



GUIA DE REGIME DE COLABORAÇÃO ESTADOS-MUNICÍPIOS

REALIZADORES



MEMBROS COLABORA



APOIO TÉCNICO



GUIA DE REGIME DE COLABORAÇÃO ESTADOS-MUNICÍPIOS

2019

REALIZAÇÃO

Colabora Educação
movimentocolabora.org.br

CONSED

www.consed.org.br

PROJETO EDITORIAL, PREPARAÇÃO E REVISÃO

NFatorial

REALIZADORES



MEMBROS COLABORA



APOIO TÉCNICO



SUMÁRIO

4	<u>MENSAGEM INICIAL</u>
6	<u>COMO ESTE GUIA ESTÁ ESTRUTURADO</u>
8	<u>FUNDAMENTOS</u>
21	<u>FATORES DE SUCESSO</u>
32	<u>CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA</u>
34	DIAGNÓSTICO DO TERRITÓRIO
39	PLANEJAMENTO DA POLÍTICA COLABORATIVA
47	ESTRUTURAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO
52	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO
57	<u>MENSAGEM FINAL</u>
58	<u>CADERNO DE RECURSOS</u>
59	<u>CASOS</u>

MENSAGEM INICIAL

Caros/as Secretários/as de Educação,

A amplitude e a complexidade da oferta educacional no Brasil, marcada pela divisão de competências entre os entes federados, remetem-nos à importância da articulação entre os atores envolvidos. Como garantiremos uma trajetória suave e coerente entre as diferentes etapas do ensino sem um diálogo permanente entre os responsáveis por elas? É possível pensar no transporte diário de milhões de estudantes país afora sem um estreito compartilhamento de informações e transferência de recursos entre União, Estados e Municípios? Boa parte dos maiores êxitos de nossa política educacional dá-se em regime de colaboração. A própria Constituição impõe a colaboração entre os entes federados e a busca por equidade, de forma a garantir que as crianças e jovens brasileiros não tenham mais ou menos direitos em função da localidade ou da rede em que estão matriculados.

O momento atual é especialmente propício para atuarmos de forma colaborativa, porque estamos diante do desafio da implementação dos documentos curriculares (re)elaborados a partir da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Gestores e técnicos estão tendo de empreender intensos esforços para assegurar a adequação e implementação dos documentos curriculares em todo o território nacional, de maneira conjunta e articulada entre as redes estadual e municipais, e em um cenário de recursos escassos.

Mas como se faz uma política em colaboração?

Que benefícios ela pode gerar para as crianças e jovens de cada território? Como pode se dar a composição de forças entre Estados e Municípios na garantia do direito à aprendizagem? O que as experiências exitosas nos ensinam? Quais atores devem ser mobilizados? Quais são os caminhos possíveis e as ferramentas que os gestores podem ter à mão? Como aferir os resultados de uma política feita em colaboração? **O amparo legal para a atuação**

colaborativa existe, mas ainda há poucas publicações que abordam o regime de colaboração na perspectiva de sua implementação. Foi pensando em ajudar você, Gestor/a, que elaboramos este guia com elementos e subsídios práticos para um processo colaborativo com foco na aprendizagem.

Aqui retomamos os princípios gerais e as vantagens da atuação em regime de colaboração e apontamos fatores de sucesso, sistematizados a partir de experiências em todo o país e exemplos concretos para cada um deles. Apresentamos também as principais etapas e subetapas que constituem a elaboração de políticas públicas em regime de colaboração, trazendo ao final ferramentas e metodologias que podem ser úteis para seu planejamento e implementação.

O material foi escrito pelo Movimento Colabora Educação junto com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e com o apoio técnico da Comunidade Educativa CEDAC, organização que trabalha há 21 anos com a formação de gestores educacionais e educadores e que tem apoiado processos diversos de efetivação do regime de colaboração.

Desejamos que a leitura seja proveitosa!



COMO ESTE GUIA ESTÁ ESTRUTURADO

Organizamos este guia em dois blocos principais e uma coletânea de recursos que podem ser úteis para as redes estaduais.

O primeiro bloco, que abrimos com uma mensagem sobre a importância do gestor estadual no desenvolvimento de políticas colaborativas, tem objetivo e caráter mais conceituais, destacando os **fundamentos legais, éticos e estruturantes do regime de colaboração**.

Apresentamos **fatores de sucesso** sistematizados a partir de estudos sobre as políticas públicas que foram implementadas em regime de colaboração entre Estados e Municípios. Buscamos exemplos de experiências que ilustram a importância de cada fator no sucesso da implementação de determinada política.

O segundo bloco, voltado à prática do regime de colaboração, apresenta um **fluxo de etapas** que vai da elaboração e implementação de uma política colaborativa de larga escala à organização de uma estrutura do regime de colaboração na secretaria estadual. Buscamos com isso ampliar o leque de informações para a construção ou a alavancagem de uma iniciativa em colaboração com os Municípios.

Ao final, trazemos o Caderno de Recursos com indicação de **textos e materiais de referência** para leitura e sugestão de **ferramentas de gestão** que podem ser úteis na implementação, além de **relatos de experiências** em quatro Estados.

Ao lado, uma síntese dos conteúdos do material:

FUNDAMENTOS

Um convite à reflexão sobre a colaboração na garantia do direito à aprendizagem e a importância da Secretaria de Estado em seu desenho e implementação.

FATORES DE SUCESSO

Os fatores de sucesso para a implementação de políticas públicas em regime de colaboração, à luz das experiências já realizadas no Brasil.

Foco na aprendizagem
Compromisso técnico e político
Engajamento pelo diálogo
Governança participativa
Cooperação e incentivo
Monitoramento e avaliação

CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

ETAPA 1 DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

- 1.1. Composição da equipe inicial
- 1.2. Trilha formativa
- 1.3. Diagnóstico inicial
- 1.4. Escuta dos atores envolvidos

ETAPA 2 PLANEJAMENTO DA POLÍTICA COLABORATIVA

- 2.1. Estabelecimento de objetivos e metas
- 2.2. Elaboração do plano de ação
- 2.3. Mapeamento de riscos
- 2.4. Financiamento

ETAPA 3 ESTRUTURAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

- 3.1. Montagem da equipe
- 3.2. Mapeamento de atores, definição de fluxo de trabalho e da governança
- 3.3. Adesão dos municípios e institucionalização da política colaborativa

ETAPA 4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

- 4.1. Definição de uma governança de monitoramento
- 4.2. Desenho dos mecanismos de monitoramento
- 4.3. Monitoramento e avaliação dos resultados

MENSAGEM FINAL

O guia como um documento vivo e a importância de sua utilização, revisão e complementação.



CADERNO DE RECURSOS

Compilação dos casos de estudo, exemplos e ferramentas apresentados ou mencionados ao longo do guia.



FUNDAMENTOS

A colaboração é, indiscutivelmente, um caminho propício para alcançar resultados positivos na oferta de uma educação de qualidade. Mais que isso, **entendemos que ela seja necessária para assegurar a aprendizagem dos estudantes e que seja um caminho potente para reduzir as desigualdades que existem no Brasil**. Disparidades refletidas, inclusive, em grandes diferenças entre os índices de aprendizagem entre Municípios, Estados, ou mesmo dentro de uma dada rede municipal ou estadual.

O compromisso com a colaboração deve ser, portanto, um compromisso de todos, mas você, como Gestor/a de educação da rede estadual, tem uma capacidade de liderança única na condução desse processo. Coloca-se à sua frente a oportunidade de ser empreendedor/a de uma transformação tão demandada pela sociedade. Este guia visa ajudar a dimensionar, planejar e implementar essa empreitada.

QUAIS SÃO AS VANTAGENS DE ATUAR EM REGIME DE COLABORAÇÃO?

O processo de ensino e aprendizagem é amplo e complexo e são diversos os atores que nele atuam, tanto na escala local – se pensarmos na escola e na comunidade de educadores que ali trabalha (professores, coordenadores, diretor) – como na escala macro, se pensarmos na educação em suas dimensões nacional, estadual e municipal e as responsabilidades que cabem a cada ente federado.

A dinâmica educacional exige colaboração para que os atores envolvidos e os fatores que interferem em sua atuação estejam articulados e, por isso, é fundamental que os esforços das diferentes esferas governamentais se organizem de forma conjunta e em torno de um bem maior – a aprendizagem de todos os estudantes.

Relacionamos abaixo alguns pontos que evidenciam as vantagens de atuar em colaboração:

PONTOS-CHAVE



GARANTIA DA TRAJETÓRIA ESCOLAR

O regime de colaboração permite a harmonização das orientações gerenciais e pedagógicas das redes estadual e municipais.

As principais vantagens disso são:

1. Garantia da trajetória escolar fluída e coerente aos estudantes;
2. Facilitação da migração de professores e alunos entre redes e municípios.



ECONOMIA DE RECURSOS

Muitas atividades podem ser otimizadas quando feitas conjuntamente por estado e municípios. Essa economia de recursos pode ser:

1. Financeira, por meio de atividades de gestão (como transporte, distribuição de merenda, aplicação de avaliações) ou pedagógicas (como formação de professores, material didático);
2. Não-financeira, por meio da integração de sistemas de informação, assessoria técnica ou cessão de servidores.



MELHORIA DOS INSUMOS PEDAGÓGICOS

A aprendizagem do aluno deve ser o objetivo central de qualquer política pública educacional. E o regime de colaboração possibilita a melhoria de insumos importantes para isso:

1. Uma base curricular de referência e diretrizes comuns impacta os materiais didático;
2. Formação elaborada para educadores que atuam nas duas redes;
3. Modelo único de avaliação;
4. Troca de experiências entre educadores.



CONTINUIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas sociais no Brasil são marcadas pela descontinuidade. Agravam essa característica eleições a cada dois anos. Tais fatores dificultam políticas colaborativas de longo prazo.

De outro lado, a implementação do regime de colaboração contribui para a continuidade e melhoria das políticas públicas porque:

1. Congrega forte compromisso político, inclusive em situações de alternância de poder político partidário;
2. Cria visibilidade e pressão entre pares;
3. É institucionalizada via mecanismos legais.



PROMOÇÃO DA EQUIDADE

Políticas públicas em regime de colaboração são por natureza promotoras de equidade. Isso ocorre porque:

1. Contemplam a trajetória do aluno como um todo e não uma etapa ou ente específicos;
2. Implicam numa visão territorial na qual o Estado apoia todos os Municípios e, se preciso, amplia a assistência para os prioritários;
3. Podem induzir a cooperação entre Municípios, regiões e/ou escolas.



1. GARANTIA DA TRAJETÓRIA ESCOLAR:

FACILITANDO A MIGRAÇÃO DE ALUNOS E PROFESSORES ENTRE REDES

Alunos que migram de escolas municipais para estaduais, ou vice-versa, são beneficiados quando há maior alinhamento no funcionamento entre as duas redes. Reduzem-se assim os choques pedagógico, organizacional e cultural da transição. A mudança dos educadores, dos colegas e do ambiente escolar são inevitáveis, mas quanto mais pontos em comum houver na proposta pedagógica e no funcionamento geral das escolas do mesmo território, mais fluida será essa mobilidade entre redes. **O aluno deve ser o centro de toda e qualquer política educacional e sua plena trajetória escolar garantida pelo Estado e pelos Municípios conjuntamente.**

No caso do currículo feito em colaboração, o aluno dará seguimento à progressão dos conhecimentos e dos direitos de aprendizagem comuns às escolas das diferentes redes. Além disso, facilita-se a preparação de aulas para professores que trabalham tanto na rede estadual como na municipal.

Outro aspecto que merece ser destacado é o planejamento do calendário, das matrículas e da formação dos educadores nas diferentes etapas: quando feito conjuntamente pela rede estadual e municipal, aprimora-se a oferta nos diferentes bairros e comunidades, evitando-se assim prejuízos como no deslocamento dos alunos e professores.

A colaboração possibilita a otimização de recursos materiais e financeiros, como a partilha de veículos no transporte de alunos das redes estadual e municipal. Se a colaboração for ampliada para o âmbito técnico, é possível pensar em otimizar também recursos humanos, como compartilhamento de pessoal ou de serviços de assessoria ou formação, que podem ser contratados por mais de uma rede.



2. ECONOMIA DE RECURSOS (FINANCEIROS E NÃO-FINANCEIROS)



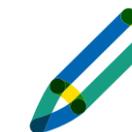
3. MELHORIA DOS INSUMOS PEDAGÓGICOS

Com uma maior colaboração entre secretarias estadual e municipais, e a elaboração/implementação conjunta do currículo de referência do Estado, pode-se otimizar a gestão e melhorar a qualidade dos insumos necessários para assegurar uma boa prática pedagógica: currículo, materiais didáticos, formação de educadores e avaliação de desempenho. **São questões que demandam custos e esforços nem sempre disponíveis em cada rede e que podem ser aprimorados, se forem objeto de uma atuação articulada entre Estado e Municípios.**

Atuar colaborativamente também facilita a contratação de especialistas e o investimento na formação dos profissionais que trabalham em mais de uma rede em um mesmo território. Possibilita um modelo único de avaliação dos alunos e a produção e disponibilização dos materiais em maior escala. Além disso, favorece a troca de experiências entre redes, escolas e educadores, que podem aprender com os êxitos e erros uns dos outros e construir soluções de forma cooperada para problemas comuns.

Especialmente em casos em que o regime de colaboração é institucionalizado, amparado por mecanismos legais e incorporado ao funcionamento das instâncias públicas, **a articulação entre Estado e Municípios contribui para que as políticas públicas de qualidade não se percam em meio às oscilações** bienais causadas pelas eleições municipais e estaduais.

No caso de Municípios com equipe técnica limitada e em que há grande rotatividade dos profissionais, ter o Estado ou outros Municípios envolvidos na política colaborativa pode contribuir também para preservar a memória do que foi feito e a manutenção dos processos e fluxos já estabelecidos.



4. CONTINUIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A promoção da equidade deve ser um princípio inerente ao trabalho colaborativo, com uma **visão do território como um todo e não das diferentes redes ou de grupos de escolas**. Isso pode ser acentuado quando os entes se empenham em criar diferentes formas de reduzir as desigualdades educacionais, tais como políticas que induzem a cooperação entre escolas ou oferta de suporte especial às localidades com mais necessidades. Sem colaboração, as localidades com menos recursos financeiros e técnicos tenderão a ter piores resultados educacionais.



5. EQUIDADE

QUAIS SÃO AS FORMAS DE COLABORAÇÃO FEDERATIVA ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS?

PEDAGÓGICAS			
AÇÃO	POSSÍVEIS ATIVIDADES	BENEFÍCIOS POTENCIAIS	PONTOS-CHAVE PARA IMPLEMENTAÇÃO
Assessoria Técnica e Pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> • Suporte ao desenho de processos pedagógicos e de gestão das secretarias municipais; • Apoio à solicitação de recursos ao PAR; • Apoio à adesão de programas federais; • Apoio à construção e ao monitoramento dos Planos Municipais de Educação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior quantidade de recursos para a educação do Estado; • Programas mais alinhados em termos pedagógicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formação robusta dos servidores responsáveis por realizar esses apoios; • Equipe precisa ter boa articulação com a equipe dos municípios.
Avaliação Externa	<ul style="list-style-type: none"> • Compartilhamento das provas de avaliação externa e da devolutiva pedagógica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução do custo unitário da avaliação; • Maior alinhamento pedagógico das devolutivas e programas provenientes dos resultados; • Possível melhoria na qualidade dos itens. 	<ul style="list-style-type: none"> • Envolvimento dos municípios na validação das provas para garantir que não haja nenhum efeito de regionalismo; • A devolutiva da prova precisa ser pensada com a visão das redes municipais e chegar até os municípios.
Currículo e Materiais Didáticos	<ul style="list-style-type: none"> • Desenho conjunto do Currículo do território do estado; • Definição e compra conjunta dos materiais didáticos; • Formação para gestores e professores para definição de compra dos materiais didáticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alinhamento da política pedagógica dentro do território do estado; • Redução do custo unitário de compra de materiais didáticos; • Melhoria da qualidade do currículo (leva em conta diferentes realidades e mais pessoas debruçadas sobre o documento) e dos materiais didáticos (processo de compra feito com mais profundidade). 	<ul style="list-style-type: none"> • Alinhamento inicial sobre as diretrizes curriculares; • Atenção às especificidades regionais; • Materiais didáticos precisam embasar a formação dos professores.

PEDAGÓGICAS			
AÇÃO	POSSÍVEIS ATIVIDADES	BENEFÍCIOS POTENCIAIS	PONTOS-CHAVE PARA IMPLEMENTAÇÃO
Formação Continuada de Professores e Gestores	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de materiais de formação iguais, ou alinhados, para redes estaduais e municipais; • Oferecimento de cursos e formação continuada mais padronizados, presenciais ou a distância, para todas as redes; • Alinhamento dos processos entre as diferentes redes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior equidade na formação dos formadores locais; • Processos melhores devido à troca de experiências entre gestores e professores; • Menor deslocamento dos multiplicadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os materiais utilizados na formação precisam ser baseados nos materiais didáticos; • Levantar em conta diagnósticos e planos de ação elaborados com base nas avaliações; • Considerar as variações regionais (o material não pode ser o mesmo para todo o território).
Fortalecimento dos Conselhos Escolares e Municipais de Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Ações de comunicação para todo o estado, usando diferentes canais (órgãos de controle, imprensa oficial, TV, etc). 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior envolvimento da comunidade, professores e gestores. 	
Programa de Alfabetização	<ul style="list-style-type: none"> • Produção de materiais específicos para essa etapa e que levam em consideração a realidade local; • Formação dos professores com materiais comuns para diferentes municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior engajamento do aluno; • Menor risco de comprometer o aprendizado do aluno caso ele/ela mudem de rede; • Redução da distorção idade-série. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ser consolidado como programa de Estado é fundamental para sua continuidade.
Programas de Combate à Evasão e Abandono	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de metodologias para identificar alunos que tenham maior probabilidade de evadir/abandonar; • Desenhar um processo de apoio a esses alunos e suas famílias em conjunto com outras secretarias e órgãos estaduais e municipais (Ex: Conselho Tutelar, Procuradoria, etc). 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas mais completos e robustos, aumentando a chance de resultados positivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entender que a situação de vulnerabilidade pode se dar por diferentes contextos (familiar, econômico, comportamental, saúde, etc); • Coordenação com diferentes órgãos e secretarias precisa ser muito bem organizada.

GESTÃO			
AÇÃO	POSSÍVEIS ATIVIDADES	BENEFÍCIOS POTENCIAIS	PONTOS-CHAVE PARA IMPLEMENTAÇÃO
Calendário Unificado	<ul style="list-style-type: none"> Definir um calendário comum para as redes estaduais e municipais. 	<ul style="list-style-type: none"> Irmãos que estejam em diferentes redes começam sempre na mesma data; Professores que atuam em diferentes redes têm maior chance de combinar os períodos de férias. 	<ul style="list-style-type: none"> Atenção aos diferentes feriados; Risco de uma rede entrar em greve e dificultar essa unificação.
Inspecção de Unidades Escolares	<ul style="list-style-type: none"> Definição de um padrão mínimo de qualidade dos processos e da infraestrutura; Compartilhar profissionais que realizam as inspeções; Formação comum para esses profissionais. 	<ul style="list-style-type: none"> Maior segurança para os alunos, dado que problemas tem maior chance de serem identificados; Maior homogeneidade na infraestrutura física entre diferentes redes. 	<ul style="list-style-type: none"> Check-list de inspeção precisa ser muito bem discutido e intuitivo.
Matrícula Unificada	<ul style="list-style-type: none"> Criação de um processo (procedimento e documentação) comum para todo o estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Maior facilidade para os alunos fazerem matrículas, dado que eles poderiam fazer em escolas de diferentes redes, apesar de escolherem a escola/rede/município que estudarão; Aumento da qualidade do cadastro dos alunos e das famílias. 	<ul style="list-style-type: none"> Formação dos servidores que farão esse processo de matrícula.
Mecanismos de Incentivo	<ul style="list-style-type: none"> Criação de mecanismos de incentivo para a melhoria do aprendizado e da colaboração diferentes redes e escolas (ex: repasse de ICMS, premiação, reconhecimento, etc). 	<ul style="list-style-type: none"> Maior engajamento dos gestores e professores com o aprendizado dos alunos. 	<ul style="list-style-type: none"> Os mecanismos precisam premiar os melhores e os com maior ganho, mas também não podem desestimular os que performam mais abaixo; Engajamento da classe política.

GESTÃO			
AÇÃO	POSSÍVEIS ATIVIDADES	BENEFÍCIOS POTENCIAIS	PONTOS-CHAVE PARA IMPLEMENTAÇÃO
Ordenamento da Rede / municipalização	<ul style="list-style-type: none"> Análise de demanda educacional no território do município; Compartilhamento de prédios caso demanda de cada rede não seja suficiente para encher um prédio todo; Tomada de decisão sobre abertura e fechamento de sala feita em conjunto (estado e município). 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento do acesso à educação em diferentes etapas de ensino. 	<ul style="list-style-type: none"> Necessário um planejamento de médio/longo prazo; Cuidado para não aumentar a oferta de cursos noturnos (uma tentação ao se analisar ocupação das escolas), que normalmente não possuem a mesma qualidade dos diurnos.
Permuta/ cessão de Servidores	<ul style="list-style-type: none"> Identificação de perfis ociosos e escassos em cada rede; Atuação de servidores em diferentes redes caso sua competência seja mais necessária em uma rede diferente da sua. 	<ul style="list-style-type: none"> Redução do custo com pessoal; Menor tempo de deslocamento de professores e gestores. 	<ul style="list-style-type: none"> Alinhamento das regras de remuneração e benefícios.
Permuta de Prédios, Equipamentos e Mobiliário	<ul style="list-style-type: none"> Cessão temporária de prédios, equipamentos e mobiliário que estiverem ociosos em uma rede e faltando em outra. 	<ul style="list-style-type: none"> Redução de custos de aluguel. 	<ul style="list-style-type: none"> Necessário um planejamento de médio/longo prazo.
Transporte Escolar	<ul style="list-style-type: none"> Compartilhamento de rotas e veículos para transporte de alunos de diferentes redes. 	<ul style="list-style-type: none"> Redução do custo de transporte e do tempo de deslocamento dos alunos. 	<ul style="list-style-type: none"> Geolocalização acurada dos alunos e das escolas é essencial para um bom desenho da malha de transporte.

O QUE SE ESPERA DE UM EMPREENDEDOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Para alcançar essas vantagens, é fundamental uma liderança capacitada e comprometida. Empreender uma política pública requer legitimidade, habilidade de comunicação, capacidade de articulação, trânsito político com poder decisório, habilidade de negociação, persistência e disponibilidade de investimento. É preciso dialogar com a comunidade, identificar problemas e apresentar ideias que façam sentido para a melhoria da qualidade de vida da comunidade, em seu sentido mais amplo.

Além disso, é necessário avaliar – com o apoio de sua equipe, especialistas, acadêmicos, funcionários públicos – se a estrutura governamental atende à demanda que se coloca e, se necessário, promover mudanças na organização da secretaria para melhorar seu funcionamento. Pode não ser o caso de alterar cargos, mas de estabelecer novas funções e fluxos de trabalho, considerando expertises e “vocações” individuais. O desafio de desenhar e implementar uma política colaborativa pode ser uma grande oportunidade para você, Gestor/a, fazer valer esse papel de articulação dos atores em seu Estado.

Tamanha responsabilidade exige disposição para a aprendizagem constante, o diálogo e a persistência. **Para poder exercer essa liderança com legitimidade, é importante acompanhar o que está acontecendo em sua secretaria e nos Municípios, escutar suas equipes, ler relatórios, compreender os desafios e assumir junto com eles a responsabilidade pelo êxito da política.**

O CASO CEARÁ

Um dos maiores exemplos de empreendedorismo em políticas públicas na educação brasileira é o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC). O programa cearense foi instituído como política do governo estadual em 2007, acompanhado de diversas ações de apoio e incentivo às redes municipais. Ao longo dos últimos 12 anos, o programa expandiu seu escopo inicial de melhoria da alfabetização para todo o Ensino Fundamental e a Educação Infantil, garantindo que todos os municípios alcançassem um desempenho de destaque no país. A melhoria substancial nos resultados educacionais do Ceará só foi possível porque o PAIC começou com uma perspectiva municipalista, inspirado nas práticas locais e articulado por um setor dentro da Secretaria Estadual de Educação que coordena a cooperação com as secretarias municipais de educação.

O regime de colaboração na educação cearense data do apoio à municipalização na década de 90, que já na época foi seguido de ações de apoio aos municípios. Paralelo a esse movimento da rede estadual, líderes políticos e empreendedores de políticas públicas estavam realizando transformações significativas na educação municipal. No começo dos anos 2000 o caso de Sobral começou a ganhar destaque devido à melhoria substancial de seus indicadores educacionais, especialmente na alfabetização e nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Ainda no final da

década, algumas das lideranças responsáveis pela exitosa transformação de Sobral passaram a atuar no âmbito estadual, tanto no legislativo quanto no executivo. Esta atuação levou à criação do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar na Assembleia Legislativa do Ceará em 2004, que inspirou a criação da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM) na Secretaria Estadual de Educação em 2007, área responsável pela implementação do PAIC.

A COPEM foi criada inicialmente com o foco de erradicar o analfabetismo escolar no estado e posteriormente ampliou seu escopo para um regime de colaboração mais amplo, com a finalidade de definir políticas e estruturar ações que contribuam para elevar a qualidade da Educação Infantil e de todo o Ensino Fundamental. A área conta com ações estruturadas em dois eixos: 1. Cooperação com os municípios para o desenvolvimento da aprendizagem na idade certa; 2. Educação e promoção social. As ações formuladas pela COPEM são articuladas pelas Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE) por meio de suas Células de Cooperação com os Municípios (CECOM). O desenho da governança em que um setor na SEDUC articula suas ações por meio de estruturas regionais- empoderadas como representação do estado e simultaneamente bastante respeitosa da autonomia dos municípios - permite que o estado esteja ainda mais próximo do contexto local e responda com maior agilidade e flexibilidade às demandas municipais.

As iniciativas de cooperação com municípios têm como objetivo fortalecer as secretarias municipais do ponto de vista técnico, pedagógico e gerencial, garantindo a estrutura adequada para que essas dimensões sejam desenvolvidas em sua plenitude. A área articula ações de assessoria técnica e pedagógica contextualizadas às necessidades de cada rede municipal. Entre as principais ações estão o desenvolvimento de marcos curriculares em diálogo com as redes municipais, a articulação da formação continuada de profissionais da educação e suporte aos gestores e professores no uso das avaliações externas para gestão do sistema educacional e desenvolvimento de intervenções pedagógicas. Além disso, a área apoia a gestão e desenvolvimento da infraestrutura das redes municipais por meio de iniciativas de ordenamento de rede, otimização de rotas de transporte escolar, cessão de servidores e construção e aquisição de prédios e mobiliário.

Para além das ações voltadas às secretarias municipais de educação como um todo e às iniciativas que são transversais a todas as etapas, como as orientações curriculares e formação de professores, a COPEM também desenvolve ações específicas para cada uma das etapas. Na Educação Infantil, a coordenadoria desenvolve o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (PADIN), um programa de visitas domiciliares e encontros coletivos com pais e cuidadores para possibilitar o desenvolvimento integral das crianças de 0 a 4 anos através do estímulo de processos de aprendizagem. Outra ação estruturante realizada na etapa que tem grande responsabilidade pelo aumento do atendimento na Educação Infantil é o financiamento (com contrapartida municipal) para a construção de Centros de Educação Infantil,

seguida pela formação de seus gestores. No Ensino Fundamental, além da formação de professores e materiais didáticos voltados à alfabetização na idade certa, o estado também provê material didático e de literatura infantil e juvenil para toda a etapa. A COPEM também coordena as ações de reconhecimento e cooperação técnica entre as escolas promovidas pelo prêmio Escola Nota 10.

Essas ações só foram viabilizadas porque o processo de governança e pactuação com os municípios foi desenvolvido sob uma ótica municipalista e com respeito aos municípios e à sua autonomia como entes federados. Para isso, foi importante que as iniciativas fossem implementadas de forma incremental e dialogada, garantindo que cada município tivesse condições técnicas, pedagógicas e de infraestrutura adequadas para implementá-las. O arranjo institucional da COPEM, casado com instrumentos de monitoramento e mecanismos de incentivo à cooperação e foco nos resultados educacionais possibilitaram que os municípios caminhassem junto ao estado em direção à melhoria da aprendizagem no Ceará.

Os resultados do PAIC e das outras ações da COPEM no Ceará são notáveis. A partir de 2007, o estado e seus municípios alcançaram grande destaque nos indicadores de aprendizagem. Em 2015, todos os municípios cearenses cumpriram as metas estipuladas no IDEB para os anos iniciais do Ensino Fundamental e o estado é o que tem a menor desigualdade de aprendizagem entre os estudantes mais ricos e pobres, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais da etapa. Desde o começo do PAIC, o percentual de alunos nos níveis Muito Crítico e Crítico em matemática no 5º ano do Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica (SPAECE) melhorou consideravelmente, passando de 80% para 31,7%.

Sem dúvida o regime de colaboração no estado do Ceará traz diversas lições para a educação brasileira. Além dos exemplos práticos do modelo de governança e das ações implementadas que levaram à melhoria da aprendizagem, o caso da COPEM e do PAIC mostra a importância de fundamentos e valores bem estabelecidos na elaboração da política pública. Junto às outras experiências exitosas de regime de colaboração no Brasil, esse caso mostra que é possível melhorar substancialmente a educação por meio do apoio aos municípios e gera vários insumos para o estabelecimento de fatores de sucesso a serem observados pelos gestores que queiram fomentar esse tipo de iniciativa no futuro.

LEGISLAÇÃO: AFINAL, O QUE É REGIME DE COLABORAÇÃO?

A expressão regime de colaboração, aplicada ao contexto da educação no país, foi utilizada pela primeira vez na Constituição Federal de 1988. Diz a carta magna brasileira, em seu Art. 211, que “[a] União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Esse mesmo artigo define que cabe aos Municípios atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental e aos Estados e Distrito Federal, no ensino fundamental e médio. A União, por sua vez, e como indica o Art. 22, XXIV, deve legislar sobre **diretrizes e bases de uma educação nacional**. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a expressão também é mencionada nos Art. 8 e 62, enfatizando, no primeiro, a organização da educação em regime de colaboração pelos entes federativos, e no segundo, a garantia da formação docente, em seus diferentes estágios, por meio de ação colaborativa entre União, Estados e Municípios.

Percebe-se porque, então, a colaboração entre os entes é necessária, pois, apesar de termos organizado a educação nacional a fim de garantir um direito a todos os cidadãos com qualidade e equidade, as responsabilidades pela oferta da educação foram distribuídas de maneira descentralizada. **O regime de colaboração, portanto, deve se concretizar na prática** pela implementação de estratégias/mecanismos voltados para a coordenação e a cooperação entre os entes envolvidos, construindo uma estrutura pela qual as gestões concretizam a coordenação e a cooperação entre si.

Essa concretização pode se dar de algumas formas por meio de **políticas transversais** que envolvam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ou parte deles, por meio de **instâncias que garantam o diálogo e a pactuação** entre os diferentes entes. Porém, é importante ressaltar, que não contamos com previsões legislativas que orientem ou induzam os Estados a trabalharem de maneira pactuada, em regime de colaboração, dentro do seu próprio território. Por isso, para qualquer um dos meios, é imprescindível garantir a construção e ou revisão de **marcos legais e normativos** que institucionalizem e garantam maior robustez aos esforços colaborativos que se deseja implementar.

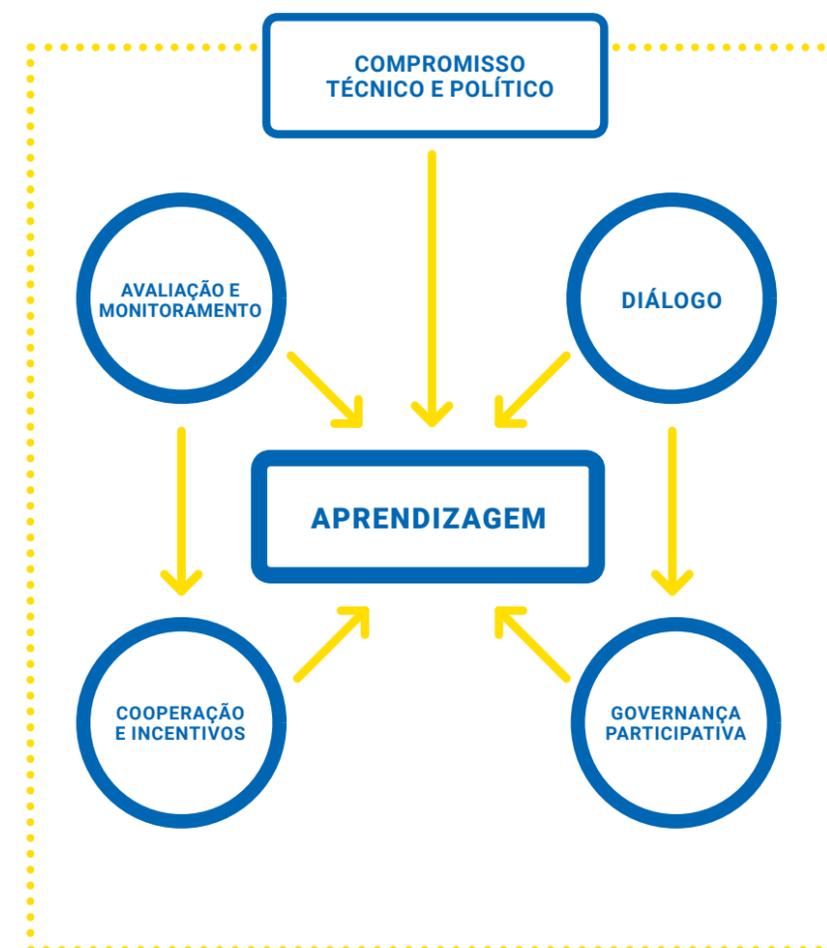
Ao instituir uma política colaborativa junto aos Municípios, você, Gestor/a, terá de conhecer todos esses marcos legais e normativos e suas características. Afinal, e como veremos ao longo do Guia, a política deverá garantir em sua governança instâncias de pactuação junto aos Municípios e respaldo legal. No caderno de recursos é possível ver um exemplo de Termo de Pactuação do PAES e as Leis de ICMS dos estados do Ceará -Lei 14.023/07- e Pernambuco -Lei 16.616/2019-, que alteraram a distribuição da cota-parte aumentando o acesso aos recursos de Municípios com melhores desempenho em educação. Note que é imprescindível ter as contrapartidas de todas as partes envolvidas para maior garantia do cumprimento das ações que se quer realizar.

Para além das contrapartidas, as seguintes características devem ser consideradas na construção dos marcos legais de sua política colaborativa: clareza quanto às atribuições de cada ente federativo; respeito à autonomia de cada ente envolvido; conhecimento e análise da(s) legislação(s) vigente(s), a fim de garantir que os marcos legais que serão construídos para a política colaborativa não estejam de encontro com aquilo que já é normatizado; aperfeiçoamento da organização e da coordenação entre os sistemas de ensino; e contribuição para a concretização do direito de aprendizagem de todos.

Por fim, vale ressaltar que a elaboração de leis e normas é algo bastante complexo e específico. Por essa razão, recomenda-se fortemente que os setores jurídicos das secretarias estaduais e municipais estejam envolvidos nessa etapa.

FATORES DE SUCESSO

A partir de estudos sobre as políticas públicas que foram implementadas em regime de colaboração entre Estados e Municípios, o Instituto Natura, membro do Colabora, sistematizou seis fatores de sucesso, representados no diagrama abaixo.



É importante salientar que para planejar uma política pública em regime de colaboração com sucesso, **cada Estado deve considerar, em profundidade, suas condições e características**. Como dito anteriormente, as circunstâncias que interferem na oferta da educação são complexas e variam muito entre as diferentes regiões e realidades brasileiras.

A implementação de apenas um dos fatores descritos abaixo é, certamente, insuficiente para um avanço de qualidade, equânime e sustentável. Por outro lado, acreditamos que uma política que seja construída a muitas mãos e que observe cada um dos seis fatores de sucesso reunirá mais condições para conquistar resultados expressivos e duradouros na melhoria da aprendizagem.

Relacionamos abaixo cada um desses fatores.

1. FOCO NO FORTALECIMENTO DA APRENDIZAGEM

O primeiro fator de sucesso do regime de colaboração distingue-se dos demais por representar aquele que deve ser o objetivo de toda política pública educacional: a aprendizagem dos alunos. É em torno dele, portanto, que se organizam os demais fatores de sucesso, referentes a questões técnico-políticas ou gerenciais.

Uma boa política em regime de colaboração deve assegurar a qualidade e a articulação entre os insumos pedagógicos (currículo, materiais didáticos, formação, monitoramento e avaliação) e avaliar sua efetividade à luz dos resultados de todo o território do Estado e em conjunto com os educadores, incluindo as redes estadual, municipais e particular, e entendê-los como responsabilidade de todos. É central entender que o gestor da rede estadual é tão responsável pelos resultados dos Municípios quanto os gestores das redes municipais. Da mesma maneira e para a corresponsabilização acontecer, é necessário que os Municípios compreendam que o ensino que oferecem é fator preponderante para os resultados da rede estadual. O aluno é visto aqui como cidadão do território em que vive, não da rede em que estuda, e a gestão estadual, por estar presente em todo o território, tem um papel fundamental para que esse princípio seja assegurado.

Severino José de Andrade Júnior, Secretário Executivo de Planejamento e Coordenação da Secretaria de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco, ressalta a importância de apoio do Estado aos Municípios:

“Nós da Secretaria Estadual de Pernambuco precisamos apoiar os municípios, não apenas porque somos todos partes de um mesmo território e é nossa obrigação como cidadãos e gestores, mas também porque essa colaboração é fundamental frente à divisão de responsabilidades de Estados e Municípios. A rede estadual de Pernambuco tem conseguido elevar seu desempenho e só seguirá avançando se o aluno tiver uma educação cada vez melhor também no município. Para isso, o apoio do estado pode ser muito importante!”

É, portanto, em torno da dimensão pedagógica que o regime de colaboração deve se constituir, buscando gerar as condições adequadas (humanas, legais, logísticas, materiais, institucionais, financeiras etc.) para a aprendizagem. Ela deve ser a organizadora de uma pauta comum para a interlocução entre os entes e para a tomada de decisão, sempre de forma autônoma e colaborativa entre Estado e Municípios.

NA PRÁTICA

Todos os exemplos de políticas públicas em regime de colaboração selecionados para este guia têm em comum o enfoque no aprendizado dos alunos de seu território e organizaram-se, cada qual a sua maneira, em frentes de atuação que fazem sentido para seus desafios. Por isso, **destacamos aqui os objetivos mobilizadores de dois deles e indicamos a leitura dos casos de estudo que abrem o Caderno de Recursos**. Neles, você poderá observar como cada Estado estruturou políticas que não perdem de vista a sala de aula:

- “Toda criança lendo e escrevendo até os oito anos de idade”. Programa de Intervenção Pedagógica (PIP) – Minas Gerais.
- “Documento curricular de referência sul-mato-grossense elaborado em regime de colaboração com a participação de todos os Municípios e das escolas e aprovado no ano de 2018”. Construção do Currículo de Referência – Mato Grosso do Sul.

2. COMPROMISSO TÉCNICO E POLÍTICO

O sucesso de uma política em regime de colaboração requer o envolvimento de atores com competência técnica, ou seja, que conheçam os desafios da educação e saibam atuar sobre eles. Só uma equipe de trabalho altamente qualificada poderá construir junto aos representantes dos Municípios as ações que precisam ser realizadas em conjunto em um real exercício de cooperação. Dessa forma, uma política pública em regime de colaboração exige um comprometimento com e das pessoas que fazem a educação nos Municípios e no Estado.

Por outro lado, para conquistar o destaque necessário na agenda pública e assegurar sua sustentabilidade, uma política em regime de colaboração não pode mobilizar apenas profissionais da área.

O êxito também requer que a alta gestão do governo se comprometa politicamente com a implementação da iniciativa e com os resultados almejados. Portanto, é preciso que o gestor se cerque de profissionais com muita competência técnica para desenhar e implementar a política e que, ao mesmo tempo, envolva parceiros estratégicos de forma a criar um ambiente político que a projete e ampare.

Finalmente, **a visibilidade desse compromisso é central.** Sua celebração em eventos públicos com a participação de autoridades e lideranças sociais é uma forma de reconhecer os esforços dos envolvidos e demonstrar para a sociedade que aquela iniciativa importa para todos. A publicidade ajuda a dar força para a agenda educacional, a renovar o compromisso de todos os envolvidos e a manter a educação no foco das atenções.

NA PRÁTICA

Em março de 2012, o governo do Estado da Paraíba instituiu o Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba (Pacto), política de repasse de recursos aos Municípios em áreas consideradas estratégicas. Entre as áreas priorizadas pela liderança do executivo paraibano estava a educação, que foi contemplada com expressiva dotação orçamentária a ser investida em itens para as redes municipais, dada uma contrapartida solidária das prefeituras – o compromisso de reverterem os recursos em melhorias aos cidadãos.

Esse apoio político manteve-se entre 2012 e 2016, com dois momentos de transferências de recursos, como ônibus escolares e laboratórios de informática.

A partir de 2017, a Secretaria de Estado de Educação (SEE/PB), exercendo seu papel de liderança na condução da política educacional paraibana, pleiteou a expansão do Programa para questões que iam além do repasse de objetos. Nascia assim o SOMA – Pacto pela Aprendizagem na Paraíba, política setorial de larga escala organizada em cinco frentes, entre as quais estão a implementação de robusto sistema de gestão em todas as redes do Estado, a formação de professores e gestores e a seleção e distribuição de material didático.

Trata-se, portanto, de política que conciliou, ainda que paulatinamente, dois compromissos: um político, pautado no apoio da alta gestão estadual ao longo dos anos; e outro técnico, pelo qual a SEE/PB articulou grupo de atores da educação paraibana – Municípios, conselhos, universidades – para propor e implementar uma estratégia ampla e coerente, pautada nos desafios locais e organizada em frentes de atuação sistêmicas.

3. ENGAJAMENTO PELO DIÁLOGO

O diálogo é condição necessária para os demais fatores de sucesso, é o que estabelece a conexão entre eles. De nada adianta uma governança instituída em portaria ou mecanismos de monitoramento e avaliação bem desenhados, se no dia-a-dia da política pública falta diálogo entre os diferentes entes federados (Estado e Municípios) e os profissionais envolvidos na implementação da política – técnicos, gestores, professores e educadores em geral.

É preciso criar uma cultura de diálogo e pactuação em todas as instâncias do processo de elaboração e desenvolvimento da política, envolvendo a equipe do Estado e dos Municípios desde o planejamento das ações, criando canais de comunicação para a ampliação do engajamento e o aprimoramento contínuo da participação de todos os atores.

Esse diálogo não tem um formato metodológico específico; consiste na construção de uma atitude que deve estabelecer uma relação horizontal, e não vertical, entre os entes e as pessoas implicadas. Informar é um dos primeiros passos na construção desse diálogo, mas não é suficiente, é preciso compartilhar o sentido das ações e manter a escuta aberta. A fim de indicar parâmetros para dialogar, recorreremos a alguns estudos que embasam a concepção da aprendizagem dialógica:

DIÁLOGO IGUALITÁRIO

Todos devem ter a mesma oportunidade de falarem e de serem escutados, sendo que a força está nos argumentos, no sentido do que se defende, e não na posição hierárquica de quem fala. É escutar com respeito e falar com sinceridade. Para ser de fato dialógico, precisa acontecer de maneira horizontal.

No entanto, em sua teoria da ação comunicativa, Habermas (2001) reconhece que não existem interações totalmente dialógicas, porque sempre se produzem relações de poder devido às desigualdades existentes na estrutura social mais ampla. Por isso, é importante ter consciência dessas desigualdades e buscar as condições mais adequadas para reduzir ao mínimo suas influências nas interações.

INTELIGÊNCIA CULTURAL

As interações e os diálogos precisam reconhecer a inteligência cultural de todas as partes, pois, no caso do regime de colaboração, cada ente federado tem uma inteligência relacionada à cultura de seu contexto particular. A inteligência cultural considera o saber acadêmico, a prática e a comunicação para se chegar a acordos e consensos cognitivos, éticos, estéticos e afetivos. Estado e Municípios devem encontrar circunstâncias e meios para expressar sua inteligência cultural em condições de igualdade em uma relação dialógica.

TRANSFORMAÇÃO

O diálogo precisa estar orientado para a transformação que possibilite mudanças nas próprias pessoas e nos contextos. Quando as interações se baseiam no diálogo igualitário, tornam-se ferramentas de uma grande conquista social. A transformação só é possível através de um processo dialógico igualitário entre entes que querem mudar a situação de desigualdade vivida, transformando as dificuldades em possibilidades.

DIMENSÃO INSTRUMENTAL

O diálogo precisa se preocupar com a dimensão humanista das relações interpessoais, mas também com a dimensão instrumental dos interlocutores, entendida aqui como o acesso ao conhecimento básico, advindo da ciência e da escolaridade, essencial para operar transformações e agir no mundo atual.

CRIAÇÃO DE SENTIDO

O diálogo precisa favorecer o desenvolvimento de um sentido pessoal e social para a causa compartilhada no regime de colaboração, possibilitar um tipo de aprendizagem que parta da interação e das demandas e necessidades das próprias pessoas e instituições.

SOLIDARIEDADE

O diálogo precisa se guiar pelo sentimento de solidariedade. Ser solidário não significa, simplesmente, querer que todas as pessoas tenham as mesmas oportunidades; mais do que isso, é exigir os mesmos direitos para todos e agir em favor disso quando não acontece.

IGUALDADE DE DIFERENÇAS

A igualdade e a diferença precisam ser valores compatíveis e mutuamente enriquecedores no diálogo. Para além da igualdade homogeneizadora e da defesa da diversidade, que não leva em conta a equidade, a igualdade de diferenças é a igualdade real, na qual todas as pessoas têm o mesmo direito de ser e de viver de forma diferente. Não será possível conceber as diferenças de maneira tolerante e igualitária enquanto estas estiverem associadas à ideia de que uma cultura é superior a outra.

A construção de uma **cultura de diálogo na colaboração** é sempre citada como um dos grandes resultados das experiências de políticas aqui relatadas.

NA PRÁTICA

Os insatisfatórios resultados de aprendizagem capixabas e a consciência de que a educação do Estado só se desenvolveria a partir do esforço conjunto com os Municípios levaram a Secretaria Estadual de Educação do Espírito Santo (SEDU-ES) a iniciar, em fins de 2016, discussões sobre a construção de um programa em regime de colaboração com diversos atores dos governos e da sociedade civil. Dezembro daquele ano marcou a visita do secretário de educação ao Ceará, Estado onde o regime de colaboração se destacava, e o desenho da versão inicial da política. Em janeiro de 2017, foi lançado o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES), apresentado pelo governador como uma das iniciativas estratégicas de seu mandato. Institucionalizado em lei pela Assembleia Legislativa no mês de março do mesmo ano, o Pacto contempla amplo rol de atividades organizadas em três frentes: a) fortalecimento da aprendizagem, b) apoio à gestão e c) subvenção e suporte.

A rapidez de criação e institucionalização da política esconde um expressivo esforço de mobilização realizado pela SEDU. **Todos os Municípios foram visitados pelo secretário de Estado e/ou pelo coordenador do PAES.** Apesar de carregar objetivos específicos – a apresentação do Pacto e a assinatura de termo de adesão –, esses encontros foram fundamentais para engajar gestores e profissionais das redes municipais em torno de um objetivo comum: a melhoria da aprendizagem dos alunos capixabas. O investimento de tempo e recursos para garantir o deslocamento a todos os 78 Municípios – alguns dos quais receberam os representantes da SEDU mais de uma vez – e o processo de escuta neles realizado corroboram o discurso e a prática colaborativos da gestão estadual.

4. GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

A governança estruturada e participativa define os atores estratégicos e as formas de interação entre eles e em torno de propósitos comuns, pautados pela garantia da aprendizagem dos alunos. **Essa governança tem um papel importante para garantir que a política em regime de colaboração contemple os diversos participantes do processo e que o fluxo de tomada de decisões seja eficiente e legítimo.** Isso porque uma governança pactuada e estruturada – com clara divisão de responsabilidades e embasada em critérios claros – oferece agilidade, transparência, segurança e melhor circulação de informações entre redes facilitando os processos decisórios.

Independentemente do modelo de colaboração definido, é importante que esteja estruturado de maneira a articular as ações no território: sejam políticas construídas conjuntamente entre Estado e Municípios, sejam aquelas incentivadas pelo governo federal e conduzidas pelos outros entes.

Para isso, os processos decisórios precisam ser conduzidos de forma *bipartite* entre Estado e Municípios: as estruturas e os processos das redes estadual e municipais são distintos e a busca por consensos é sempre um desafio que demanda enorme equilíbrio. A secretaria estadual poderá indicar caminhos a serem traçados em parceria com os Municípios, mas essa liderança nunca deve se sobrepor à autonomia dos demais entes, preservando o diálogo e uma dinâmica de trabalho articulada, conjunta, verdadeiramente colaborativa.

NA PRÁTICA

A governança, como dito acima, pode ser organizada de diversas maneiras. Mais que isso, ela deve estar pautada no contexto local: as formas de interação ideais para Minas Gerais serão necessariamente distintas das do Amapá. O fundamento de qualquer governança efetiva, contudo, é comum: a conciliação entre uma cultura de diálogo e pactuação, e uma organização de instâncias e responsabilidades que garanta fluidez às tomadas de decisão. Nesse quesito, o Estado do Mato Grosso do Sul vem se destacando no cenário nacional.

Desde 2015, questões pedagógicas e de gestão são discutidas e coordenadas de maneira articulada pela SED/MS e pelas redes municipais sul-mato-grossenses. Ainda que sem a institucionalização de uma instância ou comissão *bipartite*, reuniões regulares eram feitas entre o órgão estadual e grupos de Municípios para a pactuação de questões, como calendário letivo único e o planejamento de matrículas entre a rede estadual e municipal para cada Município.

Esses grupos de pactuação e o fluxo de comunicação já estabelecidos criaram no Estado uma cultura de colaboração e serviram de base para o processo de implantação da governança de elaboração do documento curricular de referência. O desafio encarado pelos Estados em 2018, de mobilizar diferentes atores que vão de secretarias municipais de educação a organizações da sociedade civil, passando por sindicatos e conselhos, já havia sido posto à SED/MS anos antes. Não por acaso, o Estado conseguiu cumprir com todas as ações do ProBNCC, sendo o primeiro ente federado a finalizar seu currículo em processo que contou com a participação de todos os Municípios e expressiva parcela dos agentes educacionais estaduais.

5. COOPERAÇÃO E INCENTIVOS

No regime de colaboração com foco na equidade, quem tem melhores condições colabora e ajuda quem tem menos, para que todos avancem. Para estimular essa colaboração, o Estado pode criar mecanismos que favoreçam a troca de experiências e conhecimentos entre os Municípios, fortalecendo uma cultura de aprendizagem cooperativa. É importante também planejar e implementar mecanismos de incentivos à adesão e à execução da política. Um caminho possível passa pela utilização de indicadores de resultados apropriados para a distribuição de recursos (financeiros e gerenciais), conforme a performance dos participantes. Outro, mais simples e natural ao regime de colaboração, é a visibilidade dada aos Municípios que participam da política – visibilidade essa que pode ser reforçada por meio de eventos, da distribuição de materiais e de outras estratégias de divulgação.

NA PRÁTICA

O Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) é uma política pública cearense, instituída em 2007, que se tornou um marco do regime de colaboração por seu pioneirismo, resultados alcançados e institucionalização na agenda educacional do Estado e dos Municípios. **Entre as várias inovações lançadas pelo PAIC, estão os mecanismos de incentivo do regime de colaboração: instrumentos institucionais que induzem tanto a competição como a colaboração entre escolas e Municípios e, assim, a busca pela equidade.** Um desses mecanismos tem enorme visibilidade na comunidade cearense e está baseado no reconhecimento da importância do desempenho escolar dos alunos: o Prêmio Escola Nota 10. A iniciativa vai além, contudo, da mera premiação das melhores escolas do Estado. Para incentivar uma efetiva troca de experiências, parte da premiação dessas unidades escolares só é recebida mediante assessoria e melhoria dos resultados daquelas com a mais baixa avaliação.

Formam-se duplas de escolas, organiza-se um calendário de visitas entre elas e as equipes devem juntas elaborar e executar um plano de ação, acompanhado pelas Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs).

Outra forma de incentivo no PAIC é a distribuição do ICMS entre os Municípios a partir da qualidade da educação, avaliada por meio do Índice de Qualidade da Educação (IQE). A cota-parte de 25% do ICMS (parcela a ser repassada do Estado aos Municípios) é distribuída de acordo com três índices: 18% baseado no IQE, 5% baseado no Índice de Qualidade da Saúde e 2% baseado no Índice de Qualidade do Meio Ambiente, sendo o IQE composto por resultados de alfabetização (50%), resultados do 5º ano (45%) e taxa de aprovação (5%). Busca-se reconhecer assim os Municípios com maior número de alunos no nível adequado e reforça-se a preocupação com a equidade na política, além de estabelecer-se relevante estímulo ao acompanhamento e envolvimento dos prefeitos e gestores municipais.

6. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Programas realizados em regime de colaboração devem vir acompanhados de processos de monitoramento e de avaliação que possam, de um lado, subsidiar a gestão daquela política e, de outro, criar parâmetros para que sua efetividade seja avaliada, tanto pelo poder público como pela sociedade. Para isso, indicadores são fundamentais. Sem um sistema que permita uma análise objetiva dos resultados, a política perde credibilidade, deixa de criar condições para que possa ser acompanhada e compromete suas possibilidades de aprimoramento e/ou continuidade.

Para o funcionamento dos **aspectos operacionais – logística, fluxos de trabalho, comunicação** – os indicadores deverão expor eventuais obstáculos e dificuldades para que sejam feitos os ajustes de processos ao longo da implementação. Por exemplo, se a política depende da aquisição e distribuição de material didático, a garantia da chegada desse material às mãos de alunos e professores, antes do início do ano letivo, é fundamental. Se a iniciativa envolve a formação mensal de gestores escolares, será necessário monitorar a realização dos encontros de formação, assim como a qualidade desta.

Já o acompanhamento dos **resultados de aprendizagem** requer instrumentos e metodologias diversas, sendo o uso de avaliação externa e padronizada uma das mais comuns para as políticas de colaboração, com realização periódica em escala nacional e, em alguns casos, estadual. Em outras situações, provas são desenvolvidas, especificamente, para subsidiar uma determinada política. É importante lembrar que a avaliação não é um processo de punição: seu objetivo final é contribuir com o trabalho diário de gestores e educadores e, assim, com a aprendizagem dos alunos em sala de aula.

Os resultados das avaliações devem ser interpretados no recorte do contexto em que são realizados. Somente dessa forma, serão insumos legítimos para ajustes de percursos e processos (incluindo a revisão de ações e estratégias e alocação de mais recursos para os que apresentam dificuldades em melhorar os resultados).

Por tratarmos de uma política em regime de colaboração, é necessário avaliar também a **qualidade da cooperação** ou a efetiva participação dos atores em sua implementação. Os próprios fatores de sucesso aqui nomeados podem servir de referência para estabelecer indicadores de acompanhamento: como está estruturada a governança, está funcionando bem? Existem indicadores de monitoramento e avaliação, tanto de processos como de resultados? Esses fatores permitem que se acompanhe o funcionamento e a qualidade do trabalho colaborativo e, a partir daí, se façam os relativos ajustes.

É fundamental que o monitoramento e a avaliação gerem conhecimento e aprendizagem sobre todo o processo de produção e implementação da política, indo além da aferição dos resultados e gerando uma visão crítica sobre os acertos e erros.

NA PRÁTICA

O Programa de Intervenção Pedagógica (PIP) foi um programa desenvolvido em todas as escolas de Minas Gerais, com o objetivo de oferecer apoio pedagógico às equipes escolares e, assim, garantir a aprendizagem de cada aluno. O PIP surgiu a partir da primeira avaliação de larga escala brasileira voltada especificamente para a alfabetização dos alunos, o Programa de Avaliação da Alfabetização do Estado de Minas Gerais (PROALFA). Os resultados indicavam que menos da metade dos alunos do 3º ano da rede estadual de ensino encontrava-se no nível recomendável de leitura.

Com base nesse indicador, estruturou-se o Programa, que seria posteriormente expandido para as redes municipais, e definiram-se metas por escola e por Município. **A manutenção da avaliação possibilitou o acompanhamento da melhoria dos resultados dos alunos e das escolas e a comprovação da eficiência da política.** Complementavam os resultados de proficiência do PROALFA a porcentagem de alunos no nível recomendável e a taxa de participação nas provas. Em relação aos processos de execução do Programa, foram estabelecidas metas para as seguintes ações: visitas periódicas das equipes regional e municipal às escolas; acompanhamento do professor pelo especialista; reporte do status de implementação da ação e pontos de melhoria. Já em relação a indicadores de processo, acompanhava-se: taxa de participação nas capacitações da equipe municipal; número de visitas da equipe regional aos Municípios; número de visitas da equipe municipal às escolas. Tudo isso era monitorado por meio de um robusto painel de indicadores, que compilava as informações e garantia uma visão geral dos avanços e pontos de atenção do PIP.

ALÉM DA PRÁTICA: A TRANSPARÊNCIA DOS RESULTADOS

Com a divulgação dos resultados, pode-se promover um maior envolvimento e engajamento dos educadores e de toda a sociedade com a política estabelecida. **O termo atualmente utilizado para expressar o compromisso, a responsabilidade e a transparência com os resultados é *accountability*.** Essa expressão – que não tem uma tradução precisa em português – implica a responsabilização ética pelo resultado e a possibilidade de prestação de contas. Para assumir uma postura de *accountability* é preciso ter transparência e não ter medo de mostrar os dados e fatos. Um processo de avaliação bem feito, que permita o compartilhamento de informações pertinentes e objetivas com a sociedade, é a base para isso. E, sem esse comprometimento e abertura, não há efetivo regime de colaboração.



CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Neste capítulo apresentamos as grandes **etapas do processo de produção de políticas públicas em regime de colaboração**, suas subetapas e os principais encaminhamentos a serem tomados

ETAPA 1	DIAGNÓSTICO TERRITORIAL	COMUNICAÇÃO
ETAPA 2	PLANEJAMENTO DA POLÍTICA COLABORATIVA	
ETAPA 3	ESTRUTURAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO	
ETAPA 4	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	

Enumeramos as etapas para efeito de clareza, pois demonstram como a secretaria estadual pode melhor se estruturar para atuar de maneira organizada com municípios e, assim, implementar políticas colaborativas de larga escala. Mas é preciso lembrar que o processo de construção de políticas públicas é complexo, muitas vezes fugindo de uma estrutura linear e contemplando questões transversais a todo o processo, como os fatores de sucesso indicados no capítulo anterior. **Assim o objetivo da apresentação desse fluxo é demonstrar as características e a importância de cada etapa, já que todas precisam ser desenvolvidas de forma cuidadosa e com clareza de intenção.** Acreditamos que a concretização desses passos culminará em uma robusta e sustentável política colaborativa que, por fim, contribuirá para o objetivo final de toda ação em educação que é a aprendizagem dos alunos.

Em cada etapa são apresentadas ferramentas que podem auxiliar o trabalho de análise, reflexão e organização da política a ser construída. Trata-se de ferramenta que pode ser complementado ou substituído e não um modelo único ou uma solução pronta. Seleccionamos algumas técnicas que consideramos úteis para ajudar na tarefa de organizar informações, identificar elementos relevantes e antecipar, planejar e pactuar junto com os Municípios a estrutura da política pública.

As ferramentas são apresentadas por etapa de construção da política pública e todas elas – e outras! – estão disponíveis no anexo “**Caderno de Recursos**”

COMUNICAÇÃO

Antes de entrar em cada etapa e subetapa, vale um destaque para a **Comunicação**, um fator essencial e transversal a todas as etapas. É por meio da comunicação que se constrói o engajamento dos diferentes atores e é este engajamento, juntamente com os resultados gerados pela política, que garante a perenidade de uma política em regime de colaboração. Ao longo das etapas, apontamos alguns momentos em que a comunicação é imprescindível e especialmente estratégica para o sucesso da política. No entanto, cabe a atenção para que o gestor estadual compartilhe sempre com seus pares (gestores municipais e seccional da UNDIME de seu estado) o andamento dos processos e, dependendo da ação ou etapa em foco, também divida o trabalho com públicos estratégicos ou a sociedade como um todo. Essa transparência gera confiança na política em curso e corresponsabilização por seus resultados.

Uma das missões da comunicação é oferecer a todos um imaginário comum e desejável, uma situação aonde todos queremos chegar, que motive cada ator a trabalhar em sua direção. É o que nos ensinam Bernardo Toro e Nisia Maria Duarte no texto *Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação* (2007). Esse imaginário pode ser criado por meio da proposição de um objetivo inspirador e não faltam exemplos na história, não só no âmbito da educação, de programas, ideias, campanhas que sensibilizaram e engajaram populações inteiras, com um mote que aponta de maneira simples e direta a razão de ser de uma política. Para citar apenas dois exemplos, lembramos a campanha histórica do Japão pós-Segunda Guerra: “Vamos derrotar pelo mercado quem nos derrotou pelas armas”, que mobilizou a população japonesa na recuperação econômica e, para voltar à educação, o caso do PIP, de Minas Gerais (detalhado no **Caderno de Recursos**): “Toda criança lendo e escrevendo até os oito anos de idade.”



ETAPA 1 DIAGNÓSTICO DO TERRITÓRIO

ETAPA 1

ETAPA 2

ETAPA 3

ETAPA 4

O primeiro passo para a construção de políticas públicas em regime de colaboração consiste no levantamento dos resultados e desafios da educação em seu território e na análise das ações que já estão em curso na rede estadual e nas redes municipais do Estado. Com isso, você terá condições de observar e debater o que merece continuidade, o que pode ser aprimorado e/ou aprofundado, o que deve ser revisto ou o que deve ser iniciado e quais ações priorizar. Esse mapeamento assegura uma visão e uma atuação sistêmicas para o estabelecimento das estratégias de mudança.

São necessárias uma estrutura inicial e as condições adequadas para que esse diagnóstico seja qualificado e assertivo. Indicamos abaixo as subetapas e principais medidas a serem tomadas:

1.1. COMPOSIÇÃO DA EQUIPE INICIAL

Definir profissional responsável que tenha a confiança da liderança da gestão, abertura com a secretaria estadual em que atua e com a rede, as competências necessárias e represente os valores da secretaria. O ideal é que o(a) profissional faça parte do quadro de funcionários efetivos, uma vez que sua estabilidade ajuda na perenidade da política pública e garante legitimidade à sua atuação.

No entanto, se isso não for possível, sugere-se que o profissional indicado como sendo o responsável pela coordenação do regime de colaboração, atue em parceria com um funcionário efetivo. Assim, será mais fácil garantir a continuidade das ações caso haja mudanças de equipe no decorrer do trabalho.

PARA QUÊ?

Para mobilizar e engajar os atores e executar as primeiras ações de estruturação do regime de colaboração.

QUEM?

Profissional da equipe da secretaria estadual de educação que tenha visão ampla da situação no território e conhecimento das regionais que atuarão nessas ações.

FERRAMENTAS

Lista de atividades e competências esperadas do gestor público: disponibilizamos no Caderno de Recursos uma relação das principais responsabilidades e habilidades necessárias para que o responsável pela coordenação exerça seu papel com propriedade, legitimidade e efetividade. Uma vez selecionado o responsável, sugerimos a construção de um plano de entregas iniciais, ferramenta simples para o planejamento e acompanhamento das principais atividades sob sua responsabilidade para a construção de uma política colaborativa entre a secretaria estadual e as municipais.

Destacamos características apontadas como centrais pelos gestores de experiências bem-sucedidas para a equipe inicial:

a) Proatividade

ter iniciativa para impulsionar as ações iniciais da política e energia para seguir adiante mesmo em situações adversas;

b) Escuta

saber ouvir com respeito e atenção, tanto os indivíduos que compõem a equipe de trabalho como os servidores de outras áreas da secretaria e redes municipais de ensino;

c) Visão estratégica

entender o objetivo e a estrutura da política em implementação e o contexto da educação estadual – com suas várias redes de ensino, atores, instituições – de maneira a saber o que, como e quando priorizar; e

d) Resolução de problemas

identificar problemas que impedem o pleno desenvolvimento do trabalho, ter capacidade para corrigir rotas, resolver desafios, crises e assegurar que as soluções encontradas sejam implementadas.

1.2. TRILHA FORMATIVA

Formar o(a) coordenador(a) da política colaborativa e eventuais pessoas chave da equipe sobre o objetivo, benefícios e desafios do processo de colaboração, bem como os principais fatores de sucesso, fatores de risco e etapas de implementação.

PARA QUÊ?

Para que tomem conhecimento dos fundamentos do processo de construção de uma política pública em regime de colaboração.

QUEM?

Coordenador(a) da política colaborativa e profissionais que possam se juntar às atividades no decorrer da construção da política pública, inclusive aqueles de redes municipais, para que compreendam os caminhos que serão percorridos e possam participar e contribuir com o planejamento da política.

FERRAMENTAS

Guia Colabora e referências de regime de colaboração. Para além deste guia e suas ferramentas, compomos uma lista de materiais de regime de colaboração. A seleção contempla produções acadêmicas, relatos técnicos, entrevistas e matérias jornalísticas.

1.3 DIAGNÓSTICO INICIAL

Essa é a atividade central da etapa. Para que se possa construir uma robusta, coerente e sustentável política pública em regime de colaboração, é fundamental conhecer os desafios e as fortalezas da educação estadual e municipal. Sem isso, os esforços podem ser mal direcionados, insuficientes ou incertos.

Para elaborar o diagnóstico, é preciso levantar e mapear os dados educacionais e socioeconômicos, assim como informações sobre recursos humanos e materiais das redes estadual e municipais. Isso feito, analisar as informações do território para identificar os principais obstáculos de cada rede e da região como um todo, traços comuns e, porventura, questões que demandem aprofundamento.

É o momento propício para levantar se há e, em caso afirmativo, quais são os outros programas e ações de colaboração vigentes, que podem estar pulverizados em diversas áreas e secretarias ou sem visibilidade, com possibilidade de intervenção. Assim, é possível olhar para o todo de forma integrada e aprender com o que já existe, evitando tanto a fragmentação como a sobreposição de ações..

Em uma etapa posterior, de implementação da política pública, essa sistematização de ações ganha ainda mais importância. Ela permitirá organizar a agenda, diminuindo ruídos ou sobrecargas na execução das ações. Em geral, dedicamos pouco tempo à etapa do diagnóstico porque somos cobrados a agir, executar e porque, frequentemente, temos a convicção que já conhecemos a realidade. No entanto, nem sempre isso é verdade ou, dito de outra forma, a realidade é bastante complexa e na maioria das vezes temos uma visão parcial sobre ela. Por isso, vale a pena dedicar esforços na elaboração de um diagnóstico detalhado, que busque, inclusive, mapear questões cujas respostas pareçam óbvias.

Além disso, merece atenção o fato de que, desde esse momento de levantamento dos dados e identificação dos problemas, é importante uma visão crítica quanto às possibilidades da política a ser instaurada. Se houver expressivos déficits estruturantes você, Gestor/a, pode pensar em construir essa iniciativa em regime de colaboração por etapas, inicialmente com grupos de Municípios prioritários e ao longo do tempo integrando os demais.

PARA QUÊ?

Para construir uma visão completa sobre a educação pública e assim estabelecer as bases da construção e implementação da política colaborativa.

QUEM?

Equipe inicial da secretaria de educação.

FERRAMENTAS

Roteiro de perguntas norteadoras e planilha de mapeamento situacional das redes municipais.

A oferta da educação abrange uma miríade de pessoas, responsabilidades e frentes de atuação. Sem um norte e uma clareza do que se quer mapear, incorre-se no risco de não saber o que fazer com as muitas informações à mão. Por isso, preparamos algumas questões que acreditamos ser estruturantes para a reflexão da gestão estadual e para a orientação do diagnóstico. Junto à ferramenta destacamos fontes para consulta de dados educacionais e socioeconômicos – são referências a serem avaliadas e ampliadas por você, Gestor/a.

Tendo em vista a importância de se mapear a educação do Estado como um todo, disponibilizamos também uma planilha para levantamento de dados das redes municipais, fundamentais para uma visão holística dos desafios e oportunidades.

1.4. ESCUTA DOS ATORES ENVOLVIDOS

Elaborado o diagnóstico, é importante compartilhá-lo com outros atores centrais para a educação estadual. Ouvir seus pares nos Municípios – e outros

profissionais, como gestores das regionais – fortalece a leitura do mapeamento e legitima (quando não amplia) a identificação do(s) possível(is) objetivo(s) da política colaborativa. Neste momento de escuta, é essencial incluir órgãos de controle, como Assembleia Legislativa, Ministério Público, Tribunal de Contas, etc, que poderão ser grandes aliados das políticas colaborativas.

Essa também é uma oportunidade de fortalecer a confiança entre estado e municípios desde o princípio da política pública, convidando-os a contribuir com críticas e feedbacks. Essa abertura aumenta as chances de se obter um engajamento genuíno e de que o município se veja como protagonista e proponente da ideia, não apenas como executor.

Não raro haverá o desafio de superar a ideia enraizada de que as redes municipais e estadual de ensino são mundos separados, assim como seus servidores, materiais e informações. Investir em estratégias que busquem reverter essa visão é uma maneira de criar corresponsabilidade por aquilo que é, acima de tudo, a rede pública.

Importante: um projeto inovador exige uma comunicação clara de seu diagnóstico inicial para evitar desalinhamento ou desconfiança. Conhecer boas práticas fará com que a transmissão da mensagem seja mais eficiente, mostra que é possível sim trabalhar de forma colaborativa e alcançar bons resultados, fortalece o engajamento dos atores envolvidos e facilita o caminho que deve ser percorrido depois. Além disso, é essencial divulgar as fontes de informações e principalmente saber usá-las para as tomadas de decisão.

PARA QUÊ?

Para apresentar e validar o diagnóstico realizado e estabelecer focos para a política que será implementada.

QUEM?

Equipe inicial da secretaria de educação e equipes das redes municipais.

FERRAMENTAS

Apresentação e questionário sobre diagnóstico.

Para essa subetapa, sugerimos a utilização de dois documentos: (i) uma apresentação da estrutura e dos achados do diagnóstico e (ii) um questionário sobre as percepções dos representantes das redes estadual e municipal. O Caderno de Recursos oferece modelos desses materiais, que podem e devem ser trabalhados e incrementados pela gestão estadual e municipal.



ETAPA 2

PLANEJAMENTO DA POLÍTICA COLABORATIVA

ETAPA 1

ETAPA 2

ETAPA 3

ETAPA 4

Com base no diagnóstico e nas escutas, será possível ponderar as necessidades das redes e definir o foco da política e as contrapartidas de cada uma. É hora de fazer escolhas – aliás, na produção de políticas públicas, um papel importante do gestor é fazer escolhas e traçar as grandes linhas de ação para alcançá-las.

A partir dessas definições, uma sugestão é convidar outros atores e instituições da sociedade civil que sejam relevantes em seu território (Undime, associações municipais, especialistas no assunto, sindicatos, outras secretarias, conselhos, organizações do terceiro setor, entre outros) de maneira a engajá-los na política desde sua concepção.

Uma boa prática seria a constituição de uma comissão consultiva mista, com participação de todos esses atores, para colaborar na fase do planejamento, buscando dar mais amplitude e legitimidade à política. Depois de identificado o foco da política pública em seu Estado, é preciso estabelecer prioridades, criar metas, analisar riscos e organizar essas várias informações em um plano de ação. É hora de planejar para garantir a execução da política colaborativa.

2.1. ESTABELECIMENTO DE OBJETIVOS E METAS

Compreendida a realidade estadual e definido o foco da política, é preciso estabelecer seus objetivos e metas. Começamos, assim, a passar da visão estratégica para as ações táticas e operacionais.

Ainda que a gestão seja responsável pelas várias atribuições educacionais e carregue um histórico de atuação em cada uma delas, é importante aprofundar o entendimento sobre o tema que será abordado em regime de colaboração.

Para isso, é necessário buscar profissionais especializados na temática e verificar os documentos normativos, ou referências acadêmicas, tudo isso de forma a adensar os pressupostos pedagógicos referentes ao foco de sua política. A partir disso, serão estabelecidos os principais objetivos e as metas de sua política, buscando verificar se estão de acordo com os pressupostos e se são factíveis.

Durante essa fase, pode ser necessário alterar ou mesmo cortar ideias admiradas em prol de resultados possíveis. Arriscar é algo bom para pensar em novas possibilidades para a educação, mas manter-se realista é fundamental para que elas saiam do papel.

PARA QUÊ?

Para orientar a política e seu processo de planejamento.

QUEM?

Equipe inicial da secretaria de educação, consultando as lideranças e principais atores da secretaria e dos Municípios.

FERRAMENTA

Formulário de Estabelecimento de Objetivos e Metas; Marco Lógico.

Para essa subetapa, sugerimos a utilização do Marco Lógico, um modelo sintético e objetivo de sistematização e registro do objetivo global, dos objetivos específicos e dos resultados esperados em um projeto. Com isso, constrói-se a ligação do estratégico (objetivos) com o tático (resultados esperados). É fundamental que o preenchimento desse documento seja feito com base na discussão e validação das lideranças da secretaria responsáveis ou envolvidas com cada resultado. Caso contrário, corre-se o risco de que informações relevantes não sejam levadas em consideração ou de que as metas estabelecidas não se mostrem realistas.

2.2. ELABORAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO DA POLÍTICA COLABORATIVA

Definido aonde se quer chegar e porque, o passo seguinte consiste em detalhar as frentes de atuação da política, suas atividades e respectivos participantes, responsáveis, prazos, tempos e recursos através da criação de um plano de ação. O documento permitirá uma visão completa da política, além de facilitar a identificação de prováveis gargalos.

Essa decisão demanda equilíbrio: de um lado, é importante selecionar ações que respondem aos problemas das redes; de outro, não se pode pulverizar os esforços em exagerado número de ações, sob o risco de se extrapolar o viável frente à governança e aos recursos disponíveis.

É preciso, também, discutir e validar essas ações com as redes municipais, pois além de serem os pares nesse projeto, muitas das ações, necessariamente, dependerão de sua atuação.

Uma das providências cruciais da subetapa “elaboração do plano de ação” consiste em estipular prazos. Esse esforço é importante tanto para garantir o andamento da política quanto para a criação de um calendário de ações que seja acompanhado por todas as redes.

Na prática, a equipe pode compartilhar esse calendário unificado com suas regionais, que por sua vez o compartilharão com os municípios. Dessa maneira, todas as redes estarão alinhadas e podem se planejar de acordo, respeitando a autonomia das respectivas gestões. Vale ressaltar que o calendário pode ser ajustado caso seja necessário. Ele servirá de norte para as equipes, mas sabemos que imprevistos acontecem e será preciso ter flexibilidade para lidar com a realidade.

Uma boa prática de calendário unificado de ações, acontece no Ceará, onde a equipe estadual optou por deixá-lo livre para os municípios entre outubro e dezembro, visto que nesses meses ocorrem avaliações externas em âmbito municipal.

A sincronização também pode revelar novos pontos de atenção relacionados com as ações previstas (como um déficit de conhecimento técnico por parte da equipe municipal, que exige soluções para lidar com tal deficiência) e ajudar a mapear possíveis riscos.

Por fim, é importante notar que, em um país extenso e diverso como o Brasil, ajustes podem ser necessários para atender as particularidades de alguns Municípios. Nessa hora, a flexibilidade e a compreensão por parte do governo estadual são fundamentais para que os Municípios mantenham sua autonomia, sintam-se compreendidos e realmente se vejam parte de um regime de colaboração.

PARA QUÊ?

Para organizar detalhadamente as ações da implementação da política.

QUEM?

Equipe inicial da secretaria de educação, consultando os principais atores da secretaria e dos Municípios.

FERRAMENTA

Sugestão de plano de ação e exemplo de mapeamento de macroprocessos.

No **Caderno de Recursos** você encontra um modelo de plano de ação com as principais subetapas de uma política em regime de colaboração. Ele deve ser estudado, discutido, ajustado e preenchido pela equipe da secretaria, sempre de maneira conjunta e pactuada com os Municípios.

Para fomentar a discussão, o documento é acompanhado de uma tabela com as principais ações que podem ser executadas colaborativamente (tanto no âmbito pedagógico como no da gestão) e seus respectivos desdobramentos: atividades, potenciais benefícios e pontos-chave de sua execução. Reforçamos a importância de que, qualquer que seja a ação escolhida, se faça o exercício de avaliar as possibilidades e pactuar o escopo, planejamento das ações e ponderações em relação aos riscos e pontos fortes da iniciativa.

Uma vez definidas ações e atividades, sugerimos que se faça também uma revisão dos respectivos macroprocessos necessários a sua execução. Isto é, das tarefas e passos a passos internos à secretaria e em sua relação com outros agentes. Ainda que essa providência possa ser tomada quando do desenho da governança, as informações de prazos e atores podem auxiliar a revisão e validação do plano de ação.

2.3. MAPEAMENTO DE RISCOS

Com base nas definições e previsões discutidas no preenchimento do Marco Lógico e no plano de ação da política colaborativa, é muito importante identificar os fatores que poderão representar riscos ao sucesso da iniciativa e pensar em estratégias para minimizá-los.

É fundamental que os Municípios se sintam motivados a aderir à iniciativa, caso contrário ela dificilmente obterá sucesso. A totalidade – ou grupo expressivo – dos Municípios deve estar em sintonia com a política estabelecida desde sua concepção. Quaisquer ameaças relacionadas a seus interesses e preocupações, portanto, devem ser levadas em consideração no levantamento dos riscos.

Por isso, a equipe responsável pela política colaborativa também deve estar preparada para identificar e lidar com as resistências iniciais. Estar presente na ponta, através de diálogos e visitas aos próprios Municípios, pode ser uma forma de corrigir pontos cegos e mapear riscos (logísticos, técnicos, operacionais, políticos, etc.) de modo mais abrangente.

PARA QUÊ?

Para garantir as providências necessárias ao sucesso da política.

QUEM?

Equipe inicial da secretaria de educação.

FERRAMENTAS

Matriz de riscos.

Sugerimos aqui a utilização de uma ferramenta que permite classificar os riscos identificados como de prioridade baixa, média ou alta. Isso permite que se priorizem esforços de mitigação das ameaças de alta prioridade, os quais podem demandar relevante esforço de parte da equipe da secretaria.

Para a construção da matriz é importante que a equipe inicial garanta a participação de vários atores. Existem diversas formas de se fazer isso, como a partir da realização de reuniões de *brainstorming*, coleta da opinião de especialistas ou, ainda, através da busca de informações históricas e do conhecimento acumulado em função de projetos anteriores de natureza semelhante.

2.4. FINANCIAMENTO

Uma vez decididas quais serão as ações da política colaborativa, é preciso trabalhar para estimar e incluir seus custos no orçamento da Secretaria. Nesta seção, discutiremos boas práticas que você, Gestor/a, pode adequar à sua realidade ou utilizar para alavancar iniciativas que que já existem.

Durante o diagnóstico da política colaborativa, é possível que a equipe se depare com ações ativas em âmbito estadual e/ou municipal que sejam relacionadas àquelas que desejam implementar. Nesse cenário, é importante realizar esforços para articular a otimização de recursos financeiros e humanos e, sempre que possível, compreender se estão sendo utilizados da forma mais eficiente.

Assim, a gestão poderá definir se há margem para aprimorar o que já é despendido ou se pode incluir esses novos custos em naturezas de despesas previstas. Um exemplo prático está no Colabora Amapá Educação: as equipes responsáveis pelo programa e pelo orçamento estadual articularam a inclusão de gastos com impressão de avaliações e materiais de ações formativas em linhas de despesa já previstas pelo governo.

Entretanto, para as ações planejadas que envolvem o dispêndio de recursos e que ainda não são realizadas pela sua Secretaria estadual, será preciso identificar fontes para a alocação ou realocação dos recursos financeiros necessários.

Seja durante ou no final do ano, é preciso atentar ao que foi previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). É papel do governo estadual verificar se um novo projeto está de acordo com as metas estabelecidas pela LDO e pelo seu próprio Plano Plurianual (PPA). Caso não esteja, será necessário revisar e corrigir o PPA, além de discutir a LDO vigente, para que a próxima LOA esteja apta a cobrir o novo gasto. Assim, a Secretaria poderá começar a executar a política colaborativa a partir do primeiro mês do novo ano.

PARA QUÊ?

Para determinar fontes de financiamento da política colaborativa

QUEM?

Equipe inicial da secretaria de educação, em consulta com responsáveis pelo orçamento estadual

Políticas colaborativas entre Estado e Municípios envolvem orçamentos de grandeza diferentes. É importante ressaltar que uma Secretaria Estadual tem mais recursos que suas contrapartes municipais e, frequentemente, um corpo técnico mais robusto, o que se traduz em uma capacidade estrutural maior de arcar com custos. Isso deve ser feito de maneira sustentável, sistematizada e organizada, sem perder de vista as capacidades financeiras de cada unidade federativa.

Indica-se pensar em uma estrutura adequada para este momento do planejamento – que envolve atribuir valores, rubricas e parâmetros para cada ação prevista –, seja através de uma equipe responsável pela política colaborativa e suas finanças ou de sua interface com a coordenação e/ou diretoria financeira da secretaria.

Os membros dessa equipe também serão os responsáveis por reuniões com representantes municipais para (re)pactuar o investimento necessário, os indicadores e as obrigações de cada parte. Se houver ações pré-existentes, será preciso discutir a possibilidade de otimização; caso contrário, de criar novas linhas de despesa para conseguir os recursos necessários. É nessa etapa, portanto, que Estado e Municípios decidem as respectivas contribuições para implementação e sucesso da política.

Ao longo de todo o percurso, é importante manter os canais de comunicação abertos para tomar decisões de forma colaborativa e participativa. Em se tratando de uma iniciativa de cooperação interfederativa, é preciso permitir que os Municípios exerçam seu protagonismo e se sintam livres para explanar suas críticas e preocupações.

Além disso, ao redigir e divulgar decretos que envolvam financiamento, mantenha em mente a necessidade de explicar de forma clara quais são os objetivos, os motivos que embasaram aquela definição e seu impacto. Esse passo evita ambiguidades e ruídos e transmite transparência para a população.

Finalmente, vale ressaltar que a questão do financiamento, por envolver recursos financeiros, é um tema delicado em qualquer política, programa ou ação e isso não é diferente no caso da política colaborativa. Não raro o Gestor/a da política tem muito domínio sobre os diversos aspectos que a envolvem, mas desconhece quanto custa as etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política, por exemplo.

Sabemos que, nos projetos que envolvem diversas frentes de trabalho, várias equipes e mais de uma instância de decisão, nem sempre é possível que todos os envolvidos saibam com precisão todas as informações. No entanto, é importante que tenham algum conhecimento a respeito do assunto. Ter uma ordem de grandeza sobre as questões de financiamento ajuda a entender melhor a política, sua importância na gestão pública e é fundamental para que seja possível otimizar recursos.

FINANCIAMENTO ATRAVÉS DO ICMS

Além de recursos provindos do tesouro do estado, também é possível pensar em outros mecanismos de financiamento. Um exemplo de destaque é a utilização de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) pelo Ceará para fortalecer o PAIC (Programa de Aprendizagem na Idade Certa). Esse exemplo está sendo atualmente estudado por outros estados, mas a implementação pode variar bastante de acordo com o ambiente político de cada unidade da federação.

Trata-se de um tributo que o Estado é constitucionalmente obrigado a repassar para Municípios e que pode ter parte de sua redistribuição adaptada de acordo com prioridades e objetivos do governo estadual.

Desde 2008, o governo cearense vincula a distribuição de sua parcela discriminária do ICMS (que corresponde a 25%) ao desempenho dos Municípios segundo três índices: Índice de Qualidade da Educação (responsável por 18%), Índice de Qualidade de Saúde (5%) e Índice de Qualidade do Meio Ambiente (2%). Para tornar a avaliação da educação mais eficaz, foram criados 16 indicadores em linha com os objetivos da política estadual para a área.

Como fica evidente, o incentivo é especialmente forte para resultados educacionais, o que estimula a gestão municipal a focar em iniciativas no campo. Embora o Município não seja obrigado a investir o montante que recebe em educação – o que garante sua autonomia –, a decisão do governo cearense de vincular o repasse aos índices citados contribui para aumentar a relevância da educação nas agendas municipais. Trata-se de fomentar uma mudança de cultura política na qual esses temas passam a ser mais discutidos e, portanto, ganham mais espaço na pauta dos governos. Além disso, de forma geral, o mecanismo busca garantir o comprometimento dos entes com a meta da política e, com isso, promover a equidade dentro do estado.



ETAPA 3

ESTRUTURAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

ETAPA 1

ETAPA 2

ETAPA 3

ETAPA 4

Depois de identificado o problema a ser endereçado no Estado e estabelecidos os objetivos e prazos de uma política pública, é necessário criar a estrutura e as condições para que a colaboração entre Estado e Municípios se dê da melhor maneira possível. Para tanto, será preciso atuar em vários níveis, descritos nas subetapas abaixo:

3.1. MONTAGEM DA EQUIPE

Nomear uma equipe responsável pelo regime de colaboração, para assegurar os papéis e responsabilidades definidos no planejamento, é passo central dessa etapa. **A equipe fortalecerá a gestão do processo e o regime de colaboração entre Estado e Municípios, trabalhando em conjunto conforme os fluxos e governança que serão estabelecidos.** Uma equipe subdimensionada está fadada ao não atingimento dos objetivos, tendo em vista a complexidade e a amplitude de uma política que envolve tantos atores.

Como o foco da iniciativa deve estar na aprendizagem do aluno, é necessário garantir que parte da equipe tenha experiência e se dedique a questões pedagógicas, principalmente para garantir um alinhamento ao longo de toda a cadeia colaborativa. Essas pessoas devem também ser qualificadas para a formação das equipes das redes estadual e municipais nos diferentes níveis (central, regional e local), caso contrário, corre-se o risco de orientações perderem-se à medida em que a política sai da secretaria estadual para as escolas.

Por outro lado, as questões operacionais são centrais para que todas as ações se concretizem no território. Profissionais com conhecimento logístico devem ser alocados de maneira a garantir a realização de encontros, a comunicação com os diversos atores, o transporte etc.

Cada servidor deve ter claras suas funções conforme a matriz de responsabilidades e seu papel dentro da estrutura. Dessa maneira, cada um pode se dedicar a seu trabalho e todos têm uma visão global. Importante destacar que muitas vezes a coordenação do regime de colaboração poderá aproveitar o trabalho de um(a) profissional sem necessariamente destacá-lo(a) de sua função. É possível, por exemplo, que num estado a estrutura de regime de colaboração fique próxima ao gabinete do(a) secretário(a) de educação e utilize profissionais ali alocados.

PARA QUÊ?

Para garantir os profissionais necessários à gestão da estrutura de colaboração.

QUEM?

Equipe inicial da secretaria de educação.

FERRAMENTA

(i) Lista de perfis e lista de competências esperadas da equipe, (ii) ferramenta com perguntas orientadoras que subsidiarão a necessidade de alocação dos possíveis perfis na equipe e (iii) ferramenta para construção de organograma e exemplos dos casos de Ceará e Espírito Santo.

3.2. MAPEAMENTO DE ATORES, DEFINIÇÃO DE FLUXO DE TRABALHO E DA GOVERNANÇA

Para que o regime de colaboração seja efetivo no estado, são necessários fluxos de trabalho entre os atores envolvidos e uma governança que organize a relação entre as diferentes instituições comprometidas.

Em relação à implementação da governança destacamos aqui três boas práticas observadas em políticas colaborativas que podem auxiliar a estruturação do regime de colaboração no estado:

- A **criação de instâncias** para a deliberação e a execução da política;
- Uma clara **definição de responsabilidades e fluxos** (ou rituais) e
- A seleção e utilização de **ferramentas de gestão**.

É importante reforçar que toda e qualquer ação deve ser tomada levando-se em consideração o contexto local. Não há uma governança única e reprodutível a todos os locais. O que destacamos aqui são exemplos observados na prática e que se mostraram adequados em experiências de sucesso.

Quanto às instâncias, **via de regra, políticas de larga escala em regime de colaboração contam com uma instância deliberativa, na qual estão representadas as principais instituições e atores do Estado, e que se encontra semestral ou anualmente para avaliar e discutir a estratégia da iniciativa; e uma instância executiva, composta pelas lideranças envolvidas diretamente na realização da política, que se reúne semestral ou trimestralmente.**

As instâncias representam a institucionalização da representatividade e do diálogo em uma política pública. É por meio delas que a secretaria estadual pode apresentar o planejamento e a execução das atividades, envolvendo e prestando contas para a sociedade; que os Municípios expõem coletivamente suas opiniões e os desafios e oportunidades observados no território; que as universidades envolvem-se diretamente com a iniciativa, tanto em termos acadêmicos como no apoio à realização de ações; que os profissionais da educação contribuem sobre a aplicação da política no chão da escola; e que a sociedade civil como um todo participa, por meio de organizações que a representam.

As instâncias, contudo, têm uma visão ampla da política: suas discussões abordam questões estruturantes e estratégicas. **Para a operacionalização do regime de colaboração, são necessárias responsabilidades e fluxos que garantam celeridade às ações e tomadas de decisão rotineiras.**

Para auxiliar a construção da governança, compartilhamos no Caderno de Recursos quatro estudos de caso que podem servir de referência, mas é preciso reconhecer as possibilidades existentes de pessoal, de recurso financeiro e de espaço para que as instâncias sejam efetivas e não meros órgãos burocráticos. O Mato Grosso do Sul, no âmbito da implementação da BNCC, e Minas Gerais, para o PIP, por exemplo, aproveitaram-se de estruturas, fluxos e rotinas já existentes e garantiram uma metodologia e carga de trabalho adequados ao desafio proposto.

Consideradas as instâncias e as responsabilidades e fluxos, o passo seguinte é a seleção de ferramentas de gestão para o monitoramento e o controle da governança. Essa gestão deve ser feita pela coordenação da política na secretaria estadual e garantir o acompanhamento, no mínimo, (i) da execução das ações e (ii) da realização dos encontros e rituais da governança.

PARA QUÊ?

Para organizar o funcionamento da estrutura de regime de colaboração.

QUEM?

Equipe inicial da secretaria de educação, consultando as lideranças e principais atores da secretaria e dos Municípios.

FERRAMENTA

Matriz para a organização das informações dos atores, dos fluxos e da governança no estado.

3.3. ADESÃO DOS MUNICÍPIOS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA COLABORATIVA

O sucesso de uma política colaborativa depende do efetivo engajamento e participação dos Municípios. Trata-se, afinal, de uma iniciativa orientada por objetivos comuns e pautada na corresponsabilidade. Para além do envolvimento desde a concepção da política e da mobilização já nas atividades iniciais, o Estado deve garantir a adesão formal de cada rede municipal. Trata-se de marco para o estabelecimento e a robustez da iniciativa.

Além desta formalização entre Estado e Municípios, a institucionalização da política colaborativa é fundamental para que ganhe robustez e legitimidade e, assim, incremente suas chances de continuidade perante trocas de gestão ou interesses políticos. **Alguns mecanismos são importantes para esse fim e devem ser garantidos, em especial a lei que estabelece o programa e os termos de adesão dos Municípios. Outros instrumentos legais são reflexo do avanço da política; tais como leis de bolsas para formadores, legislação de ações como premiações a escolas e redes e a instituição de um sistema de avaliação estadual.** O fundamental é assegurar que o regime de colaboração tenha fundamentos legais que ajudem na garantia de sua implementação.

É sabido que a institucionalização de uma política dá-se, para além das necessárias questões normativas, pelo engajamento efetivo dos participantes e pelo reconhecimento da sociedade civil como agente positivo, que está fazendo bem para as crianças e jovens. **É fundamental, portanto, que as ações sejam bem comunicadas a todos os municípios, que se garanta o diálogo e a transparência e, mais importante, que a política chegue à sala de aula.**

PARA QUÊ?

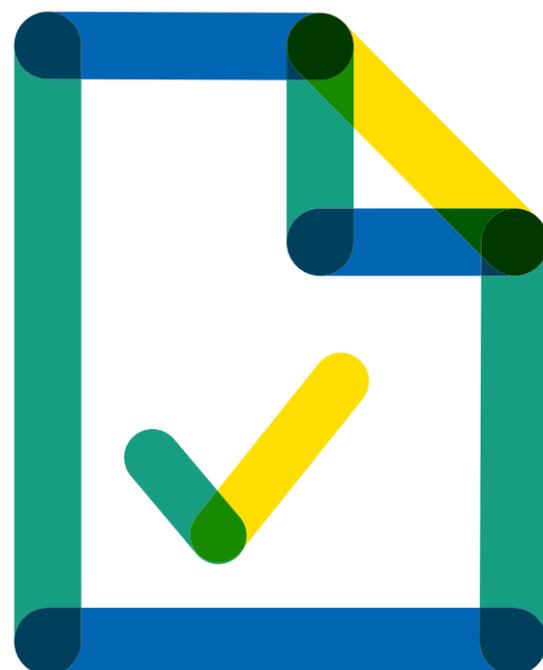
Para fortalecer a perenidade da política a todos os municípios.

QUEM?

Equipe da secretaria em conjunto com representantes dos Municípios e demais atores envolvidos na política, como a liderança do poder executivo e a Assembleia Legislativa.

FERRAMENTA

Repositório com leis, portarias e demais instrumentos utilizados em políticas colaborativas.



ETAPA 4

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

ETAPA 1

ETAPA 2

ETAPA 3

ETAPA 4

O monitoramento das ações é a atividade essencial de contínuo acompanhamento da execução das políticas públicas. Ele deve estar ancorado no planejamento da iniciativa, nos fluxos e responsabilidades definidos e em indicadores que mensurem a realização do que foi previsto.

O monitoramento difere da avaliação pela natureza da análise e pelo tempo em que ocorre. Enquanto o monitoramento consiste em acompanhar, ao longo do tempo, os recortes que compõem o cenário total, sejam eles relativos a serviços, produtos ou resultados, a avaliação pressupõe pausas para uma leitura integrada da intervenção.

Para que tenha sentido e significado para todos os atores envolvidos no processo, os materiais produzidos como resultado do monitoramento e da avaliação de políticas públicas precisam ser acessíveis; e, da mesma forma, é necessária a previsão dentro da governança estabelecida de momentos de análise para subsidiar as decisões, inclusive de eventual mudança de planos.

4.1. DEFINIÇÃO DE UMA GOVERNANÇA DE MONITORAMENTO

Estabelecida a governança necessária para a organização das ações colaborativas e a para a execução da política, é importante analisar se a estrutura e equipe responsáveis pelas ações também têm condições de monitorá-las e avaliá-las. Essa responsabilidade pode ser tanto da equipe da coordenação da política, como de outros setores da secretaria – como núcleos de dados, por exemplo. O ponto central é: a estrutura deve garantir profissional(is) com acesso às informações e conhecimento na gestão de dados. Para isso, é importante a construção de acesso direto com os Municípios.

É interessante notar que, aqui também, não há estrutura rígida: em Minas Gerais, por exemplo, um órgão ligado ao governador do Estado acompanhava e apoiava a secretaria de educação no monitoramento e avaliação das ações do PIP.

PARA QUÊ?

Para verificar contínua e fidedignamente a qualidade das ações em colaboração no estado, a implementação da política e a eficácia de suas ações, gerando subsídios para a tomada de decisões e legitimidade às informações apresentadas.

QUEM?

Equipe de monitoramento devidamente prevista na governança.

FERRAMENTA

Documento com a listagem de perfis de profissionais. Para esta subetapa, sugerimos nova utilização da ferramenta com perfis e competências. Com ela, pode-se verificar se a governança necessária ao monitoramento é consonante com a equipe estruturada ou se será necessária a seleção de profissional.

4.2. DESENHO DOS MECANISMOS DE MONITORAMENTO

Para que o monitoramento seja executado a contento, três providências são necessárias:

- a) Definição dos indicadores em si, ou seja, estabelecer quais são as informações que devem ser levantadas, as fórmulas de cálculo (incluindo datas de corte e critérios para consideração) e as fontes de informação;
- b) Estabelecimento do fluxo de informação, contendo os prazos, a periodicidade e o formato de envio para cada informação de todos os órgãos e secretarias envolvidas; e

c) Construção de uma ferramenta de monitoramento, que pode ser feita em Excel ou outras linguagens de programação. É importante haver um balanço entre facilidade de manuseio da ferramenta versus facilidade de atualização da informação. Por exemplo, ferramentas de Excel tendem a ser mais fáceis de usar, mas a atualização automática é mais difícil.

PARA QUÊ?

Para organizar as informações a serem coletadas e os instrumentos para seu levantamento, facilitando a tomada de decisão e o alinhamento de todos os envolvidos.

QUEM?

Equipe de monitoramento devidamente prevista na governança.

FERRAMENTA

Documento orientador sobre indicadores e exemplos de ferramentas de monitoramento.

4.3. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Após o levantamento das informações, é importante analisar os resultados parciais e propor ações corretivas. Para que o processo seja mais eficiente, a equipe responsável por essa etapa do processo deve fazer uma análise prévia do resultado e levantar possíveis ações de correção de rota. A validação dessas ações deve ser feita em reunião com os demais envolvidos no processo, respeitando a governança definida.

Após a tomada de decisão, é importante informá-la a todos os envolvidos na colaboração. Isso pode ser feito via e-mail, newsletters, ligações, reuniões com videoconferência ou até mesmo visitas dos supervisores de ensino que viajam o Estado.

O processo de ajustes de rotas não possui uma receita a ser seguida. A cada reunião da governança decisões serão tomadas. Algumas delas serão acertadas e trarão resultados praticamente imediatos. Outras ainda precisarão de ajustes. É importante nesse momento ter em mente duas coisas:

a) Basear TODAS as decisões nos números trazidos dentro do processo de monitoramento, evitando a propagação de comunicações informais. Por exemplo: é possível que em algumas reuniões a informação atualizada não

tenha sido enviada por algum Município ou por algum setor da secretaria. No entanto, essa falha de comunicação precisa estar exposta na governança, de forma que isso não se torne rotina. Ao permitir que uma decisão seja tomada com base em uma informação recebida informalmente ou fora da governança (mesmo que mais acurada ou atualizada) o processo torna-se frágil e pode perder seu valor; e

b) Entender que algumas decisões podem não ter o efeito desejado por precisar de mais tempo ou de outra forma de comunicação para apresentarem resultado. Em outras palavras, a decisão de tomar uma ação não necessariamente significa que ela será implementada imediatamente e, mesmo que seja, ainda pode demorar para gerar resultados.

PARA QUÊ?

Para sistematizar os dados e poder estabelecer análise e, se necessário, alterações de rota.

QUEM?

Equipe de monitoramento devidamente prevista na governança.

MENSAGEM FINAL

Caro/a Gestor/a,

Agradecemos a leitura até aqui. Esperamos que ela tenha contribuído para ampliar suas reflexões sobre o potencial do regime de colaboração e tenha ajudado a visualizar os caminhos para empreender uma política colaborativa junto com os Municípios, visando à melhoria da educação para as crianças e jovens de todo o território de seu Estado.

A ambição das instituições envolvidas na produção deste guia, um esforço conjunto de diversos atores da educação, é disponibilizar um material útil, que dialogue com a complexidade da educação e da implementação da política pública e, mais importante, que ao mesmo tempo aponte caminhos e alternativas à luz dos aprendizados que acumulamos nas experiências construídas em regime de colaboração nos últimos anos.

Trata-se de um documento vivo, aberto, sujeito à permanente revisão e ampliação. Nosso desejo é que mais experiências surjam, novos modelos de implementação sejam criados e que essa forma colaborativa de atuação se consolide, tornando-se uma prática comum no diverso contexto brasileiro e na complexidade da política educacional.

Anexo a este guia, você encontrará um Caderno de Recursos com informações sobre políticas realizadas em regime de colaboração e a disponibilização de ferramentas e modelos citados ao longo do documento.

Por fim, reforçamos nosso agradecimento pela leitura e parabenizamos sua gestão pela aposta no caminho promissor da colaboração. O Movimento Colabora Educação e seus membros, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) estão à disposição para ajudar nessa bela empreitada.

REALIZADORES



MEMBROS COLABORA



APOIO TÉCNICO



CADERNO DE RECURSOS

Caro/a Gestor/a,

Selecionamos aqui algumas informações que esperamos serem úteis a você e sua equipe no desenho e implementação de uma política em regime de colaboração.

Logo no início deste Caderno, apresentamos sínteses de experiências que citamos ao longo do guia. Contamos um pouco mais sobre como começaram, os desafios que enfrentaram e as lições aprendidas. Acreditamos que conhecer um pouco mais sobre o que seus pares fizeram pode inspirá-los/as, ainda que não tenhamos a intenção nem a pretensão de propor um modelo rígido. Aliás, queremos mesmo mostrar a diversidade de experiências e soluções que temos em relativamente pouco tempo de história em políticas colaborativas.

As ferramentas e materiais que mencionamos no capítulo de produção de políticas públicas estão disponíveis no Caderno de Recursos da versão digital do Guia disponível em: www.movimentocolabora.org.br/guia-de-colaboracao. São planos de ação, modelos, roteiros de perguntas, listas de fontes de dados, uma diversidade de recursos que reunimos com a intenção de ajudar em sua empreitada.

CASOS

ESPÍRITO SANTO

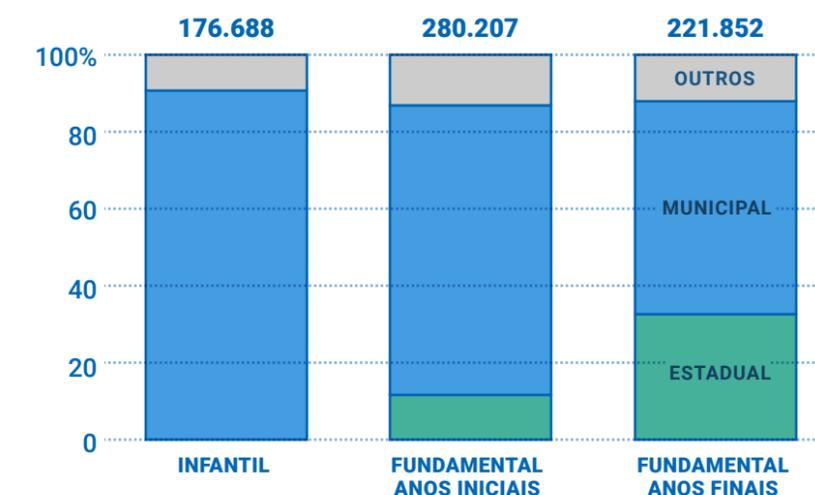
PACTO PELA APRENDIZAGEM NO ESPÍRITO SANTO (PAES)

CONTEXTO

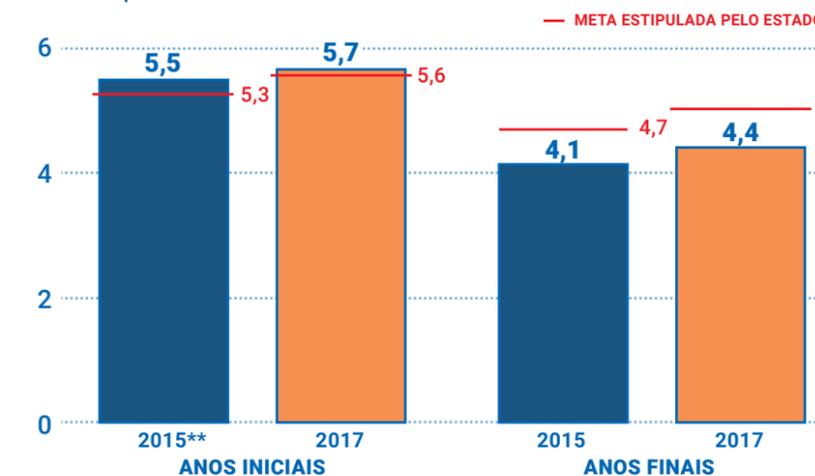
Números gerais

Municípios	Escolas	Alunos Ed. Fundamental	Alunos Ed. Infantil
78	3.110	502.059	176.688

Repartição das Etapas: Infantil, Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental entre redes (Fonte: Sinopse Censo Escolar, INEP, 2018).



IDEB Espírito Santo*



*Índice da rede pública
**Data anterior ao início do PAES

(Fonte: Todos Pela Educação)

COMO TUDO COMEÇOU?

No ano de 2015, os resultados das avaliações no Espírito Santo estavam aquém do esperado. No IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental o Estado ficou na 12ª posição, além de não alcançar a meta estipulada pelo INEP. 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 menores níveis socioeconômicos. Apenas o Ensino Médio, todo sob responsabilidade da rede estadual, vinha demonstrando sinais de melhoria: garantiu a 4ª posição entre as unidades da federação em 2015, com uma média de 3,7 – ainda abaixo da meta estipulada pelo INEP de 4,0.

A partir desses indicadores insatisfatórios e a consciência de que os resultados do Estado como um todo dependem dos resultados dos Municípios, a Secretaria Estadual de Educação do Espírito Santo (SEDU-ES) iniciou discussões sobre a construção de um programa em regime de colaboração com diversos atores dos governos e sociedade civil. Dezembro de 2016 marcou a ida de servidores da SEDU-ES ao Ceará e o desenho da versão inicial da política. Em janeiro de 2017, foi lançado o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES). Apresentada e apoiada pelo governo do Estado como uma de suas iniciativas estratégicas, o Pacto foi sancionado em março de 2017 pela Lei Estadual Nº 10.631, importante marco de institucionalização e passo fundamental para garantir sua sustentabilidade.

Apoiado pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará, com quem a SEDU-ES assinou termo de cooperação técnica, pela Undime, pelo Instituto Natura, pelo BID e por diversas organizações da Sociedade Civil, o PAES nasceu amparado nas melhores práticas de experiências exitosas. Essa concentração de forças serviria de alavanca para um desenvolvimento com rapidez e solidez.

QUAL ERA A PRINCIPAL META?

O PAES tem como objetivo viabilizar e fomentar o regime de colaboração entre a rede estadual e as redes municipais de ensino, a partir do diálogo permanente e de ações conjuntas voltadas ao fortalecimento da aprendizagem e à melhoria dos indicadores educacionais da educação básica no Espírito Santo, envolvendo domínio de competências de leitura, escrita e cálculo, adequados a cada idade e escolarização.

QUAIS FORAM AS SOLUÇÕES ENCONTRADAS?

O PAES foi estruturado após a realização de seis etapas: 1) realização de um diagnóstico da situação educacional do Espírito Santo, utilizando indicadores demográficos e educacionais; 2) definição de papéis e responsabilidades para os principais atores do pacto; 3) definição, a partir de indicadores extraídos do diagnóstico, dos desafios a serem enfrentados pelo PAES; 4) definição dos objetivos e das metas; 5) planejamento inicial das ações com projeções futuras; e 6) definição do modelo de governança.

Após o delineamento do nível estratégico do Programa, que baseou-se nos desafios específicos da rede pública capixaba, foram definidos três eixos de atuação:

- 1) Fortalecimento da Aprendizagem: desenvolvimento de atividades pedagógicas, entre elas a articulação do currículo, material didático, formação e avaliação;
- 2) Apoio à Gestão: produção, análise e disseminação de indicadores educacionais para redes municipais e estadual;
- 3) Subvenção e Suporte: realização de diagnóstico e planejamento de redes, além de prover suporte financeiro para a melhoria da infraestrutura.

Definidos os eixos da política, passou-se à concepção de governança que viabilizasse sua execução. Essa organização e os marcos de sua atuação no tempo podem ser observadas nas figuras nas páginas seguintes.

Para garantir a implementação do PAES, a SEDU estabeleceu em lei a Coordenação do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo (COPAES), vinculada diretamente ao gabinete do Secretário de Estado da Educação. A Gerência de Educação Infantil e Ensino Fundamental (GEIEF) foi incorporada pela COPAES, que passou a articular as ações dessas etapas na rede estadual e nas redes municipais. O organograma da Coordenação está disponível na ferramenta 3.3 do Caderno de Recursos da versão digital do Guia disponível em: www.movimentocolabora.org.br/guia-de-colaboracao

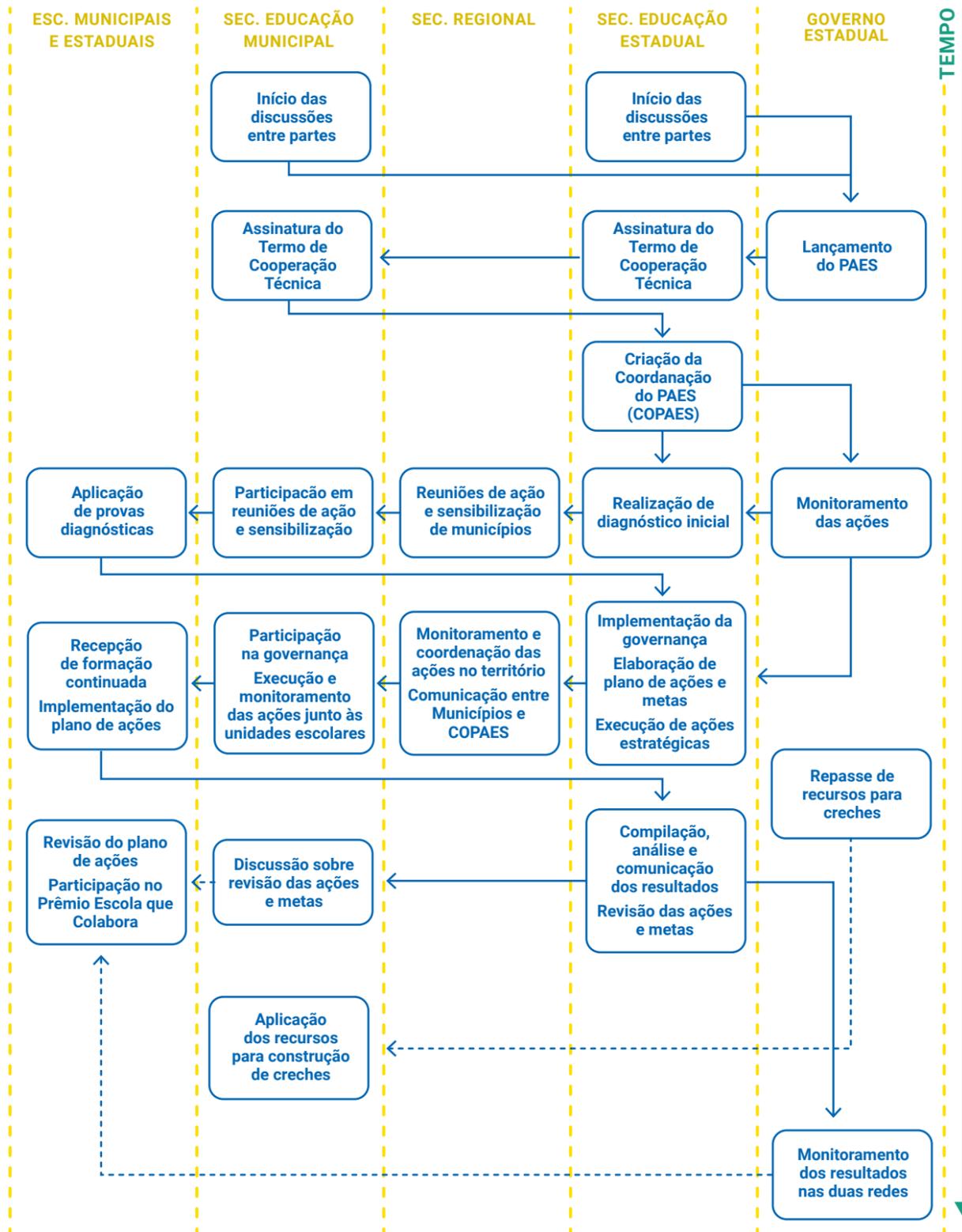
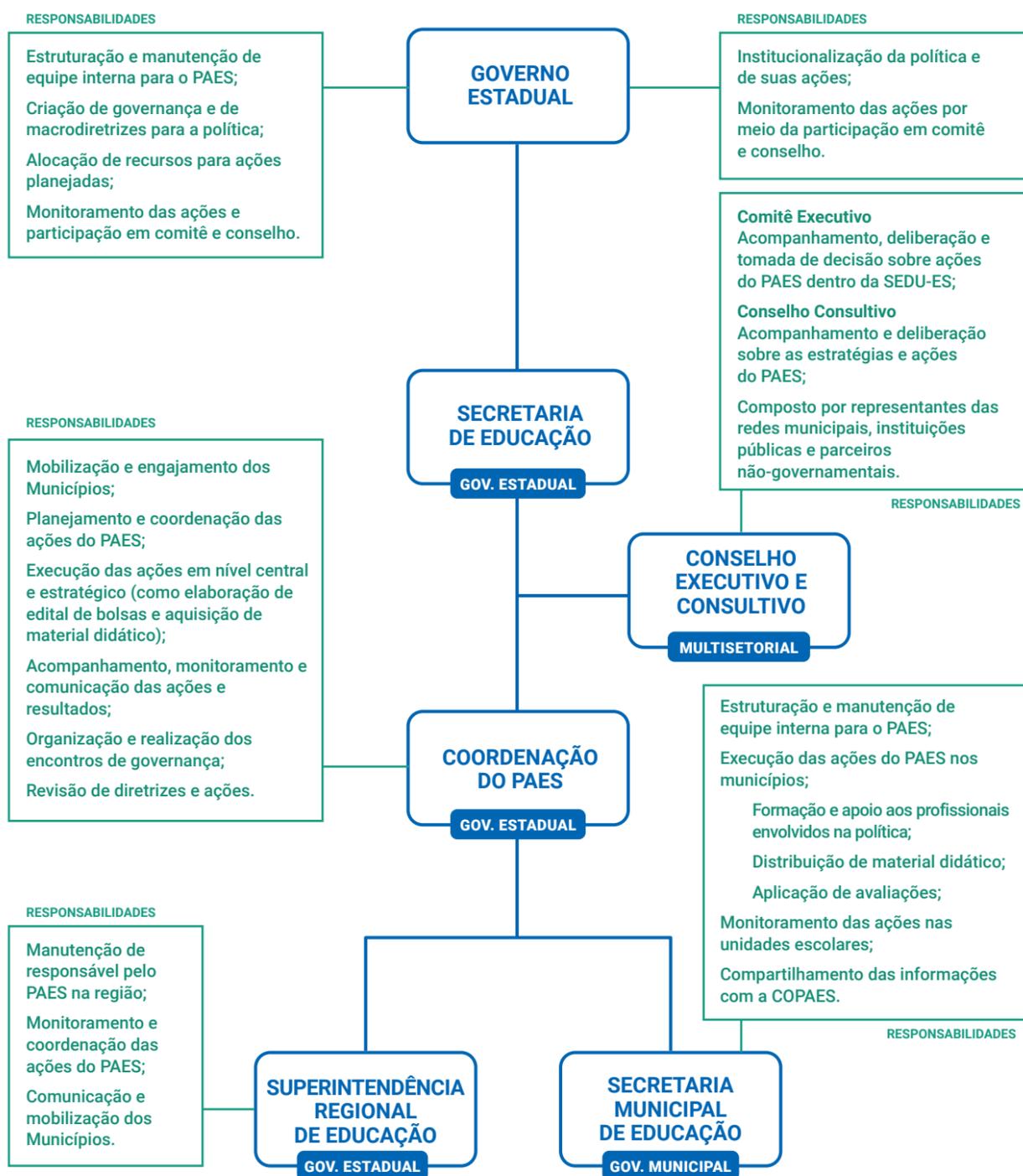
O PAES NA PRÁTICA

Como se deu a elaboração e publicação do edital para seleção de bolsistas? Como funciona a contratação e remuneração desses profissionais? Quais são suas responsabilidades?

A equipe da COPAES estudou modelos de editais já elaborados por outras equipes da SEDU-ES e fez as adequações necessárias, considerando os objetivos da iniciativa. Uma primeira versão foi discutida com secretários municipais que contribuíram para a versão final. A responsabilidade de selecionar era dos Municípios, mas o edital impunha que as superintendências regionais da SEDU-ES estivessem representadas na composição das equipes de seleção.

Concluída essa etapa, os gestores municipais oficializavam o nome selecionado à SEDU-ES. A equipe COPAES era encarregada pela validação do processo e envio das informações para o setor de Recursos Humanos da secretaria. Era então feita a inclusão dos profissionais no sistema de gestão de recursos humanos do Estado para posterior entrada na folha de pagamento, sendo a carga horária 40 horas semanais.

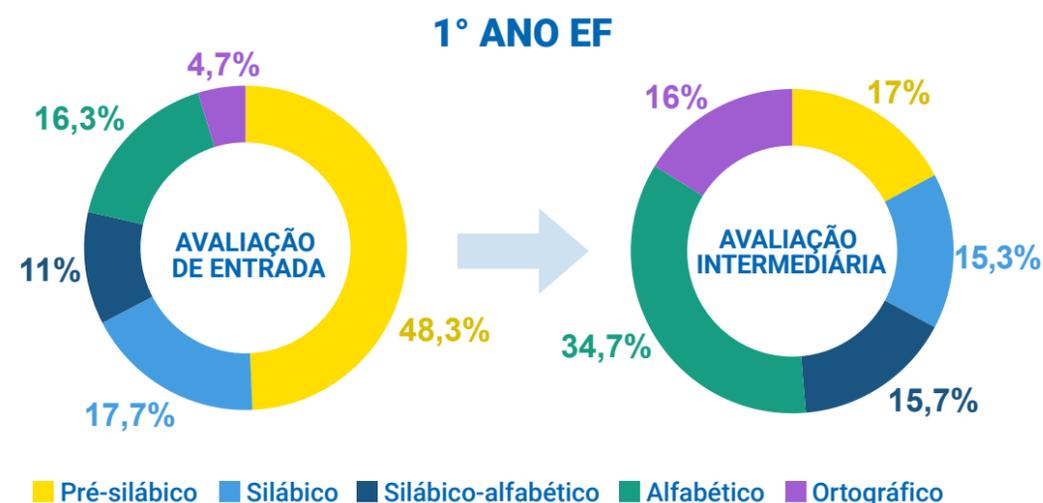
Conforme o edital, os bolsistas são responsáveis por coordenar, articular e monitorar as ações do PAES em seu Município. Para isso, tinham por obrigação a participação nos cursos de capacitação organizados pelo Programa e uma rotina de orientação e alinhamento junto à COPAES.



QUAIS FORAM OS RESULTADOS OBTIDOS?

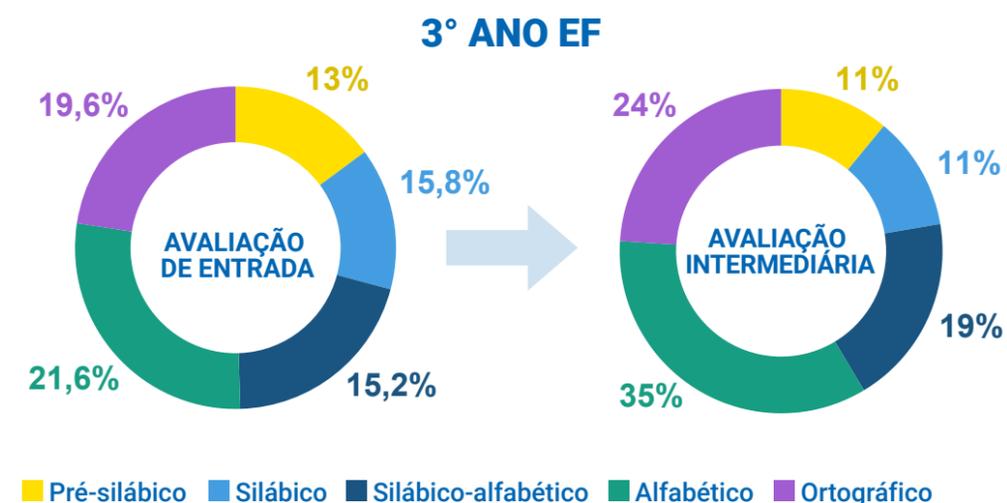
Ainda em início de execução, o PAES avançou significativamente nos aspectos centrais de sua implementação e espera-se que isso se reflita nos próximos resultados de aprendizagem. Alguns pontos merecem destaque:

- Em 2017, a equipe de técnicos da SEDU em parceria com técnicos das regionais, realizou alinhamento do material estruturado cearense ao currículo capixaba. A partir daí, foi proposta a utilização do material em 27 turmas de 1º ano do Ensino Fundamental (11 escolas da rede estadual e 16 escolas da rede municipal), para 658 alunos, com a atuação de 27 professores regentes, como forma de verificar a eficácia da metodologia.
- Após piloto em 2017, a SEDU-ES distribuiu material para 74 Municípios em 2018, os quais foram utilizados por 1.941 professores e atingiram 42.650 alunos.
- Em 2018, a ação de ressignificação do material foi ampliada, contando com a participação de técnicos de 71 municípios capixabas. A exemplo de 2017, o material foi utilizado por 82 turmas de 2º ano do Ensino Fundamental (11 escolas da rede estadual e 71 escolas da rede municipal).
- A avaliação Diagnóstica realizada no segmento do 1º ano em 71 Municípios, em 30.039 alunos na Avaliação Diagnóstica de Entrada e 32.064 alunos na Avaliação Diagnóstica Intermediária aponta os seguintes resultados, para alunos que utilizaram o material no ano de 2018.



- Considerando os resultados insuficientes de aprendizagem apontados pela avaliação diagnóstica realizada no segmento do 3º ano em 60 Municípios, em 4.379 alunos, implementou-se proposta de intervenção pedagógica, com o objetivo de reconhecer o percurso de aprendizagem dos alunos, mapear as necessidades de aprendizagem e assim trabalhar os conteúdos necessários para o devido

prosseguimento de seus estudos com qualidade. Os resultados dessa intervenção podem ser observados no gráfico abaixo:



- Na frente de Subvenção e Suporte (FUNPAES), foram contemplados 50 Municípios e 61 unidades de Educação Infantil. A ampliação correspondeu a 4.658 vagas por meio de um investimento de R\$ 57.500.502,00.

QUAIS FORAM AS LIÇÕES APRENDIDAS?

• **Importância da institucionalização:** o marco legal primeiro do PAES é a Lei Estadual Nº 10.631 de 2017, que instituiu a Unidade de Fomento à Colaboração para Aprendizagem do Espírito Santo e que possibilitou, por sua vez, a institucionalização do Programa. Esse foi o passo inicial, várias ações viriam a contar com legislações específicas. O Fundo Estadual de Apoio à Ampliação e Melhoria das Condições de Oferta da Educação Infantil no Espírito Santo (Funpaes) foi criado pela Lei Estadual Nº 10.787 de 2017, conta com decreto regulamentador e publicou posteriormente três editais de chamamento público; o Programa de Concessão de Bolsas de Apoio Técnico, similarmente, conta com lei (Nº 10.880 de 2018) e decreto regulamentador; essa mesma lei instituiu o Prêmio Escola que Colabora. Finalmente, tanto o conselho consultivo (decreto) como o comitê executivo (portaria) foram previstos em marcos legais. Esse conjunto compõe relevante força de institucionalização da política e é passo importante para sua sustentabilidade.

• **Busca por parcerias:** o estabelecimento de parcerias com a sociedade civil e com entidades governamentais garantiu suporte técnico e o conhecimento de experiências de sucesso. Construiu-se, assim, um processo capixaba amparado nas melhores práticas do país. Destaca-se nesse contexto o acordo de cooperação técnica com a SEDUC/CE e a semana de trabalho conjunta entre as equipes da secretaria na SEDU-ES.

• **Comunicação e engajamento:** a SEDU-ES, por meio do secretário de educação e do coordenador do PAES, realizou intenso processo de engajamento dos Municípios. Todos eles foram visitados pelos profissionais para apresentação do pacto e assinatura de termo de adesão. Alguns Municípios receberam os representantes mais de uma vez.

• A implementação de uma **governança participativa** desde o início do Programa, pautada nas melhores práticas de outras iniciativas de sucesso, facilitou o diálogo, a criação de confiança e a definição de responsabilidades.

• O **monitoramento contínuo** da implementação da política pública foi importante para garantir que os desvios do que foi inicialmente pensado fossem controlados e para que os gestores públicos realizassem ações de ajuste, assegurando o alcance dos objetivos da política educacional do PAES.

MINAS GERAIS

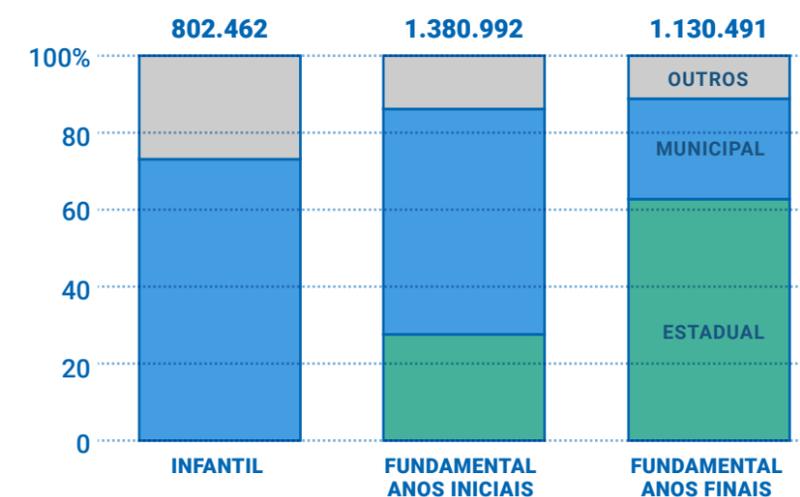
PROGRAMA DE INTERVENÇÃO PEDAGÓGICA – ALFABETIZAÇÃO NO TEMPO CERTO (PIP)

CONTEXTO

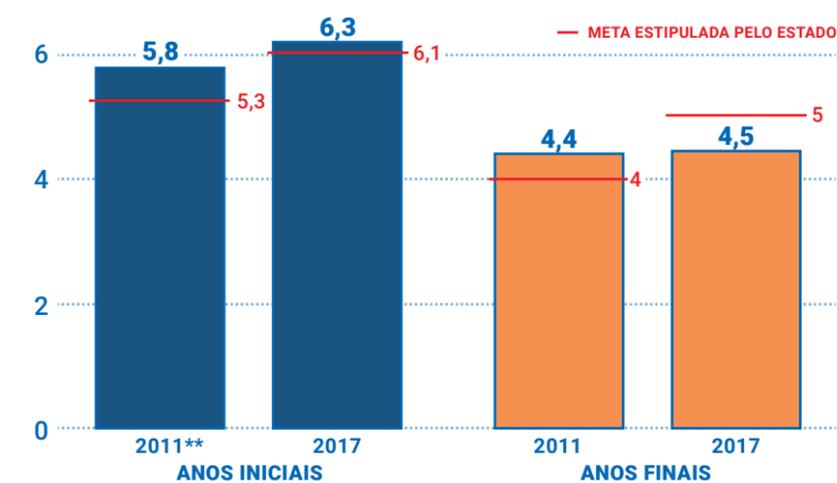
Números gerais

Municípios	Escolas	Alunos Ed. Fundamental	Alunos Ed. Infantil
853	16.176	2.511.483	802.642

Repartição das Etapas: Infantil, Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental entre redes (Fonte: Sinopse Censo Escolar, INEP, 2018).



IDEB Minas Gerais*



*Índice da rede pública

**Data anterior ao início do PIP

(Fonte: Todos Pela Educação)

COMO TUDO COMEÇOU?

No ano de 2006, o Estado de Minas Gerais aplicou a primeira prova de larga escala centrada em alfabetização no Brasil, por meio do Programa de Avaliação da Alfabetização do Estado de Minas Gerais (PROALFA). Os resultados surpreenderam ao indicar que apenas 48,6% dos alunos do 3º ano do ciclo da alfabetização (1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental) da rede estadual de ensino se encontravam no nível recomendável de leitura. Isto é, passados três anos de escolarização (não incluída a Educação Infantil), menos da metade das crianças mineiras sabia ler. De forma a impulsionar esses resultados, a Secretaria de Estado de Educação (SEE/MG) criou no ano seguinte o Projeto de Intervenção Pedagógica (PIP).

O Programa foi instituído em todas as escolas estaduais e organizado em torno de um trabalho permanente de visitas e acompanhamento *in loco*. A partir do seguimento das escolas e professores, definiam-se conjuntamente estratégias de intervenção focadas na garantia de aprendizagem dos alunos no tempo certo. Inicialmente voltado aos alunos dos anos iniciais (1º ao 5º ano) do Ensino Fundamental, o Programa teve tamanho reconhecimento e reflexo nos resultados do PROALFA e IDEB que se decidiu por sua ampliação em 2012 para os Anos Finais (6º ao 9º ano).

O sucesso do PIP nas escolas da rede estadual elevou seus resultados muito acima dos das redes municipais. Essa diferença foi um estímulo para que, em 2013, o governo do Estado propusesse aos Municípios a adesão ao Programa em regime de colaboração. Todos os 851 Municípios mineiros com oferta de Ensino Fundamental aderiram à proposta e, para sua viabilização, a SEE/MG reestruturou suas equipes central e regionais para garantir suporte, apoio pedagógico, capacitação e material de apoio. Por sua vez, os Municípios tiveram de criar suas equipes próprias para a implementação da política.

QUAL ERA A PRINCIPAL META?

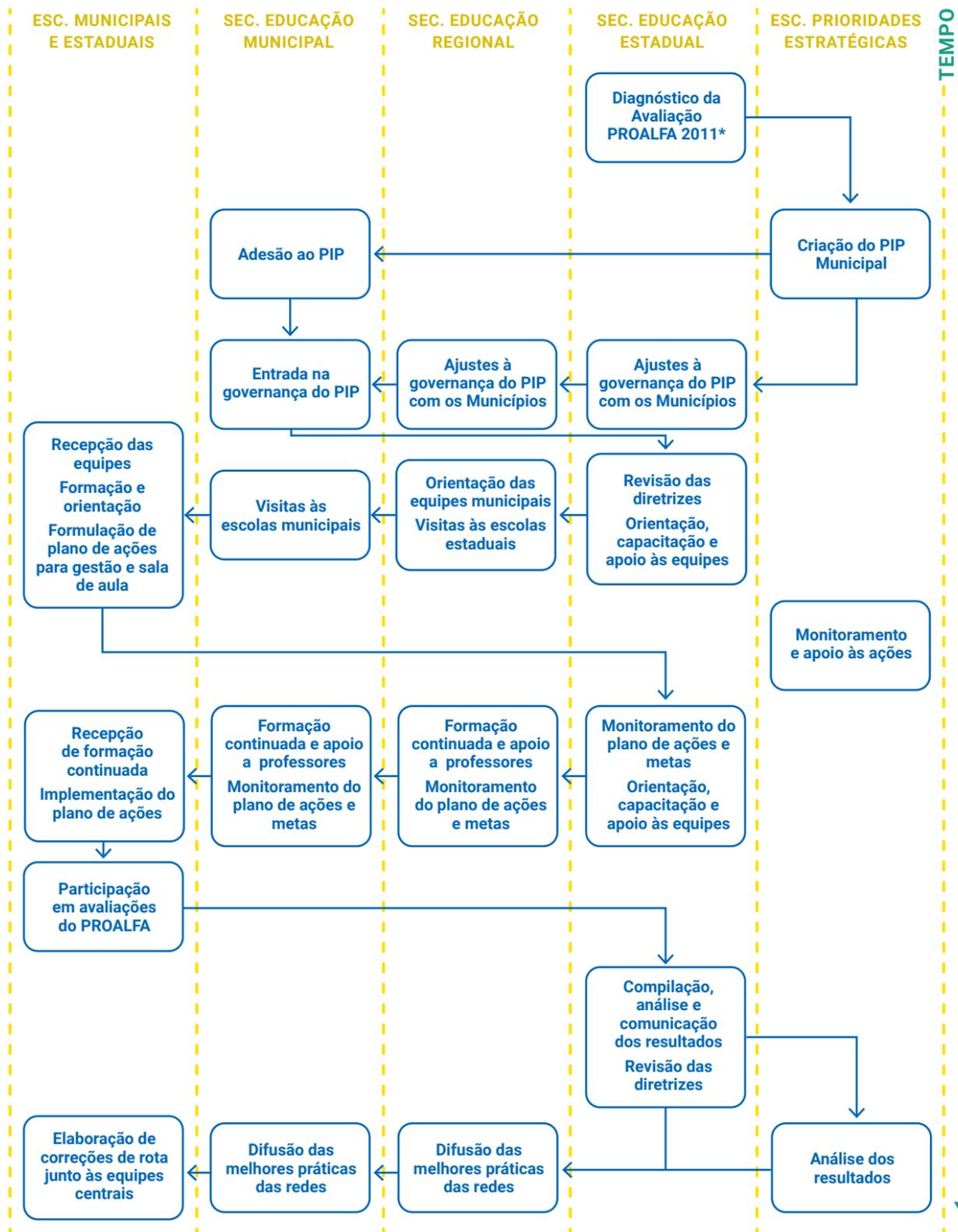
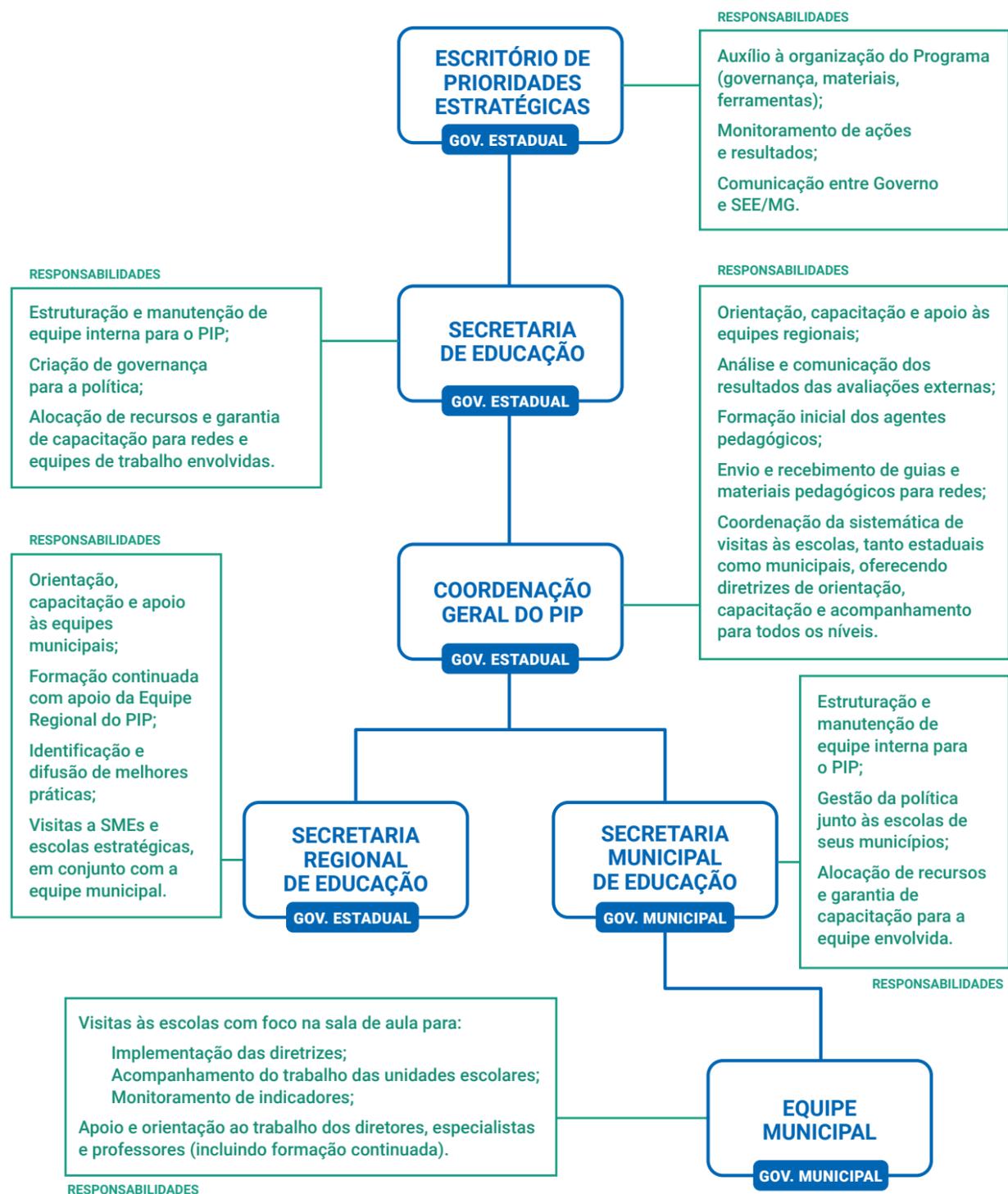
O Programa de Intervenção Pedagógica surgiu com uma meta clara: “toda criança lendo e escrevendo até os oito anos de idade”. Esse objetivo, inicialmente estadual, foi expandido para as redes municipais em 2013, com o início da atuação conjunta em regime de colaboração.

QUAIS FORAM AS SOLUÇÕES ENCONTRADAS?

No âmbito da **proposta de melhoria da gestão estadual (2010/2014)**, uma das políticas do governo de Minas Gerais foi a instituição do Escritório de Prioridades Estratégicas. Ligado ao gabinete do governador, sua missão era cooperar com as unidades setoriais em projetos e frentes identificados como centrais, de forma a garantir o alcance de suas metas.

Dentre esses projetos estava o PIP. A SEE, entre outras ações, compilava e tratava dados do processo de implementação do Programa (monitoramento), respondia pelas devolutivas às coordenações regionais, (re)estruturava processos e geria comunicações internas e externas. Essa execução do Programa dava-se por meio de governança que contava com equipes no órgão central, em cada uma das diretorias regionais e em cada Município. Todo esse trabalho era monitorado e assessorado por profissionais do Escritório de Prioridades.

Essa organização e os marcos de sua atuação no tempo podem ser observados nas figuras a seguir:



O PIP NA PRÁTICA

• Como se dava o trabalho dos analistas do PIP em suas idas às regionais ou às escolas?

Cada mês estava organizado em torno de um tema previsto pelas diretrizes estratégicas, tais como mobilização para avaliação ou análise dos resultados e definição de metas. Esses temas eram trabalhados durante as idas dos profissionais às regionais, seja com momentos formativos, seja com reuniões de trabalho e análise dos resultados.

Toda visita à regional incluía também visita às escolas, onde eram tratados os mesmos temas e analisados documentos importantes para a política (que podiam ser até os cadernos dos alunos, para o acompanhamento de leitura e escrita). Ao término de cada visita ficavam definidas ações a serem realizadas pelas regionais e escolas que seriam retomadas no mês seguinte.

• Como era o processo de monitoramento e avaliação do PIP?

A SEE e o Escritório de Prioridades utilizavam-se de diversas ferramentas de monitoramento como a Ferramenta de Monitoramento Online (FMO), que viria a constituir o Sistema de Monitoramento do PIP (SIMPIP). Esses mecanismos permitiam o acompanhamento geral e automático da política e em especial o número de alfabetizados após cada visita. Planilhas no Google Drive eram utilizadas para o acompanhamento de atividades específicas, como a participação em eventos como o Dia D ou a mobilização para as avaliações PROALFA e PROEB. A secretaria enviava os formulários para as regionais que os distribuíam para os Municípios.

As visitas eram acompanhadas pelo preenchimento de planilha mensal, onde cada escola tinha seus números atualizados. Os Municípios eram responsáveis por esse preenchimento junto às escolas e pelo seu envio para a regional, que consolidava as informações e as encaminhava para o órgão central, também mensalmente.

A Avaliação, por sua vez, era anual, via PROALFA.

QUAIS FORAM OS RESULTADOS OBTIDOS?

Rede estadual. No ano de 2011, os novos resultados aferidos pelo PROALFA indicaram que o PIP tinha conseguido atingir os objetivos propostos – 88,9% dos alunos do 3º ano do ciclo da alfabetização atingiram o nível recomendável de leitura. No resultado do IDEB desse mesmo ano, o Estado de Minas Gerais assumiu o 1º lugar para os Anos Iniciais, com resultado de 6,0 para o conjunto de escolas da rede estadual, alcançando a meta brasileira para 2022. A rede estadual de ensino mineira foi a primeira do país a atingir o padrão considerado pelo Ministério da Educação como referência em países desenvolvidos, um patamar que corresponderia ao dos países que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Essa evolução aprofundou a diferença entre os resultados da rede estadual e das redes municipais, como se pode observar no gráfico abaixo. **O ingresso dos Municípios no PIP reverteu essa tendência** já no primeiro ano. Demonstrando a consistência da intervenção pedagógica proposta, o IDEB de Minas como Estado continua em primeiro lugar no Fundamental como um todo.



DADOS DE PARTICIPAÇÃO NO PIP:

- 851 Municípios aderiram ao PIP municipal, sendo que os dois Municípios restantes não possuem redes municipais de Ensino Fundamental I/Anos Iniciais;
- Todas as 47 secretarias regionais de ensino participantes;
- Mais de 40 mil alunos com desempenho de leitura abaixo do nível recomendável apoiados pelo Programa;
- Mais de seis mil escolas municipais apoiadas pelo Programa.

QUAIS FORAM AS LIÇÕES APRENDIDAS?

Objetivos e metas claros. Em um Estado de enormes dimensões, desigualdades e complexidade, um acompanhamento especializado baseado em processos e metas claros foi fator preponderante. A equipe do Escritório de Prioridades desempenhou papel central no monitoramento e avaliação do Programa, apoiando a SEE/MG nas definições, coleta e tratamento de dados.

Trabalho articulado. Dois dos fatores de sucesso apontados pelo guia são a estruturação de uma governança participativa e um compromisso técnico e político. Ambos podem ser observados no trabalho do PIP: a política pública articulou instância ligada ao governador (Escritório de Prioridades), órgão central e regionais da secretaria de educação e as secretarias municipais de educação. A fluidez da governança e o apoio técnico-político conquistados tiveram reflexo na condução do PIP e seus resultados.

Política “na ponta”. A elaboração de um Plano de Intervenção Pedagógica para cada escola, voltado à garantia da alfabetização dos alunos no tempo certo e, em especial, daqueles que se encontravam no nível de desempenho abaixo do recomendável, merece destaque. Com base nas análises dos resultados do PROALFA e na forte presença da SEE/MG no território, todas as instituições de ensino estabeleceram seu plano de metas e orientação das equipes pedagógicas em um mesmo dia – o “Dia D”. A SEE propunha metas para todas as escolas baseadas na proposta de crescimento do Estado como um todo. As escolas, por sua vez, elaboravam planos para o seu atingimento.

Institucionalização. O fechamento do Escritório de Prioridades Estratégicas e a descontinuidade do PIP chamam a atenção para uma lição aprendida: a institucionalização do Programa em lei criaria um arcabouço legal robusto e potencial salvaguarda frente às trocas de gestão.

BRASIL**PROGRAMA DE APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DA BNCC (PROBNCC)**

O levantamento realizado para subsidiar a elaboração deste documento concluiu que todos os Estados brasileiros têm programas/ações em regime de colaboração, mas essas experiências são implementadas de maneira bastante distinta dependendo do estado. Em alguns lugares, os regimes de colaboração acontecem de forma mais estruturada (seguem um planejamento e monitoramento detalhados) e em outros a colaboração é desenhada ao mesmo tempo em que é implementada.

Entretanto, em todas as unidades da federação ficou claro que o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC), instituído em 5 de abril de 2018, por meio da Portaria 331, alavancou a implementação dos regimes de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios. O objetivo do programa é apoiar os Estados, por intermédio das Secretarias Estaduais e Distrital de Educação (SEDEs) e das Secretarias Municipais de Educação (SMEs), no processo de revisão ou elaboração e implementação de seus currículos alinhados à BNCC, buscando para isso incentivar o regime de colaboração.

O Programa, realizado por meio de uma parceria entre MEC, CONSED e UNDIME alcançou, ao final do seu primeiro ano, em 2018, a marca de 21 currículos da educação infantil e ensino fundamental revistos e 6 sob análise dos conselhos estaduais, números próximos à meta estipulada inicialmente. A experiência reconfigurou o modo de se trabalhar de forma articulada e marcou profundamente os técnicos dos Estados, que no geral reconhecem vários aprendizados a partir da experiência.

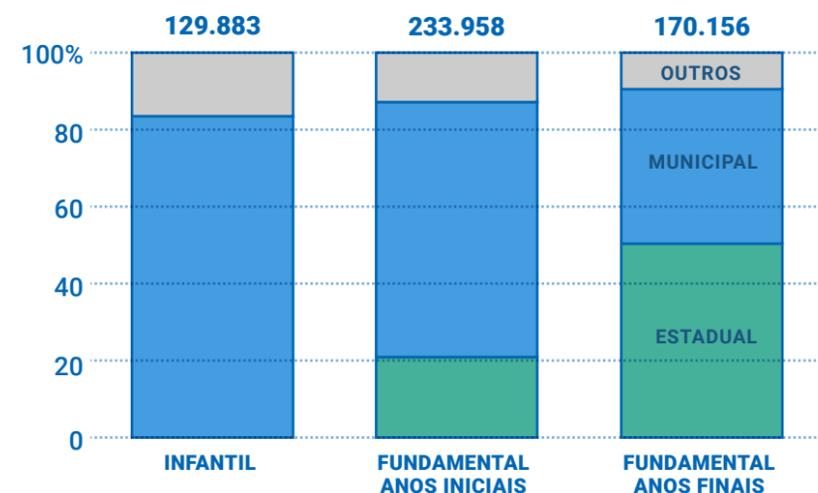
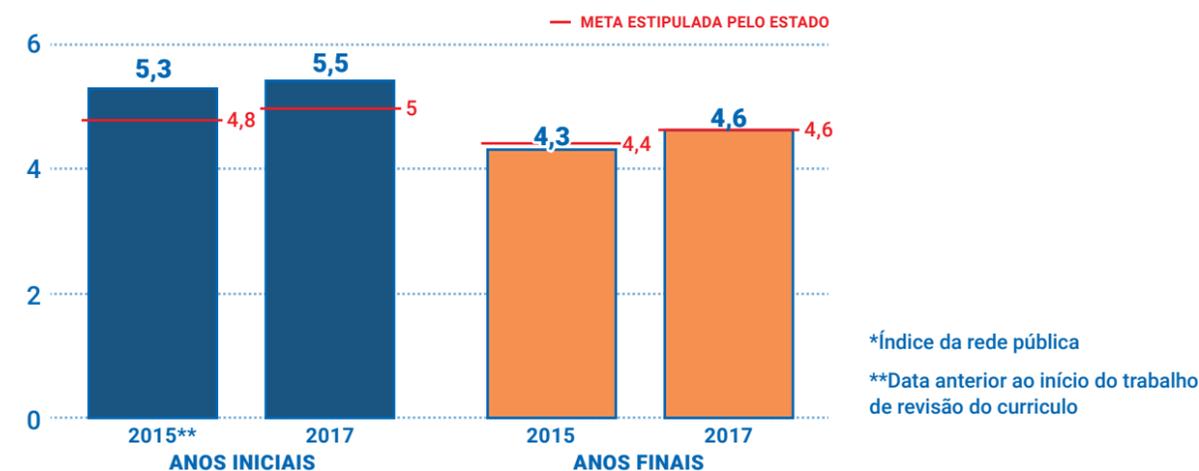
A política representa um relevante avanço na direção da consolidação do regime de colaboração entre Estados e Municípios. Trata-se de política de larguíssima escala, construída com base no diálogo entre os três entes federados e relevante parcela da sociedade civil, organizada em torno da pactuação entre Estados e Municípios e indutora de troca de boas práticas.

MATO GROSSO DO SUL**PROGRAMA DE APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DA BNCC (PROBNCC)****CONTEXTO**

Números gerais:

Municípios	Escolas	Alunos Ed. Fundamental	Alunos Ed. Infantil
79	1.729	404.114	129.993

Repartição das Etapas: Infantil, Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental entre redes (Fonte: Sinopse Censo Escolar, INEP, 2017).

**IDEB Mato Grosso do Sul***

(Fonte: Todos Pela Educação)

COMO TUDO COMEÇOU?

Alguns anos antes do lançamento do Programa de Apoio à Implementação da BNCC (ProBNCC), do MEC, questões pedagógicas já vinham sendo tratadas de maneira articulada pela Secretaria do Estado de Educação do Mato Grosso do Sul (SED/MS) e pelas redes municipais. Ainda que sem institucionalização de uma instância ou comissão *bipartite*, reuniões regulares eram feitas entre o órgão estadual e grupos de Municípios para a pactuação de questões como calendário letivo único e o planejamento de matrículas entre a rede estadual e municipal para cada Município.

A secretaria trabalhou também em conjunto com os Municípios, até o ano de 2018, via termo de adesão, com foco na elaboração, monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação. Com essa adesão, os municípios tiveram assessoramento no referido processo, por meio da Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, sob a responsabilidade, à época, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), em parceria com o Conselho Nacional de Educação (CONSED) e União de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Nesse contexto, a SED/MS antecipou o diálogo com as secretarias municipais de educação antes mesmo da BNCC ser homologada. Em maio de 2017, criou-se a Assessoria de Implementação da Base para estabelecer diálogos com prefeitos/as, representantes municipais e conselhos de educação. Em agosto, o diário oficial do Estado (nº 9483) publicou a instituição da Comissão Estadual para a Implementação da BNCC, com representantes da SED/MS, do Conselho Estadual de Educação, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, do Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul e da Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul.

QUAL ERA A PRINCIPAL META?

Elaboração e aprovação do documento curricular de referência em regime de colaboração com a participação de todos os Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul, das escolas privadas e da secretaria estadual de educação no ano de 2018.

QUAIS FORAM AS SOLUÇÕES ENCONTRADAS?

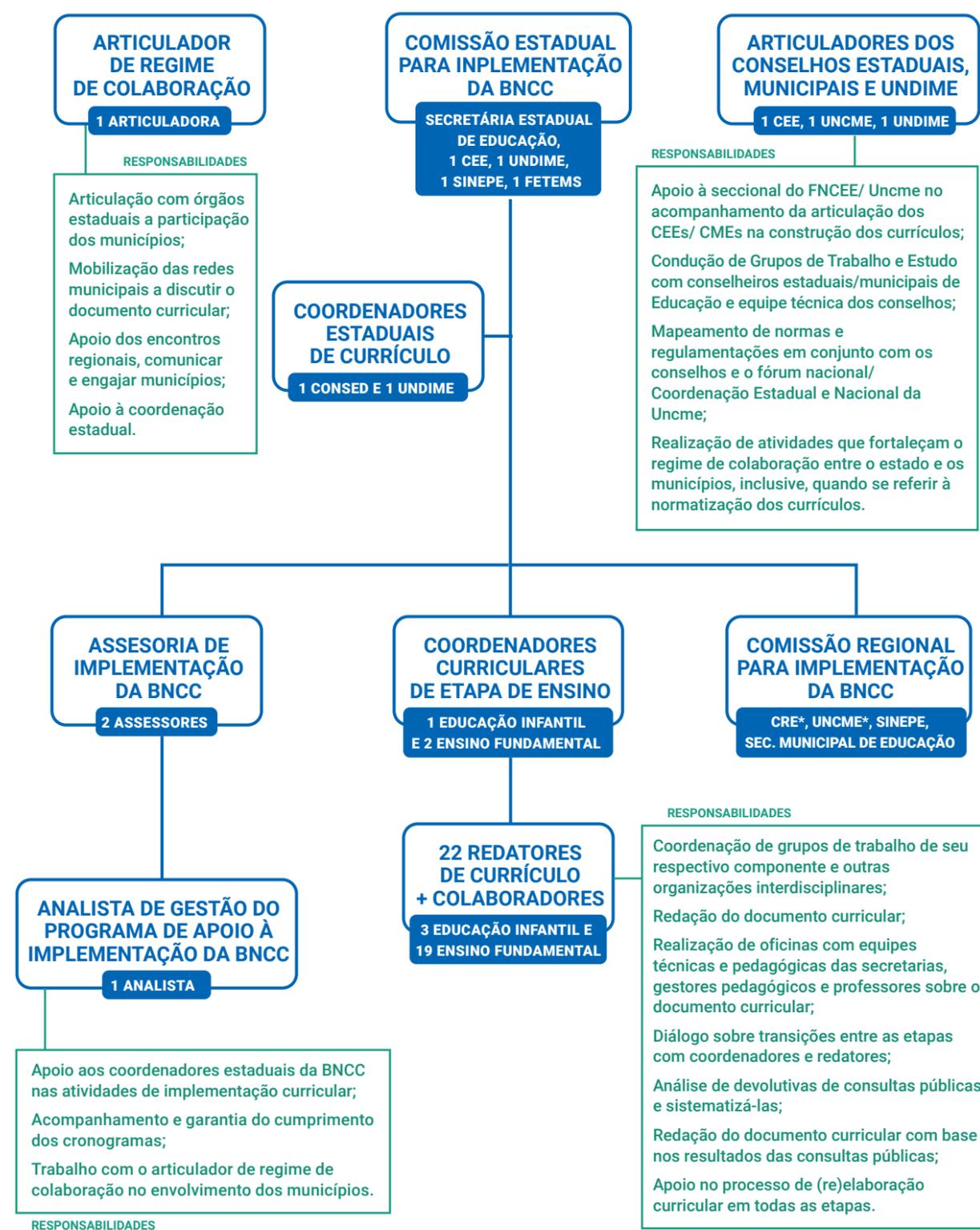
Os grupos de pactuação instituídos antes do ProBNCC criaram no Estado uma cultura e instâncias de colaboração que simplificaram a adoção da governança proposta pelo Programa em janeiro de 2018. A SED/MS, com o apoio da Undime, já vinha conduzindo conversas com todos os gestores municipais para apresentar a BNCC e convidá-los a contribuir. Não apenas as redes municipais foram procuradas, como grupos de prefeitos, associação de Municípios (ASSOMASUL), conselhos de educação e sindicatos.

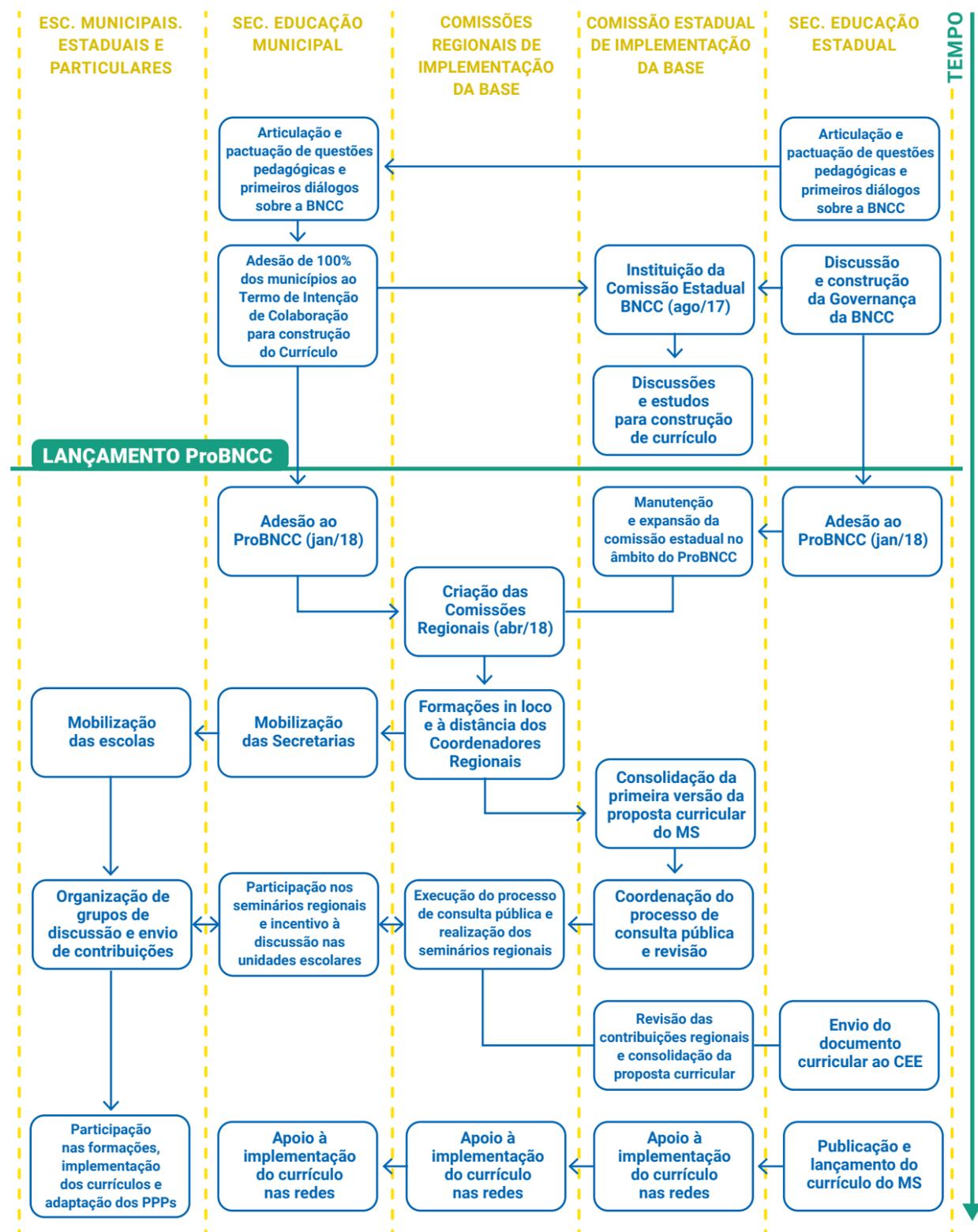
Pensando na operacionalização da política e extrapolando a governança prevista pelo ProBNCC, Criou-se uma Assessoria de Implementação da Base Nacional Comum Curricular na SED/MS e as Comissões Regionais de Implementação e Construção Curricular, estas compostas por coordenadorias regionais da secretaria estadual, secretarias municipais de educação, SIMTEDs e Conselhos Municipais. Eram incumbências da equipe do órgão central a gestão de informações, a preparação da logística e pauta das principais discussões e a organização de ações de apoio às comissões regionais, aos Municípios e à rede estadual. Já os coordenadores regionais, selecionados na própria região, com base em critérios técnicos e aprovados pelos gestores municipais, eram responsáveis pela articulação entre o trabalho da comissão estadual e os Municípios, garantindo a revisão, validação e contribuição ao documento curricular.

Para além da institucionalização das instâncias, manteve-se um efetivo diálogo em todas as etapas, de forma orgânica, dado o histórico recente do Estado, importante para estabelecer parcerias que garantissem legitimidade ao documento e ao processo. Algumas dessas articulações merecem destaque pela mobilização de atores centrais: reuniões com a Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (ASSOMASUL) e apresentação da proposta da construção curricular via regime de colaboração para os Prefeitos(as) e Secretários(as) Municipais de Educação; encontros com os Conselhos de Educação, Sindicato de professores (FETEMS) e Sindicato das Escolas Particulares (SINEPE) e a assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre o governo do Estado e as prefeituras que contou com 100% de adesão.

A GOVERNANÇA

Organograma da política e responsabilidades dos atores





Parcerias. Além de garantir o envolvimento dos atores estaduais, a SED/MS buscou parceiros da sociedade civil organizada. Duas instituições do terceiro setor garantiram apoios importantes.

A Fundação Lemann firmou parceria com a secretaria e com a seccional da Undime para apoiar de maneira ampla a construção do documento curricular. Essa contribuição deu-se principalmente nas questões gerenciais e logísticas: da construção de uma identidade visual ao suporte à organização de eventos, passando pela revisão dos fluxos e documentos de comunicação. Já o Instituto Artyon Senna, pelo notório conhecimento em educação integral e competências socioemocionais, questões centrais na BNCC, formou os redatores estaduais no início da produção e, quando o documento se encontrava nas versões finais, contribuiu com sua leitura crítica.

QUAIS FORAM OS RESULTADOS OBTIDOS?

Em junho de 2018, foi realizado o lançamento da primeira versão do Currículo de Referência de Mato Grosso do Sul com a entrega da versão final para o Conselho Estadual de Educação e UNCME. O Estado foi o primeiro ente federado a finalizar seu currículo, que contou com a participação de todos os Municípios e todas as entidades educacionais da região.

Para tal, uma série de ações foram devidamente executadas: formação dos coordenadores das regionais e secretários municipais de educação; indicação dos técnicos das coordenadorias regionais e secretarias municipais de educação para as Comissões Regionais de Implementação e Construção Curricular; indicação e formação dos redatores, inclusive com apoio do terceiro setor na área de educação integral e competências socioemocionais; análise de documentos prévios, redação e revisões do currículo; indicação de leitores críticos das universidades; consultas públicas online, em seminários regionais e em encontro estadual; e, finalmente, a aprovação pelo Conselho Estadual de Educação aconteceu por meio do Parecer Orientativo Nº 351 de 06 de dezembro de 2018.

QUAIS FORAM AS LIÇÕES APRENDIDAS?

Cultura de pactuação. O trabalho de pactuação de questões gerenciais e pedagógicas prévio ao ProBNCC permitiram ao Estado uma efetiva e suave implementação do programa nacional. A presença de profissionais com histórico de atuação nas redes municipais sul-mato-grossenses fortaleceu o entendimento e abertura da SED/MS.

Ampla e efetivo diálogo. A construção do currículo sacramentou o diálogo entre os diversos atores estaduais: para além das redes municipais, associações municipalistas, conselhos, sindicatos e a academia foram constantemente consultados – alguns deles, inclusive, presentes nas instâncias de governança. Questionamentos relativos ao processo foram rapidamente contemplados e tratados em diálogo aberto para esclarecimentos e revisões.

Parcerias. No contexto de protagonismo e articulação entre os atores locais, decidiu-se pela busca de instituições nacionais que pudessem contribuir com questões específicas, tanto na gestão como na área pedagógica.

PARAÍBA

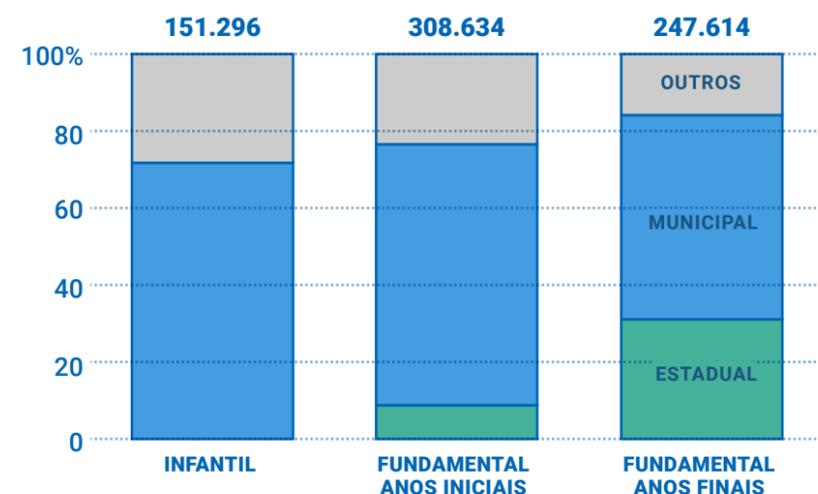
PACTO PELA APRENDIZAGEM NA PARAÍBA (SOMA)

CONTEXTO

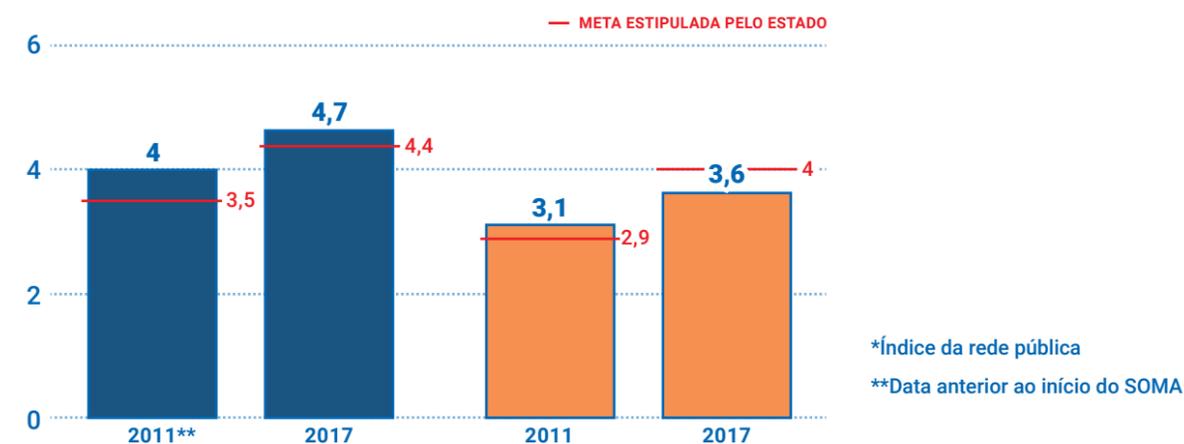
Números gerais:

Municípios	Escolas	Alunos Ed. Fundamental	Alunos Ed. Infantil
223	4.964	556.248	151.296

Repartição das Etapas: Infantil, Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental entre redes (Fonte: Sinopse Censo Escolar, INEP, 2018).



IDEB Paraíba*



(Fonte: Todos Pela Educação)

COMO TUDO COMEÇOU?

O Pacto estadual. Em março de 2012, o governo estadual instituiu, por meio do decreto nº 32.792, o Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba (Pacto), política de repasse de recursos aos Municípios em áreas consideradas estratégicas. Essa transferência dá-se principalmente por meio de editais que preveem uma contrapartida solidária das prefeituras, isto é, um compromisso de reverter os recursos em melhorias aos cidadãos. A área de educação foi contemplada no Pacto entre 2012 e 2016 por meio do repasse de itens, ou recursos, tais como construções de escolas, doação de ônibus, laboratórios e conjuntos escolares.

No ano de 2017, além da doação de equipamentos, o edital previu a instituição do Programa SOMA – Pacto pela Aprendizagem na Paraíba, política setorial de larga escala no bojo da iniciativa estadual mais ampla. Seu objetivo é assegurar condições para que todas as crianças do Estado desenvolvam suas capacidades nos ciclos de alfabetização, em consonância com o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação da Paraíba. Para isso, secretaria estadual e Municípios que aderiram ao Programa assumiram o compromisso de enveredar esforços pela garantia da aprendizagem nos Anos Iniciais e pela correção do déficit nos Anos Finais do Ensino Fundamental. Dos 223 Municípios paraibanos, 219 aderiram ao Programa.

QUAL ERA A PRINCIPAL META?

O SOMA tem por objetivo assegurar que todos os estudantes paraibanos sejam alfabetizados na idade certa, até o 3º ano do Ensino Fundamental, e alcancem os níveis adequados de alfabetização até o 5º e 9º anos, respectivamente, visando a qualidade e a equidade educacional no Estado.

QUAIS FORAM AS SOLUÇÕES ENCONTRADAS?

Indo além da disponibilização de itens como ônibus escolares e kits escolares, estratégia inicial proposta pelo governo estadual, a SEE/PB estruturou o SOMA em cinco frentes de apoio aos Municípios:

1) Implementação do Sistema de Gestão e Informação (Saber).

Focada em promover políticas a partir do diagnóstico da realidade, a SEE/PB implantou em 2012 um sistema de informatização dos processos pedagógicos com o objetivo de reunir os dados da educação em uma única base. A proposta era compreender melhor para efetivamente atuar. Com as informações organizadas pelo Sistema Saber, a Secretaria passou a enxergar as especificidades das escolas, dos Municípios e das regionais, podendo agir pontualmente: agilizou os processos, como por exemplo, o da matrícula e o da entrega de uniformes e materiais didáticos; estabeleceu padrões a partir dos relatos das estruturas físicas das escolas e criou um canal eficiente de comunicação entre os profissionais da educação e a base gestora.

Nesse curto espaço de tempo, 3.225 escolas municipais aderiram e estão presentes na plataforma. Em 2017, 302.645 matrículas de alunos municipais foram feitas pelo Saber. No total, 15.583 professores utilizam o sistema. Com o lançamento do Diário de Classe online, há registros de 500 mil frequências e 250 mil registros de avaliações por mês. São números que convergem para uma transparência de dados fundamental para a criação de políticas públicas. Trata-se de ação relevante para o regime de colaboração, tendo em vista a facilitação que implica para a articulação e a coordenação de ações e para a troca de informações entre as redes.

2) Programa de Desenvolvimento Profissional.

O objetivo do Programa é criar condições para o desenvolvimento de competências necessárias ao gestor, no direcionamento de ações que contribuam para que todos os estudantes sejam plenamente alfabetizados e possam construir suas trajetórias escolares com êxito e autonomia.

Disponível em um ambiente virtual e estruturado para o desenvolvimento profissional, o Programa é composto por quatro eixos, sendo cada eixo dividido em três fases. Dessa maneira, organizam-se temas e atividades específicos que podem ser percorridos por meio de diferentes caminhos formativos, tratados como itinerários. São os eixos do Programa:

EIXO 1 – Liderança e gestão de metas

EIXO 2 – Liderança e gestão da aprendizagem

EIXO 3 – Liderança e gestão da frequência de professores

EIXO 4 – Liderança e gestão da frequência de estudantes

3) Formação de Professores Alfabetizadores.

A formação continuada é ministrada por instituição de ensino superior (UFPB) e tem por finalidade específica apoiar os professores que atuam no ciclo da alfabetização com o planejamento didático e a utilização de materiais específicos do Programa Soma. Assim, busca-se atingir o dia a dia da sala de aula, integrando teoria e prática com foco na melhoria dos níveis de leitura, escrita, oralidade e matemática dos estudantes do Estado e dos Municípios pactuados. Para a disseminação do conhecimento para as redes, as equipes de formadores e de coordenadores do Programa servem de multiplicadores da metodologia nas escolas.

A ação de formação continuada dos professores alfabetizadores compreende:

- a) elaboração de instrumento norteador para o correto uso do material (cadernos de aprendizagem);
- b) formação continuada para fomentar práticas em consonância com a proposta didática elaborada;
- c) intervenções didáticas após análises de avaliações formativas; e
- d) monitoramento das ações.

4) Distribuição de material didático para o ciclo de alfabetização.

Produzido em parceria com a UFPB, o material didático para o ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º ano) é organizado em três volumes: Iniciando, Aprofundando e Consolidando. Disponibilizado no Portal do Programa, é distribuído gratuitamente aos Municípios participantes.

A experiência prévia de produção de materiais para o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) é apontado pelos gestores como um dos ganhos da parceria com as universidades – havendo a previsão, inclusive, de que o material do SOMA seja disponibilizado para essa política nacional em 2019.

5) Avaliação de Desempenho de Estudantes da Rede Pública.

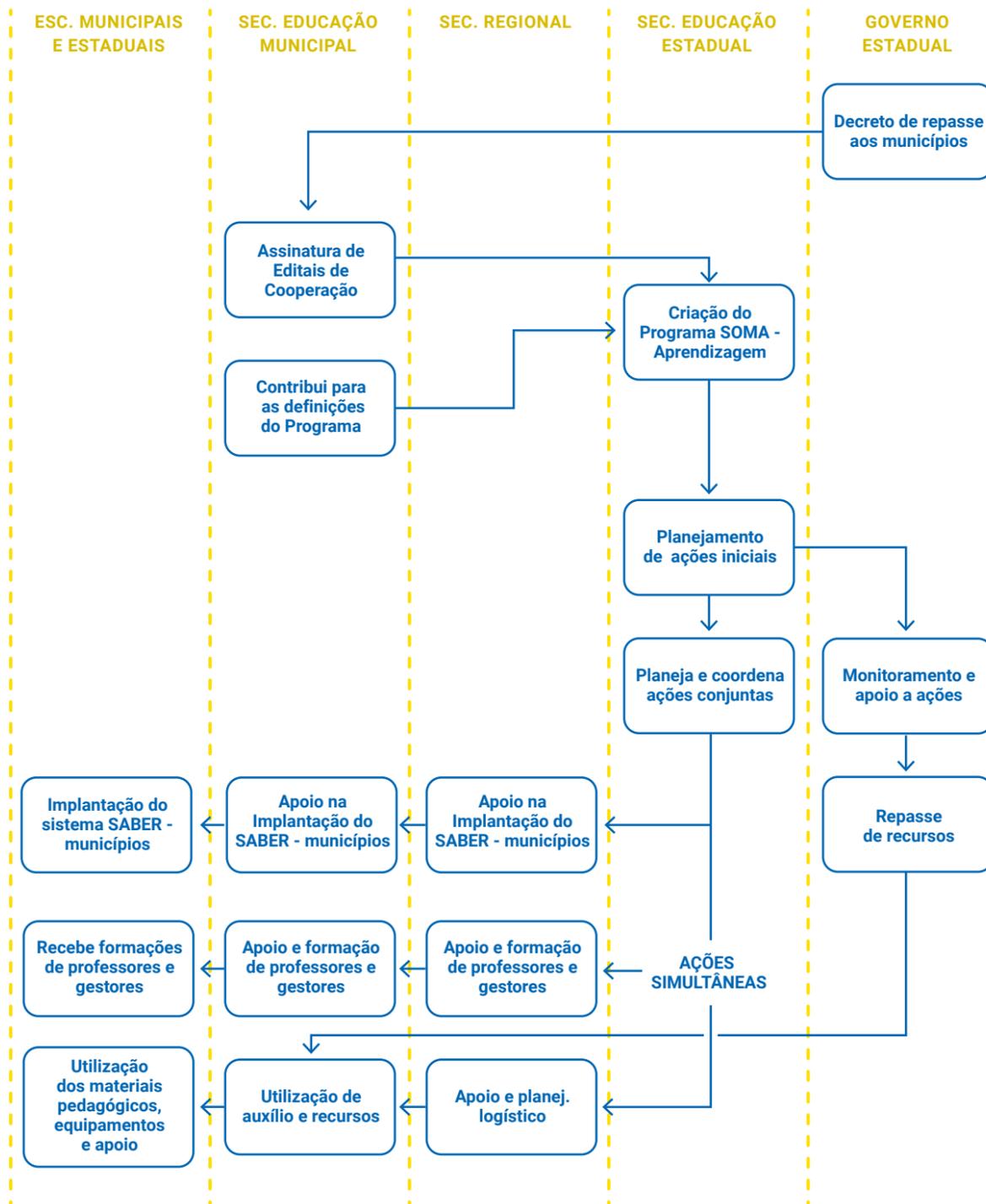
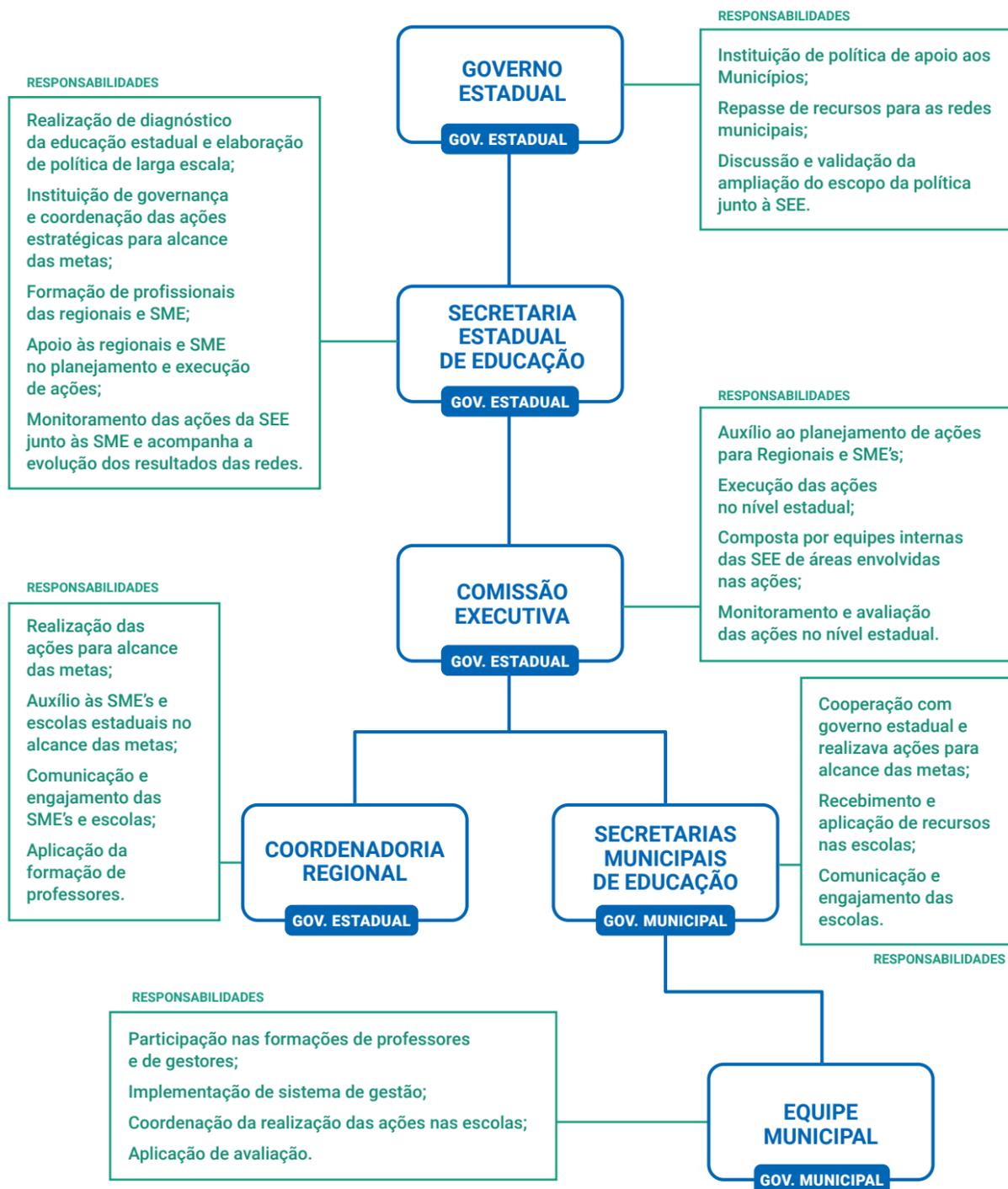
Para diagnosticar os níveis de alfabetização de estudantes matriculados na rede pública de ensino da Paraíba, o SOMA prevê o uso de instrumentos que possam auxiliar o trabalho colaborativo realizado na escola. Avaliações periódicas são aplicadas ao longo do ano letivo, para medir o desempenho de estudantes das redes estadual e municipais (por adesão) em anos-chave da educação básica. O diagnóstico, além de informar as condições de aprendizagem dos estudantes, serve de orientação para a pactuação de metas, cujo objetivo é promover a qualidade e equidade educacional. Além das avaliações, o SOMA garante a apropriação dos dados e análises obtidos por essas avaliações por meio da etapa de desenvolvimento profissional. Essa etapa abrange análise estatística dos dados obtidos; relatórios descritivos do desempenho dos estudantes; devolutiva dos resultados para as equipes gestoras da secretaria e escolas – que recebem as orientações necessárias para o estabelecimento de metas de ensino e aprendizagem por escola e por turma.

Além dessas ações é realizado de forma contínua o monitoramento das ações de alfabetização que ocorre por meio de registro e análise das ações de gestão e pedagógicas em curso, a partir dos indicadores de participação e execução do Programa, para alcance das metas pactuadas. A rede dos agentes do SOMA – secretários estadual e municipais de educação, coordenadores regionais e municipais, supervisores do Programa e gestores escolares – informa as estratégias adotadas e compartilha com a comunidade escolar todo o percurso do trabalho colaborativo desenvolvido em cada escola, o que permite a revisão dos processos e a correção, se necessária, das atividades desenvolvidas e em desenvolvimento.

A GOVERNANÇA

Organograma da política e responsabilidades dos atores

A execução das cinco frentes do SOMA demandam relevante articulação entre os atores envolvidos. Essa organização e os marcos de sua atuação no tempo podem ser observados nas figuras abaixo:



O SOMA NA PRÁTICA

Monitoramento e avaliação.

Para garantir a eficácia das ações e o alcance das metas e dos objetivos do Pacto, é necessário o acompanhamento sistemático de todas as ações desenvolvidas. Por isso, o SOMA conta com um conjunto de ferramentas e instrumentos de monitoramento que permite a revisão dos processos e a correção dos rumos à medida em que as atividades vão sendo desenvolvidas.

O monitoramento é feito a partir de indicadores de participação e de execução.

Os dados de administração das redes – matrículas, turmas, docentes – e de execução do SOMA são processados de modo a oferecer ao gestor uma visão sintética do alcance e do andamento do Programa. Também são utilizados os números relativos à participação dos estudantes nas avaliações formativas e dos gestores nas plataformas de desenvolvimento profissional.

Protocolos de gestão orientam a elaboração de diagnósticos e de planos de intervenção, bem como a organização de reuniões coletivas na escola. Os dados produzidos a partir da execução desses protocolos constituem-se em indicadores de execução. Para as ações de desenvolvimento profissional, são produzidas informações que se constituirão em indicadores de execução do SOMA.

Essas informações permitem aos gestores responsáveis pela condução do Pacto Pela Aprendizagem na Paraíba uma apreciação adequada do nível de realização das ações previstas.

QUAIS FORAM OS RESULTADOS OBTIDOS?

- Criação de rede de formação em práticas de alfabetização para formadores e professores alfabetizadores – 12 mil professores, 219 formadores municipais e 28 formadores estaduais;
- Capacitação de três mil gestores, 235 coordenadores e 246 formadores por meio do Programa de Desenvolvimento Profissional;
- Distribuição de 150 ônibus escolares, 100 laboratórios de informática com 1.800 computadores e 65 mil carteiras escolares, totalizando 73 milhões de reais em investimento;
- Institucionalização do sistema de avaliação IDEPB Soma, com 400.000 avaliações aplicadas em dois anos;
- 3.505 estudantes do 2º e 3º anos avaliados por teste de fluência;
- Sistema SABER implementado em 219 Municípios;
- Material didático (cadernos pedagógicos) elaborado em parceria com a UFPB; e
- Distribuição de cadernos pedagógicos para os 1º, 2º e 3º anos.

QUAIS FORAM AS LIÇÕES APRENDIDAS?

- **Apoio do governo.** A efetiva participação e apoio do governo ao SOMA são garantidos desde seu princípio dado o caráter intersetorial do Pacto pelo Desenvolvimento, bandeira da gestão. A seleção da educação como uma das prioridades do governo viabilizou um permanente diálogo e abertura para a SEE/PB, visibilidade e suporte à comunicação de suas ações e a previsão de reserva orçamentária para a execução de ações em Regime de Colaboração.
- **Protagonismo da secretaria de educação.** A trajetória do SOMA demonstra que a SEE/PB compreendeu a importância de assumir o protagonismo do planejamento e da gestão das iniciativas da educação dentro do Pacto. Com isso, ampliou as frentes de atuação, antes restritas à doação de itens e, portanto, sem maiores ações de colaboração e coordenação.
- **Estratégia ampla e coerente.** Para além da ampliação das ações, a política passou a ter, em 2017, uma visão sistêmica: os objetos e termos de adesão são parte, não os fundamentos da política. Pactua-se com os Municípios o compromisso pelo monitoramento e melhoria dos indicadores educacionais; prevê-se uma avaliação da qualidade da adesão dos Municípios, isto é, o quanto das ações acordadas foram efetivamente executadas; finalmente, há o comprometimento da SEE/PB em publicar, ao final de 2018, relatório para disseminar e justificar o Pacto, dando transparência a bens repassados, indicadores, ações etc.

OUTROS CASOS

AMAPÁ

PROGRAMA COLABORA AMAPÁ EDUCAÇÃO

CONTEXTO

Números gerais

Escolas	Alunos Ed. Fundamental	Alunos Ed. Infantil
840	136.185	25.176

COMO TUDO COMEÇOU?

Em 16 de janeiro de 2018, o governo estadual do Amapá lançou oficialmente o Programa Colabora Amapá para consolidar o regime de colaboração entre Estado e Municípios em diversas áreas, a começar pela educação. Nessa data, o governador do Estado e os prefeitos de seus 16 Municípios assinaram um Termo de Cooperação Técnica e Financeira.

O programa foi elaborado a partir dos resultados das avaliações nacionais ANA* 2016 e do IDEB** 2017 que destacaram a necessidade da união de esforços para melhorar os resultados educacionais dos alunos no Ensino Fundamental no Amapá.

Em maio de 2017, a Secretaria de Estado da Educação do Amapá (Seed) se inspirou na experiência do Ceará para criar sua primeira ação colaborativa, o Programa de Aprendizagem do Amapá (PAAP) – hoje no âmbito do Colabora Amapá Educação –, que busca aprimorar a qualidade do ensino de língua portuguesa e matemática para alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental e segue a metodologia usada no Programa de Aprendizagem na Idade Certa (MAIS PAIC), do governo cearense.

As duas unidades federativas oficializaram sua parceria através de um Termo de Cooperação Técnica. A equipe técnica do Ceará apoiou o planejamento de ações e de capacitações da política pública, que informaram também a constituição das instâncias de governança amapaense.

O Instituto Natura, Fundação Lemann e a Associação Bem Comum, apoiam o programa desde sua criação através de consultoria para o desenvolvimento de uma metodologia que auxilie a organização das redes estadual e municipal.

QUAL ERA A PRINCIPAL META?

Melhorar os indicadores da educação básica do estado através de ações de gestão e pedagógicas, coordenadas pelo Estado, com foco no fortalecimento da aprendizagem, além de ações de apoio e suporte à otimização das redes municipais.

QUAIS ERAM AS PRINCIPAIS AÇÕES DA POLÍTICA?

O programa Colabora Amapá Educação criou dois eixos de atuação: Administrativo e de Aprendizagem.

No eixo Administrativo, cabe o desenvolvimento de estratégias de racionalização com foco no melhor aproveitamento de recursos públicos, otimização de ações voltadas para organização e cooperação entre as redes (como promoção de cessão recíproca de profissionais e uso compartilhado de prédios e equipamentos) e implementação do Sistema de Gestão Integrado, que visa gerir matrículas e rotas de transporte escolar, entre outros pontos.

No eixo de Aprendizagem, instituiu-se o PAAP com o objetivo de promover avanços significativos nos níveis de aprendizagem e equidade de alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental matriculados nas redes estadual e municipais. Para tanto, o Ceará disponibilizou material didático estruturado e de apoio, além da metodologia do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (MAIS PAIC), que foram adaptados ao contexto amapaense com obras de 53 artistas e literatos locais.

Foram planejadas as seguintes ações:

- Formação continuada da equipe: 4 formações anuais para gestores, pedagogos e professores; implantação de rotina de monitoramento da aprendizagem
- Distribuição de material: material didático para alunos e cadernos de orientações didáticas para professores
- Ações de avaliação e monitoramento: duas avaliações diagnósticas para acompanhamento da aprendizagem por aluno e por escola; monitoramento pedagógico através de visitas de formadores; reuniões mensais entre coordenadores pedagógicos e professores
- Estabelecimento do Dia E do programa: engajamento da comunidade escolar; divulgação dos resultados das avaliações diagnósticas

QUAIS FORAM OS RESULTADOS OBTIDOS? QUAIS FORAM AS LIÇÕES APRENDIDAS?

Durante o ano de 2018 conseguiu-se estabelecer bases sólidas de relacionamento entre as partes, boas práticas e parcerias concretas, tanto com o setor público quanto com o terceiro setor.

Entre os exemplos estão a integração estratégica do PAAP ao Programa Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), o que permitiu otimização de ações e viabilização de recursos federais para política colaborativa entre Estado e Municípios. Outra parceria, com a Universidade Estadual do Amapá, resultou em um ciclo de formação com 6 módulos para cerca de 4 mil professores, impactando a educação de 73 mil jovens.

A estrutura de instâncias de governança também avançou. Dentro de um vasto território de 142 mil quilômetros quadrados, que inclui cidades acessíveis apenas por rios, o Colabora Amapá Educação conseguiu instituir uma câmara técnica que reúne mensalmente representantes das 16 Secretarias Municipais de Educação e onde são feitos alinhamentos, correções de rotas da política e tomadas decisões em conjunto.

Paralelamente, o processo colaborativo entre Estado e municípios através do diálogo se fortaleceu com a Coordenação ProBNCC Amapá, responsável pela reelaboração do referencial curricular amapaense.

Todas as ações planejadas para 2019 estão em processo de execução, a exemplo da distribuição bem-sucedida de materiais didáticos para alunos de 1º a 5º ano (adquiridos com recursos do Ministério da Educação, através do PNAIC) e de orientações didáticas para professores (custeados pelo tesouro estadual, assim como as outras iniciativas do PAAP).

Atualmente, a equipe responsável pela política colaborativa está ativamente preparando suas próximas ações, que incluem a organização do Dia E da educação (que visa engajar principalmente pais de alunos) e a aplicação da avaliação diagnóstica inicial.

Entre os pontos fortes da nova política, destacam-se a articulação de parcerias com instituições que têm prática com regime de colaboração, como a Secretaria da Educação do Estado do Ceará, o Instituto Natura, Fundação Lemann, Associação Bem Comum e o Ministério da Educação.

Ao avaliar o cenário nacional o Colabora Amapá mostrou ser capaz de aprender rapidamente com experiências pré-existentes e encontrar novos caminhos para financiar seus programas, como a utilização de um mecanismo de financiamento federal para um programa entre Estado e Municípios.

PARC - PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO EM REGIME DE COLABORAÇÃO

Assim como o Amapá, até o fim do primeiro semestre de 2019 outros quatro Estados – Espírito Santo, Pernambuco, Paraná e Sergipe – estabeleceram parceria com as organizações Instituto Natura, Associação Bem Comum e Fundação Lemann para instituir políticas colaborativas junto aos Municípios como parte do Programa de Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC).

A parceria tem como principal objetivo apoiar os Estados que decidam implementar programas efetivos de regime de colaboração com seus Municípios, visando a melhoria da alfabetização e aprendizagem durante os anos iniciais do ensino fundamental (1º e 2º anos) e Educação Infantil, com ênfase na alfabetização de crianças. A alfabetização é a base sobre a qual se organizará todo o processo de aprendizagem do ensino fundamental. A proposta do PARC é ofertar para o estado suporte para a Educação Infantil e a alfabetização inicial no 1º e 2º ano em primeiro lugar, mas também para a melhoria dos resultados de 3º, 4º e 5º anos, inclusive considerando a necessidade de alfabetização de alunos nessas séries.

Abaixo, há um pequeno descritivo dos principais eixos desta parceria com cada um desses estados:

PARANÁ

A Secretaria Estadual de Educação do Paraná, que já vinha implementando ações em colaboração com os Municípios, está planejando ampliar suas ações através de um Pacto pela Aprendizagem que visa fortalecer o regime de colaboração com os Municípios e aprimorar a qualidade da educação infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental. As principais frentes de ação são:

- 1) Formação para professores das redes municipais;
- 2) Apoio à elaboração do material didático;
- 3) Avaliação diagnóstica bimestral para os estudantes do 5º ano das redes municipais;
- 4) Proposta de ampliação do SAEP para 2º e 5º ano do E.F.;
- 5) Colaboração com os Municípios na execução do programa para promover o aumento da qualidade de ensino e os índices de alfabetização do 2º ano do E.F.;
- 6) Colaboração com os municípios no monitoramento e avaliação das metas dos planos municipais de educação; e
- 7) Avaliação de fluência de leitura para o 2º ano do E.F.

PERNAMBUCO

Em Pernambuco, a parceria iniciada em 2019 já colhe seus primeiros frutos: o lançamento no mês de julho do Programa Criança Alfabetizada tem como principal meta alfabetizar 100% das crianças na idade adequada. O programa foi construído sobre os seguintes pilares estratégicos:

- 1) Fortalecimento de gestão;
- 2) Formação de gestores e professores;
- 3) Avaliação de estudantes;
- 4) Incentivo às escolas;
- 5) Engajamento dos municípios;
- 6) Material complementar para o processo de alfabetização.

Seu orçamento estimado é de R\$ 23 milhões no primeiro ano e R\$ 32 milhões nos seguintes. O governo de Pernambuco alterou a lei estadual sobre a distribuição da cota-parte do ICMS, que chegará em 2026 a 18% baseados nos resultados de educação. Isso significa que Municípios que alcançarem melhores resultados na aprendizagem dos seus alunos terão mais recursos, e a iniciativa visa maior articulação e empenho das administrações municipais nas ações do programa. Além disso, Pernambuco também está trabalhando na legislação de uma premiação para os melhores resultados.

SERGIPE

Em parceria com o PARC, a Secretaria de Estado da Educação de Sergipe avança na construção do programa de Alfabetização na Idade Certa. O objetivo é aprimorar a aprendizagem nos anos iniciais do ensino fundamental, com ênfase na alfabetização de crianças. Para realizar essa tarefa, foram estabelecidos os seguintes marcos:

- 1) Realizar diagnóstico de alfabetização das crianças;
- 2) Prestar assessoria para a elaboração do Plano Estadual de Colaboração pela Alfabetização de Crianças na Idade Certa;
- 3) Prestar assessoria para a implementação do plano;
- 4) Acompanhar e monitorar o desenvolvimento do plano ao longo de 4 anos de implementação e medir seus resultados.

ESPÍRITO SANTO

O Programa Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES), que utiliza o regime de colaboração, vem sendo realizado desde 2017. Seus detalhes estão disponíveis no Caderno de Recursos deste Guia como um caso de estudo à parte. A partir de 2019, para fortalecer e ampliar suas ações, passou a contar também com a parceria com o PARC.

* Avaliação Nacional da Alfabetização

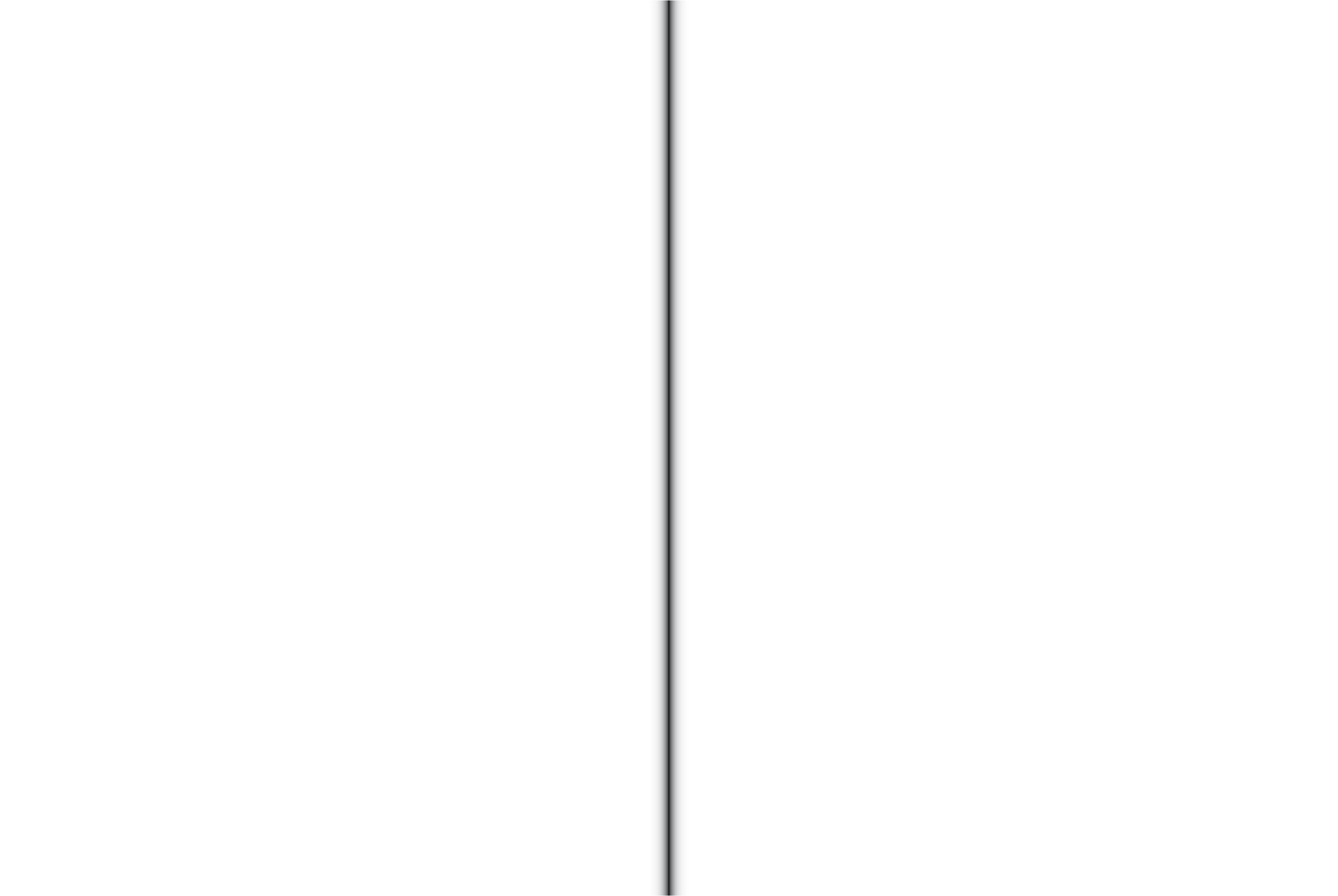
** Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

BIBLIOGRAFIA

Aubert, Adriana; Flecha, Ainhoa; García, Carme; Flecha, Ramón; Racionero, Sandra. 2008. Aprendizaje dialógico en la Sociedad de la Información. Barcelona: Hipatia Editorial.

Habermas, Jurgen. 2001. Teoria de la acción Comunicativa (Vol. I). Madrid: Taurus.

Toro, José Bernardo; Werneck, Nísia Maria Duarte. 2007. Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica.





REALIZADORES



MEMBROS COLABORA



APOIO TÉCNICO

