

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Júlia Freitas Alves da Costa

AVALIAÇÃO DO DESENHO DO PROJETO MÃOS DADAS: UMA ANÁLISE DA
PROPOSTA DE DESCENTRALIZAÇÃO DE ENSINO DO ESTADO DE MINAS
GERAIS

Belo Horizonte

2022

Júlia Freitas Alves da Costa

AVALIAÇÃO DO DESENHO DO PROJETO MÃOS DADAS: UMA ANÁLISE DA
PROPOSTA DE DESCENTRALIZAÇÃO DE ENSINO DO ESTADO DE MINAS
GERAIS

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte
2022

C837a Costa, Júlia Freitas Alves da.
Avaliação do desenho do Projeto Mãos Dadas: uma análise da proposta de descentralização de ensino do Estado de Minas Gerais [manuscrito] / Júlia Freitas Alves da Costa. – 2022.
[06], 58 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Bibliografia: f. 50-54

1. Ensino Fundamental – Descentralização Administrativa – Minas Gerais. 2. Projeto Mãos Dadas – Avaliação – Minas Gerais. I. Costa, Bruno Lazzarotti Diniz. II. Título.

CDU 373.3 (815.11)

RESUMO

Criado em 2021, sob o pretexto de atender às determinações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no que diz respeito à oferta do ensino fundamental em Minas Gerais, o Projeto Mãos Dadas visa à descentralização do ensino por meio da transferência da gestão administrativa, financeira e operacional das unidades escolares da rede estadual para as redes municipais. O objetivo deste trabalho consiste em avaliar a consistência do desenho do Projeto com as diretrizes estabelecidas pela LDB. Para tanto, foi realizada uma avaliação de seu desenho a partir de três dimensões avaliativas: relacionamento intergovernamental, sustentabilidade para os municípios e desigualdades educacionais. A presente pesquisa se qualifica como descritiva e possui abordagem qualitativa e quantitativa. Foram utilizados como procedimentos para coleta de dados, a revisão bibliográfica, a análise documental e a realização com entrevistas com gestores do Projeto. Os resultados encontrados demonstram que, apesar de o Projeto representar certo avanço no que diz respeito ao relacionamento intergovernamental, há riscos de que ele se demonstre insustentável para uma parcela significativa dos municípios, bem como atue na acentuação das desigualdades educacionais existentes em Minas Gerais.

Palavras-chave: descentralização, ensino fundamental, avaliação, Minas Gerais.

RESUMEN

Creado en 2021, bajo el pretexto de atender las determinaciones de ley de directrices y bases de la educación nacional en lo que respecta a la oferta de educación básica en Minas Gerais, el Proyecto "Mãos Dadas" busca la descentralización de la educación por medio de la transferencia de la gestión administrativa, financiera e de operación de las unidades escolares estatales para las municipales. El objetivo de este trabajo consiste en evaluar la consistencia del diseño del proyecto con las directrices marcadas por la LDB. Por lo mismo, fue realizada una evaluación de su diseño a partir de tres dimensiones evaluativas: relación intergubernamental, sustentabilidad para los municipios y desigualdades educativas. En esta investigación se califica como descriptiva y posee un abordaje cualitativo y cuantitativo. Fueron utilizados como procedimientos para recolectar los datos, la revisión bibliográfica, el análisis documental y la realización de entrevistas a los gestores del proyecto. Los resultados encontrados demuestran que, en cuanto el proyecto representa cierto avance en lo que respecta la relación intergubernamental, hay riesgo de que se manifieste insustentable para una cuota de municipios significativa, como que actúe en la acentuación de las desigualdades educativas existentes en Minas Gerais.

Palabras clave: descentralización, educación básica, evaluación, Minas Gerais.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMM – Associação Mineira de Municípios

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSE – Indicador de Nível Socioeconômico

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MaPR – Mapa de Processos e Resultados

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

QESE – Quota para Estadual do Salário Educação

SEE – Secretaria de Estado de Educação

SIMCAQ – Simulador Custo Aluno Qualidade

Sind-UTE – Sindicato Único dos Trabalhadores da Educação

SRE – Superintendência Regional de Ensino

TCE – Tribunal de Contas do Estado

UEMG – Universidade Estadual de Minas Gerais

Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	6
2 A METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO	9
3 O PROJETO MÃOS DADAS: COMPREENDENDO SEU DESENHO A PARTIR DO MAPA DE PROCESSOS DE RESULTADOS	13
3.1 Contexto	15
3.2 Público-alvo	18
3.3 Recursos	20
3.4 Atividades	23
3.5 Produtos	25
3.6 Resultados e Impactos	26
3.7 Pressupostos e uma breve análise acerca a consistência entre os elementos do MaPR	27
4 O DESENHO DO PROJETO MÃOS DADAS À LUZ DA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL	29
4.1 Relacionamento intergovernamental	29
4.2 Sustentabilidade para os municípios	31
4.2.1 Análise da viabilidade econômica	32
4.2.2 Análise da capacidade de gestão dos municípios	37
4.3 Possíveis efeitos sobre as desigualdades educacionais	41
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50
APÊNDICE A	55
APÊNDICE B	56

1 APRESENTAÇÃO

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei Nº 9.394/1996) estabelece como incumbência dos Estados a definição de estratégias de colaboração, juntamente com os municípios, para oferta do ensino fundamental, de modo a assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada esfera (BRASIL, 1996). Com base neste dispositivo, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE) criou o Projeto Mãos Dadas em março de 2021.

O Projeto tem como objetivo declarado implementar medidas de estruturação do sistema educacional junto aos municípios, por meio da descentralização do ensino, mediante a transferência da gestão administrativa, financeira e operacional das unidades escolares da rede estadual para as redes municipais, com prioridade para aquelas que atendem aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Para tanto, o projeto prevê o fornecimento de apoio pedagógico, técnico e financeiro pelo estado aos municípios que a ele aderirem (MINAS GERAIS, 2021).

Tal proposta promove alterações na distribuição de recursos e serviços educacionais no estado, bem como no padrão de relacionamento intergovernamental com os municípios. Tendo em vista as desigualdades regionais existentes em Minas Gerais (ASSIS, 2012), essas alterações podem atuar tanto na mitigação quanto no reforço dessas heterogeneidades, gerando efeitos significativos no bem-estar da população. Conforme evidenciado por Assis (2012), o estado é marcado por desigualdades de acesso e permanência na educação básica, sendo estes problemas mais expressivos para os habitantes da zona rural e da região Jequitinhonha/Mucuri.

Diante disso e considerado o atual quadro de crise fiscal do estado e municípios mineiros e a crescente demanda por serviços e políticas públicas, reforçada pela pandemia de coronavírus, a realização de uma avaliação do Projeto Mãos Dadas se mostra relevante tendo em vista que pode auxiliar na identificação de falhas em sua concepção, tornando possível corrigi-las antes mesmo do seu estágio avançado de implementação.

A avaliação de políticas públicas consiste em um processo que visa analisar, quantitativa e qualitativamente, em que medida determinada iniciativa se mostra/mostrou capaz de gerar os resultados e as mudanças por ela pretendidas. Ela

pode ocorrer em qualquer momento do ciclo de vida de uma política, sendo utilizada como ferramenta de controle social, mecanismo de busca pela eficiência e instrumento balizador para a tomada de decisões (SOUZA, 2002; CAVALCANTI, 2006; TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

As avaliações de políticas públicas podem ser de diferentes tipos, de acordo com o objetivo que pretendem atingir. A "Avaliação de Demandas Sociais" ou "Avaliação Diagnóstica", por exemplo, tem como intuito avaliar se determinado programa responde a uma demanda social efetivamente existente. Já a "Avaliação de Processos" busca compreender quais os problemas críticos que afetam o funcionamento do programa e o atingimento de seus objetivos a fim de promover as correções necessárias. As "Avaliações de Resultados e de Impactos", por sua vez, pretendem identificar os resultados concretos da intervenção e seus impactos sociais mais abrangentes. Já "Avaliação da Eficiência ou de Custo-Efetividade" busca verificar se os efeitos sociais obtidos com o programa são maiores que os de outros tipos de intervenção (JANNUZZI, 2016).

A "Avaliação de Desenho", por sua vez, tem como objeto a articulação entre os objetivos da política, definidos a partir do problema que visa resolver ou mitigar, seu público-alvo, os atores envolvidos na sua implementação e as estratégias e instrumentos que serão aplicados para modificar a situação de seus beneficiários (CAPELLA, 2018). Nesse sentido, esse tipo de avaliação busca gerar maior clareza na relação entre o diagnóstico e os meios e estratégias a serem adotados para o alcance dos objetivos esperados, bem como analisar a factibilidade de sucesso do programa frente a outras propostas de intervenção (IPEA, 2018).

Diante do exposto, propõe-se a realização da avaliação do desenho do Projeto Mãos Dadas, a fim de verificar se sua proposta de intervenção se mostra consistente com a diretriz estabelecida pela LDB no que diz respeito à organização da oferta do ensino fundamental. Tal diretriz está expressa no Art. 10, II, que define como incumbência dos Estados:

definir, com os Municípios, **formas de colaboração** na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a **distribuição proporcional das responsabilidades**, de acordo com a população a ser atendida e os **recursos financeiros disponíveis** em cada uma dessas esferas do Poder Público (BRASIL, 1996).

A realização da avaliação de desenho do Projeto Mãos Dadas se justifica, primeiramente, pela maior familiaridade deste tipo de avaliação com o objetivo que se pretende alcançar. Ademais, a avaliação de desenho é fundamental para garantir a qualidade dos demais tipos de avaliações e do monitoramento das políticas públicas. De acordo com Cavalcanti (2006, sp), “para monitorar é imprescindível que o problema esteja bem definido, bem como as ações estejam bem desenhadas e programadas, identificadas por indicadores claros e objetivos, possíveis de serem trabalhados”. A avaliação de desenho, além de contribuir para a qualidade dessas definições, também contribui para o desenho de intervenções mais coerentes.

O presente trabalho é composto por quatro capítulos, além desta apresentação. No segundo capítulo, serão apresentadas as dimensões avaliativas e a metodologia empregada no desenvolvimento desta pesquisa. O terceiro capítulo, por sua vez, destina-se à apresentação das principais características do Projeto Mãos Dadas, como o contexto em que foi criado, seu público-alvo e sua lógica de intervenção. Já no quarto capítulo, serão apresentados os resultados de cada uma das dimensões avaliativas, bem como sugestões para o aprimoramento do Projeto. Por fim, o quinto e último capítulo destina-se à realização de uma síntese dos resultados encontrados.

2 A METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO

Conforme destacado no capítulo anterior, a avaliação do desenho do Projeto Mãos Dadas teve como objetivo verificar se sua proposta de intervenção se mostra consistente com a diretriz estabelecida pelo art. 10 da LDB no que diz respeito à organização da oferta do ensino fundamental¹. Para tanto, a consistência foi aqui entendida como ausência de contradições e/ou existência de sinergia entre o Projeto e a LDB, com intuito de verificar o quão alinhados eles estão entre si (ROGGE, 2018).

A presente avaliação se classifica como uma pesquisa descritiva que engloba as abordagens qualitativa e quantitativa de aproximação e análise do objeto, e está organizada a partir de três dimensões avaliativas: relacionamento intergovernamental, sustentabilidade para os municípios e desigualdades educacionais.

Considerando que o art. 10 da LDB determina que os estados devem estabelecer, junto aos municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, a primeira dimensão teve como objetivo verificar em que medida o desenho do Projeto Mãos Dadas se baseia na lógica de cooperação intergovernamental. Conforme destacado por Abrúcio e Sano (2013, p. 96), a cooperação intergovernamental perpassa pelo fortalecimento dos incentivos “à parceria e ao entrelaçamento mantendo um jogo intergovernamental que dê participação e capacidade de negociação aos estados e municípios”.

A segunda dimensão avaliativa, por sua vez, buscou avaliar a sustentabilidade do Projeto Mãos Dadas no longo prazo, tendo em vista que a LDB estabelece que a cooperação entre estado e municípios no atendimento do ensino fundamental deve ser baseada na distribuição proporcional de responsabilidades, em conformidade com os recursos financeiros disponíveis. Tal análise levou em consideração a viabilidade econômica do Projeto para os municípios e suas capacidades administrativas, aqui entendidas como os atributos necessários para garantir a eficiência da ação estatal junto à sociedade, como servidores qualificados e recursos financeiros (GRIN *et al*, 2018).

¹ Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

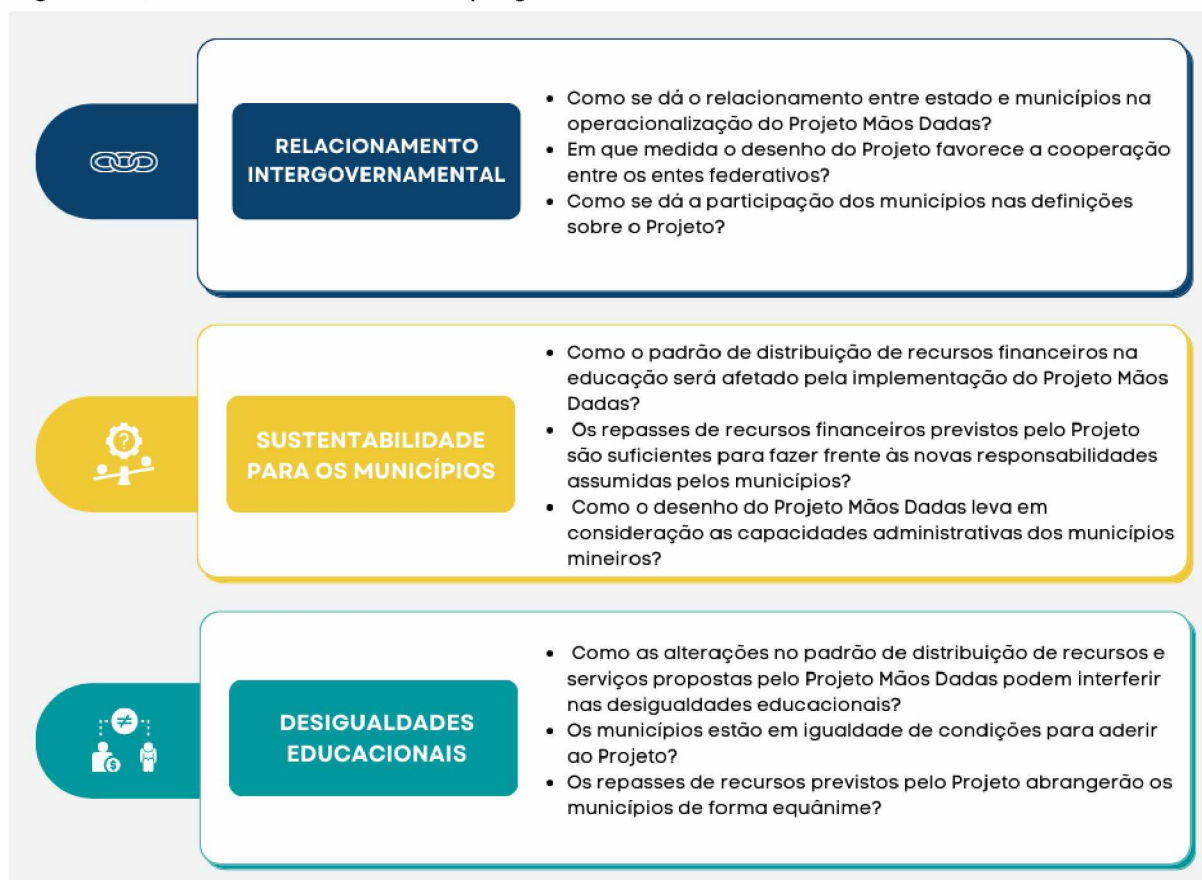
II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; (BRASIL, 1996).

Apesar de a redução das desigualdades educacionais não estar explicitamente expressa no Art. 10 da LDB, tal dispositivo aborda tal questão por meio da preocupação com a proporcionalidade da distribuição de responsabilidades e recursos. Assim sendo, a terceira dimensão teve como objetivo verificar em que medida o desenho Projeto Mãos Dadas pode contribuir para a mitigação ou ampliação das desigualdades educacionais em Minas Gerais.

Cabe destacar que as desigualdades educacionais podem ser avaliadas a partir de diferentes perspectivas, como desigualdades de acesso, desigualdades de permanência, desigualdades de fluxo ou desigualdades de qualidade do ensino. No presente trabalho, a avaliação se deu a partir da ótica das desigualdades de financiamento da educação, expressas por meio da distribuição das receitas educacionais.

A Figura 1 representa a síntese das dimensões e das perguntas avaliativas:

Figura 1: Síntese das dimensões e perguntas avaliativas



Fonte: Elaboração própria.

Antes de adentrar à análise das dimensões avaliativas, foi necessário primeiramente compreender o desenho do Projeto. Para tanto, recorreu-se à análise

documental dos marcos legais relacionados ao Projeto, bem como à realização de entrevistas semiestruturadas com dois gestores da Secretaria de Estado de Educação – SEE. A participação dos entrevistados ocorreu de forma voluntária e após terem sido sanadas todas as dúvidas referentes à sua participação. O roteiro das entrevistas, bem como o modelo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido seguem nos Apêndices. Os resultados obtidos em tal etapa foram sistematizados por meio da elaboração do Mapa de Processos e Resultados (MaPR) do Projeto, que consiste em um recurso metodológico para descrever a narrativa de um projeto ou programa (FJP, 2022).

Concluída tal etapa, foi possível dar início à análise dos critérios estabelecidos em cada dimensão avaliativa. A avaliação da dimensão “**Relacionamento Intergovernamental**” empregou uma abordagem qualitativa de análise do objeto e ocorreu por meio da revisão bibliográfica da literatura sobre cooperação intergovernamental, bem como sobre políticas com desenhos e objetivos semelhantes aos do Projeto Mãos Dadas.

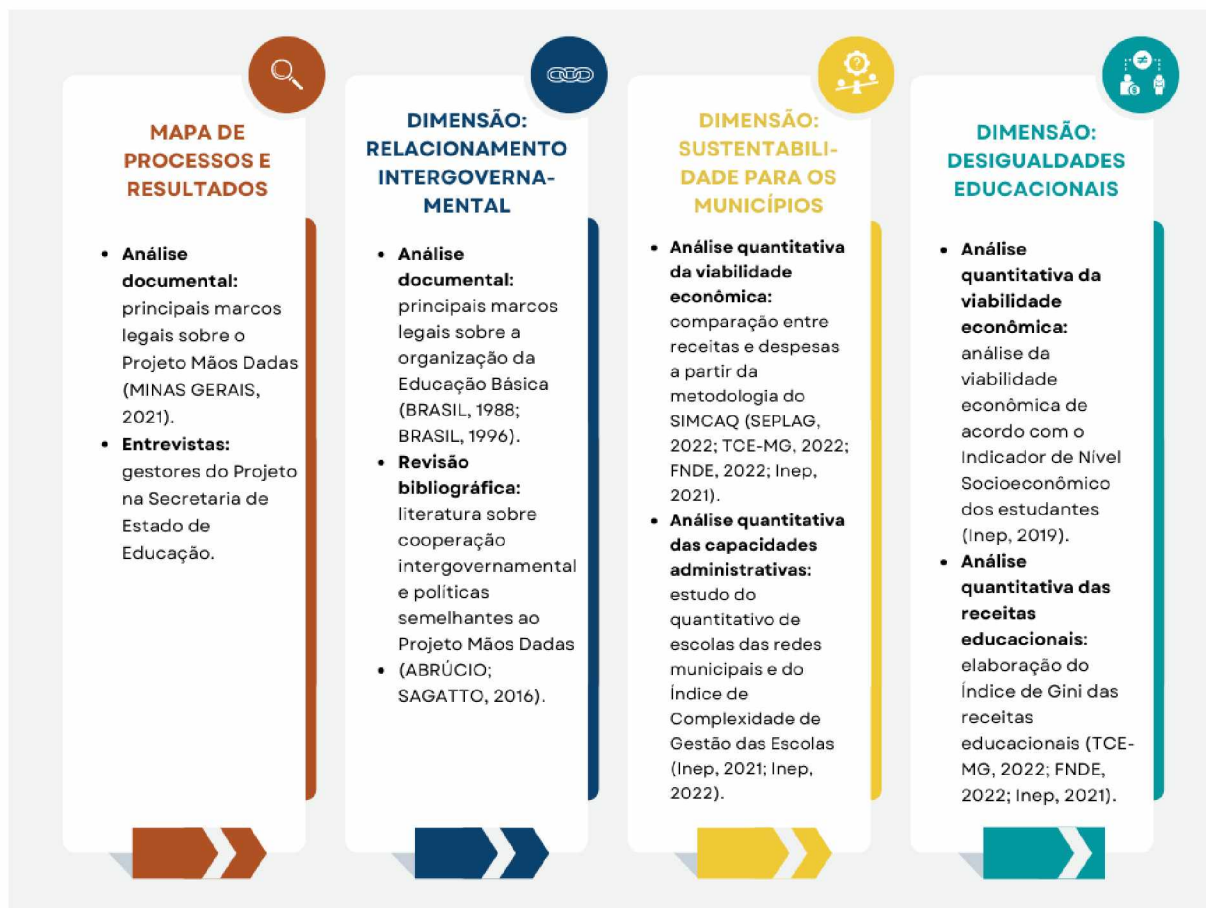
A avaliação da dimensão “**Sustentabilidade para os municípios**”, por sua vez, apresentou abordagem quantitativa. Para realização de tal análise, foram estabelecidos dois cenários: um caracterizado pela situação vigente em 2021, no qual estado ofertava os Anos Iniciais do Ensino Fundamental em 439 municípios; e outro representado por uma situação hipotética, na qual todas as matrículas ofertadas pelo estado naquele ano teriam sido transferidas para as redes municipais. Para cada cenário, foram estimadas as receitas e as despesas decorrentes da adesão do Projeto para cada município, a fim de verificar a viabilidade econômica de sua adesão. Ademais, foi feita uma breve análise acerca das capacidades administrativas dos municípios, por meio do estudo do quantitativo de escolas em funcionamento nas redes municipais e do Índice de Complexidade de Gestão das Escolas, elaborado pelo Inep.

A dimensão “**Desigualdades Educacionais**” também foi avaliada a partir de uma abordagem quantitativa. Para tanto, foi realizada uma análise dos resultados encontrados na avaliação da viabilidade econômica de acordo com faixas de Indicador de Nível Socioeconômico dos municípios. Ademais, foi calculado o Índice de Gini para os dois cenários descritos anteriormente, a fim de verificar as alterações no padrão de distribuição de recursos que podem advir da implementação do Projeto Mãos Dadas.

Por fim, para analisar os resultados encontrados em cada uma das dimensões, contou-se com as contribuições de estudos sobre a descentralização do ensino e de experiências anteriores de programas semelhantes.

A Figura 2 sintetiza a metodologia empregada para o desenvolvimento da avaliação:

Figura 2: Síntese da metodologia da avaliação



Fonte: Elaboração própria.

3 O PROJETO MÃOS DADAS: COMPREENDENDO SEU DESENHO A PARTIR DO MAPA DE PROCESSOS DE RESULTADOS

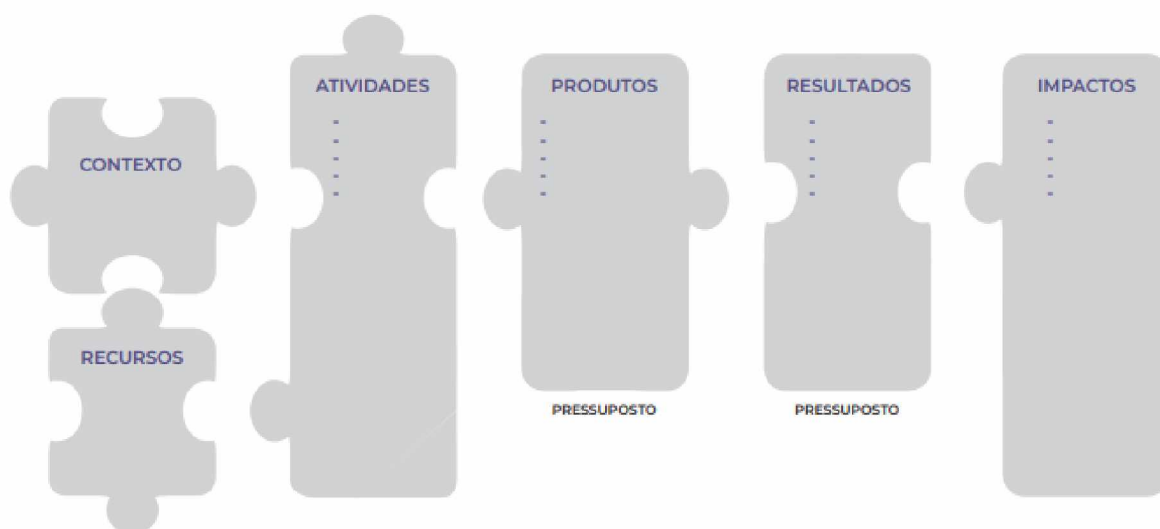
Tendo em vista que o desenho do Projeto Mãos Dadas consiste no objeto de análise deste trabalho, é necessário compreendê-lo antes de adentrar nas dimensões avaliativas. Dado que os documentos oficiais não se mostraram suficientes para entender sua proposta de intervenção de forma clara, foi elaborado um Mapa de Processos e Resultados implícito do Projeto Mãos Dadas. De acordo com a Fundação João Pinheiro (2022), o Mapa de Processos e Resultados consiste em uma representação

da narrativa sintética do funcionamento do programa ou projeto, do seu contexto de operação, de como seus diversos componentes - insumos, processos e produtos - se alinham para produzir os resultados e o impacto social almejado, e das condições para que isso se concretize (FJP, 2022, p. 9).

O Mapa de Processos e Resultados engloba os seguintes componentes de um programa: contexto, recursos, atividades, produtos, resultados, impactos e pressupostos.

O contexto consiste no ambiente em que se estrutura e implementa o programa. Os recursos dizem respeito a todos os insumos, sejam eles humanos, financeiros ou organizacionais, disponíveis para operar o programa. Já as atividades consistem nas tarefas e processos necessários para alcançar os objetivos pretendidos. Os produtos são as entregas previstas. Os resultados, por sua vez, são os efeitos de médio prazo diretamente decorrentes do programa ou projeto. Já os impactos são os resultados dos efeitos no longo prazo. Por fim, os pressupostos constituem condições externas não controláveis pelo programa, necessárias para que o ele opere em condições de normalidade, possibilitando a entrega dos produtos e o alcance dos resultados e impactos (FJP, 2022).

Figura 3: Representação dos componentes do Mapa de Processos e Resultados



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2022, p. 13.

A Figura 4 representa o Mapa de Processos e Resultados do Projeto Mãos Dadas, elaborado a partir da realização de entrevistas com dois gestores da SEE e da análise dos documentos disponíveis sobre o Projeto, como a Resolução SEE nº 4.584/2021, a cartilha do projeto, os conteúdos publicados no site da SEE, e alguns documentos internos disponibilizados pela equipe gestora do Projeto.

Figura 4: Mapa de Processos e Resultados do Projeto Mãos Dadas



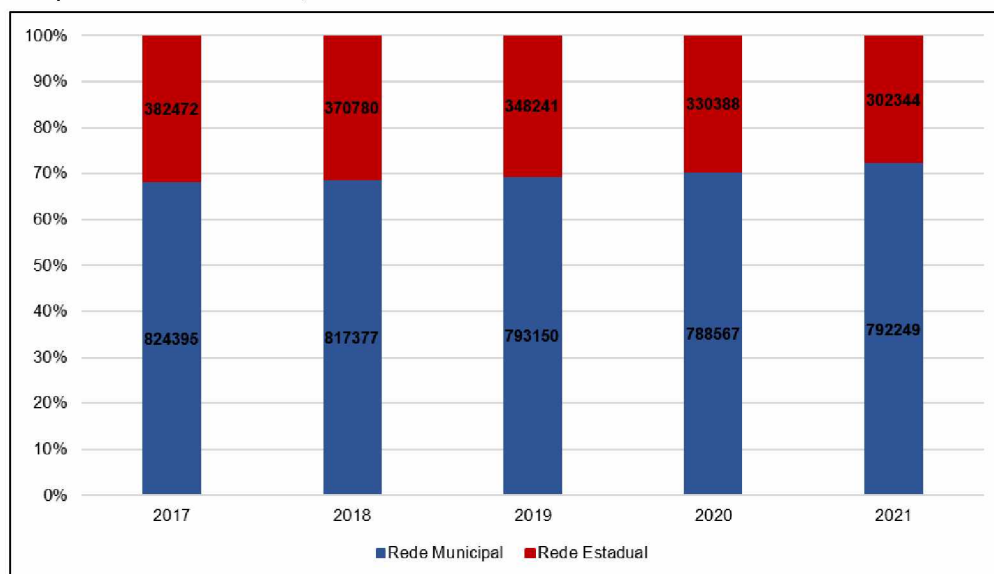
Fonte: Elaboração própria.

Os componentes do Mapa de Processo e Resultados do Projeto serão detalhados a seguir.

3.1 Contexto

A rede estadual de ensino de Minas Gerais é responsável, atualmente, por 27,6% das matrículas da rede pública nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, enquanto os municípios são responsáveis por 72,4%. Conforme evidencia o Gráfico 1, o número absoluto de matrículas na rede estadual tem apresentado trajetória decrescente, caindo de 382.472 matrículas em 2017 para 302.344 em 2021. De acordo com dados da SEE, tais matrículas estão distribuídas em 442 municípios, sendo estes elegíveis para o Projeto Mãos Dadas. As matrículas na rede municipal, por sua vez, têm se mantido praticamente estáveis desde 2019.

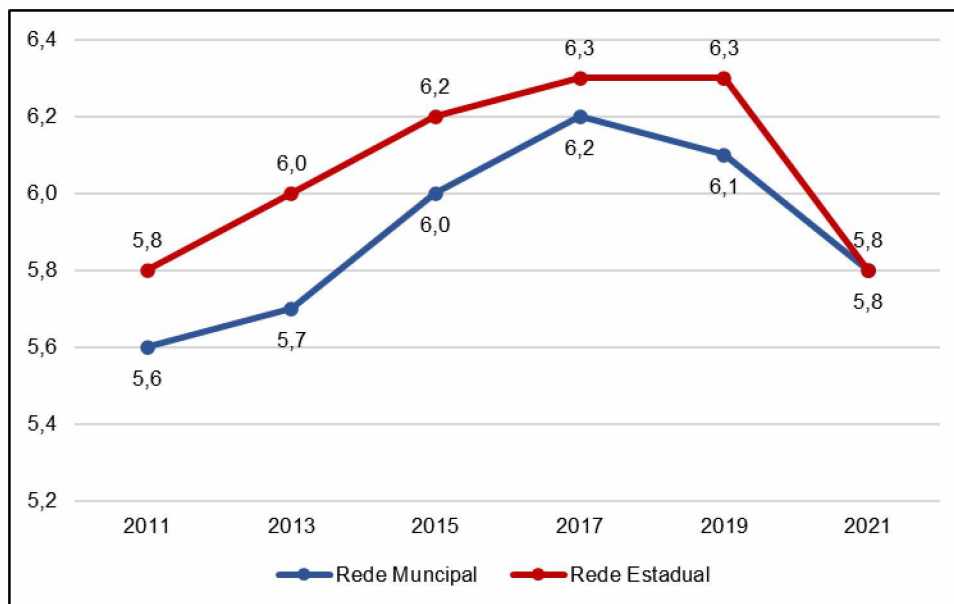
Gráfico 1: Número de matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental em Minas Gerais por rede de ensino, de 2017 a 2021



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017 – 2021.

No que diz respeito à qualidade da educação ofertada, as escolas estaduais têm, historicamente, apresentado resultados superiores aos das redes municipais, como pode ser observado no Gráfico 2, que apresenta a média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb das escolas municipais e estaduais, entre 2011 e 2021. Tal índice, criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, tem como objetivo medir a qualidade do ensino nas escolas públicas e engloba indicadores de aprendizagem e de fluxo escolar.

Gráfico 2: Ideb médio das escolas de Anos Iniciais das redes municipal e estadual de Minas Gerais, de 2011 a 2021



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2011 – 2021.

Enquanto o Ideb médio das escolas da rede estadual não se alterou entre 2017 e 2019, o das escolas municipais apresentou queda, de 6,2 para 6,1 neste período. Em 2021, por sua vez, o Ideb médio das escolas das redes estadual e municipal se igualaram em 5,8. Essa queda foi observada em todos os níveis de ensino, como consequência do longo período de fechamento das escolas e da timidez das respostas educacionais, resultantes da pandemia e das escolhas políticas para seu enfrentamento.

Nota-se, portanto, que o Projeto Mãos Dadas foi criado em um contexto já marcado por uma diminuição progressiva da oferta de Anos Iniciais de Ensino Fundamental pelo estado e no qual as redes estadual e municipal de educação se encontram fragilizadas em decorrência das consequências do enfrentamento da pandemia. Compreender tal contexto é fundamental, visto que ele pode trazer desdobramentos tanto para a sustentabilidade do Projeto quanto sobre seus efeitos sobre as desigualdades educacionais, uma vez que interfere nas condições e na capacidade de oferta de ensino pelos municípios.

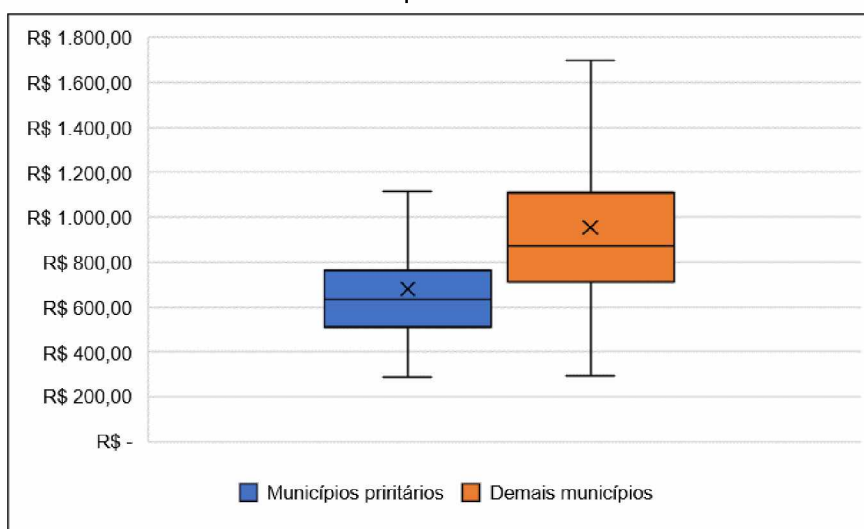
Após já ter sido apresentado o contexto em que o projeto foi criado, é necessário conhecer também o seu público-alvo. Para tanto, a seção a seguir se destinará à apresentação de alguns indicadores educacionais dos municípios que compõem o público-alvo prioritário do Projeto.

3.2 Público-alvo

Regulamentado pela Resolução SEE nº 4.582/2021, o Projeto Mãos Dadas tem como público-alvo prioritário os municípios mineiros nos quais há oferta de Anos Iniciais do Ensino Fundamental pelo estado. De acordo com o Censo Escolar de 2021, 439 municípios (51,5% do total de 853 municípios) se enquadram nesse critério. Destes, três possuem este nível de ensino completamente ofertado pelo estado, sendo eles: Cedro do Abaeté, Douradoquara e Grupiara. A fim de compreender o perfil dos municípios que compõem o público-alvo do Projeto, será feita uma breve análise de alguns indicadores educacionais destes municípios.

Tendo em vista que a adesão ao Projeto implica o aumento das responsabilidades assumidas pelos municípios, é necessário entender sua capacidade de financiamento da educação, dado que o aumento das atribuições implica também em maiores gastos. Segundo o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), em 2021, o investimento per capita médio em educação destes municípios prioritários foi R\$679,02, valor 28,9% inferior à média investida pelo restante dos municípios mineiros, que correspondeu a R\$955,29. O Gráfico 1 ilustra a distribuição do gasto per capita em atividades de educação nos municípios prioritários e nos demais municípios mineiros em 2021, excluindo-se os *outliers*.

Gráfico 3: Distribuição do gasto per capita em atividades de educação nos municípios prioritários e nos demais municípios mineiros em 2021

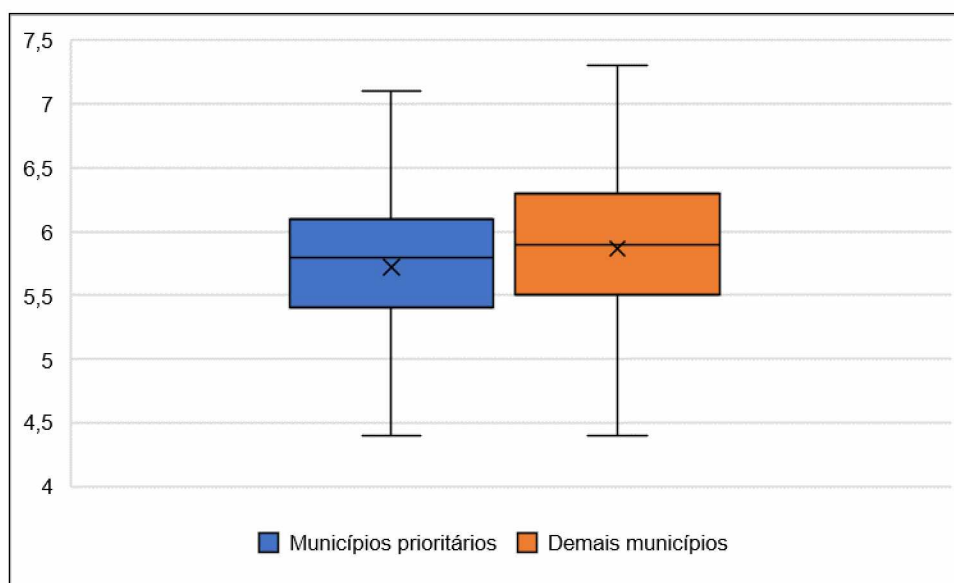


Fonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

Outro importante fator a ser avaliado diz respeito à complexidade de gestão das escolas, visto que o aumento do número de estudantes matriculados implica também em maior número de turmas e de profissionais, o que torna a gestão mais complexa. Segundo dados do Inep, em 2021, em média 44,8% das escolas dos municípios analisados eram classificadas com o menor nível de complexidade possível, ou seja, possuíam porte inferior a 50 matrículas, operando em único turno e etapa e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada. A média do total de escolas neste nível de complexidade dos demais municípios do estado, por sua vez, correspondia a 35% (Inep, 2021).

A qualidade da educação, por sua vez, pode ser mensurada por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que reúne informações sobre fluxo escolar e desempenho acadêmico em um único indicador. Em 2021, a média do Ideb dos Anos Iniciais das redes municipais de educação dos municípios prioritários foi 5,7. Tal valor é próximo ao Ideb médio dos demais municípios, que correspondeu a 5,9 no mesmo ano. O Gráfico 4 ilustra a distribuição do Ideb dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental Regular das redes municipais de educação dos municípios prioritários e dos demais municípios mineiros em 2021:

Gráfico 4: Distribuição do Ideb dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental Regular das redes municipais de educação nos municípios prioritários e nos demais municípios mineiros em 2021



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.

Por fim, é importante verificar o nível socioeconômico dos estudantes, tendo em vista as acentuadas desigualdades sociais existentes em Minas Gerais. O Índice de Nível Socioeconômico (INSE) elaborado pelo Inep combina dois elementos: a escolaridade dos pais e a posse de bens e serviços. Em 2019, a média do INSE dos estudantes das escolas municipais e estaduais dos municípios prioritários foi 4,7399, valor inferior à média dos municípios do estado, que correspondeu a 4,8369 no mesmo ano, ou seja, os estudantes dos municípios prioritários possuem nível socioeconômico mais baixo que os demais.

Nota-se, a partir da breve análise realizada, que, em geral, os municípios que compõem o público-alvo prioritário do Projeto Mãos Dadas se encontram em um cenário mais desafiador no que diz respeito à oferta educacional em relação aos demais municípios do estado, apresentando menor capacidade de investimento e financiamento da educação, escolas com menor complexidade de gestão e estudantes com nível socioeconômico mais baixo. Tais informações se mostram relevantes uma vez que podem servir como subsídios para compreender a capacidade técnica dos municípios para oferta do ensino fundamental, fator fundamental para se avaliar a sustentabilidade do Projeto.

3.3 Recursos

O Projeto Mãos Dadas prevê a utilização tanto de recursos financeiros, quanto institucionais. No que diz respeito aos recursos financeiros, estes são provenientes do tesouro estadual, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), da Quota parte Estadual do Salário Educação (QESE), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e da Lei Robin Hood.

O Fundeb constitui um instrumento permanente de financiamento da educação básica instituído pelo artigo 212-A da Constituição Federal de 1988. Atualmente regulamentado pela Lei 14.113/2020, o Fundeb é um fundo contábil composto por recursos provenientes de impostos e transferências dos estados e municípios, além de complementação efetuada pela União aos estados cujo valor por aluno não alcança o parâmetro mínimo definido nacionalmente. Os recursos oriundos do Fundeb são distribuídos aos estados e municípios, de acordo com o quantitativo de alunos matriculados em suas redes públicas de ensino, e devem ser aplicados no

financiamento de ações destinadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica (FNDE, 2022).

A Quota parte Estadual do Salário Educação (QESE), por sua vez, é uma fonte adicional de financiamento da educação básica pública. Seus recursos são provenientes da contribuição social do salário-educação, que corresponde a 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas pelas empresas aos empregados segurados, salvo as exceções previstas em lei. Após as deduções legais, o valor arrecado é dividido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) entre a União (1/3 do valor arrecadado) e estados e municípios (2/3 do valor arrecado). Assim como no Fundeb, os recursos oriundos da QESE são distribuídos de acordo com número de matrículas da rede pública de ensino. Tais recursos podem ser utilizados para manutenção e desenvolvimento da educação básica, sendo vedada sua utilização para pagamento de pessoal (FNDE, 2022).

Já os recursos financeiros provenientes do Programa Nacional de Alimentação Escolar são repassados diretamente aos estados e municípios para financiar a alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. Os valores para a cobertura dos 200 dias letivos variam de acordo com a modalidade e o nível de ensino e são calculados tendo como base o número de matrículas em cada rede de ensino, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior (FNDE, 2022).

O Programa Dinheiro Direto na Escola, por sua vez, constitui uma fonte de financiamento suplementar, caracterizada pela descentralização de recursos da educação para atender as escolas públicas e as escolas privadas de educação especial. O montante de recursos a ser destinado a cada instituição é composto por uma parcela fixa e uma parcela variável, definida de acordo com o número de matrículas aferidas no Censo Escolar do ano anterior. Os recursos do programa podem ser utilizados para a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas (FNDE, 2022).

Já a Lei Robin Hood (Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009) consiste em uma lei estadual que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita proveniente do ICMS que pertence aos municípios mineiros. Um dos critérios para distribuição dos recursos é o critério “Educação”, calculado de acordo com a relação entre o total de alunos atendidos e a capacidade mínima de atendimento do município, excluindo-se

os municípios cujo número de alunos atendidos seja inferior a 90% da capacidade mínima (FJP, 2022).

Nota-se, portanto, que todos os recursos apresentados até aqui constituem instrumentos de financiamento já existentes, calculados de acordo com o número de matrículas da rede municipal. Ou seja, o repasse de tais recursos independe da adesão ao Projeto, mas caso o município opte pela adesão, o montante recebido será maior, tendo em vista que o número de alunos matriculados na rede municipal também aumentará.

Como complementação a tais recursos, o Projeto prevê o repasse de recursos do tesouro estadual para os municípios que a ele aderirem. O montante de recursos a serem repassados está previsto na Ação 4303 – Atendimento aos Municípios Mineiros no Plano Plurianual de Ação Governamental e poderá ser utilizado para a construção de escolas e creches, execução de obras, aquisição de veículos para transporte escolar, aquisição de mobiliário e equipamentos e para a manutenção e custeio.

Figura 5: Ação 4303 – Atendimento aos Municípios Mineiros no Plano Plurianual de Ação Governamental 2020 - 2023 (Revisão 2022)

AÇÃO : 4303 - ATENDIMENTO AOS MUNICÍPIOS MINEIROS									
								IAG : DEMAIS PROJETOS E ATIVIDADES	
UNIDADE RESPONSÁVEL:		1261 - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO							
FINALIDADE:		APOIAR A OFERTA DE ENSINO FUNDAMENTAL PELOS MUNICÍPIOS MINEIROS.							
PRODUTO:		ESTUDANTE ATENDIDO						UNIDADE DE MEDIDA: ESTUDANTE	
PÚBLICO-ALVO:		MUNICÍPIOS MINEIROS							
METAS									
(R\$ 1,00)									
REGIÕES	2022		2023		2024		2025		
	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira	
Estadual	17.435	93.001.694	50.000	111.394.000	6.500	23.871.790	50.000	116.436.303	
TOTAL	17.435	93.001.694	50.000	111.394.000	6.500	23.871.790	50.000	116.436.303	

Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2022.

Além dos recursos financeiros, cabe destacar também a capacidade de articulação institucional da SEE como importante recurso. Tendo em vista que o Projeto propõe alterações não só na distribuição de recursos, como também de responsabilidades, a capacidade de diálogo e de negociação do estado junto aos municípios representa fator importante para adesão ou não das prefeituras ao Projeto.

Ademais, conforme destacado nas entrevistas com gestores do projeto, a articulação com outros atores externos e internos se mostrou fundamental no processo de formulação do Projeto. Internamente, foi necessária a atuação conjunta

das subsecretarias que compõem a SEE. A Subsecretaria de Administração ficou responsável pelo suporte à operacionalização dos convênios com as prefeituras. Já a Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica atuou na preparação dos cursos ofertados pela Escola de Formação e no apoio pedagógico aos municípios. A Subsecretaria de Gestão de Recursos Humanos, por sua vez, ficou responsável pela transição e apoio aos professores, enquanto a Subsecretaria de Ensino Superior se incumbiu da oferta dos cursos de especialização. Por fim, coube à Subsecretaria de Articulação Educacional a interlocução com os atores externos.

No que diz respeito aos atores externos, cabe destacar a articulação com Ministério Público, Associação Mineira de Municípios (AMM), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). De acordo com os gestores do Projeto, a interlocução com estes dois últimos atores foi fundamental para captar e ouvir os anseios do público-alvo. A atuação do Ministério Público, por sua vez, foi fundamental para o esclarecimento junto à população, uma vez que, conforme apontado pelos gestores, o projeto foi erroneamente compreendido por parte de seu público-alvo. Por fim, o projeto também contou com o apoio de Todos pela Educação, da Natura e do Instituto Sonho Grande.

3.4 Atividades

Tendo já descrito os recursos disponíveis, torna-se possível apresentar as atividades que o Projeto Mãos Dadas se propõe a realizar com vistas a atingir seus objetivos. Cabe destacar que previamente ao início das atividades, foram realizados seminários para apresentação do projeto aos municípios. Em virtude da pandemia, tais seminários ocorreram virtualmente, por meio de 32 *lives* realizadas pela SEE. O projeto também foi apresentado para outros atores importantes, como Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o Sindicato Único dos Trabalhadores da Educação (Sind-UTE).

No que diz respeito às atividades necessárias à operacionalização do projeto, cabe às Superintendências Regionais de Ensino (SREs) promover a negociação com os municípios pertencentes à sua circunscrição. Nessa negociação, as SREs apresentam para as prefeituras um diagnóstico da situação do município, elencando o quantitativo de matrículas, as receitas e as despesas, tanto no cenário atual, quanto no cenário de adesão ao projeto. Após análise e discussões, a SRE e o

município chegavam a uma proposta em comum, que é encaminhada para aprovação do órgão central.

Para auxiliar as SREs nessa etapa, a SEE contratou, com auxílio do Instituto Sonho Grande, uma consultoria que propôs limites mínimo e máximo de valores para negociação com cada município. No entanto, conforme destacado pelos gestores, tal parâmetro se perdeu ao longo do tempo e as negociações deixaram de atender a esse critério.

Inicialmente, a SEE tinha como prioridade os municípios que atendiam os Anos Iniciais e que teriam ganhos financeiros com a adesão ao projeto. No entanto, com o passar do tempo e com a adesão de grande parte desses municípios, abriu-se espaço para negociação com os demais. Cabe destacar que a adesão ao projeto é facultativa e que o processo de negociação pode ter início tanto por busca ativa da SEE quanto por procura do próprio município interessado em participar.

Após a negociação com a SRE e aprovação da proposta pelo órgão central, é necessário obter autorização da Câmara Legislativa Municipal. Tal aprovação tem como objetivo atender o disposto na Lei Estadual nº 12.768/1998, que determina que:

Art. 2º A descentralização do ensino compreende a transferência de escolas de ensino pré-escolar e fundamental da rede pública do Estado aos municípios, com o correspondente aporte de recursos previsto no inciso II do artigo anterior.

Art. 3º A transferência de que trata o artigo anterior depende de lei municipal autorizativa e será precedida da avaliação da capacidade mínima de atendimento escolar do município, que será calculada, observando-se: (MINAS GERAIS, 1998).

Tendo a proposta sido aprovada pela Câmara Municipal, a adesão do município ao projeto se dá por meio da assinatura do Termo de Adesão. Sua participação fica condicionada à utilização dos recursos em conformidade com os objetivos e normas do Projeto e à apresentação da prestação de contas na forma e prazo estabelecidos.

A transferência de recursos financeiros do estado para os municípios ocorre por meio da celebração de convênios, devendo os recursos deles advindos necessariamente ser utilizados para adequação da infraestrutura escolar da rede municipal, por meio da realização de reformas, aquisição de veículos, construção de creches ou escolas, e compra de bens e equipamentos.

A transferência das matrículas da rede estadual para a rede municipal, por sua vez, ocorre no primeiro dia do ano letivo posterior ao ano em que ocorreu a adesão. O quantitativo de matrículas transferidas é determinado conjuntamente por estado e município no momento da negociação e varia de município para município, assim como o montante de recursos a serem recebidos. Em geral, todas as matrículas dos Anos Iniciais são transferidas simultaneamente.

No que diz respeito ao apoio pedagógico ofertado pelo estado, este ocorre por meio da oferta de cursos de capacitação pela Escola de Formação tanto para os professores, quanto para os gestores municipais. Ademais, também será celebrado convênio com a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) para oferta de cursos de especialização em Matemática e em Alfabetização e Letramento para dos professores.

Por fim, o projeto prevê algumas possibilidades para os professores estaduais que trabalhavam nas escolas municipalizadas. Caso o professor deseje permanecer lecionando na mesma escola, pode ser feita sua adjunção³ com ônus para o estado. Caso contrário, o professor é redirecionado para outra escola estadual, onde continuará exercendo suas atividades. No que diz respeito aos diretores das escolas municipalizadas, estes podem assumir cargos de vice-diretores em outras escolas estaduais.

3.5 Produtos

Como resultado direto das atividades propostas pelo Projeto Mãos Dadas, cabe destacar as matrículas transferidas da rede estadual para as redes municipais. De acordo com informações da SEE, em 2022, 40.642 matrículas foram absorvidas por 110 redes municipais em decorrência do projeto. Ademais, em agosto de 2022, outros 36 municípios já haviam aderido ao projeto para absorção de matrículas a partir de 2023.

Outro produto do Mãos Dadas consiste na infraestrutura escolar municipal adequada ao atendimento do Ensino Fundamental. Até junho de 2022, haviam sido celebrados aproximadamente 505,9 milhões reais em convênios para os municípios

³ A adjunção consiste em uma forma de movimentação do pessoal do magistério, a partir da qual o profissional passa a exercer suas atribuições junto a escolas ou outros órgãos e entidades de ensino ou educação, não pertencentes à rede estadual (MINAS GERAIS, 1977).

promoverem as adequações necessárias em sua infraestrutura. Segundo informações constantes em documentos internos da SEE, os convênios celebrados até então tinham como objeto: construção de 103 escolas e creches, reformas de 121 unidades escolares e ampliação de 87, compra de 51 veículos para atendimento escolar e aquisição de mobiliário e equipamentos para 207 escolas.

Por fim, cabe destacar as redes municipais com profissionais capacitados para o atendimento do Ensino Fundamental. Até junho de 2022, a Escola de Formação havia ofertado seis cursos de capacitação, que atenderam 2.675 profissionais, tanto na rede estadual quanto municipal. A oferta de cursos de especialização pela UEMG, por sua vez, ainda não teve início.

3.6 Resultados e Impactos

O primeiro resultado de curto prazo previsto pelo projeto consiste na ampliação do atendimento do Ensino Fundamental pelos municípios. Conforme evidenciado, o objetivo do Projeto consiste justamente na transferência das matrículas estaduais desse nível de ensino para as redes municipais com o intuito de adequar a oferta às prioridades estabelecidas pela LDB.

Além disso, a SEE espera que, no longo prazo, o projeto torne possível a ampliação da capacidade de oferta de Ensino Médio em Tempo Integral e de Educação Profissional. De acordo com os gestores do projeto, com menos matrículas de Ensino Fundamental sob sua responsabilidade, o estado poderá voltar suas atenções para a melhoria do ensino médio. Os seguintes trechos das entrevistas realizadas com os gestores do Projeto ilustram a expectativa por tais resultados:

Para o estado, é a gente reduzir esse estoque né, de fato, de matrículas do ensino fundamental para que, logo, no futuro a gente possa focar no ensino médio né. A gente ter mais dinheiro, etc, mais tempo também né, mais nosso RH voltado para a nossa obrigação primária, que é o ensino médio. Para os municípios, é que eles se reorganizem né, a infraestrutura escolar deles e que eles consigam, cada vez mais, melhorar o ensino fundamental deles. (ENTREVISTADO A, 2022).

Então a grande preocupação do estado foi estruturar, né, toda a condição para que o município pudesse assumir o que é prioridade dele atender (ENTREVISTADO B, 2022).

A partir de tais resultados, o Projeto Mãos Dadas pretende gerar como impacto a melhoria geral da qualidade do ensino em Minas Gerais, que se refletirá em

melhores resultados no Ideb. Tal expectativa também se mostrou evidente nas falas dos gestores entrevistados, conforme pode ser evidenciado nos seguintes trechos extraídos das entrevistas:

De longo prazo, que a gente melhore o nosso índice de ensino médio do ponto de vista do estado, e melhore o ensino fundamental do ponto de vista do município (ENTREVISTADO A, 2022).

Porque quando a gente concentra os nossos esforços, né, a nossa capacidade de atendimento no que é prioridade nossa, é claro que a gente tem um resultado bem positivo (ENTREVISTADO B, 2022).

3.7 Pressupostos e uma breve análise acerca a consistência entre os elementos do MaPR

Ainda que não seja o objetivo principal da presente avaliação⁴, cabe tecer algumas breves considerações acerca da consistência entre os elementos que compõem do Mapa de Processos e Resultados do Projeto Mãos Dadas, por meio da análise dos seus pressupostos. Enquanto o encadeamento lógico entre os três primeiros componentes do mapa (recursos, atividades e produtos) se mostra mais evidente, a mesma clareza não se faz presente na relação entre os produtos e os resultados, e entre estes e os impactos.

Embora seja lógico supor que as atividades e os produtos do Projeto possibilitarão a ampliação da oferta dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, desde que as adequações da infraestrutura das redes municipais ocorram de forma tempestiva, o mesmo raciocínio não se mostra suficiente para esperar que, no longo prazo, o Projeto levará à ampliação da capacidade do estado em ofertar Ensino Médio Integral e Educação Profissional, visto que esta depende de fatores que vão além do número de modalidades e etapas de ensino ofertadas pelo ente, como capacidade de financiamento e adequação da infraestrutura. Assim sendo, para supor que o Projeto será capaz de gerar alterações nesse sentido seria necessário que seu desenho englobasse atividades e produtos que afetassem positivamente a disponibilidade desses fatores para o estado.

⁴ Conforme descrito anteriormente, o objetivo da presente avaliação consiste em analisar a consistência entre o desenho do Projeto Mãos Dadas e a diretriz estabelecida pela LDB no que diz respeito à organização da oferta do Ensino Fundamental.

Da mesma forma, a ampliação da oferta de dada etapa de ensino por determinado ente não parece ser fator suficiente para se esperar um aumento geral da qualidade da educação no estado. A qualidade do ensino está atrelada à uma complexa gama de fatores, como adequação da formação docente, infraestrutura das escolas, perfil da comunidade escolar, escolaridade dos pais, entre outros (RIANI; RIOS-NETO, 2004; RIANI; RIOS-NETO, 2008; GONÇALVES *et al*, 2016).

A partir desta breve análise acerca da consistência entre os elementos do MaPR do Projeto, é possível dizer que existe certa clareza acerca dos recursos e atividades necessárias para promover a descentralização do ensino proposta pelo Projeto. No entanto, não fica claro como os objetivos pretendidos a partir desta descentralização serão alcançados. Tal fato pode ser indicativo de falhas em sua concepção, o que constitui objeto para avaliações futuras.

Por fim, nota-se a partir da descrição do Mara de Processos e Resultados, que o Projeto Mãos Dadas consiste em uma proposta de intervenção complexa, uma vez que reorganiza a distribuição de recursos e encargos para oferta do Ensino Fundamental em Minas Gerais. Ao possibilitar a explicitação do desenho do Projeto, o MaPR constitui um importante instrumento para subsidiar a análise aqui pretendida, visto que gera maior clareza acerca dos recursos disponíveis, das atividades planejadas e dos resultados pretendidos com sua implementação.

4 O DESENHO DO PROJETO MÃOS DADAS À LUZ DA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Após terem sido apresentadas as principais características do Projeto Mãos Dadas, torna-se possível dar início a análise das dimensões avaliativas a fim de verificar a consistência de seu desenho com as diretrizes estabelecidas pela LDB. Para tanto, o presente capítulo é composto de três seções, sendo cada uma destinada à apresentação de uma das dimensões avaliativas.

4.1 Relacionamento intergovernamental

A Constituição Federal de 1988 define em seu artigo 211 que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988). Em 1996, essa diretriz é reafirmada com a promulgação da LDB, que estabelece de forma mais detalhada os parâmetros para a organização da educação nacional e define que os sistemas de ensino possuem liberdade de organização nos termos por ela estabelecidos (BRASIL, 1996).

No que diz respeito à organização do ensino fundamental, a LDB estabelece como atribuição dos estados definir, juntamente aos municípios, a oferta desse nível de ensino, assegurando a distribuição proporcional de responsabilidades e recursos. Tendo em vista que o ensino fundamental pode ser ofertado tanto pelos estados, quanto pelos municípios, a articulação entre esses entes federativos é essencial para evitar ações sobrepostas ou descoordenadas.

Conforme evidenciado por Segatto e Abrúcio (2016), os estados brasileiros apresentam diferentes formas de organização dos sistemas de ensino junto aos municípios, sendo que em alguns a cooperação se mostra mais presente e institucionalizada e em outros menos. No Ceará, por exemplo, o regime de colaboração se encontra mais consolidado. Lá, o governo estadual ocupa um papel de coordenação da política educacional por meio de programas e ações de indução financeira e de desenvolvimento das capacidades municipais. O estado também possui um órgão específico para tratar do relacionamento com os municípios (SEGATTO; ABRÚCIO, 2016).

No Mato Grosso do Sul, por sua vez, o governo estadual auxilia os municípios na elaboração de seus Planos de Ações Articuladas (PAR), além de realizar formações continuadas para professores e gestores municipais. Já no Estado de São Paulo, a cooperação engloba a adesão dos municípios aos programas do

estado e a realização de matrículas de forma conjunta. No Pará, por sua vez, praticamente não há ações de cooperação entre a secretaria estadual e as secretarias municipais de educação (SEGATTO; ABRÚCIO, 2016).

Em Minas Gerais, a cooperação com os municípios envolve diferentes programas, como Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar, o Programa de Avaliação da Alfabetização e o Programa de Avaliação da Rede Pública da Educação Básica, além da cessão de mobiliários, equipamentos e profissionais às redes municipais (SEGATTO; ABRÚCIO, 2016). O estado também distribui uma parcela da receita proveniente do ICMS que pertence aos municípios de acordo a relação entre o total de alunos atendidos e a capacidade mínima de atendimento do município.

Nesse contexto, o Projeto Mãos Dadas consiste em mais uma iniciativa que tem como objetivo fortalecer a colaboração entre estado e municípios na organização da rede de ensino. Através da articulação entre as diversas áreas da SEE, o Projeto propõe uma série de medidas de apoio financeiro e pedagógico aos municípios para que estes assumam matrículas da rede estadual. Cabe destacar que antes de sua criação, a descentralização do ensino para as redes municipais já ocorria, ainda que em menor escala. No entanto, não havia um conjunto consolidado de ações para auxiliar os municípios nesse processo. Considera-se, portanto, que o Projeto constitui um avanço nesse sentido.

Apesar disso, é necessário destacar que o Projeto carece de medidas que visem estimular o planejamento e o estabelecimento de metas conjuntas entre os entes federativos, de modo a favorecer a adoção de ações coordenadas. Uma das principais atividades do Projeto consiste na celebração de convênios com os municípios. Tal instrumento, apesar de vincular o repasse dos recursos a uma finalidade específica, não funciona como um mecanismo indutor de cooperação, visto que não estimula os entes estabelecerem e buscarem objetivos conjuntos.

Assim sendo, considera-se que o desenho do Projeto possa ser aprimorado a partir da adoção de medidas que visem o estabelecimento de metas conjuntas e ações mais coordenadas entre os próprios municípios. Para tanto, uma possível alternativa seria a criação ou o fortalecimento das arenas já existentes para discussões e deliberações entre os entes federativos. Ademais, a adesão dos municípios ao Projeto poderia estar condicionada à sua participação nessas instâncias deliberativas, bem como à apresentação de um planejamento das metas a serem alcançadas no âmbito da oferta do ensino fundamental.

Nota-se, portanto, que o Projeto representa um grande avanço ao consolidar diversas medidas de apoio técnico, financeiro e pedagógico aos municípios no processo de descentralização do ensino. No entanto, seu desenho pode ser aprimorado a fim de fortalecer seu papel de coordenação junto aos municípios. Ademais, é necessário destacar que o estabelecimento de um regime de colaboração para oferta do ensino fundamental trata-se de tarefa complexa, não sendo possível encaixá-la no escopo de um único programa, devendo existir outras iniciativas que também atuem nesse sentido, seja no âmbito estadual ou federal.

A experiência do Ceará evidencia que o estabelecimento de um regime de colaboração entre estado e municípios na oferta educacional pode trazer ganhos significativos para a melhoria dos indicadores educacionais. Conforme apontado por Vieira (2010), em meados dos anos 1980, o estado ainda enfrentava a insuficiência de oferta de ensino fundamental, mas no final da década seguinte, já se encontrava em uma situação próxima da universalização da oferta. Tal avanço só se mostrou possível a partir do estabelecimento de uma cultura de colaboração entre estado e municípios, evidenciada por meio de “ações compartilhadas na formação de professores e gestores, melhoria da rede física, transporte escolar e fortalecimento do processo de alfabetização na idade certa, entre outros” (VIEIRA, 2010, p. 282). A interlocução com as entidades representativas dos municípios também se mostrou fundamental nesse processo.

Finalizada a análise proposta para esta dimensão avaliativa, a seção a seguir terá como objetivo analisar a sustentabilidade do Projeto Mãos Dadas para os municípios mineiros.

4.2 Sustentabilidade para os municípios

Além da adoção de estratégias de colaboração entre os entes federativos, outra diretriz estabelecida pela LDB no que diz respeito à organização da oferta do ensino fundamental consiste na distribuição proporcional das responsabilidades de acordo com a população a ser atendida e os recursos disponíveis em cada esfera do Poder Público. Nota-se, portanto, a preocupação em garantir uma forma de oferta que se mostre viável e sustentável a longo prazo.

Assim sendo, a análise desta dimensão tem como objetivo avaliar a sustentabilidade do Projeto Mãos Dadas para os municípios mineiros. Para tanto, a

análise irá considerar dois aspectos: a viabilidade econômica do Projeto para os municípios e as capacidades administrativas destes. Tais aspectos serão tratados nas subseções 4.2.1 e 4.2.2, respectivamente.

4.2.1 Análise da viabilidade econômica

Conforme evidenciado no modelo lógico, a adesão ao Projeto Mãos Dadas trará para os municípios não apenas recursos adicionais, como também novas responsabilidades. Nesse sentido, se faz necessário avaliar se os encargos decorrentes das funções assumidas são compatíveis com as novas receitas. Para tanto, foi realizada uma estimativa das receitas e das despesas com os Anos Iniciais para os 439 municípios nos quais o estado ofertava este nível de ensino em 2021.

A análise foi feita considerando dois cenários: o primeiro corresponde à situação vigente em 2021, na qual os Anos Iniciais eram ofertados conjuntamente por estado e municípios; e o segundo consiste em um cenário hipotético no qual todas as matrículas dos Anos Iniciais teriam sido transferidas do estado para os municípios. O Quadro 1 apresenta a síntese dos cenários:

Quadro 1: Síntese dos cenários de análise

Cenário	Descrição
Cenário 1	Situação vigente em 2021, na qual o estado ofertava Anos Iniciais em 439 municípios mineiros.
Cenário 2	Situação hipotética, na qual todas as matrículas de Anos Iniciais ofertadas pelo estado em 2021 teriam sido assumidas pelos municípios, considerando estável o padrão de oferta dos demais níveis de ensino.

Fonte: Elaboração própria.

A metodologia utilizada para realização das estimativas consiste em uma adaptação da metodologia proposta pelo Simulador Custo Aluno Qualidade (SIMCAQ)⁵, considerando as informações disponíveis. Nos cálculos, não foram

⁵ O Simulador Custo Aluno Qualidade consiste em uma ferramenta de planejamento educacional, elaborada por pesquisadores da Universidade Federal do Paraná e na Universidade Federal de Goiás, que permite estimar o custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica (SIMCAQ, 2022).

consideradas as receitas provenientes dos convênios firmados no âmbito do Projeto, visto que devem ser destinadas a finalidades específicas e que representam transferências pontuais, e nem abatidas as despesas decorrentes da adjunção de professores, visto que estas dependem do desejo destes profissionais e, portanto, não consistem em uma garantia para todos os municípios.

Para a estimativa das receitas de cada município, foi feita a soma do mínimo constitucional da educação (25% das receitas provenientes de impostos) e o repasse recebido do Fundeb, visto que este constitui a principal fonte de financiamento da educação. Os valores do mínimo constitucional foram calculados a partir dos dados da receita tributária dos municípios em 2021, disponibilizados no Portal Receitas do TCE-MG. Já o repasse do Fundeb foi calculado tendo como base o número de matrículas no Censo Escolar 2021 e o valor anual estimado por aluno para cada etapa e modalidade de ensino em 2021. Tais valores podem ser conferidos no Quadro 2:

Quadro 2: Valores considerados para o cálculo do repasse do Fundeb por aluno

Nível de Ensino	Modalidade	Valor
Educação Infantil	Creche Integral	R\$ 5.124,45
	Pré-Escola Integral	R\$ 5.124,45
	Creche Parcial	R\$ 4.730,26
	Pré-Escola Parcial	R\$ 4.336,07
Ensino Fundamental	Anos Iniciais Urbana	R\$ 3.941,88
	Anos Iniciais Rural	R\$ 4.533,17
	Anos Finais Urbana	R\$ 4.336,07
	Anos Finais Rural	R\$ 4.730,26
	Tempo Integral	R\$ 5.124,45
Ensino Médio	Urbano	R\$ 4.927,35
	Rural	R\$ 5.124,45
	Tempo Integral	R\$ 5.124,45
Educação Especial		R\$ 4.730,26
Educação de Jovens e Adultos		R\$ 3.153,51
Ensino Técnico e Profissional		R\$ 5.124,45

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021.

A estimativa das despesas, por sua vez, foi dividida em três grupos: despesas com professores; despesas com demais profissionais; e despesas com manutenção das escolas, formação, materiais didáticos e outros. O cálculo das despesas mensais com docentes e demais profissionais seguiu a mesma metodologia: foram considerados o quantitativo de docentes e demais servidores

informados no Censo Escolar 2021 e um salário-base estabelecido para cada função, cujo valores estão disponíveis no Quadro 3.

Quadro 3: Salários-base considerados para o cálculo das despesas com pessoal

Área de atuação	Salário-Base	Referência
Docência (Zona Urbana)	R\$ 2.793,99	Vencimento Básico da carreira estadual Professor de Educação Básica - Nível I Grau H
Docência (Zona Rural)	R\$ 3.213,09	Vencimento Básico da carreira estadual Professor de Educação Básica - Nível I Grau H + Acréscimo de 15%
Direção	R\$ 5.912,79	Remuneração proposta pelo Padrão de Referência de Qualidade do SIMCAQ
Vice-Direção	R\$ 5.666,42	Remuneração proposta pelo Padrão de Referência de Qualidade do SIMCAQ
Coordenação	R\$ 4.656,65	Vencimento Básico da carreira estadual Especialista de Educação Básica - 40 horas - Nível I Grau H
Biblioteca	R\$ 2.793,99	Vencimento Básico da carreira estadual Professor de Educação Básica - Nível I Grau H
Secretaria	R\$ 2.573,81	Vencimento Básico da carreira estadual Assistente de Educação Básica - 40 horas - Nível I Grau H
Multimeios Didáticos	R\$ 2.573,81	Vencimento Básico da carreira estadual Assistente Técnico de Educação Básica - 40 horas - Nível I Grau H
Serviços Gerais	R\$ 2.316,48	Vencimento Básico da carreira estadual Auxiliar de Serviços de Educação Básica - 40 horas - Nível II Grau H
Alimentação	R\$ 2.316,48	Vencimento Básico da carreira estadual Auxiliar de Serviços de Educação Básica - 40 horas - Nível II Grau H

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2022;
SIMCAQ, 2022.

O valor mensal das despesas com pessoal correspondeu à multiplicação do quantitativo de profissionais pelo salário-base da sua área de atuação acrescido de 20%, correspondente aos encargos sociais. O valor total anual, por sua vez, foi encontrado a partir da multiplicação do valor das despesas mensais por 13,3, de modo a considerar 13 salários anuais e a remuneração de 1/3 de férias.

Após a estimativa das despesas totais com pessoal, foi possível estimar o valor das demais despesas. Tendo em vista a dificuldade de precificação dos itens

necessários para funcionamento e manutenção das escolas, o SIMCAQ estabeleceu como Padrão de Referência de Qualidade um percentual para cada grupo de itens em relação ao total de despesas, que pode ser conferido no Quadro 4.

Desse modo, o montante de despesas necessárias para o funcionamento e manutenção das escolas foi calculado considerando que as despesas com pessoal corresponderiam ao percentual restante das despesas totais (83,5%).

Quadro 4: Padrão de Qualidade de Referência utilizado para cálculo das despesas com manutenção e funcionamento das escolas

Item	Percentual (%)
Despesas com materiais didáticos e ações pedagógicas nas escolas	3,0
Formação continuada dos profissionais da educação	1,0
Funcionamento e manutenção da infraestrutura das escolas, equipamentos e mobiliários	5,0
Despesas com a área administrativa da rede (Secretaria de Educação, unidades administrativas e órgãos de apoio) e transporte escolar	7,5
Total	16,5%

Fonte: SIMCAQ, 2022.

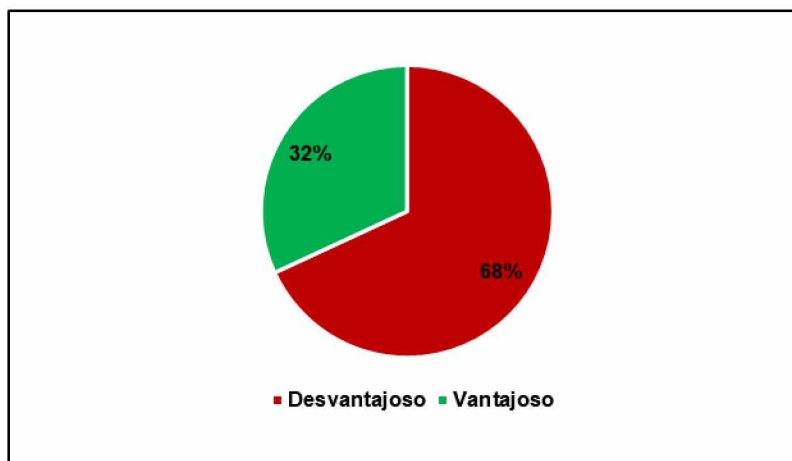
Por fim, o total de despesas foi encontrado a partir da soma das despesas com professores, das despesas com demais profissionais e das despesas com manutenção e funcionamento das escolas. A partir de então, foi necessário isolar a parte dessas despesas que corresponderia à oferta dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Para tanto, foi efetuado o seguinte cálculo:

$$\frac{\text{Despesas com professores}}{\text{Nº total de professores}} \times \text{Nº professores Anos Iniciais} + \frac{\text{Demais despesas}}{\text{Nº total de estudantes}} \times \text{Nº estudantes Anos Iniciais}$$

A partir de tais estimativas, foi possível identificar o montante adicional de receitas e de despesas para os municípios caso eles assumissem todas as matrículas dos Anos Iniciais ofertadas pelo estado em 2021. Considerou-se, então, que o Projeto Mãos Dadas seria economicamente vantajoso para os municípios cujo montante adicional de receitas fosse superior ao montante adicional de despesas.

Foi constatado que, dos 439 municípios elegíveis, o Projeto se mostra economicamente vantajoso para 140, ou seja, 32% do total. Por outro lado, para os demais 299, a adesão ao Projeto pode trazer mais despesas do que receitas, tornando-o economicamente desvantajoso. O Gráfico 5 representa visualmente a análise realizada.

Gráfico 5: Vantajosidade econômica do Projeto Mãos Dadas para os municípios elegíveis



Fonte: Elaboração própria.

Cabe ressaltar que a análise realizada não considerou a possibilidade de os municípios assumirem apenas uma parcela das matrículas ofertadas pelo estado e nem a possibilidade de eles destinarem maior parcela de seus orçamentos à educação. A consideração dessas hipóteses, bem como de outras fontes de financiamento, pode evidenciar um cenário diverso ao apresentado nesta avaliação e indicar a vantajosidade econômica do projeto para um quantitativo diferente de municípios.

De toda forma, a análise aqui realizada sugere que a insustentabilidade econômica é um risco inerente ao Projeto para uma parcela considerável dos municípios do seu público-alvo. Apesar de adesão ao Projeto ser facultativa aos municípios, o que lhes dá a oportunidade de refletir acerca da viabilidade econômica da iniciativa para o contexto local, este único aspecto não é suficiente para garantir que os municípios que aderirem não estão colocando sua sustentabilidade econômica em risco, o que eleva a relevância dos resultados desta avaliação.

Tendo em vista as inúmeras consequências negativas que podem decorrer da transferência de matrículas para municípios que não possuem condições econômicas para ofertá-las, como queda da qualidade do ensino e redução da oferta,

seria interessante que a SEE adotasse estratégias para amenizar esse risco. Uma possibilidade seria condicionar a adesão ao Projeto à comprovação da viabilidade financeira por parte dos municípios.

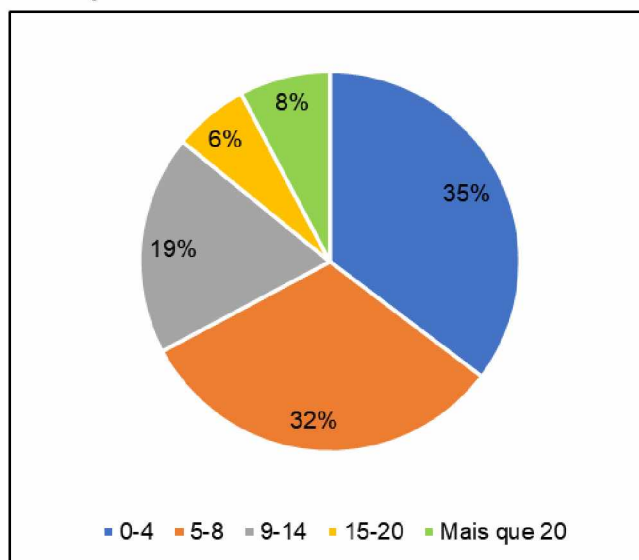
Cabe destacar que a viabilidade econômica não é o único fator determinante da sustentabilidade do Projeto para os municípios. Outro fator importante diz respeito à capacidade de gestão dos municípios, que será analisada na subseção a seguir.

4.2.2 Análise da capacidade de gestão dos municípios

Conforme destacado por Abrúcio (2010), além da dependência financeira ou escassez de recursos para atender as demandas locais, outro risco inerente às políticas de descentralização diz respeito à baixa capacidade administrativa dos municípios, o que pode dificultar a formulação e implementação de programas governamentais. Assim sendo, se faz necessário analisar a capacidade de gestão dos municípios mineiros elegíveis ao Projeto Mãos Dadas.

Tal análise foi realizada tendo como base o quantitativo e a complexidade da gestão das escolas que compõem as redes municipais dos municípios que compõem o público-alvo prioritário do Projeto. O Gráfico 8 ilustra o número de escolas municipais destes municípios em 2021:

Gráfico 6: Quantitativo de escolas em atividade das redes municipais do público-alvo prioritário do Projeto Mãos Dadas em 2021



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.

A partir da análise do gráfico, é possível notar que uma parcela considerável dos municípios que compõem o público-alvo prioritário do Projeto Mãos Dadas possui redes municipais pequenas, compostas por até quatro escolas. Com adesão ao Projeto, haverá a transferência de unidades escolares do estado para o município, o que demandará maior esforço das secretarias para a gestão das redes municipais.

Além do quantitativo de escolas, outro importante fator para ilustrar as capacidades administrativas demandadas com a adesão ao Projeto consiste na complexidade de gestão destas. Para analisar tal fator, será utilizada como base a mensuração da complexidade de gestão das escolas, realizada pelo Inep. Essa medição leva em consideração quatro características das escolas analisadas: o porte, o número de turnos de funcionamento, a complexidade das etapas ofertadas e o número de etapas/modalidades oferecidas. A partir dessas características, as escolas são classificadas em seis níveis de complexidade, que estão descritos no Quadro 5:

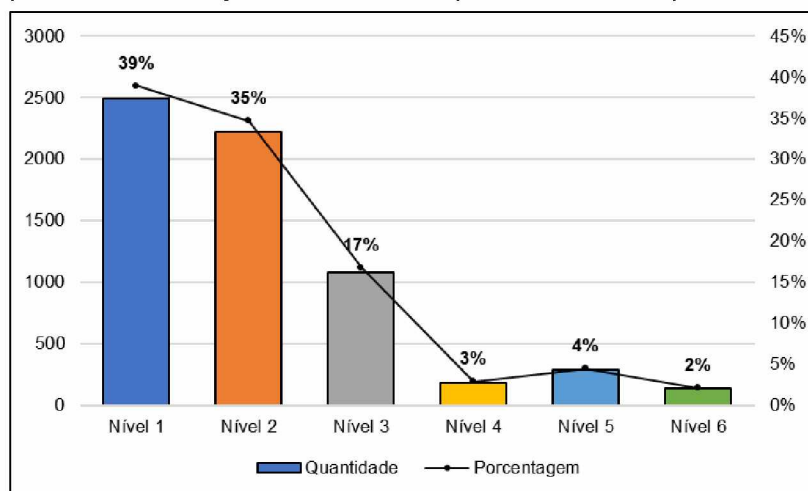
Quadro 5: Níveis de Complexidade de Gestão das Escolas

Nível	Descrição
Nível 1	Porte inferior a 50 matrículas, operando em único turno e etapa e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada.
Nível 2	Porte entre 50 e 300 matrículas, operando em 2 turnos, com oferta de até 2 etapas e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada.
Nível 3	Porte entre 50 e 500 matrículas, operando em 2 turnos, com 2 ou 3 etapas e apresentando os Anos Finais como etapa mais elevada.
Nível 4	Porte entre 150 e 1000 matrículas, operando em 2 ou 3 turnos, com 2 ou 3 etapas, apresentando Ensino Médio/profissional ou a EJA como etapa mais elevada
Nível 5	Porte entre 150 e 1000 matrículas, operando em 3 turnos, com 2 ou 3 etapas, apresentando a EJA como etapa mais elevada.
Nível 6	Porte superior à 500 matrículas, operando em 3 turnos, com 4 ou mais etapas, apresentando a EJA como etapa mais elevada.

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.

O Gráfico 7 representa o quantitativo de escolas municipais das redes dos municípios que compõem o público-alvo prioritário do Projeto Mãos Dadas por nível de complexidade de gestão em 2021:

Gráfico 7: Distribuição das escolas municipais dos municípios que compõem o público-alvo prioritário do Projeto Mãos Dadas por nível de complexidade de gestão, 2021



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.

Nota-se, a partir do gráfico, que a maioria das escolas dos municípios analisados pertencem aos três primeiros níveis de complexidade de gestão. Tal resultado já era esperado, tendo em vista que os três últimos níveis englobam escolas que ofertam etapas e modalidades de ensino que não são prioritárias para os municípios, como ensino médio, EJA e educação profissional.

Ainda assim, chama atenção o fato de que mesmo analisando apenas os três primeiros níveis de complexidade, predominam as escolas pertencentes ao Nível 1, ou seja, que possuem até 50 matrículas, operam em único turno e etapa e apresentam a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada. Apesar de tais informações se referirem a características das escolas, elas também consistem em um indicativo da complexidade de gestão das redes municipais.

A partir de tal análise, é possível dizer que, em geral, as redes dos municípios que compõem o público-alvo do Projeto Mãos Dadas possuem estruturas marcadas por baixo grau de complexidade. Há de se considerar, portanto, o risco de que tais redes não estejam administrativamente preparadas para receber um quantitativo elevado de matrículas adicionais, uma vez que quanto menos complexa a rede, mais provável que o município possua menos capacidades administrativas instaladas para geri-la, o que pode limitar sua capacidade de ampliação.

Esse risco se torna ainda mais relevante considerando as características do público-alvo do Projeto expostas no Capítulo 3, que indicam que tais municípios se encontram em um cenário mais desafiador do que os demais municípios do estado no que diz respeito à oferta educacional. Tal quadro é ainda agravado pelo contexto em que o Projeto foi criado, no qual as consequências decorrentes do enfrentamento da pandemia ainda se fazem presentes. Desse modo, é essencial que a definição das condições para descentralização do ensino leve em consideração a capacidade técnica dos municípios para suprir as demandas adicionais para que não se coloque em xeque a sustentabilidade do Projeto para o município.

A experiência de descentralização do ensino no Ceará, atualmente tida como um dos principais exemplos de municipalização bem sucedida, pode servir como exemplo de lições aprendidas para Minas Gerais nesse quesito. Conforme destacado por Vieira (2010), no processo de descentralização cearense, muitos municípios assumiram encargos maiores que sua capacidade técnica, o que mais tarde culminou na piora dos indicadores educacionais, principalmente a partir do momento que os municípios assumiram também matrículas dos Anos Finais, o que inicialmente não estava previsto.

Diante disso, considera-se importante que as transferências das matrículas sejam realizadas de forma gradual, bem como que a SEE adote medidas que tenham o intuito de fortalecer a capacidade de gestão dos municípios, seja por meio das ações de capacitação para gestores escolares e municipais de educação conforme já previsto no desenho do Projeto, ou por meio do incentivo de ações colaborativas entre os próprios municípios.

O Ceará, por exemplo, possui um programa que premia as escolas que apresentam melhor desempenho, no entanto, o prêmio total apenas é recebido caso a escola também consiga auxiliar a melhoria dos resultados de outra unidade escolar sob sua assessoria (SAGGATTO; ABRÚCIO, 2016). Ações semelhantes podem ser pensadas em Minas Gerais para que as secretarias municipais auxiliem outras secretarias com menor capacidade de gestão.

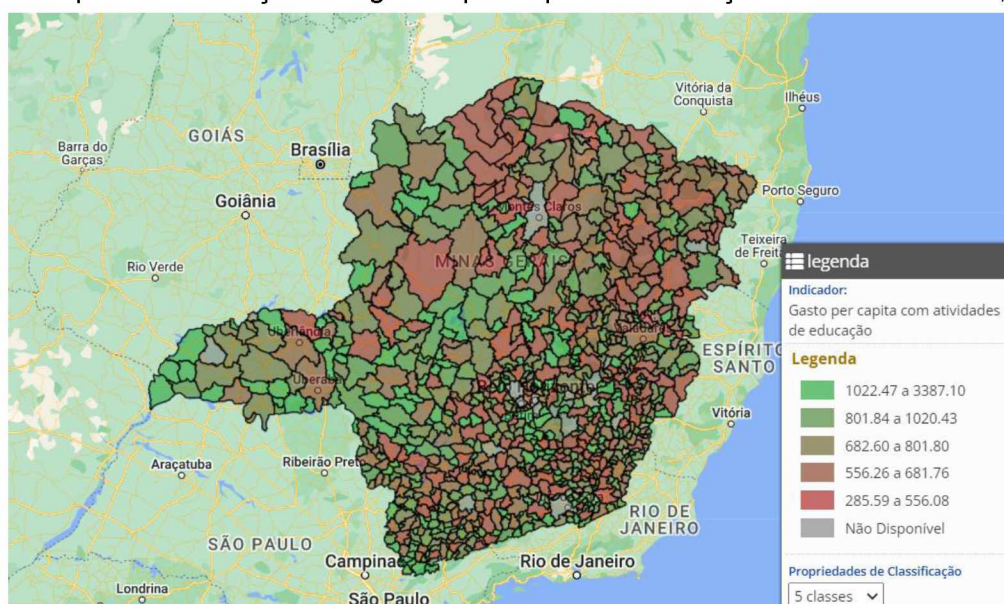
Conclui-se, portanto, que a inviabilidade econômica e a baixa capacidade de gestão instalada nos municípios constituem dois importantes riscos inerentes ao Projeto Mãos Dadas. No entanto, é possível que sejam pensadas alternativas para contorná-los ou mitigá-los.

4.3 Possíveis efeitos sobre as desigualdades educacionais

Além dos riscos relacionados à sua sustentabilidade econômica, as políticas de descentralização, ao alterarem o padrão de distribuição de recursos e serviços, podem intensificar as desigualdades sociais previamente existentes, principalmente em territórios já marcados por intensas heterogeneidades. Conforme destacado por Arretche (2004), no âmbito da política educacional, as desigualdades de capacidade de financiamento dos entes da federação podem se desdobrar em diferenças nas carreiras e salários de professores, na natureza e na qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto por aluno.

A fim de ilustrar as desigualdades de capacidade de financiamento da educação em Minas Gerais, a Figura 6 traz o mapa da distribuição dos gastos per capita em atividades de educação no estado no ano de 2021:

Figura 6: Mapa da distribuição dos gastos per capita em educação em Minas Gerais, 2021

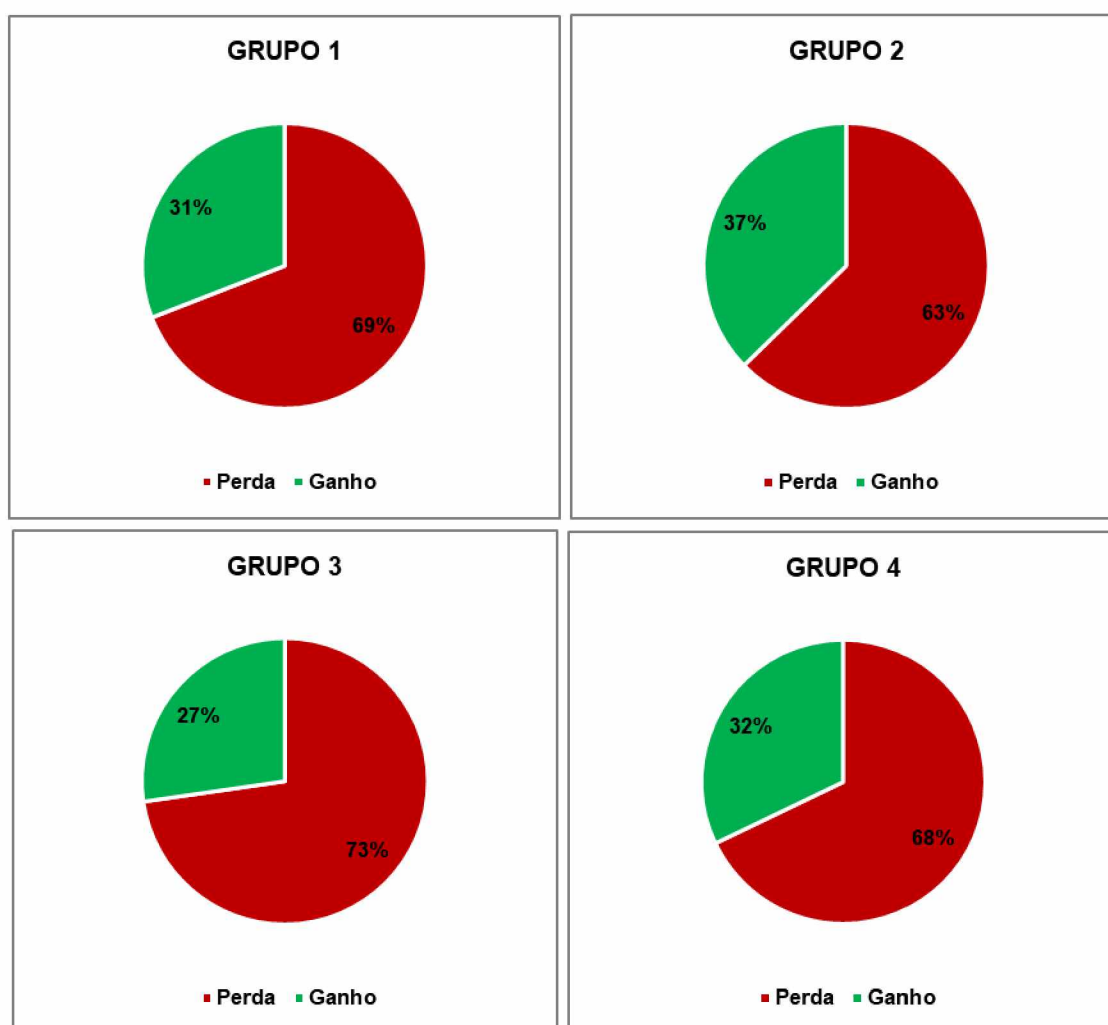


Fonte: Índice Mineiro de Responsabilidade Social, 2021

A partir da análise do mapa, é possível notar que a capacidade de financiamento da educação segue um padrão bastante heterogêneo entre os municípios mineiros. Enquanto o município com maior capacidade de financiamento investiu um valor per capita de R\$3.387,10 em atividades de educação em 2021, o município com menor capacidade investiu apenas R\$285,59 por habitante no mesmo ano.

Assim sendo, para analisar os possíveis efeitos do Projeto Mãos Dadas sobre as desigualdades educacionais em Minas Gerais, buscou-se verificar a proporção de municípios que teriam ganhos ou perdas financeiras com a adesão, de acordo com o nível socioeconômico de seus estudantes. Para tanto, os resultados obtidos na análise da viabilidade econômica foram fragmentados em quatro grupos de municípios, classificados de acordo com o seu Indicador de Nível Socioeconômico – INSE (2019), de modo que o Grupo 1 engloba os municípios com menor INSE e o Grupo 4, os com os maiores. O Gráfico 8 reúne os resultados de tal análise.

Gráfico 8: Proporção de municípios que teriam perdas ou ganhos financeiros com a adesão ao Projeto Mãos Dadas por grupo de INSE



Fonte: Elaboração própria.

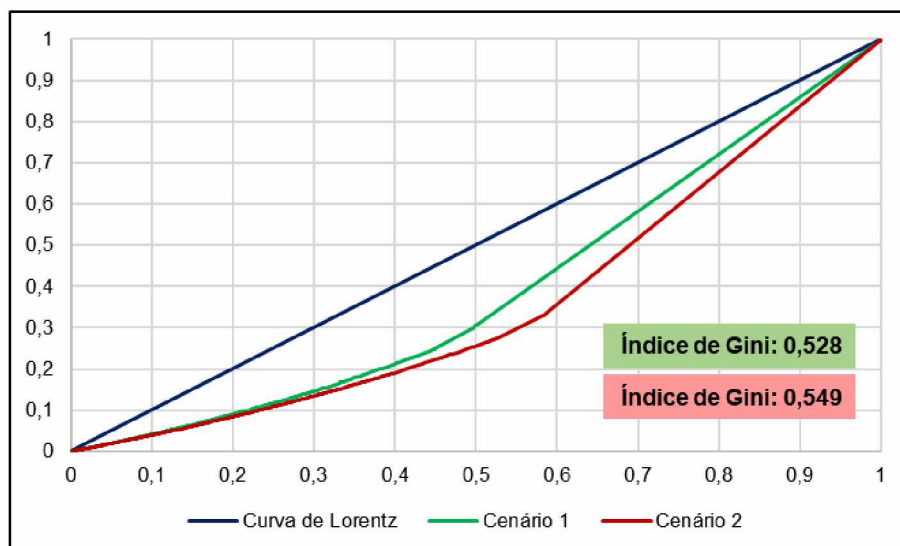
A partir da análise dos gráficos, é possível perceber que, proporcionalmente, o Grupo 2 é o que possui mais municípios que teriam ganhos

financeiros. No entanto, em geral, a proporção de municípios com perdas e ganhos em cada um dos grupos se mostra bastante semelhante, não sendo possível supor que determinado perfil de nível socioeconômico municipal seria mais ou menos favorecido com a adesão ao Projeto.

Desse modo, a fim de dar continuidade à investigação sobre os possíveis desdobramentos do Projeto sobre as desigualdades educacionais, buscou-se verificar as alterações na distribuição de recursos que dele podem advir. Para tanto, foi calculado o Índice de Gini da receita média por estudante da rede pública, desprezando-se a rede federal, para os dois cenários descritos no capítulo anterior (vide Quadro 2).

A receita média por estudante considerou a receita estimada por município na análise do capítulo anterior e o quantitativo total de estudantes da rede informado no Censo Escolar de 2021. A estimativa das receitas da rede estadual seguiu a mesma metodologia, no entanto, foram descontados da receita total os valores repassados pelo estado ao Fundeb. O Gráfico 9 reúne os resultados encontrados.

Gráfico 9: Curva de Lorenz⁶ da receita média por estudante da rede pública nos Cenários 1 e 2



Fonte: Elaboração própria.

No Cenário 1, que representa a situação vigente em 2021, na qual o estado ofertava Anos Iniciais em 439 municípios mineiros, o Índice de Gini equivale a 0,528. Já no Cenário 2, que apresenta a situação hipotética na qual todas as matrículas de

⁶ A Curva de Lorenz consiste em uma representação gráfica que demonstra como a renda total aumenta em função da população, considerando rendas crescentes *per capita* (HOFFMANN, 1998).

Anos Iniciais ofertadas pelo estado em 2021 teriam sido assumidas pelos municípios, o Índice de Gini corresponde a 0,549.

Nota-se, portanto, um aumento da desigualdade de distribuição da receita média por estudante do Cenário 1 para o Cenário 2. Tal constatação pode ser observada visualmente no Gráfico 8, no qual é possível perceber que a curva do Cenário 2 (vermelha) se encontra mais distante da Curva que representa o cenário de perfeita igualdade de distribuição (azul), do que a curva do Cenário 1 (verde).

Para mitigar o risco de que a implementação do Projeto leve a alterações indesejadas na distribuição dos recursos educacionais, seria interessante que a SEE incorporasse ao seu desenho medidas que visem fornecer apoio e recursos adicionais aos municípios socialmente mais vulneráveis. No Ceará, por exemplo, há o Programa de Desenvolvimento Municipal, que fornece apoio técnico e financeiro para os municípios com menor Índice de Desenvolvimento Municipal (VIEIRA, 2010). Critérios semelhantes poderiam ser adotados pela SEE para definir o montante de recursos a ser repassado aos municípios que aderem ao Projeto.

Ademais, conforme destacado nas entrevistas com os gestores do Projeto, atualmente o montante de recursos a ser repassado aos municípios é definido a partir de uma negociação direta entre estado e município. Ainda que tal configuração apresente aspectos positivos, como a possibilidade de considerar as diferentes necessidades e realidades locais, ela se mostra muito dependente da discricionariedade dos gestores, o que pode gerar efeitos negativos sobre a distribuição de recursos. É possível, por exemplo, que determinados municípios possuam maior capacidade de barganha junto ao estado e, por isso, consigam angariar um maior montante de recursos em detrimento de outros municípios que não possuem a mesma capacidade, mas são mais dependentes de tais repasses.

Assim sendo, seria interessante que a SEE delimitasse critérios para o repasse de recursos aos municípios, considerando suas especificidades. Uma alternativa seria adotar uma estratégia semelhante a que era utilizada no início do Projeto, quando havia uma definição de valores mínimo e máximo para cada município. No entanto, tal estratégia poderia ser acrescida da consideração de indicadores socioeconômicos dos municípios para definição da margem de valores. Desse modo, haveria tanto espaço para negociação com os municípios, quanto maior equidade na distribuição dos recursos.

Nota-se, portanto, que as alterações na distribuição dos recursos educacionais propostas pelo Projeto Mãos Dadas podem trazer riscos de acentuação das desigualdades de distribuição das receitas educacionais existentes em Minas Gerais. Desse modo, é essencial que a SEE incorpore ao desenho do Projeto medidas que visem amenizar tal risco, como a definição de critérios mais claros para a distribuição dos recursos do Projeto entre os municípios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 definiu que o sistema de ensino brasileiro seria organizado a partir de um regime de colaboração entre União, estados e municípios. Tal diretriz foi reforçada com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996. Ao estabelecer os parâmetros para a organização do sistema de ensino, a LDB estabeleceu como atribuição dos estados definir, juntamente aos municípios, a oferta desse nível de ensino, assegurando a distribuição proporcional de responsabilidades e recursos.

A implementação de formas de colaboração para oferta desse nível de ensino se encontra em diferentes estágios nos estados brasileiros. Em Minas Gerais, no ano de 2021, a rede estadual era responsável pela oferta 302.344 matrículas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, o que representava 27,6% das matrículas da rede pública para esse nível de ensino. Criado nesse contexto, o Projeto Mãos Dadas prevê o fornecimento de apoio pedagógico, técnico e financeiro pelo estado para que os municípios ampliem o atendimento dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

O desenho do Projeto engloba alterações na distribuição de recursos e serviços educacionais no estado, bem como no padrão de relacionamento intergovernamental com os municípios. Assim sendo, e tendo em vista o atual quadro de crise fiscal do estado e municípios mineiros e a crescente demanda por serviços e políticas públicas, o presente trabalho teve como objetivo avaliar o desenho do Projeto Mãos Dadas a fim de verificar se sua proposta de intervenção se mostra consistente aos parâmetros estabelecidos pela LDB no que diz respeito à organização da oferta do ensino fundamental. Para tanto, a análise foi desdobrada em três dimensões avaliativas: relacionamento intergovernamental, sustentabilidade para os municípios e possíveis efeitos sobre as desigualdades sociais.

No que diz respeito ao relacionamento governamental, é possível dizer que o Projeto Mãos Dadas consiste em um importante avanço, visto que institucionalizou um conjunto de medidas de apoio aos municípios no processo de descentralização do ensino. Antes de sua implementação, já ocorria a transferência de matrículas para as redes municipais, mas tal processo não era acompanhado ações de apoio atualmente propostas pelo Projeto.

Apesar disso, é necessário destacar que é possível que o desenho do Projeto seja aprimorado nesse quesito, a partir da adoção de medidas que visem o

estabelecimento de metas conjuntas entre os entes federativos, como a criação ou fortalecimento de arenas deliberativas e o condicionamento da adesão ao Projeto à participação em tais espaços e à apresentação de planejamento das metas a serem alcançadas no âmbito do ensino fundamental, bem como o monitoramento de seu alcance. Ressalta-se, no entanto, que o estabelecimento de um regime de colaboração para oferta do ensino fundamental trata-se de tarefa complexa, que não se exaure no escopo de um único programa, devendo existir outras iniciativas que também atuem nesse sentido, seja no âmbito estadual ou federal.

No que diz respeito à sustentabilidade do Projeto para os municípios, a análise considerou dois fatores: a viabilidade econômica e as capacidades administrativas municipais. Verificou-se que, dos 439 municípios nos quais havia oferta de Anos Iniciais do Ensino Fundamental pela estadual em 2021, o Projeto se mostra viável para 140, ou seja, 32% do total. Para os demais 299 municípios, montante adicional de receitas decorrente da adesão ao Projeto seria inferior ao montante adicional de despesas, o que indica a não vantajosidade econômica da adesão para esses municípios. Tendo em vista às inúmeras consequências negativas que podem advir da transferência de matrículas para municípios que não possuem condições econômicas para ofertá-las, seria interessante que a SEE adotasse estratégias para evitar a adesão desses municípios ao Projeto.

Quanto à capacidade administrativa, verificou-se que parcela considerável das escolas das redes dos municípios analisados possuem baixo nível de complexidade de gestão. Desse modo, a transferência de matrículas para tais unidades de ensino representam um risco à sustentabilidade do Projeto, uma vez que as redes podem não estar preparadas para assumir as novas demandas. Para auxiliar os municípios nesse quesito, é interessante que as ações de capacitação englobadas do escopo do Projeto sejam ampliadas e possuam caráter continuado, e que as matrículas sejam descentralizadas de forma gradual.

No que diz respeito aos efeitos sobre as desigualdades educacionais, foi possível verificar que, em 2021, o Índice de Gini das receitas médias por estudantes da rede pública foi 0,528. No entanto, se todas as matrículas dos Anos Iniciais ofertadas pelo estado tivessem sido assumidas pelos municípios, tal Índice de Gini corresponderia a 0,549, o que indica que há riscos de que o Projeto promova mudanças indesejáveis no padrão de distribuição dos recursos educacionais no estado. Desse modo, considera-se essencial que a SEE incorpore ao desenho do

Projeto medidas que visem amenizar tal risco, como a adoção de ações de apoio adicionais aos municípios socialmente mais vulneráveis e a definição de critérios mais claros para a distribuição dos recursos do Projeto entre as prefeituras, o que pode ser objeto para estudos futuros.

A Figura 7 sintetiza os principais resultados encontrados e as sugestões de aprimoramento do Projeto identificadas no âmbito desta avaliação:

Figura 7: Síntese dos resultados e das sugestões de aprimoramento



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, espera-se que a presente avaliação tenha sido capaz de fornecer insumos relevantes para reflexões e discussões acerca do aprimoramento do Projeto Mãos Dadas, bem como de contribuir para maior clareza de seu desenho para seu público-alvo e demais interessados. Além disso, tendo em vista os inúmeros benefícios que as avaliações podem trazer aos gestores e beneficiários das políticas

públicas, espera-se que o presente trabalho possa fomentar a realização de avaliações futuras, nas quais possam ser observadas oportunidades de melhoria na implementação do Projeto junto às Prefeituras, bem como os resultados dele advindos.

Ademais, a partir da elaboração do Mapa de Processos e Resultados do Projeto Mãos Dadas, espera-se que este trabalho também tenha sido capaz de fornecer insumos para o monitoramento do Projeto. Tendo em vista a amplitude das atividades por ele previstas, que englobam desde a realização de obras até a oferta de cursos de capacitação, monitorar a sua implementação é fundamental para identificar possíveis gargalos e promover correções de rota quando necessário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Raimundo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, p. 39-70, 2010. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf. Acesso em: dez. 2022.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobo. **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: Editora IABS, 2013. Disponível em: <https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/1sem2015/fevereiro/Fev.15.12.pdf.pdf>. Acesso em: mar. 2023.
- ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Plano Plurianual de Ação Governamental (Revisão 2022)**. Disponível em: <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/679/220/1679220.pdf>. Acesso em: dez. 2022.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, p. 17-26, 2004.
- ASSIS, Marcos Arcanjo de. Acesso, cobertura e progressão escolar em Minas Gerais: que desigualdades?. *In*: FAHEL, Murilo Cássio Xavier *et al* (Orgs.). **Desigualdades Educacionais & Pobreza**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 211-231, 2012.
- BRASIL. Constituição Federal da República. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: dez. 2022.
- BRASIL. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: dez. 2022.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: mar. 2023.
- CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais—uma abordagem conceitual. **Interfaces de Saberes**, v. 6, n. 1, 2006.
- FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINEHIRO. Avaliação de Políticas Públicas: por onde começar? Um guia prático para elaboração do Mapa de Processos e Resultados e Mapa de Indicadores. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/03.06_Guia-MaPR-Layout-Final.pdf. Acesso em: mar. 2023.
- FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**. Disponível em: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/Consultas>. Acesso em: dez. 2022.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Lei Robin Hood**. Disponível em: <http://robin-hood.fjp.mg.gov.br/>. Acesso em: dez. 2022.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **FUNDEB**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>. Acesso em: dez. 2022.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Programa Dinheiro Direto na Escola**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pdde>. Acesso em: dez. 2022.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>. Acesso em: dez. 2022.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Salário Educação**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao>. Acesso em: dez. 2022.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Interministerial nº 1, de 31 de março de 2021**. Estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14139-portaria-interministerial-n%C2%BA-1,-de-31-de-mar%C3%A7o-de-2021>. Acesso em: dez. 2022.

GONÇALVES, Maria Elizete *et al.* Fatores determinantes da qualidade do ensino nas escolas de Minas Gerais: uma análise para a 4ª série do ensino fundamental. **Anais**, p. 1-14, 2016. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/2336/2290>. Acesso em: mar. 2023.

GRIN, Eduardo José *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75417>. Acesso em: mar. 2023.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de renda**: medidas de desigualdade e pobreza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: dez. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar**. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: dez. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em:
<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: dez. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em:
<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: dez. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar**. Brasília: Inep, 2021. Disponível em:
<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: dez. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. **Complexidade de Gestão da Escola**. Brasília: Inep, 2021.
Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/complexidade-de-gestao-da-escola/>. Acesso em: dez. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. **Indicador de Nível Socioeconômico**. Brasília: Inep, 2019.
Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/nivel-socioeconomico>. Acesso em: dez. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília:
Inep, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: dez. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília:
Inep, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: dez. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília:
Inep, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: dez. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília:
Inep, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: dez. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília:
Inep, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: dez. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: dez. 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de Políticas Públicas**: Guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688. Acesso em: dez. 2022.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea Editora, 2016.

MINAS GERAIS. Lei nº 7.109, de 13 de outubro de 1977. Contém o estatuto do pessoal do magistério público do estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1977. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-7109-1977-minas-gerais-contem-o-estatuto-do-pessoal-do-magisterio-publico-do-estado-de-minas-gerais-e-da-outras-providencias>. Acesso em: mar. 2023.

MINAIS GERAIS. **Lei nº 12.768, de 22 de janeiro de 1998**. Regulamenta o Art. 197 da Constituição do Estado, o qual dispõe sobre a descentralização do ensino, e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1998. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-12768-1998-minas-gerais-regulamenta-o-art-197-da-constituicao-do-estado-o-qual-dispoe-sobre-a-descentralizacao-do-ensino-e-da-outras-providencias>. Acesso em: dez. 2022.

MINAS GERAIS. **Resolução SEE nº 4.584, de 23 de junho de 2021**. Dispõe sobre o Projeto Mãos Dadas. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Educação. Disponível em: https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/RESOLU%C3%87%C3%83O%20SEE%20N%C2%BA%204.584_2021.pdf#:~:text=1RESOLU%C3%87%C3%83O%20SEE%20N%C2%BA%204.584%2F2021&text=Art.,da%20Rep%C3%BAblica%20e%20no%20art. Acesso em: dez. 2022.

RIANI, Juliana de Lucena Ruas. RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. Impacto dos fatores familiares, escolares e comunitários na quantidade e qualidade do ensino no estado de Minas Gerais. In: SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA, 11, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos** [...]. Belo Horizonte, UFMG, 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Rios-Neto-2/publication/5000474_IMPACTO_DOS_FATORES_FAMILIARES_ESCOLARES_E_COMUNITARIOS_NA_QUANTIDADE_E_QUALIDADE_DO_ENSINO_NO_ESTAD_O_DE_MINAS_GERAIS/links/56697a1408ae1a797e374f11/IMPACTO-DOS-FATORES-FAMILIARES-ESCOLARES-E-COMUNITARIOS-NA-QUANTIDADE-E-QUALIDADE-DO-ENSINO-NO-ESTADO-DE-MINAS-GERAIS.pdf. Acesso em: mar. 2023.

RIANI, Juliana de Lucena Ruas. RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. Background familiar versus perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros? **Revista Brasileira de Estudos de População**,

v. 25, n. 2, p. 251-269, jul./dez. 2008. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v25n2/v25n2a04.pdf>. Acesso em: mar. 2023.

ROGGE, Karoline S. Designing complex policy mixes: elements, processes and characteristics. *In*: HOWLETT, Michael. MUKHERJEE, Ishani (Eds.). **Routledge Handbook of Policy Design**. New York: Routledge, p. 34-58, 2018.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, p. 411-429, 2016.

SEPLAG – SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Tabelas de Vencimento Básico**. Disponível em:
<https://planejamento.mg.gov.br/pagina/gestao-de-pessoas/carreiras-e-remuneracao/tabelas-de-vencimento-basico>. Acesso em: dez. 2022.

SIMCAQ – SIMULADOR DE CUSTO ALUNO QUALIDADE. Disponível em:
<https://www.simcaq.c3sl.ufpr.br/>. Acesso em: dez. 2022.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: conceitos, tipologias e subáreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.

TCE-MG – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Portal de Receitas**. Disponível em: <https://receitas.tce.mg.gov.br/>. Acesso em: dez. 2022.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwwrvF8Pb9kDjDgy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: mar. 2023.

VIEIRA, Sofia Lerche. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. *In*: OLIVEIRA, Raimundo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, p. 271-286, 2010. Disponível em:
https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf. Acesso em: dez. 2022.

APÊNDICE A

Roteiro de Entrevista

Formulação

- 1) Como você definiria o Projeto Mãos Dadas?
- 2) Conte um pouco sobre o contexto no qual o Projeto Mãos Dadas foi criado.
- 3) Quais motivos levaram à sua criação?
- 4) Como se deu o processo de formulação do Projeto?
- 5) Quais atores estavam envolvidos no processo e qual o papel de cada um deles?

Público-alvo

- 6) Quais são os municípios prioritários e quais critérios foram utilizados para a sua priorização?
- 7) Como ocorre a adesão dos municípios ao Projeto?
- 8) Como é feita a definição do quantitativo de matrículas que serão transferidas para a rede municipal?
- 9) Quais são os benefícios da adesão ao Projeto?
- 10) A adesão implica em quais responsabilidades?

Atividades e resultados esperados

- 11) Quais são as atividades necessárias para a operacionalização do Projeto Mãos Dadas?
- 12) Como se dá o apoio pedagógico oferecido pela SEE aos municípios que aderem ao projeto?
- 13) E quanto ao suporte financeiro, como ele ocorre?
- 14) Quais são os efeitos esperados do Projeto no curto, médio e longo prazo para o estado?
- 15) E quais os efeitos de curto, médio e longo prazo esperados para os municípios?
- 16) Como se pretende alcançar tais efeitos?

Desafios

- 17) Quais os principais desafios enfrentados pelo Projeto atualmente?
- 18) E quais as principais conquistas até o momento?
- 19) Se você pudesse começar o projeto novamente, o que faria diferente e o que faria da mesma forma?

APÊNDICE B

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidada (o) como voluntária (o) a participar da pesquisa “**Avaliação do Desenho do Projeto Mãos Dadas do Estado de Minas Gerais**”, realizada como Tese de Conclusão do Curso de Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas pela Fundação João Pinheiro pela aluna Júlia Freitas Alves da Costa e seu orientador Bruno Lazzarotti Diniz Costa.

A JUSTIFICATIVA, OS OBJETIVOS E OS PROCEDIMENTOS: O Projeto Mãos Dadas consiste em uma iniciativa da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, que tem como objetivo implementar medidas de estruturação do sistema educacional junto aos municípios, por meio da descentralização do ensino, mediante a transferência da gestão administrativa, financeira e operacional das unidades escolares da rede estadual para a rede municipal, tendo como prioridade as que atendem os Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Tendo em vista a recente implementação do Projeto, uma avaliação de desenho nesse momento **se justifica** pelo fato de sua realização gerar maior clareza acerca de seu diagnóstico e dos meios e estratégias necessários para o alcance dos objetivos esperados, bem como da factibilidade de sucesso do programa frente a outras propostas de intervenção. Ademais, a avaliação de desenho é fundamental para garantir a qualidade dos demais tipos de avaliações e do monitoramento das políticas públicas. O **objetivo geral** da pesquisa consiste verificar, a partir da avaliação do desenho do Projeto Mãos Dadas, se sua proposta de intervenção se mostra coerente aos parâmetros estabelecidos pela LDB no que diz respeito à organização da oferta do ensino fundamental. Para tanto, a avaliação será estruturada em três dimensões avaliativas: cooperação intergovernamental, viabilidade econômica e sustentabilidade para os municípios, e capacidade de contribuição para a redução das desigualdades educacionais. Os procedimentos de coleta de dados acontecerão por meio de entrevistas com atores envolvidos no Projeto. Após essa etapa, os resultados serão sistematizados por meio da elaboração de um Modelo Lógico que servirá como instrumento para a análise do Projeto. Os resultados obtidos serão sistematizados por meio da elaboração da Matriz SWOT, ferramenta que engloba as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da política. Por fim, serão tecidas considerações acerca da coerência do desenho do Projeto Mãos Dadas às diretrizes estabelecidas pela LDB no que diz respeito à organização da oferta do ensino fundamental.

GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO:

Você será esclarecido (a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. **Você não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo, sendo garantido seu anonimato.**

CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO, RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO POR EVENTUAIS

DANOS: A participação no estudo não acarretará custos para você e não estarão disponíveis quaisquer tipos de compensação financeira.

DECLARAÇÃO DO PARTICIPANTE OU DO RESPONSÁVEL PELO PARTICIPANTE:

Eu, _____, fui informado (a) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e motivar minha decisão se assim o desejar.

A estudante pesquisadora Júlia Freitas Alves da Costa e o professor orientador Bruno Lazzarotti Diniz Costa certificaram-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais. Em caso de dúvidas poderei acioná-los através do telefone (35) 9 8822-6204.

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Assinatura do(a) Voluntário(a)

Assinatura da Estudante