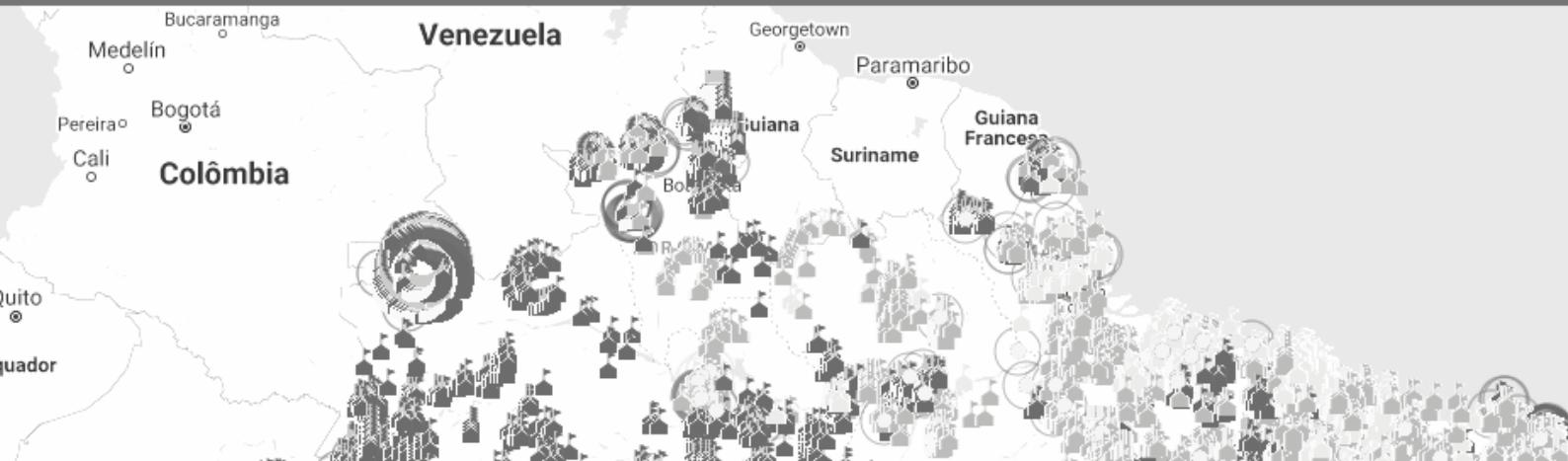


# BOLETIM EDUCAÇÃO EM EVIDÊNCIAS



EDUCAÇÃO E PRÁTICAS COMUNITÁRIAS  
REGIÕES NORTE E NORDESTE DO BRASIL

Informe o nome da escola



## Nesta edição:

### SEMINÁRIOS:

**06/11: ADRIANO SENKEVICS - A TRANSIÇÃO DO EM AO ENSINO SUPERIOR**

**13/11: PRISCILLA BACALHAU - EVIDÊNCIAS EM GESTÃO ESCOLAR**

**DEBATE: EDUCAÇÃO MUNICIPAL, GESTÃO E FINANCIAMENTO**

## O que há de novo

### FLACSO LEVANTA PRÁTICAS DE/PARA ESCOLAS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS, DO CAMPO E DE FRONTEIRA

A Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) fez uma pesquisa incrível, chamada “**Educação e práticas comunitárias: educação indígena, quilombola, do campo e de fronteira nas regiões Norte e Nordeste do Brasil**”, que gerou um mapa georreferenciado (imagem acima) das iniciativas e publicações dos resultados – visite o [site](#) e leia as publicações, todas acessíveis. A pesquisa se propôs a identificar iniciativas e projetos que garantam direitos educacionais a essas populações. O levantamento bibliográfico listou uma série de políticas públicas federais, estaduais e municipais, programas desenvolvidos por organismos internacionais, prêmios, concursos e iniciativas de organizações sociais nas últimas duas décadas. Paralelamente, a partir do Censo da Educação Básica de 2018, foram levantadas a localização e distribuição das escolas indígenas, quilombolas, do campo e de fronteira, e com quais recursos didáticos elas contam. Foram identificadas no mapa cento e quarenta e seis mil e quatro escolas no Norte e Nordeste do Brasil.

# Agenda dos Seminários

ASSISTA EM [WWW.ESCOLADEFORMACAO.SP.GOV.BR/AOVIVO2](http://WWW.ESCOLADEFORMACAO.SP.GOV.BR/AOVIVO2)

OU NO CANAL DE GESTÃO DO APLICATIVO DO CENTRO DE MÍDIAS DE SÃO PAULO

**DIA 09/11, ÀS 14H: ADRIANO SENKEVICS (INEP)**

**TRANSIÇÃO DO ENSINO MÉDIO AO ENSINO SUPERIOR: NOVAS E VELHAS BARREIRAS À ESCOLARIZAÇÃO DA JUVENTUDE**



Após as profundas transformações da educação brasileira nas últimas três décadas, será que as desigualdades educacionais entre os jovens foram eliminadas, acentuadas ou reconfiguradas? Ainda hoje, o Ensino Médio se perpetua como um filtro à conclusão da educação básica? Ou a continuidade dos estudos esbarra sobretudo no gargalo de acesso ao Ensino Superior? Este seminário refletirá sobre novas e velhas barreiras à escolarização da juventude desde os anos 1990 até hoje.

Adriano é doutorando e mestre em Educação pela USP e Especialista em Gestão de Políticas Públicas UnB. É pesquisador do quadro permanente do INEP, na área de pesquisa aplicada a políticas educacionais, com ênfase no acesso ao ensino superior, entre outros temas. Atualmente licenciado para intercâmbio na Universidade de Toronto.

**DIA 13/11, ÀS 14H: PRISCILLA BACALHAU**

**O QUE SABEMOS SOBRE GESTÃO ESCOLAR? SISTEMATIZAÇÃO DE EVIDÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS.**



Quais os efeitos da gestão escolar no desenvolvimento dos estudantes? A gestão escolar é apontada na literatura como o segundo fator intraescolar mais relevante para a aprendizagem, ficando atrás apenas da atuação do professor em sala de aula. Quais as condições necessárias para viabilizar uma boa gestão? Como instâncias superiores (secretarias e suas regionais) devem atuar nesse sentido? A apresentação sistematizará evidências científicas sobre o tema e apontará algumas lacunas nos estudos.

Doutora e mestre pela EESP/FGV, e bacharel pela UFPE, sempre em economia. Foi pesquisadora visitante na Escola de Educação da Universidade de Stanford. Consultora em educação, atua junto ao Banco Mundial, presta assistência técnica em avaliação de impacto pela FGV EESP Clear. Atuou em pesquisa no Insper e em projetos no Instituto Unibanco.



# Evidências educacionais em debate

## A EDUCAÇÃO MUNICIPAL E AS DESIGUALDADES: ASPECTOS DE GESTÃO, COOPERAÇÃO E FINANCIAMENTO

Em setembro, duas pesquisadoras falaram nos Seminários do Escritório de Evidências sobre temas que dizem respeito à educação municipal. No dia 04, Ananda Grinkraut falou sobre Políticas de Cooperação Intergovernamental e Desigualdades na Educação Brasileira, apresentando os resultados de seu doutorado em Educação na USP, em que discutiu em que medida instrumentos como consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) têm colaborado, ou não, para a melhoria dos índices educacionais dos municípios e para a redução das desigualdades entre eles. No dia 18, Tássia Cruz falou sobre “Orçamento municipal, despesas com educação e perspectivas para o novo FUNDEB”, discutindo as principais mudanças havidas no Fundeb, e que melhoram de fato o financiamento da educação municipal, além de aspectos do comportamento das gestões municipais no que se refere a recursos e gastos. No texto de hoje queremos debater esses dois estudos tendo como pano de fundo duas questões cruciais da educação nacional, que já foram mencionadas em outros estudos apresentados em nossos seminários. A primeira é a profunda desigualdade existente entre municípios, no que se refere a indicadores sociais, entre eles os educacionais. Sabemos que a nova institucionalidade gerada pela Constituição de 1988 fez com que 1.438 novos municípios tenham sido criados entre 1988 e 2000, correspondendo a 25% dos municípios brasileiros. Houve, portanto, uma fragmentação de municípios, com consequências gravíssimas do ponto de vista do financiamento das políticas públicas locais. Muitos municípios, principalmente os pequenos, não têm recursos próprios para financiar suas políticas, e ao mesmo tempo a Constituição de 1988 atribui a eles a responsabilidade principal sobre a atenção primária à saúde, por exemplo, e sobre o ensino infantil e fundamental.

Essa conta não fecha.

A segunda questão está intrinsecamente relacionada à primeira: a desigualdade na capacidade de oferta de educação de qualidade entre municípios acontece dentro de um mesmo estado, pressionando os governos estaduais a agirem, em atendimento a suas responsabilidades constitucionais, para apoiar os municípios que mais precisam e reduzir essa desigualdade, que prejudica o fluxo de milhares de alunos e alunas pelo sistema educacional. Estudos como os de Segatto e Abrucio ([visitem nossa biblioteca!](#)) mostram como os estados têm falhado, com algumas exceções, em atuar como coordenadores das políticas educacionais em seus respectivos territórios, por faltar a articulação com os poderes públicos municipais e uma visão global sobre como equilibrar recursos e capacidade de gestão. Profissionais que estão na gestão das Diretorias de Ensino e nas escolas estaduais são capazes de notar as diferenças no nível de aprendizagem de alunos ingressantes, conforme o município seja mais ou menos rico, conforme ele tenha a gestão educacional mais ou menos organizada. Não à toa é papel dos(as) supervisores(as) de ensino estaduais zelar pelo acompanhamento das escolas municipais em municípios sem supervisão própria.

A pesquisa de doutorado de Ananda Grinkraut, que hoje atua na Secretaria Municipal de Educação, como Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, investigou se há influência da participação do município em arranjos intermunicipais em 3 aspectos: a) capacidade estatal; b) oferta educacional; e c) resultado educacional. Para tanto, recorreu à estatística descritiva (assistam nosso [curso de Análise Estatística e Excel no Youtube!](#)), à análise estatística multivariada e à estatística inferencial.

Simplificadamente, a análise multivariada é aquela



que estuda ao mesmo tempo três ou mais características, com o objetivo de medir e/ou explicar o grau de relacionamento entre variáveis e os impactos do mesmo. No caso desta pesquisa, Grinkraut queria justamente verificar se participar ou não de arranjos de cooperação com outros entes da federação ou outros municípios tinha impacto concreto na gestão educacional e nos indicadores de desempenho. Uma última estratégia foi separar uma amostra – os municípios participantes do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais – em um estudo longitudinal (que como já vimos em outros seminários acompanha ao longo do tempo uma “coisa”, que pode ser um aluno, um professor, ou, nesse caso, esses municípios). Com base nos resultados da análise do comportamento desses municípios na educação, a autora buscou fazer inferências sobre o caso geral dos ADEs - parceria entre municípios de uma mesma região..

### **Políticas de cooperação intergovernamental - Mecanismos que propiciam a atuação de mais de um ente federado, para cumprir os objetivos constitucionais**

Para que servem?	Exemplos
<b>Solução de questões que envolvem o espaço geográfico de mais de uma esfera administrativa</b>	<b>Disponibilização do transporte escolar nas regiões periféricas ou no campo</b>
<b>Divisão de tarefas / atividades para a concretização de um objetivo comum</b>	<b>Oferta de cursos de formação inicial e continuada</b>
<b>União em torno de projetos de desenvolvimento regional</b>	<b>Incentivos para a construção e oferta de cursos de nível médio e superior</b>

Para evitar que outras características dos municípios influenciassem a análise, Ananda excluiu os municípios muito pequenos e criou 3 grupos homogêneos. Os indicadores socioeconômicos e demográficos usados para delimitar os 3 grupos foram: 1) população; 2) renda per capita; 3) receita per capita; 4) porcentagem de pobres; 5) porcentagem de mães chefes de família sem ensino fundamental.

Os resultados das análises não demonstraram qualquer impacto positivo relevante da participação do município em tais arranjos e uma melhora de seus resultados educacionais ou a redução das desigualdades intermunicipais, tanto em termos de resultados como de acesso e qualidade da oferta educacional. Os resultados demonstraram que os municípios de um mesmo grupo se comportam de maneira semelhante nos quesitos resultados e oferta, evidenciando que tais fatores têm maior impacto na gestão educacional que a mera participação em cooperações intermunicipais. Gostaríamos de destacar duas reflexões feitas por Ananda a título de conclusão. Em primeiro lugar, se os ADE e consórcios não estão sendo tão eficazes para transformar a realidade educacional dos municípios, há uma margem de atuação das gestões tanto municipais como estaduais para aprimorar seus instrumentos. Nesse sentido, crucial a observação da autora de que, muito embora do ponto de vista teórico a bibliografia sobre o tema aponte vários papéis relevantes para tais instrumentos, na prática o que é efetivamente realizado fica muito aquém dessa potencialidade, conforme se observa no quadro abaixo.

### **Características dos Consórcios e ADEs**

Atuação potencial Abrucio (2015)	Atuação de fato (Strellec, 2017; Segatto, 2015)
<b>Articulação federativa: ação conjunta regionalizada (planejamento estratégico, apoio e indução de mudanças locais)</b>	<b>Desenvolvimento de ações de planejamento</b>
<b>Capacidade de gestão: sistemas informatizados, reestruturação organizacional</b>	<b>Articulação regional para o aprendizado da gestão da educação municipal</b>
<b>Modelos de gestão pedagógica: acompanhamento de indicadores, implantação de currículos comuns, formação docente</b>	<b>Fóruns intergovernamentais de debate</b>
<b>Instrumentos de transparência e controle social: divulgação de dados educacionais, criação de fóruns intergovernamentais, parcerias com ONGs</b>	<b>Realização de formação, assessoria e troca de experiências das equipes de gestão municipal</b>
<b>Governança institucionalizada: modelo legal, financiamento, arenas decisórias e ações de comunicação</b>	

Como exemplo de ação possível, vimos a parceria relatada por Carolina Bessa e Marineila Marques com a USP para a formação de professores em educação prisional - ela poderia ser realizada por um ADE.



Em segundo lugar, se os resultados de tais arranjos ainda não estão sendo tão satisfatórios, não convém, neste momento, supervalorizar a importância deles em detrimento de outros mecanismos de cooperação e de redução de desigualdades intermunicipais. Ananda aponta, por exemplo, que as transferências de recursos por parte da União, por meio do Fundeb, têm impacto redistributivo importante, funcionando, portanto, como um mecanismo de redução das desigualdades entre municípios.

Passemos, então, a falar do Fundeb. **Tassia Cruz**, professora da Escola de Políticas Públicas e Governo da FGV em Brasília, iniciou sua apresentação falando dos **três princípios que o financiamento da educação precisa atender**.

O gráfico ao lado, retirado da apresentação de Tassia, mostra que há redes (cada ponto no gráfico) que, usando menos recursos, atingem os mesmos resultados educacionais que redes que gastaram mais – foram, portanto, mais eficientes.

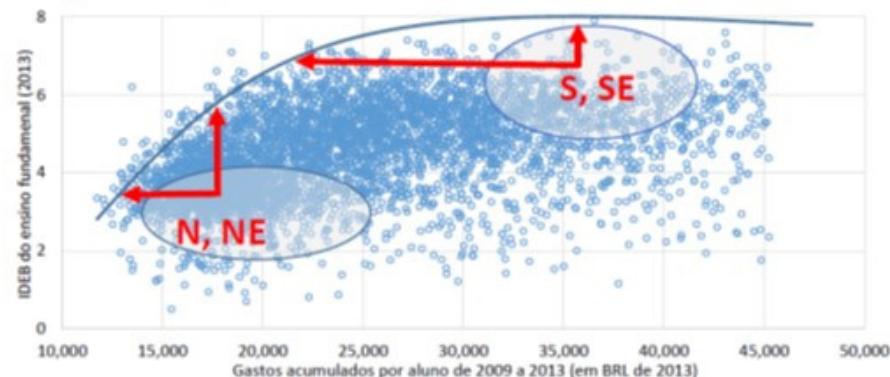
**1) Equidade – que a distribuição seja justa entre escolas e alunos – o Fundeb como é hoje já faz um pouco o papel de redistribuir mais equitativamente os recursos, com foco nos que mais precisam. O Novo Fundeb vai atacar com mais força esse problema.**

**2) Eficiência – recursos devem ser utilizados de modo a maximizar os resultados para determinado nível de despesas.**

**3) Adequação – que a distribuição de recursos aos sistemas educacionais seja suficiente para produzir os resultados desejados.**



**Figura 94: Gastos acumulados por aluno de 2009 a 2013 no IDEB do ensino fundamental (redes municipais e estaduais)**



Fonte: Estimativas do Banco Mundial com base em dados do SIOPE e da Prova Brasil.

Elaboração: Banco Mundial, 2017 (“Um ajuste justo”)

## O que mudou no Fundeb

### Redistribuição

Redistribuição hoje:	Novo Fundeb - ponderações diferenciadas por
Conforme número de matrículas em cada etapa e modalidade de ensino	I – nível socioeconômico dos estudantes; II – disponibilidade de recursos vinculados à educação; III – indicadores de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado.

Tassia Cruz aponta que o grande desafio será o debate social em torno das novas regras para essa ponderação, uma vez que a lei prevê a atualização da lei de regulamentação do Fundeb até 2022. Portanto, ela ressalta a necessidade de ampla discussão com a

sociedade, estados, municípios e comunidade escolar como um todo, para evitar os chamados “incentivos perversos”. Muitas vezes, uma regra criada para solucionar determinado problema acaba gerando distorções não previstas. Para subsidiar o debate público e a tomada de decisão sobre as novas regras, serão fundamentais as simulações dos efeitos que diversos desenhos possíveis dessas regras poderão ter.

### Mudança na composição e aumento das receitas

O Fundeb anterior tinha apenas uma forma de complementação da União aos fundos que não atingissem determinado valor mínimo por aluno,



o VAAF, formado pela receita dos fundos estaduais (impostos e transferências). Agora haverá 3 tipos de complementação da União:

**1. VAAF:** Receita dos fundos

**2. VAAT:** Receita total (inclui, por exemplo, o Salário Educação e verbas da FNDE)

**3. VAAR:** Condicionado à evolução de indicadores educacionais

Além disso, complementação da União sairá de 10% para 23% da soma dos 27 fundos estaduais, até 2026 (com 12% em 2021), aumentando bastante o recurso.

2,5 p.p desses 23% serão distribuídos às redes que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão e evolução nos indicadores de atendimento, aprendizagem e redução de desigualdades (VAAR). Tássia Cruz lembra que as novas regras para medir ações de melhoria precisam ser simples e claras, sob pena de prejudicar o entendimento pelos gestores municipais. Outro cuidado a ser tomado é não punir duplamente alunos que estão em redes com baixos desempenhos. Por fim, o tratamento da questão precisa ser técnico, sem a ingerência de temas políticos.

## O mínimo constitucional

É comum a afirmação de que se recebessem mais, os municípios gastariam indiscriminadamente mais, inflando as despesas com pessoal – o chamado “efeito cascata”. Tássia comparou, em outro estudo, o

comportamento de dois tipos de municípios: os que gastavam abaixo ou acima do mínimo constitucional determinado para a educação (25% das receitas), e verificou que municípios abaixo do mínimo aumentaram despesas de investimento e a proporção de gastos com pessoal. Já municípios acima do mínimo reduziram despesas de investimentos em educação e liquidez, sem efeito na proporção de gastos com pessoal. Portanto, não foi observado o ‘efeito cascata’, tampouco houve evidência de que o mínimo constitucional, ao elevar as despesas em educação, reduza a eficiência dos municípios.

Um último achado importante do estudo é que os aumentos nos recursos do Fundeb estimulam mais o crescimento das despesas educacionais do que aumentos na arrecadação própria ou em outras transferências da FNDE. Esse efeito anômalo, chamado na economia de “*flypaper*”, reforça ainda mais a relevância do aumento dos recursos advindos do Fundeb, uma vez que tal aumento tem maior impacto real nos investimentos municipais em educação.

Por fim, Tássia destacou, ao final da apresentação, a necessidade de que as redes educacionais permaneçam ativas no debate para a regulamentação do Fundeb: o que significa qualidade da educação? Quais serão os indicadores a mensurar a melhoria da gestão? E as metas de aprendizagem com redução das desigualdades? É uma reflexão pra todos(as) nós.

# Cartas

## OU MELHOR, E-MAILS...

Continuamos recebendo indicações de temas e palestrantes para os seminários e para o boletim.

Escrevam para [evidencias@educacao.sp.gov.br](mailto:evidencias@educacao.sp.gov.br)

Os vídeos dos seminários estão na Rede do Saber e agora também

em nosso Canal do Youtube - aproveitem!

Enquanto o site do Escritório de Evidências não fica pronto, caso alguém queira as apresentações em PPT dos seminários, basta escrever para nós, no mesmo e-mail.

**Lembre-se: o nosso curso de Excel está disponível no [canal do Youtube do Escritório!](#)**  
**Assistam aos vídeos e, em caso de dúvidas, registrem-nas [neste formulário](#), permanente.**



[@evidencias.seduc](https://www.instagram.com/evidencias.seduc)



<http://www.youtube.com/c/Escritorio de Evidencias>

