

MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO

SISTEMATIZAÇÃO DO PACTO PELA APRENDIZAGEM NO ESPÍRITO SANTO (PAES).

Produto 5: Este documento contém o “**Relatório Final de Sistematização do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo**”, no âmbito da consultoria para Sistematização do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo (PAES), solicitada pela Fundação Itaú Social, integrante do Movimento Colabora Educação. O produto é o quinto de uma série de cinco, com entregas previstas entre Outubro de 2017 e Julho de 2018.

Consultoria: Lucas Fernandes Hoogerbrugge.

Brasília, 31 de Julho de 2018

SUMÁRIO

REGIME DE COLABORAÇÃO E O PACTO PELA APRENDIZAGEM NO ESPÍRITO SANTO

| | |
|--|----|
| 1. Regime de Colaboração entre Estados e Municípios na Educação Brasileira..... | 3 |
| 2. Contexto do Espírito Santo: Municipalização e Regime de Colaboração | 11 |
| 3. Uma decisão importante: O Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo | 12 |
| 4. Formulação e planejamento do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo | 19 |
| 5. Preparando a estrutura para implementar a nova política de regime de colaboração .. | 27 |
| 6. Governança, participação social e articulação | 29 |
| 7. Um novo momento para o Regime de Colaboração no Espírito Santo..... | 34 |
| 8. Referências Bibliográficas..... | 36 |
| 9. Anexos | 40 |

REGIME DE COLABORAÇÃO E O PACTO PELA APRENDIZAGEM NO ESPÍRITO SANTO

1. Regime de Colaboração entre Estados e Municípios na Educação Brasileira

A discussão sobre a articulação do pacto federativo na educação brasileira não é de hoje. Desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932 a organização da política educacional já é discutida. Entretanto, a ideia vanguardista defendida no manifesto demorou para avançar e somente tomou um contorno mais claro com a Constituição Federal de 1988 (CF). Na educação, o regime de colaboração necessário ao novo desenho de federação é reforçado ao longo do tempo por diversas emendas constitucionais e recebe aportes relevantes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sendo abordado diversas vezes no Plano Nacional de Educação do ciclo de 2014 a 2024 (PNE). A temática ainda é constantemente discutida entre os gestores municipais, estaduais e federais, porém muitas vezes de forma pouco concreta. O Artigo 211 da Constituição Federal e as diversas outras menções do Regime de Colaboração não só não deixam claro como articulá-lo, como também permitem múltiplas interpretações de como o processo deve ser feito. Ainda assim, é evidente que a cooperação entre os entes federados vem avançando, mesmo que de forma limitada.

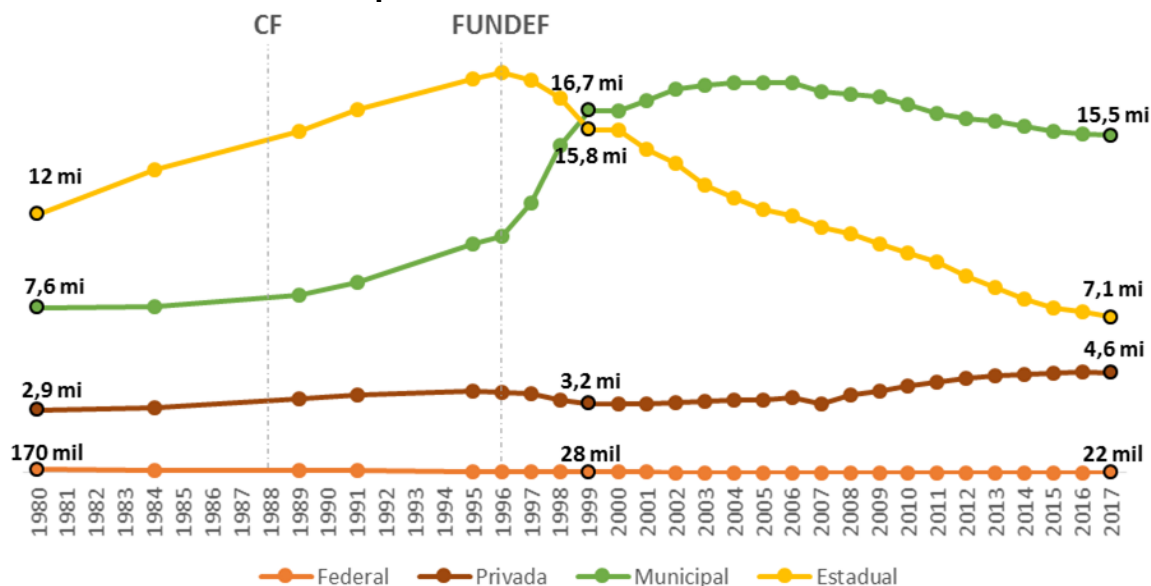
Na falta de um Sistema Nacional de Educação e de leis complementares que regulem a cooperação entre os entes federados, a União tem assumido o papel de coordenar a política social na educação, procurando cumprir seu papel de organização dos territórios e sua função redistributiva e supletiva, ressaltados no parágrafo primeiro do Artigo 211 da CF. Várias medidas legais e ações federais buscaram fazer valer esse princípio constitucional ao longo da última década (ABRUCIO, 2017). Neste período, o governo federal desenvolveu ações de:

1. Redistribuição de recursos, principalmente através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e, posteriormente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB);
2. Transferências obrigatórias de recursos voltados prioritariamente para o provimento de insumos necessários às redes de ensino, como transporte e alimentação escolar;

3. Racionalização do processo de planejamento dos sistemas de ensino e simplificação do repasse de recursos discricionários por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR);
4. Avaliação dos sistemas de ensino e criação de um modelo de *accountability* por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB);
5. Definição de parâmetros e diretrizes pedagógicas e de gestão para a Educação Básica.

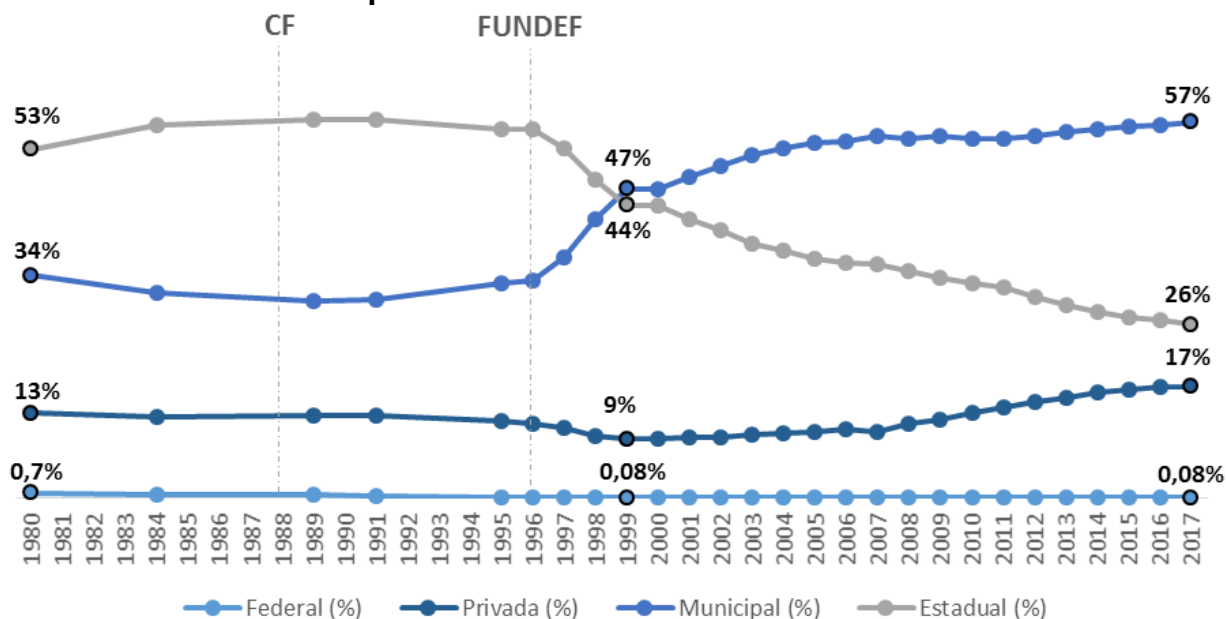
Diversos avanços ocorreram nos últimos 30 anos na Educação Básica em virtude do protagonismo do Governo Federal, porém algumas de suas políticas, como a indução da municipalização como consequência da implementação do FUNDEF em 1996, acarretaram em efeitos adversos. Se por um lado os municípios foram munidos de recursos para ofertar o ensino fundamental em suas redes, por outro a acelerada municipalização após a implantação do fundo acabou por sobrecarrega-los (ARRETCHE, 2002). Com a mudança da projeção demográfica e a diminuição das matrículas de ensino fundamental nas redes estaduais após 1996 (Gráfico 1), os municípios aumentaram sua participação relativa (Gráfico 2), passando a ofertar 57% do Ensino Fundamental, invertendo a situação que era vista nos anos 80, quando os estados ofertavam a maior parte das matrículas e o os municípios apenas 34%.

Gráfico 1: Matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa – 1980 a 2017



Fonte: Elaboração própria. Dados do Censo Escolar/INEP e do estudo “A Matrícula do Ensino Fundamental em Perspectiva” (INEP, 1999).

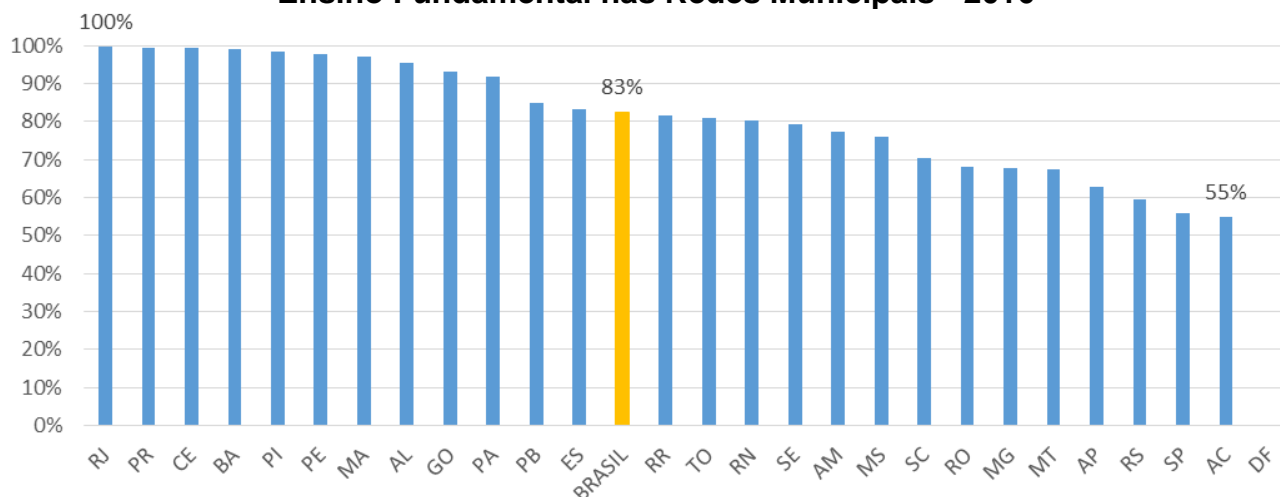
Gráfico 2: Percentual de Matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa – 1980 a 2017



Fonte: Elaboração própria. Dados do Censo Escolar/INEP e do estudo “A Matrícula do Ensino Fundamental em Perspectiva” (INEP, 1999).

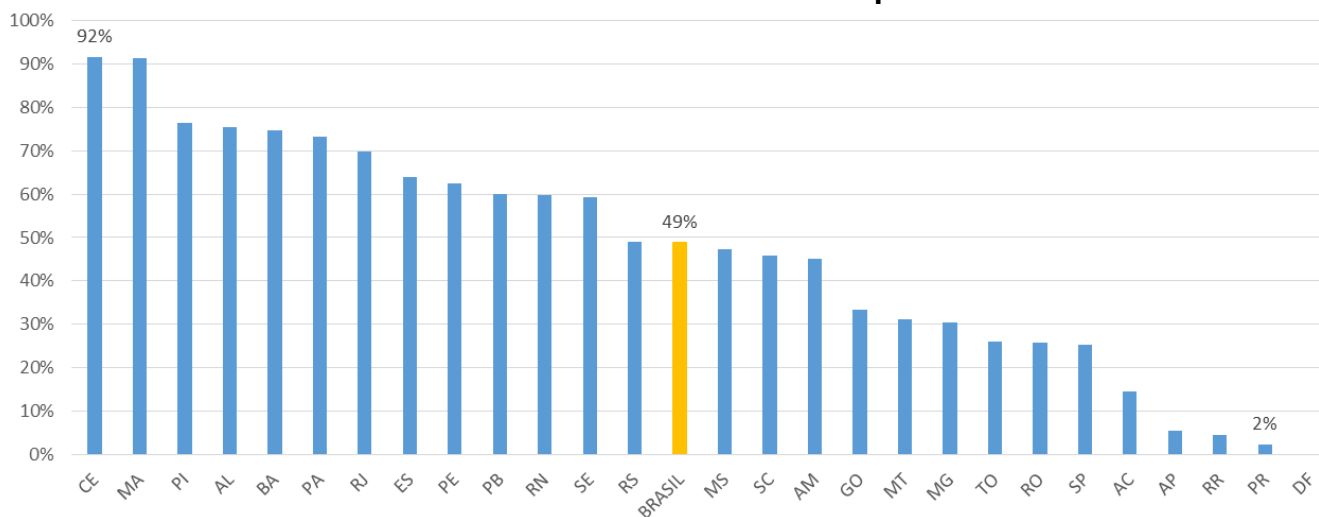
O processo de municipalização, no entanto, não foi homogêneo entre os entes federados e nem uniforme ao longo do tempo. Devido às diferentes conjunturas políticas e gerenciais, alguns estados fizeram esse processo ainda antes da Constituição Federal, como é o caso do Ceará, que já em 1970 havia iniciado o processo de descentralização do estado para os municípios (VIEIRA, 2010). Outros estados demoraram mais tempo, ou até mesmo seguiram outro rumo, como é o caso de quase metade dos estados brasileiros, que têm a maior parte das matrículas de ensino fundamental na rede estadual. Essa distribuição das matrículas de ensino fundamental nas redes municipais pode ser vista nos gráficos 3 e 4. A diversidade na repartição das matrículas entre estados e municípios nos diferentes territórios é ponto essencial para a discussão do regime de colaboração, dado que ela cria mais uma camada de complexidade para a relação entre os entes federados e requer do governo federal maior cautela na definição das políticas educacionais que impactarão os estados e municípios. Altas taxas de municipalização requerem maior capacidade estatal dos municípios para gerenciar as redes, porém infelizmente em grande parte do país o repasse das matrículas aos municípios foi feito sem apoiá-los da forma necessária.

Gráfico 3: Percentual de Matrículas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental nas Redes Municipais - 2016



Fonte: Elaboração própria. Dados do Censo Escolar/INEP.

Gráfico 4: Percentual de Matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental nas Redes Municipais - 2016



Fonte: Elaboração própria. Dados do Censo Escolar/INEP.

Não só os municípios não tiveram a mesma condição que a união e estados para construir capacidade instalada, mas também persistiu o desequilíbrio no financiamento da Educação em relação à capacidade de arrecadação entre os entes federados. A contribuição financeira da União na Educação Básica cresceu de forma tímida ao longo do tempo, descompassada do aumento do gasto dos entes subnacionais, fortemente induzido por políticas e parâmetros estabelecidos pelo governo federal. Segundo levantamento realizado em 2016 pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a contribuição da União para o FUNDEB,

principal mecanismo de financiamento da Educação Básica, é de apenas 0,22% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto sua receita de tributos é superior a 17% do PIB.

Estes dados levam a questionar a viabilidade de um governo central implementar políticas que dialoguem com a vasta heterogeneidade dos estados e municípios brasileiros, levando-se em consideração que os mecanismos de financiamento são muitas vezes desassociados do gasto. Por mais que o governo federal tenha papel essencial na indução das políticas educacionais, sua autoridade permanece limitada, uma vez que os entes federados detêm autonomia fiscal e política (ARRETCHE, 2004). Possivelmente por esse motivo a própria constituição estabelece o Regime de Colaboração como responsabilidade de todos os entes federados. Dessa forma, é importante ressaltar o papel dos arranjos entre municípios (Regime de Colaboração Horizontal) e entre governo federal, estados e municípios (Regime de Colaboração Vertical) na articulação do pacto federativo.

No âmbito do Regime de Colaboração Vertical entre estados e municípios, apenas o Ceará conseguiu concretamente estabelecer um padrão de coordenação sólido e institucional, com fortes ganhos nos indicadores de aprendizagem e aumento da equidade entre os municípios do território e as crianças oriundas de diferentes faixas socioeconômicas (HOOGERBRUGGE; MENDES, 2016). Felizmente, diversos estados têm estudado formas de estabelecer um Regime de Colaboração Vertical efetivo e estão liderando iniciativas para fortalecer as ações de cooperação nos seus territórios. Nos últimos anos, com as Conferências Nacionais de Educação (Conae) de 2010 e 2014 e a sanção do PNE em 2014, a pauta do Regime de Colaboração têm ficado cada vez mais em evidência. Resta pouca dúvida de que a definição de formas de colaboração entre os sistemas de ensino é essencial para a garantia da universalização da educação obrigatória (DOURADO; AZEVEDO, 2016). Nesse sentido, a articulação de iniciativas de Regime de Colaboração pelos estados pode ser um caminho para fortalecer a oferta educacional no território, principalmente dado o crescimento da participação dos municípios no ensino fundamental e a consequente diminuição da oferta pelos estados. Ao oferecer assistência técnica e financeira aos municípios em programas contextualizados para a realidade local, vários estados têm alcançado resultados surpreendentes.

Essas melhorias de aprendizagem estão sendo constatadas por diversos estudos de renomadas instituições, e apontam para boas práticas que podem servir de inspiração para mudanças sistêmicas. Um rigoroso estudo realizado por pesquisadores da Universidade de

Stanford e publicado em 2017 na *Comparative Education Review* analisou a diferença na evolução do aprendizado em matemática entre os estados brasileiros, chegando à conclusão que o regime de colaboração entre estados e municípios é uma das causas mais prováveis para os ganhos elevados de aprendizagem observados em alguns territórios (HOOPERBRUGGE, 2018). Outros estudos, como “A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros” (SEGATTO; ABRUCIO, 2016) e o artigo “*The Effectiveness of an Early-Grade Literacy Intervention on the Cognitive Achievement of Brazilian Students*” (COSTA; CARNOY, 2015), também corroboram a hipótese de que um forte modelo de cooperação entre estado e municípios gera maiores ganhos educacionais.

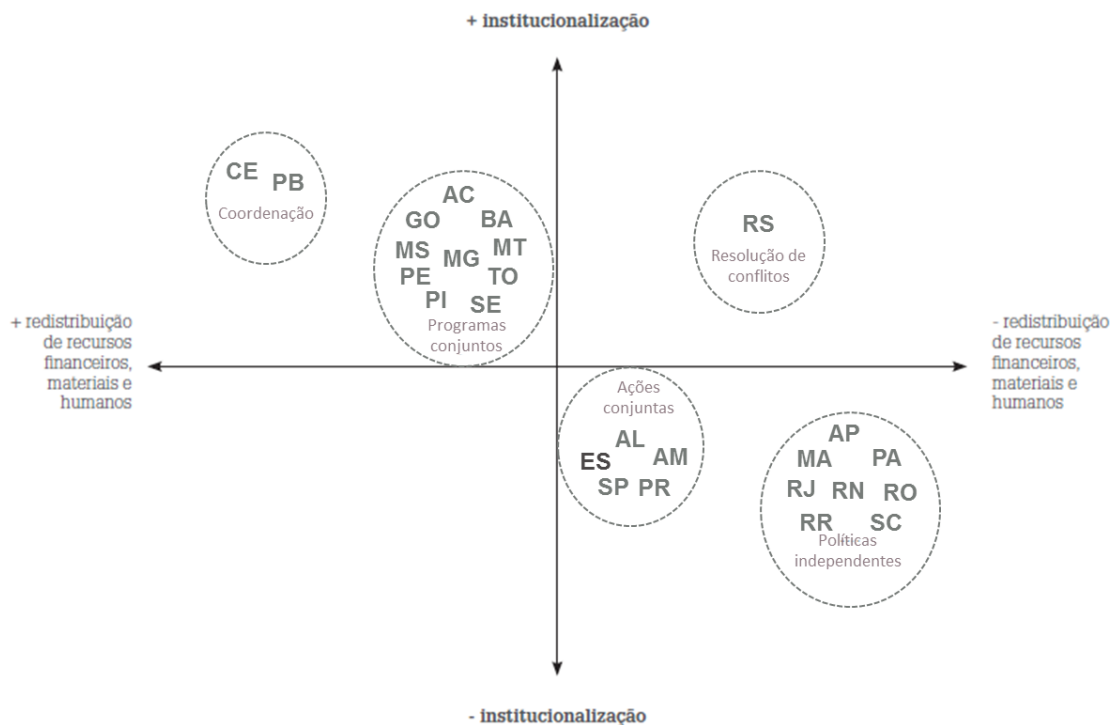
Ainda que de forma orgânica, essa articulação do pacto federativo entre os governos estaduais e municipais acontece há vários anos. Em sua tese de doutorado, Catarina Segatto (2015) contextualiza a heterogeneidade das relações entre estados e municípios no Brasil, destacando que as experiências podem ser mais verticais ou mais horizontais, mais ou menos institucionalizadas, podendo envolver diversos tipos de cooperação. A autora utiliza os modelos desenvolvidos por Agranoff (2007), Banting (2005) e Watts (2006) para desenvolver cinco categorias de cooperação entre estados e municípios na política educacional, que variam em dois planos, institucionalização e redistribuição de recursos (incluindo financeiros, materiais e humanos):

- a) Coordenação estadual: há cooperação institucionalizada entre estados e municípios, no entanto, a cooperação possui um caráter mais verticalizado. Nesse sentido, o estado induz fortemente a cooperação. Além disso, envolve a redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos.
- b) Programas conjuntos: há cooperação institucionalizada entre estados e municípios e redistribuição de recursos materiais e humanos. Ainda assim, a cooperação é resultado de negociação contínua entre estados e municípios, o que leva a uma variação no grau de institucionalização e em seu conteúdo.
- c) Resolução de conflito: a relação entre estados e municípios compreende a negociação federativa entre os entes, é institucionalizada, mas não envolve a redistribuição de recursos.

- d) Ações conjuntas: há cooperação, mas é fraca, pouco institucionalizada e, em alguns casos, não é intencional.
- e) Políticas independentes: há pouca ou nenhuma cooperação. Em alguns casos, isso leva ao conflito entre os entes.

Em 2015, quando a pesquisa de Catarina Segatto foi realizada, apenas o Ceará e Paraíba foram classificados no modelo de coordenação estadual, com o modelo cearense sendo considerado mais consolidado e com maior coordenação. A maior parte dos estados (Acre, Bahia, Goiás, Mato Gross, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Sergipe e Tocantins) estava na categoria dos programas conjuntos. No grupo que fazem ações conjuntas, estavam os estados do Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Paraná e São Paulo. Já os estados do Amapá, Maranhão, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Santa Catarina foram listados entre os que realizavam políticas independentes. O único caso de resolução de conflito foi o do Rio Grande do Sul. Na figura 1 é possível localizar os estados agrupados por nível de cooperação conforme o modelo criado por Segatto:

Figura 1: Estados por graus de institucionalização do Regime de Colaboração - 2015



Fonte: Elaboração própria com base nos dados e modelo de Catarina Segatto, 2015.

Nota: A distribuição dos estados foi feita apenas pelos graus de institucionalização e seu posicionamento no plano não representa maior ou menor grau conforme as categorias dos eixos vertical e horizontal.

A variedade dos modelos de cooperação pode ser explicada pela falta de uma definição clara do modelo de cooperação intergovernamental na Educação (ABRUCIO, SEGATTO & PEREIRA, 2017). Além das questões legais e institucionais de coordenação, outros fatores como extensão territorial, características geográficas, número de municípios, quantidade de recursos disponíveis à época do FUNDEB e até mesmo fatores históricos e culturais ajudam a explicar tamanha diversidade de arranjos. Portanto, é importante analisar a questão com uma contextualização regional e observando o processo de cada território ao longo do tempo.

Ainda que o regime de colaboração mais institucionalizado entre estado e municípios, a exemplo do caso cearense, seja constantemente mencionado como um dos modelos mais exitosos de implementação de políticas educacionais, com forte capacidade de melhorar os indicadores educacionais, é importante que os gestores públicos de cada território formulem modelos que façam sentido para sua conjuntura. Devido à diversidade na formação do Estado brasileiro, é bem provável que não haja um modelo ideal para o regime de colaboração no Brasil, embora as evidências apontem para um modelo mais exitoso. O importante para as redes no processo de estruturação da relação entre os entes federados é observar que modelos mais institucionalizados, que garantem incentivos e apoio estruturado aos municípios, asseguram maior equidade de oportunidades educacionais e amparam principalmente aquelas redes que tem menor capacidade instalada.

2. Contexto do Espírito Santo: Municipalização e Regime de Colaboração

Assim como aconteceu em vários locais no Brasil, o estado do Espírito Santo iniciou um processo mais forte de municipalização do ensino após a Constituição de 1988, sendo a Lei Estadual nº 4.475 de 1990 (PROMUNE) um marco nesse processo, que foi aprofundado em 1998 e 2005, quando grande parte das matrículas de ensino fundamental da rede estadual foi transferida para as redes municipais. A lei previa diversas ações do estado junto aos municípios, porém grande parte delas não foram realizadas à época e o processo de municipalização foi limitado. Nesse contexto, o diagnóstico do Plano Estadual de Educação (PEE), cita o FUNDEF (1998) como fator decisivo para a municipalização, já que o financiamento passou a ser feito em cada unidade federada pela per capita aluno/ano (SEDU-ES, 2014). A implementação do fundo intensificou o processo de municipalização: em 2016 cerca de 83% das matrículas dos anos iniciais e 64% dos anos finais do Ensino Fundamental estavam sob responsabilidade dos municípios, ambos os indicadores acima da média nacional.

Ao longo do tempo, algumas ações de colaboração no Espírito Santo foram estabelecidas com os municípios, como obras, transporte escolar, avaliação externa e a articulação com alguns programas estaduais e federais, porém ainda com baixo nível de institucionalização e sem um órgão responsável por sua articulação (ABRUCIO, SEGATTO & PEREIRA, 2017). Com a ampliação das redes municipais, reforçou-se a necessidade de instituir iniciativas que dessem suporte às mesmas. As ações pontuais de articulação do regime de colaboração foram seguidas de alguns momentos de reflexão sobre o papel do estado no apoio aos municípios. Já em 2008, o governo do estado havia formulado o programa Ler, Escrever e Contar, desenvolvido junto à Universidade Federal do Espírito Santo e os municípios com foco na alfabetização. O programa perdeu forças na troca de governo, em 2010, e com a entrada do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa acabou por ser descontinuado.

Justamente pelo caráter pouco sistêmico e intermitente de suas iniciativas, o Espírito Santo foi classificado na tipologia das “ações conjuntas” do modelo de Segatto, conforme levantamento realizado em 2015. Segundo a pesquisadora, as formas de colaboração eram diferentes entre o estado e cada município, além de não resultar de processos de negociação e pactuação com os municípios. Em 2016, no entanto, os gestores da SEDU-ES tomam a decisão de aprofundar a discussão acerca do suporte do estado aos municípios.

3. Uma decisão importante: O Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo

A decisão de criar o PAES em 2016 é fruto de um conjunto de fatores que foram se estabelecendo ao longo do tempo. Para analisar o processo de formação dessa agenda, será utilizado o Modelo de Múltiplas Dinâmicas de Kingdon (2003), considerado um referencial analítico útil para uma melhor compreensão das etapas que compõem a formação de agenda nas políticas públicas, em particular no campo da educação (SUMIYA; ARAUJO; SANO, 2017).

O Modelo de Múltiplas Dinâmicas é amplamente utilizado, no Brasil e internacionalmente, para entender quais as variáveis que fazem uma determinada agenda ganhar destaque e fazer parte de uma prioridade de governo. O modelo analisa três dimensões: a dos problemas, da política e das políticas públicas. Cada um desses fatores atua de forma relativamente independente e quanto mais convergência entre eles, maior a priorização da solução proposta. Assim, a agenda governamental segue um processo não intencional que se caracteriza por: 1) surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade em geral; 2) existência de ideias e alternativas para conceituá-los – originadas de especialistas, investigadores, políticos e atores sociais, dentre outros; 3) contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação (GOTTEMS; PIRES; CALMON; ALVES, 2013).

Kingdon (2003) argumenta que é necessário que existam determinados elementos para que uma situação seja considerada um problema. A atenção governamental se daria em função de três acontecimentos: 1) indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação; 2) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; e 3) o feedback oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos.

Já a dinâmica das políticas públicas busca analisar a escolha de determinada solução dentre o conjunto de possibilidades existentes. O fluxo das alternativas inclui o conjunto de ideias e propostas em disputa para ganhar aceitação na rede de políticas. Nesse processo nem todas as ideias recebem o mesmo tratamento – algumas permanecem intocadas, outras são combinadas a novas propostas e/ou desaparecem. Ainda segundo Kingdon (2003), é possível identificar alguns padrões entre as alternativas que originam as políticas públicas, tais como: a confiabilidade técnica; a aceitabilidade e compatibilidade entre os valores vigentes na sociedade; e a capacidade de antecipar contingenciamentos futuros, como os orçamentários (apud GOTTEMS; PIRES; CALMON; ALVES, 2013).

Por fim, na dimensão política a construção de uma temática como agenda de governo pode ser identificada em momentos em que o clima nacional aponta para a necessidade de solucionar determinada situação, mas pode ser constatada também por meio da atuação de grupos de pressão, ou mesmo em alterações de governo, desde que haja viabilidade legislativa. Caso os atores governamentais percebam que há consenso sobre determinado tema, há fortes razões para que a temática avance na agenda (SUMIYA; ARAUJO; SANO, 2017). É importante ressaltar também que a mudança de atores estratégicos no governo, como acontece costumeiramente em mudanças de gestão, pode ser um fator político importante para imprimir novas pautas governamentais.

A probabilidade de um tema alcançar a agenda decisória aumenta dramaticamente no momento em que as três dinâmicas se conectam em situações denominadas de janelas para a política pública (SUMIYA; ARAUJO; SANO, 2017). Esse foi o caso do pacto.

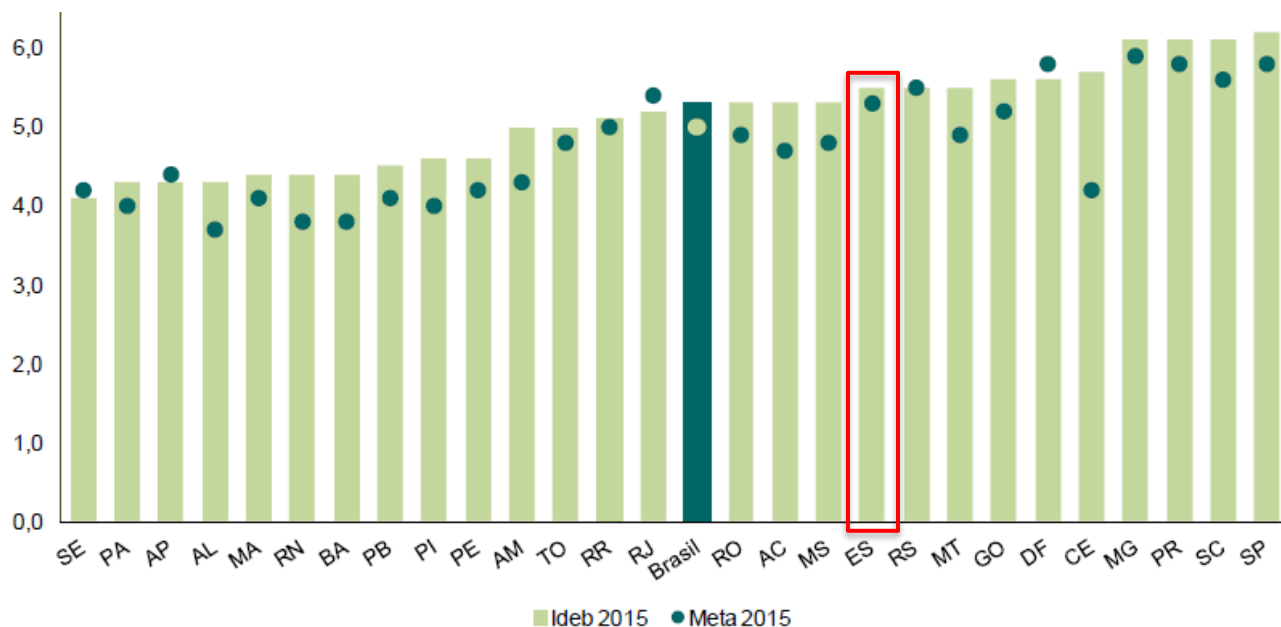
Primeiramente, os indicadores educacionais do estado eram considerados insatisfatórios pelos gestores públicos da rede estadual e das redes municipais capixabas. Com indicadores consideravelmente abaixo das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação, o Espírito Santo apresentava uma série de desafios que envolviam tanto o estado quanto os municípios:

- 31,0% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creches (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2015), enquanto as metas do PNE e do PEE estabelecem que 50% das crianças de 0 a 3 devem estar matriculadas até 2024;
- 91,1% das crianças de 4 e 5 anos estavam matriculadas em pré-escolas (PNAD 2015), enquanto as metas do PNE e do PEE estipulam a universalização do acesso nessa etapa até 2016;
- Em leitura, 83,7% das crianças no 3º ano estavam nos níveis 2, 3 e 4 (considerados os níveis adequados pelo INEP à época da avaliação) da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) de 2014 em leitura, ainda distantes das metas do PNE e do PEE de alfabetizar 100% das crianças até o 3º ano;

- Em escrita, 70% das crianças no 3º ano estavam nos níveis 3, 4 e 5 (considerados os níveis adequados pelo INEP à época da avaliação) da ANA de 2014, abaixo das metas do PNE e do PEE de alfabetizar 100% das crianças até o 3º ano;
- Em matemática, 49,3% das crianças no 3º ano estavam nos níveis 3 e 4 (considerados os níveis adequados pelo INEP à época da avaliação) da ANA de 2014, ainda distantes das metas do PNE e do PEE de alfabetizar 100% das crianças até o 3º ano;

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da rede pública do Espírito Santo em 2015 apresentou resultados aquém do esperado, especialmente nos Anos Finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Nos Anos Iniciais, ainda que cumprindo a meta estabelecida pelo governo federal, a rede pública do estado ficou na 10ª posição e com resultados inferiores a estados com piores níveis socioeconômicos (Gráfico 5).

Gráfico 5: Anos Iniciais do Ensino Fundamental: IDEB e metas da rede pública por Unidade da Federação – 2015



Fonte: Resumo Técnico dos Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005 a 2015 – DEED/INEP e DAEB/INEP.

Já nos Anos Finais, o Espírito Santo não só ficou na 12ª posição entre os estados brasileiros (abaixo da média nacional), como também não conseguiu alcançar a meta estipulada pelo INEP, ficando 0,6 pontos abaixo do esperado, como pode ser observado no gráfico 6.

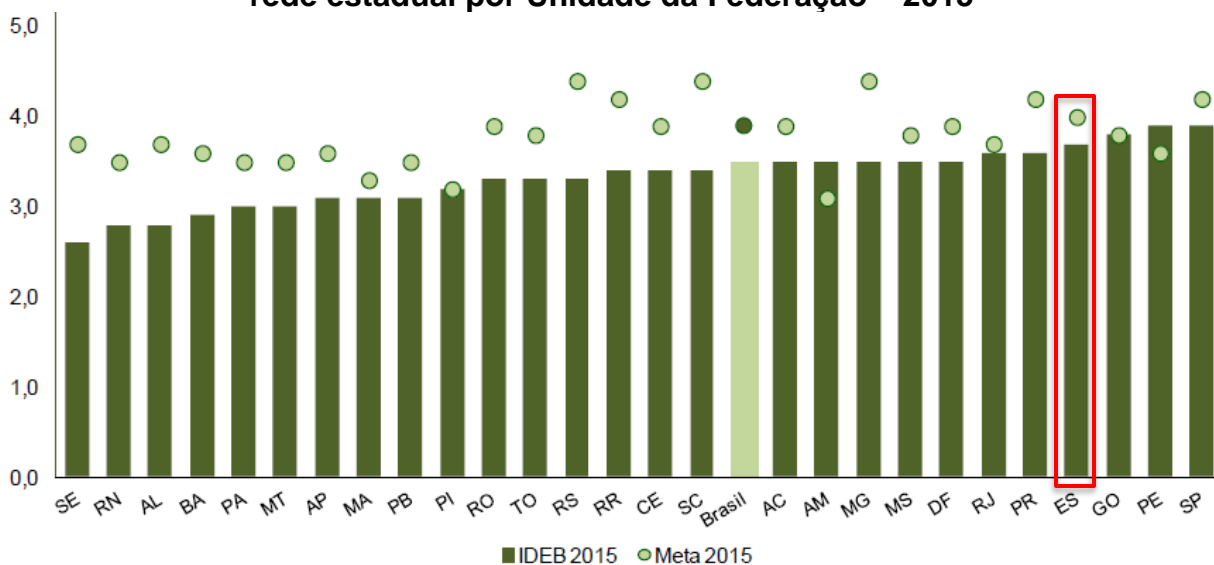
Gráfico 6: Anos Finais do Ensino Fundamental: IDEB e metas da rede pública por Unidade da Federação – 2015



Fonte: Resumo Técnico dos Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005 a 2015 – DEED/INEP e DAEB/INEP.

No Ensino Médio a situação é um pouco melhor do que a dos Anos Finais do Ensino Fundamental (Gráfico 7), mas também aquém do desejado. Ainda que o estado esteja na 4ª posição entre as unidades da federação, a rede estadual do Espírito Santo alcançou um IDEB de 3,7, abaixo da meta estipulada pelo INEP de 4,0.

Gráfico 7: Anos Finais do Ensino Fundamental: IDEB e metas da rede estadual por Unidade da Federação – 2015



Fonte: Resumo Técnico dos Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005 a 2015 – DEED/INEP e DAEB/INEP.

O conjunto de indicadores insatisfatórios e o raciocínio de que os resultados do estado dependem também dos municípios, levaram a Secretaria Estadual de Educação do Espírito Santo (SEDU-ES) a reconhecer que o suporte às redes municipais era um desafio a ser enfrentado.

Além da dimensão que Kingdon chama de dimensão dos problemas, o fluxo político também foi favorável à criação do PAES. Ao longo do tempo, diversos gestores do Espírito Santo tentaram criar programas, como o PROMUNE e o programa Ler, Escrever e Contar, que pudessem melhorar significativamente os indicadores da Educação Básica, porém sem sucesso. Isso contribuiu para que a pauta de apoio aos municípios continuasse relevante e com a mudança de governo, surgisse novamente o espaço para soluções no âmbito do fortalecimento das redes municipais.

No âmbito das possíveis alternativas (fluxo das soluções de Kingdon), o Regime de Colaboração ganhava cada vez mais visibilidade na pauta nacional, fortalecido pela sua menção no PNE, pela criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação e pelos resultados notáveis do estado do Ceará, creditados fortemente a seu modelo de cooperação entre estado e municípios. Vários atores do terceiro setor também passaram a advogar pela pauta e se organizam em um grupo chamado Movimento Colabora Educação¹, que tem como seu principal objetivo fortalecer a governança e as práticas colaborativas entre os entes federativos no âmbito das políticas públicas de educação.

Buscando tangibilizar a implementação do Regime de Colaboração Vertical, o Secretário de Estado de Educação, Haroldo Corrêa Rocha, decidiu conhecer melhor as práticas exitosas e, nos dias 07 e 08 de dezembro de 2016, uma comitiva da SEDU-ES visitou o estado do Ceará. O objetivo do encontro foi de aprofundar na concepção e operacionalização do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (Mais PAIC) e da organização da Coordenadoria de Cooperação com Municípios (COPEM). Ainda em dezembro, gestores da secretaria também participaram do encontro da Rede de Apoio à Educação, em que foi lançado oficialmente o Movimento

¹ Nascido como uma Mesa Temática no âmbito do Conselho Consultivo da Sociedade Civil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil, o Movimento Colabora Educação conta com os seguintes membros: Instituto Natura, Instituto Unibanco, Fundação Itaú Social, Movimento Todos pela Educação, Fundação Lemann, Instituto Positivo, Instituto Ayrton Senna e Instituto Conceição Moura, além do próprio BID.

Colabora Educação. O encontro contou com a apresentação de diversos estudos de caso de cooperação na educação.

Movido pelo caso cearense e após discutir a construção de um programa de Regime de Colaboração com diversos atores do governo e sociedade civil, o secretário Haroldo Corrêa Rocha decide criar o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo.

O PAES é então lançado no dia 19 de janeiro de 2017 no Palácio Anchieta, com a presença do governador Paulo Hartung, o secretário Haroldo Corrêa Rocha, prefeitos, dirigentes municipais de educação, deputados estaduais, representantes de universidades e outras entidades. O programa foi fortemente apoiado pelo Governador, que o apresentou como uma das iniciativas estratégicas do governo e rapidamente encaminhou um projeto de lei à Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Pouco tempo depois, no dia 28 de Março de 2017, a Lei Estadual Nº 10.631 foi sancionada, marco fundamental para a institucionalização do programa e passo importante para garantir sua sustentabilidade.

Do ponto de vista programático, o desenho e concepção do pacto contaram com cooperações técnicas com a Secretaria de Educação do Estado do Ceará e com o Instituto Natura, além do apoio de diversas organizações da Sociedade Civil e organismos multilaterais. Nesse sentido, o PAES já começou com uma estrutura arrojada, alicerçada nas experiências exitosas e nos aprendizados de outros entes federados, fato que só foi possível devido à parceria do estado do Espírito Santo com a Sociedade Civil Organizada e o apoio técnico do estado do Ceará no desenho do programa, estabelecendo como objetivo estruturante fortalecer a aprendizagem das crianças desde a educação infantil até as séries finais do ensino fundamental.

É importante notar que todas as características mencionadas por Kingdon (2003) como essenciais para que uma política alcance a agenda decisória foram contempladas no processo de formulação do PAES.

Do ponto de vista do fluxo dos problemas, existia uma compreensão por parte das lideranças da SEDU-ES e de vários outros atores envolvidos que os indicadores estavam abaixo do esperado. Entre as potenciais soluções para endereçar esses desafios, a criação de programas em cooperação com os municípios ganhava muita força na pauta nacional. A visibilidade do caso cearense, reforçada pela evolução de seus indicadores educacionais, e uma concordância compartilhada entre muitos atores da sociedade civil organizada e gestores

públicos, a exemplo dos posicionamentos da UNDIME, CONSED e do governo federal, colaboraram fortemente para a decisão de criar uma política estruturada de cooperação estado e municípios.

Por fim, era notável o contexto político favorável para a implementação de iniciativas que apoiassem os municípios na melhoria dos indicadores da Educação Infantil e Ensino Fundamental. Não só o governador Paulo Hartung e o Secretário Haroldo Corrêa Rocha haviam manifestado sua vontade de apoiar os municípios desde a última gestão, como todos os programas e orientações advindas do Ministério da Educação, especialmente no âmbito da implementação da Base Nacional Comum Curricular, reforçavam a necessidade de implementar um regime de colaboração mais articulado.

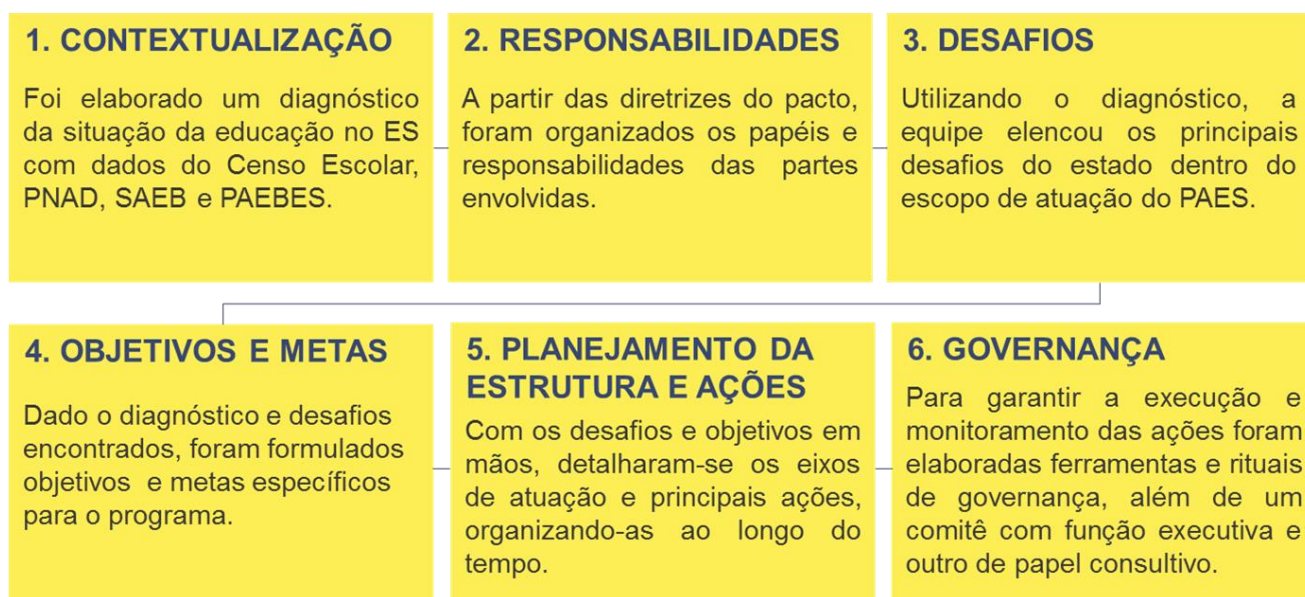
Desta forma, nota-se uma convergência entre as dimensões citadas por Kingdon (2003) como essenciais para a formação de uma agenda de política pública. Ao institucionalizar um Regime de Colaboração Vertical, com visão sistêmica e estrutura dedicada, a SEDU-ES assume um papel protagonista entre as secretarias estaduais de educação, respondendo aos problemas detectados e aproveitando o momento político positivo. Esta decisão não só é de suma importância para o Espírito Santo, que tem a oportunidade de se tornar referência na articulação do pacto federativo na educação e melhorar fortemente seus indicadores educacionais, mas também para o Regime de Colaboração no Brasil, que ainda tem tão poucos casos de sucesso consolidados.

4. Formulação e planejamento do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo

A partir das diretrizes estabelecidas pelo Secretário de Estado da Educação e do Governador, em Abril de 2017 gestores e técnicos da SEDU-ES desenvolveram o conceito do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo através do Portfólio PAES, contando com o apoio técnico do Instituto Natura para a parte de planejamento e governança e, posteriormente, do Movimento Colabora Educação para assessoria técnica em pontos mais específicos do programa.

A formulação do PAES foi estruturada em 6 etapas. Primeiramente, foi realizado um amplo diagnóstico da situação educacional do Espírito Santo, utilizando indicadores demográficos e educacionais. Em seguida, foram definidos papéis e responsabilidades para os principais atores do pacto, delimitando com maior profundidade a função da equipe da SEDU-ES. Utilizando o levantamento dos indicadores, os técnicos realizaram um mapeamento de desafios que o PAES iria se propor a resolver. Esse mapeamento serviu posteriormente de insumo para definir os objetivos e as metas do programa e de posse de uma visão de futuro para o pacto, foram detalhados os eixos do PAES, com um planejamento inicial das atividades para cada um deles e sua projeção ao longo do tempo. Por fim, com uma visão objetiva do que iria ser realizado nos próximos anos, definiu-se um modelo de governança e acompanhamento das atividades propostas. A síntese do processo de planejamento do programa pode ser vista na figura 2.

Figura 2 – Processo utilizado para o planejamento do PAES



Fonte: Elaboração Própria.

Na fase de diagnóstico, uma análise descritiva (Figura 3) evidenciou a grande dispersão das matrículas de Ensino Fundamental entre as redes administrativas. Essa duplicidade de oferta entre estado e municípios mostra o desafio do Espírito Santo na organização da oferta da etapa, o que impacta diretamente na gestão dos sistemas educacionais.

Figura 3 – Unidades e matrículas na Educação Infantil e Ensino Fundamental do Espírito Santo, desagregados por rede administrativa - 2016



| Educação Infantil | | |
|--------------------|-----------|---------------------------|
| Creche | | 748 unidades |
| | | 63.344 matrículas |
| Pré-Escola | | 1.268 unidades |
| | | 89.885 matrículas |
| Ensino Fundamental | | |
| Anos Iniciais | Estadual | 267 unidades |
| | | 40.049 matrículas |
| | Municipal | 1.542 unidades |
| | | 209.620 matrículas |
| Anos Finais | Estadual | 287 unidades |
| | | 69.686 matrículas |
| | Municipal | 534 unidades |
| | | 123.457 matrículas |

Fonte: Sistema de Gestão Escolar 2016, SEDU/GEIA/SEE

Os dados da PNAD, ANA, IDEB e do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES) também passaram um panorama geral interessante para se compreender os desafios de atendimento e qualidade da rede estadual e municipais do Espírito Santo.

Na dimensão de atendimento e conclusão na idade adequada, segundo a PNAD de 2015:

- 31,0% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creches;
- 91,1% das crianças de 4 a 5 anos estavam matriculadas em pré-escolas;
- 97,9% das crianças de 6 a 14 anos estavam matriculadas no Ensino Fundamental;
- 78,9% dos jovens de 14 anos haviam concluído o Ensino Fundamental.

Os dados da ANA de 2015, passam um panorama da situação de alfabetização:

- 83,7% das crianças estavam nos níveis adequados (níveis 2, 3 e 4 da escala da ANA) em leitura no 3º ano;
- 69,9% das crianças estavam nos níveis adequados (níveis 3, 4 e 5 da escala da ANA) em escrita no 3º ano;
- 49,1% das crianças estavam nos níveis adequados (níveis 3 e 4 da escala da ANA) em matemática no 3º ano.

No Ensino Fundamental, o IDEB de 2015 nos dá uma dimensão da aprendizagem e do fluxo:

- IDEB de 5,5 nos anos iniciais do Ensino Fundamental (vs. 5,3 de meta);
- IDEB de 4,1 nos anos finais do Ensino Fundamental (vs. 4,7 de meta).

A Avaliação Externa conduzida pelo estado, o PAEBES, ajuda a qualificar essa informação, com a distribuição dos estudantes nos padrões de proficiência:

- Padrão Abaixo do Básico
 - Língua Portuguesa | Anos Iniciais do EF – 9,35% dos estudantes;
 - Matemática | Anos Iniciais do EF – 14,87% dos estudantes;
 - Língua Portuguesa | Anos Finais do EF – 16,1% dos estudantes;
 - Matemática | Anos Finais do EF – 28,27% dos estudantes.
- Padrões Proficiente e Avançado
 - Língua Portuguesa | Anos Iniciais do EF - 58% dos estudantes;
 - Matemática | Anos Iniciais do EF - 46,5% dos estudantes;
 - Língua Portuguesa | Anos Finais do EF - 30,32% dos estudantes;
 - Matemática | Anos Finais do EF - 15,78% dos estudantes.

Segundo o Portfólio do PAES, os desafios de atendimento para a educação do Espírito Santo aparecem fortemente associados à cobertura de 0 a 3 anos. No entanto, na faixa etária de 4 a 5 anos também existe a necessidade de ampliar o atendimento, já que segundo a Lei nº10.382 do Plano Estadual de Educação (PEE) a universalização deveria ter ocorrido até 2016.

Outro desafio mencionado está relacionado à alfabetização, que conforme a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), deve acontecer até o 2º ano do Ensino Fundamental e segundo a ANA de 2015, que é realizada no 3º ano, ainda está aquém do necessário.

Por fim, os desafios dos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental dizem respeito tanto aos indicadores de fluxo, quanto de proficiência. O Espírito Santo precisa melhorar o IDEB e garantir a equidade entre os municípios nos Anos Iniciais, e nos Anos Finais, alcançar a meta proposta pelo INEP. Além disso, o estado e municípios também precisam garantir que os jovens concluam a etapa na idade adequada.

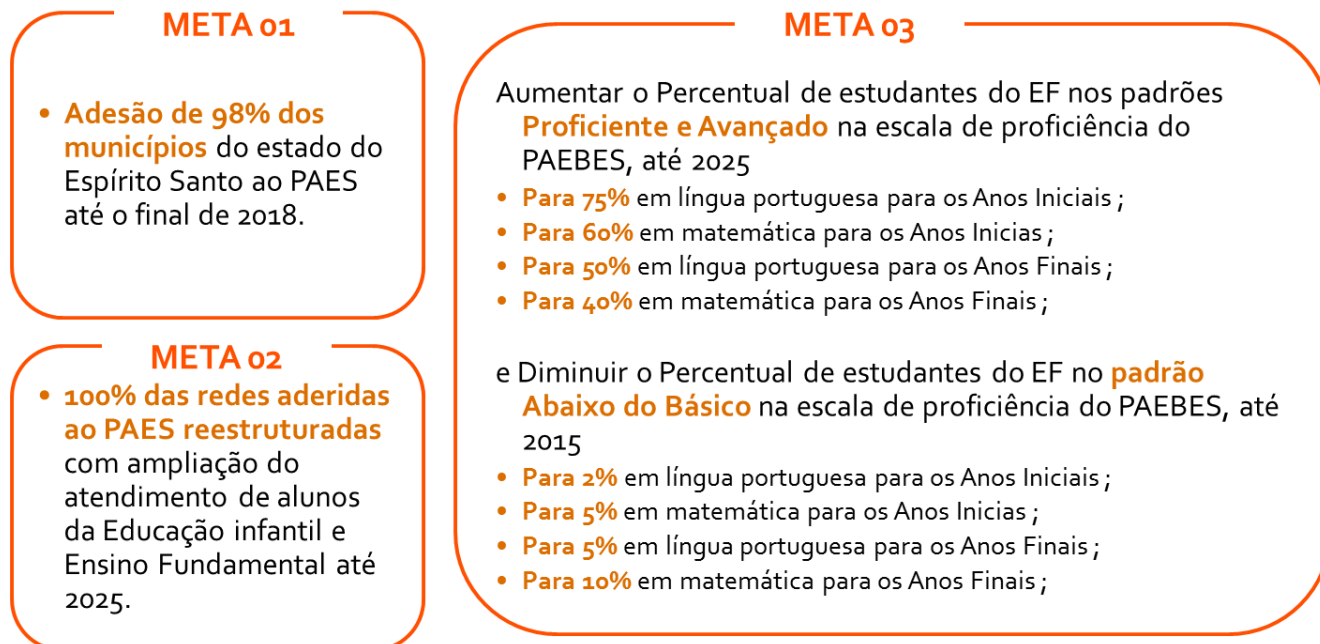
A partir dos indicadores e desafios elencados, foram projetadas metas para o programa, divididas entre metas de resultado (Figura 4) e metas intermediárias (Figura 5). As primeiras são diretamente alinhadas com o proposto no PNE e do PEE, já as intermediárias têm prazos e objetivos específicos contextualizados com os desafios iniciais do PAES. Ambas servem não só como direcionamento estratégico, mas também como instrumento de gestão e para alinhamento com os outros atores que participam do pacto.

Figura 4 – Metas de resultado do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo

| | Indicadores | Hoje | Expectativa de resultados |
|---|--------------------------------|--|---------------------------|
| 1 | Creche | Crianças de 0 a 3 anos em creches | 31% / 50% |
| 2 | Pré-escola | Crianças de 4 a 5 anos na escola | 91% / 98% |
| 3 | Alfabetização Numeratização | % crianças proficientes em leitura | 84% / 98% |
| | | % crianças proficientes em escrita | 70% / 98% |
| | | % crianças proficientes em matemática | 49% / 98% |
| 4 | Correção de fluxo EF | Estudantes concluindo o EF aos 14 anos | 79% / 95% |
| 5 | IDEB | IDEB dos Anos iniciais do EF | 5,5 / 6,0 |
| | | IDEB dos Anos finais do EF | 4,1 / 5,5 |

Fonte: Apresentação do Portfólio do PAES – COPAES/SEDU-ES.

Figura 5 – Metas intermediárias do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo



Fonte: Apresentação do Portfólio do PAES – COPAES/SEDU-ES.

Uma vez feito o delineamento do nível estratégico do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo, os gestores e técnicos da SEDU-ES organizaram o programa em três eixos de atuação, inspirados no programa do Ceará e nos desafios específicos da rede pública capixaba. As três frentes do programa e seus objetivos estão descritos abaixo.

Fortalecimento da Aprendizagem

Desenvolve as atividades pedagógicas, entre elas a articulação do currículo, material didático, formação e avaliação.

Apoio à Gestão

Tem o objetivo de fortalecer a gestão nas redes municipais e estadual.

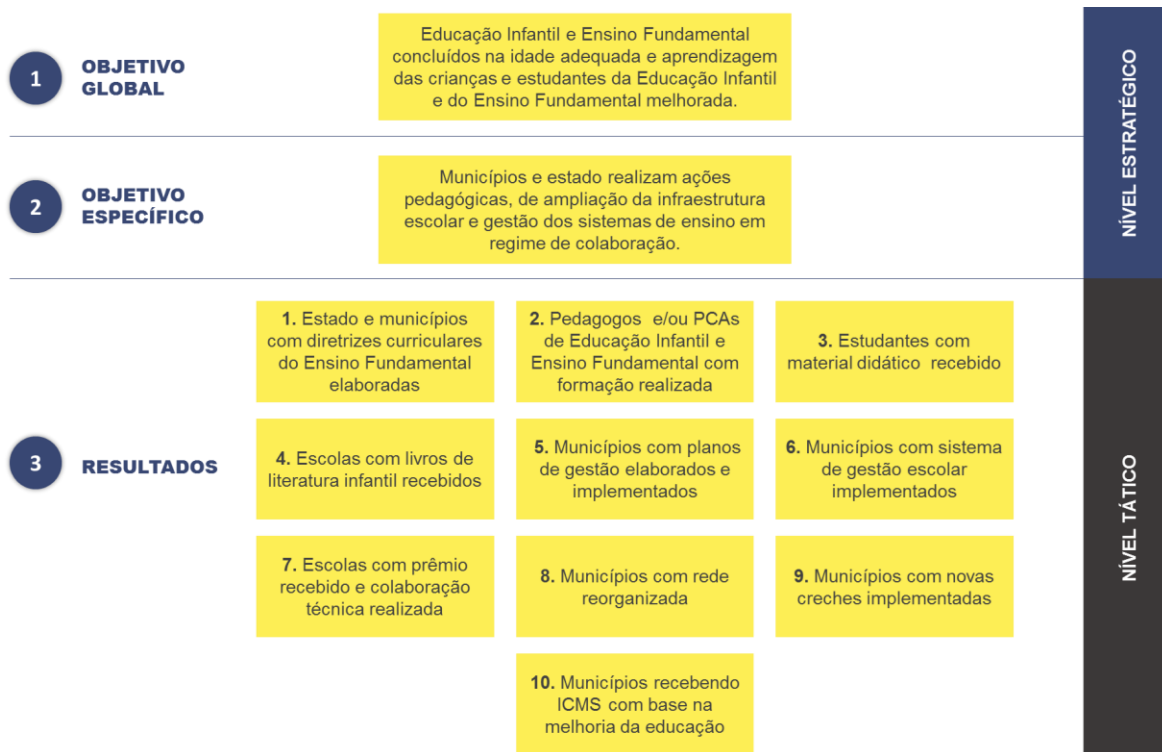
Subvenção e Suporte

Realiza as ações de diagnóstico e planejamento de redes, além de prover suporte financeiro para a melhoria da infraestrutura.

É também muito importante tangibilizar onde se quer chegar para além das metas, atentando-se ao que se quer que aconteça (resultados) e não apenas o que se quer fazer (atividades), dado que o objetivo costuma ser mais concreto e estável do que a forma de alcançá-lo. Dessa forma, no bojo da sistematização e apoio desenvolvidos pelo Movimento Colabora Educação, decidiu-se utilizar o Método do Quadro Lógico para formalizar as expectativas do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo. Esta metodologia é utilizada desde os anos 90 por quase todas as organizações no âmbito da cooperação internacional e têm se consolidado ao longo do tempo, sempre passando por revisões metodológicas (PFEIFFER, 2000).

O quadro oferece um instrumento de trabalho para a identificação de problemas, necessidades, partes interessadas, premissas e riscos, além de contribuir para clarificar e concretizar o objetivo e os marcos intermediários para realizá-lo (ASDI, 2003). A metodologia também é um modelo sintético e objetivo para sistematizar e registrar os resultados esperados em um projeto, nos níveis estratégicos e táticos. Na figura 6 será apresentado, em formato de Diagrama de Blocos, o resumo do Quadro Lógico do PAES, destacando-se a lógica de intervenção. O quadro completo pode ser consultado no Anexo A.

Figura 6 – Lógica de Intervenção do Marco Lógico do PAES



Fonte: Elaboração Própria.

Nota-se que o objetivo geral está diretamente ligado à qualidade da educação e à permanência das crianças e jovens na escola, enquanto o objetivo específico versa sobre a forma de fazer isso: por meio do fortalecimento do Regime de Colaboração. Ambos os objetivos estão no nível estratégico e são alcançados pelos dez resultados descritos no nível tático. Estes indicam quais os principais produtos que o PAES deve entregar para alcançar seus objetivos, mas ainda sem o detalhe necessário para o dia-a-dia da gestão.

Buscando tangibilizar os resultados definidos nos níveis estratégico e tático, foi realizado um mapeamento das principais ações e seus macroprocessos no âmbito do PAES. O levantamento iniciou-se por meio de entrevistas exploratórias com o coordenador do pacto e os líderes de cada eixo, gerando uma tabela de atividades. De posse deste quadro foram coletados documentos comprobatórios para cada uma dessas ações, o que gerou uma lista atualizada com os produtos e macroprocessos de cada área, posteriormente validada junto à equipe. Esses produtos podem ser vistos na tabela 1 e os macroprocessos no Anexo B.

Tabela 1 – Mapeamento dos principais produtos da COPAES por eixo

| Eixos | Produtos |
|--|---|
| Fortalecimento da Aprendizagem | Diretrizes curriculares do EFI definidas |
| | Proposta pedagógica do EFI elaborada |
| | Material didático 1º ano distribuído aos estudantes |
| | Obras de literatura infantil de autores capixabas distribuídas às escolas |
| | Livros de literatura infantil distribuídos às escolas |
| | Formação do PNAIC (1º a 3º) realizada |
| | Formação Permanente do PAES (1º a 3º e 5º) realizada |
| | Formação Permanente do PAES (6º e 9º) realizada |
| Avaliações diagnósticas e formativas de aprendizagem aplicadas | |
| Apoio à Gestão | Diagnósticos municipais elaborados |
| | Planos de gestão concluídos |
| | Rotina de monitoramento de indicadores implementada |
| | Sistemas de gestão escolar implementados |
| | Premiação "Escola que Colabora" implementada |
| | Bolsas para consultores e formadores implementadas |
| Subvenção e Suporte | Redes municipais e estaduais replanejadas com otimização de recursos comprovada |
| | Repasse de recursos para ampliação da oferta de Educação Infantil realizado |

Fonte: Elaboração Própria.

Esse rol de produtos e macroprocessos foi fundamental para organizar as atividades do programa, alinhar a comunicação entre os atores e avaliar a demanda por profissionais nas diferentes esferas que irão implementar o programa. Não obstante, as iniciativas refletem as necessidades para o período de 2017 a 2018 e deverão ser revistas ao longo da implementação, conforme o contexto indicar outras necessidades.

Um fato importante de se destacar em relação ao desenho do PAES é de que, apesar de ser fortemente inspirado pelo Mais PAIC, o programa no Espírito Santo assimilou diversos desafios e ações que são relacionadas ao contexto local. Essa adequação para a realidade capixaba pode ser vista em vários elementos do programa, como por exemplo, no fato da formação contemplar desde o início os anos finais do ensino fundamental e no componente de implementação de um sistema de gestão escolar junto aos municípios, mas principalmente com a iniciativa de reorganização e otimização das redes, resposta para a grande duplicidade de oferta entre estado e municípios no Espírito Santo.

5. Preparando a estrutura para implementar a nova política de regime de colaboração

Com a criação do PAES e definição de seus objetivos e eixos estruturantes, a Secretaria de Educação do Espírito Santo ampliou a visão para além das redes municipais e estaduais, passando a trata-las como redes públicas, de corresponsabilidade entre o estado e os municípios. Ao fazer isso, a SEDU-ES assumiu uma responsabilidade pela garantia da aprendizagem de todas as crianças capixabas e para isso, precisou adequar a sua estrutura para coordenar o grande volume de ações do pacto.

Já na Lei Estadual Nº 10.631 de 2017 foi criada a Unidade de Fomento à Colaboração para Aprendizagem do Espírito Santo, tratada na secretaria como Coordenadoria do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo (COPAES) e vinculada diretamente ao gabinete do Secretário de Estado da Educação. Nesse processo, foi incorporada ao PAES a Gerência de Educação Infantil e Ensino Fundamental (GEIEF), responsável por estas etapas na rede estadual. Suas atribuições são incorporadas pela COPAES, que passa a articular as ações da educação infantil e do ensino fundamental tanto na rede estadual, quanto nas municipais. Assim, a estrutura inicial para implementação do PAES surge sem custos adicionais à SEDU-ES e apoiando-se nas áreas já existentes.

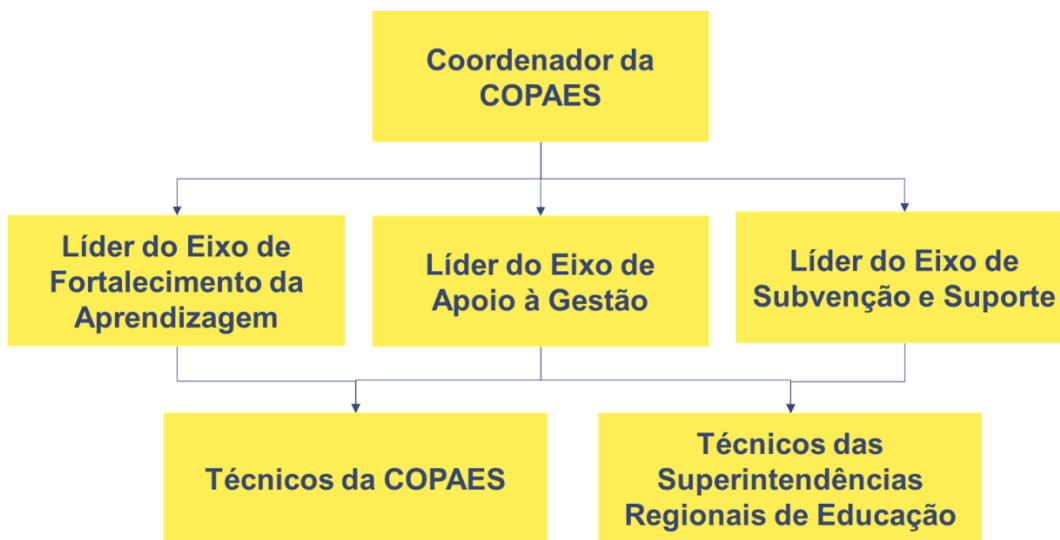
Para operacionalizar suas atividades, a COPAES foi organizada nos três eixos do pacto: 1. Fortalecimento da Aprendizagem; 2. Apoio à Gestão; e 3. Subvenção e Suporte. Essa divisão permitiu organizar as equipes em escopos de trabalho bem delimitados e evitou a sobreposição de responsabilidades entre os gestores e técnicos, além de garantir alinhamento entre a estrutura organizacional e os objetivos do PAES.

Além das ações desenvolvidas em cada eixo, a coordenação também pretende desenvolver atividades de integração, que são transversais e mobilizam a COPAES como um todo, tais como o Portal PAES, publicações, cartilhas, eventos de formação, eventos de premiação e os seminários do pacto. Essas atividades são gerenciadas diretamente pelo coordenador da área e por técnicos dos eixos designados especificamente para essa função.

A COPAES iniciou a gestão com uma equipe de 12 pessoas, majoritariamente composta por profissionais realocados da GEIEF. Apenas o cargo do coordenador foi previsto a partir da Lei Estadual Nº 10.631/2017, sendo que os líderes dos eixos são servidores realocados de outras funções ou cedidos por municípios. A direção da área é de responsabilidade do coordenador

e cada um dos eixos têm um líder e técnicos exclusivos, além de servidores que realizam ações da COPAES na estrutura das Superintendências Regionais de Educação (SRE), sendo responsabilidade dos líderes fazer a articulação com as SRE. Essa estrutura de encadeamento de responsabilidades e deliberação pode ser visualizada na figura 7.

Figura 7 – Organograma da COPAES



Fonte: Elaboração Própria.

Tal estrutura é importante para garantir a implementação das atividades do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo. Articular a rede própria e as iniciativas com os municípios não é uma tarefa simples, e a implementação de um programa de alta complexidade como o PAES requer forte capacidade operacional da equipe da SEDU-ES. É nesse sentido que a COPAES se torna peça fundamental para que as atividades do pacto sejam concretizadas no plano operacional.

6. Governança, participação social e articulação

Pensando nos desafios de monitoramento e execução do projeto, a SEDU-ES criou um modelo de governança, com atribuição clara de responsabilidades às partes interessadas, diferentes instâncias de deliberação, e rituais de gestão. Estas estruturas e processos são essenciais frente à necessidade de articulação das demandas entre os atores e à lógica de diálogo com os municípios, característica marcante do Regime de Colaboração entre estado e municípios.

O primeiro passo para estruturação da governança do PAES foi entender quem são os atores (internos e externos) envolvidos no processo. Esta etapa dá maior clareza dos envolvidos e serve de insumo para a atribuição de responsabilidades e definição de rituais de governança. O mapeamento dos atores foi realizado com a equipe da COPAES e resultou em 38 áreas e instituições diretamente envolvidas. A lista de todos esses atores pode ser vista na tabela 2, separada em atores internos e externos.

Tabela 2 – Mapeamento das partes envolvidas no PAES

| Mapeamento de atores do PAES | |
|---|---|
| Atores Internos | Atores Externos |
| Secretário da SEDU | Governador |
| Assessoria do Gabinete | Secretaria da Fazenda |
| Assessoria de Comunicação | Secretaria de Estado de Governo |
| Assessoria de Projetos Estratégicos | Secretaria de Estado de Controle e Transparência |
| Assessoria Jurídica | Secretaria de Estado de Economia e Planejamento |
| Assessoria de Currículo | Procuradoria Geral do Estado |
| Coordenadoria COPAES | Assembleia Legislativa |
| Líderança da COPAES | Tribunal de Contas do Estado |
| Subsecretaria de Estado da Educação Básica e Profissional | Ministério Público Estadual |
| Subsecretaria de Estado de Planejamento e Avaliação | Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo |
| Subsecretaria de Estado de Administração e Finanças | Municípios |
| Subsecretaria de Estado de Suporte à Educação | Undime |
| Centro de Formação dos Profissionais de Educação | Secretarias Municipais de Educação |
| Gerência de Gestão de Pessoas | Universidade |
| Gerência de Contratos e Convênios | Parceiros externos |
| Gerência Administrativa | Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública |
| Gerência de Orçamento e Finanças | |
| Gerência de Planejamento | |
| Gerência de Informação e Avaliação | |
| Superintendências Regionais de Educação (SRE) | |
| Técnico do PAES na SRE | |
| Conselho Estadual de Educação | |

Fonte: Elaboração Própria.

Das 38 partes interessadas mapeadas, 22 são internas à SEDU-ES e 16 externas. Alguns desses atores têm um papel operacional e envolvimento no cotidiano do PAES, enquanto outros acompanham apenas a parte estratégica do programa. Certos atores não chegarão a deliberar sobre os avanços da política, porém precisam ter suas expectativas gerenciadas para evitar desgastes. Dito isso, é importante determinar as responsabilidades dos atores e instâncias de governança para verificar quais as atividades cada um deve desempenhar e quais partes deveriam compor cada nível de deliberação.

Buscando estabelecer qual tipo de ação precisa ser feita para cada uma dessas partes envolvidas no PAES, esta consultoria elaborou junto à equipe da COPAES uma matriz RASCI com os principais atores mapeados. A metodologia indica, para diversas atividades dentro de um projeto, quem: 1. Será responsável e realizará o trabalho (R); 2. Aprovará as sugestões (A); 3. Proverá suporte, por meio de execução de parte das tarefas (S); 4. Precisa ser consultado (C); e 5. Precisa ser informado do progresso do projeto (I). A metodologia garante que a responsabilização seja conferida às áreas que realmente podem ser responsabilizadas por tarefas específicas, melhora o alinhamento entre os diferentes atores e traz clareza às atividades (PMI, 2013). Na figura 8 estão relacionados os atores selecionados com maior interface com o programa e sua atribuição de responsabilidades.

Figura 8 – Matriz RASCI com principais partes envolvidas no PAES

| Matriz RASCI dos principais atores do PAES | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------------|------------------------|---------------------|-------------------------|----------------------|---------------------|--|---|------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|----------------------------------|--------------------------|------------------------------------|-------------------------------|--------------|--------|---|------------------------------------|--------------------|
| | Governador | Assembleia Legislativa | Secretaria da Fazenda | Ministério Público Estadual | Secretário da SEDU | Assessoria do Gabinete | Assessoria Jurídica | Assessoria de Currículo | Coordenadoria COPAES | Liderança da COPAES | Centro de Formação dos Profissionais de Educação | Superintendências Regionais de Educação (SRE) | Técnico do PAES na SRE | Gerência de Gestão de Pessoas | Gerência de Contratos e Convênios | Gerência Administrativa | Gerência de Orçamento e Finanças | Gerência de Planejamento | Gerência de Informação e Avaliação | Conselho Estadual de Educação | Universidade | Undime | Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo | Secretarias Municipais de Educação | Parceiros externos |
| Definição de diretrizes curriculares | - | - | - | - | A | - | - | R | C | S | I | C | S | - | - | - | - | - | - | C | C | I | - | C | - |
| Elaboração de proposta pedagógica | - | - | - | - | - | - | - | S | A | R | I | I | C | - | - | - | - | - | - | C | - | - | - | I | - |
| Distribuição de material didático | - | - | - | - | A | S | - | - | R | S | I | I | I | - | S | S | S | - | - | - | I | I | - | I | S |
| Distribuição de livros de literatura infantil | - | - | - | - | A | S | - | - | R | S | I | I | I | - | S | S | S | - | - | - | I | I | - | I | - |
| Realização de formação (1º a 3º, 5º, 6º e 9º) | - | - | - | - | - | - | - | - | A | R | S | S | S | - | S | S | S | - | - | - | S | C | - | S | - |
| Implementação de protocolos de avaliação | - | - | - | - | - | - | - | - | A | R | I | I | S | - | - | - | - | - | S | - | S | I | - | S | S |
| Implementação de planos de gestão anuais | - | - | - | - | - | - | - | - | A | R | - | S | S | - | - | - | - | - | S | - | - | C | - | S | - |
| Implementação de monitoramento com municípios | - | - | - | - | - | - | - | - | A | S | - | S | R | - | - | - | - | - | S | - | - | I | - | C | - |
| Implementação de sistema de gestão escolar | - | - | - | - | - | S | - | - | A | R | - | I | I | - | - | S | S | - | - | - | - | I | - | S | - |
| Implementação do "Prêmio Escola que Colabora" | I | I | - | - | A | S | C | - | R | S | - | I | S | - | - | - | S | - | - | - | - | I | I | S | - |
| Implementação do ICMS para Educação | A | C | R | - | C | S | C | - | C | I | - | I | I | - | - | - | - | - | - | - | - | I | C | I | - |
| Pagamento de bolsas para formadores | - | - | - | - | - | S | C | - | A | R | - | I | S | - | - | - | S | - | - | - | - | I | - | S | - |
| Realização de reorganização de rede | - | - | - | C | I | - | C | - | A | R | - | S | S | S | S | S | - | S | C | C | - | I | - | S | S |
| Repasse de recursos para aplicação da oferta de EI | - | - | - | I | A | S | C | - | R | S | - | I | S | - | S | S | S | - | - | - | - | I | I | S | - |

R Responsável (executa) **A** Aprova **S** Da Suporte **C** É Consultado **I** É Informado

Fonte: Elaboração Própria.

Três pontos se destacam ao analisar a matriz. O primeiro é a necessidade de articulação das ações em diferentes áreas da secretaria, constatadas pelo número de atores que dão suporte a cada uma das atividades, ou seja, tem algum nível de participação na sua execução. Esse nível de dependência entre as ações da COPAES com as áreas internas da SEDU-ES cria uma camada de complexidade na gestão, que precisa ser mediada por forte capacidade operacional e de articulação interna.

Outro ponto relevante é o número de tarefas que apresentam algum nível de suporte e operacionalização fora da SEDU-ES, seja através das lideranças das Superintendências Regionais de Educação, seus técnicos ou mesmo com os Municípios. A relação indica um forte grau de descentralização de atividades, que precisa ser seguido de aumento da capacidade instalada nas regionais e forte diálogo e articulação com os Municípios, que são autônomos por força constitucional e precisam enxergar o PAES como um suporte do governo estadual e não uma ação de tutela.

Por fim, por mais que diversas ações tenham suporte de diferentes áreas internas e regionais, existe grande demanda executiva na COPAES. A área, por meio de seu coordenador ou de seus líderes, precisará preparar e coordenar as ações táticas e operacionais junto às SRE, enquanto pensa paralelamente as atividades estratégicas e de articulação junto aos atores envolvidos no pacto – ambos essenciais para que o programa seja exitoso.

Dadas as características mencionadas acima, vale reforçar a importância de instâncias de participação dos atores para a governança do pacto. Níveis elevados de interdependência entre as áreas geram uma necessidade de articulação que pode ser difícil de operacionalizar caso não existam fóruns específicos para isso. Além disso, um pacto que envolve a articulação com outro ente federado requer a criação de instâncias deliberativas e consultivas que possam criar sinergia de atuação entre o estado e seus municípios, demandando, portanto, ativa participação da sociedade civil organizada e entidades representativas.

Considerando o contexto mencionado, a SEDU-ES estabeleceu em sua governança a criação de duas instâncias, o Comitê Executivo e o Conselho Consultivo. O primeiro tem função executiva, e deve reunir mensalmente seus representantes para encaminhar as ações entre as áreas envolvidas. Já o Conselho Consultivo, com previsão de reuniões trimestrais, tem

papel de propor e monitorar estratégias e ações, prestando contas à sociedade por meio dos órgãos e entidades de representação.

O Comitê Executivo foi formalizado por meio da Portaria Nº 152-R, de 1º de Novembro de 2017 e traz como representantes: I - Assessoria de Comunicação; II - Assessoria de Projetos Estratégicos; III - Assessoria Jurídica; IV - Secretaria de Estado de Governo (SEG); V - Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT); VI - Secretaria de Estado Economia e Planejamento (SEP); VII - Procuradoria Geral do Estado (PGE); VIII - COPAES; IX - SRE; X - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação no Espírito Santo (Undime); XI - Tribunal de Contas do Estado; e XII - Ministério Público Estadual.

Já o Conselho Consultivo têm a previsão dos seguintes representantes: I – SEDU; II - UNDIME; III - parceiros do Terceiro Setor; IV - representantes da Sociedade Civil; V - Associação dos Municípios do Espírito Santo (AMUNES); VI - Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo; VII - Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo; VIII - representantes das universidades; e IX – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo (SINDUPES).

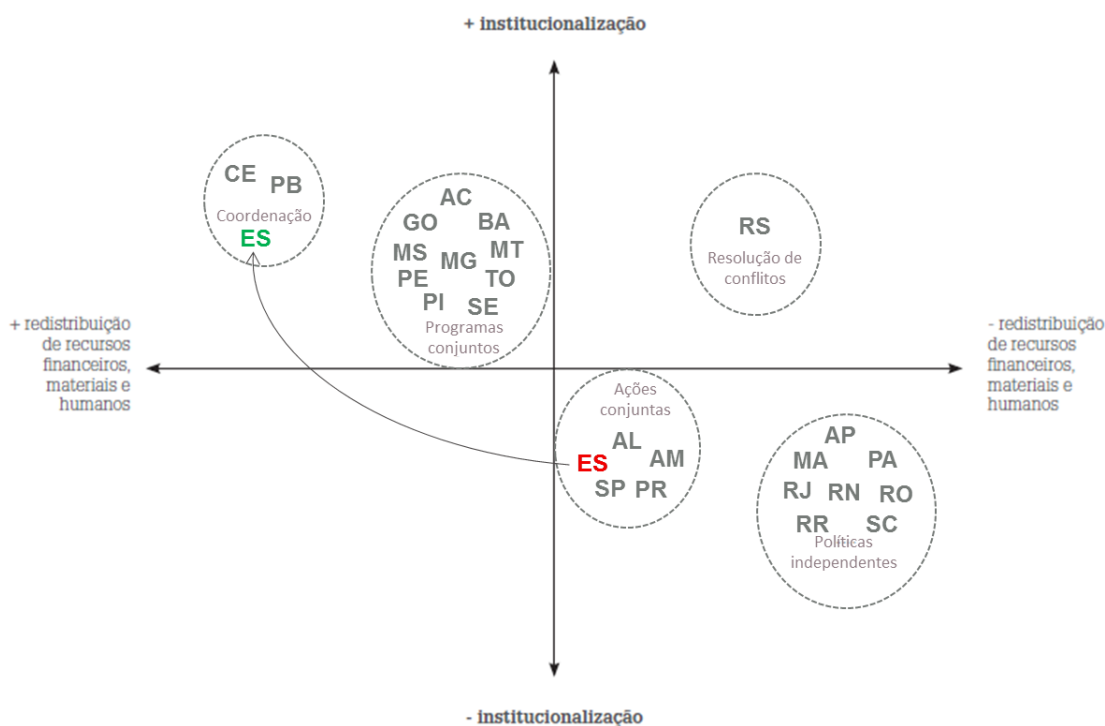
Complementar à definição das responsabilidades e instâncias de deliberação, os gestores da SEDU-ES também implementaram rituais de gestão, buscando aprimorar o alinhamento entre todos os atores e garantir a execução de todas as ações nos prazos estabelecidos. Internamente, o coordenador da COPAES se reúne semanalmente com os líderes da área para o planejamento das atividades, atualização das ações de cada um dos eixos e propostas de encaminhamento para os desafios apresentados. O modelo também conta com reuniões mensais com os técnicos responsáveis pelo PAES nas Superintendências Regionais de Educação e prevê encontros periódicos do Conselho Consultivo e do Comitê executivo.

Essa estrutura de governança proposta pela Secretaria de Educação do Espírito Santo, que mapeia e define responsabilidades para os atores, cria instâncias formais de consulta e deliberação e propõe ciclos de governança para alinhamento e tomada de decisão é essencial para a consecução dos objetivos de uma política pública, especialmente no caso da articulação entre diferentes atores externos e internos. Espera-se que ao implementar esse modelo, o estado e municípios do Espírito Santo garantirão que o PAES seja bem implementado, levando aos resultados projetados na formulação da política educacional.

7. Um novo momento para o Regime de Colaboração no Espírito Santo

Dado o contexto do Regime de Colaboração Vertical no Brasil, a implementação do pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo carrega a promessa de tornar o estado um modelo na definição dos novos arranjos do pacto federativo brasileiro na educação. Com o PAES, o Espírito Santo está atravessando um processo de fortalecimento do regime de colaboração, passando a fazer parte do grupo definido por Segatto (2015) como Coordenação estadual, onde a cooperação é institucionalizada junto aos municípios e há forte indução da cooperação, deixando de ser caracterizado apenas pela realização de ações conjuntas. Assim, junto com a Paraíba e o Ceará (Figura 9), o estado está se tornando uma das principais referências em articulação da cooperação entre estados e municípios no Brasil.

Figura 9: Estados por graus de institucionalização do Regime de Colaboração após a implementação do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo



Fonte: Elaboração própria com base nos dados e modelo de Catarina Segatto, 2015.

Tais mudanças no modelo de cooperação são marcadas pela sanção de diversos marcos legais e organizacionais que aumentam o grau de institucionalização do programa, como a lei do PAES e a lei que cria o Programa de Concessão de Bolsas, no qual o PAES providencia técnicos municipais para monitorar as ações do programa em âmbito municipal, além da instituição do Prêmio Escola que Colabora. Outra iniciativa importante para a mudança do

modelo de coordenação é a criação da COPAES, uma área específica para articular o pacto e induzir a cooperação, junto à implementação de mecanismos de governança que fortalecem a cooperação e articulação entre os atores, como o Comitê Executivo e o Conselho Consultivo.

Esse avanço na coordenação da política educacional capixaba é importante não apenas para a educação do Espírito Santo, mas também para a ampliação das referências nacionais em Regime de Colaboração. Tais exemplos servem de inspiração para outros estados e têm o potencial de estimular um movimento de corresponsabilização pelos estudantes no território. Dito isso, a implementação do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo, é de fundamental importância para a educação brasileira.

Certamente não irão faltar desafios para implementar um programa ousado como o PAES. São muitas atividades para realizar em várias frentes de trabalho, com o agravante da complexidade gerencial de articular um programa com todos os Municípios do estado. Entretanto, o Espírito Santo não só já começa com o conhecimento das práticas exitosas no campo, mas também com um compromisso estabelecido com a melhoria da educação capixaba e mecanismos sólidos de gestão para alcançar os resultados. O conceito já está desenvolvido e o caminho é claro. O PAES não pertence só à rede estadual ou às redes municipais - é um programa realizado no território. Se o Espírito Santo lograr aprimorar o Regime de Colaboração e fortalecer a gestão dos municípios, certamente os índices de aprendizagem e escolarização irão melhorar consistentemente, garantindo o direito à educação com equidade que todos os capixabas merecem.

8. Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, M. Documentos de Referência - Programa de Prevenção à Violência nas Escolas. Brasília, FLACSO, 2015.

ABRUCIO, F. L. Governança das Secretarias Estaduais de Educação. Instituto Natura/FGV. Relatório Final. São Paulo, 2014.

_____. Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento Educacional no Brasil. Instituto Positivo/Colabora Educação. São Paulo, 2017.

_____; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. Instituto Natura. São Paulo, 2017.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. Educação & Sociedade. Campinas, v. 23, n.80, p. 25-48, 2002.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004.

_____. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. Dados, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

_____. Democracia, centralização e federalismo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

AGRANOFF, R. Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems. In PAGANO, Michael. A.; LEONARDI, Robert. (eds.). The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems. NY: Palgrave Macmillan, 2007, p. 248-283.

AGÊNCIA SUECA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (ASDI). Um resumo da teoria por trás do método do marco lógico. ASDI. Portugal, 2003.

BANTING, K. Canada: nation-building in a federal welfare state. OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (eds.). Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences. New York: Cambridge University, 2005, p. 89-137.

BRASIL. Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Educação é a Base. Brasília, MEC/ CONSED/UNDIME, 2017. Disponível em: < <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/download-da-bncc>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

_____. Decreto Nº 6.094, de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira. Brasília, 2007.

_____. Lei Nº 9.394, de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

_____. Lei Nº 9.424, de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Brasília, 1996.

_____. Lei Nº 11.494, de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Brasília, 2007.

_____. Lei Nº 13.005, de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. Brasília, 2014.

_____. Ministério da Educação. Portaria Nº 564, de abril de 2017. Altera a Portaria MEC no 482, de 7 de junho de 2013, que dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB e dá outras providências. Brasília, 2014.

CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

CARNOY, M.; COSTA, L. The effectiveness of an early grades literacy intervention on the cognitive achievement of Brazilian students. Educational Evaluation and Policy Analysis, 2015.

_____; MAROTTA, L.; LOUZANO, P.; KHAVENSON, T.; GUIMARAES, F. R. F.; CARNAUBA, F. Intranational Comparative Education: What State Differences in Student Achievement Can Teach Us about Improving Education—the Case of Brazil. Comparative Education Review, Volume 61, no. 4, pp.726-759, 2017.

COSTA, M. M. O papel de atores governamentais e da sociedade civil na formação da agenda governamental. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

DEMO, P. Metodologia científica em ciências sociais. 3a Ed., São Paulo, Atlas, 1995.

DOURADO, L. F; AZEVEDO, J. M. L. Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação. CCS Gráfica e Editora. Camaragibe, 2016.

ESPÍRITO SANTO. Lei Nº 4.475, de novembro de 1990. Institui o "Programa de Municipalização na oferta do Ensino Pré-Escolar e Fundamental" oficial do Estado do Espírito Santo - PROMUNE. Vitória, 1990.

_____. Lei Nº 10.382, de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Espírito Santo – PEE/ES, período 2015/2015. Vitória, 2015.

_____. Lei Nº 10.631, de março de 2017. Institui o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo e dá outras providências. Vitória, 2014.

_____. Lei Nº 10.787, de dezembro de 2017. Institui o Fundo Estadual de Apoio à Ampliação e Melhoria das Condições de Oferta da Educação Infantil no Espírito Santo e dá outras providências. Vitória, 2017.

_____. Lei Nº 10.880, de julho de 2018. Institui o Prêmio Escola que Colabora e o Programa de Concessão de Bolsas de Apoio Técnico, no âmbito do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – PAES. Vitória, 2017.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Diagnóstico do Plano Estadual de Educação. Vitória, 2014.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Portaria Nº 152-R, de Novembro de 2017. Vitória, 2014.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Portfólio PAES. Vitória, 2017.

GOTTEMS, L. B. D.; PIRES, M. R. G. M.; CALMON, P. C. P.; ALVES, E. D. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. Saude soc. [online]. 2013, vol.22, n.2, pp.511-520. ISSN 0104-1290.

HOOGERBRUGGE, L. F. A colaboração como caminho para a Educação. Estadão Educação. Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/blogs/de-olho-na-educacao/a-colaboracao-como-caminho-para-educacao/>> Acesso em 11 ago. 2018.

_____; MENDES, R. V. Qualidade e equidade nas séries iniciais do Ceará. Jornal o povo online, 12/09/2016. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2016/09/12/noticiasjornalopiniao,3658163/qualidade-e-equidade-nas-series-iniciais-do-ceara.shtml>> Acesso em 12 set. 2016.

INEP. Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova. Revista brasileira de estudos pedagógicos. Volume 1, n. 1. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1944.

_____. A Matrícula do Ensino Fundamental em Perspectiva. Brasília, 1999.

KINGDON, J. W. Agendas, alternatives, and public policies. Harper Collins. New York, 1995.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade. 6ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1996 PFEIFFER, P. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. Revista do Serviço Público. Brasília, 2000.

PROJECT MANAGEMENT FOR DEVELOPMENT ORGANIZATIONS (PM4DEV). Fundamentals of Project Management for Development Organizations. USA: PM4DEV, 2009.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide). Newton Square: PMI Standards Committee. USA, 2013.

SECCHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEGATTO, C. I. O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. Tese (doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo EAESP/FGV, 2015.

_____ ; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, p. 411-429, 2016.

SELLTIZ, C. et al. *Métodos De Pesquisa Nas Relações Sociais*. 2. ed. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda, 1987.

SIMIELLI, L. Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 47(3):567-586, maio/jun. 2013.

SUMIYA, L. A; ARAUJO, M. A. D; SANO, H. A hora da alfabetização no Ceará: O PAIC e suas múltiplas dinâmicas. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(36). Arizona, Estados Unidos, 2017.

TRIVINOS, A.N.S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). *Orientações ao Dirigente Municipal de Educação: Fundamentos, Políticas e Práticas*. Fundação Santillana. São Paulo, 2016.

VIEIRA, S. L. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, W. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010, p. 271-286.

WATTS, R. L. *Origins of Cooperative and Competitive Federalism*. In GREER, Scott L. (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*. NY: Palgrave MacMillan, 2006, p. 201-223.

9. Anexos

Anexo A.1 – Quadro Lógico do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Objetivo Global e Objetivo Específico)

| Quadro Lógico (2017 a 2024) Projeto: Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo - PAES Instituição Responsável: SEDU-ES Área executora: COPAES | | | | Data de elaboração: 21/11/2017 |
|--|---|---|---|---|
| Lógica da Intervenção | Indicadores Objetivamente Comprováveis* | Fontes de Verificação | Suposições Importantes | |
| Objetivo Global | | | | |
| Educação Infantil e Ensino Fundamental concluídos na idade adequada e aprendizagem das crianças e estudantes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental melhorada. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Atendimento em creche aumentado; 2. Atendimento na pré-escola e ensino fundamental universalizado; 3. Aprendizagem dos estudantes melhorada; 4. Taxa de abandono diminuída; 5. Taxa de reprovação diminuída; | ANA (3.1); IDEB (3.2 e 3.3); PAEBES (3.1, 3.2 e 3.3); Censo Escolar (1, 2, 4 e 5). | Realizar ações em regime de colaboração melhora a conclusão e resultados de aprendizagem; | |
| Objetivo Específico | | | | |
| Municípios e estado realizam ações pedagógicas, de ampliação da infraestrutura escolar e gestão dos sistemas de ensino em regime de colaboração. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Municípios com adesão ao PAES; 2. Municípios aderidos com planos de gestão elaborados; 3. Municípios com pelo menos 80% das ações do plano de gestão realizadas. | Documentação do Projeto (1 a 3) | Os municípios e estado terão vontade política para realizar ações em regime de colaboração; | |

Fonte: Elaboração Própria.

Anexo A.2 – Quadro Lógico do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Resultados)

| Lógica da Intervenção | Indicadores Objetivamente Comprováveis* | Fontes de Verificação | Suposições Importantes |
|--|--|--|---|
| Resultados | | | |
| 1. Estado e municípios com diretrizes curriculares do Ensino Fundamental elaboradas; | 1.1 . Diretrizes curriculares elaboradas; 1.2. % de municípios aderidos que adotaram as diretrizes curriculares; | Documentação do Projeto | Municípios estão dispostos a aderir a diretrizes únicas; |
| 2. Pedagogos e/ou PCAs de Educação Infantil e Ensino Fundamental com formação realizada; | 2. % de Pedagogos e/ou PCAs dos municípios aderidos que participaram das formações, por ciclos e etapa; | Documentação do Projeto | Pedagogos irão replicar a formação para professores. |
| 3. Estudantes com material didático recebido; | 3. % de estudantes com material didático recebido; | Documentação do Projeto | Material didático apoia a melhoria da aprendizagem; |
| 4. Escolas com livros de literatura infantil recebidos; | 4. % de escolas com livros de literatura infantil recebidos; | Documentação do Projeto | Literatura Infantil apoia a melhoria da aprendizagem; |
| 5. Municípios com planos de gestão elaborados e implementados; | 5.1. % de municípios aderidos com plano de gestão elaborado; 5.2. % de municípios com pelo menos 80% das ações do plano realizadas; | Documentação do Projeto | Municípios terão recursos e capacidade técnica para elaborar e implementar o plano de gestão; |
| 6. Municípios com sistema de gestão escolar implementado; | 6. % de municípios que manifestaram interesse com sistema de gestão escolar implementado; | Documentação do Projeto | Municípios terão interesse em implementar sistema de gestão escolar unificado; |
| 7. Escolas com prêmio recebido e colaboração técnica realizada; | 7.1. % de escolas vencedoras com prêmio recebido; 7.2. % de escolas apoiadas com colaboração técnica realizada; | Documentação do Projeto | Escolas premiadas terão tempo e capacidade técnica para apoiar outras escolas; |
| 8. Municípios com rede reorganizada; | 8. % de municípios que manifestaram interesse com rede reorganizada; | Documentação do Projeto Censo Escolar | Reorganização das redes melhora eficiência; |
| 9. Municípios com novas creches implementadas. | 9. % de municípios que manifestaram interesse com creches implementadas. | Documentação do Projeto Censo Escolar | Municípios farão manutenção das creches. |
| 10. Municípios recebendo ICMS com base na melhoria da educação. | 10. Legislação que altera a regra do ICMS sancionada. | Legislação | - |

Fonte: Elaboração Própria.

Anexo B.1 – Mapeamento de Macroprocessos do PAES (Eixo de Fortalecimento da Aprendizagem)

| Mapeamento de Macroprocessos | | |
|--------------------------------|---|--|
| COPAES/Eixos | Entregas | Macroprocessos |
| Fortalecimento da Aprendizagem | Diretrizes curriculares do EFI definidas | <ol style="list-style-type: none"> 1. Definição de estrutura de governança; 2. Mobilização e sensibilização da rede; 3. Preparação das diretrizes para elaboração de currículo; 4. Discussão com a comunidade escolar e sistematização; 5. Elaboração do currículo capixaba. |
| | Proposta pedagógica do EFI elaborada | <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar proposta inicial; 2. Validar e aprimorar proposta com municípios dos pilotos; 3. Encaminhar proposta pedagógica para formadores e professores. |
| | Material didático 1º ano distribuído aos estudantes | <ol style="list-style-type: none"> 1. Análise do material; 2. Firmamento de Cooperação Técnica; 3. Realização de adaptações necessárias; 4. Implementação de piloto em municípios selecionados; 5. Impressão e distribuição do material. |
| | Obras de literatura infantil de autores capixabas distribuídas às escolas | <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboração e publicação do edital; 2. Seleção de obras; 3. Diagramação e ilustração; 4. Impressão e distribuição. |
| | Livros de literatura infantil distribuídos às escolas | <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboração e publicação do edital; 2. Seleção de obras; 3. Diagramação e ilustração; 4. Impressão e distribuição. |
| | Formação do PNAIC (1º a 3º) realizada | <ol style="list-style-type: none"> 1. Escolha da equipe gestora; 2. Seleção do time de formação; 3. Estruturação da formação; 4. Implementar formação nas regionais; 5. Implementar formação nos municípios. |
| | Formação Permanente do PAES (1º a 3º e 5º) realizada | <ol style="list-style-type: none"> 1. Escolha da equipe gestora; 2. Seleção do time de formação; 3. Estruturação da formação; 4. Implementar formação nas regionais; 5. Implementar formação nos municípios; 6. Estruturação dos mecanismos de monitoramento; 7. Implementar monitoramento periódico. |
| | Formação Permanente do PAES (6º e 9º) realizada | <ol style="list-style-type: none"> 1. Escolha da equipe gestora; 2. Seleção do time de formação; 3. Estruturação da formação; 4. Implementar formação nas regionais; 5. Implementar formação nos municípios; 6. Estruturação dos mecanismos de monitoramento; 7. Implementar monitoramento periódico. |
| | Avaliações diagnósticas e formativas de aprendizagem aplicadas | <ol style="list-style-type: none"> 1. Análise os materiais de avaliação; 2. Firmamento de Cooperação Técnica; 3. Realização de adaptações necessárias; 4. Impressão e distribuição do material; 5. Elaborar estrutura de monitoramento; 6. Utilizar monitoramento para alimentar a formação permanente. |

Fonte: Elaboração Própria.

Anexo B.2 – Mapeamento de Macroprocessos do PAES (Eixo de Apoio à Gestão)

| Mapeamento de Macroprocessos | | |
|------------------------------|---|--|
| COPAES/Eixos | Entregas | Macroprocessos |
| Apoio à Gestão | Diagnósticos municipais elaborados | <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboração de formulário para diagnóstico; 2. Preenchimento por municípios aderidos; 3. Revisão do formulário; 4. Encaminhamento para todos os municípios; 5. Monitoramento do recebimento de respostas; 6. Compilação informações; 7. Atualização do relatório (do estado/por município); 8. Encaminhamento para prefeitos/dirigentes municipais de educação. |
| | Planos de gestão concluídos | <ol style="list-style-type: none"> 1. Levantamento e análise de dados municipais; 2. Estruturação de modelo de plano de gestão; 3. Definição de ações prioritárias; 4. Elaboração de plano de gestão com planejamento de atividades. |
| | Rotina de monitoramento de indicadores implementada | <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar orientação às SRE; 2. Encaminhar plano de gestão às SRE; 3. Definição de sistemática de assessoramento às unidades de ensino; 4. Elaboração de cronograma de assessoramento; 5. Monitorar assessoramento às SER. |
| | Sistemas de gestão escolar implementados | <ol style="list-style-type: none"> 1. Levantamento de demanda; 2. Consulta aos municípios sobre interesse na implantação do Sistema de Gestão Escolar; 3. Elaboração de Termo de Cooperação Técnica com o CAED; 4. Elaboração de projeto básico para a contratação do CAED; 5. Definição de sistemática de implantação/treinamento das equipes; 6. Implantação do sistema nas redes municipais. |
| | Premiação "Escola que Colabora" implementada | <ol style="list-style-type: none"> 1. Estudo do Prêmio "Escola Nota 10" - Ceará; 2. Elaboração de modelo de premiação; 3. Elaboração de normativos (lei e decreto); 4. Lançamento do Prêmio; 5. Elaboração de sistemática de monitoramento e gestão. |
| | Bolsas para consultores e formadores implementadas | <ol style="list-style-type: none"> 1. Definição de sistemática de formação; 2. Validação pelo Secretário; 3. Elaboração de normativos (lei e decreto); 4. Elaboração de edital de seleção; 5. Seleção de bolsistas; 6. Elaboração de sistemática de monitoramento/pagamento; 7. Monitoramento da ação dos bolsistas; 8. Pagamento dos bolsistas. |

Fonte: Elaboração Própria.

Anexo B.3 – Mapeamento de Macroprocessos do PAES (Eixo de Subvenção e Suporte)

| Mapeamento de Macroprocessos | | |
|------------------------------|---|---|
| COPAES/Eixos | Entregas | Macroprocessos |
| Subvenção e Suporte | Redes municipais e estaduais replanejadas com otimização de recursos comprovada | <ol style="list-style-type: none"> 1. Levantamento de interesse de otimização da oferta junto a municípios; 2. Elaboração de estudo sobre oferta com Município e SER; 3. Elaboração de proposta de otimização das redes; 4. Sondagem com a comunidade escolar; 5. Validação e negociação da proposta junto ao município; 6. Elaboração do plano de trabalho; 7. Elaboração e execução do convênio. |
| | Repasse de recursos para ampliação da oferta de Educação Infantil realizado | <ol style="list-style-type: none"> 1. Levantamento de interesse; 2. Estudo de priorização (Instituto Jones); 3. Elaboração de proposta de quantitativo de creches por município; 4. Elaboração do Plano de Trabalho; 5. Elaboração de repasse via convênio ou fundo a fundo; 6. Monitoramento da execução dos repasses. |

Fonte: Elaboração Própria.

Anexo C

Os entrevistados foram selecionados buscando diversidade de opiniões entre os diversos grupos de atores prioritários, contribuindo para uma visão plural em relação ao PAES. As indicações foram realizadas pela própria equipe da COPAES após conversa de alinhamento com a liderança da área acerca do objetivo das entrevistas e perfil dos entrevistados.

Equipe da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo

- Haroldo Corrêa Rocha – Secretário de Estado da Educação
- Tânia Amélia Guimarães de Assis – Subsecretária de Estado da Educação Básica e Profissional
- Marcus Monte Mor Rangel – Subsecretário de Estado Administração e Finanças
- Carlos Eduardo Zucoloto Xavier - Subsecretário de Estado de Suporte à Educação
- Andressa Buss Rocha - Subsecretária de Estado de Planejamento e Avaliação
- Inacélia de Fátima Alves de Oliveira - Gerente do Centro de Formação dos Profissionais da Educação do Espírito Santo
- João Paulo – Gerente da Assessoria de Currículo

Equipe da Coordenação do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo

- Eduardo Malini – Coordenador do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo
- José Roberto Martins Aguiar - Líder do eixo de Fortalecimento da Aprendizagem
- Ana Maria Ramos Pacheco - Líder do eixo de Apoio à Gestão
- Andrea Paoliello de Freitas - Líder do eixo de Subvenção e Suporte

Superintendências Regionais de Educação (SRE)

- Maricelis Caetano Engelhardt – Superintendente Regional de Educação de Colatina

- Sayonara Toledo da Silva Gil – Superintendente Regional de Educação de Guaçuí
- Alcilene Alves Vicentini Viviani – Técnica do PAES na SRE de Cachoeiro do Itapemirim

Dirigentes Municipais de Educação e seccional da UNDIME (Municípios)

- Vilmar Lugão de Britto – Dirigente Municipal de Educação do Município de Jerônimo Monteiro e Presidente da UNDIME-ES e Região Sudeste
- Elania Valéria Monteiro Sardinha de Souza - Secretária Executiva da UNDIME-ES
- Cristiane Resende Fagundes Paris - Dirigente Municipal de Educação de Cachoeiro do Itapemirim

Parceiros externos

- David Saad - Diretor-presidente do Instituto Natura
- João Marcelo Borges – Especialista em Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento

Anexo D

Perguntas realizadas no questionário

1. *Se envolvido(a) na criação* - Qual a história do PAES no ES? *Se não foi envolvido(a) na criação* - Como o(a) senhor(a) entrou em contato com o PAES?
2. De 0 a 10, qual prioridade o(a) senhor(a) classificaria o programa em relação às agendas que sua organização está acompanhando?
3. Quais foram seus pontos de contato com o PAES? Como o(a) senhor(a) tem participado no desenho e implementação?
4. De 0 a 10, quanto o(a) senhor(a) sente que está envolvido no desenho e implementação do PAES?
5. Quais as oportunidades que o(a) senhor(a) vislumbra a partir do PAES?
6. E quais os principais desafios/riscos?

Anexo E - Síntese das respostas dos grupos de atores estratégicos às perguntas sobre oportunidades, desafios e riscos do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo

| Área | Riscos | Desafios | Oportunidades |
|-------------|--|---|---|
| COPAES | Descontinuidade em virtude de mudança de governo | Equipe reduzida | Formar gestores municipais |
| COPAES | Descontinuidade em virtude de mudança de governo | Articulação com outras equipes da SEDU | Melhorar a educação infantil |
| COPAES | Descontinuidade em virtude de mudança de governo | Equipe reduzida | Melhoria da aprendizagem |
| COPAES | Estrutura das regionais a partir da reestruturação | Mudança de cultura na SEDU | Dividendos políticos |
| COPAES | Não conseguir executar em 2018, em virtude do momento político | Relação com a universidade | Melhorar a educação infantil |
| COPAES | Perder o foco | Fortalecer os municípios | Fortalecer as SME |
| COPAES | Problemas em virtude da reorganização de redes | Grande demanda operacional | Melhorar eficiência do gasto |
| COPAES | - | Comunicação Interna | Adoção de sistema de gestão |
| COPAES | - | Equipe desmotivada | Melhorar a formação de professores |
| COPAES | - | Equipe reduzida | Melhoria da aprendizagem |
| COPAES | - | Articulação com outras equipes da SEDU | Uso de avaliação diagnóstica |
| COPAES | - | Grande demanda operacional | Uso de material estruturado |
| COPAES | - | Grande demanda operacional | |
| COPAES | - | Barreiras ideológicas | |
| COPAES | - | Falta de cargos para equipe gera problemas hierárquicos na SEDU | |
| COPAES | - | Fortalecer a equipe | |
| Equipe SEDU | Descontinuidade em virtude de mudança de governo | Diversidade de estrutura dos municípios | Troca de experiências entre municípios |
| Equipe SEDU | - | Comunicação Interna | Aumentar adesão ao sistema de transporte |
| Equipe SEDU | - | Falta de clareza das entregas | Formar gestores municipais |
| Equipe SEDU | - | Formação do servidor da SEDU | Melhorar eficiência do gasto |
| Equipe SEDU | - | Comunicação Interna | Melhorar eficiência do gasto |
| Equipe SEDU | - | Falta de governança estruturada | Melhoria da aprendizagem |
| Equipe SEDU | - | Comunicação Interna | Melhoria da aprendizagem |
| Equipe SEDU | - | Monitorar o trabalho dos municípios | Sinergia entre currículo estadual e municipal |
| Equipe SEDU | - | Articulação com outras equipes da SEDU | Sinergia entre currículo estadual e municipal |
| Equipe SEDU | - | Falta de clareza das entregas | Superar a lógica partidária |
| Equipe SEDU | - | | Troca de experiências entre municípios |
| Municípios | Descontinuidade em virtude de mudança de governo | Falta de (oportunidade de) participação dos municípios nas definições do PAES | Formar gestores municipais |
| Municípios | Problemas em virtude da reorganização de redes | Falta de governança estruturada | Melhorar a educação infantil |
| Municípios | - | Estado tutelando os municípios | Melhorar a formação de professores |
| Municípios | - | Falta de (oportunidade de) participação dos municípios nas definições do PAES | Melhorar a formação de professores |
| Municípios | - | Comunicação com municípios está ruim | Melhorar eficiência do gasto |
| Municípios | - | Comunicação com municípios está ruim | Uso de material estruturado |
| Municípios | - | | Uso de material estruturado |
| SRE | - | Falta de governança estruturada | Aproximar municípios da regional |
| SRE | - | Comunicação Interna | Melhorar a formação de professores |
| SRE | - | Garantir que as entregas cheguem na sala de aula | Melhorar eficiência do gasto |
| SRE | - | Equipe reduzida | Melhorar eficiência do gasto |
| SRE | - | Mudar a cultura dos professores | Melhoria da aprendizagem |
| SRE | - | Falta de diretrizes para as SRE | Melhoria da aprendizagem |
| SRE | - | | Sinergia entre currículo estadual e municipal |
| SRE | - | | Troca de experiências entre municípios |

Fonte: Elaboração própria.