

avaliAÇÃO

Avaliação do Programa Mãos Dadas (SEE)



Sumário Executivo

Núcleo Integrado de
Monitoramento e
Avaliação - NIMA

Julho / 2025

avaliAÇÃO

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Governador

Romeu Zema Neto

Vice-Governador

Mateus Simões

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretária de Estado de Planejamento e Gestão

Silvia Caroline Listgarten Dias

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Presidente

Luciana Lopes Nominato Braga

Vice-Presidente

Mônica Moreira Esteves Bernardi

Diretoria responsável

Mauro Silveira (Diretoria de Políticas Públicas)

Coordenação de Editoração

Ana Paula da Silva

Ariane Machado

Graziella Napoli Terra Caldeira

Marielle Durães Ferreira

avaliação

FICHA TÉCNICA

Sistema Estadual de Avaliação de Políticas Públicas - SAPP-MG

Comitê Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cemap)

Marcel Dornas Beghini – Secretaria-Geral

Silvia Caroline Listgarten – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda – Controladoria Geral do Estado

Luciana Lopes Nominato Braga – Fundação João Pinheiro

Carlos Alberto Arruda de Oliveira – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

Comitê Executivo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - (Comex)

Controladoria Geral do Estado

Eduardo Souza Batista | titular

Armando Noé Carvalho de Moura Júnior | suplente

Fundação João Pinheiro

Mauro César da Silveira | titular

Karina Rabelo Marinho | titular

Marcos Arcanjo de Assis | titular

Carla Bronzo Ladeira | suplente

Juliana de Lucena Ruas Riani | suplente

Luis Felipe Zilli | suplente

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Felipe Magno Parreiras de Souza | titular

Gabriela Martins Durães Brandão | titular

João Victor de Almeida Chaves | suplente

Túlio de Souza Gonzaga | suplente

Fundação João Pinheiro

Diretoria de Políticas Públicas

Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação - NIMA

Equipe da avaliação

Cláudia Júlia Guimarães Horta

Juliana de Lucena Ruas Riani (coordenação)

Mariel Gouvea Gruppi (estagiário nível doutorado)

Rafael Almeida de Oliveira

Sarah Cristina Ribeiro Ferreira (bolsista nível mestrado)

Valéria Lucia de Oliveira Freitas

avaliação

1. Apresentação do documento

Este documento tem como objetivo sintetizar a avaliação de implementação do Projeto Mãos Dadas. A avaliação é uma das ações do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação - Ciclo 2024, instrumento de planejamento da avaliação de programas, e que estabelece os compromissos do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (Sapp-MG), conforme o Decreto 48.298/2021.

O Projeto Mãos Dadas foi iniciado em 2021 e visa fortalecer a colaboração entre Estado e municípios para implantação de medidas de estruturação do sistema de educação, para a descentralização do ensino, mediante a transferência da gestão administrativa, financeira e operacional, prioritariamente do atendimento aos anos iniciais do ensino fundamental das unidades escolares da rede estadual para a rede municipal. O objetivo é assegurar que todas as crianças tenham acesso a uma educação de qualidade desde o início de sua trajetória escolar.

A avaliação de implementação do Projeto Mãos Dadas procurou responder às seguintes perguntas:

- *Quais os êxitos e entraves do projeto?*
- *Os municípios participantes estão conseguindo atender a demanda dos anos iniciais de forma adequada?*
- *Os municípios participantes estão conseguindo ampliar a educação infantil?*
- *Quais os custos e os efeitos orçamentários para o Estado?*

O documento está estruturado em quatro seções subsequentes após esta apresentação. Na segunda seção, são apresentados o desenho e a lógica do Projeto Mãos Dadas por meio do Mapa de Processos e Resultados (MaPR), uma ferramenta empregada para criar uma narrativa sintética do funcionamento de um programa, incluindo seu contexto e seus elementos fundamentais, como insumos, processos e produtos. A terceira seção aborda os aspectos metodológicos da avaliação. Na quarta seção, são apresentados os principais resultados obtidos durante o estudo. Por último, a quinta seção abrange as conclusões e considerações derivadas desta avaliação

avaliAÇÃO

2. O Projeto Mãos Dadas

O Projeto Mãos Dadas, instituído em 2021 pela Resolução SEE-MG nº 4.584/2021, visa fortalecer o regime de colaboração entre o Estado de Minas Gerais e os municípios, promovendo a transferência progressiva das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental da rede estadual para a rede municipal. Fundamentado no art. 211 da Constituição Federal e no art. 10 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o projeto busca assegurar uma divisão mais eficiente de responsabilidades educacionais, conforme a legislação vigente. A iniciativa é direcionada a municípios com matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental em escolas estaduais, com possibilidade de expansão para os anos finais. A adesão ao projeto é voluntária e demanda a aprovação de uma Lei Municipal que viabilize a celebração de convênios com o Estado.

A operacionalização do projeto envolve duas frentes principais: apoio técnico e capacitação dos profissionais da educação, bem como investimentos financeiros e materiais para melhorar a infraestrutura educacional das redes municipais. O Estado repassa aos municípios os recursos correspondentes ao número de matrículas absorvidas, incluindo Fundeb, Qese e Pnae, além de bens móveis, imóveis, servidores e investimentos em transporte escolar, mobiliário e equipamentos. A adesão tem ocorrido de forma gradual: 116 municípios participaram em 2021, 27 em 2022 e 20 em 2023.

Até 2024, o Projeto Mãos Dadas já havia investido mais de R\$ 1,11 bilhão, firmado cerca de 470 convênios para obras e equipamentos e celebrado 163 convênios para repasse de recursos financeiros. Cerca de 64 mil matrículas foram transferidas para as redes municipais, e quase 500 professores estaduais foram cedidos por meio de regime de adjunção. A expectativa é de que o fortalecimento da gestão municipal possibilite a ampliação da oferta de educação infantil e ensino fundamental com maior qualidade, ao mesmo tempo em que o Estado ganha capacidade para expandir o ensino médio em tempo integral e a educação profissional, promovendo avanços estruturais na política educacional do Estado. O quadro 1 apresenta de forma resumida a descrição do EMTI.

Quadro 1: O Projeto Mãos Dadas

O que é	Colaboração entre Estado e municípios para implantação de medidas de estruturação do sistema de educação, para a descentralização do ensino, mediante a transferência da gestão administrativa, financeira e operacional, prioritariamente do atendimento aos anos iniciais do ensino fundamental das unidades escolares da rede estadual para a rede municipal.
Para quê	Descentralização do ensino e ampliação do regime de colaboração entre municípios e Estado para a melhoria do acesso, fluxo e qualidade da educação, possibilitando a ampliação da educação infantil municipal e do ensino médio em tempo integral estadual.
Como	Fortalecer a colaboração entre o Estado e os municípios na educação pública, focando em investimentos em infraestrutura e apoio pedagógico para os primeiros anos do ensino fundamental, alinhado à LDB.
Por quê	Distribuição das responsabilidades do ensino infantil, fundamental e médio regido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

avaliAÇÃO

Onde	Prioritariamente nos municípios com matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental em escolas da rede estadual, podendo ser estendido para os municípios com matrículas nos anos finais do ensino fundamental.
Quando	Início em 2021 com adesão em 116 municípios, expansão em 2022 para mais 27 municípios e 20 municípios em 2023.

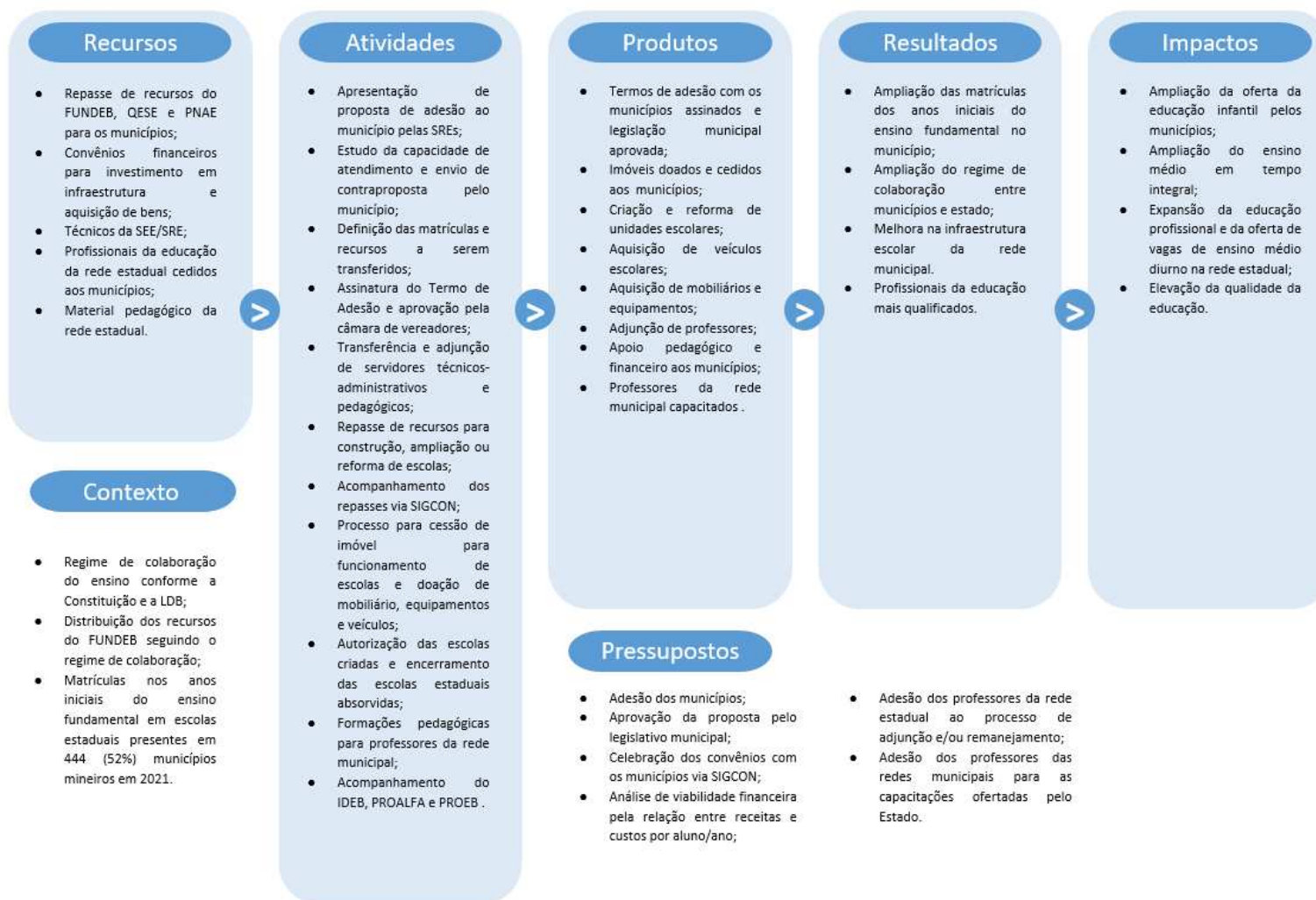
A Figura 1 apresenta a cadeia lógica do Projeto Mãos Dadas por meio da ferramenta MaPR, evidenciando seu alinhamento ao arcabouço legal que estabelece a colaboração entre os entes federativos na oferta do ensino fundamental, conforme o art. 211 da Constituição Federal de 1988 e o art. 10 da LDB. Esses dispositivos atribuem aos municípios a responsabilidade pela educação infantil e pelo ensino fundamental, enquanto os estados devem atuar no ensino fundamental e médio. Nesse contexto, o projeto surge como uma resposta à necessidade de reorganizar a distribuição de responsabilidades em Minas Gerais, onde, em 2021, havia 444 municípios com matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental na rede estadual.

Os insumos do projeto são os repasses financeiros do Fundeb, Qese e Pnae; investimentos em infraestrutura escolar; cessão de bens e servidores; apoio técnico da SEE-MG e das SREs; e fornecimento de material pedagógico. Esses recursos possibilitam a realização de atividades-chave, incluindo a celebração de termos de adesão, aprovação de legislação municipal, cessão de imóveis, aquisição de equipamentos e capacitação de professores. Como resultados imediatos, o projeto visa ampliar as matrículas na rede municipal, fortalecer a cooperação entre os entes federados, qualificar os profissionais da educação e melhorar a infraestrutura escolar.

Os impactos esperados de longo prazo incluem a expansão da oferta de educação infantil pelos municípios, o fortalecimento do ensino médio em tempo integral e da educação profissional, e a elevação da qualidade da educação básica. Contudo, a efetividade do projeto depende da superação de desafios como a adesão dos municípios e a aprovação das legislações locais, a sustentabilidade financeira da política, e o engajamento dos professores nas ações propostas. Dessa forma, o Projeto Mãos Dadas representa uma iniciativa estruturante para a reconfiguração da rede pública de ensino em Minas Gerais.

avaliAÇÃO

Figura 1: Mapa de Processos e Resultados do Projeto Mãos Dadas



avaliação

3. Percurso avaliativo

A avaliação de implementação do Projeto Mãos Dadas adotou uma abordagem metodológica mista, integrando técnicas qualitativas e quantitativas com múltiplas fontes de dados. Inicialmente, foi construída a cadeia lógica do programa, seguida de um *benchmarking* com experiências nacionais e internacionais. Essa etapa envolveu a análise documental, entrevistas com técnicos da SEE-MG e revisão da literatura, permitindo compreender o desenho institucional do projeto. Para captar a percepção dos gestores municipais, aplicou-se um questionário a todos os 444 municípios elegíveis, obtendo 199 respostas (45% de taxa de retorno), além de entrevistas com oito secretários municipais de educação, selecionados por critérios como adesão ao projeto, porte populacional e localização geográfica.

A análise da eficácia e dos impactos do projeto foi conduzida por meio de abordagens complementares. Avaliou-se a percepção dos gestores quanto aos resultados e foi realizada uma avaliação de impacto sobre desempenho escolar e ampliação do acesso à educação infantil. Para essa última, utilizou-se o estimador de diferenças em diferenças duplo-robusto com escore de propensão, conforme proposto por Callaway e Sant'Anna (2021), apropriado para contextos de implementação escalonada e heterogeneidade regional. Também foi conduzida uma análise econômica, considerando a evolução das transferências estaduais e as despesas por matrícula.

A avaliação foi guiada por cinco critérios: aspectos operacionais, governança, eficácia, eficiência e sistemáticas de monitoramento e avaliação. As principais perguntas buscaram identificar êxitos e entraves da implementação, a capacidade dos municípios em absorver a demanda do ensino fundamental e ampliar a educação infantil, bem como os custos e as economias envolvidas.

Apesar da limitação imposta pelo curto tempo de maturação da política e pela ausência de algumas informações essenciais, os resultados preliminares da avaliação de impacto e da análise econômica oferecem subsídios relevantes para o aprimoramento da política e para avaliações futuras mais robustas sobre seus impactos educacionais e financeiros.

É importante destacar que ao longo de todo o processo avaliativo, a FJP contou com o apoio dos técnicos da SEE, seja para fornecer informações específicas sobre o programa, seja para disponibilizar os dados necessários para a avaliação. O Quadro 2 sintetiza os instrumentos utilizados na avaliação.

avaliAÇÃO

Quadro 2: Sistematização da matriz de avaliação do Projeto Mãos Dadas

Critério de avaliação	Perguntas avaliativas	Tópicos de análise	Técnicas de coleta de dados	Fonte de informação
Aspectos operacionais	<p>Como foi a negociação entre a SEE e as prefeituras?</p> <p>Quais foram os principais motivos da não adesão por parte de alguns municípios?</p> <p>Como foi a capacitação ofertada aos professores?</p> <p>Como ocorreu o processo de ajuste dos professores que eram da rede estadual nas escolas municipalizadas?</p> <p>Quais são as principais demandas das prefeituras para aceitarem a adesão ao projeto?</p> <p>Existe flexibilidade nas normas de adesão?</p>	Identificação dos êxitos e entraves da implementação do Projeto	Dados primários	<p>Entrevista semiestruturada com gestores municipais e estaduais</p> <p>Documentação do Projeto</p> <p>Questionário aplicado aos gestores municipais da educação</p>
Governança	As finalidades, obrigações e fluxos de cada ator envolvido são claras, bem definidas e conhecidas por todos?	Identificação das finalidades, responsabilidades e fluxos de ação da estrutura de governança	Dados primários	<p>Entrevista semiestruturada com gestores municipais e estaduais</p> <p>Documentação do Projeto</p> <p>Questionário aplicado aos gestores municipais da educação</p>
Eficácia	<p>Os municípios participantes estão conseguindo atender a demanda dos anos iniciais de forma adequada?</p> <p>Os municípios participantes estão conseguindo ampliar a educação infantil?</p>	Identificação dos resultados alcançados para o acesso ao sistema de ensino, aprendizagem adequada entre outros	Dados primários e secundários	<p>Inep, SEE, IMRS, FNDE e TCE</p> <p>Entrevista semiestruturada com gestores municipais</p> <p>Questionário aplicado aos gestores municipais da educação</p>
Eficiência	Quais são os efeitos orçamentários para o Estado?	Identificação dos custos e benefícios do projeto	Dados secundários	Inep, SEE, IMRS, FNDE e TCE
Monitoramento e avaliação	<p>Como se caracteriza a gestão de registros administrativos, dados e informações do Projeto?</p> <p>Eles são monitorados?</p> <p>Há proposta de outras avaliações?</p>	Identificação das estratégias de registro, coleta e gestão de dados e informações para o monitoramento e avaliação do projeto	Dados primários	<p>Entrevista semiestruturada com gestores municipais e estaduais da educação</p> <p>Documentação do Projeto</p>

4. Principais resultados

Aspectos operacionais do Projeto

A avaliação dos aspectos operacionais do Projeto Mãos Dadas identificou avanços e desafios persistentes em sua implementação. A adesão dos municípios ao projeto variou significativamente em função da qualidade do processo de negociação com a SEE-MG, da clareza das regras e da capacidade local de absorver novas matrículas. Dos 444 municípios elegíveis, ou seja, com matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental em escolas estaduais, apenas 163 haviam aderido formalmente ao projeto até 2024, com a aprovação da lei municipal exigida para viabilizar os convênios com o Estado. A percepção positiva da negociação esteve fortemente associada à adesão: entre os municípios que aderiram e aprovaram a lei, 90% avaliaram a negociação como muito fácil, fácil ou moderada, enquanto entre os que não aderiram, 25% relataram dificuldades no processo e 32% afirmaram que sequer houve negociação com o Estado.

A infraestrutura escolar foi o principal entrave mencionado pelos gestores municipais, tanto como condição para adesão quanto como dificuldade enfrentada após a implementação. Quase a totalidade dos municípios que aderiram ao projeto (99%) indicaram a necessidade de investimentos em infraestrutura como demanda central, acompanhada pela solicitação de maiores repasses financeiros (70%). A análise dos dados do Censo Escolar de 2023 corrobora esse diagnóstico: nos anos iniciais do ensino fundamental, 94% das escolas estaduais possuíam bibliotecas, 90% contavam com laboratórios de informática e 70% com quadras esportivas, enquanto esses percentuais na rede municipal eram, respectivamente, 52%, 37% e 54%. Ainda em 2023, apenas 69% das escolas municipais dispunham de algum tipo de acessibilidade, frente a 76% das escolas estaduais. A falta de infraestrutura adequada foi também o principal desafio relatado por 38% dos municípios após a adesão, seguido pela insuficiência de recursos financeiros (21%), falta de apoio político (19%) e pela resistência da comunidade escolar (16%).

Outro aspecto sensível da implementação refere-se a incorporação de professores estaduais no regime de adjunção, com ônus financeiro para o Estado, que aconteceu em 53% dos municípios respondentes. Para 44% dos municípios que incorporaram professores estaduais por meio do regime de adjunção o processo ocorreu sem grandes dificuldades. Entretanto, entre os municípios que enfrentaram desafios, os mais frequentes foram a insegurança dos professores em relação aos seus direitos (18%) e a falta de clareza sobre o processo (7%). Além disso, 85% dos municípios aderentes tiveram de ampliar o quadro de professores da rede municipal para absorver as matrículas transferidas. No campo da formação docente, a maioria dos municípios (73%) declarou não ter recebido capacitação específica relacionada ao projeto. Para os que receberam, as formações mais mencionadas foram aquelas voltadas para os anos iniciais do ensino fundamental (22%) e para a educação infantil (16%), enquanto ações diretamente voltadas à adequação curricular ou à gestão de sala de aula foram pouco frequentes.

Quanto aos repasses financeiros, 82% dos municípios indicaram que os recursos chegaram dentro do prazo estipulado, sendo estes majoritariamente destinados à

avaliAÇÃO

construção de escolas e creches (69%), reformas e ampliações (62%) e aquisição de mobiliário e equipamentos (60%). O Projeto Mãos Dadas não exige contrapartida do município para a celebração dos convênios. Ainda assim, 58% dos municípios que ofereceram contrapartida financeira, desses 56% relataram dificuldades em cumpri-la, principalmente por restrições orçamentárias. A cessão de infraestrutura também foi uma estratégia relevante: até 2024, 101 prédios escolares haviam sido oficialmente transferidos para os municípios. No entanto, 156 escolas permaneciam em regime de coabitação entre as redes estadual e municipal, sendo 11 delas sem prazo definido para encerramento dessa configuração, o que pode comprometer a gestão pedagógica e administrativa das unidades.

Entre os municípios que não aderiram ao projeto, os principais obstáculos relatados foram a falta de infraestrutura para absorver a nova demanda (51%), dificuldades na alocação dos professores da rede estadual (49%) e limitações financeiras (45%). A ausência de clareza nas regras do projeto também foi mencionada por 27% dos gestores. Questionados sobre quais melhorias poderiam motivar a adesão futura, os municípios indicaram como principais condições o aumento dos repasses financeiros (78%), maior apoio à infraestrutura (72%) e maior clareza nas regras e responsabilidades do projeto (54%). Embora reconheçam que a responsabilidade pelos anos iniciais do ensino fundamental é constitucionalmente atribuída aos municípios, os gestores apontam que a municipalização plena exige infraestrutura adequada, financiamento sustentável e valorização dos profissionais da educação. A ampliação do apoio técnico e financeiro e o aprimoramento da comunicação sobre o projeto podem contribuir para uma maior adesão e para a melhoria da implementação nos municípios participantes.

Governança

A dimensão da governança do Projeto Mãos Dadas foi avaliada com o objetivo de verificar se as finalidades, obrigações e fluxos institucionais entre os atores envolvidos estão claramente definidos e compreendidos pelos participantes. A estrutura de governança apresenta pontos positivos, como a formalização de convênios entre a SEE-MG e os municípios aderentes, a existência de normas bem estabelecidas e a flexibilidade na negociação. As diretrizes, modelos e orientações do projeto são divulgadas e estão acessíveis no site da SEE-MG, que disponibiliza legislações, memorandos, ofícios e fluxogramas sobre as etapas de adesão, tramitação dos convênios e transferência de gestão das escolas.

Essas informações foram organizadas em seções específicas no portal da secretaria, mas vale destacar que a publicação de documentos fundamentais, como memorandos e orientações técnicas, teve início apenas em 2023 - dois anos após o lançamento do projeto - o que pode ter dificultado a compreensão e a adesão de parte dos municípios na fase inicial. Ainda assim, entre os municípios que aderiram e possuem lei municipal aprovada, 76% consideram que as responsabilidades e obrigações do projeto são claras, enquanto 20% as consideram parcialmente claras e apenas 3% entendem que não são claras. No grupo de municípios em processo de adesão, 67% também avaliaram essas responsabilidades como claras e adequadas. Já entre os municípios que não aderiram, a percepção é menos favorável: apenas 26% consideraram as responsabilidades claras, 57% parcialmente claras e 18% afirmaram que não estão claras.

avaliAÇÃO

A clareza das funções dos diferentes atores envolvidos - Estado, municípios e professores - também variou de acordo com a situação dos municípios em relação ao projeto. Entre os que estão em processo de adesão, 67% consideram que as funções estão bem definidas. Entre os municípios com adesão formalizada, esse número é de 56%, enquanto entre os que não aderiram apenas 37% compartilham dessa visão. Entre os não aderentes, 46% julgam que essas funções são apenas parcialmente claras. Esse cenário indica que a comunicação entre a SEE-MG e os municípios foi mais efetiva entre os participantes do projeto, mas ainda insuficiente para alcançar os demais.

Outro desafio identificado refere-se à insegurança dos professores e servidores estaduais quanto à municipalização das escolas. A ausência de informações detalhadas sobre os impactos funcionais da transição gerou resistências importantes à adesão, como relatado por gestores municipais nas entrevistas qualitativas. A falta de clareza sobre manutenção de direitos, permanência no cargo e estabilidade funcional contribuiu para o receio por parte dos profissionais da educação, o que, em alguns casos, repercutiu na decisão política dos municípios de não aderirem ao projeto. Para mitigar esses efeitos, recomenda-se o fortalecimento das estratégias de comunicação institucional, com foco específico nos professores e técnicos administrativos, bem como a disponibilização de materiais informativos claros, acessíveis e atualizados. Essa ação tem o potencial de ampliar a confiança no projeto, reduzir resistências e promover maior alinhamento entre os entes federativos envolvidos na gestão do ensino fundamental.

Eficácia

A dimensão da eficácia do Projeto Mãos Dadas foi analisada com o objetivo de verificar se os municípios participantes estão conseguindo atender de forma adequada à demanda dos anos iniciais do ensino fundamental e ampliar a oferta de educação infantil. Para essa avaliação, foram utilizadas duas abordagens: a percepção dos gestores municipais da educação, obtida por meio de questionários e entrevistas semiestruturadas, e uma análise com dados secundários, que incluiu indicadores de matrículas, infraestrutura e desempenho educacional.

Do ponto de vista da percepção dos gestores, os resultados indicam uma avaliação predominantemente positiva. Entre os municípios que aderiram ao projeto com a lei municipal aprovada, 75% afirmaram que o Projeto Mãos Dadas contribuiu para o atendimento adequado dos anos iniciais, enquanto apenas 8% consideraram que o projeto não auxiliou nesse aspecto. Em relação à ampliação da educação infantil, 58% dos gestores relataram que o projeto ajudou, sendo 38% de forma positiva e 20% parcialmente. Por outro lado, 42% afirmaram que não houve impacto direto sobre a expansão da oferta.

Apesar da avaliação predominantemente positiva, persistem desafios estruturais e financeiros, especialmente no que se refere à oferta de creches para crianças de 0 a 3 anos - uma das principais lacunas apontadas pelos gestores. A falta de espaço físico foi mencionada por 39% dos municípios, seguida por infraestrutura inadequada (11%) e limitações financeiras (10%) como os maiores obstáculos à expansão da educação infantil. Esses dados evidenciam a importância de investimentos contínuos para adequação dos espaços escolares, contratação de profissionais e aquisição de equipamentos. Ainda assim, 39% dos gestores afirmaram que o projeto contribuiu para a melhoria das

avaliação

condições de infraestrutura e transporte escolar, e 37% relataram uma melhora parcial. De modo geral, 63% consideraram o impacto do projeto positivo, enquanto 26% o classificaram como muito positivo, reforçando a relevância do apoio estadual para a reestruturação das redes municipais. As entrevistas semiestruturadas com os gestores municipais da educação reforçaram esses achados.

No que tange à análise dos dados educacionais, observa-se uma reconfiguração nas matrículas dos anos iniciais. Entre 2007 e 2023, houve uma queda de 30% no total de matrículas, passando de 1,8 milhão para 1,2 milhão, com redução mais acentuada na rede estadual (-61%) do que na rede municipal (-19%). Com a implementação do Projeto Mãos Dadas, a rede municipal passou a concentrar 66% das matrículas, frente aos 57% registrados em 2007. Entre 2020 e 2023, a adesão ao projeto contribuiu para um aumento de 4,7% nas matrículas da rede municipal, e um acréscimo de 6 pontos percentuais em sua participação relativa. Nos municípios que aderiram ao projeto em 2021, o número de matrículas nos anos iniciais da rede estadual caiu de 53.651 em 2019 para 7.481 em 2023, indicando uma rápida municipalização dessa etapa.

Essa tendência de queda nas matrículas da rede estadual reflete não apenas a adesão ao Projeto Mãos Dadas, mas também o impacto de fatores estruturais. De um lado, há o efeito demográfico decorrente da redução da fecundidade, que vem diminuindo, de forma geral, a demanda por vagas no ensino fundamental. De outro, existe um movimento já em curso de municipalização gradual dessa etapa de ensino, uma vez que recai sobre os municípios a responsabilidade prioritária por ofertar vagas no ensino fundamental. Nesse contexto, o Projeto Mãos Dadas potencializa um processo que já vinha ocorrendo, acelerando a transição da gestão educacional para os entes municipais.

Por fim, a análise econométrica não identificou, até o momento, efeitos estatisticamente significativos do Projeto Mãos Dadas sobre os indicadores de qualidade do ensino fundamental (notas do Saeb, Simave e taxas de aprovação) e sobre o acesso à educação infantil. Esse resultado era esperado, dada a recente implementação da política e a complexidade dos processos de municipalização. Intervenções dessa natureza demandam tempo para que seus efeitos se materializem, considerando os ajustes operacionais, as ações de infraestrutura e a adaptação dos atores locais. Dado o caráter estrutural e de longo prazo da política de municipalização, a continuidade do monitoramento e da avaliação será essencial para mensurar os efeitos do Projeto Mãos Dadas sobre a qualidade da educação básica em Minas Gerais.

Eficiência

A análise da eficiência do Projeto Mãos Dadas indica que o investimento realizado pelo Estado de Minas Gerais na municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental tende a resultar, no médio e longo prazo, em maior racionalização do uso dos recursos educacionais. Entre 2021 e 2024, o Estado repassou aproximadamente R\$ 1,1 bilhão aos municípios aderentes ao projeto, destinados principalmente à melhoria da infraestrutura física das escolas, aquisição de mobiliário, equipamentos e veículos para transporte escolar.

avaliAÇÃO

A maior parte desse investimento - mais de R\$ 515 milhões - foi direcionada aos municípios que aderiram ao projeto em 2021, refletindo o maior volume de matrículas transferidas nesse grupo. Com a municipalização, o Estado amplia a sua capacidade de reorganizar os recursos educacionais, direcionando esforços para áreas sob sua responsabilidade prioritária, como o ensino médio, especialmente em tempo integral, e a educação profissional.

Os resultados da análise indicam que, mesmo com o aporte inicial necessário, o projeto apresenta potencial para gerar ganhos orçamentários, sobretudo para os municípios que aderiram primeiro. Para os municípios que ingressaram no projeto em 2021, um dos cenários simulados aponta para saldos positivos a partir de 2028, com retornos acumulados de cerca de R\$ 653 milhões até 2033.

Além disso, na hipótese que considera uma aceleração do processo de municipalização, os efeitos positivos sobre a gestão orçamentária tendem a ocorrer mais rapidamente e de forma mais intensa. Os benefícios acumulados para os municípios que aderiram em 2021 pode alcançar até R\$ 772 milhões até 2033, em um dos cenários.

Entretanto, é importante destacar os limites e as escolhas metodológicas que orientaram esta análise. Trata-se de uma abordagem exploratória e projetiva, baseada em médias estaduais de despesas por matrícula e em dados agregados dos demonstrativos de execução orçamentária do Estado. Assim, as estimativas não captam a totalidade da complexidade das finanças públicas na educação, tampouco a variabilidade do custo real por aluno entre diferentes escolas e regiões.

Entende-se que os gastos por estudante podem variar significativamente entre unidades escolares, e que a média utilizada neste estudo não substitui um levantamento detalhado dos custos por escola. Para uma estimativa mais precisa das economias geradas pela municipalização, seria fundamental dispor de dados desagregados por unidade escolar, permitindo o cálculo do custo-aluno efetivo.

Apesar dessas limitações, a metodologia adotada buscou minimizar o risco de superestimação dos resultados. Foram considerados apenas os gastos efetivamente custeados com recursos próprios do Estado, excluindo-se o Fundeb e demais transferências federais. Além disso, o valor médio por aluno adotado nas projeções foi conservador - inferior ao Valor Anual por Aluno Fundeb (VAAF) de Minas Gerais -, o que reforça a prudência nas estimativas apresentadas.

Sistemática de monitoramento e avaliação

A dimensão relativa à sistemática de monitoramento e avaliação do Projeto Mãos Dadas buscou compreender como se estrutura a gestão das informações, dos registros administrativos e das bases de dados relacionadas ao projeto, bem como identificar as ferramentas atualmente utilizadas para o acompanhamento das ações e as possibilidades de avaliação futura. Considerando a complexidade e o volume das ações envolvidas, o projeto demanda uma gestão contínua de convênios celebrados entre a SEE-MG e os municípios aderentes, abrangendo transferências financeiras para obras, aquisição de bens, transporte escolar e repasses dos programas Fundeb, Qese e Pnae. Esse

avaliação

monitoramento é realizado por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias (Sigcon), e abrange, ainda, o controle de processos como cessão de imóveis, doação de mobiliário, criação e encerramento de escolas, movimentação de servidores e acompanhamento de formações pedagógicas.

Embora a SEE-MG disponha de um painel de monitoramento, a avaliação identificou dificuldades no acesso ágil às informações, o que pode comprometer análises tempestivas e limitar a capacidade de resposta da gestão. Além disso, a ausência de uma linha de base consolidada dos municípios dificulta o acompanhamento da evolução dos indicadores, restringindo a possibilidade de avaliações robustas de resultados e impactos. Para mitigar essa limitação, recomenda-se que a Assessoria Estratégica da secretaria atue em apoio à equipe do projeto, especialmente na estruturação de um painel de indicadores dinâmico, confiável e acessível.

Outro ponto identificado como fragilidade da atual estrutura de governança é a inexistência de comissões formais, tanto em nível central quanto regional, para monitoramento do projeto - diferentemente do que ocorre em outras iniciativas da secretaria. A criação de comissões específicas poderia contribuir para a organização dos fluxos de informação e o fortalecimento da gestão por evidências.

Na percepção dos gestores municipais da educação, a atuação da SEE-MG no suporte à gestão de dados é avaliada de forma heterogênea. Entre os municípios que responderam ao questionário, 44% consideram que o suporte estadual é contínuo e adequado, enquanto 33% o classificam como limitado e 24% afirmam que não receberam esse suporte.

Com o objetivo de orientar a construção de um sistema de monitoramento estruturado, a Fundação João Pinheiro desenvolveu o Mapa de Indicadores (MaInd), baseado na cadeia lógica do projeto apresentada no Mapa de Processos e Resultados (MaPR). Esse instrumento define um conjunto articulado de indicadores para as dimensões de recursos, atividades, produtos, resultados e impactos e pode servir como base para a estruturação de um painel mais eficiente, facilitando a análise da evolução dos indicadores e subsidiando avaliações futuras.

Por fim, a complexidade da política e o seu caráter estrutural exigem avaliações de impacto e de custo-benefício após um período mais longo de implementação. Embora os dados analisados até o momento não tenham identificado efeitos estatisticamente significativos do projeto nos indicadores de qualidade da educação e de acesso à educação infantil, esse resultado é compatível com a maturação recente do programa. A realização de estudos avaliativos futuros - com metodologias que combinem análise quantitativa e qualitativa - será importante para mensurar os efeitos de médio e longo prazo do Projeto Mãos Dadas e fornecer evidências concretas sobre sua eficácia e efetividade.

5. Considerações avaliativas e recomendações

A municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental tem sido uma diretriz recorrente na política educacional brasileira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da LDB (Lei nº 9.394/1996), que estabeleceram a descentralização da gestão educacional. Essa estratégia visa aproximar a administração escolar das comunidades locais, promovendo maior eficiência e adequação às realidades territoriais. Contudo, sua implementação enfrenta obstáculos, como limitações de infraestrutura, restrições orçamentárias e entraves políticos.

Em Minas Gerais, essa tendência de descentralização já estava em curso, com o aumento da participação dos municípios na oferta dos anos iniciais. Para fortalecer esse processo, foi instituído em 2021 o Projeto Mãos Dadas, coordenado pela Secretaria de Estado de Educação. A iniciativa oferece repasses financeiros, cessão de infraestrutura e apoio técnico-pedagógico aos municípios, com o objetivo de viabilizar a absorção das matrículas que anteriormente pertenciam à rede estadual.

Quais os êxitos e entraves do projeto?

O Projeto Mãos Dadas apresentou avanços importantes, especialmente no fortalecimento da colaboração entre Estado e municípios e na ampliação da autonomia municipal na oferta educacional. O suporte financeiro concedido pelo Estado aos municípios, principalmente para a ampliação e melhoria da infraestrutura física das escolas municipais, foi um fator importante para viabilizar o projeto nos municípios. Para muitos municípios essa é uma das maiores fragilidades para a expansão educacional, devido principalmente a limitação orçamentária, que historicamente compromete a capacidade de expansão da rede local de ensino. Até 2024, foram investidos cerca de R\$ 1,11 bilhão em infraestrutura, transporte escolar e aquisição de equipamentos, com 470 convênios firmados e 101 prédios escolares cedidos aos municípios. Para 76% dos gestores municipais da educação, essas ações contribuíram para a melhoria das condições físicas das escolas.

No entanto, mais da metade dos 444 municípios elegíveis ainda não havia aderido ao projeto, sendo os principais entraves a falta de infraestrutura (51%), a dificuldade de alocação de professores estaduais (49%) e a insuficiência de recursos financeiros (45%). Entre os municípios que não aderiram, destacaram-se também a falta de clareza nas regras do projeto (27%) e falhas na comunicação com a SEE-MG e as SREs.

Já nos municípios que aderiram, foram identificadas lacunas na capacitação docente - 73% não receberam formações específicas - e insegurança dos professores estaduais quanto aos processos de adjunção (18%). A ausência de estudos prévios de impacto financeiro, limitações do painel de monitoramento e a sobrecarga da equipe gestora também foram apontadas como desafios à implementação. Em um contexto de forte desigualdade estrutural entre os municípios, a consolidação do projeto depende do fortalecimento institucional, da ampliação das equipes técnicas e da melhoria dos instrumentos de planejamento e avaliação.

avaliação

Os municípios participantes estão conseguindo atender a demanda dos anos iniciais de forma adequada?

A maior parte dos municípios participantes do Projeto Mãos Dadas considera que a iniciativa tem contribuído positivamente para o atendimento da demanda dos anos iniciais do ensino fundamental. Segundo 75% dos gestores municipais da educação, o projeto auxiliou na adequação da oferta educacional, e 39% relataram melhorias na infraestrutura e no transporte escolar. A avaliação geral também é favorável: 63% classificou o impacto do projeto como positivo e 26% como muito positivo.

Apesar dos avanços, alguns municípios enfrentaram dificuldades, sobretudo relacionadas à limitação da infraestrutura física e à permanência do regime de coabitação entre escolas estaduais e municipais. A estrutura inadequada das escolas foi apontada como um obstáculo por 21% dos municípios, enquanto 10% identificaram a coabitação como um problema. Ao final de 2024, 156 escolas ainda operavam sob esse regime, o que pode comprometer a gestão escolar e gerar conflitos administrativos.

Os municípios participantes estão conseguindo ampliar a educação infantil?

O Projeto Mãos Dadas tem contribuído para a ampliação da educação infantil nos municípios mineiros, especialmente na oferta de creches para crianças de 0 a 3 anos. Entre os municípios aderentes, 58% relataram que o projeto auxiliou na expansão dessa etapa, sendo 38% de forma positiva e 20% parcialmente positiva. Os recursos repassados para construção e reforma de unidades escolares têm possibilitado o aumento de vagas em creches e pré-escolas.

Apesar dos avanços, persistem desafios estruturais relevantes. A falta de espaço físico adequado foi apontada por 39% dos municípios como o principal entrave à expansão da educação infantil, seguida por limitações de infraestrutura (11%) e escassez de recursos financeiros (10%). Esses obstáculos evidenciam as dificuldades enfrentadas pelos municípios para universalizar o atendimento, especialmente na etapa das creches.

Quais os custos os efeitos orçamentários para o Estado?

Entre 2021 e 2023, o Estado de Minas Gerais investiu cerca de R\$ 1,1 bilhão na municipalização do ensino fundamental por meio do Projeto Mãos Dadas, com foco nos anos iniciais. Os recursos foram aplicados em infraestrutura, equipamentos e transporte escolar, especialmente nos municípios que aderiram em 2021.

A análise econômica aponta que, embora o projeto exija um aporte inicial significativo, ele apresenta potencial para reequilibrar a alocação de recursos estaduais ao longo do tempo.

As simulações realizadas indicam que, mesmo em um cenário com a estabilização das adesões, os municípios que aderiram ao projeto em 2021 podem contribuir para uma reorganização das despesas educacionais estaduais a partir de 2028, com saldos orçamentários acumulados de aproximadamente R\$ 653 milhões até 2033. Em um

avaliação

cenário de aceleração das adesões, esse efeito pode ser antecipado para 2027, com saldo acumulado estimado em R\$ 772 milhões.

Em síntese, o Projeto Mãos Dadas configura-se como uma estratégia que contribui para o equilíbrio e a eficiência da gestão educacional, ao permitir ao Estado reorientar recursos para as etapas educacionais sob sua responsabilidade prioritária, como o ensino médio e a educação profissional, sem implicar em redução do esforço financeiro global com a educação.

Recomendações:

Com base nos achados da avaliação, são apresentadas as seguintes recomendações para aprimorar a implementação do Projeto Mãos Dadas:

1. Intensificar estratégias de mobilização e adesão dos municípios:

- Priorizar municípios que possuam, simultaneamente, escolas estaduais e municipais que ofertam exclusivamente os anos iniciais do ensino fundamental, favorecendo uma transição com menor impacto estrutural e pedagógico. De acordo com o Censo Escolar de 2024, esses municípios somam 224 escolas, cerca de 70 mil matrículas e cerca de 4 mil professores contratados. A maioria das matrículas estão concentradas nas SREs de Montes Claros, Teófilo Otoni e Janaúba.
- Avaliar a possibilidade de aumentar os repasses para municípios com menor capacidade orçamentária e maiores carências estruturais.
- Realizar mapeamento e interlocução ativa com municípios que ainda não aderiram, identificando barreiras e oferecendo propostas personalizadas.
- Estabelecer um planejamento de longo prazo para garantir a ampliação da educação infantil, especialmente creches.
- Priorizar a cessão definitiva de prédios escolares ou construção de novas unidades, reduzindo a necessidade de coabitação entre redes e garantindo autonomia para as redes municipais.

2. Ampliar a formação e capacitação dos professores e gestores escolares:

- Implementar programas de formação continuada para professores que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental e na educação infantil.
- Desenvolver cursos voltados à transição funcional e pedagógica dos professores estaduais que irão para a rede municipal, com foco na adaptação ao novo contexto de atuação.

3. Aprimorar a governança e a transparência do projeto:

- Estabelecer um canal permanente de diálogo institucional entre a SEE-MG, as

avaliAÇÃO

Superintendências Regionais de Ensino (SREs) e os municípios.

- Aprimorar a comunicação institucional do projeto, com a divulgação clara e acessível das regras, responsabilidades e etapas do processo de adesão e implementação.
- Designar pontos focais em todos os setores da SEE-MG envolvidos nas ações do Projeto Mãos Dadas, de modo a garantir a articulação eficiente, a comunicação interna fluida e o alinhamento das responsabilidades operacionais no âmbito da política.
- Padronizar e esclarecer as diretrizes sobre a adjunção de professores, com manuais operacionais, modelos de documentos e orientações específicas para gestores e docentes.
- Assegurar os direitos funcionais dos professores estaduais, por meio de mecanismos formais que ofereçam segurança jurídica e estabilidade de carreira durante o processo de municipalização, reduzindo temores sobre mudanças na carreira.

4. Aprimorar o monitoramento e a avaliação da política:

- Criar uma estrutura formal de monitoramento, com participação de municípios, SEE-MG e SREs, para acompanhar de forma sistemática a implementação do projeto.
- Ampliar a equipe gestora do projeto, com profissionais dedicados ao apoio técnico, à análise de dados, à fiscalização de convênios e ao suporte pedagógico.
- Desenvolver e manter um painel de indicadores atualizado regularmente, com apoio da assessoria estratégica, consolidando dados sobre adesão, repasses, infraestrutura e resultados educacionais.
- Promover a sistematização e abertura de dados por unidade escolar e por tipo de despesa, que permita o cálculo do custo real por aluno em cada unidade escolar.
- Prever, desde já, a realização de uma avaliação de impacto e custo-benefício em 2026, com linha de base, grupo de controle e metodologia clara, de modo a gerar evidências robustas sobre os efeitos da política no acesso, na qualidade e na equidade da educação básica.