

avaliAÇÃO

Avaliação do Programa Mãos Dadas (SEE)



Relatório Final

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

Sumário

| | |
|--|-----------|
| 1. Apresentação..... | 5 |
| 2. Aspectos metodológicos | 7 |
| 3. O Projeto Mãos Dadas | 11 |
| 3.1 Mapa de Processos e Resultados do Projeto Mãos Dadas | 12 |
| 3.2 Consideração sobre a municipalização do ensino..... | 16 |
| 4. Resultados da avaliação..... | 22 |
| 4.1 Aspectos operacionais do Projeto | 22 |
| 4.2 Governança..... | 36 |
| 4.3 Eficácia..... | 42 |
| 4.4 Eficiência..... | 48 |
| 4.5 Sistemática de monitoramento e avaliação | 53 |
| 5. Conclusões avaliativas e recomendações | 58 |
| Referências bibliográficas | 65 |

avaliação

1. Apresentação

Este é o relatório da avaliação de implementação do Projeto Mãos Dadas, da Secretaria Estadual de Educação (SEE) de Minas Gerais. O estudo compõe o Plano Anual de Monitoramento e Avaliação - Ciclo 2024, 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 Sapp-MG é constituído por instâncias decisórias e executivas e atua por meio de fluxos e responsabilidades na execução de práticas avaliativas no setor governamental. Sua finalidade é aumentar a efetividade do gasto público estadual por meio de uma gestão embasada em evidências. Os Projetos avaliados são parte do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e são escolhidos a partir da sugestão das áreas finalísticas e priorizados pelo Comitê Estadual de Monitoramento e avaliação (Cemap), conforme fluxo previsto no decreto acima citado.

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 avaliativas:

- *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?*

Para responder a essas perguntas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do Projeto e aplicado um questionário aos gestores municipais da educação que possuem, no município, escolas elegíveis ao Projeto. Também foram utilizados dados secundários do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Censo Escolar disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), coordenado pela Fundação João Pinheiro; da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG); do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e, do Portal da Transparência de Minas Gerais.

Este relatório, **Caderno Principal**, está dividido em mais cinco seções, além desta apresentação. A segunda seção apresenta os aspectos metodológicos da avaliação. A

avaliAÇÃO

terceira apresenta o Projeto Mãos Dadas, o mapa de processos e resultados, ferramenta que ilustra a cadeia lógica do projeto, e uma revisão bibliográfica sobre o tema. Os principais resultados obtidos são apresentados na quarta seção, seguidos das principais conclusões sobre a avaliação do Mãos Dadas. Além do Caderno Principal, o estudo é composto por dois **Cadernos Complementares** que trazem, respectivamente, a análise dos questionários aplicados aos gestores municipais dos municípios elegíveis, que aderiram e não aderiram ao Projeto Mão Dadas, e a avaliação de impacto e análise econômico do Projeto.

2. Aspectos metodológicos

A avaliação de implementação do Projeto Mãos Dadas adotou uma abordagem mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos e integrando diferentes fontes de dados para assegurar uma análise abrangente e aprofundada.

A primeira etapa da avaliação consistiu na construção da cadeia lógica do programa, detalhando o público-alvo, insumos, atividades, produtos, objetivos e impactos esperados. Além disso, foi realizado um *benchmarking* de programas similares em outros estados e experiências internacionais. Para essa análise, foram utilizadas diversas fontes de informação, incluindo documentos oficiais do programa, entrevistas semiestruturadas com técnicos da SEE-MG, responsáveis pela implementação do Mãos Dadas, e revisão da literatura especializada. Essa etapa foi fundamental para compreensão da lógica do programa e seu arcabouço legal.

Para responder às perguntas avaliativas, foi aplicado um questionário aos municípios elegíveis ao projeto, ou seja, aqueles que possuíam matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental em escolas estaduais no ano de 2021, totalizando 444 municípios. O questionário continha perguntas abertas e fechadas e teve como objetivo captar a percepção dos gestores municipais sobre os aspectos operacionais do projeto, governança, resultados esperados e principais razões para a não adesão dos municípios que optaram por não participar¹.

A aplicação do questionário ocorreu entre 08 de novembro e 06 de dezembro de 2024, obtendo 199 respostas de um total de 444 municípios elegíveis, resultando em uma taxa de resposta de 45%, garantindo, assim, a validade e representatividade dos resultados.

Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com oito gestores municipais de educação, selecionados por meio de amostragem intencional, considerando critérios como adesão ou não ao projeto, porte populacional (pequeno e médio) e localização geopolítica. Dos oito municípios entrevistados: quatro aderiram ao projeto, mas apenas três solicitaram repasses estaduais; dois já haviam assumido a municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental antes do Projeto Mãos Dadas; e dois não aceitaram a proposta estadual ou não demonstraram interesse na adesão.

A análise da eficácia do Projeto Mãos Dadas foi realizada por meio das seguintes abordagens complementares: percepção dos gestores sobre os resultados do projeto; análise descritiva dos dados municipais, avaliando fatores socioeconômicos, pedagógicos e de infraestrutura escolar nos municípios aderentes e não aderentes; avaliação do impacto sobre desempenho escolar e ampliação do acesso à educação infantil, utilizando técnicas estatísticas para estimar os efeitos da política; e, análise econômica, comparando os custos envolvidos para o Estado, ponderando possíveis efeitos na gestão orçamentária com a municipalização.

A avaliação de impacto seguiu modelos amplamente utilizados na literatura, comparando

¹ Para maiores detalhes da metodologia da análise do questionário aplicado aos gestores municipais de educação ver o Caderno Complementar 1: Resultados do questionário aplicado aos Gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis ao Programa Mãos Dadas.

avaliação

um grupo tratado (municípios aderentes) e um grupo de controle (municípios não aderentes) para identificar efeitos causais da política. Foram utilizadas como variáveis dependentes a taxa de aprovação escolar e desempenho no Saeb e no Simave (estudantes do 5º ano do ensino fundamental) e a taxa de atendimento escolar na educação infantil para crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos (dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS). As variáveis de controle foram classificadas em quatro categorias: características socioeconômicas dos estudantes, fatores pedagógicos, infraestrutura escolar e contexto local.

Para a avaliação de impacto, utilizou-se o estimador de diferenças em diferenças duplo-robusto combinado a um escore de propensão, conforme proposto por Callaway e Sant’Anna (2021). Esse método é adequado para contextos em que a adesão à política ocorre em momentos distintos e há heterogeneidade socioeconômica e regional, como no caso dos municípios mineiros.

A análise econômica do projeto incluiu a evolução das transferências estaduais para os municípios, a estimativa da despesa do estado por matrícula no ensino fundamental e a identificação de possíveis efeitos na gestão orçamentária decorrentes da municipalização das matrículas no ensino fundamental².

Os dados foram obtidos a partir das seguintes fontes:

- Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e Censo Escolar, ambos do Inep: características dos estudantes, infraestrutura e fatores pedagógicos.
- IBGE, IMRS, Simave e TSE: características socioeconômicas e institucionais dos municípios.
- Portal da Transparência Mineiro e Fundação João Pinheiro: análise de despesas estaduais com educação.
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), FNDE e SEE-MG: repasses financeiros aos municípios, incluindo Quota Estadual do Salário Educação (Qese) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Cabe ressaltar que a avaliação de impacto e a análise econômica deve ser interpretada com cautela, pois o tempo de maturação do projeto ainda é insuficiente para captar efeitos sustentáveis. Além disso, algumas informações essenciais para estimar os custos ainda não estão disponíveis. No entanto, essa análise permite identificar se até o momento o projeto surtiu efeitos e fornece insumos para futuras avaliações de resultado e/ou impacto.

A avaliação da implementação do Projeto Mãos Dadas foi estruturada com base em cinco critérios principais:

² Para maiores detalhes da metodologia da análise de impacto ver o Caderno Complementar 2: Resultados da avaliação de impacto e da análise econômica do Projeto Mãos Dadas.

avaliação

1. Aspectos Operacionais: identificação de êxitos e entraves na implementação.
2. Governança: clareza das finalidades, obrigações e fluxos de atuação.
3. Eficácia: avaliação da capacidade dos municípios de atender à demanda dos anos iniciais do ensino fundamental e expandir a educação infantil.
4. Eficiência: análise dos custos do projeto e identificação dos potenciais efeitos orçamentários para o Estado.
5. Sistemáticas de Monitoramento e Avaliação: identificação dos mecanismos de coleta, gestão e monitoramento dos dados do projeto.

Com base nesses critérios, as seguintes perguntas orientaram a avaliação:

- *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 Quadro 1 apresenta a sistematização da matriz de avaliação, detalhando as perguntas avaliativas, técnicas de coleta de dados e fontes de informação.

Ao longo do processo avaliativo, a Fundação João Pinheiro (FJP) contou com o apoio dos técnicos da SEE-MG, tanto no fornecimento de informações específicas sobre o projeto quanto na disponibilização dos dados necessários para a análise.

avaliação

Quadro 1: 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> |

3. O Projeto Mãos Dadas

O Projeto Mãos Dadas tem como objetivo fortalecer o regime de colaboração entre o Estado e os municípios na organização do sistema público de ensino, promovendo a transferência das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental da rede estadual para a municipal. Para viabilizar essa transição, o projeto conta com apoio financeiro e pedagógico da Secretaria de Estado de Educação (SEE-MG), garantindo melhores condições para a gestão municipal absorver essa demanda educacional.

Instituído em 2021 por meio da Resolução SEE-MG nº 4.584/2021, o projeto está fundamentado no art. 211 da Constituição Federal de 1988 e no art. 10 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/1996. Esses dispositivos regulam a colaboração entre Estado e municípios na oferta do ensino fundamental, assegurando uma divisão proporcional de responsabilidades conforme a população atendida e os recursos financeiros disponíveis. A legislação define que os municípios são responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental, enquanto os estados assumem a responsabilidade pelo ensino fundamental e médio.

O público-alvo do Projeto Mãos Dadas são os municípios que possuem matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental em escolas da rede estadual. Dependendo da evolução do projeto nos municípios prioritários, a iniciativa pode ser estendida para municípios que tenham matrículas nos anos finais do ensino fundamental em escolas estaduais. Em 2021, havia 444 municípios com matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental na rede estadual.

A adesão ao projeto tem ocorrido de forma progressiva. No primeiro ano de implementação, 116 municípios aderiram ao programa, seguidos por 27 novos municípios em 2022 e 20 em 2023. Para formalizar essa adesão, cada município precisa aprovar uma Lei Municipal, que oficializa a transferência das matrículas e viabiliza a assinatura dos convênios com o Estado. Essa etapa é essencial para garantir segurança jurídica e definir as responsabilidades de cada ente federativo.

Com o intuito de proporcionar condições adequadas para os municípios assumirem a gestão do ensino fundamental, o projeto atua em dois eixos principais:

- Apoio técnico e capacitação: voltado para a formação continuada dos profissionais da educação e aprimoramento das práticas pedagógicas.
- Investimento financeiro e material: abrange a cessão de bens móveis e imóveis, a cessão de servidores estaduais efetivos lotados nas escolas municipalizadas e repasses financeiros para construção e ampliação de escolas e creches, aquisição de mobiliário, equipamentos e veículos para o transporte escolar.

Além disso, o Estado repassa aos municípios os recursos do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), da Qese (Quota Estadual do Salário Educação) e do Pnae (Programa Nacional de Alimentação Escolar), de acordo com o número de matrículas absorvidas.

avaliAÇÃO

De forma sucinta, as etapas do projeto são as seguintes:

- **Adesão dos Municípios:** os municípios interessados formalizam a adesão ao projeto, comprometendo-se a absorver as matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental.
- **Formalização de Convênios:** após a adesão, são estabelecidos convênios entre o Estado e os municípios para definir os termos da cooperação, incluindo aspectos financeiros e pedagógicos.
- **Investimentos em Infraestrutura e Recursos:** o Estado direciona recursos para construção, reforma e ampliação de escolas e quadras poliesportivas, aquisição de veículos para transporte escolar, equipamentos, materiais pedagógicos, mobiliário, computadores e infraestrutura da rede.
- **Transferência de Matrículas:** ocorre a transferência efetiva das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental da rede estadual para a municipal.

Dessa forma, o Projeto Mãos Dadas é viabilizado por meio de uma cooperação mútua entre Estado e municípios, conforme previsto na Constituição e na LDB. O Estado fornece suporte técnico e financeiro para que os municípios consigam absorver as matrículas de forma estruturada. Segundo dados da SEE-MG, até 2024 o projeto já havia direcionado mais de R\$ 1,11 bilhão para investimentos, firmado 470 convênios para obras, bens e transporte escolar, e estabelecido 163 convênios para repasse de Fundeb, Qese e Pnae. Como resultado, aproximadamente 64 mil matrículas foram absorvidas pelos municípios e quase 500 professores foram cedidos às redes municipais em regime de adjunção.

A expectativa é que, por meio da colaboração entre Estado e municípios e do suporte técnico e financeiro oferecido pelo projeto, os municípios consigam ampliar o atendimento à educação infantil e fortalecer a gestão do ensino fundamental. Paralelamente, espera-se que o Estado possa expandir o ensino médio em tempo integral e a educação profissional, promovendo uma melhoria significativa na qualidade educacional em todo o território mineiro.

3.1 Mapa de Processos e Resultados do Projeto Mãos Dadas

O Mapa de Processos e Resultados (MaPR) é uma ferramenta útil que fornece de forma sintética a descrição do funcionamento esperado de um programa ou projeto. Ele descreve, portanto, a cadeia lógica de um programa, desde o contexto em que ele foi criado, até seus componentes como recursos, atividades, produtos e impactos esperados. O MaPR pode ser utilizado para guiar processos de monitoramento e avaliação de projetos (FJP, 2021).

O MaPR do Projeto Mãos Dadas foi elaborado a partir da análise documental do projeto, da revisão bibliográfica do tema e das entrevistas com os gestores da SEE-MG. O Quadro 2 apresenta de forma resumida a descrição do Projeto Mãos Dadas, conforme detalhado na seção anterior, e serve como base para a elaboração do MaPR.

avaliação

Quadro 2: Resumo do Projeto Mãos Dadas

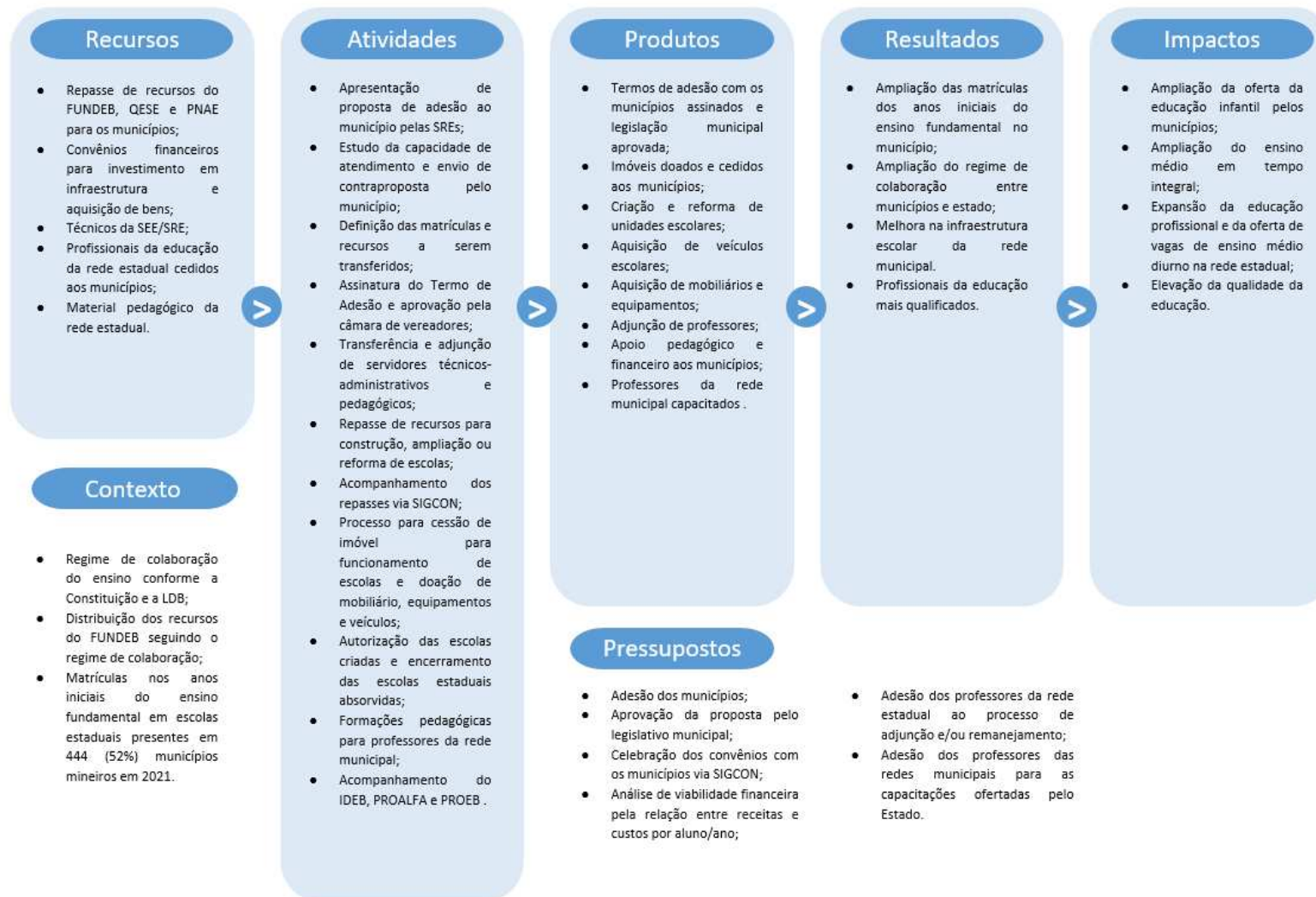
| | |
|-----------------|--|
| O que é | Colaboração entre Estado e municípios para implantação de medidas de estruturação do sistema de educação, para a descentralização do ensino, mediante a transferência da gestão administrativa, financeira e operacional, prioritariamente do atendimento aos anos iniciais 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. |
| 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 de forma sintética a cadeia lógica do Projeto Mãos Dadas, utilizando a ferramenta MaPR. O projeto foi concebido dentro de um arcabouço normativo que estabelece a colaboração entre Estado e municípios na oferta do ensino fundamental, conforme previsto no art. 211 da Constituição Federal de 1988 e no art. 10 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Esses dispositivos garantem a distribuição proporcional das responsabilidades entre os entes federativos, considerando a população atendida e os recursos financeiros disponíveis.

De acordo com esse marco legal, os municípios são responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental, enquanto os estados assumem a gestão do ensino fundamental e médio. Além disso, o Fundeb determina que seus recursos sejam alocados conforme as atribuições prioritárias definidas na Constituição. No contexto de Minas Gerais, havia 444 municípios com matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental em escolas da rede estadual, evidenciando a relevância do Projeto Mãos Dadas na reestruturação do regime de colaboração entre Estado e municípios.

avaliAÇÃO

Figura 1: Mapa de Processo e Resultado do Projeto Mãos Dadas



Fonte: documentos e entrevista com os coordenadores do Projeto Mãos Dadas. Elaboração: Fundação João Pinheiro

avaliação

A implementação do projeto baseia-se em insumos estratégicos, que incluem:

- Repasses financeiros provenientes do Fundeb, da Quota Estadual do Salário Educação (Qese) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), destinados aos municípios.
- Investimentos em infraestrutura, abrangendo construção, ampliação e reforma de escolas.
- Aquisição de bens, como mobiliário, equipamentos e veículos escolares.
- Apoio técnico e operacional, com o envolvimento de profissionais da Secretaria de Estado de Educação (SEE-MG) e das Superintendências Regionais de Ensino (SRE).
- Material pedagógico da rede estadual, disponibilizado aos municípios.

Esses insumos viabilizam um conjunto de atividades estratégicas, resultando na geração de produtos concretos, tais como:

- Termos de adesão firmados com os municípios e aprovação de legislação municipal.
- Cessão e doação de imóveis para os municípios.
- Criação e reforma de unidades escolares.
- Aquisição de veículos escolares, mobiliário e equipamentos.
- Adjunção de professores e fortalecimento do suporte pedagógico.
- Capacitação de professores da rede municipal.

No âmbito da cadeia causal do Projeto Mãos Dadas, espera-se que sua implementação gere os seguintes resultados diretos:

- Ampliação das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental na rede municipal.
- Fortalecimento do regime de colaboração entre municípios e Estado.
- Melhoria da infraestrutura escolar da rede municipal.
- Maior qualificação dos profissionais da educação.

Os impactos de longo prazo projetados incluem:

- Expansão da oferta de educação infantil pelos municípios.

avaliAÇÃO

- Ampliação do ensino médio em tempo integral e da educação profissional.
- Aumento da oferta de vagas no ensino médio diurno na rede estadual.
- Elevação da qualidade da educação básica.

A efetividade do Projeto Mãos Dadas está condicionada a uma série de fatores críticos. Entre os principais desafios para sua implementação, destacam-se:

- Adesão dos municípios e aprovação da legislação municipal: algumas prefeituras podem enfrentar obstáculos relacionados à resistência política, dificuldades na articulação com as Câmaras Municipais e preocupações quanto à capacidade financeira e administrativa para absorver as novas responsabilidades.
- Viabilidade financeira do projeto: o equilíbrio entre receitas e custos por aluno/ano é essencial para garantir a sustentabilidade da política educacional.
- Adesão dos professores da rede estadual ao processo de adjunção ou remanejamento.
- Adesão dos professores da rede municipal nas capacitações oferecidas pelo Estado.

Assim, o Projeto Mãos Dadas representa uma iniciativa estruturante na reorganização da educação pública em Minas Gerais, exigindo cooperação interinstitucional e um monitoramento contínuo para garantir que seus impactos sejam efetivos e sustentáveis no longo prazo.

3.2 Consideração sobre a municipalização do ensino

Um sistema de ensino descentralizado caracteriza-se pela gestão local, com autonomia parcial em relação ao governo central. Na prática, a maioria dos sistemas de educação básica combina elementos centralizados e descentralizados, em que algumas decisões permanecem sob controle da autoridade central, enquanto outras são delegadas a governos locais.

Entre as razões para descentralizar a educação, Florestal e Cooper (1997) destacam a otimização de recursos públicos, maior eficiência e flexibilidade na gestão, delegação de decisões aos cidadãos diretamente impactados e reconhecimento da diversidade local. A descentralização é amplamente defendida para melhorar a oferta educacional em países em desenvolvimento (CHANNA e FAGUET, 2017), embora suas configurações variem conforme as responsabilidades transferidas e o nível administrativo envolvido.

Segundo o Banco Mundial (2008), a maior parte dos países já descentralizou parte das responsabilidades educacionais para governos locais. A municipalização, definida como a transferência de decisão, financiamento e gestão do ensino básico para administrações municipais (LITVACK e SEDDON, 1999), é uma das formas mais comuns dessa descentralização.

avaliAÇÃO

Dentre os benefícios da municipalização, Channa (2016) aponta que a proximidade entre gestores e comunidade escolar melhora a tomada de decisões, tornando-as mais alinhadas às necessidades locais, além de aumentar a responsabilização e o monitoramento dos resultados. No entanto, desafios como desigualdades regionais, captura de recursos por interesses políticos, falta de preparo dos governos locais e currículos inconsistentes podem comprometer a eficácia desse processo.

Contexto histórico

A distribuição das responsabilidades pelo ensino infantil, fundamental e médio segue o regime de colaboração definido pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e pelo Plano Nacional de Educação (PNE). A Constituição Federal promoveu a descentralização da educação e repartiu as competências entre os entes federativos. Dessa maneira, cabe à União o financiamento das instituições de ensino públicas federais e a redistribuição e suplementação aos estados e municípios. Aos municípios foi atribuída a responsabilidade pelo ensino fundamental e educação infantil. E aos estados, o ensino fundamental e o ensino médio.

Dentre os instrumentos para a cooperação para a educação, destaca-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) instituído em 1996, que estabeleceu um modelo de coordenação financeira para a descentralização. Posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) foi criado como seu sucessor em 2006. O novo fundo ampliou os gastos que abrangiam apenas o ensino fundamental para toda a educação básica, incluindo ensino infantil, fundamental, médio e educação de jovens e adultos (EJA). Além disso, foi estipulado que os recursos devem ser utilizados pelos entes federativos conforme suas atribuições prioritárias definidas na Constituição, sendo proibidos de realizar gastos com recursos vindos do Fundeb fora das suas atribuições.

Tais mudanças resultaram em uma reconfiguração da oferta do ensino fundamental, promovendo um processo de municipalização por meio do aumento do número de alunos que frequentam as escolas pré-existent, da construção de novas escolas e da migração de escolas anteriormente sob o controle do estado para a gestão municipal (LEME, PAREDES e SOUZA, 2009).

Experiências internacionais

A descentralização educacional tem sido amplamente adotada desde os anos 1990, especialmente em países em desenvolvimento, como forma de aumentar a eficiência e a responsividade dos sistemas de ensino.

Estudos indicam que a descentralização pode ter efeitos positivos na qualidade educacional, mas sua eficácia depende de fatores como participação comunitária, infraestrutura e capacitação dos profissionais da educação (CHANNA, 2016; CHANNA e FAGUET, 2016).

Na América Latina, a descentralização variou conforme o contexto político e administrativo. No Chile, a municipalização melhorou a eficiência administrativa, mas não garantiu maior autonomia aos municípios devido à centralização de recursos (PARRY,

avaliAÇÃO

1997). Na Argentina, a descentralização deu maior autonomia financeira aos governos locais, mas a implementação desigual prejudicou os resultados educacionais (DERQUI, 2001). No México, a descentralização iniciada em 1992 enfrentou dificuldades devido à falta de planejamento financeiro, resultando em uma recente tentativa de recentralização (ORNELLAS, 2000, 2016).

Estudos no Brasil

No Brasil, a municipalização da educação expandiu-se rapidamente com o Fundef e, posteriormente, com o Fundeb. Estudos indicam resultados mistos sobre seus impactos. D'Atri (2007) encontrou efeitos negativos da municipalização sobre a probabilidade de permanência do aluno na escola. Leme, Paredes e Souza (2009) e Ceneviva (2011) identificaram impactos nulos na proficiência dos alunos. Em contrapartida, Carnoy *et al.* (2017) sugerem que a cooperação entre estados e municípios pode elevar a qualidade do ensino.

A municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental no Brasil atingiu 84% em 2019, com destaque para as regiões Nordeste (96,7%) e Norte (84,8%) (CRUZ e SONOBE, 2020). No entanto, os grandes centros urbanos ainda apresentam baixa adesão ao modelo municipal.

Alves e Pinto (2020) demonstram que os municípios acima de 100 mil habitantes tendem a ser menos municipalizados, porém houve um avanço significativo da municipalização em municípios de todos os portes, sendo mais intenso nos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes.

Nesse sentido, é importante considerar que cada estado tem a responsabilidade de liderar o regime de colaboração e o processo de municipalização da educação. No entanto, Segatto (2018) aponta que o processo de municipalização e as relações entre estados e municípios são heterogêneas no Brasil, podendo ser mais verticais ou mais horizontais, mais ou menos institucionalizadas e envolvem diversos tipos de cooperação.

Experiência nos Estados brasileiros

Entre os estados brasileiros, há diversas formas de organização do regime de colaboração entre estado e município, sendo que apenas alguns estados institucionalizaram programas para fomentar a municipalização. Além disso, a configuração desses programas é heterogênea, com alguns abrangendo toda a cooperação do estado e outros sendo restritos apenas à municipalização.

O estado de Alagoas possui o programa “Escola 10”, criado em 2017 com o objetivo de melhorar a alfabetização e o Ideb, por meio de acompanhamento pedagógico, materiais didáticos e avaliações aos municípios participantes. O programa conta com a adesão de todos os municípios alagoanos. Uma característica importante do programa é a avaliação periódica das escolas por meio de provas e o posterior ranqueamento das escolas e municípios. Dessa forma, há uma uniformização do aprendizado de Língua Portuguesa e Matemática, visando alavancar o Ideb (SANTOS *et al.*, 2022; LUCE e LIMA, 2022).

Em 1998, o estado da Bahia criou o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-

avaliAÇÃO

Município, por meio do Decreto nº 7.254 de 20/03/1998, posteriormente alterado pelo Decreto nº 7.685 de 08/10/1999, permitindo o início do processo de municipalização do ensino fundamental. Posteriormente, foi criado o Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM) em 2008, com o objetivo de melhorar a cooperação entre o governo estadual e os municípios. Entre as ações do Proam, destacam-se: assessoramento na elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), fortalecimento das secretarias e conselhos municipais de educação e programas de formação. O programa conta com a participação de todos os municípios em pelo menos uma de suas ações (DAVID *et al.*, 2017).

O estado do Ceará apresenta um dos sistemas educacionais mais desenvolvidos em termos de municipalização no Brasil. A primeira iniciativa ocorreu com o Promunicípio em 1977. Em 1990, o estado lançou o Programa de Municipalização do Ensino Público, destacando-se a criação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), para monitoramento dos resultados educacionais. Em 1997, iniciou-se a transferência integral do ensino fundamental para seis municípios e a criação de um fundo piloto para o Fundef, embora o processo tenha sido desorganizado e sem controle de qualidade (VIEIRA, 2011). A partir de 2004, o programa Regulamentação e Efetivação do Regime de Colaboração Estado/Municípios fortaleceu a cessão de servidores e prédios. A consolidação desse processo ocorreu com a implementação do Programa de Alfabetização na Idade Certa, incentivando professores, concedendo incentivos financeiros via ICMS e estruturando um sistema de avaliação da aprendizagem (MENDES, 2023).

O estado do Espírito Santo criou, em 1990, o Programa de Municipalização na Oferta do Ensino Pré-Escolar e Fundamental (Promune), voltado à expansão e melhoria da educação pública. Segundo o relatório do Neppe (2009), a partir de 2006, o governo estadual priorizou a municipalização, transferindo 658 escolas estaduais para os municípios, principalmente na zona rural. O governo estadual firmou convênios para transferência dos espaços físicos e cessão de professores, viabilizando a municipalização.

No estado do Rio de Janeiro, a municipalização teve início em 1987, com a criação do Programa Estadual de Municipalização do Ensino Fundamental (Promurj). Em 2005, a Lei Estadual nº 4.528/2005 determinou o encerramento da oferta de educação infantil pela rede estadual, planejando a transição para os municípios. Entre 2004 e 2008, houve uma redução de 83% das vagas na educação infantil, enquanto as matrículas estaduais no ensino fundamental caíram 20%. Contudo, a rede municipal não expandiu na mesma proporção, resultando na absorção parcial da demanda pela rede privada (SOUZA *et al.*, 2018).

O estado de São Paulo iniciou a municipalização com o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, autorizando a transferência de escolas estaduais para os municípios. Segundo Madeira (2007), a descentralização aumentou as taxas de evasão e reprovação, mas elevou os recursos escolares. Becskeházy (2014) apontou que municípios que avançaram na municipalização tiveram melhora no Ideb. Vargas, Bizelli e Cruz (2020) identificaram redução no número de alunos por sala e estabilidade dos contratos docentes, mas também maiores taxas de distorção idade-série e desempenho inferior no Ideb.

avaliAÇÃO

No estado de Santa Catarina, a municipalização começou em 1974, com a proibição de abertura de novas escolas na zona rural. Nos anos 1990, avançou com a transferência de escolas para os municípios, especialmente após o Fundef. Em 2011, foi firmado o Programa de Parceria Estado/Município, focado no financiamento da educação municipal e na municipalização do ensino fundamental. Entre 1999 e 2019, o percentual de alunos no ensino fundamental da rede municipal aumentou de 40,5% para 53,9% (TREVISOL e SILVA, 2021).

No Acre, a municipalização foi formalizada pela Lei nº 1.694/2005, que regulamentou a colaboração entre estado e municípios. Destacam-se o compartilhamento do ensino fundamental, municipalização das escolas de educação infantil, estadualização das escolas de anos finais, desenvolvimento de material pedagógico comum, compartilhamento de infraestrutura e implementação de um sistema de avaliação unificado (CARVALHO e CALIXTO, 2019).

Além desses estados, outros avançaram na municipalização sem programas específicos. No estado do Piauí, o processo ganhou força com a implementação do Fundeb. Entre 1997 e 2019, a participação das redes municipais nos anos iniciais cresceu de 67,2% para 99,1%, enquanto nos anos finais passou de 29% para 81,1% (SILVA e SALES, 2018).

Minas Gerais

As primeiras iniciativas de municipalização em Minas Gerais surgiram durante o governo de Newton Cardoso (1987-1990), no contexto das recém-promulgadas Constituição Federal e Constituição Estadual, que estabeleceram o regime de colaboração entre os entes federativos. Em 1987, foi instituído o Programa Estadual de Municipalização do Ensino (PEME), que previa a transferência de recursos e responsabilidades para os municípios. O programa determinava que o estado deveria formular a política educacional, supervisionar a ação pedagógico-administrativa municipalizada e definir as regras de admissão e remuneração dos professores (RESENDE, 2007).

No entanto, esse período foi marcado por cortes de gastos sob a justificativa de aumento de eficiência. O governo proibiu a contratação de novos profissionais para as escolas estaduais e não renovou os contratos de professores. Além disso, a adesão ao PEME foi limitada: apenas 70 municípios participaram do programa, devido à instabilidade política, às greves de professores e à falta de clareza quanto aos mecanismos de financiamento. Como resultado, o programa foi revogado em 1989 (RESENDE, 2007).

Durante o governo Hélio Garcia (1991-1994), foi implementado o Projeto Qualidade na Educação (ProQualidade), que incluiu ações para fortalecer a autonomia municipal. Entre as principais medidas, destacaram-se o cadastramento escolar e a construção de escolas, além da transferência da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental para os municípios. O governo investiu na modernização administrativa e na melhoria da infraestrutura e dos recursos humanos, consolidando a municipalização como um eixo estratégico (RESENDE, 2007).

No governo Eduardo Azeredo (1995-1998), houve continuidade ao ProQualidade. Com a promulgação da LDB em 1996, o estado intensificou os convênios de cooperação e

avaliAÇÃO

determinou que a municipalização de todos os anos do ensino fundamental deveria ser concluída até janeiro de 1998. A justificativa era de que o estado deveria focar no ensino médio. Entretanto, a proposta enfrentou forte resistência dos municípios e dos sindicatos, principalmente devido à crise fiscal, ao programa de demissão voluntária e à redução das receitas municipais.

Em 1997, o governo propôs o Programa de Cooperação Educacional no contexto de implementação do Fundeb estabelecendo que os municípios deveriam planejar a expansão, reorganização e melhoria do atendimento escolar, priorizando a municipalização em escolas rurais e em distritos. Porém, além de diminuir a oferta de ensino fundamental, o governo estadual passou a buscar acordos e convênios para o oferecimento do ensino médio por parte da rede municipal. Em janeiro de 1998, foi promulgada a Lei no. 12.768 que regulamentou a descentralização do ensino em Minas Gerais a fim de garantir o atendimento prioritário ao ensino fundamental e o repasse de recursos técnicos e financeiros provenientes do Fundef (RESENDE, 2007).

O governo Itamar Franco (1999-2002) adotou uma postura contrária ao modelo de municipalização do governo anterior. A princípio, suspendeu os processos de municipalização em andamento e restringiu a formalização de novos convênios. Em 1999, foi lançado o Projeto Escola Sagarana, que estabeleceu novos critérios para a municipalização: a transferência de escolas deveria ocorrer mediante aceitação dos municípios, aprovação dos colegiados escolares e verificação das condições locais. Essas medidas levaram a uma desaceleração significativa no processo de municipalização do ensino (RESENDE, 2007).

Entre 2003 e 2018, não houve uma política estruturada de municipalização de matrículas em Minas Gerais. A cooperação entre estado e municípios concentrou-se na elaboração de convênios de transferência de recursos, com critérios de repasse baseados no desempenho em provas padronizadas (CARVALHO, 2024).

Esses exemplos demonstram que o processo de municipalização da educação no Brasil não seguiu um modelo uniforme e foi influenciado por diferentes diretrizes políticas e econômicas ao longo dos anos. A experiência de Minas Gerais evidencia a importância de um planejamento articulado e colaborativo entre o Estado e os municípios para garantir a efetividade da descentralização do ensino.

4. Resultados da avaliação

Esta seção destaca os principais resultados da avaliação de implementação do Projeto Mãos Dadas considerando os critérios de avaliação elencados na seção metodológica, quais sejam: Aspectos operacionais do projeto, Governança, Eficácia, Eficiência e Sistemáticas de monitoramento e avaliação.

4.1 Aspectos operacionais do Projeto

A análise dessa dimensão levou em consideração a percepção dos gestores municipais sobre a negociação com a SEE-MG, a forma de colaboração do Estado, o processo de ajuste dos professores estaduais que lecionavam nas escolas municipalizadas, as demandas das prefeituras e as dificuldades enfrentadas por elas e a satisfação ou não com o apoio oferecido pelo Estado, como os investimentos financeiros e as capacitações oferecidas.

Articulação e negociação entre SEE-MG e Municípios

Entre os 444 municípios elegíveis, ou seja, que possuíam matrículas em escolas estaduais nos anos iniciais do ensino fundamental, apenas 163 municípios aderiram ao Projeto Mãos Dadas e possuem lei municipal aprovada. Um ponto importante para o sucesso e adesão dos municípios é o processo de negociação entre a SEE-MG e a prefeitura e a forma como o projeto chega até os gestores municipais.

Por meio do questionário aplicado aos gestores municipais da educação, observa-se que a maioria dos municípios respondentes, 72%, tomou conhecimento do Projeto Mãos Dadas por meio das Superintendências Regionais de Ensino (SRE) e 16% por meio do órgão central, a SEE-MG. Entretanto, dois pontos chamam atenção. Quatro municípios que não aderiram ao projeto relataram não ter conhecimento do projeto e 11 relataram que eles próprios buscaram conhecê-lo, sendo que dentre esses, dois não aderiram ao projeto e o restante aderiu.

A articulação da SEE-MG foi intensa, principalmente para os municípios que aderiram, mas não tem lei municipal aprovada, com a realização de várias reuniões para negociação. De acordo com a Tabela 1, observa-se que 55% dos municípios que não aderiram reuniram, porém, poucas vezes, e 78% dos municípios que aderiram mas não tem lei municipal aprovada ainda reuniram várias vezes com representantes da SEE-MG.

Tabela 1: Participação em reuniões sobre o Projeto Mãos Dadas (2024)

| O município participou de reuniões e negociações com a SEE-MG para tratar sobre o Projeto Mãos Dadas? | Não aderiu | | Sim, mas a lei municipal ainda não foi aprovada | |
|---|------------|------------|---|------------|
| | # | % | # | % |
| Não participou | 22 | 23 | 0 | 0 |
| Sim, poucas vezes | 53 | 55 | 2 | 22 |
| Sim, várias vezes | 22 | 23 | 7 | 78 |
| Total | 97 | 100 | 9 | 100 |

Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

avaliação

Com relação a percepção dos gestores municipais da educação sobre a negociação entre a SEE-MG e o município para a adesão ao projeto, há uma correlação entre a percepção positiva da negociação e a adesão ao projeto, ou seja, municípios que avaliaram a negociação como fácil ou moderada foram mais propensos a aderir - para 90% dos municípios que aderiram ao projeto e tiveram a lei aprovada e 88% para os municípios com a lei em andamento a negociação muito fácil, fácil ou moderada (Tabela 2). Por outro lado, para os municípios que não aderiram ao projeto apresentou-se como muito difícil ou difícil para 25% dos respondentes. Somado a isso, esse grupo inclui uma parcela significativa (32%) que relatou a ausência de negociação, o que pode indicar falhas na comunicação ou resistência inicial ao programa. A resistência maior entre os municípios que não aderiram e os que ainda não aprovaram a lei, evidencia possíveis desafios políticos e administrativos na implementação da municipalização.

Tabela 2: Avaliação da negociação entre SEE-MG e o município para adesão ao Projeto Mãos Dadas (2024)

| Como você avalia a negociação entre a Secretaria de Estado de Educação (SEE-MG) e o seu município para adesão ao Projeto Mãos Dadas? | Não aderiu | | Sim, mas a lei municipal ainda não foi aprovada | | Sim, com lei aprovada | |
|--|------------|------------|---|------------|-----------------------|------------|
| | # | % | # | % | # | % |
| Muito difícil | 7 | 7 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Difícil | 17 | 18 | 1 | 11 | 7 | 8 |
| Moderada | 22 | 23 | 4 | 44 | 34 | 38 |
| Fácil | 15 | 15 | 3 | 33 | 43 | 48 |
| Muito fácil | 5 | 5 | 1 | 11 | 4 | 4 |
| Não houve negociação | 31 | 32 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 97 | 100 | 9 | 100 | 89 | 100 |

Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

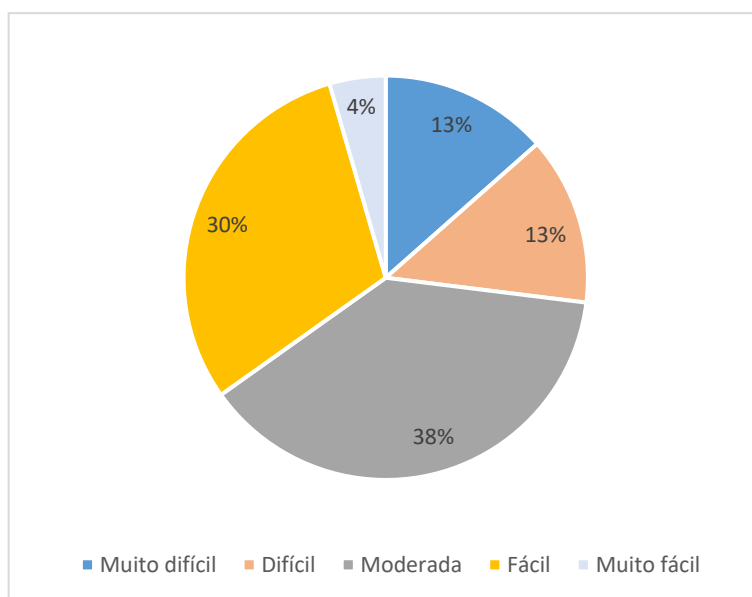
Outro ponto importante é que grande parte dos municípios que aderiram ao projeto tiveram suas solicitações de alterações nas normas de adesão atendidas de forma plena ou em parte (58%). Por outro lado, a maioria dos municípios que não aderiram (78%) não fizeram nenhum pedido de alteração. Quando perguntado a esses municípios se as normas de adesão são flexíveis, 21% dos gestores responderam que sim e 63% que são parcialmente flexíveis. Tal fato indica que as normas atuais de adesão não seria o principal motivo para o município não participar do projeto.

Para os municípios que aderiram, a percepção geral dos gestores municipais da educação sobre a flexibilidade das normas de adesão indica que 64% deles consideraram as normas flexíveis ou moderadamente flexíveis, enquanto uma minoria considerou que não havia flexibilidade suficiente.

Uma das etapas mais importante do Projeto é a sua formalização por meio da aprovação de Lei Municipal, que oficializa a transferência das matrículas e viabiliza a assinatura dos convênios com o Estado. Para os municípios que possuem lei aprovada, 26% deles afirmaram que tiveram dificuldades para a aprovação, enquanto 38% afirmaram que tiveram dificuldades moderadas.

avaliAÇÃO

Gráfico 1: Articulação do Projeto Mãos Dadas com a Câmara Municipal (2024)



Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

Os gestores municipais da educação entrevistados que já possuem lei aprovada também corroboram essa percepção, relatando que o processo de aprovação na câmara foi marcado por intensos debates. Entre os principais desafios, destacaram-se a resistência dos professores da rede estadual, motivada pela insegurança e pela falta de clareza quanto à sua situação funcional após a municipalização. Nos casos em que a tramitação ocorreu de forma mais tranquila, os fatores que facilitaram a negociação foram a realização de esclarecimentos detalhados aos servidores sobre as implicações da transição e a inclusão, na legislação municipal, de garantias explícitas quanto à manutenção de suas carreiras e direitos.

Principais demandas dos municípios que aderiram ao projeto

Os municípios que aderiram ao projeto apontaram como principais demandas para a adesão a necessidade de investimentos em infraestrutura (99%) e o aumento do repasse financeiro (70%). Além disso, o apoio pedagógico foi citado por 21% dos municípios, seguido por demandas específicas, como investimento em transporte escolar (3%) e aumento de matrículas na rede municipal (2%) (Tabela 3).

avaliAÇÃO

Tabela 3: Demandas do município para aderir ao Projeto Mãos Dadas (2024)

| Quais foram as principais demandas do seu município para aceitar a adesão ao Projeto Mãos Dadas? | Sim, com lei aprovada | |
|---|-----------------------|----------|
| | # | % |
| Investimentos em infraestrutura | 88 | 99 |
| Repasse financeiro | 62 | 70 |
| Apoio pedagógico | 19 | 21 |
| Investimento em transporte escolar | 3 | 3 |
| Aumento de matrículas na rede municipal | 2 | 2 |
| Solicitações atendidas | 1 | 1 |
| Organização do atendimento no município que sanasse problemas recorrentes e atendimento coerente à LDBN | 1 | 1 |
| Permuta dos servidores | 1 | 1 |
| Total | 89 | - |

Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

Nota: a pergunta permite múltiplas respostas.

As principais demandas dos municípios estão diretamente relacionadas às dificuldades enfrentadas durante o processo de adesão ao projeto. Quando questionados sobre os principais desafios na implementação, a maioria dos gestores municipais da educação (38%) destacou a falta de infraestrutura adequada como o principal obstáculo, seguida pela insuficiência de recursos financeiros, mencionada por 21% dos respondentes. Além disso, 19% dos municípios apontaram a falta de apoio político como um fator limitante, enquanto 16% relataram resistência por parte da comunidade escolar (Tabela 4).

Tabela 4: Dificuldades para aderir ao Projeto Mãos Dadas (2024)

| Quais foram as maiores dificuldades enfrentadas ao aderir ao Projeto Mãos Dadas? | Sim, com lei aprovada | |
|--|-----------------------|----------|
| | N | % |
| Falta de infraestrutura adequada | 34 | 38 |
| Não consigo ou não quero opinar | 23 | 26 |
| Falta de recursos financeiros | 19 | 21 |
| Falta de apoio político | 17 | 19 |
| A resistência da comunidade escolar | 14 | 16 |
| Não houve dificuldades | 5 | 6 |
| Chegar em valores justos | 1 | 1 |
| Coabitar na Escola Estadual | 1 | 1 |
| Falta de comunicação com a sociedade | 1 | 1 |
| Falta de professores capacitados | 1 | 1 |
| Formalizar os convênios | 1 | 1 |
| Total | 89 | - |

Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

Nota: a pergunta permite múltiplas respostas.

Nas entrevistas semiestruturadas realizadas com os gestores municipais da educação, também é colocado a necessidade e importância dos investimentos em infraestrutura das escolas municipais para o atendimento não apenas dos anos iniciais do ensino fundamental, mas também para a educação infantil. Em um caso em específico, o auxílio do estado foi essencial para a construção de um prédio novo para uma escola municipal que estava interditada por condições inadequadas de infraestrutura. Essa escola passou a abrigar os estudantes municipalizados, e o prédio onde funcionava a escola estadual foi reformado e doado e passou a atender a educação infantil.

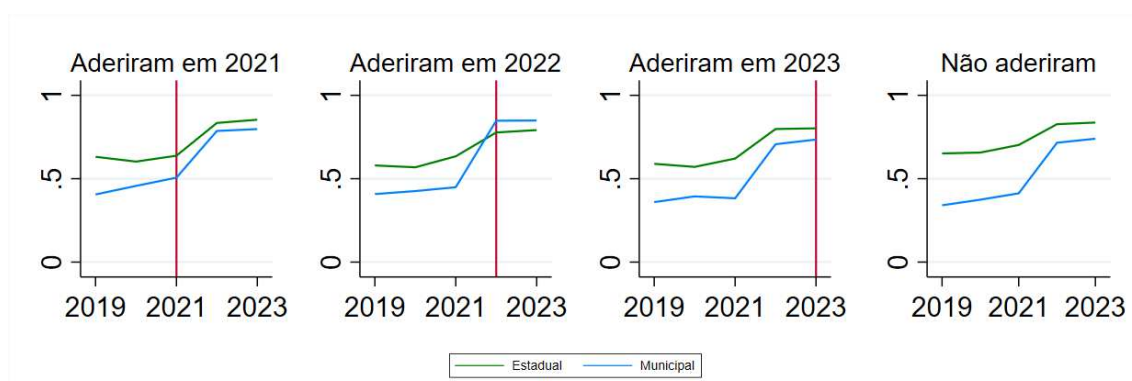
avaliAÇÃO

Os entrevistados ressaltaram que as condições precárias de infraestrutura, tanto das escolas urbanas quanto das rurais, a necessidade de ampliação do espaço escolar e a construção de novas unidades, especialmente creches, foram fatores determinantes para a adesão ao programa.

A infraestrutura é uma demanda central dos municípios, pois, em geral, as escolas estaduais possuem melhores condições que as municipais. Embora os dados disponíveis não permitam avaliar a fundo a infraestrutura das escolas públicas, os dados do Censo Escolar sobre acessibilidade das escolas, existência de laboratórios, quadras e bibliotecas permitem ver que as escolas estaduais possuem melhor infraestrutura que as municipais (Figuras 3 e 4).

Com relação à acessibilidade das escolas, nos anos iniciais do ensino fundamental, 76% das escolas estaduais e 69% das escolas municipais possuíam algum tipo de acessibilidade em 2023. Por meio da Figura 3, percebe-se uma melhora da acessibilidade das escolas municipais que aderiram ao Projeto Mãos Dadas em 2021 e 2022, embora não seja possível afirmar que essa melhora é exclusivamente resultado do projeto. Tal resultado pode ser um indicativo que a contrapartida do Estado em financiar reformas e construção pode estar melhorando a infraestrutura das escolas municipais, ou que as escolas estaduais cedidas para o município possuem maior acessibilidade.

Figura 3: Percentual médio de escolas com acessibilidade por coorte de adesão ao Projeto Mãos Dadas (2019-2023)

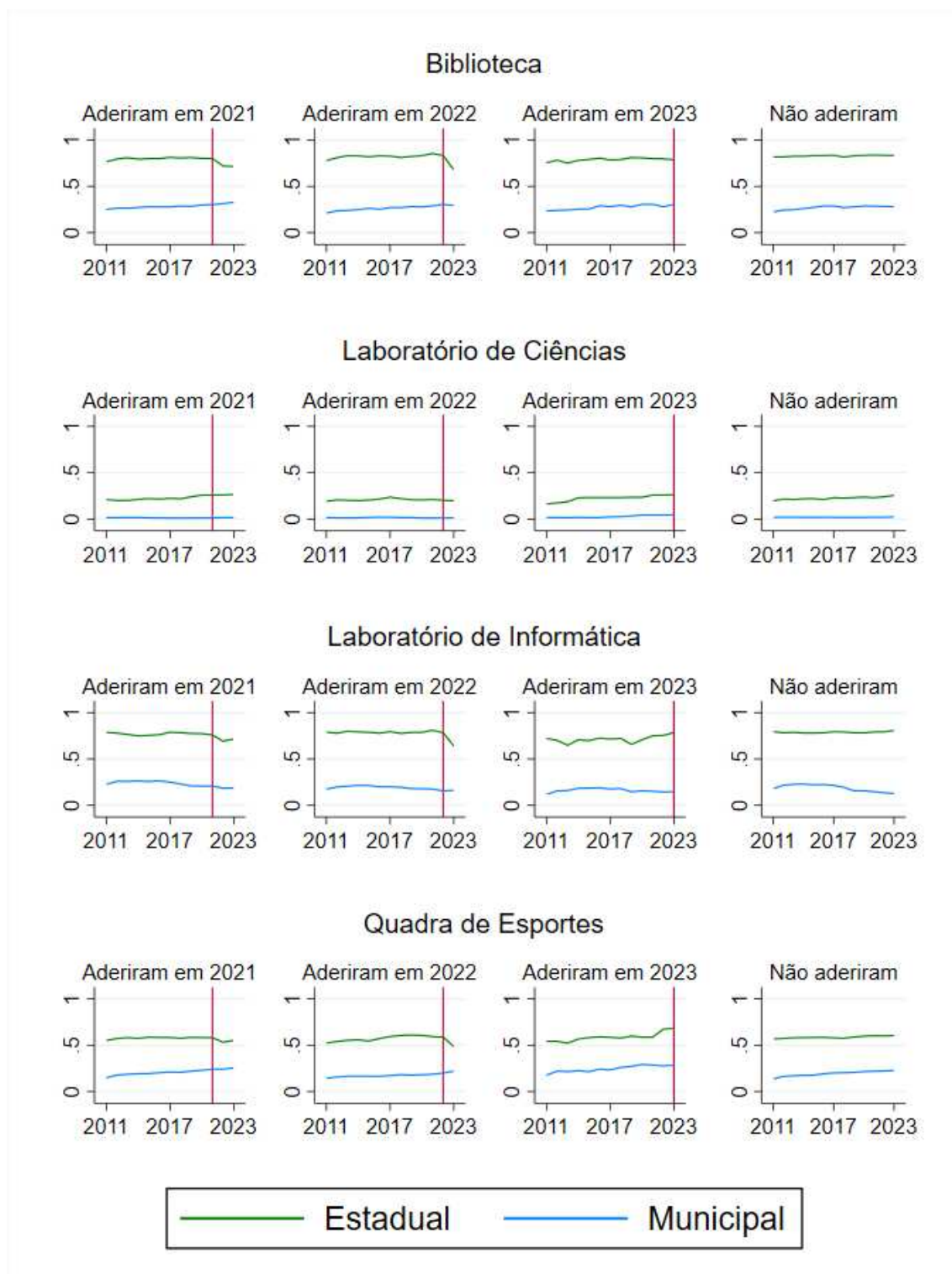


Fonte: Elaboração própria com dados do INEP

Em relação à infraestrutura educacional, a rede estadual possui melhores condições que a rede municipal. Em 2023, nos anos iniciais, 94% das escolas estaduais contavam com bibliotecas, 90% com laboratórios de informática, 19% com laboratórios de ciências e 70% com quadras de esportes. Na rede municipal, apenas 52% das escolas tinham bibliotecas, 7% laboratórios de ciências, 37% laboratórios de informática e 54% quadras de esportes.

avaliação

Figura 4: Percentual médio de escolas com biblioteca, laboratório de ciências, laboratório de informática e quadra de esportes por coorte de adesão ao Projeto Mãos Dadas (2011-2023)



Fonte: Elaboração própria com dados do INEP

Quanto aos serviços básicos, a energia elétrica era universal nas escolas estaduais e municipais de Minas Gerais em 2023. Entre as escolas estaduais dos anos iniciais, 89%

avaliAÇÃO

têm água da rede pública, 78% estão ligadas à rede de esgoto e 92% contam com coleta de lixo. No caso das escolas municipais dos anos iniciais, 68% têm água da rede pública, 62% estão conectadas ao sistema de esgoto e 77% possuem coleta de lixo.

Observa-se, portanto, que a contrapartida do Estado, por meio de repasses financeiros destinados à construção, reforma e ampliação de escolas e creches, bem como à aquisição de novos equipamentos e mobiliários, desempenha um papel fundamental no apoio aos municípios para a melhoria da infraestrutura de sua rede de ensino.

Processo de ajuste dos professores

Um dos aspectos sensíveis do projeto é a realocação dos servidores estaduais que atuam em escolas municipalizadas. Esse processo gerou insegurança entre os professores, tornando-se um dos principais desafios para a adesão ao projeto.

A incorporação de professores estaduais no regime de adjunção, com ônus financeiro para o Estado, aconteceu em 53% dos municípios respondentes, enquanto que 47% não realizou esse processo. Para a maioria dos municípios que incorporaram professores estaduais por meio do regime de adjunção, o processo ocorreu sem grandes dificuldades. Cerca de 44% dos municípios relataram que não houve problemas ou que a adjunção não foi necessária (Tabela 5).

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%). Esses dados sugerem que, embora a adjunção tenha ocorrido de forma relativamente tranquila na maioria dos casos, ainda há um percentual significativo de professores que demonstraram receio em relação à preservação de sua vida funcional e às novas condições impostas pela mudança.

Outros desafios citados, embora com menor incidência, incluem a resistência de alguns professores (4%), dificuldades na adequação da carga horária (4%) e adaptação ao regime administrativo municipal (2%). Além disso, aspectos mais específicos, como a necessidade de deslocamento para outra escola, mudanças nas condições de trabalho e a permanência de profissionais em ajustamento funcional, foram mencionados individualmente, evidenciando preocupações pontuais que podem ter afetado determinados municípios.

avaliAÇÃO

Tabela 5: Principais desafios no processo de incorporação de professores pelo regime de adjunção no Projeto Mãos Dadas (2024)

| Quais os principais desafios com relação ao processo de adjunção dos professores? | Sim, com lei aprovada | |
|--|-----------------------|----------|
| | # | % |
| Nenhum problema / Não houve adjunção | 20 | 44 |
| A insegurança dos professores em relação aos seus direitos | 8 | 18 |
| Falta de clareza sobre o processo | 3 | 7 |
| A resistência de professores | 2 | 4 |
| Adequação da carga horária | 2 | 4 |
| Adequar-se ao regime usado pelo município | 1 | 2 |
| Amparar no município os ATBs, pois não queriam migrar para outras escolas | 1 | 2 |
| Entenderem a legislação | 1 | 2 |
| Mudanças nas condições de trabalho | 1 | 2 |
| Muitos Professores e ATBs preferiram incorporar o cargo efetivo em outra unidade escolar da rede estadual. | 1 | 2 |
| O professor teve que deslocar para outra escola | 1 | 2 |
| Permanecer na rede municipal em adjunção | 1 | 2 |
| Professores que queriam aderir a adjunção nos anos seguintes (2022 e 2023) e não tiveram o pedido deferido | 1 | 2 |
| Profissionais de adjunção estão em ajustamento funcional | 1 | 2 |
| Vida funcional | 1 | 2 |
| Total | 45 | - |

Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

Nota: a pergunta permite múltiplas respostas

Também foi indagado para os gestores municipais da educação sobre a necessidade de ajuste de professores da sua rede para absorver as matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental que estavam em escolas estaduais. Em 85% dos municípios respondentes foi necessário aumentar o volume de professores e apenas 10% manteve o mesmo quadro de servidores. No que diz respeito a carga horária dos professores, 90% afirmou que não houve alteração e apenas 6% afirmou que a carga teve que ser ampliada.

Os gestores municipais da educação entrevistados relataram que muitos professores optaram por manter o vínculo com o Estado devido à falta de transparência e insegurança no processo. Como resultado, os municípios foram obrigados a realizar novas contratações de professores e outros servidores para suprir a nova demanda. Os demais funcionários, anteriormente contratados pela rede estadual, demonstraram preferência pela formalização de um novo vínculo empregatício com o município.

Cabe ressaltar, que a questão da falta de clareza quando ao processo de adjunção e das garantias dos direitos trabalhistas já está sendo sanada pela SEE-MG, que recentemente publicou uma série de instruções a esse respeito. Essa maior clareza pode ser um fator facilitador para as novas negociações com os municípios que não aderiram ao Projeto.

Percepção sobre a contrapartida do Estado

Como visto, o Estado oferece apoio técnico, capacitação e investimento financeiro e material para apoiar os municípios no atendimento adequado dos anos iniciais do ensino fundamental.

avaliAÇÃO

Um dos pontos críticos do projeto foi a falta de capacitação adequada para os professores. Embora a SEE-MG disponibilize os cursos ofertados pela Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores, a maioria dos municípios que aderiram ao projeto (73%) afirmou que não houve formação específica voltada para a adaptação ao novo modelo de gestão.

Entre os municípios que afirmaram que receberam capacitações, as mais recorrentes foram aquelas voltadas para a prática pedagógica nos anos iniciais do ensino fundamental (22%) e para a educação infantil (16%). Entretanto, formações essenciais para alinhar os professores às mudanças institucionais e curriculares receberam menos atenção. Apenas 13% dos municípios realizaram capacitações para adequação ao currículo municipal e 7% capacitaram docentes em gestão de sala de aula, áreas fundamentais para garantir a qualidade do ensino no novo contexto.

Tabela 6: Tipos de capacitação oferecida aos professores (2024)

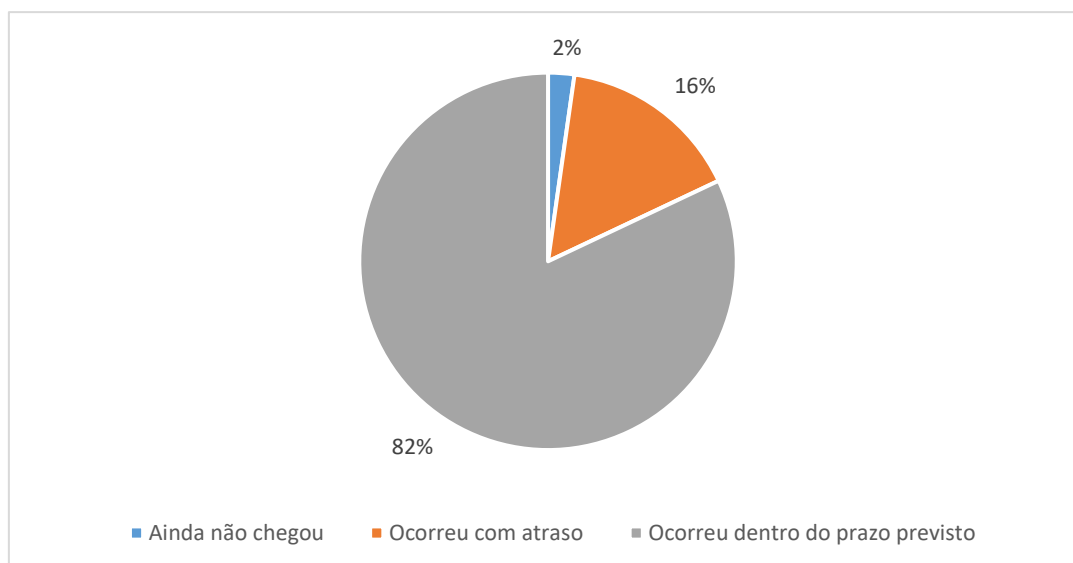
| Quais tipos de capacitação foram oferecidos aos professores para melhor adaptação ao projeto? | Sim, com lei aprovada | |
|---|-----------------------|----------|
| | # | % |
| Não houve capacitação específica para o Projeto Mãos Dadas | 65 | 73 |
| Capacitação pedagógica para os anos iniciais do ensino fundamental | 20 | 22 |
| Capacitação pedagógica específica para educação infantil | 14 | 16 |
| Capacitação para adequação ao currículo municipal | 12 | 13 |
| Capacitação em gestão de sala de aula | 6 | 7 |
| Total | 89 | - |

Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

Nota: a pergunta permite múltiplas respostas

Com relação aos repasses de recursos para os municípios, 82% afirmaram que os valores chegaram no prazo, enquanto que 16% receberam com atraso e 2% ainda não haviam recebido (Gráfico 2). Segundo a SEE-MG, esses atrasos geralmente decorreram de problemas na conta bancária do município ou de pendências relacionadas à autorização de obras.

Gráfico 2: Status do repasse de recursos do Projeto Mãos Dadas por meio dos convênios (2024)



avaliAÇÃO

Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

Os dados da Tabela 7 indicam que os recursos do projeto foram majoritariamente aplicados na expansão e melhoria da infraestrutura escolar. As principais finalidades dos convênios foram: Construção de escolas e creches (69%), Reformas e ampliações de escolas (62%), Aquisição de mobiliário e equipamentos (60%) e Compra de veículos para transporte escolar (37%). Segundo informações repassadas pela SEE-MG foram gastos até 2024 cerca de R\$ 1,11 bilhão em investimentos.

Isso corrobora com o fato de que os municípios aderentes ao projeto enfrentavam déficits estruturais significativos, tornando prioritários os investimentos em novas unidades escolares e melhorias nas existentes. Por outro lado, repasses voltados para custeio (2%) e outros aspectos operacionais, como a cessão de imóveis (1%) e a climatização das escolas (1%), foram pouco expressivos, indicando que o foco dos investimentos foi a infraestrutura física.

Tabela 7: Principais gastos com os convênios do Projeto Mãos Dadas (2024)

| Os convênios celebrados entre o município e a SEE-MG no âmbito do Projeto Mãos Dadas foram para: | Sim, com lei aprovada | |
|--|-----------------------|----------|
| | # | % |
| Construção de escolas e/ou creches | 61 | 69 |
| Reformas e ampliações de escolas | 55 | 62 |
| Mobiliário e equipamentos | 53 | 60 |
| Veículo para transporte escolar | 33 | 37 |
| Recurso de custeio | 2 | 2 |
| Cessão de imóvel | 1 | 1 |
| Construção de Auditório | 1 | 1 |
| Repasse de recurso financeiro do Fundeb, Quese e Pnae | 1 | 1 |
| Usinas fotovoltaicas e climatização das escolas | 1 | 1 |
| Total | 89 | - |

Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

Nota: a pergunta permite múltiplas respostas.

O Projeto Mãos Dadas não exige contrapartida do município para a celebração dos convênios. Entretanto, alguns municípios podem oferecer alguma contrapartida, caso queiram, ou, em alguns casos, precisam complementar caso algum serviço tenha sido autorizado pelo próprio município sem que este tenha sido programado na planilha inicial do convênio.

Dessa forma, dos municípios que aderiram ao projeto e responderam ao questionário, 58% informaram que o município ofereceu contrapartida financeira e 42% não ofereceram.

Perguntado sobre as dificuldades para cumprir as contrapartidas financeiras, 56% dos municípios declararam ter enfrentado dificuldades devido à limitação de recursos no orçamento municipal, evidenciando que, apesar dos investimentos estaduais, muitos municípios tiveram dificuldades para arcar com a sua parte nos convênios (Tabela 8).

Por outro lado, 46% dos municípios afirmaram não ter enfrentado dificuldades, sugerindo que a viabilidade financeira da contrapartida variou entre os municípios, possivelmente

avaliAÇÃO

em função do porte e da capacidade orçamentária de cada um.

Casos específicos, como dificuldades para obter autorização de funcionamento da escola municipalizada e impactos de obras privadas, como o alteamento de barragem, mostram que fatores externos também interferiram na execução do projeto em alguns municípios.

Tabela 8: Dificuldades para cumprir as contrapartidas financeiras do Projeto Mãos Dadas (2024)

| Quais foram as principais dificuldades enfrentadas para cumprir as contrapartidas financeiras exigidas pelo projeto? | Sim, com lei aprovada | |
|--|-----------------------|----------|
| | # | % |
| Recursos limitados do orçamento municipal | 29 | 56 |
| Não houve dificuldades | 24 | 46 |
| Prioridades conflitantes no orçamento | 4 | 8 |
| Falta de clareza nas exigências de contrapartida | 2 | 4 |
| As necessidades ocorridas dentro das construções que dependiam de aprovação da SEE-MG foram demasiadamente lentas | 1 | 2 |
| Alteamento da barragem do empreendimento da empresa Anglo American onde está localizada a escola será reassentada nos próximos anos. | 1 | 2 |
| Dificuldade para conseguir autorização de funcionamento da escola recebida no Mãos Dadas para rede municipal | 1 | 2 |
| Total | 52 | - |

Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

Nota: a pergunta permite múltiplas respostas

Nas entrevistas com os gestores municipais também foram apontadas dificuldades burocráticas na gestão dos recursos repassados pelo estado. Em alguns casos, a SEE-MG e SRE não estabeleceram uma comunicação mais próxima com as secretarias de educação do município, o que dificultou a aplicação e o direcionamento adequado dos recursos.

O Estado, além de oferecer contrapartida financeira, pode ceder os prédios escolares onde os alunos municipalizados passam a estudar. De acordo com informações da SEE-MG, até 2024, 101 prédios escolares foram cedidos aos municípios.

Na percepção de um dos gestores entrevistados, a cessão dos prédios e do mobiliário aos municípios é importante porque reduz os custos iniciais de infraestrutura, possibilita uma transição mais ágil da gestão educacional viabilizando o direcionamento de recursos para outras ações, como a ampliação de vagas, a qualificação profissional dos docentes e a melhoria dos serviços oferecidos à comunidade escolar.

Entretanto, um aspecto que merece atenção é a situação de 156 escolas em que os alunos municipalizados permanecem em regime de coabitação com a rede estadual, ou seja, um mesmo prédio atende simultaneamente estudantes das duas redes de ensino. Na maioria dos casos, essa configuração ocorre de forma temporária, enquanto uma nova escola municipal é construída ou uma unidade já existente passa por reformas. No entanto, em 11 casos, a coabitação foi estabelecida por tempo indeterminado, conforme informações da SEE-MG.

O regime de coabitação entre redes estadual e municipal pode gerar desafios

avaliAÇÃO

administrativos, pedagógicos e estruturais, dificultando a gestão escolar e impactando negativamente a qualidade do ensino. A coexistência de duas redes dentro de um mesmo espaço pode acarretar conflitos na gestão de recursos, diferenças na organização curricular e dificuldades operacionais. Diante desse cenário, o ideal é que os municípios assumam integralmente as escolas, garantindo autonomia administrativa, pedagógica e financeira, o que possibilita uma organização mais eficiente e alinhada às diretrizes locais.

Além da cessão dos prédios, segundo informações da SEE-MG, até 2024, o Estado já havia transferido cerca de 500 professores em regime de adjunção para os municípios, com permanência por tempo indeterminado. Esse aspecto reforça a necessidade de planejamento para garantir que os docentes se integrem plenamente às redes municipais, assegurando uma transição estruturada e sem prejuízos à qualidade do ensino.

Motivos da não adesão dos municípios

No questionário aplicado aos gestores municipais da educação também foi indagado para aqueles que não participam do Projeto Mãos Dadas, o motivo da não adesão.

A análise da Tabela 5 revela que os principais obstáculos para a adesão dos municípios ao Projeto Mãos Dadas estão relacionados a fatores estruturais e administrativos. A falta de infraestrutura municipal para absorver a demanda educacional foi o motivo mais citado (51%), seguida pelas dificuldades na alocação dos professores da rede estadual (49%) e pela insuficiência de recursos financeiros (45%). Esses fatores indicam limitações concretas enfrentadas pelos municípios para incorporar as escolas estaduais ao seu sistema de ensino.

Além desses desafios estruturais, aspectos institucionais e políticos também desempenharam um papel relevante. A falta de clareza nas regras do projeto (27%) pode ter gerado insegurança nos gestores, enquanto o desinteresse da administração municipal (25%) e a não aprovação da lei municipal pela câmara de vereadores (24%) evidenciam resistências políticas que podem ter comprometido a adesão. Já a resistência da comunidade escolar (3%) e a mudança de superintendente (1%) foram pouco mencionadas, sugerindo que esses fatores tiveram impacto marginal na decisão dos municípios.

Tabela 5: Motivos para a não adesão ao Projeto Mãos Dadas (2024)

| Quais foram os principais motivos para o município não aderir ao Projeto Mãos Dadas? | Não aderiu | |
|--|------------|----------|
| | # | % |
| Falta de infraestrutura municipal para absorver as demandas educacionais | 49 | 51 |
| Dificuldades em ajustar os professores da rede estadual | 48 | 49 |
| Falta de recursos financeiros adequados | 44 | 45 |
| Falta de clareza nas regras do projeto | 26 | 27 |
| Desinteresse político da administração municipal | 24 | 25 |
| Não aprovação da lei municipal pela câmara de vereadores | 23 | 24 |
| Resistência da comunidade escolar | 3 | 3 |
| Mudança de Superintendente | 1 | 1 |
| Total | 97 | - |

Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

Nota: a pergunta permite múltiplas respostas

avaliAÇÃO

Nas entrevistas semiestruturadas com os gestores municipais da educação também ficou claro que a pressão política e a falta de clareza sobre o processo de municipalização, principalmente para os servidores estaduais de escolas que fossem municipalizadas, foi um dos fatores que levaram a não adesão ao projeto. Outro ponto levantado foi a falta de um estudo mais detalhado sobre o impacto financeiro para o município da absorção das matrículas estaduais.

Em municípios grandes e com grande número de matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental em escolas estaduais o desafio é ainda maior, devido principalmente a dificuldade de ajuste dos professores estaduais e da falta de infraestrutura física para absorver os alunos.

A falta de apoio político também se destaca como um fator relevante para a não adesão dos municípios ao projeto. Observa-se que a maioria dos municípios que aderiram possui prefeitos cujas coligações incluem o partido Novo, ao qual pertence o Governador do Estado, sugerindo que alinhamentos políticos podem ter influenciado a decisão de participação no programa.

Também foi perguntado aos municípios quais seriam as principais alterações que levaria a adesão ao Projeto Mãos Dadas. A principal condição para que os municípios reconsiderassem a adesão ao Projeto Mãos Dadas está relacionada ao aumento dos repasses financeiros, apontado por 78% dos respondentes (Tabela 6).

O segundo aspecto mais citado foi a necessidade de maior apoio para infraestrutura (72%), evidenciando que muitos municípios não possuem estrutura adequada para absorver as demandas educacionais advindas da transferência das escolas estaduais. Esse ponto está alinhado com a justificativa mais mencionada para a não adesão ao projeto (Tabela 6), que foi a falta de infraestrutura municipal para absorver a nova demanda educacional.

A terceira condição mais relevante foi a necessidade de maior clareza nas regras e responsabilidades do projeto, mencionada por 54% dos municípios. Esse dado indica que, além dos desafios financeiros e estruturais, há também insegurança quanto à operacionalização da municipalização, o que pode estar dificultando o engajamento dos gestores municipais da educação.

A capacitação pedagógica também foi apontada como um fator relevante para incentivar a adesão, mencionada por 39% dos municípios. Por outro lado, aspectos políticos e comunicacionais, como a melhoria no ambiente legal e político do município (3%), informações mais claras aos servidores (1%) e convencer a categoria (1%), tiveram menor peso na decisão dos gestores. Isso indica que, embora esses fatores possam influenciar o processo de adesão, eles são percebidos como desafios menos determinantes em comparação com as questões financeiras e estruturais.

avaliAÇÃO

Tabela 6: Alterações que motivariam a adesão ao Projeto Mãos Dadas (2024)

| Quais alterações ou melhorias nas condições oferecidas pelo Projeto Mãos Dadas poderiam motivar o seu município a aderir no futuro? | Não aderiu | |
|---|------------|----------|
| | # | % |
| Aumento dos repasses financeiros | 76 | 78 |
| Maior apoio para infraestrutura | 70 | 72 |
| Maior clareza nas regras e responsabilidades | 52 | 54 |
| Melhor capacitação pedagógica | 38 | 39 |
| Melhoria no ambiente legal e político do município | 3 | 3 |
| Convencer a categoria | 1 | 1 |
| Informações mais claras aos servidores | 1 | 1 |
| Não é um projeto prioritário | 1 | 1 |
| Garantia de manutenção do repasse | 1 | 1 |
| Dificuldade em assumir os profissionais do Estado | 1 | 1 |
| Total | 97 | - |

Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

Nota: a pergunta permite múltiplas respostas

Um ponto importante destacado nas entrevistas dos gestores municipais que não aderiram ao Projeto Mãos Dadas é que eles reconhecem que a responsabilidade principal pela oferta e gestão do ensino fundamental dos anos iniciais (1º ao 5º ano) recai sobre as administrações municipais, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996). No entanto, a municipalização plena dessa etapa enfrenta desafios, como a necessidade de infraestrutura adequada, financiamento sustentável e a transição gradual das escolas estaduais para a gestão municipal. Além disso, a valorização e capacitação dos professores são fundamentais para garantir a qualidade do ensino.

Também foi salientado que para que essa municipalização ocorra de forma eficiente, é essencial fortalecer a articulação entre Estado e municípios, assegurando repasses financeiros adequados, investimento em novas escolas, transporte escolar, material didático, formação docente, suporte técnico e um planejamento bem estruturado, com estratégias para superar os desafios financeiros e operacionais.

Cabe destacar, que embora esses municípios não tenham aderido, eles percebem como positivo a oferta municipal dos anos iniciais do ensino fundamental por proporcionar maior autonomia administrativa, maior proximidade com a comunidade escolar e a continuidade de práticas consolidadas no acompanhamento pedagógico e na gestão da rede local. Somado a isso, a articulação direta com o CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e o CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) possibilita detectar vulnerabilidade no contexto escolar e familiar, viabilizando ações preventivas, o fortalecimento dos vínculos familiares e a proteção e atendimento especializado em situações de violação de direitos.

Considerações sobre os aspectos operacionais do Projeto

A avaliação dos aspectos operacionais do Projeto Mãos Dadas identificou avanços e desafios na sua implementação. A adesão dos municípios variou conforme o processo de negociação com a SEE-MG, a clareza das regras e a capacidade local de absorver novas matrículas. A infraestrutura escolar foi um dos principais desafios, com a necessidade de

avaliAÇÃO

investimentos para adequação das unidades municipais.

A realocação dos professores estaduais gerou insegurança entre os profissionais, impactando a aceitação do projeto em alguns municípios. Os repasses financeiros do Estado foram, em sua maioria, realizados dentro dos prazos e destinados principalmente à infraestrutura, mas algumas prefeituras relataram dificuldades para cumprir suas contrapartidas financeiras.

Entre os municípios que não aderiram, os principais obstáculos foram a falta de estrutura para absorver as escolas, dificuldades na gestão dos professores estaduais e limitações financeiras. 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.

4.2 Governança

A governança do Projeto Mãos Dadas foi uma das dimensões avaliadas com o objetivo de verificar se as finalidades, obrigações e fluxos de cada ator envolvido são claros, bem definidos e conhecidos por todos os participantes.

Para garantir a efetividade do projeto, a estrutura de governança envolve a formalização de convênios entre a SEE-MG e os municípios aderentes. Esses convênios estabelecem as responsabilidades e obrigações de cada parte, assegurando transparência e eficiência na execução das ações previstas. A SEE-MG disponibiliza, em seu site oficial, diversas informações sobre o projeto, incluindo normativas, orientações técnicas e instrumentos legais (Figura 5).

avaliAÇÃO

Figura 5: Informações sobre o Projeto Mãos Dadas disponíveis no site da SEE-MG



Fonte: <https://www.educacao.mg.gov.br/projeto-maos-dadas/>

Um aspecto relevante é a disponibilização das legislações, ofícios e memorandos relacionados ao projeto, conforme ilustrado na Figura 6.

avaliAÇÃO

Figura 6: legislação, ofícios e memorandos sobre o Projeto Mãos Dadas disponíveis no site da SEE-MG

The screenshot displays a web interface with two main sections: 'Legislação' and 'Ofícios e Memorandos'. The 'Legislação' section contains two items: 'Lei Estadual nº 12.768/98' and 'Resolução SEE nº 4.584/2021'. The 'Ofícios e Memorandos' section contains a scrollable list of 18 items, each representing a document with a date and a brief description of its content.

Legislação

- Lei Estadual nº 12.768/98
- Resolução SEE nº 4.584/2021

Ofícios e Memorandos

- 14/03/2023 – Memorando-Circular nº 1/2023/SEE/SE – ASAM – Informações Repasse de Verbas Federais
- Ofício SEE/SE – ASAM nº. 3/2023 – Informações sobre o repasse – Projeto Mãos Dadas
- 17/04/2023 – Memorando.SEE/SE – ASAM. nº 37/2023 – Negociações com os municípios – absorção 2024
- 02/05/2023 – Memorando.SEE/SE – ASAM.nº 49/2023 – Parecer e Planilha Encerramento Total das Atividades Escolares
- 08/05/2023 – Memorando-Circular nº 2/2023/SEE/ ASAM – Ações Pedagógicas em articulação com os Municípios
- Ofício SEE/SE – ASAM nº. 10/2023 – Ações Pedagógicas em articulação com os Municípios
- 18/05/2023 – Memorando.SEE/SE – ASAM.nº 50/2023 – Fluxo de informações sobre Inauguração de obras
- 09/08/2023 – Memorando-Circular nº 3/2023/SEE/SE – ASAM – Acompanhamento dos prazos das vigências – Convênios
- 22/08/2023 – Ofício Circular SEE/SE – ASAM nº 1/2023 – Treinamento SIGCON
- 04/09/2023 – Memorando-Circular nº 7/2023/SEE/SE – ASAM – Atualização da legislação vigente
- 19/09/2023 – Memorando-Circular nº 12/2023/SEE/SE – ASAM – Negociações de absorção de matrículas/2024
- 20/09/2023 – Memorando-Circular nº 16/2023/SEE/SE – ASAM – Transferência da gestão das escolas estaduais
- 18/12/2023 – Memorando-Circular nº 24/2023/SEE/ASAM – Orientações de solicitação Aditivos
- 07/02/2024 – Memorando-Circular no 18/2024/SEE/SE – ASAM- Solicita escolas com encerramento das atividades em 2024
- 07/03/2024 – Memorando-Circular no 32/2024/SEE/SE – ASAM – Informações sobre o Repasse de Verbas Federais
- 07/03/2024 – Memorando-Circular no 33/2024/SEE/SE- ASAM -. Orientações Inserção Documentos SIGCON
- 26/04/2024 – Memorando-Circular no 71/2024/SEE/SE – ASAM – Prazo para o encerramento total das atividades

Fonte: <https://www.educacao.mg.gov.br/projeto-maos-dadas/>

Os memorandos e ofícios fornecem informações essenciais, abordando temas como repasses financeiros, negociações com os municípios, ações pedagógicas, fluxos administrativos para inauguração de obras, treinamentos no SIGCON e transferência de gestão das escolas estaduais. No entanto, um ponto de atenção é que a publicação desses documentos começou apenas em 2023, cerca de dois anos após o início do projeto, o que pode ter impactado a adesão inicial de alguns municípios devido à falta de orientações mais detalhadas no início da implementação.

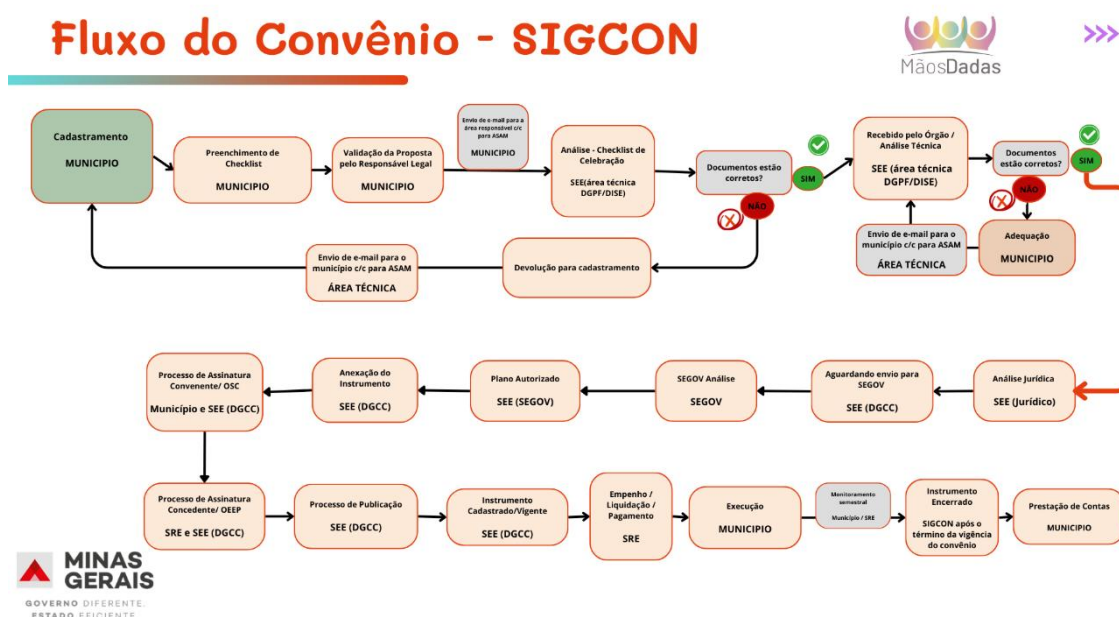
Além das normativas e documentos oficiais, o site da SEE-MG descreve de forma detalhada as etapas para adesão ao Projeto Mãos Dadas, conforme o seguinte fluxo:

avaliAÇÃO

1. Apresentação da Proposta: A Superintendência Regional de Ensino (SRE) apresenta ao prefeito ou secretário municipal de educação as escolas e matrículas atendidas pela rede estadual, detalhando a proposta da SEE-MG e solicitando as demandas de infraestrutura necessárias para a absorção das matrículas.
2. Análise Municipal: O município avalia sua capacidade de atendimento e identifica as adequações necessárias na infraestrutura. Com base nessa análise, formaliza um ofício à SRE contendo a contraproposta de matrículas e os recursos necessários, detalhados e justificados, como obras, reformas, ampliações, aquisições de bens e/ou veículos.
3. Definição e Acordo: A SRE emite parecer técnico com base na proposta do município, considerando as possibilidades elencadas na Resolução SEE-MG nº 4.584/2021. Após validação da SEE-MG e disponibilidade orçamentária, o município formaliza convênio no SIGCON, atendendo aos requisitos legais.
4. Formalização: O acordo é oficializado mediante a assinatura do Termo de Adesão pelo prefeito, conforme modelo disponível no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Este termo deve incluir o nome das escolas absorvidas e os objetos acordados.
5. Aprovação Legislativa: Após a assinatura, é necessária a aprovação pelo legislativo municipal, conforme exigência da Lei nº 12.768/1998.

O site também disponibiliza fluxogramas detalhados com os trâmites administrativos para celebração de convênios no SIGCON, conforme a Figura 7.

Figura 7: Fluxograma do fluxo de convênio do Projeto Mãos Dadas disponíveis no site da SEE-MG



Fonte: <https://www.educacao.mg.gov.br/projeto-maos-dadas/>

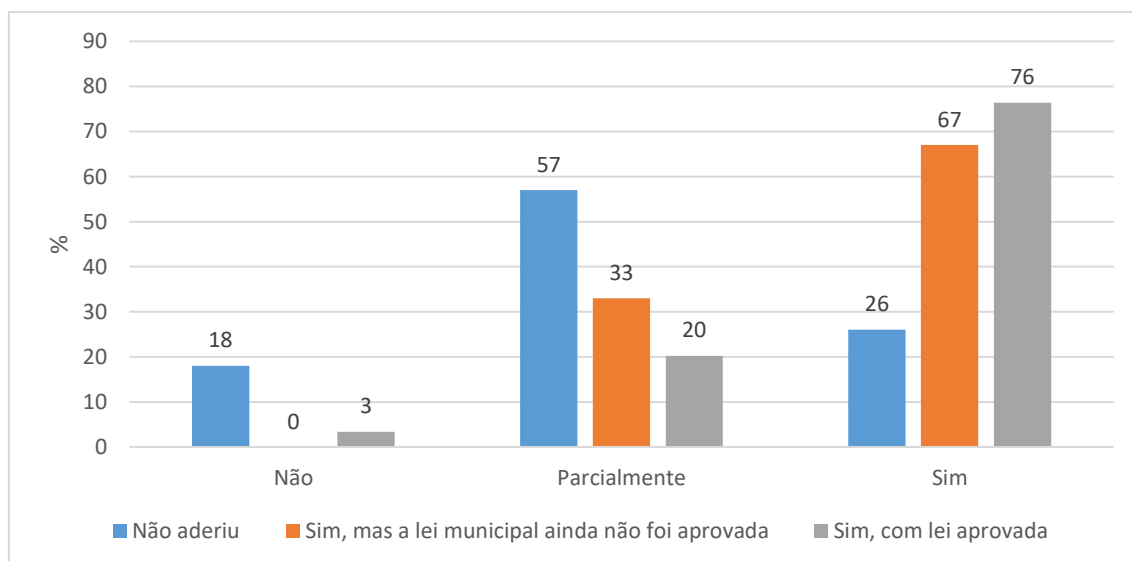
avaliação

Embora as informações disponíveis no site da SEE-MG sejam abrangentes e organizadas, nem todos os gestores municipais da educação percebem com clareza as responsabilidades e obrigações do projeto. No questionário aplicado, os municípios foram questionados sobre a adequação e clareza dessas responsabilidades. Os dados indicam que há uma variação significativa na percepção dos municípios quanto à clareza e adequação das responsabilidades e obrigações estabelecidas no projeto.

Para os municípios que não aderiram, 18% consideram que as responsabilidades e obrigações do projeto não estão claras, 57% parcialmente claras e 26% que estão claras (Gráfico 3). Para os municípios que aderiram, mas ainda não possuem lei aprovada na câmara, a maioria (67%) considera que as responsabilidades e obrigações do projeto são adequadas e claras e 33% parcialmente claras. Para os municípios que aderiram e possuem lei aprovada, 76% consideram que as regras foram claras, 20% parcialmente claras e 3% que não são claras.

Assim, os municípios que aderiram ao projeto parecem ter uma percepção mais positiva sobre as responsabilidades e obrigações estabelecidas. Entre os municípios que não aderiram, há uma proporção maior de respostas classificadas como "parcialmente claras" ou "não claras", o que sugere que a falta de entendimento sobre as regras pode ter sido um fator limitante para a adesão.

Gráfico 3: Responsabilidades e obrigações do projeto do Projeto Mãos Dadas são adequada e claras (2024)

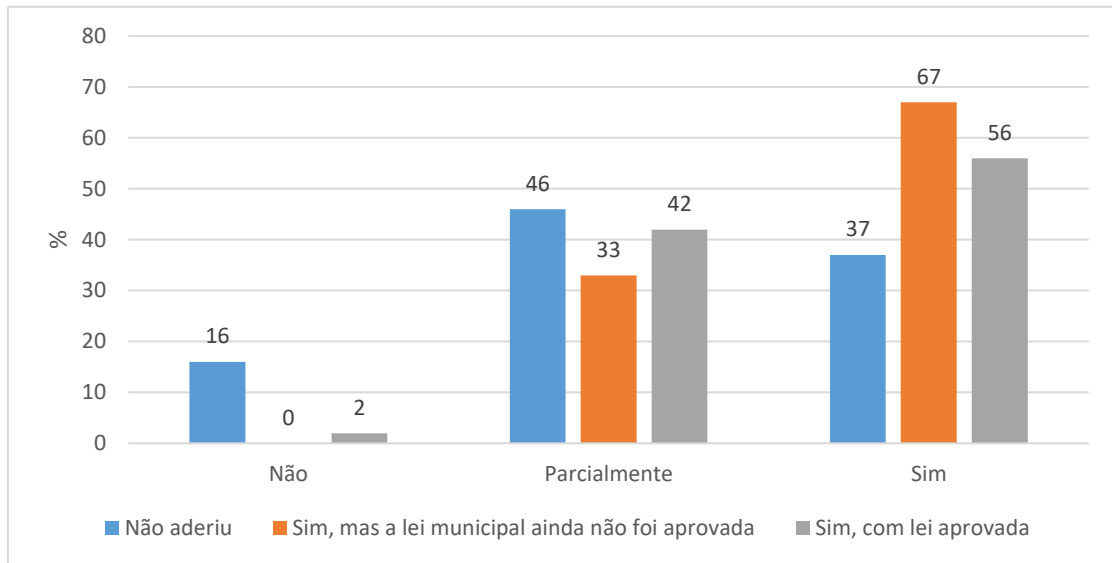


Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

O mesmo comportamento é observado na avaliação da clareza das funções dos atores no projeto, sendo 67% positivo para municípios em adesão, 56% dos que aderiram e possuem lei aprovada e 37% para os municípios sem adesão. Mais uma vez, dentre os municípios sem adesão a maior parte (46%) declarou que as funções dos atores eram parcialmente claras (Gráfico 4).

avaliação

Gráfico 4: Existe clareza das funções dos atores – Estado, municípios e professores - no Projeto Mãos Dadas (2024)



Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

Além disso, um fator recorrentemente destacado nas entrevistas com os gestores municipais foi a falta de esclarecimento para os professores e servidores da rede estadual sobre como ficaria sua situação funcional após a municipalização das escolas. Essa falta de informações gerou insegurança e resistência, dificultando a adesão ao projeto em algumas localidades. Para minimizar esse problema, seria essencial reforçar ações de comunicação direcionadas aos profissionais da educação envolvidos no processo, garantindo que todos compreendam os impactos da mudança.

Considerações sobre a governança do Projeto

A estrutura de governança do Projeto Mãos Dadas apresenta pontos positivos, como a formalização dos convênios, a existência de normas bem estabelecidas e a flexibilidade na negociação com os municípios. As regras e diretrizes do projeto são amplamente divulgadas e acessíveis no site da SEE-MG, e a maior parte dos municípios que aderiram considera que as responsabilidades são claras e bem definidas.

No entanto, a avaliação identificou desafios e oportunidades de melhoria, como: atraso na publicação de memorandos e orientações detalhadas, percepção de falta de clareza entre municípios não aderentes, insegurança dos professores e servidores estaduais, devido à falta de informações sobre seus direitos e vínculos após a municipalização, o que impactou a aceitação do projeto em algumas localidades.

Dessa forma, é importante que a SEE-MG intensifique a comunicação com os municípios e profissionais da educação, fornecendo informações mais detalhadas sobre as condições da adesão, os impactos da municipalização e os direitos dos servidores estaduais. Isso pode aumentar a confiança no projeto e reduzir resistências na implementação.

avaliAÇÃO

4.3 Eficácia

Uma outra dimensão avaliada foi a eficácia do projeto, no sentido de tentar identificar se os municípios participantes estão conseguindo atender a demanda dos anos iniciais do ensino fundamental de forma adequada e também ampliar a educação infantil.

Para avaliar essa dimensão foram utilizadas duas estratégias. A primeira foi captar a percepção dos gestores municipais da educação sobre os efeitos do Projeto Mãos Dadas na educação do seu município em vários aspectos relacionados a indicadores educacionais, sendo essa percepção captada pelo questionário aplicado e pelas entrevistas semiestruturadas.

A segunda foi realizar uma avaliação de impacto do Projeto Mãos Dadas no acesso à educação infantil e na qualidade dos anos iniciais do ensino fundamental. Essa segunda estratégia deve ser vista com ressalva tendo em vista que o tempo de maturação do projeto é pequeno e impactos nas variáveis de resultado não se manifestam imediatamente.

Percepção dos gestores municipais sobre os resultados do Projeto Mãos Dadas

A cooperação entre o Estado e os municípios para a municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental também visa contribuir para a ampliação do atendimento da educação infantil, por meio de investimentos financeiros e materiais. Embora a oferta de pré-escola para crianças de 4 e 5 anos já esteja amplamente universalizada na maioria dos municípios, a oferta de creches para crianças de 0 a 3 anos ainda se apresenta como um desafio para grande parte dos municípios.

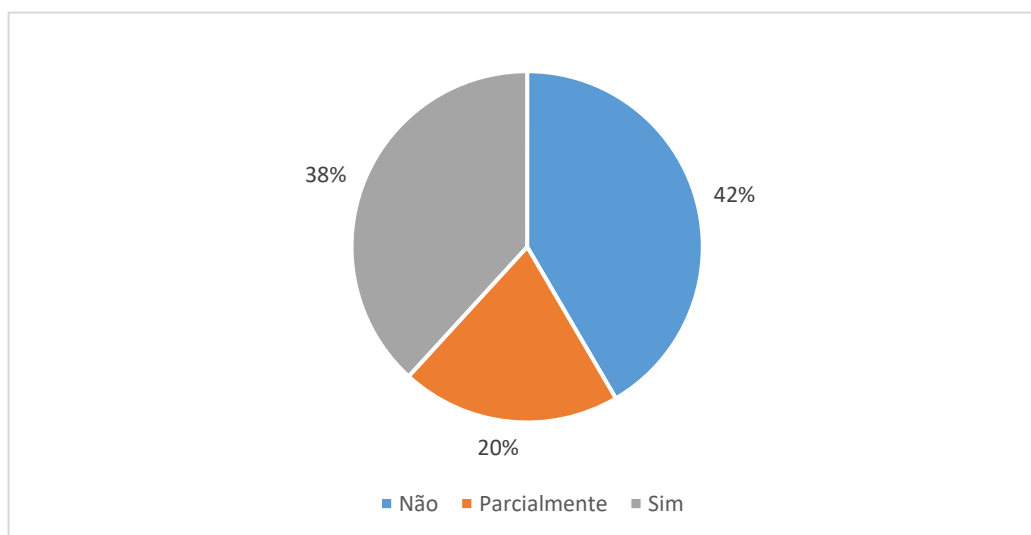
Quando questionados sobre os principais desafios para atender adequadamente à demanda da educação infantil, os gestores municipais da educação destacaram, sobretudo, infraestrutura e financiamento como os maiores entraves. A falta de espaço físico (39%) foi apontada como a principal dificuldade, seguida pela deficiência na infraestrutura (11%) e limitações financeiras (10%), fatores que afetam diretamente a expansão e a manutenção das unidades escolares. Além disso, desafios como falta de professores habilitados, contratação de profissionais, transporte escolar e ausência de equipamentos adequados também foram mencionados, embora com menor frequência ($\leq 4\%$). Por outro lado, 20% dos respondentes afirmaram não enfrentar dificuldades, o que sugere que algumas localidades já possuem uma estrutura consolidada para a educação infantil. Ainda assim, a predominância de obstáculos relacionados à infraestrutura e ao financiamento reforçam a necessidade de investimentos públicos para a construção e adequação de espaços, ampliação do quadro de profissionais e melhoria dos recursos disponíveis.

Apesar desses desafios, a percepção geral dos gestores municipais da educação sobre o Projeto Mãos Dadas é positiva no que se refere ao seu impacto na ampliação do atendimento da educação infantil. Entre os municípios com a lei aprovada, 58% afirmaram que o projeto auxiliou na expansão da oferta de educação infantil (38% de forma positiva e 20% parcialmente). No entanto, 42% dos gestores indicaram que essa ampliação não ocorreu (Gráfico 5).

avaliação

Nas entrevistas semiestruturadas realizada com os gestores municipais da educação, também foi apontado que os recursos solicitados para a construção de novas edificações permitiram ampliar a oferta de vagas em creches em tempo integral e parcial. Como resultado, alguns municípios conseguiram superar o valor estabelecido pelo Plano Nacional de Educação e até mesmo atender integralmente a demanda.

Gráfico 5: Avaliação do auxílio do Projeto Mãos Dadas para ampliar a oferta de educação infantil no município (2024)



Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

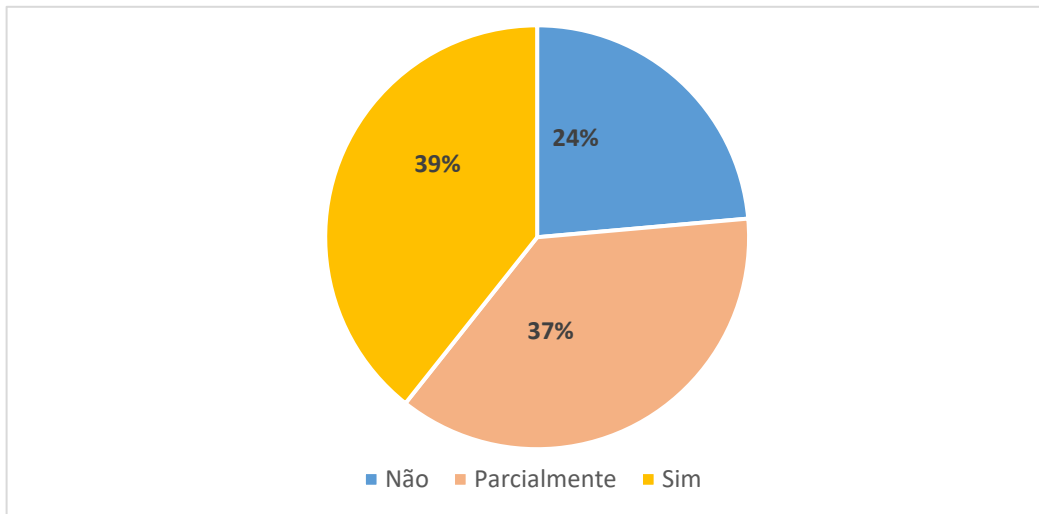
Outro ponto de interesse de investigação, é saber se os municípios estão conseguindo atender de forma adequada os alunos dos anos iniciais que eram da rede estadual e foram para a rede municipal. Para 75% dos respondentes, o projeto auxiliou o município no atendimento adequado à demanda dos anos iniciais do ensino fundamental. Por outro lado, apenas 8% afirmaram que o projeto não auxiliou neste processo.

Quando indagados sobre os principais desafios para atender adequadamente os anos iniciais, 35% dos respondentes não enfrentaram dificuldades. No entanto, entre os desafios mais mencionados, destacam-se questões estruturais e de infraestrutura. A estrutura física das escolas (21%) e a coabitação entre instituições (10%) foram apontadas como dificuldades significativas, seguidas pela falta de infraestrutura (9%). Além disso, a escassez de professores e servidores habilitados (7%) e a necessidade de reformas nos prédios escolares (3%) foram mencionadas, evidenciando a importância da adequação dos espaços para receber os novos alunos.

Embora as questões de infraestrutura sejam um desafio constante para a gestão municipal na oferta educacional, 39% dos gestores afirmam que o Projeto Mãos Dadas contribuiu para a melhoria das condições de infraestrutura e transporte escolar no município, enquanto 37% perceberam uma melhora parcial. Por outro lado, 24% dos respondentes não identificaram avanços nesses aspectos (Gráfico 6).

avaliação

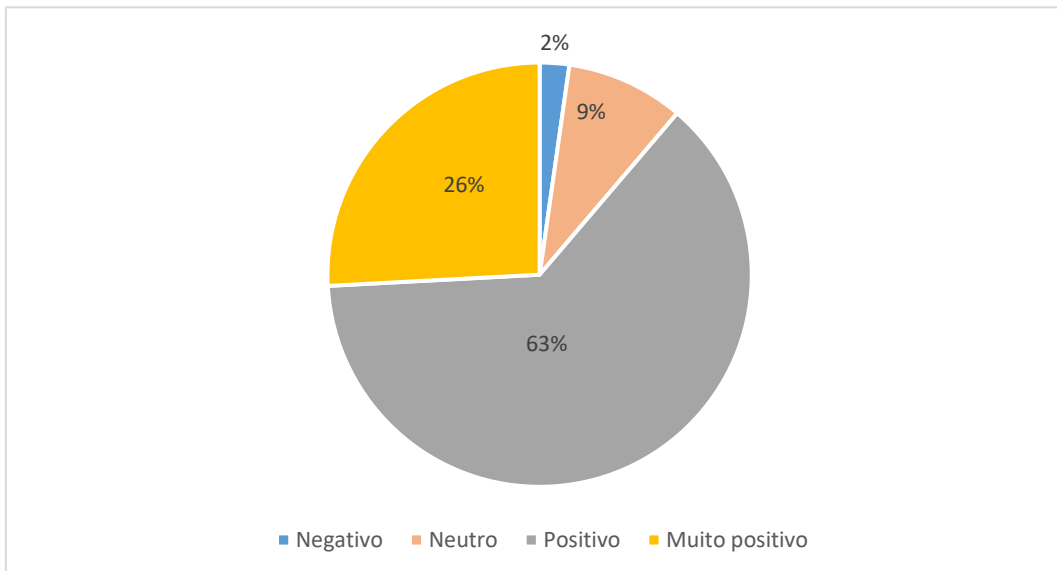
Gráfico 6: Avaliação das melhorias na infraestrutura e transporte escolar a partir do Projeto Mãos Dadas (2024)



Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

Somado a isso, de modo geral, os gestores municipais que participam do Projeto Mãos Dadas possuem uma visão positiva sobre sua implementação. A maioria (63%) considera o impacto do projeto em seu município positivo, enquanto 26% o avalia como muito positivo (Gráfico 7).

Gráfico 7: Avaliação do impacto do Projeto Mãos Dadas no município (2024)



Fonte: Questionário aplicado aos gestores municipais da educação dos municípios com escolas elegíveis.

Um outro ponto levantado nas entrevistas foi em relação a aprendizagem dos alunos que foram municipalizados. Em alguns casos, segundo entrevistas, havia divergência nos níveis de aprendizagem entre os alunos da rede estadual e municipal. Para tentar

avaliação

minimizar este fato, os municípios adotaram diferentes estratégias para a adaptação dos alunos provenientes da rede estadual. Em alguns casos, foram oferecidas aulas de reforço fora do horário escolar.

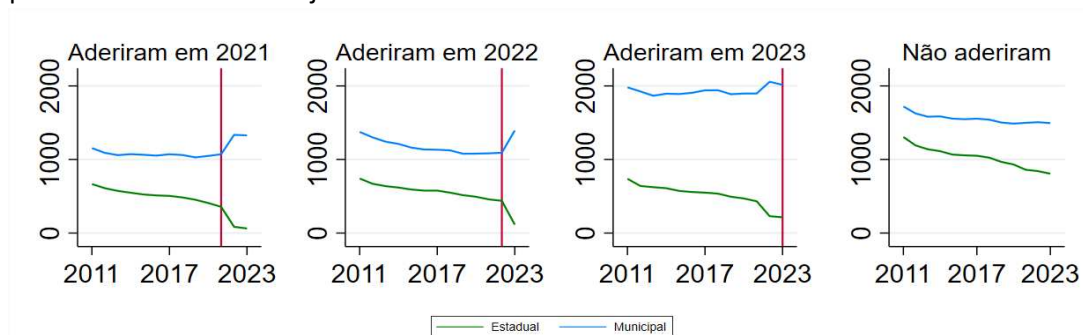
Avaliação dos resultados do Projeto Mãos Dadas com base nos dados secundários

Um primeiro exercício realizado consistiu na análise da trajetória de alguns indicadores educacionais, com o objetivo de identificar padrões. No que se refere à evolução das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental, observa-se um declínio contínuo ao longo do tempo. Esse fenômeno está associado, principalmente, à transição demográfica pela qual o Brasil passa, caracterizada pela redução da população mais jovem e pelo aumento da população idosa, dado que a universalização do atendimento nessa etapa de ensino já foi praticamente alcançada em Minas Gerais.

Essa dinâmica se reflete na expressiva queda do número total de matrículas, que apresentou uma redução de 30% entre 2007 e 2023, passando de 1,8 milhão para 1,2 milhão de matrículas nesse período. A retração foi mais acentuada na rede estadual, onde o número de matrículas diminuiu de 620 mil para 239 mil, representando uma queda de 61%. Na rede municipal, a redução foi menos pronunciada, com um decréscimo de 19%, passando de 1 milhão para 825 mil matrículas. Como consequência, a participação da rede municipal no total de matrículas nos anos iniciais aumentou de 57% para 66% no mesmo intervalo.

Com a implementação do Projeto Mãos Dadas, o processo de redução das matrículas estaduais foi intensificado, ao passo que as matrículas municipais apresentaram crescimento. Entre 2020 e 2023, houve um aumento de 4,7% nas matrículas da rede municipal, acompanhado por um acréscimo de 6 pontos percentuais na participação relativa dessa rede no total de matrículas. Ao examinar o número médio de matrículas nos anos iniciais por coorte de adesão ao Projeto Mãos Dadas (Figura 8), verifica-se um aumento significativo das matrículas na rede municipal e uma redução correspondente na rede estadual após a adesão ao projeto.

Figura 8: Número médio de matrículas nos anos iniciais nas redes estadual e municipal por coorte adesão ao Projeto Mãos Dadas entre 2011 e 2023



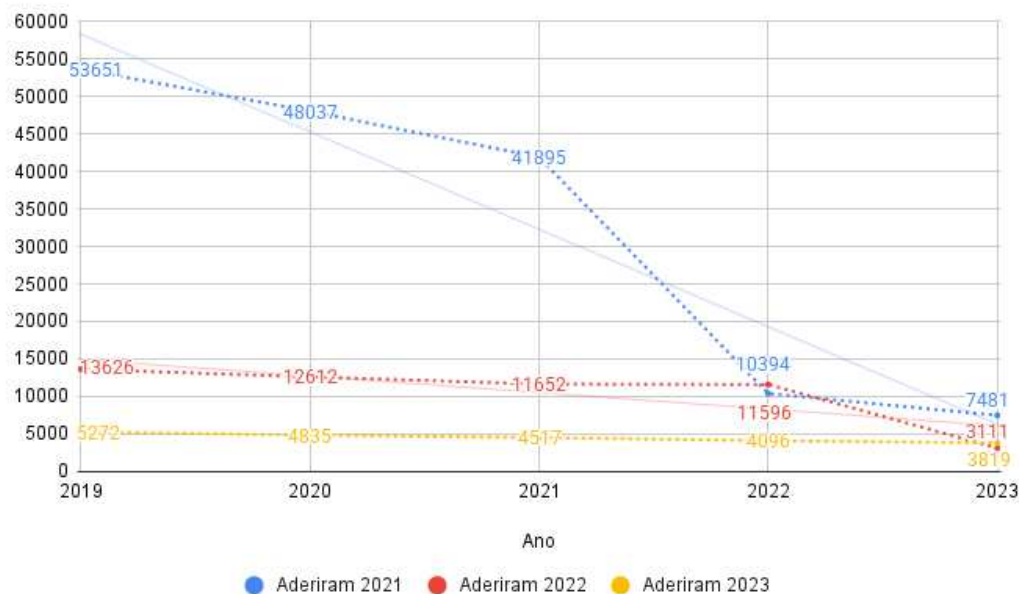
Fonte: Elaboração própria com dados do INEP

Para melhor visualização da queda das matrículas nos municípios que aderiram ao projeto, o gráfico abaixo mostra as matrículas totais apenas para os municípios participantes do Projeto Mãos Dadas, por ano de adesão. Observa-se uma queda

avaliação

acentuada nas matrículas da rede estadual, nos anos iniciais do ensino fundamental, nos municípios que aderiram em 2021 (linha azul), que partiram de 53.651 em 2019 e chegaram a apenas 7.481 em 2023. Para os municípios que aderiram em 2022 e 2023, como é esperado, a queda das matrículas estaduais foi mais lenta.

Gráfico 8: Número total de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental da rede estadual para os municípios que aderiram ao Projeto Mãos Dadas (2019-2023)



Fonte: Elaboração própria com dados do INEP

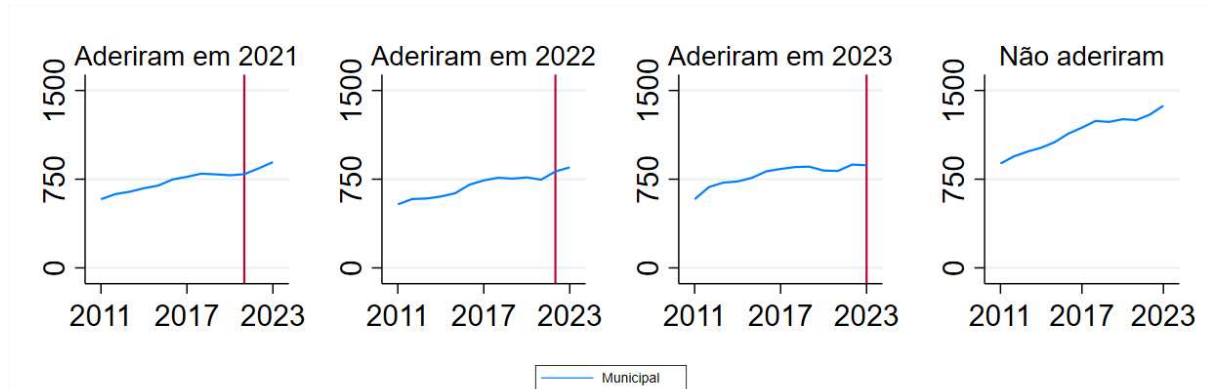
A queda no número de crianças, resultante da transição demográfica, ainda não se refletiu na redução das matrículas na educação infantil. Isso ocorre porque a taxa de atendimento escolar desse grupo etário, especialmente entre crianças de 0 a 3 anos, permanece abaixo do ideal e das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE).

Conforme ilustrado na Figura 9, em Minas Gerais, o número de matrículas na educação infantil tem apresentado crescimento contínuo desde 2007, passando de 546 mil para 868 mil em 2023, o que representa um aumento de 59%. De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, a oferta dessa etapa de ensino é de responsabilidade dos municípios, que concentravam 65% das matrículas em 2007. Esse percentual aumentou em 9 pontos percentuais até 2023, resultando em um acréscimo de 287 mil matrículas na rede municipal. Após a implementação do Projeto Mãos Dadas, a tendência de expansão das matrículas na educação infantil foi mantida em todas as coortes de adesão.

O aumento das matrículas conjuntamente com a diminuição de crianças, devido a fatores demográficos, tem impactado positivamente nas taxas de atendimento da educação infantil. Para crianças de 4 e 5 anos, que correspondem à pré-escola, já se encontra praticamente universalizado seu acesso nos municípios. No entanto, para a faixa de 0 a 3 anos, a taxa de escolarização permanece abaixo de 50%.

avaliação

Figura 9: Número médio de matrículas na educação infantil na rede municipal por coorte adesão ao Projeto Mãos Dadas entre 2011 e 2023



Fonte: Elaboração própria com dados do INEP

A percepção dos gestores municipais indica que o Projeto Mãos Dadas tem desempenhado um papel relevante no fortalecimento da educação infantil, bem como na melhoria da infraestrutura e do transporte escolar. No entanto, devido ao curto período de implementação, seus impactos ainda não puderam ser captados pelas análises econométricas.

A avaliação de impacto do projeto nos indicadores de qualidade do ensino fundamental e no acesso à educação infantil está detalhada no Caderno Complementar 2. Para mensurar a qualidade do ensino, foram analisadas as notas do Saeb e do Simave dos estudantes do 5º ano do ensino fundamental, além da taxa de aprovação nesse nível de ensino. Já o acesso à educação infantil foi avaliado por meio das taxas de atendimento escolar de crianças de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos, conforme o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS).

Para estimar o impacto do projeto foi necessário comparar os municípios participantes com um grupo de controle composto por municípios semelhantes que não aderiram ao programa. Contudo, como esperado, os resultados indicaram ausência de impactos estatisticamente significativos, sugerindo que os efeitos da municipalização ainda não se tornaram plenamente observáveis.

Intervenções da magnitude do Projeto Mãos Dadas demandam um período de ajuste e maturação para que seus impactos se manifestem. Fatores como adaptação dos agentes envolvidos, ajustes operacionais e a própria dinâmica de implementação podem adiar os efeitos esperados. Além disso, fatores externos, como os desafios impostos pela pandemia de Covid-19, podem ter influenciado o desempenho escolar no período analisado.

Diante disso, torna-se essencial a continuidade do monitoramento e da avaliação do projeto em horizontes temporais mais longos, permitindo a identificação de impactos de médio e longo prazo sobre a qualidade da educação e o acesso escolar nos municípios participantes.

avaliação

Considerações sobre a eficácia do projeto

A avaliação da eficácia do Projeto Mãos Dadas revelou avanços e desafios na municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental e na ampliação da educação infantil. A percepção dos gestores municipais destaca a contribuição do projeto para o fortalecimento da infraestrutura escolar, o aprimoramento do transporte escolar e a expansão das vagas na educação infantil. Entretanto, desafios estruturais e financeiros ainda persistem, especialmente na oferta de creches para crianças de 0 a 3 anos, apontada como uma das principais dificuldades enfrentadas pelos municípios.

A análise econométrica, por outro lado, não identificou efeitos estatisticamente significativos do Projeto Mãos Dadas sobre os indicadores de qualidade do ensino fundamental e acesso à educação infantil. Esse resultado era esperado, considerando o curto período de maturação da política e a complexidade dos processos envolvidos na municipalização. Como se trata de uma mudança estrutural na gestão educacional - com transição de redes, reestruturação de infraestrutura e reorganização de profissionais -, é natural que os impactos demorem a se consolidar e só possam ser observados em horizontes de tempo mais longos.

Dado o caráter estrutural da política de municipalização, seus efeitos devem ser analisados em um horizonte de médio e longo prazo. O monitoramento contínuo do Projeto Mãos Dadas será essencial para compreender seu impacto sobre a qualidade da educação básica em Minas Gerais e fornecer subsídios para ajustes na implementação e no apoio oferecido aos municípios.

4.4 Eficiência

Esta dimensão analisou os potenciais efeitos do Projeto Mãos Dadas sobre a gestão orçamentária do Estado, com ênfase na identificação de possíveis readequações de gastos. O primeiro passo foi examinar os custos envolvidos na sua implementação.

De acordo com dados enviados pela SEE-MG em 17/11/2024, o valor total transferido pelo Estado aos municípios participantes do Projeto Mãos Dadas somou aproximadamente R\$ 1,1 bilhão, referentes aos repasses realizados entre 2021 e 2024. Esses recursos foram destinados a investimentos em construção, reformas e ampliações de escolas e creches, aquisição de mobiliário e equipamentos, além da compra de veículos para o transporte escolar.

A maior parte desse montante foi direcionada aos municípios que assumiram os anos iniciais do ensino fundamental, especialmente os que aderiram ao projeto em 2021, que receberam mais de R\$ 515 milhões. Esse dado evidencia o peso dessa etapa no processo de descentralização da oferta educacional (Tabela 7). É importante destacar que os valores apresentados não incluem custos relacionados à permanência de professores da rede estadual cedidos às redes municipais em regime de adjunção, à cessão de bens móveis e imóveis, aos gastos com formação continuada de profissionais da educação, nem às transferências realizadas por meio do Fundeb, Qese e Pnae.

avaliAÇÃO

Tabela 7: Valor efetivamente pago aos municípios participantes do Projeto Mãos Dadas por etapa do ensino fundamental absorvida e ano de adesão, Minas Gerais – 2021-2024

| Etapa do EF absorvida | Ano de adesão | Valor efetivamente pago |
|------------------------|---------------|-------------------------|
| Anos Iniciais | 2021 | 515.609.662,99 |
| | 2022 | 224.100.235,12 |
| | 2023 | 34.340.553,78 |
| Subtotal | | 774.050.451,89 |
| Anos Finais | 2021 | 16.770.815,18 |
| | 2022 | 88.857.162,69 |
| | 2023 | 0,00 |
| Subtotal | | 105.627.977,87 |
| Anos Iniciais e Finais | 2021 | 32.392.093,27 |
| | 2022 | 124.775.851,93 |
| | 2023 | 72.080.745,60 |
| Subtotal | | 229.248.690,80 |
| Total geral | | 1.108.927.120,56 |

Fonte: Informações fornecidas pela SEE-MG em 17/11/2025.

Com a municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental, espera-se que o Estado ganhe maior flexibilidade orçamentária para concentrar investimentos na etapa de ensino sob sua responsabilidade, - o ensino médio e a educação profissional, promovendo avanços estruturais na política educacional do Estado.

Nesse contexto, com o objetivo de verificar se as contrapartidas financeiras assumidas pelo Estado resultam, no longo prazo, em maior eficiência na alocação dos recursos orçamentários, foi realizada uma análise econômica do Projeto Mãos Dadas, cujos resultados detalhados encontram-se apresentados no Caderno Complementar 2.

As projeções foram construídas com base nos dados do Censo Escolar e nos Demonstrativos de Execução Orçamentária disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), considerando exclusivamente as despesas custeadas com recursos próprios do Estado - ou seja, aquelas que não são financiadas pelo Fundeb ou por transferências federais. Com isso, a análise concentra-se nos gastos que efetivamente impactam o orçamento estadual. Ressalte-se que o ideal seria dispor do custo por aluno por unidade escolar, dado que estes variam entre si; contudo, tais dados não estão disponíveis.

A estimativa do potencial de readequação para o Estado foi realizada com base na redução de dois tipos de despesa: (i) diminuição das despesas por matrícula (decorrente da municipalização de parte das matrículas) e (ii) redução anual das despesas associadas à contratação temporária de professores que atuavam em escolas estaduais transferidas para as redes municipais.

No primeiro componente, referente à redução da despesa por matrícula, foram elaboradas duas projeções de matrículas no ensino fundamental até o ano de 2033: uma

avaliAÇÃO

considerando um contexto sem o Projeto Mãos Dadas e outra incorporando a redução de matrículas resultante da sua implementação. A diferença entre os dois cenários representa o contingente de matrículas que deixou de estar sob a responsabilidade da rede estadual. O impacto estimado sobre as despesas do Estado corresponde ao produto entre essa diferença e o valor da despesa por matrícula, atualizado anualmente com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2023.

Para estimar a despesa por matrícula, foram utilizados os dados dos Demonstrativos de Execução Orçamentária de 2021 a 2023, divididos pelo número de matrículas estaduais do ensino fundamental referentes a cada conjunto de municípios, agrupados por ano de adesão ao projeto, nesses mesmos períodos. Assim, foi possível obter uma estimativa da despesa média por matrícula estadual, desagregada por município.

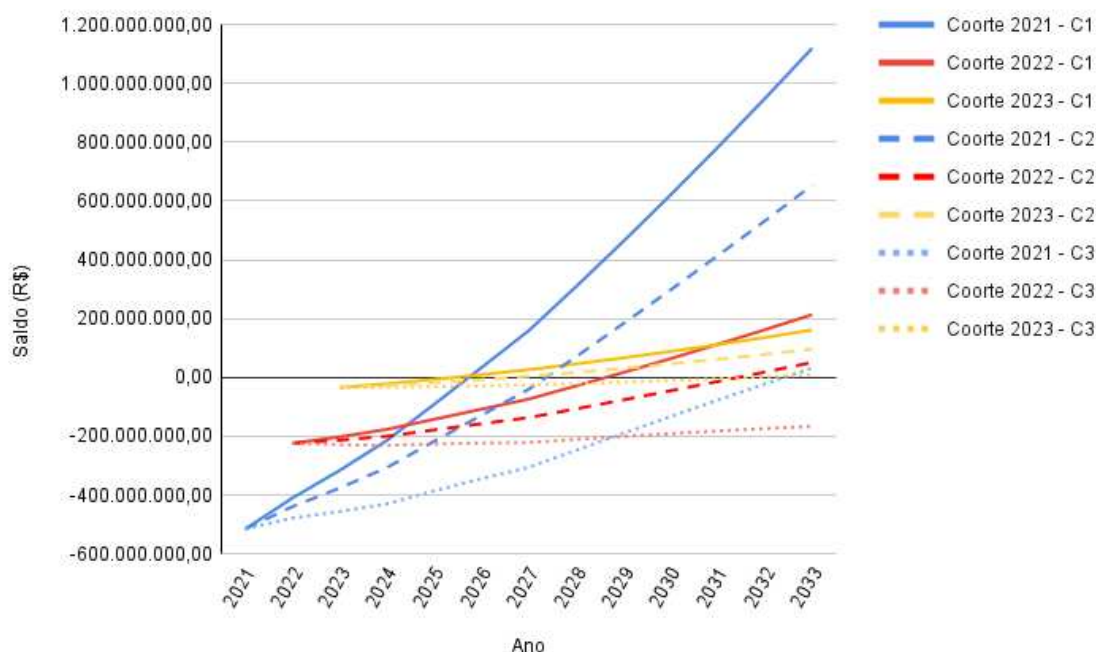
Considerando que a diminuição das matrículas no ensino fundamental da rede estadual decorre tanto do processo de municipalização quanto da tendência demográfica de redução da fecundidade, a projeção das matrículas baseou-se em duas hipóteses: Hipótese 1: estabilização das adesões, com manutenção do atual número de matrículas que já foram municipalizadas; e Hipótese 2: continuidade da municipalização nos municípios que já aderiram ao projeto, resultando em uma redução mais acelerada do número de matrículas estaduais.

O segundo componente da análise -- relacionada à despesa com pessoal - foi estimado a partir da projeção da redução dos contratos temporários de professores da educação básica da rede estadual, nos municípios que aderiram ao projeto. Três cenários foram considerados: encerramento de 100%, 60% e 30% dos contratos temporários. A partir dessas premissas, e descontando-se o investimento inicial realizado, foi possível estimar os efeitos líquidos potenciais do Projeto Mãos Dadas.

O Gráfico 9 apresenta, para os anos iniciais do ensino fundamental, a projeção do saldo anual acumulado da readequação de gastos nos municípios aderentes ao projeto, conforme o ano de adesão (2021, 2022 ou 2023), considerando o cenário de estabilização das adesões (Hipótese 1).

avaliAÇÃO

Gráfico 9: Saldo anual acumulado da readequação de gastos nos municípios aderentes ao projeto nos anos iniciais do ensino fundamental, conforme o ano de adesão (2021, 2022 ou 2023), considerando o cenário de estabilização das adesões (Hipótese 1).



Fonte: Elaboração própria.

Nota: C1: Cenário com encerramento de 100% dos contratos temporários; C2: Cenário com encerramento de 60% dos contratos temporários; e C3: Cenário com encerramento de 30% dos contratos temporários. Hipótese 1: estabilização das adesões, com manutenção do atual número de matrículas que já foram municipalizadas.

Os resultados indicam que os municípios que aderiram ao projeto em 2021 são os que apresentam maior saldo orçamentário acumulado ao longo do tempo, sobretudo no cenário C1 (linha azul contínua), com valor superior a R\$ 1 bilhão até 2033. Mesmo nos cenários C2 e C3, esses municípios mantêm trajetória de crescimento sustentado do saldo acumulado, ainda que em ritmo mais moderado. No cenário C2, por exemplo, o saldo projetado até 2033 é de aproximadamente R\$ 653 milhões.

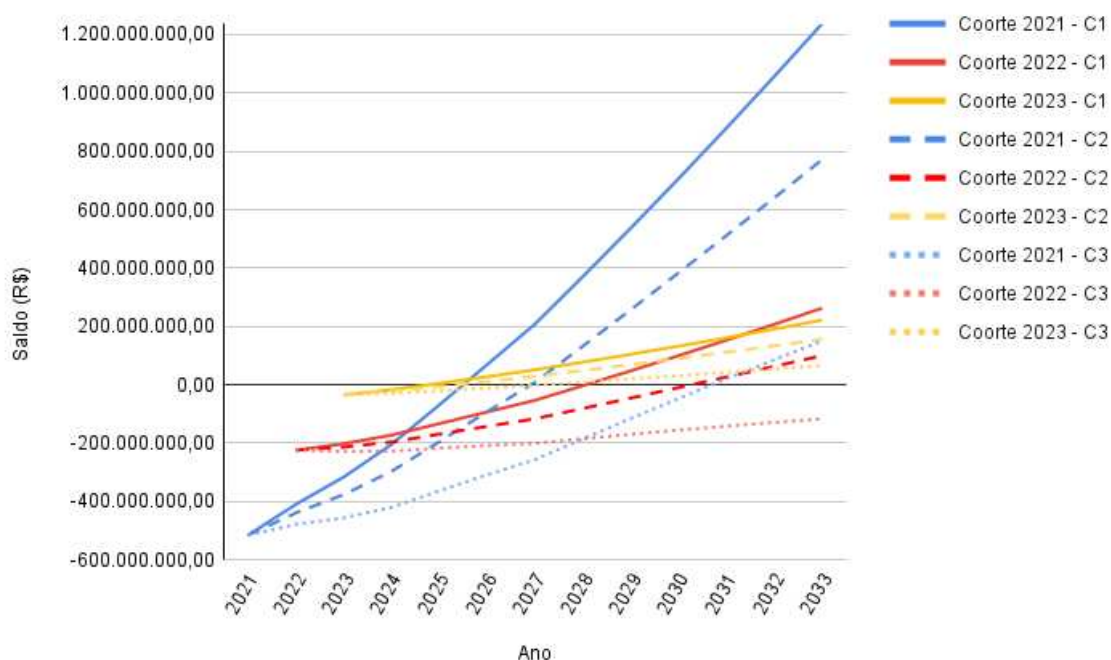
Para os municípios que aderiram em 2022, os saldos positivos são mais modestos, iniciando apenas a partir de 2028 no cenário C1 e de 2031 no cenário C2. No cenário C3, no entanto, o saldo acumulado permanece negativo ao longo de todo o período, o que indica que, até 2033, os investimentos iniciais ainda não são integralmente compensados.

Os municípios que aderiram em 2023 apresentam saldos positivos independentemente do cenário considerado, embora com crescimento mais discreto. Isso sugere que, apesar da adesão mais tardia, o menor volume de investimento inicial favorece uma compensação mais rápida das despesas, especialmente nos cenários C1 e C2.

Quando se considera a Hipótese 2 — ou seja, a aceleração no processo de municipalização das matrículas —, os efeitos sobre a reorganização das despesas estaduais são mais intensos, como ilustrado no Gráfico 10.

avaliação

Gráfico 10: Saldo anual acumulado da readequação de gastos nos municípios aderentes ao projeto nos anos iniciais do ensino fundamental, conforme o ano de adesão (2021, 2022 ou 2023), considerando o cenário de estabilização das adesões (Hipótese 1).



Fonte: Elaboração própria.

Nota: C1: Cenário com encerramento de 100% dos contratos temporários; C2: Cenário com encerramento de 60% dos contratos temporários; e C3: Cenário com encerramento de 30% dos contratos temporários. Hipótese 2: continuidade da municipalização nos municípios que já aderiram ao projeto, resultando em uma redução mais acelerada do número de matrículas estaduais.

Com a aceleração da municipalização e, conseqüentemente, a redução mais rápida das matrículas na rede estadual, observa-se um aumento do impacto sobre a reorganização das despesas, em todos os cenários analisados. Os municípios que aderiram ao projeto em 2021 continuam apresentando os maiores saldos acumulados no Cenário C1, ultrapassando R\$ 1,1 bilhão até 2033. O crescimento é mais acentuado em relação à hipótese anterior, indicando que a redução de matrículas exerce efeito significativo sobre a despesa estadual.

No Cenário C2, que considera o encerramento de 60% dos contratos temporários, o saldo acumulado atinge aproximadamente R\$ 772 milhões até 2033. De forma semelhante, os municípios que aderiram em 2022 apresentam desempenho mais favorável em comparação com a Hipótese 1, com saldos positivos sendo alcançados mais cedo: por volta de 2028 no cenário C1 e de 2030 no C2.

Os municípios que aderiram em 2023 mantêm trajetória de crescimento positivo em todos os cenários, mesmo com um investimento inicial mais reduzido. A queda acelerada nas matrículas contribui para uma compensação mais rápida dos aportes realizados nesses municípios, consolidando saldos positivos ao longo do período analisado.

avaliAÇÃO

Considerações sobre a eficiência

A análise da eficiência do Projeto Mãos Dadas indica que o investimento realizado pelo Estado na municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental tende a resultar, no médio e longo prazo, em maior racionalização e flexibilidade na gestão orçamentária. Ao transferir essa etapa às redes municipais, o Estado ganha maior flexibilidade para concentrar esforços e recursos nas etapas sob sua responsabilidade, como o ensino médio, principalmente em tempo integral, e a educação profissional.

Os resultados mostram que, mesmo com o aporte inicial necessário para viabilizar a transição, o projeto apresenta potencial para promover maior eficiência na gestão dos recursos públicos, sobretudo nos municípios que aderiram primeiro. Esse retorno decorre da redução de matrículas na rede estadual e da diminuição da necessidade de contratação temporária de professores. Além disso, quanto mais acelerado for o processo de municipalização, maior tende a ser o impacto positivo sobre as finanças estaduais.

Entretanto, é importante destacar os limites e as escolhas metodológicas que orientaram esta análise econômica. Trata-se de uma abordagem exploratória e projetiva, construída a partir de médias estaduais de despesas por matrícula e de parâmetros agregados de demonstrativos de execução orçamentária. Dessa forma, é preciso reforçar que essas estimativas não captam toda a complexidade das finanças públicas voltadas à educação, tampouco a variabilidade do custo real por aluno entre as diferentes unidades escolares. Entende-se que os gastos por estudante podem variar significativamente entre escolas e regiões, e que a média utilizada neste estudo não substitui um levantamento detalhado dos dados financeiros por unidade escolar. Para um diagnóstico mais preciso dos custos e das economias geradas pela municipalização, seria fundamental dispor de dados discriminados por escola, permitindo o cálculo do custo-aluno efetivo para cada instituição.

Apesar dessas limitações, a metodologia adotada buscou minimizar o risco de superestimação da economia potencial. Para isso, foram utilizados apenas valores compatíveis com despesas efetivamente custeadas com recursos próprios do Estado, excluindo fontes de financiamento como o Fundeb e outras transferências federais. Além disso, o valor médio por aluno utilizado nas projeções é conservador - inferior, inclusive, ao Valor Anual por Aluno (VAAF) de Minas Gerais - o que reforça a prudência nas estimativas apresentadas.

4.5 Sistemática de monitoramento e avaliação

Esta dimensão avaliativa busca compreender como a gestão dos registros administrativos, dados e informações do Projeto Mãos Dadas é estruturada, de que forma o projeto é monitorado e quais são as propostas para avaliações futuras.

Dada a natureza do projeto, há um volume expressivo de convênios firmados entre a SEE-MG e os municípios aderentes, abrangendo repasses financeiros destinados a obras, aquisição de bens, transporte escolar, além de recursos do Qese, Fundeb e Pnae. O acompanhamento desses convênios é realizado por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias (Sigcon), exigindo da equipe central responsável pelo projeto um esforço contínuo de monitoramento. Além disso, a gestão envolve o acompanhamento

avaliação

de processos como cessão de imóveis e doação de mobiliário para os municípios, autorização para criação e encerramento de escolas, transferência e adjunção de servidores, bem como acompanhamento das formações pedagógicas. Essas atividades demandam tempo e recursos humanos adequados para garantir eficiência e precisão nas informações.

Dessa forma, é essencial que o monitoramento seja ágil e baseado em um sistema de gestão de informações eficiente e atualizado. Embora a SEE-MG disponha de um painel de monitoramento, o acesso às informações ainda não ocorre de maneira célere, o que pode dificultar análises rápidas e tempestivas. Além disso, a ausência de uma linha de base consolidada para os municípios limita a possibilidade de acompanhar a evolução dos indicadores e pode dificultar avaliações de resultados e impactos do projeto.

Outro aspecto relevante é que, diferentemente de outros projetos da SEE-MG, o Projeto Mãos Dadas não possui uma comissão central e regional formalmente estabelecida para monitoramento dentro da estrutura organizacional. Considerando a complexidade e o volume de atividades envolvidas na implementação, a criação de comissões específicas para monitoramento e acompanhamento do projeto poderia contribuir para a sistematização dos processos e para o aprimoramento da gestão das informações.

Apesar da não existência de comissões específicas para monitoramento e acompanhamento, na percepção de 44% dos gestores municipais da educação, que responderam o questionário, a SEE-MG oferece suporte contínuo e adequado para a gestão e análise dos dados do projeto. Há também aqueles que declararam que tem suporte, mas esse é limitado (33%) e aqueles que consideram que esse suporte não ocorreu (24%).

Mapa de indicadores do Projeto Mãos Dadas

O Mapa de Processos e Resultados (MaPR) do Projeto Mãos Dadas estabelece a cadeia lógica da iniciativa, definindo insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Para garantir um acompanhamento e avaliação eficazes, é importante dispor de um conjunto estruturado de informações para cada um desses elementos.

Uma ferramenta para a construção desse sistema de monitoramento é o Mapa de Indicadores (Malnd), que adota a mesma estrutura do MaPR e define um conjunto de indicadores para recursos, atividades, produtos, resultados e impactos (FJP, 2023). Esses indicadores possibilitam a criação de um painel de monitoramento do Projeto Mãos Dadas, além de fornecerem subsídios para avaliações futuras, contribuindo para a gestão baseada em evidências.

A Figura 10 apresenta o Malnd do Projeto Mãos Dadas. Os indicadores de recursos e atividades são considerados indicadores de esforço e são utilizados para fins de monitoramento. Os indicadores de recursos propostos para avaliação incluem os repasses financeiros por aluno e município provenientes do Fundeb, Qese e Pnae. Além disso, contemplam o valor dos convênios destinados a investimentos em infraestrutura, como construção, reforma e ampliação de escolas, bem como melhorias diversas, aquisição de mobiliário, equipamentos e transporte escolar. Também se sugere monitorar o número

avaliação

de escolas transferidas para a rede municipal, o quantitativo de professores estaduais que lecionam nos anos iniciais e o número de técnicos da SEE-MG e SRE envolvidos na implementação do projeto.

No âmbito das atividades, os indicadores sugeridos incluem o número de propostas encaminhadas aos municípios por SRE, a quantidade de estudos sobre capacidade de atendimento realizados, o número de municípios que enviaram contrapropostas e a quantidade de convênios financeiros firmados, juntamente com o valor total desses convênios. Além disso, propõe-se o acompanhamento da oferta de cursos de formação pedagógica, do número de escolas municipais criadas e da quantidade de escolas estaduais desativadas.

Os indicadores relacionados aos produtos, resultados e impactos são importantes para compreender os efeitos do programa, desde as entregas diretas (produtos) até as mudanças imediatas (resultados) e os efeitos de longo prazo (impactos) sobre o público-alvo. Além de serem essenciais para o monitoramento contínuo, especialmente os indicadores de produtos e resultados, esses dados também subsidiam avaliações mais aprofundadas, permitindo uma análise mais precisa sobre a efetividade e os impactos do programa ao longo do tempo.

Os produtos sugeridos para monitoramento englobam a quantidade de municípios que aderiram ao projeto com aprovação da lei na câmara municipal e formalização do termo de adesão. Também são considerados o número de escolas municipais criadas para ofertar os anos iniciais do ensino fundamental e a educação infantil (pré-escola e creche), o número de escolas reformadas ou ampliadas e a quantidade de ônibus escolares adquiridos. Adicionalmente, propõe-se acompanhar os recursos dos convênios efetivamente repassados, o número de professores em adjunção e aqueles que participaram das formações pedagógicas, além do número de escolas equipadas e mobiliadas com os recursos provenientes do convênio.

Na dimensão dos resultados, os indicadores sugeridos incluem o percentual de matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental na rede municipal, bem como a proporção de escolas que possuem infraestrutura adequada, como laboratórios de informática e ciências, bibliotecas e quadras esportivas. Também se propõe a análise do percentual de escolas com acessibilidade adequada (rampas, corrimãos, pisos táteis etc.), do percentual de professores com curso superior por nível de ensino e da porcentagem de docentes com formação adequada à disciplina que lecionam.

Por fim, os impactos esperados do projeto são avaliados por meio do número de matrículas na educação infantil na rede municipal, das taxas de escolarização de crianças de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos e do número de matrículas integrais nos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Além disso, sugere-se acompanhar o número de matrículas na rede estadual de ensino médio integral e na educação profissional, assim como os indicadores de qualidade educacional, incluindo o Ideb, Proeb e Proalfa.

Esses indicadores fornecem uma base para o monitoramento sistemático do Projeto Mãos Dadas, permitindo avaliar sua implementação, seus efeitos no acesso e na qualidade da educação e possíveis ajustes ao longo do tempo.

avaliAÇÃO

Figura 10: Mapa de Indicadores do Projeto Mãos Dadas



avaliAÇÃO

Considerações sobre sistemática de monitoramento e avaliação do Projeto Mãos Dadas

Atualmente, o Projeto Mãos Dadas não conta com comissões formais de monitoramento e avaliação, o que pode dificultar o acompanhamento contínuo da execução e dos resultados, além de sobrecarregar a equipe responsável pela gestão do projeto. A criação de uma estrutura dedicada ao monitoramento poderia contribuir para uma gestão mais eficiente e para a sistematização das informações, garantindo maior transparência e agilidade na tomada de decisão.

Além disso, a construção de um painel de indicadores mais dinâmico e acessível seria essencial para aprimorar o acompanhamento do projeto. Embora já exista um painel de monitoramento, sua estrutura atual não permite acesso ágil e integrado às informações, dificultando análises estratégicas. Para mitigar esse problema, sugere-se que a Assessoria Estratégica apoie a equipe na estruturação e aprimoramento do painel de informações, garantindo maior clareza e confiabilidade na sistematização dos dados. O Mapa de Indicadores (Malnd), ao definir um conjunto específico de métricas, pode servir como base para a estruturação de um painel mais eficiente, facilitando a análise da evolução dos indicadores e subsidiando avaliações futuras.

Também se recomenda a realização de avaliações de impacto e custo-benefício após um período mais longo de implementação do Projeto Mãos Dadas. Esses estudos permitirão gerar evidências concretas sobre a eficácia, eficiência e efetividade do projeto, possibilitando uma compreensão mais aprofundada de seus efeitos e benefícios para os municípios.

5. Conclusões avaliativas e recomendações

A municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental tem sido uma estratégia recorrente no Brasil, impulsionada por marcos legais como a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996). Esses dispositivos normativos estabeleceram a descentralização da gestão educacional, transferindo aos municípios a responsabilidade pelos anos iniciais do ensino fundamental, enquanto os estados passaram a se concentrar prioritariamente no ensino médio. A municipalização visa aproximar a gestão escolar das comunidades locais, promovendo maior eficiência administrativa e adequação às especificidades territoriais. No entanto, sua implementação enfrenta obstáculos significativos, incluindo limitações de infraestrutura, restrições orçamentárias e desafios políticos.

Em Minas Gerais, essa tendência já vinha se consolidando ao longo do tempo, com crescente participação da rede municipal na oferta dos anos iniciais do ensino fundamental. Para facilitar esse processo, foi criado, em 2021, o Projeto Mãos Dadas, uma iniciativa da Secretaria de Estado de Educação que prevê repasses financeiros, cessão de infraestrutura e apoio técnico-pedagógico aos municípios aderentes, com o objetivo de subsidiar a absorção das matrículas da rede estadual.

Até 2024, 163 municípios haviam aderido ao projeto, resultando na transferência de aproximadamente 64 mil matrículas dos anos iniciais para a rede municipal. No entanto, a adesão não foi uniforme, e alguns municípios enfrentaram dificuldades relacionadas à infraestrutura, à realocação de professores e à capacidade financeira.

A presente avaliação analisou os avanços e desafios da implementação do projeto, respondendo às seguintes questões:

Quais os êxitos e entraves do projeto?

Um ponto importante do Projeto Mãos Dadas foi o fortalecimento da colaboração entre Estado e municípios e a 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 destinados cerca de R\$ 1,11 bilhão a investimentos no âmbito do projeto, abrangendo repasses diretos, financiamento de obras e aquisição de mobiliário, equipamentos e veículos escolares. No total, 470 convênios foram firmados para ações de infraestrutura e transporte escolar, e 101 prédios escolares foram cedidos pelo Estado aos municípios. Para a maioria dos gestores municipais da educação ouvidos (76%), essas ações contribuíram para a melhoria das condições de infraestrutura e transporte escolar, ainda que, em alguns casos, de forma parcial.

Entretanto, a implementação do projeto enfrentou entraves relevantes, sobretudo no

avaliAÇÃO

que diz respeito à adesão dos municípios. Mais da metade dos 444 municípios elegíveis ainda não haviam aderido até 2024. Os principais obstáculos relatados pelos gestores foram: falta de infraestrutura para absorver a nova demanda escolar (51%), dificuldades na alocação dos professores da rede estadual (49%) e insuficiência de recursos financeiros (45%).

Além disso, os municípios que não aderiram ao projeto relataram maior dificuldade nas negociações com a Secretaria de Estado de Educação (SEE-MG). Para 27% desses gestores, houve falta de clareza nas regras do projeto, e alguns afirmaram sequer ter tido conhecimento da existência da iniciativa, evidenciando fragilidades na comunicação e articulação por parte da SEE-MG e das SRE. Outro aspecto sensível refere-se à resistência política, que, em alguns casos, também influenciou a decisão de não adesão.

Nos municípios que aderiram ao Projeto Mãos Dadas, alguns pontos de atenção também foram identificados durante a implementação. Destaca-se, entre eles, a ausência de capacitação adequada para os professores municipais e a falta de clareza sobre os processos de adjunção dos docentes da rede estadual.

A capacitação docente mostrou-se uma lacuna importante: 73% dos municípios que aderiram relataram não ter recebido capacitações específicas para o contexto da municipalização, embora, nos casos em que elas ocorreram, os gestores tenham avaliado positivamente as atividades. No que se refere à incorporação de professores estaduais, 18% dos municípios apontaram que os docentes demonstraram insegurança quanto aos seus direitos funcionais, e 7% relataram ausência de informações claras sobre o processo de adjunção.

Embora a maioria dos repasses financeiros do Estado tenha ocorrido dentro dos prazos, 16% dos gestores afirmaram que os recursos chegaram com atraso, e 2% relataram ainda não ter recebido os valores acordados. De acordo com a SEE-MG, esses atrasos geralmente decorreram de problemas na conta bancária do município ou de pendências relacionadas à autorização de obras.

No que diz respeito à contrapartida financeira dos municípios, mesmo que não seja obrigatório, 58% dos gestores declararam ter oferecido recursos próprios ao projeto, mas 56% desses enfrentaram dificuldades devido à escassez orçamentária local, o que evidencia os desafios que os municípios enfrentam mesmo quando há repasse estadual significativo.

Outro ponto destacado foi a insuficiência de tempo para a realização de estudos de impacto financeiro, tanto de curto quanto de longo prazo, o que comprometeu uma tomada de decisão mais assertiva. Os entrevistados também relataram a ausência de um planejamento físico e financeiro adequado para contemplar todas as demandas relacionadas as reformas, ampliação e construção de novas unidades escolares.

Outro aspecto relevante diz respeito às limitações do atual painel de monitoramento do Projeto Mãos Dadas, que não permite acesso ágil, integrado e sistematizado às informações necessárias à gestão e à avaliação da política. Além disso, o volume expressivo de atividades envolvidas no acompanhamento do projeto demanda uma

avaliação

equipe maior, para garantir o controle efetivo dos convênios, das cessões de infraestrutura e dos processos de adjunção de servidores. Por fim, foi destacada a insuficiência de tempo e de recursos técnicos para a realização de estudos aprofundados sobre os impactos financeiros do projeto no município, tanto em horizontes de curto quanto de longo prazo.

É importante destacar que o Projeto Mãos Dadas envolve um elevado grau de complexidade, considerando a heterogeneidade estrutural e orçamentária dos municípios mineiros. Em diversos casos, os desafios vão além da escassez de recursos financeiros, incluindo a falta de terrenos disponíveis para a construção de novas unidades escolares e a impossibilidade de realizar reformas em prédios existentes devido a restrições legais, como o tombamento do patrimônio. Diante desse cenário, torna-se importante o fortalecimento da equipe gestora do projeto, com ênfase na ampliação do número de profissionais dedicados ao acompanhamento técnico, jurídico e operacional.

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

A maioria dos municípios participantes avalia que o Projeto Mãos Dadas tem contribuído para o atendimento da demanda dos anos iniciais do ensino fundamental. Cerca de 75% dos gestores municipais da educação indicaram que o projeto auxiliou na adequação do atendimento dessa etapa escolar. Além disso, 39% relataram melhorias na infraestrutura e no transporte escolar, resultado direto dos investimentos realizados pelo Estado.

A percepção geral dos gestores também é amplamente positiva: 63% avaliaram o impacto do projeto como positivo e 26% como muito positivo, o que demonstra um alto grau de aprovação entre os municípios que aderiram à iniciativa.

Apesar desses avanços, alguns municípios enfrentaram dificuldades na absorção das matrículas transferidas da rede estadual, especialmente em função de limitações na infraestrutura física das escolas e da permanência do regime de coabitação entre redes estadual e municipal.

A estrutura física das escolas foi citada como um obstáculo por 21% dos municípios, e a coabitação entre escolas estaduais e municipais foi apontada como um problema por 10% dos respondentes. Até final de 2024, 156 escolas permaneciam em regime de coabitação, sendo que, em 11 casos, essa situação foi estabelecida por tempo indeterminado. Essa coexistência de redes em um mesmo espaço pode comprometer a organização 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, especialmente no que diz respeito à oferta de creches para crianças de 0 a 3 anos. Entre os municípios que aderiram ao projeto, 58% afirmam que o Mãos Dadas auxiliou na expansão da educação infantil, sendo que 38% consideram essa contribuição positiva e 20% parcialmente positiva. Os recursos destinados à construção de novas unidades escolares e à reforma de escolas existentes têm possibilitado a ampliação de vagas em creches e pré-escolas.

avaliAÇÃO

Apesar desses avanços, a expansão da educação infantil ainda enfrenta desafios estruturais importantes, especialmente relacionados à infraestrutura física e à disponibilidade de recursos financeiros. A falta de espaço físico adequado foi apontada como o principal entrave por 39% dos municípios, seguida por limitações na infraestrutura escolar (11%) e insuficiência de recursos financeiros (10%). Esses fatores revelam as dificuldades que muitos municípios ainda enfrentam para universalizar o atendimento, em especial na etapa das creches.

Embora o Brasil atravesse uma transição demográfica com redução da população infantil, a taxa de atendimento de crianças de 0 a 3 anos ainda permanece abaixo das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE). Nesse contexto, o Projeto Mãos Dadas tem atuado como um importante catalisador para a melhoria das condições de oferta da educação infantil, especialmente em municípios que já dispunham de alguma estrutura consolidada, ao viabilizar investimentos em infraestrutura e possibilitar a readequação de espaços escolares para atendimento dessa faixa etária.

Quais os custos e os efeitos orçamentários para o Estado?

Entre 2021 e 2023, o Estado de Minas Gerais transferiu aproximadamente R\$ 1,1 bilhão aos municípios participantes do Projeto Mãos Dadas. Esses recursos foram destinados a apoiar a municipalização do ensino fundamental, especialmente os anos iniciais, por meio de investimentos em infraestrutura escolar, mobiliário, equipamentos e transporte escolar. A maior parte do investimento concentrou-se nos municípios que aderiram ao projeto em 2021, que sozinhos receberam mais de R\$ 515 milhões.

Em contrapartida, a análise econômica indica que o projeto possui potencial significativo para reequilibrar as despesas estaduais no médio e longo prazo, com base em dois principais fatores: (i) a redução do número de matrículas sob responsabilidade da rede estadual; e (ii) o encerramento progressivo de contratos temporários de professores da educação básica.

A partir dos cenários simulados - considerando diferentes ritmos de municipalização e percentuais de encerramento dos contratos temporários -, foi possível identificar padrões claros de readequação orçamentária para o estado de Minas Gerais, variando conforme o ano de adesão dos municípios.

Os efeitos dessa reorganização dependem de múltiplos fatores - como o volume de matrículas transferidas, o valor investido pelo Estado e a velocidade de queda das matrículas estaduais. De modo geral, observa-se que o projeto tende a compensar os aportes iniciais e a reduzir progressivamente as pressões sobre o orçamento estadual.

As projeções mostram que na hipótese de estabilização das adesões, ou seja, manutenção do atual número de matrículas que já foram municipalizadas, os municípios que aderiram ao projeto em 2021, por exemplo, podem gerar saldos positivos a partir de 2028, com retornos acumulados de cerca de R\$ 653 milhões até 2033, considerando um cenário intermediário de encerramento de 60% dos contratos temporários.

Já na hipótese de aceleração das adesões municipais, com maior velocidade na

avaliação

transferência das matrículas para as redes locais, os efeitos sobre a reorganização das despesas estaduais tendem a ser mais expressivos. Nesse cenário, para os municípios que aderiram em 2021, os saldos positivos começam em 2027, com valor acumulado estimado em R\$ 772 milhões até 2033.

Assim, embora o Projeto Mãos Dadas tenha demandado investimento inicial, a modelagem econômica sugere que ele constitui uma estratégia fiscalmente eficiente, ao permitir ao Estado reorientar seus recursos para as etapas de ensino sob sua responsabilidade prioritária — como o ensino médio e a educação profissional —, mantendo o compromisso com o financiamento adequado da educação básica como um todo.

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.

avaliAÇÃO

3. Aprimorar a governança e a transparência do projeto:

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

avaliAÇÃO

A avaliação do Projeto Mãos Dadas evidencia que a municipalização pode contribuir para o fortalecimento da gestão educacional local, ao aproximar as decisões das necessidades concretas de cada território. No entanto, para que esse processo seja efetivo e sustentável, é fundamental garantir planejamento estratégico, investimentos consistentes em infraestrutura e formação profissional, além de uma governança transparente e colaborativa entre os entes federativos.

Referências bibliográficas

ALVES, T.; PINTO, J. M. de R. As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, 1 out. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Decentralization in client countries : an evaluation of World Bank support, 1990-2007**. Washington, D.C: Banco Mundial, 2008.

BECSKEHÁZY, I. **A formação de redes escolares no Estado de São Paulo: Em busca de padrões de qualidade e equidade**. 2014. 155 f. Dissertação – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

CALLAWAY, B.; SANT'ANNA, P. H. C. Difference-in-Differences with multiple time periods. **Journal of Econometrics**, v. 225, n. 2, p. 200–230, dez. 2021. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2020.12.001>.

CARNOY, M.; MAROTTA, L.; LOUZANO, P.; KHAVENSON, T.; GUIMARÃES, F. R. F.; CARNAUBA, F. Intranational Comparative Education: What State Differences in Student Achievement Can Teach Us about Improving Education—the Case of Brazil. **Comparative Education Review**, v. 61, n. 4, p. 726–759, 2017. <https://doi.org/10.1086/693981>.

CARVALHO, F. P. **Análise do Projeto Mãos Dadas: Política de municipalização do ensino fundamental em Minas Gerais**. 2024. 122 f. Dissertação – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2024.

CARVALHO, M. C.; CALIXTO, J. A. Sistema público de educação e regime de colaboração: a experiência do estado do Acre e do município de Rio Branco no período de 2005 a 2012. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 13, 2019. <https://doi.org/10.5380/jpe.v13i0.67513>.

CENEVIVA, R. **O Nível de Governo Importa para a Qualidade da Política Pública? O Caso da Educação Fundamental no Brasil**. 2011. 173 f. Tese – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CHANNA, A. Popularity of the decentralization reform and its effects on the quality of education. **PROSPECTS**, v. 46, n. 1, p. 131–147, 2016. <https://doi.org/10.1007/s11125-016-9380-7>.

CHANNA, A.; FAGUET, J.-P. Decentralization of Health and Education in Developing Countries: A Quality-Adjusted Review of the Empirical Literature. **The World Bank Research Observer**, v. 31, n. 2, p. 199–241, 2016. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkw001>.

CRUZ, R. E. da; SONOBE, A. K. A oferta do Ensino Fundamental no contexto do Fundeb. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, 2020. .

D'ATRI, F. **Municipalização do Ensino Fundamental da Rede Pública: Os impactos sobre o desempenho escolar**. 2007. 53 f. Dissertação – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

DAVID, A. C. da C.; LYRIO, L. B.; FAGUNDES, M. da C. B.; DE JESUS, N. M. A. Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM): uma experiência de fortalecimento das municipalidades no contexto educacional baiano. 2014. **IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação** [...]. Porto: Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), 2014.

avaliação

DERQUI, J. M. G. Educational decentralization policies in Argentina and Brazil: exploring the new trends. **Journal of Education Policy**, v. 16, n. 6, p. 561–583, 2001. <https://doi.org/10.1080/02680930110087825>.

FLORESTAL, K.; COOPER, R. **Decentralization of education: legal issues**. Washington, D.C.: The World Bank Washington, 1997.

LEME, M. C.; PAREDES, R.; SOUZA, A. P. A municipalização do ensino fundamental e seu impacto sobre a proficiência no Brasil. *In*: VELOSO, F.; PESSOA, S.; HENRIQUES, R.; GIAMBIAGI, F. (orgs.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 261–280.

LITVACK, J. and SEDDON. Decentralization briefing notes. **WBI working papers**, 1999. .

LUCE, M. B.; LIMA, L. F. Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas – SAVEAL: para ou contra a democratização da/na educação básica? **Práxis Educacional**, v. 18, n. 49, p. e10490, 2022. <https://doi.org/10.22481/praxisedu.v18i49.10490>.

MADEIRA, R. The Effects of Decentralization on Schooling: Evidence from the Sao Paulo State's Education Reform. Working Papers. São Paulo, 2012. .

MENDES, C. M. S. **A educação e as políticas de municipalização no Ceará**. 2022. 298 f. Tese – Universidade do Minho, Braga, 2022.

NEPPE. **Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil**. Relatório Estadual da Pesquisa. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2010.

ORNELAS, C. The politics of the educational decentralization in Mexico. **Journal of Educational Administration**, v. 38, n. 5, p. 426–442, 2000. <https://doi.org/10.1108/09578230010378331>.

ORNELLAS, C. The Tortuous Path of Educational Decentralization in Mexico. *In*: GEO-JAJA, M. A.; MAJHANOVICH, S. (orgs.). **Effects of Globalization on Education Systems and Development: Debates and Issues**. The World Council of Comparative Education Societies. Rotterdam: Sense Publishers, 2016. v. 6, p. 93–108.

PARRY, T. R. Decentralization and Privatization: Education Policy in Chile. **Journal of Public Policy**, v. 17, n. 1, p. 107–133, 1997. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003457>.

RESENDE, M. H. S. **O Processo de Municipalização do Ensino no Estado de Minas Gerais**. 2007. 244 f. Tese – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2007.

SANTOS, K. de O.; TORQUATO, C. M. da S.; LEITE, V. V.; MOTA, P. T. da. O Programa Escola 10 no estado de Alagoas e a política de responsabilização educacional por meio de avaliações em larga escala. **Políticas Educativas – PolEd**, v. 16, n. 2, 2022. .

SEGATTO, C. Policy diffusion in subnational governments: State–local relationships in the Brazilian education policy. **Regional & Federal Studies**, v. 28, n. 1, p. 79–100, 2018. <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1409732>.

SILVA, M. J. D. S. E.; SALES, L. C. S. A política de fundos e seus efeitos na municipalização do Ensino Fundamental. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 243–261, 2021. <https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n1a2021-57798>.

avaliAÇÃO

SOUZA, D. B. de; ALCÂNTARA, A. B.; VASCONCELOS, M. C. C. Diagnósticos locais do Plano de Ações Articuladas: uma análise de sua confiabilidade. **Educação**, v. 37, n. 02, p. 218–231, 2014.

TREVISOL, J. V.; SILVA, P. R. D. S. O federalismo e as políticas de municipalização: um estudo sobre a educação básica em Xaxim (SC). **Roteiro**, v. 46, p. e24172, 2021. <https://doi.org/10.18593/r.v46i.24172>.

VARGAS, T. C.; BIZELLI, J. L.; SANTOS CRUZ, J. A. Política de municipalização: avaliação do desempenho escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 36, n. 3, 2020. <https://doi.org/10.21573/vol36n32020.104814>.

VIEIRA, S. L. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. **Revista Brasileira De Política E Administração Da Educação**, v. 27, n. 1, p. 123–133, 2011. <https://doi.org/10.21573/vol27n1>