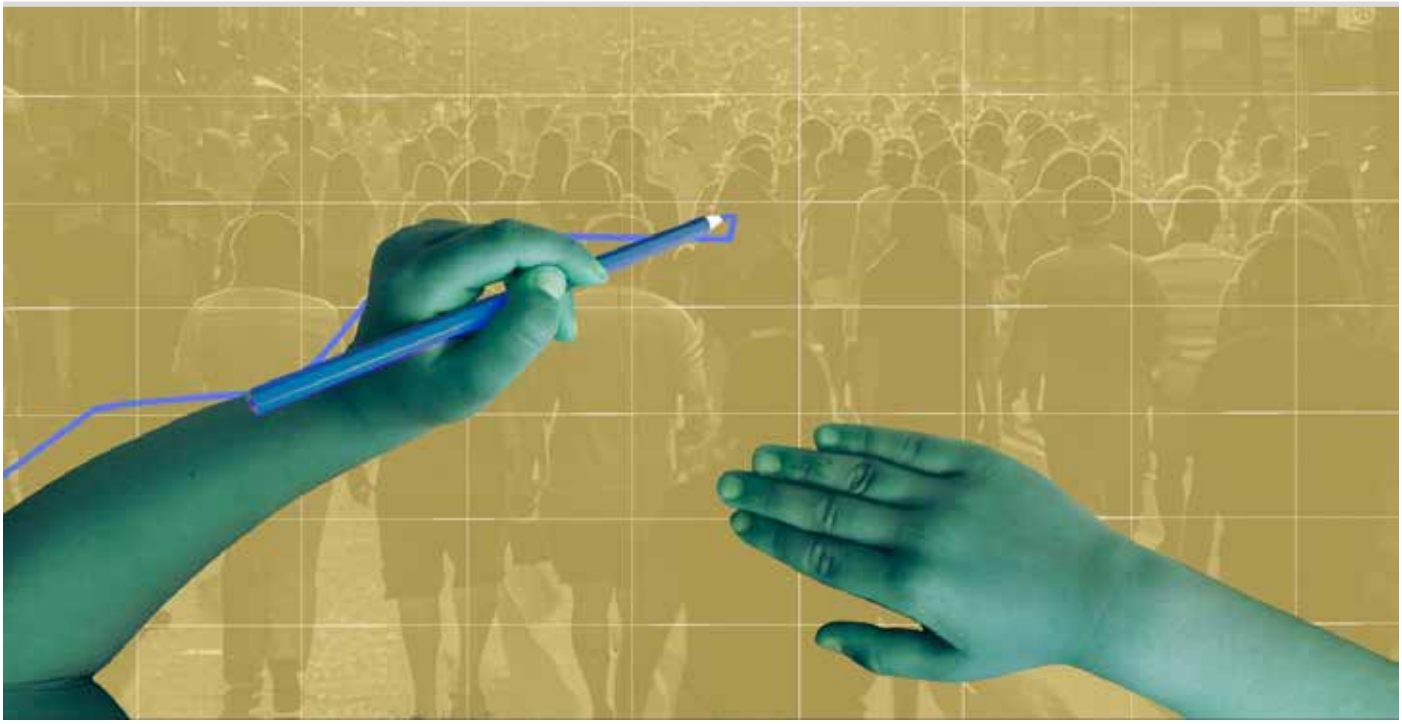


ARTIGO DE POSICIONAMENTO

EDUCAÇÃO MUNICIPAL COMO ALAVANCA

Os prefeitos precisam cuidar melhor do ensino de crianças e adolescentes, de forma direta com suas redes ou em parceria, para potencializar o desenvolvimento de suas cidades e do País.

Fernando Luiz Abrucio – Doutor em Ciência Política pela USP, professor da FGV EAESP e pesquisador do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (Ceapg).
E-mail: Fernando.abrucio@fgv.br
Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes – Doutor em Economia pela USP, professor da FGV EAESP e pesquisador do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (Ceapg).
E-mail: Gustavo.fernandes@fgv.br
Cláudio Gonçalves Couto – Doutor em Ciência Política pela USP, professor da FGV EAESP e pesquisador do Centro de Estudos de Política e Economia do Setor Público (Cepesp).
E-mail: claudio.couto@fgv.br

Resumo

Objetivo: mostrar diagnóstico da Educação municipal e prognósticos de ação aos prefeitos.

Estado da arte: a literatura trata a política educacional prioritariamente pelo ângulo dos problemas de cada um dos ciclos, e analisa menos a questão pelo ângulo do papel dos municípios em si e em sua articulação federativa e multinível. Além disso, poucas vezes se apresenta de maneira sistêmica como cada etapa afeta as demais, deixando de constatar como os governos locais têm um efeito alavanca sobre o conjunto da Educação Básica.

Originalidade: três aspectos dão singularidade à argumentação do artigo. O primeiro é mostrar como a política de Educação dos municípios pode ser uma alavanca de todo o processo educacional. O segundo diz respeito ao peso da governança colaborativa como forma mais eficaz de atuação municipal. E o terceiro está presente em uma lista de propostas aos novos prefeitos, utilizando um modelo sistêmico de política educacional.

Impactos: o texto pode ajudar os novos prefeitos a terem uma agenda sistemática de atuação na política educacional, melhorando a vida de suas cidades e, por tabela, do País.

Palavras-chave: Educação municipal; política educacional sistêmica; governança colaborativa; capacidades estatais locais.

ODS: 1 - Erradicação da pobreza; 4 - Educação de qualidade; 10 - Redução das desigualdades; 11 - Cidades e comunidades sustentáveis.

A Educação é uma política pública com diversos impactos sociais. Em primeiro lugar, maior escolarização agregada à qualidade do ensino tem impactos sobre o desenvolvimento econômico das nações[1]. Soma-se a isso o fato de que o acesso à escola é fundamental para reduzir desigualdades e permitir a criação de uma sociedade mais orientada pela igualdade de oportunidades de seus indivíduos[2]. Educar adequadamente as crianças desde cedo, ademais, fornece capacidades emocionais fundamentais para todos os campos da vida adulta. Por fim, o mundo escolar pode produzir valores coletivos de cidadania capazes de influenciar positivamente a democracia[3].

Apesar de toda essa importância da Educação, especialmente quando franqueada ao conjunto das crianças e jovens, essa política pública não foi prioritária no Brasil até a recente redemocratização. A trajetória educacional brasileira foi marcada por três aspectos: uma visão elitista que apoiou mais o Ensino Superior do que a Educação Básica – o que criava um circulo vicioso a favor das elites –; grande desigualdade territorial no acesso à escolaridade; e exclusão dos mais pobres da escola, seja por falta de investimento público na área (no final do regime militar, gastava-se cerca de 2% do PIB com o setor)[4], seja pela adoção de um modelo escolar e pedagógico que levava a uma enorme taxa de repetência e evasão[5].

A redemocratização significou um corte profundo na trajetória educacional brasileira, gerando uma onda de transformações positivas. Várias reformas foram feitas nos últimos 40 anos. A primeira foi a Lei Calmon (1983), que estabeleceu a obrigatoriedade de um gasto orçamentário mínimo por parte dos entes federativos. Depois veio uma mudança mais profunda, com a Constituição de 1988, que tornou o ensino dos 7 aos 14 anos obrigatório e gratuito (artigo 168). Como complemento às diretrizes constitucionais, vieram a Lei de Diretrizes e Bases (LDB, de 1996) e legislações posteriores que mudaram os ciclos educacionais, democratizaram a gestão escolar e criaram medidas para ampliar o acesso e a permanência dos estudantes.

Também devem ser destacadas modificações educacionais no campo do financiamento – do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef, 1996-97) ao novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb, 2020) –, que ampliaram os recursos e reduziram as desigualdades territoriais. Além disso, uma série de medidas procurou melhorar tanto a gestão, como a criação de formas de avaliação (como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica [IDEB], de 2007), quanto o currículo, como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC, de 2017).

Entre todas as modificações institucionais, a transformação federativa da Educação foi a que mais teve impacto agregado, pois mudou mais elementos educacionais. A provisão educacional era antes concentrada nos estados e tinha uma enorme desigualdade ao longo do território nacional. A partir da Constituição de 1988, iniciou-se um processo de aumento do papel da União junto à Educação Básica, em termos normativos, redistributivos e de apoio aos governos subnacionais. De maneira inédita, delegou-se aos governos municipais a oferta de Ensino Fundamental, Educação Infantil e creches. Apoiada por um modelo de federalismo cooperativo[6], houve uma municipalização profunda da Educação brasileira[7], que hoje abarca 62% dos estudantes da Educação Básica.

Os municípios são importantes não só por conta do tamanho de sua oferta educacional, mas em razão de seu papel de alavanca de todo o sistema de ensino. Esse é o argumento básico do artigo, que mostrará como a gestão local tem efeito sistêmico central para a Educação brasileira. Como forma de desenvolver essa argumentação, o texto foi dividido em três partes. Na primeira, são analisados os papéis e temas que cabem às municipalidades no plano educacional, mostrando suas potencialidades e limites. A seguir, apresenta-se o modelo de governança colaborativa como forma de ampliar as capacidades das Secretarias Municipais para resolver melhor seus desafios. Por fim, expõe-se uma lista de tarefas que caberiam aos prefeitos para melhorar a Educação de suas cidades, constituindo um passo decisivo para mudar a rota de desenvolvimento de cada municipalidade e do País.

POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: TAREFAS, DESAFIOS E LIMITES

Em geral, a discussão sobre política educacional é muito fragmentada pela visão sobre cada um dos ciclos ou fases de ensino, bem como tende a ser segmentada pela análise do papel de cada ente federativo. Uma melhor compreensão da complexidade dessa política pública passa por uma visão mais sistêmica e colaborativa, capaz de perceber a interconexão entre as diversas partes do sistema de ensino e entre os atores que nele atuam, especialmente a estrutura federativa composta por União, estados e municípios.

Uma visão mais sistêmica parte do pressuposto de que o município é uma alavanca fundamental da Educação brasileira, pois o que é feito em seu âmbito tem enorme efeito agregado. Isso ocorre por duas razões. A primeira é que as municipalidades são o principal *locus* de toda a Educação Básica, acolhendo a maioria dos alunos matriculados em escolas públicas.

Apesar de os municípios terem a maior parte das matrículas públicas, quase metade dos alunos do Ensino Fundamental 2 frequentam a rede estadual (47%) e 96% do Ensino Médio é oferecido pelos estados. E, mesmos nesses ciclos, os profissionais da Educação e as condições de trabalho são muito condicionadas pelas características locais. Logo, as ações municipais têm efeitos sobre toda a gestão da Educação Básica, vista de uma perspectiva mais ampla.

A segunda razão é que o sentido de alavanca fica mais evidente pelo lugar da provisão municipal nos ciclos iniciais da Educação. As duas fases com mais efeitos prolongados sobre o desenvolvimento das crianças e jovens são a Primeira Infância, etapa que vai do 0 aos 6 anos, e o processo de alfabetização, que abarca o início do Fundamental 1. Ambas as etapas são praticamente exclusivas dos governos locais.

Quanto mais cedo se tem um processo educativo na Primeira Infância, maiores são os benefícios para os indivíduos, uma vez que nessa fase da vida é que ocorrem os mais importantes avanços cerebrais[8]. O impacto pode ser mensurado em termos de aprendizado, preparação emocional para a vida adulta, melhor inserção social (por exemplo, menor propensão à criminalidade) e empregabilidade[9].

São sobretudo as crianças mais pobres e suas famílias que ganham com acesso de políticas públicas à Primeira Infância. Os resultados municipais nesse campo são insatisfatórios no Brasil. Um ponto positivo é a cobertura escolar de 94% para crianças de 4 a 5 anos; porém, na faixa inferior, envolvendo a provisão de creches para os que têm de 0 a 3 anos, é de apenas 40%, sendo esse índice ainda pior para a população mais vulnerável, com 31% de acesso[10].

No caso da fase da alfabetização, a cobertura é praticamente universal, mas os resultados são muito heterogêneos no território brasileiro: segundo avaliação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 56% das crianças estão alfabetizadas, mas há uma enorme desigualdade interestadual, com estados como o Ceará alcançando 85% de sucesso, e outros, como Sergipe, Rio Grande do Norte e Bahia, ficando abaixo dos 40%. Se os governos locais brasileiros, de maneira mais alinhada, avançarem nesse desempenho, haverá mais chances de melhorar toda a *performance* da Educação Básica.

O papel de alavanca no período inicial do desenvolvimento infantil é relevante não somente para o aprendizado disciplinar. As redes municipais podem favorecer um caminho educacional baseado na equidade e na inclusividade, tratando desde tenra idade de temas como a questão racial e a inclusão de crianças com deficiências. Quanto mais cedo temas centrais à cidadania forem incorporados à política educacional local, que é a principal provedora nessa fase do ensino, maiores as possibilidades de se criar uma sociedade mais democrática. Como constatou Theodor Adorno em seu estudo sobre o nazismo, a melhor forma de reduzir o perigo de novos totalitarismos é educando desde a primeira infância contra a barbárie e a intolerância[11].

Nas etapas posteriores de ensino, o peso dos governos municipais é menor, mas ainda bastante relevante, especialmente no Fundamental 2, em que metade da provisão é municipal. No entanto, mesmo na parte que não lhe cabe, há um grande papel para as municipalidades: fazer bem a passagem de alunos da rede municipal do Fundamental 1 para a nova etapa de ensino. Isso é extremamente relevante por dois motivos. Primeiro, porque os resultados do IDEB, ascendentes nos anos iniciais, começam a perder força já na fase seguinte, em boa medida porque há duplicidade de redes em vários estados, o que dificulta a maior clareza da política educacional.

Além disso, como segundo motivo, a passagem para o Fundamental 2 significa um grande salto no modelo pedagógico, com a ampliação abrupta de professores e disciplinas, o que costuma ter consequências negativas sobre a motivação e o desempenho dos estudantes. Se os governos locais participarem ativamente dessa importante transição etária e educacional, é possível ter um resultado mais positivo nos anos seguintes da Educação Básica.

O Ensino Médio é quase uma exclusividade estadual no Brasil. Entretanto, parcerias com os governos municipais podem ajudar a melhorar as condições de ensino, em questões como a alocação docente e o transporte escolar. Implementar com qualidade e equidade qualquer mudança nacional do Ensino Médio, especialmente em um país marcado por enorme desigualdade intermunicipal, precisa passar pelo mapeamento dos contextos locais e pela criação de ações conjuntas com as municipalidades. Não ter feito esse

arranjo federativo foi uma das causas do fracasso da reforma proposta em 2017, dado que um Ensino Médio baseado em múltiplos itinerários necessita de um cenário local adequado, como assegurar um corpo diversificado de docentes.

Os municípios podem ser alavancas, mas há hoje limites para o exercício desse papel na Educação Básica brasileira. As próximas duas seções apresentarão sinteticamente dois caminhos para superar desafios estruturais. O primeiro é criar formas colaborativas de governança que possibilitem uma melhor atuação dos governos municipais. O segundo diz respeito à agenda municipal de reformas que cabem aos prefeitos.

GOVERNANÇA COLABORATIVA: AUMENTANDO AS POTENCIALIDADES LOCAIS

Os municípios são centrais na Educação brasileira, mas dependem de outros atores para ter um melhor desempenho em suas tarefas educacionais. É fundamental que os governos locais construam uma governança colaborativa 360 graus com um conjunto de parceiros, envolvendo a cooperação dentro e entre escolas, entre unidades escolares e a comunidade, entre os vários setores de políticas públicas que afetam o desenvolvimento infantil, da Secretaria com as escolas, com entidades sociais, e ainda no plano das instituições políticas, especialmente no âmbito federativo[12].

Entre as formas colaborativas, a mais importante para impulsionar o papel dos municípios na Educação é a questão federativa. O Governo Federal é um parceiro fundamental, com vários programas que reduzem os custos de atividades que seriam inviáveis financeiramente para boa parte das cidades, como a merenda escolar e o livro didático. Além disso, tem um papel importante em ajudar a construir capacidades de gestão no plano local e em programas de formação continuada de profissionais da Educação.

Os governos estaduais têm um lugar igualmente relevante para o sucesso das políticas educacionais municipais, podendo atuar em regime de colaboração. Isso se justifica por dois fatos. Um, porque os estados compartilham a provisão em alguns dos ciclos de ensino com os municípios, particularmente no Fundamental 2. Quanto mais os dois entes federativos atuarem em conjunto aqui, melhor para o resultado global da Educação Básica brasileira. O segundo ponto refere-se à necessidade de apoio estadual em políticas nas quais há fragilidade das capacidades estatais locais e grande desigualdades entre as cidades dentro de um mesmo estado. Esse ponto tem um peso maior nas políticas de Primeira Infância e alfabetização.

A colaboração intergovernamental tem ainda mais duas facetas. A primeira é a intermunicipal. É fundamental aumentar a cooperação entre os governos locais, porque a maioria (69%) tem até 20 mil habitantes e se fortalecerá com a atuação conjunta regionalizada, seja para potencializar políticas com ações em parceria, seja para aprender com as experiências de outras cidades. Em segundo lugar, é fundamental que os municípios se aliem para defender seus interesses, por meio de associações como a União Nacional dos Dirigentes Municipais (Undime) e apoiando a criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), que tal qual o SUS permitiria um diálogo em pé de igual- dade entre os três entes federativos, por meio de canais institucionalizados.

A governança colaborativa vai além da questão federativa do ponto de vista dos municípios. É possível fazer parcerias com associações da sociedade civil para se obter auxílio à gestão e adquirir novas tecnologias educacionais. Os governos locais também

Figura 1.

Governança colaborativa na educação



ganham força quando fazem parcerias com outras instituições públicas, como os Tribunais de Contas – alguns deles têm sido ativos no apoio, por exemplo, às políticas de alfabetização. Há ainda a cooperação interna às cidades, com destaque para as questões intersetoriais, que supõem a atuação conjunta de vários setores para lidar com um problema público complexo, garantindo os direitos das crianças em sua integralidade[13]. O caso mais emblemático que necessita de articulação intersetorial no plano municipal é a política da Primeira Infância, cujos resultados dependem muito de uma integração entre as áreas de Educação, Saúde e Assistência Social[14].

O poder de alavanca da política municipal de Educação, portanto, só faz sentido em uma governança colaborativa mais ampla, conforme resume a figura abaixo. Mesmo assim, há algumas tarefas imprescindíveis que cabem aos prefeitos, como se verá a seguir.

COMO FORTALECER A ALAVANCA E CRIAR CIDADES EDUCADORAS

Os 5569 prefeitos brasileiros têm uma agenda ampla de problemas para lidar. Colocar a Educação no topo das prioridades justifica-se por quatro motivos. Primeiro, é o tema que mais diz respeito ao futuro das cidades – afinal, formar bem as crianças e jovens de hoje é iniciar uma transformação estrutural da vida local. Em segundo lugar, porque, pela própria determinação constitucional, se gastarão no setor 25% de todos os recursos disponíveis, de modo que fazê-lo melhor é um imperativo. Além disso, a Educação pode alterar positivamente as condições econômicas e sociais das municipalidades. Por fim, em uma era de grande polarização política, é muito difícil para a população ser contra o investimento educacional e a transformação da escola no principal equipamento social dos municípios.

Tendo em conta a centralidade da Educação, cabem aos prefeitos e seus secretários três tarefas principais. Como ponto de partida, é preciso ter um diagnóstico preciso da situação educacional no município. Isso implica coletar as informações mais importantes sobre a evolução do ensino na cidade, conversar com os gestores passados e com os profissionais da Educação. Saber o que pode ser feito significa evitar descontinuidades gratuitas, escolher os focos estratégicos de atuação e descobrir como engajar os que mais importam para melhorar a política educacional.

O caminho do diagnóstico ao prognóstico relaciona-se muito com uma ação permanente e estrutural de fortalecimento das capacidades estatais locais, uma vez que esta é uma das maiores carências da política educacional local no Brasil[15]. Isso significa, basicamente, aprimorar os instrumentos de gestão das Secretarias de Educação e das escolas, mediante melhorias tecnológicas, de infraestrutura, dos mecanismos de articulação e, sobretudo, da contínua qualificação e valorização dos gestores e professores.

Concluídos esses dois deveres de casa, caberá ao prefeito montar um plano para melhorar a Educação feita exclusivamente pelo município ou em parceria, escolhendo seus objetivos principais. Voltando à ideia da política educacional municipal como alavanca, ela deve atuar em vários ciclos de ensino, contudo o ponto fulcral é fortalecer o ensino das crianças da Primeira Infância e da alfabetização, gerando um desenvolvimento infantil integral, que capta o aprendizado disciplinar e vai muito além dele. Em especial, deve-se priorizar as parcelas mais vulneráveis da população, para produzir uma revolução de longo prazo na estrutura social da cidade. O século 21 não pode pedir menos do que isso dos futuros governos municipais brasileiros.

NOTAS

1. Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2015). *The knowledge capital of nations: Education and the economics of growth*. MIT Press.
2. Sen, A. (2001). *Desigualdade reexaminada*. Record.
3. Abrucio, F. L. (2018). Uma breve história da educação como política pública no Brasil. In D. L. Dalmon, C. Siqueira, & F. M. Braga (Orgs.), *Políticas educacionais no Brasil: O que podemos aprender com casos reais de implementação?* (pp. 37-58). Edições SM.
4. Gois, A. (2022). *O ponto a que chegamos: Duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente*. FGV Editora.
5. Klein, R., & Ribeiro, S. C. (1995). A pedagogia da repetência ao longo das décadas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 3*(6), 5
6. Abrucio, F. L., & Segatto, C. I. (2017). A construção do Sistema Nacional de Educação: Avanços e limites de um projeto inacabado. *Campo de Publica em ação: Coletânea em teoria e gestão de políticas públicas*. Luciana Leite Lima & Maria Isabel Araújo Rodrigues (organizadoras). Rio Grande do Sul: UFRGS Editora, p. 214-2
7. Ceneviva, R. (2011). *O nível de governo importa para a qualidade da política pública? O caso da educação fundamental no Brasil* (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo).
8. National Scientific Council on the Developing Child. (2020). *Connecting the brain to the rest of the body: Early childhood development and lifelong health are deeply intertwined* (Working Paper n. 15). www.developingchild.harvard.edu

9. Heckman, J. (2017). Giving Kids a Fair Chance (a Strategy that Works)). Cambridge: MIT Press. Ver também James Keckman e a importância da Educação Infantil. Revista Veja, 22 de setembro de 2017. https://veja.abril.com.br/revista-veja/james-heckman-nobel-desafios-primeira-infancia
10. Todos Pela Educação. (2024). *Três objetivos e dez prioridades para a Educação Municipal: Contribuições para as candidaturas nas eleições de 2024*. https://educacaojamunicipios.todospelaeducacao.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Livreto_10prioridades_TodosPelaEducacao_final.pdf
11. Adorno, T. W. (1995). Educação após Auschwitz. In *Educação e Emancipação*. p. 119-138. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
12. Abrucio, F. L., Segatto, C. I., & Marques, F. C. (2022). Colaboração 360 graus na Educação. *GV Executivo, 21*, 30-36.
13. Grau, N. C. (2016). Cunill-Grau, N. (2016). A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, 26*, 35-66. Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília.
14. Abrucio, F. L. (2023). *Governança colaborativa para a primeira infância: Uma proposta para os governos estaduais brasileiros*. Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.
15. Abrucio, F. L., & Segatto, C. I. (2021). Capacidades estatais locais na educação brasileira: Avanços, limites e desafios. In E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio (Orgs.), *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro* Rio Grande do Sul: UFRGS Editora, pp. 401-433.