
arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngue



Arizona State University

Volume 33 Número 84

25 de novembro de 2025

ISSN 1068-2341

Capacidades Estatais das Secretarias Municipais de Educação: Diagnóstico e Reformas

Fernando Luiz Abrucio

Rafael Rodrigues Viegas

Fundação Getulio Vargas



Gabriel Barreto Corrêa

Todos Pela Educação

Brasil

Citação: Abrucio, F. L., Viegas, R. R., & Correa, G. B. (2025). Capacidades estatais das secretarias municipais de educação: Diagnóstico e reformas. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 33(84).

<https://doi.org/10.14507/epaa.33.9398>

Resumo: Este artigo procura responder à seguinte pergunta de pesquisa: como a qualidade da gestão pública constitui elemento fundamental para o sucesso das políticas educacionais municipais? Para tanto, utiliza o conceito de capacidades estatais e propõe um modelo analítico, a partir do qual busca entender qual a situação atual das secretarias municipais de educação e de que maneira elas podem aperfeiçoar suas estruturas e funcionamento para melhorar o desempenho educacional. Por fim, oferece sugestões de reformas para melhorar o desempenho das capacidades estatais das secretarias municipais de educação.

Palavras-chave: capacidades estatais; secretarias municipais de educação; educação; desempenho educacional

State capacities of municipal education departments: Diagnosis and reforms

Abstract: This article seeks to answer the following research question: how does the quality of public management serve as a fundamental element for the success of municipal educational policies? To this end, it uses the concept of state capacities and proposes an analytical model to understand the current situation of municipal education departments and how they can enhance their structures and operations to improve educational performance. Finally, it offers reform suggestions to strengthen the state capacities of municipal education departments.

Keywords: state capacities; municipal education departments; education; educational performance

Capacidades estatales de las secretarías municipales de educación: Diagnóstico y reformas

Resumen: Este artículo busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo la calidad de la gestión pública constituye un elemento fundamental para el éxito de las políticas educativas municipales? Para ello, utiliza el concepto de capacidades estatales y propone un modelo analítico a partir del cual se busca entender la situación actual de las secretarías municipales de educación y de qué manera pueden mejorar sus estructuras y funcionamiento para optimizar el desempeño educativo. Finalmente, ofrece sugerencias de reformas para fortalecer las capacidades estatales de las secretarías municipales de educación.

Palabras-clave: capacidades estatales; secretarías municipales de educación; educación; desempeño educativo

Capacidades Estatais das Secretarias Municipais de Educação: Diagnóstico e Reformas

Como a qualidade da gestão pública constitui elemento fundamental para o sucesso das políticas educacionais municipais? Para responder a essa pergunta, utilizamos o conceito de capacidades estatais (Cingolani, 2013; Grin et al., 2021), a partir do qual buscamos entender qual a situação atual das secretarias de educação e de que maneira elas podem aperfeiçoar suas estruturas e funcionamento para melhorar o desempenho educacional.

Na literatura, é conhecida a perspectiva analítica que considera duas dimensões das capacidades estatais, quais sejam, a técnica e a relacional (Gomide & Pires, 2014; Marengo, 2017). Contudo, essas dimensões são muito amplas para entender a especificidade de cada política pública. Aqui está a principal contribuição deste artigo: construir categorias relativas às capacidades estatais que captem a singularidade da política educacional e, partir desse modelo, sugerir formas de aperfeiçoamento da gestão pública municipal.

O texto está estruturado da seguinte forma. Apresentamos nosso modelo analítico e, com base nele, fazemos um diagnóstico geral das capacidades estatais no âmbito dos municípios brasileiros, utilizando dados e informações descritivas presentes nas estatísticas oficiais, bem como na literatura especializada sobre o assunto. Por fim, nas considerações finais, indicamos cinco pontos estratégicos que devem ser levados em conta para ter um avanço mais veloz e consistente nas capacidades estatais municipais em educação.

Capacidades Estatais nos Municípios Brasileiros

A análise das capacidades estatais locais deve levar em conta a grande desigualdade que caracteriza a federação brasileira. Trata-se de um fenômeno que diferencia não só as regiões do país, mas também atinge os municípios, que são bastante heterogêneos em vários aspectos: demográfico, social, econômico e administrativo (Cingolani, 2013; Gomide & Pires, 2014; Grin et al., 2021).

Ademais, há várias maneiras de se utilizar o conceito de capacidades estatais, sendo a mais comum sua divisão em duas dimensões: a técnica, que envolve os elementos vinculados à estrutura organizacional e profissional da burocracia, e a relacional, que diz respeito às competências de articulação política e social (Gomide & Pires, 2014; Marengo, 2017). Por esse ângulo, a capacidade estatal é definida como o potencial do Estado e sua habilidade para executar suas políticas.

A dimensão técnica conta com os seguintes indicadores: a) organizações com recursos humanos adequados e disponíveis para a condução das ações; b) recursos financeiros adequados e disponíveis para a condução das ações; c) recursos tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; d) mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho); f) o componente processual-organizacional, que contempla os processos de planejamento, controle e gestão, e envolve os instrumentos de coordenação intragovernamental, e; g) o componente jurídico, que diz respeito ao arcabouço regulatório (regras formais) que dá sustentação à política pública (Gomide & Pires, 2014).

A dimensão relacional refere-se aos seguintes indicadores: a) existência e formas de interações das burocracias com os agentes do sistema político-representativo; b) existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras), e; c) na atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos) (Gomide & Pires, 2014).

Essas duas dimensões e seus indicadores são essenciais para entender as condições básicas da gestão pública de qualidade, porém são muito amplos para se compreender mais profundamente de que modo cada peça da administração pública afeta o desempenho das políticas públicas. Propomos, então, uma divisão pormenorizada das capacidades estatais, tendo como pressuposto a operacionalização desse conceito no nível das secretarias municipais de educação.

Assim, as capacidades estatais serão analisadas, aqui, em cinco dimensões: a) gestão infraestrutural, que envolve as condições básicas de funcionamento das secretarias e da provisão dos serviços (condições financeiras, de tecnologia, mapa da oferta de serviços etc.); b) gestão organizacional, que se relaciona às regras de funcionamento e sua estruturação sistêmica, incluindo a gestão por resultados e, especialmente, o modelo de implementação; c) gestão de pessoas, que se vincula à qualidade, qualificação, motivação e responsabilização da burocracia; d) gestão da política pública, que tem a ver com assuntos específicos de definição e planejamento de cada setor, e; e) gestão da articulação política e social, cujo objetivo é estabelecer a teia de governança de cada política pública.

A seguir, traçamos um diagnóstico sobre as cinco dimensões de gestão que integram o nosso modelo com base nas seguintes fontes de informação: Pesquisa Munic do IBGE (2018) e Sinopses Estatísticas da Educação Básica do INEP (2023), além dos resultados de pesquisas acadêmicas anteriores, tanto quantitativas como qualitativas.

Selecionamos aspectos que permitem traçar um quadro sintético de capacidades estatais locais em educação. Muitas dessas capacidades têm interligação entre si, como ficará mais claro com a exposição da situação atual e, particularmente, na conclusão do trabalho, com a proposição de um modelo estratégico de governança das secretarias municipais de educação.

Gestão Infraestrutural

De modo geral, há muitas desigualdades entre os municípios brasileiros na dimensão da gestão infraestrutural. Isso pode ser constatado, em primeiro lugar, em termos de capacidade de cobrança de tributos e gestão financeira. Como mostra o estudo de Cialdini et al. (2021), observa-se uma enorme disparidade nas finanças municipais. Os autores assinalam que um terço dos governos

locais tem baixíssima autonomia fiscal e gerencial. Tal fato gera algumas restrições para ampliar e melhorar os gastos em políticas sociais em geral, e na Educação, em particular.

Os problemas de gestão financeira não constituem a única dificuldade infraestrutural dos municípios. No campo do planejamento há também muitas municipalidades com problemas. A pesquisa de Papi et al. (2021) revela que cerca de 55% dos governos locais brasileiros têm incipiente institucionalização dos instrumentos gerais de planejamento, ao passo que 8% deles possuem um modelo de planejamento mais completo no seu conjunto de instrumentos.

O uso de tecnologia da informação é outra importante fragilidade na maior parte das municipalidades, seja em relação aos equipamentos (hardware e software), seja em relação à existência de servidores qualificados ou treinamento para utilização em processos administrativos e, principalmente, para a prestação de serviços públicos (Ribeiro et al., 2018).

O problema é transversal a todas as políticas públicas, e no caso da Educação seu efeito negativo ficou muito claro na pandemia, quando as redes municipais tiveram enorme dificuldade de implementar adequadamente o ensino remoto. Os dados do TIC Educação 2019 já revelavam um cenário no qual as escolas municipais tinham piores recursos de informática e internet do que as escolas estaduais, federais e particulares (CETIC, 2020). As carências gerenciais das Secretarias Municipais de Educação, na verdade, começam pelo mais básico em termos infraestruturais: a autonomia política-administrativa.

Conforme dados do IBGE, 43% dos governos locais ainda não possuíam, em 2021, uma Secretaria exclusiva para a Educação, ou seja, elas aparecem em combinação com outros temas ou outra área acaba sendo responsável por essa política (IBGE, 2021). Esse aspecto afeta fortemente a capacidade de cuidar dos próprios recursos, dado que a área educacional fica efetivamente subordinada ao prefeito ou à Secretaria de Finanças.

Dois trabalhos recentes realçaram os efeitos negativos da ausência de uma Secretaria exclusiva para a área educacional. O primeiro foi uma análise quantitativa de D'Azevedo (2021) sobre os governos locais brasileiros, cujo resultado mostrou que a baixa autonomia administrativa era a variável que mais afetava negativamente o desempenho dos alunos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Já Segatto et al. (2021a), ao avaliarem qualitativa e quantitativamente a autonomia administrativa em dezesseis municípios brasileiros, concluem:

Quando se imagina a Educação como uma política de Estado, e não de governo, essa fragilidade em termos de continuidade técnica é uma barreira para a melhoria de longo prazo dos resultados educacionais brasileiros. Soma-se a isso o fato de que a autonomia dessas Secretarias é fortemente afetada pela sua fragilidade em termos financeiros. Como a pesquisa mostrou, na maioria dos casos analisados não é a Educação que é a verdadeira dona do seu orçamento. (p. 16)

Neste sentido, o importante aumento das fontes orçamentárias que já está ocorrendo a partir do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) poderá ter efeito significativamente maior na qualidade da oferta educacional se, entre outros fatores, a política educacional for comandada por gestores vinculados e dedicados exclusivamente à Educação, capazes de definir com mais precisão o que é necessário para melhorar o aprendizado dos estudantes em cada município.

Para finalizar o quadro da gestão infraestrutural, houve um grande crescimento da oferta educacional municipal nos últimos trinta anos (Abrucio & Segatto, 2021; Ceneviva, 2012). Essa expansão foi universal no Ensino Fundamental e muito ampla na Educação Infantil, dois grandes avanços do país. Contudo, a cobertura das creches é ainda insuficiente e, principalmente, bastante desigual entre os municípios, com grandes carências em localidades distantes das capitais (Todos Pela Educação, 2025). Dada a relevância cada vez maior das políticas para a Primeira Infância,

essenciais para o conjunto do aprendizado e formação de crianças e jovens, desenvolver capacidades estatais neste tema é fundamental para os governos municipais brasileiros.

Além desse desafio de aumento de vagas para a Primeira Infância, as unidades escolares municipais podem ser analisadas segundo a qualidade de sua infraestrutura. Segundo o indicador da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura ([UNESCO] 2019), os estabelecimentos municipais brasileiros, ainda que tenham melhorado nos últimos anos, tiveram suas condições infraestruturais avaliadas com a nota 5,2, um resultado pior do que as redes federal (8,2), privada (6,7) e estadual (6,5). Chama mais a atenção os problemas das redes municipais em relação aos espaços intrinsecamente pedagógicos (laboratórios e bibliotecas, por exemplo) e aos destinados ao apoio administrativo e pedagógico. A Tabela 1 sintetiza os principais pontos de alerta para os municípios em relação à dimensão infraestrutural.

Tabela 1

Síntese dos principais pontos de alerta para os municípios em relação à dimensão infraestrutural

Dimensão	Principais pontos de alerta para os municípios
Infraestrutural	Falta de autonomia político-administrativa das Secretarias municipais de Educação
	Fragilidades no campo da tecnologia da informação
	Carência de vagas de creches
	Falta de adequação dos espaços escolares, especialmente os pedagógicos das escolas do Ensino Fundamental

Nota: Elaborado pelos autores

Gestão Organizacional

A dimensão organizacional envolve, fundamentalmente, a qualidade dos mecanismos de gestão. Três deles podem ser destacados como essenciais em termos de capacidades estatais dos municípios: a) os instrumentos de planejamento educacional; b) as formas de gestão por resultados, e; c) o modelo de relacionamento entre a rede municipal e as escolas.

Do ponto de vista dos instrumentos de planejamento, o maior avanço foi o crescimento do número de municipalidades com Plano Municipal de Educação (PME): em 2011, 58% dos governos locais tinham PME, em 2018 o número tinha chegado a 98% dos municípios, praticamente universalizando este instrumento (D'Azevedo, 2021). Essa construção institucional resultou da parceria entre a União, por meio do Ministério da Educação, e os municípios, gerando uma articulação federativa bem-sucedida.

O PME é um caso positivo de como induções federais cooperadas podem ajudar a criar capacidades estatais locais, dado que a articulação do MEC com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) foi fundamental para dar escala a esse processo. Contudo, a qualidade do planejamento municipal é afetada negativamente pela descontinuidade administrativa, tanto de secretários municipais de Educação como de diretores escolares. Em relação aos gestores escolares, Miranda (2015) realça que a rotatividade dos gestores escolares tem um impacto negativo sobre o aprendizado dos alunos, mensurado pelo IDEB para os anos de 2007 e 2009. A baixa estabilidade do corpo de gestores municipais educacionais prejudica o aprendizado organizacional das Secretarias de Educação.

A literatura tem mostrado que as experiências mais bem-sucedidas de políticas educacionais subnacionais são aquelas com maior sustentabilidade no tempo e manutenção dos principais policy-makers reformistas (Corrêa, 2024; Panico & Abrucio, 2019), o que permite o maior desenvolvimento e aprimoramento ao longo do tempo. Apesar de planejamento municipal ter avançado com a adoção do PME, grande parte deles ainda é genérico e pouco desenvolvido em muitas questões pedagógicas. Os dados da MUNIC do IBGE revelam, por exemplo, que são poucos os municípios menores (até 20 mil habitantes) que planejam o levantamento da demanda de pré-escolas, e que a maioria dos governos locais não tem políticas planejadas para prevenir e reduzir a evasão escolar (Abrucio & Segatto, 2021).

A qualidade das capacidades estatais organizacionais ainda passa pela forma como utilizam resultados de avaliações nacionais. As avaliações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, sobretudo, a adoção do IDEB fizeram com que ao longo dos últimos vinte anos houvesse uma orientação das redes municipais pela melhoria dos indicadores de rendimento e aprendizagem. Os avanços nesse processo são evidentes: 8 entre cada 10 municípios brasileiros melhoraram no IDEB entre 2015 e 2019. Porém, esse processo também é marcado pelo crescimento da desigualdade dentro das redes municipais: em 58% das municipalidades do país houve um aumento da diferença entre as melhores e as piores escolas (Todos Pela Educação, 2019). Este fato realça a necessidade de as Secretarias municipais de Educação terem uma visão mais global e sistêmica no uso dos indicadores e avaliações.

A construção de capacidades estatais em torno da gestão por resultados passa por uma visão mais completa deste modelo. Para tanto, é preciso se orientar por indicadores nacionais ou estaduais, mas estabelecer também metas e diretrizes locais, que levem em conta o fato de que a Educação é multidimensional: é importante melhorar ao mesmo tempo a qualidade e a equidade do desempenho das escolas e alunos, já que os avanços de desempenho escolar ocorridos nas últimas décadas do Brasil seguem convivendo com um grande hiato de desigualdade.

Além disso, descobrir o que efetivamente muda o desempenho das escolas e alunos é uma questão fundamental. Esse aprendizado sobre as causas depende da melhoria dos instrumentos gerenciais das Secretarias municipais de Educação, particularmente no campo mais específico da gestão pedagógica (tema que veremos posteriormente), e da sua capacidade de dialogar com os atores escolares para descobrir o que deve ser feito e como engajar todos em prol dos objetivos da política educacional.

O ponto mais importante de aperfeiçoamento das capacidades estatais organizacionais passa, por fim, pela relação entre as Secretarias municipais e as escolas. Este é o ponto mais complexo da governança que articula a formulação à implementação das políticas educacionais. O modelo educacional brasileiro é mais rede-orientado do que escola-orientado (Abrucio, 2010), de modo que as principais regras e normas administrativas de gestão financeira e de pessoal estão nas mãos da Secretaria, diferentemente do modelo anglo-saxônico no qual os diretores escolares têm um poder administrativo bem maior. Mas a baixa autonomia não só é reflexo da hierarquia jurídica. Ela deriva igualmente do fato as unidades escolares brasileiras não seguirem o paradigma da escola de tempo integral – o que enfraquece seu entrosamento interno e sua relação com a comunidade – bem como por haver alta rotatividade no seu corpo profissional, com mudanças frequentes de diretores e/ou, em maior escala, de professores.

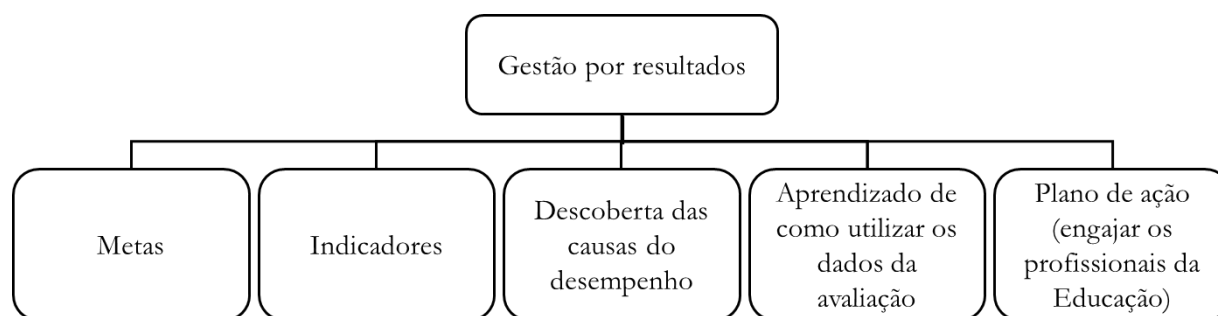
Diante desses problemas, as secretarias municipais de Educação são essenciais para apoiar e coordenar suas redes de ensino. Algumas pesquisas têm destacado, no entanto, dificuldades para articular essas duas estruturas educacionais (Abrucio, 2010; Segatto et al., 2021b). De um lado, diretores e professores reclamam da prevalência de uma gestão que vem de “cima para baixo” (top-down), gerando um relacionamento com pouco diálogo e que não aproveita o aprendizado organizacional produzido no universo escolar. De outro, há muita descontinuidade administrativa

nos governos locais, como dito anteriormente, e isso afeta a possibilidade de produzir capacidades organizacionais para construir sinergias e relações de longo prazo com as escolas.

A Figura 1 apresenta de forma resumida uma combinação de elementos de que depende a gestão por resultados.

Figura 1

Combinação de cinco elementos de que depende a gestão por resultados



Nota: Elaborado pelos autores

Gestão de Pessoas

A construção de capacidades estatais municipais na Educação tem como terceira dimensão a gestão de pessoas. Houve avanços importantes nos governos locais brasileiros em prol da maior profissionalização da burocracia educacional, num processo iniciado com a Constituição de 1988 e reforçado por reformas, como a Lei nº 9.394 de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a criação do Piso Nacional do Magistério em 2008. Cabe recordar que até o começo da década de 1990 a maioria dos professores alocados no plano subnacional não era concursada, e que a grande expansão do Ensino Fundamental realizada pelos municípios foi acompanhada pelo crescimento de um corpo docente selecionado de forma pública, universal e profissionalizada, em contraposição ao patrimonialismo e clientelismo que vigorava antes, com demissões maciças de professores nos momentos de mudança de governo.

Nesse processo de profissionalização, a maioria dos municípios criou planos de carreira aos professores (Abrucio & Segatto, 2021), cuja escolaridade média também melhorou nas últimas décadas. Até a década de 1990, havia uma grande parcela de docentes leigos (profissional com menor habilitação pedagógica para o ciclo que ministra cursos), fator que era um grande entrave ao desenvolvimento educacional brasileiro, especialmente para o alunado mais pobre (Simielli, 2015). Também, houve um aumento dos funcionários estatutários entre os gestores da Secretaria, num patamar próximo de um pouco mais de 60% na média das municipalidades, um avanço importante, embora isso não indique a construção de carreiras específicas para especialistas em Educação.

O Brasil também tem avançado na profissionalização da gestão escolar, mas ainda há um longo caminho a ser seguido. A maioria dos diretores de escolas públicas ainda chega ao cargo sem qualquer critério técnico de seleção. Segundo dados do Inep, em 2024, 59,3% dos diretores de escolas da rede pública tinham assumido o cargo de gestão exclusivamente por indicação da gestão ou exclusivamente por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar (Todos Pela Educação, 2025). Em 2019, eram 76,2%. Esta redução tem sido fortemente influenciada pelas regras da complementação-VAAR do Fundeb, cuja uma das condicionalidades para recebimento de recursos da União pelos entes é que o provimento do cargo ou função de gestor escolar seja de

acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho.

Mesmo com avanços importantes, ainda há problemas estratégicos no campo das capacidades da gestão de pessoas na Educação municipal. A começar pelo fato de que há uma grande desigualdade na distribuição de docentes nas diversas áreas do conhecimento ao longo do território nacional, o que afeta a oferta educacional equânime entre os municípios. Em estudo sobre a formação e alocação de professores no Brasil, o trabalho de Abrucio (2021) indica que essa disparidade regional é maior nas disciplinas de Ciências Naturais, Inglês, Artes, Filosofia/Sociologia. Trata-se de um obstáculo vinculado à formação de capital humano, muito concentrado em certas partes do país, e que não pode ser resolvido por cada governo local de forma isolada.

Sempre haverá alguma disparidade na distribuição docente porque a maioria das municipalidades – cerca de 70% – tem até 20 mil habitantes, e não há como esperar que elas consigam formar no seu território os profissionais educacionais dos quais necessitam. Para resolver esse problema, é fundamental fortalecer a articulação do tripé que ancora o processo formativo e a trajetória de carreira dos professores: universidades/faculdades, redes de ensino e escolas. No modelo educacional brasileiro, esse tripé é mal articulado e isso gera dificuldades para se fazer uma melhor e mais equitativa alocação docente entre os municípios do país. Por isso, é fundamental ter políticas nacionais, estaduais, macrorregionais e mesmo de colaboração intermunicipal em áreas contíguas para reduzir a heterogeneidade na distribuição desses profissionais entre os governos locais.

Tal disparidade na distribuição de capital humano não elimina o fato de que é necessário ter um planejamento adequado do processo de seleção e desenvolvimento dos profissionais de Educação em cada municipalidade. Não há ainda, no entanto, um diagnóstico mais amplo e preciso sobre situação da política municipal brasileira para o professorado e gestores locais, indicando qual deveria ser o tamanho e o tipo de oferta de profissionais atualmente e para o futuro próximo, levando-se em conta inclusive o crescimento das aposentadorias e a necessidade de se buscar a melhor maneira de repor esse contingente de professores e outros atores educacionais.

A falta de um retrato global não impede de notar algumas questões problemáticas. Há estudos de caso e outros com abrangência de parte do território nacional que revelam fragilidades nas carreiras da burocracia educacional local, dos docentes e das lideranças escolares (Segatto et al., 2021a), além de haver pesquisas de opinião com professores em que afirmam não ter a formação continuada adequada das redes de ensino para dar conta dos desafios pedagógicos (Todos Pela Educação, 2018).

Existem ainda estudos que realçam que a gestão escolar no Brasil enfrenta desafios estruturais. Como abordado, os processos de provimento de diretores seguem, em muitos contextos, permeáveis a indicações político-partidárias e a práticas patrimonialistas, com implicações para a profissionalização da liderança escolar (Pereda *et al.*, 2019). Em paralelo, a rotatividade de diretores apresenta efeito negativo mensurável sobre o desempenho dos estudantes (Miranda, 2015). Do ponto de vista do desenvolvimento profissional, evidências recentes mostram que programas estruturados para diretores podem aprimorar práticas centrais de gestão (Borges et al., 2024). E o Conselho Nacional de Educação, em recente parecer aprovado instituindo uma Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar (ainda não homologado pelo Ministério da Educação), coloca em pauta debates relevantes sobre o escopo da função em uma lógica de gestão democrática, com atribuições e competências que vão muito além de uma visão puramente gerencialista, como vem sendo defendido amplamente pelo campo educacional (CNE, 2021).

O cenário apresentado até aqui suscita a necessidade de um modelo que aborde um conjunto de tarefas-chave para a gestão profissional na educação, sintetizadas na Tabela 2.

Tabela 2*Conjunto de tarefas-chave para gestão profissional da Educação nos municípios*

Tarefa-chave	Definição da tarefa-chave
Perfil profissional desejado	Definição do quadro dos professores necessários no curto, médio e longo prazo, segundo os ciclos educacionais, as especialidades disciplinares e os campos de saber
Articulação	O tripé centros formadores, redes de ensino locais e escolas deve ser articulado com políticas que ajudem os municípios a obterem o melhor capital humano possível
Seleção dos professores	Seleção de profissionais que deem conta dos saberes, competências, habilidades e valores que são necessários para os desafios do século 21, o que envolve avaliá-los não só com provas e títulos, mas também em termos de capacidade de lecionar e de trabalhar coletivamente numa escola
Seleção dos Diretores/Gestores Escolares	Seleção segundo um plano pedagógico prévio e de forma híbrida, combinando aspectos técnicos, de legitimação junto à comunidade escolar e de proposição de um projeto para a escola
Início da Carreira Docente	Construção de um estágio probatório que seja formativo e avaliativo ao mesmo tempo, tendo um programa específico para os primeiros anos de serviço, incluindo o uso de mentorias
Política de remuneração atrativa para atrair docentes	Especialmente no início da carreira, mas também de longo prazo, cujos avanços salariais precisam combinar metas formativas individuais com desempenho no ofício junto à escola
Múltiplas possibilidades de progressão e atuação na carreira	Para que os professores não sejam apenas “auleiros” (Moriconi <i>et al.</i> , 2021), havendo um cardápio mais amplo de funções (mentores, coordenadores de área de conhecimento, lideranças de discussões pedagógicas formativas etc.) que os motivem a atuar nas várias tarefas do processo educacional escolar
Política de formação continuada docente	Feita principalmente na escola, centrada na prática escolar, mas com apoio contínuo da Secretaria e das lideranças escolares. Possibilita o aumento da motivação docente com a produção de um impacto positivo maior no aprendizado dos estudantes, tornando-se a reforma mais efetiva na mudança do comportamento dos professores
Tempo integral do professor em uma única escola	Dedicação docente a apenas uma escola num mesmo período, o que permite o desenvolvimento das suas capacidades profissionais de forma mais plena, o que facilita tanto sua responsabilização como a criação de mecanismos efetivos de motivação
Carreira docente: formação e prática educacional como processo coletivo	A escola deve ser estruturada pelo trabalho coletivo e colaborativo dos seus profissionais, para que haja um sentimento comunitário que oriente o ofício de professores e gestores (Fullan & Quinn, 2015)

Nota: Elaborado pelos autores

Gestão de Política Pública em Educação

Houve muitos avanços nos municípios desde a redemocratização, com a criação ou fortalecimento de diversos programas de indução e apoio federal aos governos locais, em áreas como transporte, alimentação escolar, gestão escolar e, em especial a questão pedagógica (Calderón et al., 2015; UNDIME, 2020). Os estados também fornecem políticas de ajuda às municipalidades, mas estas são muito heterogêneas e poucos governos estaduais conseguiram neste período produzir programas com maior impacto no plano local em comparação com as ações da União (Segatto & Abrucio, 2018). Esse modelo federativo passou por uma mudança recente por conta de uma dupla crise ocorrida durante o governo Bolsonaro: o enfraquecimento do MEC como ator federativo ativo na colaboração com os governos subnacionais e o surgimento da pandemia da COVID-19.

Nesse contexto, a maioria das Secretarias estaduais ganhou maior protagonismo junto aos municípios, em ações em prol do Regime de Colaboração em termos de redistribuição de recursos e em programas pedagógicos, como a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e na alfabetização. Trata-se de um fenômeno emergente extremamente positivo e que tem chances de continuar produzindo impacto favorável aos governos municipais daqui para diante, embora ainda seja preciso verificar nos próximos anos se essa colaboração Estado-município vai se consolidar como um aspecto hegemônico no federalismo educacional brasileiro.

O lado positivo da colaboração com os governos estaduais não altera o fato que a redução do suporte federal aos municípios ocorrida entre 2019 e 2022 (Marques, 2024) aumenta as desigualdades territoriais na provisão de serviços educacionais. A União tem, segundo a Constituição Federal, função redistributiva e supletiva para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos entes subnacionais. Este papel, tão fundamental para a criação de capacidades estatais locais, não pode ser enfraquecido, ao custo de diminuir a equidade entre os governos locais (Arretche, 2012).

A transformação das políticas educacionais municipais também tem vindo de ações específicas das municipalidades. Há uma ampla literatura que analisa inovações feitas por governos locais em todo o país, inclusive criando programas que foram inspirações para programas federais, como o Bolsa Família e o Programa Saúde da Família (Farah, 2008; Jacobi & Pinho, 2006). Essas inovações se caracterizam pela multiplicidade de temas e uma ampla disparidade de condições e resultados entre as localidades (UNESCO, 2019).

Para que seja possível pensar inovação como algo mais perene e que cujo modelo possa ser difundido e adaptado para outras situações locais na Federação brasileira, é necessário construir capacidades estatais municipais que atuem sobre quatro aspectos: a) produção de um bom diagnóstico; b) investimentos de longo prazo na qualidade da gestão de pessoas; c) criação de condições de continuidade de programas com resultados satisfatórios, e; d) construção de políticas pedagógicas adequadas e bem implementadas. O caso mais conhecido de política educacional municipal inovadora, o de Sobral¹, contém estes quatro elementos. O ponto mais específico das capacidades estatais da política pública relaciona-se às questões mais intrinsecamente pedagógicas.

Não é possível rastrear o conjunto de singularidades locais, mas se pode captar quais são as questões educacionais que vão ter mais impacto sobre as municipalidades nos próximos anos. Neste sentido, além de questões relativas à infraestrutura e à gestão de pessoas – especialmente a formação,

¹ Sobral, município cearense com cerca de 205 mil habitantes, tornou-se referência nacional em educação ao alcançar os melhores indicadores de aprendizagem no Ensino Fundamental entre cidades brasileiras com mais de 200 mil habitantes. Esse resultado se insere em um contexto de forte regime de colaboração entre o governo estadual e os municípios do Ceará, considerado um dos fatores-chave para o avanço educacional do estado como um todo.

seleção e carreira dos profissionais de Educação – três temas vão ser centrais: a definição do lugar e da forma de atuação dos governos municipais nas etapas de Ensino, a implementação das reformas curriculares e a continuação da reconstrução da política educacional pós-pandemia.

Os governos municipais são os maiores provedores do Ensino Fundamental no Brasil, com uma larga predominância nos anos iniciais – 87% das matrículas da rede pública – e pouco mais de 50% da oferta nos anos finais (Todos Pela Educação, 2025). O principal papel das municipalidades está, desse modo, no processo de alfabetização, de inserção das crianças na cultura escolar e de transição dos estudantes para escolas de Anos Finais, o que implica uma ação deliberada em prol da colaboração com os governos estaduais. Desenvolver capacidades nestas tarefas pedagógicas e institucionais é peça-chave para o sucesso das políticas educacionais locais.

Os dados revelam que os governos municipais também têm aumentado, paulatinamente, seu papel nos Anos Finais do Fundamental. Trata-se de uma etapa que recebeu menos atenção das políticas públicas e dos estudiosos nos últimos anos, e que concentra em si dois grandes desafios: um etário, pois nela estão os estudantes numa fase desafiadora, na qual não são mais crianças e estão se tornando adolescentes, só que ainda não são jovens; e outro pedagógico curricular, porque exatamente nos Anos Finais há a ampliação das disciplinas e do contingente de professores especializados.

Para enfrentar esse duplo desafio, é preciso que as Secretarias municipais de Educação pensem em ações psicopedagógicas no âmbito da escola – o que pode ser feito (mas não só) pelo coordenador pedagógico –, preparem seus docentes para trabalharem de forma mais integrada, reduzindo a dispersão de conhecimento, e criem formas de acompanhar mais o alunado, em termos de acolhimento e estruturação de projetos de vida que deem sentido ao ensino para essa faixa da população. Cabe frisar que a distorção idade-série no Brasil começa a crescer exatamente nos Anos Finais do Ensino Fundamental, em que 15,7% dos estudantes já estavam, em 2024, com dois ou mais anos de atraso na trajetória escolar, taxa mais do que o dobro da observada nos Anos Iniciais (Todos Pela Educação, 2025). Os governos locais precisam ter políticas para evitar esse fenômeno perverso, antessala da evasão escolar que cresce no Ensino Médio.

De todos os desafios das políticas públicas educacionais locais, o maior deles está no início da vida escolar. As redes municipais são responsáveis por 99% da provisão das creches e pré-escolas públicas no país (Todos Pela Educação, 2025). Nessas etapas há grandes diferenças de cobertura escolar: no caso das creches, 41,2% das crianças de 0 a 3 anos estão na escola. Na idade da pré-escola, de escolarização obrigatória, a taxa de atendimento é de 94,6%. A questão educacional tem maior complexidade nesta fase da infância, exigindo docentes e currículos muito bem-preparados para lidar com essas crianças. Por essa razão, as tarefas de selecionar e desenvolver professores e diretores, bem como ambientes escolares adequados para a Educação Infantil, serão centrais para o sucesso da política municipal de Educação nos próximos anos. Essa é uma capacidade estatal que todo governo local terá de construir.

O Ensino Médio é basicamente ofertado pelos governos estaduais (96% da matrícula), mas os governos municipais também têm um papel importante nesta etapa, principalmente com a reforma recente que é centrada na criação de itinerários de ensino aos estudantes. Os municípios terão de mapear suas possibilidades em termos de capital humano para o conjunto das disciplinas e, ainda, em relação às potencialidades econômicas para o campo da educação profissional. Eis aqui mais outra capacidade estatal de política educacional que precisará ser desenvolvida.

Além da questão das etapas de ensino, os municípios terão de aprimorar suas capacidades em torno da implementação dos seus currículos alinhados à BNCC. Isso envolve formação continuada de professores, produção de material didático e adaptação do ambiente escolar a essa nova proposta curricular. É importante frisar que esse processo não pode ser uma mera aplicação burocrática das diretrizes pedagógicas. Os governos locais devem trabalhar vislumbrando uma

transformação de longo prazo, pensando em formar os indivíduos, cidadãos e profissionais que cada cidade precisará para o futuro.

A implementação dos currículos alinhados à BNCC deve, portanto, visar a um aprendizado que seja mais amplo em termos de interdisciplinaridade, que dialogue mais com a realidade das crianças e dos jovens, que tenha como alicerce o desenvolvimento individual e coletivo dos estudantes, que se baseie mais na articulação dos saberes com as competências socioemocionais, atuando para que a escola seja um espaço de *deep learning* (aprendizado profundo), conceito que hoje ancora as melhores experiências educacionais do mundo (Mehta & Fine, 2019). Por meio desse modelo, a escola pode ser, a um só tempo, mais motivadora aos alunos e construir um ensino mais efetivo para a realidade do século 21. Assim, reformar o currículo educacional é criar uma escola que seja a alavanca do futuro das crianças e jovens, o que torna a agenda educacional a questão intertemporal mais relevante em cada localidade do território brasileiro. É dessa forma que politicamente os Secretários municipais de Educação devem apresentar o tema à sociedade local.

Claro que este processo de reformulação curricular terá de ser feito num contexto muito mais desafiador que é o do pós-pandemia. A grande maioria das redes municipais teve suas escolas fechadas na maior parte do tempo entre março de 2020 e dezembro de 2021. Dada a ausência do Governo Federal e dos custos enormes trazidos pela pandemia às políticas de Saúde locais, os municípios foram os que mais sofreram na Federação brasileira. Vale ressaltar que 62% dos estudantes da Educação Básica pública estudam em escolas municipais, de modo que quanto mais há falhas e problemas na provisão desse ente federativo, piores as consequências para a Educação como um todo.

O maior efeito da pandemia foi o aumento da desigualdade educacional, seja do ponto de vista territorial, seja do ponto de vista de cada estudante, especialmente no que se refere à comparação entre estudantes da escola pública vis-à-vis aqueles da escola privada, mas também em termos de outras desigualdades sociais, em particular a questão racial (UNICEF/CENPEC, 2021). Um contingente de 5 milhões de crianças ficou sem qualquer acesso à Educação, presencial ou remota, durante o ano de 2020, sendo que 40% delas tinham entre 6 e 10 anos, faixa etária cujo principal responsável, com mais de 80% das matrículas, são as redes municipais (UNICEF/CENPEC, 2021).

Em razão desse quadro, os governos locais terão de criar capacidades estatais para lidar com a geração que passou pela pandemia durante a trajetória escolar, buscando recuperar o processo de aprendizagem dos alunos, acolher o alunado e suas famílias que perderam contato com a cultura escolar e tiveram perdas sociais enormes, bem como apoiar docentes e diretores para que eles tenham condições de apoiar esta reconstrução.

Gestão da Articulação Política e Social

O caminho de aperfeiçoamento da política pública municipal de Educação passa, necessariamente, pela construção de capacidades estatais de articulação política e social, o quinto e último elemento do modelo analítico. Qualquer política pública depende da criação de formas de governança que ampliem e conquistem atores políticos e sociais para sua defesa e expansão. No caso da área educacional, o primeiro desafio no plano local está em convencer prefeito e vereadores da relevância e centralidade da Educação para a população e, conseqüentemente, para os seus respectivos projetos políticos.

Além de competir com outros setores fortemente demandados pelos eleitores, como Saúde e Assistência Social, a política educacional municipal enfrenta o desafio já apontado no início deste texto: em quase 40% das municipalidades, o orçamento da área não é controlado por ela própria. É preciso, neste sentido, realçar a centralidade da Educação dando-lhe empoderamento institucional. Essa articulação deve começar buscando o apoio de moradores e da elite locais à agenda

educacional. Um exemplo bem-sucedido é o do dia E (de Educação), realizado pelos municípios que fazem parte do Arranjo de Desenvolvimento Educacional (ADE) da Chapada Diamantina, na Bahia, que envolve a participação das lideranças políticas dos municípios da região. Ao final do encontro, que tem grande participação da população, os políticos assinam um termo de compromisso a partir do qual se comprometem com as demandas dos cidadãos no campo educacional (Abrucio & Weber, 2017).

A construção de capacidades relacionais na Educação municipal tem como força motriz o conceito definido aqui como Colaboração 360 graus. Trata-se de um modelo lastreado em duas perspectivas analíticas. A primeira vincula-se à visão de Michael Fullan e Joanne Quinn presente no livro *Coherence* (2015) cujo mote é a necessidade de uma articulação sistêmica e colaborativa entre todas as organizações educacionais e dentro da escola. A segunda relaciona-se com a realidade brasileira, originando-se do debate sobre o conceito de Regime de Colaboração presente na Constituição de 1988 (Abrucio, 2010), que diz respeito à cooperação entre os três entes federativos (União, Estados e municípios). Mais recentemente, essa premissa cooperativa foi estendida à cooperação intermunicipal, à governança multinível com várias organizações da sociedade, à articulação intersetorial e entre os próprios atores educacionais (Abrucio & Weber, 2017).

O modelo de Colaboração 360 graus é mais bem descrito numa perspectiva de “baixo para cima” dentro da dinâmica educacional municipal. Seguindo essa linha, os governos locais têm de construir a capacidade de ter escolas cujo funcionamento interno seja baseado no trabalho coletivo entre os profissionais e na criação de um ambiente de confiança entre todos os membros da comunidade escolar, especialmente com e entre os alunos. Por meio dessa lógica organizacional, há ganhos tanto no processo pedagógico como no clima escolar (Vinha et al., 2016). Trata-se do primeiro passo para fortalecer o paradigma colaborativo.

O segundo passo é fortalecer as relações entre as escolas e as famílias dos alunos. A literatura ressalta a importância desse relacionamento para o conjunto da vida escolar dos estudantes, não só para seu desempenho escolar, mas também em prol de um aprendizado mais amplo de competências e da socialização no mundo social. No entanto, sabe-se também que há assimetrias entre essas duas instâncias e, por conseguinte, há conflitos entre os objetivos das unidades escolares e as condições e trajetória de vida das famílias, de modo que os desencontros aqui são bem comuns, especialmente numa país tão desigual e com baixo capital social prévio da maioria dos núcleos familiares (Oliveira, 2015).

Neste sentido, os governos municipais precisam criar capacidades de atração e diálogo com os pais e mães dos estudantes, bem como ter programas de formação continuada e apoio a diretores e professores em relação à interação com as famílias. A ideia de colaboração escola-família, ressalte-se, não significa não ter conflitos e ter consensos absolutos, mas vincula-se à possibilidade de ter espaços constantes de articulação, cujo uso contínuo aumenta a confiança e a sinergia entre as partes.

O terceiro passo desse modelo de capacidade estatal relacional passa pela colaboração entre escolas. Experiências internacionais em países como Singapura, Portugal e na Província de Ontário, no Canadá destacam resultados positivos. Contudo, essa perspectiva colaborativa é rara no Brasil e tem sido obtida de forma mais indireta, como o Prêmio Escola Nota 10, no Ceará, no qual as escolas com melhor desempenho só recebem a respectiva premiação se ajudam as que tiveram um desempenho pior, estabelecendo um profícuo modelo cooperativo (Calderón et al., 2015). Para além do modelo cearense, os municípios podem estabelecer parcerias contínuas entre escolas, em questões como entrada na carreira, formação continuada, disseminação de inovações e boas práticas, além da busca de soluções conjuntas para problemas comuns.

O quarto passo na colaboração educacional passa ainda pelo maior entrosamento entre os setores de políticas públicas que atuam no mesmo território ou com mesmo público etário que as

escolas. Trata-se da intersetorialidade, questão fundamental nas políticas sociais, cujo sucesso depende da atuação integral a favor do conjunto dos direitos dos cidadãos e da articulação na gestão de temas que se afetam mutuamente (Lotta & Favareto, 2016; Veiga & Bronzo, 2014). O exemplo da Educação é paradigmático sobre a importância da intersetorialidade. Primeiro, porque para crianças e jovens a escola pode ser o equipamento público que catalisa o conjunto de direitos que elas possuem, abrindo portas para a intersecção dos serviços que garantem a igualdade de oportunidades e de desenvolvimento humano.

Do ponto de vista operacional, a política educacional depende da aproximação com as famílias, especialmente com aquelas em situação de maior vulnerabilidade, o que torna necessário o diálogo constante com a Assistência Social. É igualmente necessária a articulação com a Saúde, pois problemas sanitários mais amplos – como se constatou com a COVID-19 –, atrapalham o aprendizado dos alunos e a própria noção de bem-estar, pontos centrais para o processo educacional. A violência também tem sido um problema que afeta as escolas e os estudantes, com mais força nos Anos Finais e no Ensino Médio. É preciso que a Educação tenha uma estratégia que reduza o máximo possível o efeito desse fenômeno social sobre as unidades escolares. Por fim, a Cultura e o Esporte podem ser vistos como potencializadores do desenvolvimento infanto-juvenil em articulação com as políticas educacionais.

A capacidade estatal relacional vinculada à intersetorialidade na Educação diz respeito, em sua causa mais profunda, à necessidade de os governos serem mais coordenados e definirem formas de atuação que criem maior sinergia entre as políticas, aumentando assim a eficiência e a efetividade de suas ações (Peters, 2015). Construir essa capacidade estatal relacional ligada à intersetorialidade, aliás, não só traria bons frutos para a Educação, como também para o conjunto das ações governamentais de cada cidade.

O ciclo colaborativo tem um outro elemento fundamental na articulação dos governos locais com entidades da sociedade. As parcerias com universidades, organizações do terceiro setor, movimentos sociais e fundações empresariais, bem como organismos internacionais, trazem subsídios importantes para as Secretarias municipais de Educação, em termos de conhecimento, apoio de capital humano e aporte de recursos.

Mas o processo de colaboração com entidades sociais tende a ser mais bem-sucedido se duas coisas estiverem presentes. A primeira é a existência de um planejamento da gestão das parcerias, que identifique quais são os problemas e ganhos que podem ser obtidos e com quais parceiros, construindo estratégias mais amplas e não só ações pontuais. Segundo, o atrelamento desses projetos cooperativos necessariamente ao repasse de saber e tecnologia de gestão educacional à burocracia local e aos *policy-makers*. Assim, o ganho relacional se transforma num ativo mais permanente das Secretarias municipais de Educação, algo que, em maior ou menor medida, é acessível a maior parcela das Prefeituras brasileiras.

De todo modo, destaca-se que os ganhos advindos de colaborações com a sociedade tendem a ser maiores quanto mais os governos locais fortalecerem suas capacidades de regulação e incorporação de apoios e parcerias. Tais ações colaborativas devem fortalecer o Estado como provedor da Educação, e nunca servir para enfraquecê-lo.

O coração da governança colaborativa dos municípios está no plano federativo. O processo de articulação intergovernamental é peça-chave para o sucesso da maioria dos municípios. Primeiro, no plano vertical na relação com a União e com os Estados, por meio de instrumentos de redistribuição de recursos, de apoio técnico e de indução de políticas que ajudem a fortalecer as capacidades estatais municipais. E, segundo, no plano horizontal, com os municípios se ajudando mutuamente na difusão de conhecimento e boas práticas, bem como pela via da defesa dos interesses dos governos municipais (Abrucio & Weber, 2017).

Ambas as conexões federativas verticais são muito relevantes para os municípios e um avanço mais consistente e de longo prazo depende de um processo de implementação do Sistema Nacional de Educação, criando fóruns permanentes de diálogo, negociação e deliberação entre os três entes federativos. Na verdade, trata-se da criação de uma Comissão tripartite, com participação da União-Estados-municípios, e outra bipartite, presente em todos os Estados e que juntaria os governos estaduais e os municipais².

Com base na experiência de outros setores e no fracasso educacional gerado pela falta de coordenação nacional do MEC durante a pandemia, é possível dizer que a criação do Sistema Nacional de Educação, que foi formalmente instituído em outubro de 2025, é fundamental para melhorar de forma mais equânime as capacidades estatais municipais em Educação no Brasil. Esse processo de implementação vai agora depender da mobilização dos municípios para fazer com que a lógica federativa se organize em prol dos governos locais. E aqui está o ponto que fecha o modelo de Colaboração 360 graus da política educacional: a articulação horizontal entre os governos municipais. Esse processo ocorre de duas maneiras. Na primeira, há uma cooperação territorialmente organizada para fazer ações conjuntas entre as Secretarias municipais de Educação dentro de um espaço contíguo. Isso pode ser feito tanto por consórcios públicos como por Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), figura institucional específica dessa área governamental (Abrucio & Weber, 2017).

Essas duas formas institucionais têm crescido e ganhado importância na produção de melhores políticas locais e, sobretudo, de fortalecimento das próprias municipalidades em sua capacidade estatal de fazer políticas educacionais. Pesquisa feita em 2020 com lideranças municipais de onze ADEs revelou que a opção por um modelo de cooperação intermunicipal se deu por quatro razões: a) a identificação de problemas, necessidades e desafios em comum; b) o estreitamento do relacionamento entre executivos municipais; c) a otimização de esforços, e; d) a potencialização de capacidades locais. Nesta mesma enquête, os participantes dos ADEs ressaltaram que tais estruturas organizacionais blindavam a política educacional de interesses partidários de curto prazo e que, ademais, viam uma correlação direta entre Regime de Colaboração e qualidade/equidade da Educação pública municipal (Marques & Abrucio, 2020).

Os avanços trazidos por essas formas de cooperação intermunicipal na Educação, no entanto, ainda são minoritários no território nacional. O número de ADEs é crescente, mas diminuto, e os consórcios públicos vinculados à política educacional ocorrem numa quantidade bem menor do que em setores como Saúde e Meio Ambiente (Grin & Abrucio, 2017). Portanto, uma tarefa fundamental para fortalecer as capacidades estatais relacionais dos municípios está em ampliar e solidificar as formas institucionais de colaboração entre os governos locais.

Uma segunda maneira de articulação intermunicipal são as formas de associativismo de *advocacy* do poder local: associações estaduais, regionais e nacionais de municípios – como a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), – fundamentais na defesa das cidades e na disseminação de conhecimento. A Colaboração 360 graus tem como objetivo fortalecer as capacidades estatais das Secretarias municipais de Educação, e estas, em sua maioria, não conseguirão sozinhas ter uma melhoria substancial num tempo razoavelmente rápido sem a ajuda de outras instituições.

² Outras políticas públicas, como a Saúde e a Assistência Social, já montaram essa lógica sistêmica e de democratização decisória da estrutura federativa, com resultados positivos para a construção de capacidades estatais municipais (Bichir et al., 2020). Interessante notar que as áreas governamentais que não têm Sistemas Nacionais de Políticas Públicas são exatamente aquelas nas quais as capacidades estatais municipais são menos desenvolvidas (Franzese & Abrucio, 2013; Grin et al., 2021).

Considerações Finais

Um balanço final do presente artigo aponta cinco questões estratégicas para que essa agenda das capacidades estatais ganhe maior importância e força no debate educacional, bem como na lógica política municipal.

A primeira é que ainda há um grande espaço grande para pesquisas sobre capacidades estatais locais em Educação, não só porque há várias questões que foram pouco explorados pela literatura (inclusive algumas não tratadas neste texto), mas sobretudo em razão de haver a necessidade de se coletar mais informações sobre a governança e a gestão das Secretarias municipais de Educação. E como o avanço da política educacional brasileira passa necessariamente pela melhoria das redes municipais, onde está o maior contingente de estudantes em escolas públicas, é essencial que novas investigações sejam feitas e bancos de dados sejam montados mostrando como os governos municipais organizam suas estruturas educacionais.

A segunda refere-se à necessidade de ter políticas gerais de fortalecimento das cinco capacidades estatais em Educação aqui estudadas, mas também é fundamental que seja apresentado um cardápio de possibilidades de reformas, uma vez que a situação dos municípios é muito heterogênea. Neste sentido, uma agenda educacional para os municípios precisa apontar vários caminhos reformistas possíveis, em termos de prioridades e sequência de mudanças.

A terceira questão estratégica relaciona-se ao seguinte argumento: as cinco capacidades, ainda que apresentadas de forma separada para fins didáticos, precisam também ser vistas de forma sistêmica. Sinteticamente, isso significa que a articulação entre as capacidades deve orientar a visão tanto do analista como do gestor educacional. Por exemplo, não é possível pensar mudanças pedagógicas mais amplas sem melhorar a gestão de pessoas, do mesmo modo que as capacidades relacionais são fundamentais para aportar recursos e aprendizados que tornem as Secretarias municipais capazes de construir um modelo organizacional mais adequado.

A quarta diz respeito à necessidade de entender que é preciso melhorar tanto a gestão como a governança das Secretarias municipais de Educação, isto é, tanto os seus instrumentos e mecanismos administrativos e de política pública, como também sua forma de relacionamento e organização junto aos principais atores e instituições que lhes afetam. Como mostra a literatura sobre o tema, capacidades estatais desenvolvem-se como uma combinação de elementos técnicos e políticos.

Por fim, em quinto lugar, a construção de agendas setoriais bem-sucedidas passa tanto por parcerias numa lógica *multi-level-government* como por arranjos intergovernamentais. Os municípios brasileiros precisam de apoio e cooperação para sair da situação presente, especialmente porque o Brasil é muito desigual territorialmente. Do mesmo modo, o sucesso de políticas educacionais locais vai depender de profissionais qualificados e lideranças que possam dar continuidade e aprender com processos de transformação que são necessariamente de longo prazo. Sem investir em gestores educacionais e escolares, bem como nos docentes, haverá poucas chances de termos no futuro uma Educação razoavelmente melhor do que a atual.

É por essas razões que capacidades estatais municipais não podem ser medidas com um viés de curto prazo. Elas representam, no fundo, o alicerce para o aprendizado e a evolução intemporal da política educacional municipal.

Referências

Abrucio, F. L. (2010). Gestão escolar e qualidade da educação: Um estudo sobre dez escolas paulistas. *Estudos e Pesquisas Educacionais*, 1, 241–274.

- Abrucio, F. L. (2021). *Demanda e oferta de professores no Brasil* [Relatório de pesquisa]. Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (Ceapg-FGV) / Instituto Península.
- Abrucio, F. L., & Weber, M. (2017). *Cooperação intermunicipal: Experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil* (1ª ed.). Instituto Positivo.
- Abrucio, F. L., & Segatto, C. I. (2021). Capacidades estatais locais na educação brasileira: Avanços, limites e desafios. In E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio (Orgs.), *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro* (1ª ed., pp. 401–433). UFRGS Editora.
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Editora FGV.
<https://doi.org/10.7476/9788575415665>
- Bichir, R., Júnior, S. S., & Pereira, G. (2020). Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(102), 1–23. <https://doi.org/10.1590/3510207/2020>
- Borges, B. P. da S., Leite, G. G., Madeira, R., & Meloni, L. (2024). *Evaluating the impact of a professional development program for principals on school management practices: Evidence from Brazil* [SSRN Working Paper]. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4808835>
- Calderón, A. I., Raquel, B. M. G., & Cabral, E. S. (2015). O Prêmio Escola Nota 10: Meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 23(87), 517–540. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000100021>
- Ceneviva, R. (2012). *O nível de governo importa para a qualidade da política pública? O caso da educação fundamental no Brasil* [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo].
- Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC). (2020). *Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nas escolas brasileiras – TIC Educação 2019* [Relatório de pesquisa].
- Cialdini, A. S., Afonso, J. R., & Leão, S. dos S. S. (2021). Finanças públicas: Uma análise das capacidades estatais dos municípios brasileiros. In E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio (Orgs.), *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro* (1ª ed., pp. 125–169). UFRGS Editora.
- Cingolani, L. (2013). *The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures* (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, No. 13). Maastricht University – UNU-MERIT.
- Conselho Nacional de Educação (CNE). (2021). *Parecer CNE/CP nº 4/2021: Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar (BNC-Diretor)*. Autor.
- Corrêa, G. B. (2024). *Continuidade e descontinuidade de reformas educacionais no Brasil: fatores que explicam a sustentação de políticas em contextos subnacionais* [Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo]. <https://hdl.handle.net/10438/30756>
- D’Azevedo, N. (2021). *Como as secretarias municipais de educação podem fazer a diferença no IDEB? Uma análise das capacidades estatais* [Trabalho de conclusão de curso, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP)].
- Farah, M. (2008). Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. *Revista Administração em Diálogo*, 10, 69–89.
- Franzese, C., & Abrucio, F. L. (2013). Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: Os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. In G. Hochman & C. A. Pimenta de Faria (Orgs.), *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Fiocruz.
- Fullan, M., & Quinn, J. (2015). *Coherence: The right drivers in action for schools, districts, and systems*. Corwin.
- Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) & Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC). (2021). *Cenário da exclusão escolar no Brasil: Um alerta sobre os impactos da pandemia da Covid-19 na educação*. UNICEF/CENPEC.

- Gomide, A. de Á., & Pires, R. R. C. (2014). *Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Grin, E., & Abrucio, F. L. (2017). La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: Antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. *Revista Políticas Públicas*, 10, 1–27.
- Grin, E. J., Demarco, D. J., & Abrucio, F. L. (2021). *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro* (1ª ed.). UFRGS Editora.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2018). *MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2021). *MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). (2023). *Sinopses estatísticas da educação básica*. <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>
- Jacobi, P., & Pinho, J. A. G. (2006). *Inovação no campo da gestão pública local: Novos desafios, novos patamares*. FGV Editora.
- Lotta, G., & Favareto, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 49–65. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>
- Marenco, A. (2017). Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Dados*, 60(4), 1025–1058. <https://doi.org/10.1590/001152582017141>
- Marques, F. C. (2024). *Menos Brasília, pior educação: Efeitos da (des)coordenação federativa* [Tese de doutorado, Fundação Getúlio Vargas].
- Marques, F. C., & Abrucio, F. L. (2020). As raízes da cooperação: Razões que explicam a criação dos ADEs na voz dos atores. *Revista Colaboração*, 3(6), 15–17.
- Mehta, J., & Fine, S. (2019). *In search of deep learning: The quest to remake the American high school*. Harvard University Press.
- Miranda, J. G. (2015). *Descontinuidade política, rotatividade de diretores e desempenho dos alunos: Efeitos adversos de novos prefeitos na educação municipal* [Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo].
- Moriconi, G. M., Gimenes, N. A. S., & Leme, L. F. (2021). *Volume de trabalho dos professores dos anos finais do ensino fundamental: Uma análise comparativa entre Brasil, Estados Unidos, França e Japão* (1ª ed.). Fundação Carlos Chagas. https://doi.org/10.18222/fcc-d3e_1
- Oliveira, L. M. de. (2015). *A relação família-escola nos periódicos científicos brasileiros (2000–2013)* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de São Carlos].
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). (2019). *Qualidade da infraestrutura das escolas públicas do ensino fundamental no Brasil*. UNESCO.
- Panico, L., & Abrucio, F. L. (2019). *A sustentabilidade das reformas educacionais no federalismo brasileiro: O caso dos governos estaduais do Rio de Janeiro e do Espírito Santo* [Trabalho apresentado no XXIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública]. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Papi, L., Aguiar, R. B., Lima, L., & Lui, L. (2021). Capítulo 4 – Planejamento governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros. In E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio (Orgs.), *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro* (1ª ed., pp. 171–200). UFRGS Editora.

- Pereda, P. C., Lucchesi, A., Mendes, K., & Bresolin, A. (2019). Evaluating the impact of the selection process of principals in Brazilian public schools. *Nova Economia*, 29(2), 591–621. <https://doi.org/10.1590/0103-6351/4242>
- Peters, B. G. (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, 34(3–4), 219–228. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005>
- Ribeiro, M. M., Diniz, E. H., Oliveira, L. C. P. de, & Faleiros, S. M. (2018). Information systems and intergovernmental relations in Brazilian social policies: A study on users' adaptations to the local context. *RAUSP Management Journal*, 53, 86–97. <https://doi.org/10.1016/j.rauspm.2017.12.006>
- Segatto, C. I., & Abrucio, F. L. (2018). Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: Os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. *Revista de Administração Pública*, 52(6), 1179–1193.
- Segatto, C. I., Euclides, F. M., & Abrucio, F. L. (2021a). Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84), 1–19. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81938>
- Segatto, C. I., Exner, M. K., & Abrucio, F. L. (2021b). Gestores escolares como gerentes de nível de rua: Tipologia de diretores em escolas municipais brasileiras. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(62). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5727>
- Simielli, L. E. R. (2015). *Equidade educacional no Brasil: Análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011* [Tese de doutorado, Fundação Getúlio Vargas].
- Todos Pela Educação. (2018). *Pesquisa Profissão Professor*. <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/pesquisa-profissao-professor-docente/>
- Todos Pela Educação. (2019). *Desigualdade entre escolas nas redes municipais de ensino*. https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2020/11/Ideb2019_Desigualdade-entre-as-escolas_TodosPelaEducacao_final.pdf
- Todos Pela Educação. (2025). *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2025*. <https://anuario.todospelaeducacao.org.br/2025>
- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). (2020). *Caderno de orientações ao dirigente municipal de educação: Fundamentos, políticas e práticas*. Fundação Santillana.
- Veiga, L., & Bronzo, C. (2014). Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: A experiência de Belo Horizonte. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 595–620. <https://doi.org/10.1590/0034-76121453>
- Vinha, T. P., Moraes, A. de, Tognetta, L. R. P., Azzi, R. G., Aragão, A. M. F. de, Marques, C. de A. E., Silva, L. M. F. da, Moro, A., Vivaldi, F. M. de C., Ramos, A. de M., Oliveira, M. T. A., & Bozza, T. C. L. (2016). O clima escolar e a convivência respeitosa nas instituições educativas. *Estudos em Avaliação Educacional*, 27(64), 96–127. <https://doi.org/10.18222/ae.v27i64.3747>

Sobre o Autores

Fernando Luiz Abrucio

Fundação Getulio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo

fernando.abrucio@fgv.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3883-9915>

Fernando Luiz Abrucio é doutor em ciência Política pela USP e atuou como pesquisador visitante no Massachusetts Institute of Technology (MIT), estudando o tema das reformas educacionais. É professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas-Eaes (SP) desde 1995, onde atua hoje como coordenador do Centro de estudos de Administração Pública e Governo (Ceapg). Também é pesquisador do INCT-CNPq QualiGov, na área de capacidades estatais, e membro da Comissão de Especialistas responsável pela elaboração da nova Lei geral da Administração Pública brasileira. Foi Secretário Adjunto da Associação Brasileira de Ciência Política (2001-2002) e exerceu o cargo de presidente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Pública em 2015. É consultor de governos e de ONGs no Brasil, bem como de Organismos Internacionais em projetos envolvendo países da América Latina e em Moçambique. É membro do Conselho Consultivo do Todos Pela Educação. Atua ainda como colunista político do Jornal Valor Econômico e do Jornal das 10 da Globo News. Publicou 75 artigos acadêmicos, 24 livros como autor ou editor, 84 capítulos e mais de 1000 artigos em jornal. Orientou 24 mestrados acadêmicos e 22 doutorados acadêmicos.

Rafael Rodrigues Viegas

Fundação Getulio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo

viegas.r.r@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8304-2390>

Rafael Rodrigues Viegas é Doutor em Administração Pública e Governo (FGV). Recebeu o Prêmio Melhor Tese de Doutorado da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP, 2022) e Prêmio de Melhor Tese FGV Pesquisa e Publicações (2022). A sua tese de doutorado gerou o livro intitulado “Caminhos da Política no Ministério Público Federal”, publicado em 2023. Realizou estágio de pós-doutorado (FGV, 2024), pesquisando CNJ e CNMP, período em que foi pesquisador visitante na ENAP. Atualmente, é pesquisador vinculado ao Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG, FGV) e associado ao Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Dedicar-se à pesquisa sobre: controle e burocracia; elites políticas e burocráticas; federalismo e políticas públicas; política, Judiciário e Ministério Público. Realiza estágio de pós-doutorado na ENAP.

Gabriel Barreto Corrêa

Todos Pela Educação

gabrielbcorrea@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3066-891X>

Gabriel Barreto Corrêa é doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP) e mestre e bacharel em Economia pela Universidade de São Paulo (FEA-USP). Durante o doutorado, foi pesquisador visitante na Graduate School of Education da Universidade de Stanford, nos Estados Unidos. É Diretor de Políticas Públicas do Todos Pela Educação, organização da sociedade civil dedicada ao aprimoramento das políticas educacionais brasileiras. Foi consultor na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo e na Bain & Company. Pesquisa e atua nas áreas de políticas e reformas educacionais, capacidades estatais e gestão pública da educação.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 33 Número 84

25 de novembro 2025

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído, e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com Fischman@asu.edu
