

Sumário Executivo - Sistematização do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo
Produção: Lucas Hoogerbrugge - Julho de 2018

O Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo é uma experiência recente que vem a somar para o regime de colaboração da educação brasileira. Para sua melhor compreensão e contextualização, o Movimento Colabora Educação encomendou sistematização do início de sua implementação. O relatório está estruturado em duas partes:

1. **Regime de Colaboração e o Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo:** recupera o histórico recente da educação brasileira e o processo de municipalização, destacando os problemas decorrentes deste. Na sequência, apresenta o embasamento teórico proposto para a discussão de regime de colaboração e de formulação e implementação da política educacional. Ainda nesta parte, o relatório retoma as origens e motivações da criação do PAES.
2. **Primeiros passos do PAES:** relato dos desafios, oportunidades e avanços: apresenta a metodologia de pesquisa adotada, a condução das entrevistas e seus achados; identificação das oportunidades, desafios e riscos para o programa; e principais conclusões.

Para este sumário executivo, adaptamos as partes do relatório nas seções que podem ser lidas abaixo.

A. Federalismo e o regime de colaboração na educação

Com a Constituição Federal de 1988, a articulação do pacto federativo é colocada em evidência e tem sua concretização fundamentada em um regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Para a educação brasileira, em especial, o novo desenho de federação traz desafios e potenciais instrumentos para a consolidação da coordenação entre os entes. Nesse sentido, as últimas décadas foram marcadas por emendas constitucionais e novos dispositivos legais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) e o Plano Nacional de Educação 2014-2024, que preveem e indicam o regime de colaboração como condição necessária para a aprendizagem e qualidade da educação.

Iniciativas do governo federal que buscaram promover coordenação da educação nacional no território representaram avanços significativos. Podemos citar entre elas a distribuição de recursos via FUNDEF e, posteriormente, FUNDEB, e a racionalização do planejamento dos sistemas de ensino para a obtenção de tais recursos pelo Plano de Ações Articuladas (PAR). Por outro lado, a indução da municipalização da oferta do ensino fundamental, consequência do FUNDEF em 1996, culminou num processo pouco homogêneo e acirrou disparidades já significativas entre os municípios: se estavam sendo munidos de recursos para absorver a maior demanda, o tempo hábil foi insuficiente. Ademais, a municipalização exige capacidade gerencial dos municípios para administrar as redes e o suporte necessário não foi garantido. A função se tornou por demais pesada, sobrecarregando-os.

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

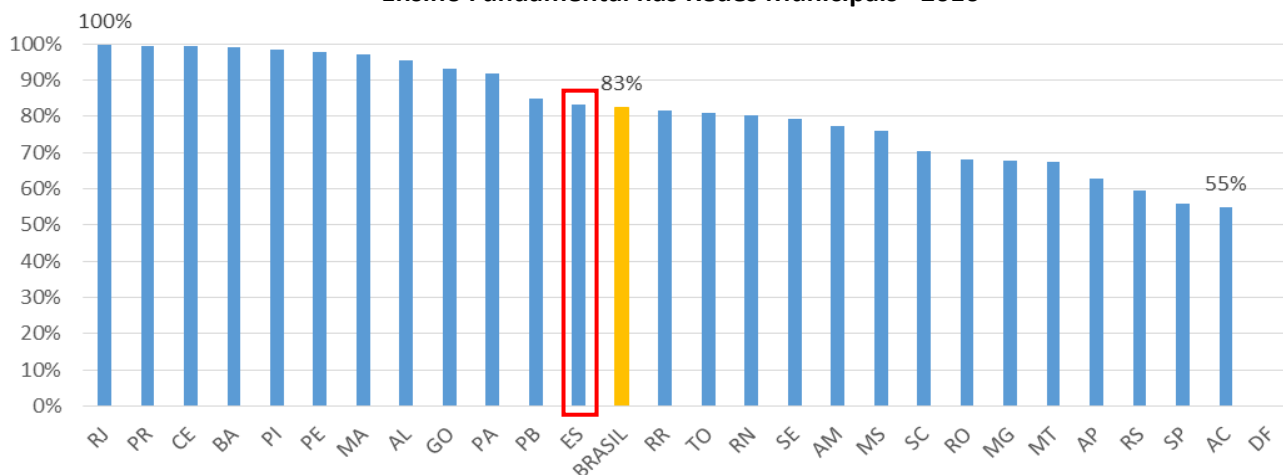
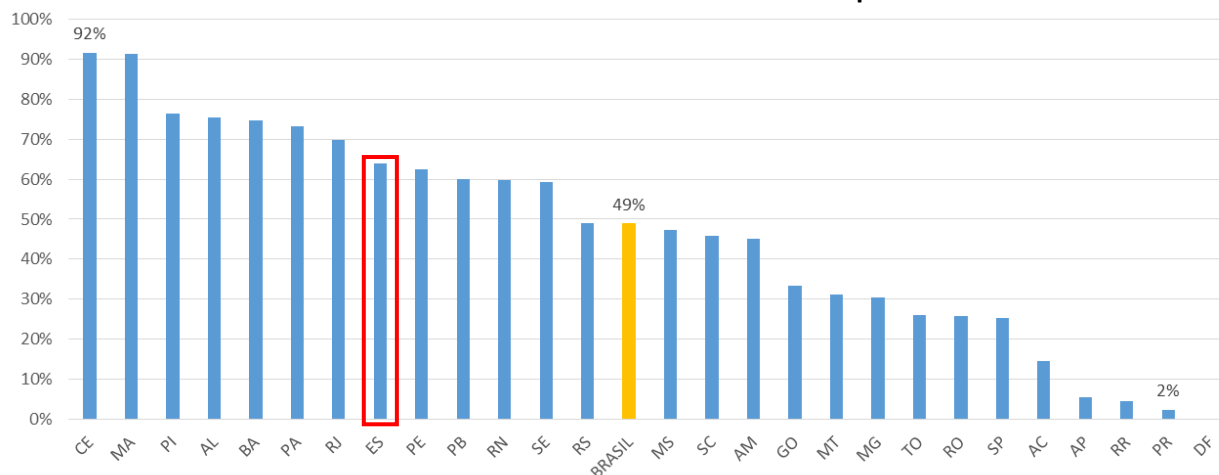


Gráfico 4: Percentual de Matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental nas Redes Municipais - 2016



Fonte: Lucas Hoogerbrugge, Sistematização do PAES. Dados do Censo Escolar/INEP.

Com este desequilíbrio financeiro e um descompasso de capacidade entre estados e municípios, **a distribuição da oferta de matrículas não foi disposta de modo coordenado**. Apesar do crescente papel indutor do governo federal, **este ponto emblemático ressalta a necessidade de um regime de colaboração robusto e consolidado** para promover a divisão assertiva de responsabilidades entre os entes. Por isso, vale destacar a importância da colaboração vertical - entre União, Estados e municípios - e horizontal - entre municípios - para fortalecer o pacto federativo e garantir equidade no sistema educacional.

Neste cenário, **alguns Estados têm buscado caminhos para fortalecer a coordenação em seu território**. Estudos constataram que o regime de colaboração quando priorizado é capaz de assegurar ganhos de equidade e qualidade na educação. No interior da heterogeneidade de relações entre estados e municípios no Brasil, experiências mais ou menos institucionalizadas começam a se destacar. **O estado do Ceará demonstrou com fartura de evidências a possibilidade e os ganhos de se trabalhar a educação de modo coordenado no território** (SEGATTO, 2015).

B. O caso do Espírito Santo

Outro estado que tem se destacado por resultados educacionais – e em outros setores – recentemente **é o Espírito Santo**. O desafio da coordenação e da municipalização não são estranhos ao estado. Após a Constituição de 1988, a Lei Estadual nº 4.475/1990, denominada PROMUNE, representou um marco nesse processo, estabelecendo ações conjuntas entre estado e municípios. O Plano Estadual de Educação à época, inclusive, citava o FUNDEF como determinante para a conclusão do processo.

Na sequência, outras **ações colaborativas foram implementadas: no transporte escolar, nas obras, em avaliações externas, entre outras**. **Em 2008**, o governo do Espírito Santo, junto à Universidade Federal do estado (UFES), **criou o Programa Ler, Escrever e Contar, voltado para os municípios e focado em alfabetização**. Com a troca de gestão o programa perdeu vigor em 2010 e, posteriormente, foi descontinuado. Até então, portanto, ações conjuntas entre estado e municípios se concretizaram em setores específicos, com baixo grau de institucionalização e marcado por diferenças de município para município. Até que, **em 2016, os gestores da SEDU-ES decidiram retomar e aprofundar a discussão da relação e suporte aos municípios**. **Essas discussões culminariam, no ano seguinte, na criação do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES)**, política de coordenação federativa na educação ampla, mas com foco primário na alfabetização na idade certa. A sistematização do PAES busca explicar e detalhar a trajetória de formulação e recente implementação do programa.

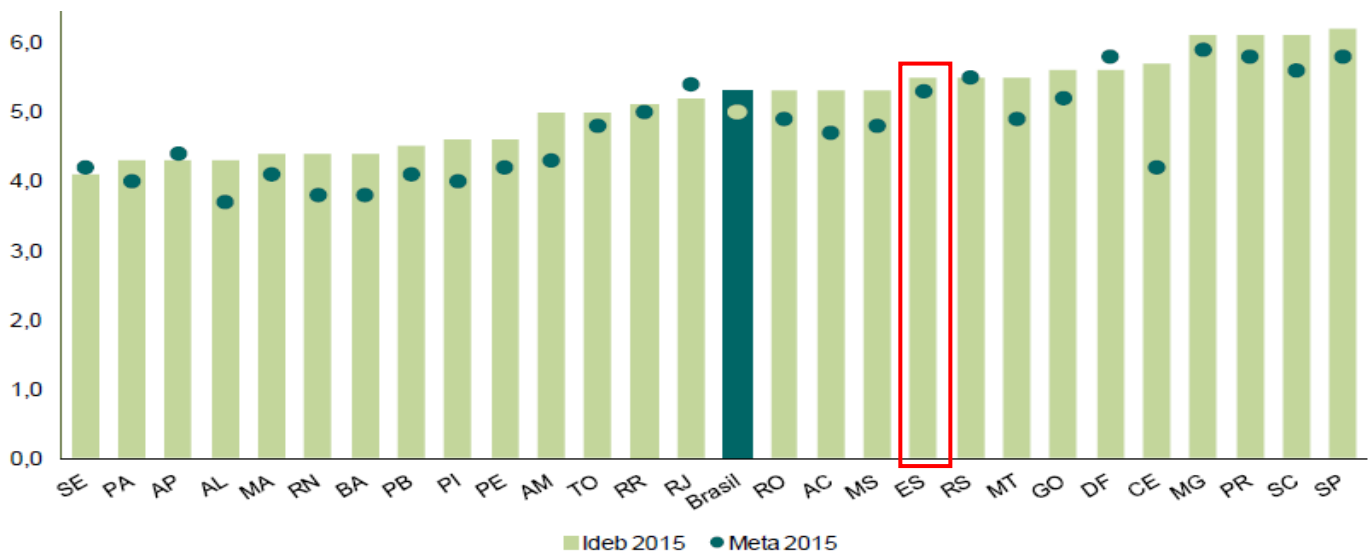
C. O Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo

Pautado no modelo de Múltiplas Dinâmicas de Kingdon, o relatório da sistematização do PAES demonstra as etapas que compuseram o processo de formulação do programa no estado, o envolvimento dos atores governamentais e não governamentais, bem como sua consolidação como política pública para a educação capixaba.

Podemos destacar uma série de fatores que levaram à formulação do programa:

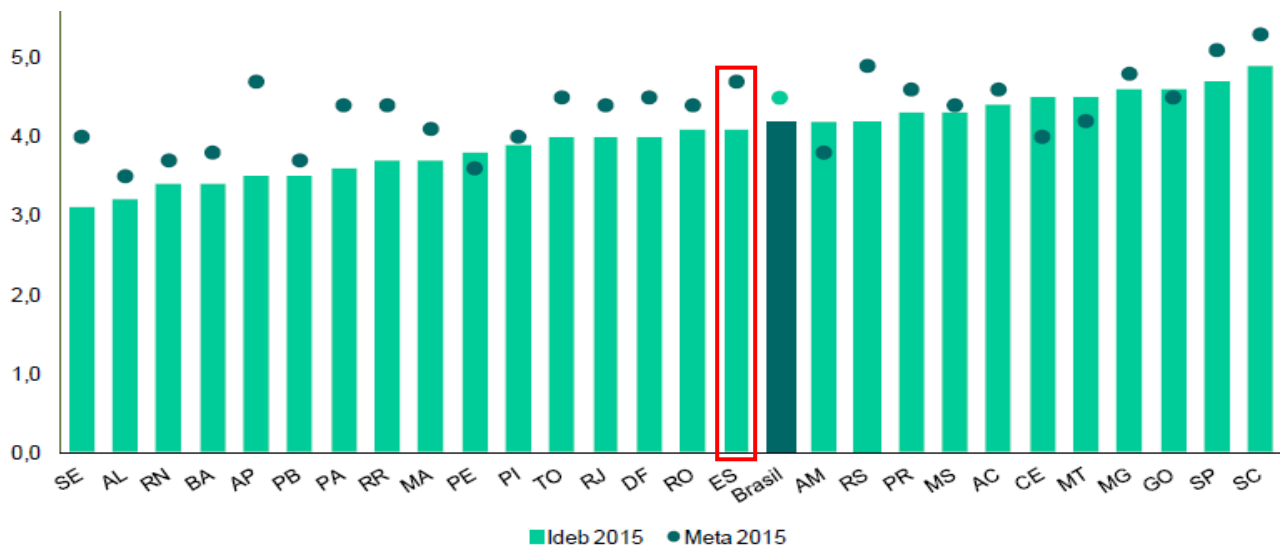
- O conjunto de indicadores demonstraram os resultados insatisfatórios das redes estadual e municipais em todo o território capixaba, provocando a percepção de que os resultados da rede estadual dependem daqueles dos municípios;
- O contexto e histórico políticos já sinalizavam um desejo de organização da municipalização ocorrida no Estado. Programas como o PROMUNE e o Ler, Escrever e Contar caracterizam pauta de apoio aos municípios por parte do governo estadual.
- Em âmbito nacional, o Plano Nacional de Educação (PNE) e a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), assim como a disseminação do caso de sucesso cearense - com o PAIC - trouxeram para a pauta a discussão da importância de tratar regime de colaboração na educação. Além disso, atores do terceiro setor, como o Movimento Colabora Educação e seus mantenedores, mostraram-se cientes da necessidade e interessados no fortalecimento da governança federativa e de práticas colaborativas.

Gráfico 1: Anos Iniciais do Ensino Fundamental: IDEB e metas da rede pública por Unidade da Federação – 2015



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

Gráfico 2: Anos Finais do Ensino Fundamental: IDEB e metas da rede pública por Unidade da Federação – 2015



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

Motivados pelo caso de sucesso do Estado do Ceará e com o apoio do governo e sociedade civil, **o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo foi criado em 19 de janeiro de 2017, institucionalizado via Lei Estadual.**

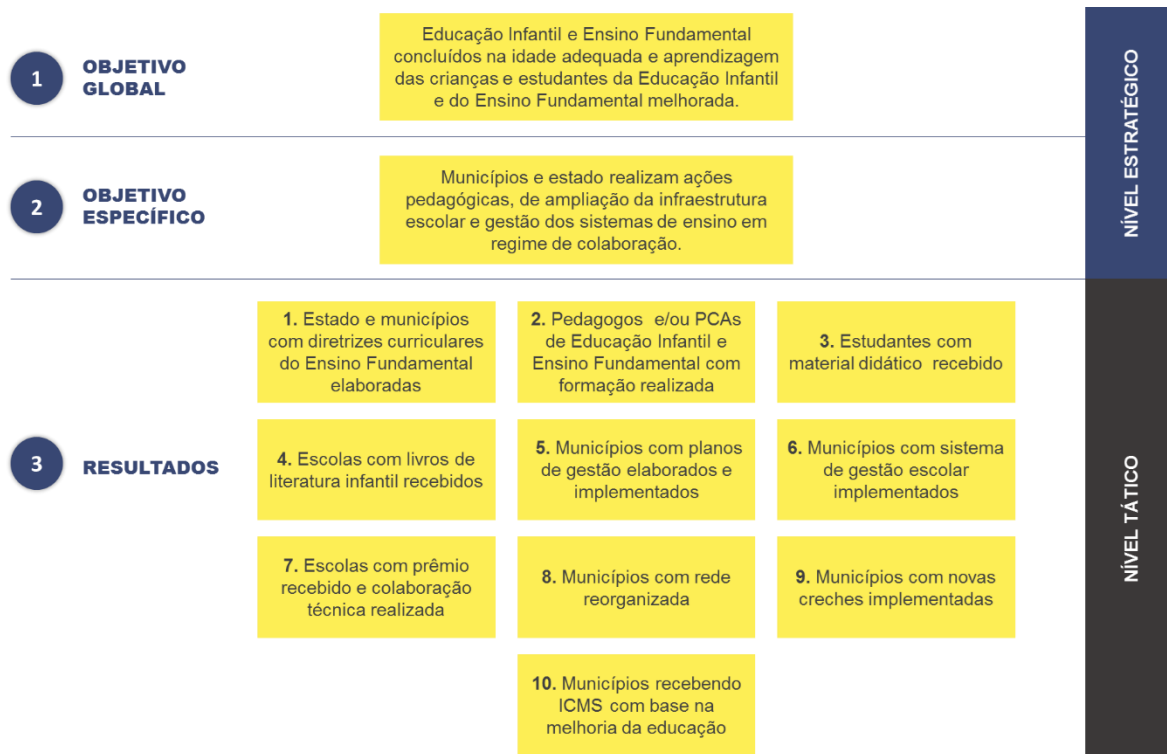
Das ações mais relevantes do programa, **destaca-se a criação do modelo de governança, com atribuição clara de responsabilidades, inclusive reforçando a corresponsabilidade entre Estado e municípios pela educação no território.** Por instituição legal, **criou-se a Coordenadoria do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo (COPAES)**, cuja função é articular as ações da educação infantil e ensino fundamental, nas redes estadual e municipais. Dividida em três eixos - (i) fortalecimento da aprendizagem; (ii) apoio à gestão; e (iii) subvenção e suporte - a COPAES é fundamental para organização e alinhamento das responsabilidades e ações entre gestores e técnicos dentro da SEDU-ES.

A fim de representar as intenções do programa, **utilizou-se no relatório o método do Quadro Lógico** (figura abaixo) para delimitar: objetivo global (1), objetivo específico (1) e os resultados esperados (10) no programa. E para concretizar esses resultados com o dia-a-dia do PAES, **realizou-se um mapeamento das principais ações e seus macroprocessos no âmbito do programa**, contabilizando em 17 ações: nove relacionadas ao primeiro eixo, de fortalecimento da aprendizagem; seis relacionadas ao eixo de apoio à gestão; e 2 relacionadas ao eixo de subvenção e suporte.

Ao longo de 2017 e 2018 **importantes mecanismos de execução das ações colaborativas e previsões da governança foram criados:** (i) lei que cria o **Programa de Concessão de Bolsas** que providencia técnicos municipais para monitorar as ações do programa em âmbito municipal; (ii) a instituição do **prêmio Escola que Colabora**; (iii) criação de **duas instâncias**, sendo uma deliberativa e a outra consultiva Comitê Executivo e Comitê Consultivo.

Para relatar o recente processo de implementação do PAES no Estado, a percepção dos atores foi fundamental. Neste estudo foram realizadas 19 entrevistas contextuais e semiestruturadas para compreender: (1) o **nível de envolvimento dos atores** no desenho e implementação do PAES; (2) **qual a prioridade do programa** para cada um deles; e (3) **quais as principais oportunidades, riscos e desafios** envolvidos na implementação do pacto. De suma importância, as entrevistas mostraram que quanto mais próximos os atores estão do programa, maior sua percepção quanto aos riscos e desafios, atuais e futuros.

Figura 1 – Lógica de Intervenção do Marco Lógico do PAES



Fonte: Lucas Hoogerbrugge, Sistematização do PAES

Para ampliar esse diagnóstico, realizou-se um mapeamento da **distribuição dos atores em 38 áreas e instituições diretamente envolvidas na execução do Pacto, das quais 22 são internas à SEDU-ES e 16 externas**. Constatada tal dispersão, **elaborou-se uma matriz RASCI identificando a interface e atribuição de cada agente com o programa**. A fim de complementar esta análise, realizou-se um monitoramento das ações implementadas: todas as 17 ações inicialmente planejadas pela equipe da COPAES estavam endereçadas, ainda que variando em nível de execução.

Todas essas informações podem ser observadas em maiores detalhes no relatório da sistematização.

D. Um novo momento para o regime de colaboração no Espírito Santo

A criação da COPAES e dos mecanismos de gestão, bem como o avanço dos marcos legais e a vontade política do Estado, evidenciam o compromisso estabelecido, pelo Estado, para a melhoria da educação em todo o território. Em curto espaço de tempo, o Estado conseguiu implementar uma série de ações, suportados na governança estabelecida, vide os avanços dos indicadores educacionais e a percepção de que o programa está cumprindo seu papel, na alfabetização e aprendizagem das crianças capixabas.

Não faltarão desafios: são muitas as atividades para realizar em várias frentes de trabalho. Frentes de trabalho, vale reforçar, de alta complexidade gerencial vide a articulação do programa com todos os municípios do estado. Ainda assim, o Espírito Santo não só já começa com o conhecimento das práticas exitosas, mas com um compromisso estabelecido com a melhoria da educação e mecanismos sólidos de gestão para alcançar seus resultados.

O avanço na coordenação da política educacional capixaba é importante não apenas para a educação do Espírito Santo, mas também para a ampliação das referências nacionais em regime de colaboração. Tais exemplos servem de inspiração para outros estados e têm o potencial de estimular um movimento de corresponsabilização pelos estudantes no território.

Desejamos a todos uma ótima leitura!