes pelo período de um ano.

Para participar da **Busca Ativa Escolar**<sup>2</sup>, faz-se necessário que estados e municípios formalizem a adesão por meio da plataforma *on-line*. No caso dos municípios, quem faz a adesão à estratégia é o prefeito; já no caso dos estados, é o secretário estadual da educação.

O desenho metodológico da estratégia parte do princípio da intersetorialidade e do regime de colaboração, compreendendo que apenas o trabalho articulado é capaz de garantir os direitos integrais de meninas e meninos em todo o Brasil.

Se seu município ou estado ainda não tiverem aderido à Busca Ativa Escolar, podem **fazê-lo a qualquer momento**<sup>3</sup>, beneficiando-se de uma estratégia que pode colaborar para garantir os direitos de crianças e adolescentes.

**2. A Busca Ativa Escolar é uma estratégia executada sob a liderança da Secretaria de Educação, porém, com a participação das demais secretarias, principalmente a de assistência social e a de saúde.**

**3. Para saber como, acesse: <https://buscaativaescolar.org.br/>.**

Até outubro de 2020, mais de 3.200 municípios e 19 estados haviam aderido à estratégia e estavam em diferentes estágios de implementação. Mais de 40 mil casos de crianças e adolescentes estavam em andamento e cerca de 80 mil estudantes já haviam sido (re)matriculados.

## 9.1 Enfrentamento das causas da evasão e do abandono escolar

O principal objetivo da Busca Ativa Escolar é enfrentar as causas da exclusão e do abandono escolar. E elas ultrapassam os muros da escola. Análises realizadas pelo UNICEF, em parceria com o Instituto TIM, o Congemas e a Undime, apontam vários motivos para que crianças e adolescentes estejam fora da sala de aula, como vulnerabilidades socioeconômicas das famílias, trabalho infantil, gravidez não planejada na adolescência, violências familiar e sexual, discriminação étnico-racial, preconceito, entre outros.

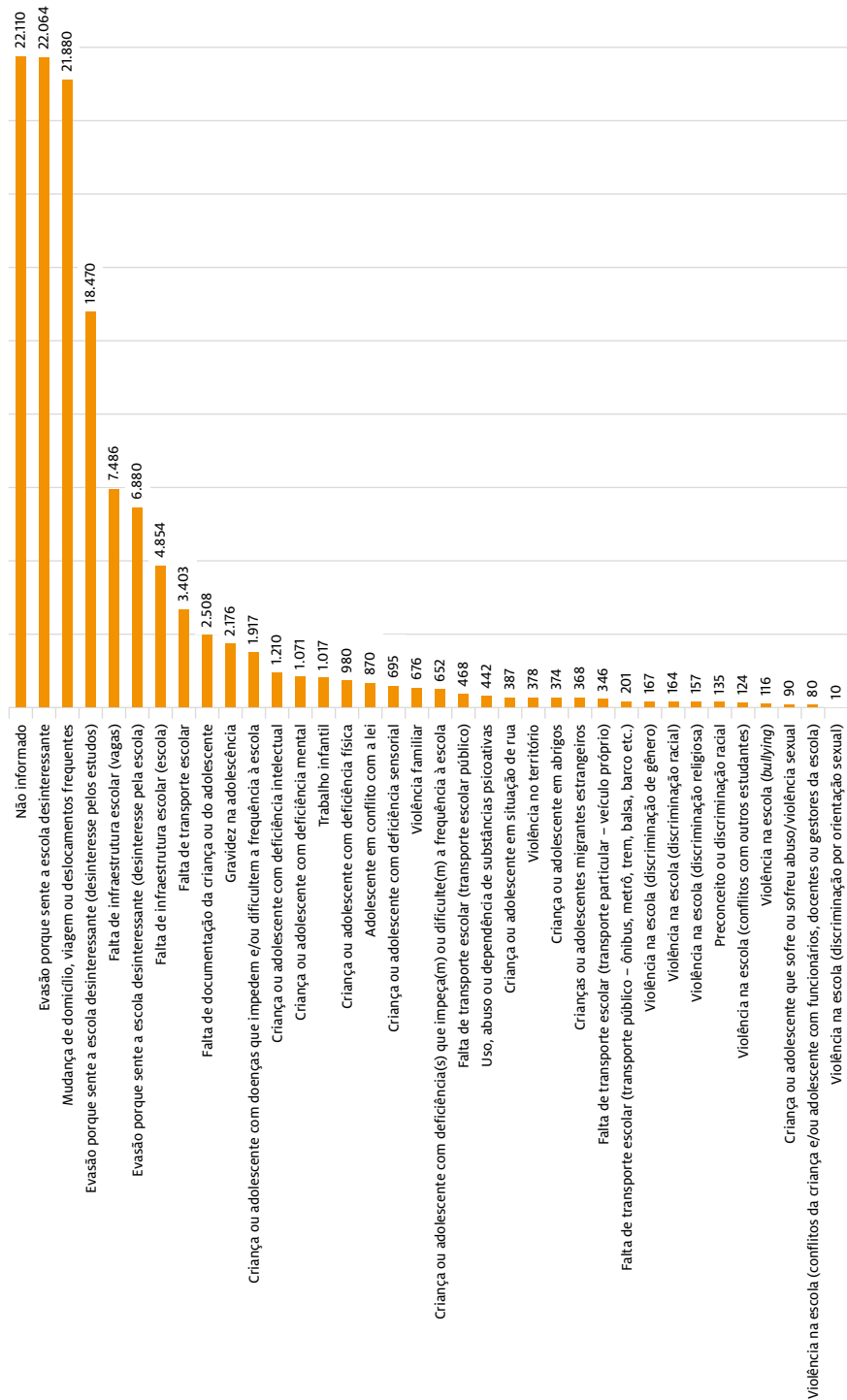
Há ainda causas relacionadas à oferta e à infraestrutura educacional, como número insuficiente de escolas ou de vagas, falta de transporte escolar, falta de acessibilidade, condições precárias das escolas etc. Outras questões são metodológicas, como currículo distante da realidade dos estudantes, distorção idade-série e reprovação, aspectos que levam ao desinteresse e podem culminar no abandono e na evasão escolar.

E quem são as crianças e os adolescentes mais afetados por essas situações elencadas? São aqueles que vivem em domicílios com renda *per capita* de até meio salário mínimo (IBGE, 2015), maioria negra, com pais, mães ou familiares com pouca ou nenhuma escolaridade. Estão também entre os mais excluídos meninas e meninos com deficiência, indígenas, quilombolas, migrantes e jovens que vivem em unidades de acolhimento institucional ou que estão em conflito com a lei.

As causas do abandono e da exclusão escolar são, portanto, multifatoriais, envolvendo barreiras sociais, econômicas e culturais que, para serem removidas, precisão do trabalho articulado de todas as políticas públicas.

A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) preconizam os direitos como integrais e indivisíveis. Assim, é preciso olhar para meninas e meninos de maneira integral, com os serviços públicos dialogando e atuando em rede para garantir seus direitos. É esse exercício que a Busca Ativa Escolar convida todos os municípios e estados a fazerem.

**Gráfico 1 – Principais motivos de exclusão escolar\***



\* Os dados foram coletados em 27 de setembro de 2020, portanto oferecem uma visão panorâmica acerca dos motivos, mas devem ser atualizados visando saber seu nível de ocorrência em âmbito nacional.  
Fonte: Plataforma Busca Ativa Escolar (2020).

## 9.2 Normativas que tratam da busca ativa no campo da educação

Ações de busca ativa estão previstas nas normativas nacionais há bastante tempo. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996) estabelece, no artigo 5º, que o poder público, em sua esfera de competência federativa, deverá “recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica e fazer-lhes a chamada pública” (BRASIL, 1996).

Mais recentemente, o Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024), nas metas 1, 2 e 3, definiu a universalização do ensino básico obrigatório de 4 a 17 anos, com estratégias de busca ativa para seu alcance:

1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à Educação Infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 anos.

[...]

2.5) promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude.

[...]

3.9) promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos, fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude. (BRASIL, 2014b)

A Busca Ativa Escolar colabora para que municípios e estados possam cumprir suas obrigações legais e oferece um modelo no qual a intersetorialidade é princípio e prática, como determina o PNE.

### 9.3 Como funciona a estratégia Busca Ativa Escolar

#### A metodologia

A metodologia prevê cinco etapas que cada caso deve percorrer e as funções dos profissionais responsáveis por elas:

- **Alerta:** identificação de crianças e adolescentes fora da escola, feita pelos agentes comunitários, profissionais com atuação territorial/comunitária.
- **Pesquisa e análise técnica:** levantamento dos motivos da exclusão escolar, por meio de visitas às famílias, realizadas pelos técnicos verificadores.
- **Gestão do caso:** encaminhamento de crianças e adolescentes para os diversos serviços públicos, como da educação, da saúde e da assistência social, por meio do trabalho dos supervisores institucionais de cada pasta participante.
- **(Re)matrícula:** processo de formalização da (re)inserção da criança ou adolescente na escola, registrada na plataforma pelos supervisores institucionais.
- **Observações:** acompanhamento das crianças e dos adolescentes pelo período de um ano, por meio do trabalho dos supervisores institucionais da educação.

Na execução da metodologia, há ainda dois atores importantes: o gestor político, que tem a atribuição de fazer a coordenação política e garantir a pactuação entre as pastas participantes, e o coordenador operacional, que tem a tarefa de gerenciar a estratégia e coordenar a equipe.

#### A plataforma

Todas as ações são registradas em uma plataforma tecnológica que funciona como um grande banco de dados, ou seja, guarda e gerencia informações. Com isso, é possível acompanhar a implementação da estratégia Busca Ativa Escolar, avaliando a eficiência das ações e ajustando-as sempre que necessário.

A plataforma também permite cruzar os dados gerados pelos municípios e estados por meio de diversas dimensões dos casos, como idade, sexo, faixa etária, ano escolar, renda familiar, região etc. Eles são apresentados em formato de tabela e de gráficos e podem ser exportados.

Ter dados atualizados e baseados em evidências ajuda na tomada de decisões políticas e na prestação de contas junto aos órgãos de controle e de fiscalização, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Portanto, a plataforma é uma grande aliada da administração pública.

### Adaptação para situações de crise

Em 2020, em razão da crise causada pela pandemia de Covid-19, a Busca Ativa Escolar foi revisitada para garantir sua implementação em situações emergenciais. Municípios e estados foram orientados a rever seus planos de ação, adaptando-os para a atuação remota dos serviços públicos. Além disso, as escolas passaram a ter um papel ainda mais protagonista na estratégia, pois, além de (re)matricular meninas e meninos fora da escola, passaram a ajudar a identificar os estudantes em risco de abandono escolar.

Professores foram cadastrados como agentes comunitários, e a equipe diretiva, como técnicos verificadores. Ao identificarem estudantes em situação de infrequência nas atividades educacionais não presenciais, os técnicos podiam emitir alertas e colocar em prática as demais etapas da estratégia, visando prevenir uma situação de possível abandono.

Em 2021, algumas redes escolares municipais e estaduais podem ainda ofertar modelos diferenciados, com aulas presenciais, remotas e/ou híbridas. Nesses casos, recomenda-se que a Busca Ativa Escolar continue a ser implementada no modelo para crises e emergências, acessando: <https://buscaativa.escolar.org.br/criseeemergencias/>.

A educação é um direito inalienável. Precisa, portanto, seguir como compromisso político e ético de todos os dirigentes municipais de educação. Afinal, toda criança e todo adolescente têm direito de estar na escola e aprendendo!

### A participação dos estados na Busca Ativa Escolar

O princípio norteador da Busca Ativa Escolar nos estados é o regime de colaboração. Isso porque eles só implementam a estratégia se os municípios também o fizerem. São os municípios que identificam as crianças e os adolescentes fora da escola, investigam os motivos da exclusão e os encaminham para atendimento nos serviços públicos da assistência social e da saúde, que são municipalizados. No entanto, se a vaga na

escola for de competência da rede estadual, o município deverá enviar o caso à Secretaria Estadual de Educação, que deverá providenciar a (re)matrícula em escola de sua rede e acompanhar o estudante pelo período de um ano.

Além disso, o estado tem a função de mobilizar seu conjunto de municípios para a adesão e a implementação da estratégia, fornecendo apoio técnico e capacitação. As experiências de implementação estaduais têm demonstrado o quanto a atuação conjunta e colaborativa tem sido eficiente para garantir o direito à educação de crianças e adolescentes. Se seu estado ainda não aderiu à estratégia em questão ou se precisa aprimorar sua implementação, procure a Undime para, juntos, mobilizarem a Secretaria Estadual de Educação.

### O curso “Busca Ativa Escolar na prática”

Pensando em apoiar municípios e estados na implementação da estratégia, foi desenvolvido o curso autoformativo “Busca Ativa Escolar na prática”, que consiste em uma série de percursos formativos elaborados com foco em cada um dos perfis de atuação:

- municípios: gestor político, coordenador operacional, supervisor institucional, técnico verificador e agente comunitário;
- estados: gestor estadual, coordenador estadual e supervisor estadual.

O “Busca Ativa Escolar na prática” é dividido em módulos, de acordo com a função de cada profissional na estratégia, e oferece vídeos, animações, estudos de caso, cards e infográficos, ajudando a aprimorar o conhecimento sobre a metodologia e qualificar o trabalho em equipe.

Os percursos são constituídos por módulos temáticos que dialogam entre si, mas são independentes e podem ser trilhados de acordo com as possibilidades de tempo de cada profissional, pois ficam disponíveis na plataforma. Também são autoinstrucionais, ou seja, não necessitam de um mediador, sendo trabalhados pela própria pessoa interessada, que pode



transitar pelos temas conforme suas necessidades de conhecimento, esclarecimento e compreensão.

Cada módulo tem carga horária de quatro horas, com certificado de participação para todos que, ao final, responderem à avaliação e acertarem as respostas de 60% das questões apresentadas.

### Readesão pós-período eleitoral

Sempre que houver novas eleições em âmbito estadual ou municipal, será necessário que estados e municípios refaçam suas adesões à Busca Ativa Escolar. O processo de readesão está orientado no site da plataforma (<https://buscaativaescolar.org.br/>).

Dúvidas sobre o processo de readesão podem ser esclarecidas por meio dos canais de suporte: pelo telefone (0800 729 2872), por WhatsApp (061 98257 2931) e por e-mail ([contato@buscaativaescolar.org.br](mailto:contato@buscaativaescolar.org.br)).

## 9.4. Considerações finais

Neste capítulo, você obteve informações gerais sobre a estratégia Busca Ativa Escolar, a qual tem se mostrado eficiente como forma de garantir o direito à educação para crianças e adolescentes que estejam fora da escola – até dezembro de 2020, mais de 78 mil crianças e adolescentes já haviam sido rematriculados.

Além da estratégia propriamente dita, a Busca Ativa Escolar também disponibiliza aos municípios e estados brasileiros um pacote de materiais gráficos e vídeos para a realização de campanhas locais de combate ao abandono e evasão escolares – visite o site da Busca Ativa Escolar, conheça e utilize os materiais disponibilizados.

## Referências bibliográficas e sites consultados

### Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 39-70.
- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; GOMES PEREIRA, M. C. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura, 2017.
- ABRUCIO, F. L.; SYDOW, C. T. Federalismo e governança multinível em regiões metropolitanas: o caso brasileiro. *In*: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, Klaus (org.). **Governança multinível e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 47-67.
- ABRUCIO, F. L.; WEBER, M. **Cooperação intermunicipal**: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil. Curitiba: Instituto Positivo, 2017.
- BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. **Gestão da educação**: o município e a escola. Disponível em: <https://genuinobordignon.wordpress.com/2013/06/11/gestao-da-educacao-o-municipio-e-a-escola/>. Acesso em: 18 set. 2020.
- BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 set. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC,

1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 3 out. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Brasília: MEC, 2004. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce\\_cad5.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad5.pdf). Acesso em: 9 out. 2020.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação Básica. Câmara de Educação Básica. **Projeto CNE/UNESCO – 914BRZ1144.3** – “Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade”. Brasil, 2014a. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=26111-produto1-panorama-nacional-efetivacao-gestao-democratica-edu-basica-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=26111-produto1-panorama-nacional-efetivacao-gestao-democratica-edu-basica-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 20 set. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: MEC, 2014b. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 17 set. 2020.
- BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular: Educação Infantil e Ensino Fundamental**. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Básica, 2017a. Disponível em: [basenacionalcomum.mec.gov.br](http://basenacionalcomum.mec.gov.br). Acesso em: 1º out. 2020.
- BRASIL. **Indicadores Educacionais para mensurar a evolução no cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação – PME, de acordo com o PNE 2014/2024 – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Brasília: MEC, 2017b. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/publicacoes/item/download/11\\_5e2c59c3989ec293757f376b9cf51bc3](http://pne.mec.gov.br/publicacoes/item/download/11_5e2c59c3989ec293757f376b9cf51bc3). Acesso em: 1º out. 2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar**. Sobre o Pnate. Brasília: FNDE, [2017c]. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnate/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-opnate>. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Salário-Educação**. Sobre o Salário Educação. Brasília: FNDE, [2017d]. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao>. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educacenso**. Brasília, DF: MEC, [2018a]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/educacenso-sp-1181106924>. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)**. Brasília, DF: MEC, [2018b]. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12391:pnld>. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108 de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados [...]. Brasília: Câmara dos Deputados, [2020a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm). Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. **Resolução nº 04, de 4 de maio de 2020**. Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal, no âmbito do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas – PAR. Brasília: FNDE, 2020b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13499-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%B0-04,-de-04-de-maio-de-2020>. Acesso em: 8 out. 2020.

CENEVIVA, R. **O nível de governo importa para a qualidade da política pública?** O caso da Educação Fundamental no Brasil. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052012-094817/publico/2011\\_RicardoCeneviva\\_VOrig.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052012-094817/publico/2011_RicardoCeneviva_VOrig.pdf). Acesso em: 14. dez. 2020.

- DEMOCRÁTICO. *In*: INFOPÉDIA da Língua Portuguesa. Porto: Porto Editora, 2003-2020. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/democr%C3%A1tica>. Acesso em: 17 set. 2020.
- DRAIBE, S. As políticas sociais no regime militar brasileiro: 1964-1984. *In*: SOARES, G. A. D.; D'ARAÚJO, M. C. (org.). **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1994.
- ELAZAR, D. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 361-386.
- FUNDAÇÃO SANTILLANA. **Projeto político-pedagógico: orientações para o gestor escolar / textos** Comunidade Educativa Cedac. São Paulo: Fundação Santillana, 2016. Disponível em: [https://www.comunidadeeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Livro\\_PPP.pdf](https://www.comunidadeeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Livro_PPP.pdf). Acesso em: 9 out. 2020.
- GADOTTI, M. **Gestão democrática com participação popular, no planejamento e na organização da educação nacional**. Disponível em: <https://www.jaciara.mt.gov.br/arquivos/anexos/05062013105125.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 70, p. 93-126, 2018.
- GRIN, E.; ABRUCIO, F. L. 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, n. 2, p. 1-27, 2017. Disponível em: <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/3124/2887>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Básica**

- 2019 – Notas Estatísticas. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6798882](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6798882). Acesso em: 14 dez. 2020.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Inep, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>. Acesso em: 17 dez. 2020.
- KINZO, M. D. G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo Perspec.**, v. 15, n. 4, p. 3-12, dez. 2001. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002). Acesso em: 17 set. 2020.
- LERNER, D. **Ler e escrever na escola**: o real, o possível e o necessário. Porto Alegre: Artmed, 2002.
- LIMA, M. de F. M. de. **Modalidades de escolha e de provimento de diretores escolares**: desafios e alternativas para a gestão democrática e o alcance da qualidade da educação. Disponível em: [https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaDeFatimaMagalhaesDeLima\\_res\\_int\\_GT8.pdf](https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaDeFatimaMagalhaesDeLima_res_int_GT8.pdf). Acesso em: 13 out. 2020.
- LOPES, N. **O que é o projeto político-pedagógico (PPP)**. Disponível em: <https://gestaoescolar.org.br/conteudo/560/o-que-e-o-projeto-politico-pedagogico-ppp>. Acesso em: 17 out. 2020.
- MACEDO, K. D. S.; ACOSTA, B. S.; SILVA, E. B. *et al.* Metodologias ativas de aprendizagem: caminhos possíveis para inovação no ensino em saúde. **Esc. Anna Nery**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-81452018000300704&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-81452018000300704&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 1º out. 2020.
- MACHADO, M. de F. E. **A Escola e seus processos de humanização**: implicações da gestão escolar e da docência na superação do desafio de ensinar a todos e a cada um dos estudantes. Brasília: Unesco; Universidade Católica de Brasília, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232080>. Acesso em: 20 set. 2020.
- MÄDER, M. P. M. **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**: caminhos para implantação e gestão. Curitiba: Aprende Brasil, 2019.

- MARINGÁ. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Complementar nº 1.096/2017**. Institui a Gestão Democrática da Educação no âmbito da rede municipal de ensino de Maringá e a consulta pública à comunidade escolar [...]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-complementar/2017/109/1096/lei-complementar-n-1096-2017-institui-a-gestao-democratica-da-educacao-no-ambito-da-rede-municipal-de-ensino-de-maringa-e-a-consulta-publica-a-comunidade-escolar-atraves-do-proces>. Acesso em: 18 out. 2020.
- MARQUES, L. R. Caminhos da democracia nas políticas de descentralização da gestão escolar. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, p. 507-526, out./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n53/a07v1453.pdf>. Acesso em: 29 set. 2020.
- MARTELETO, L. J.; CARVALHAES, F.; HUBERT, C. Desigualdade de oportunidades educacionais dos adolescentes no Brasil e no México. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 277-302, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbepop/v29n2/a05v29n2.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.
- PARO, V. H. Professor defende a gestão coletiva como a forma de fazer com que todos sejam corresponsáveis pela aprendizagem. [Entrevista cedida a] Ocimara Balmant. **Nova Escola**, fev. 2012. Disponível em: <https://gestaoescolar.org.br/conteudo/387/entrevista-com-vitor-paro-professor-da-faculdade-de-educacao-da-usp>. Acesso em: 17 set. 2020.
- PARO, V. H. **Gestão Democrática da Escola Pública**. São Paulo: Cortez, 2017.
- RIOS, T. A. **Compreender e ensinar por uma docência de melhor qualidade**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- RISCAL, J. R.; LUIZ, M. C. **Gestão democrática e a análise de avaliações em larga escala: o desempenho de escolas públicas no Brasil**. São Carlos: Pixel, 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2016-pdf/49171-gestao-democratica-e-a-analise-de-avaliacoes-larga-escala/file>. Acesso em: 20 set. 2020.
- SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Federalismo e Articulação Intergovernamental: os Conselhos de Secretários Estaduais. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 213-246.

- SANTOS, I. M. dos; PRADO, E. C. do. Formas de provimento do cargo de gestor escolar nos municípios alagoanos (Nordeste Brasileiro). **Quaestio**, Sorocaba, v. 18, n. 3, p. 881-893, nov. 2016.
- SANTOS, I. M. dos.; PRADO, E. C. do. Entre a eleição e a indicação política: relações de poder no cotidiano escolar. **Revista Exitus**, Santarém/PA, v. 8, n. 1, p. 59-86, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/390>. Acesso em: 16 out. 2020.
- SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. 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**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1.179-1.193, dez. 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122018000601179&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122018000601179&script=sci_arttext). Acesso em: 14 dez. 2020.
- SILVA, L. V. da. **Gestão e financiamento dos planos municipais de educação em municípios paulistas: novos/velhos desafios aos dirigentes municipais de educação**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2018.
- UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: 20 set. 2020.
- VASCONCELLOS, C. dos S. **Planejamento**: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político-Pedagógico – elementos metodológicos para elaboração e realização. 10. ed. São Paulo: Libertad Editora, 2002. Disponível em: [https://praxis tecnologica.files.wordpress.com/2014/08/vasconcellos\\_planejamento2.pdf](https://praxis tecnologica.files.wordpress.com/2014/08/vasconcellos_planejamento2.pdf). Acesso em: 16 out. 2020.
- VEIGA, I. P. da. Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva. In: VEIGA, I. P. da. (org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. Campinas: Papirus, 1998. p.11-35. Disponível em: <https://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2014/01/PPP-segundo-Ilma-Passos.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.
- VINHAES, R. G. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/11gesdem.pdf>. Acesso em: 16 set. 2020.



### **Sites consultados**

Busca Ativa Escolar: <https://buscaativaescolar.org.br/>

Conviva Educação: <https://convivaeducacao.org.br/>

FNDE: <https://www.fnde.gov.br/>

Governo Federal/Inep: <https://www.gov.br/inep/pt-br>

Governo Federal/Ministério da Educação: <https://www.gov.br/mec/pt-br>

Undime: <https://undime.org.br/>

Canal da Undime no Youtube: <https://www.youtube.com/user/undimenac>

Podcast Conta aí, Undime!: <https://open.spotify.com/show/6csSwubgrL9qumImfLKgMY>

REALIZAÇÃO



Em defesa da educação pública com qualidade social

**Secretaria Executiva**

Endereço: SCS – Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/615

CEP 70325-900 – Brasília (DF)

Telefone: (61) 3037 7888

[undimenacional@undime.org.br](mailto:undimenacional@undime.org.br)

[www.undime.org.br](http://www.undime.org.br)

[facebook.com/undime](https://facebook.com/undime)

[twitter.com/undime](https://twitter.com/undime)

[instagram.com/undimenacional](https://instagram.com/undimenacional)



APOIO

Fundação **Santillana**



PARCERIAS INSTITUCIONAIS



**instituto  
natura**



Cooperação  
**Representação  
no Brasil**

