

Governança da Educação

A governança e a
educação básica

1

OEI

2022

FGV | DGPE
EDITORA

Governança

da Educação

Governança da Educação

2022

A governança e a
educação básica

1

Realização

Apoio

OEI

FGV

DGPE
EDITORA

Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura

Secretário-Geral da OEI

Mariano Jabonero Blanco

Diretor e Chefe de Representação da OEI no Brasil

Raphael Callou

Organização Editorial da Coletânea de Livros

Rodrigo de Oliveira Santos Rossi

Coordenação e Organização da Publicação

José Henrique Paim Fernandes

Cocoordenação

Rachel Costa Monteiro

Revisão

FGV Editora

Capa e Projeto Gráfico

Fábio Okí e Bárbara Monteiro

Diagramação e Impressão

Cidade Gráfica e Editora Ltda.

Copyright © 2022 by Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI)

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo o ponto de vista da OEI. Fontes de imagens e dados de gráficos e tabelas são de responsabilidade dos autores.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contido, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Governança da educação : a governança e a educação básica : livro 1 / coordenadores Raphael Callou, José Henrique Paim, Rachel Costa Monteiro; [organizador editorial] Rodrigo Rossi. -- Brasília, DF : Cidade Gráfica e Editora ; Rio de Janeiro : FGV Editora, 2022.

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-87522-12-8

1. Educação - Brasil 2. Educação básica 3. Educação pública 4. Educadores 5. Educadores - Formação 6. Escolas - Administração e organização 7. Escolas - Aspectos sociais 8. Gestão educacional 9. Gestores escolares 10. Governança I. Callou, Raphael. II. Paim, José Henrique. III. Monteiro, Rachel Costa. IV. Rossi, Rodrigo.

22-137788

CDD-371.2

Índices para catálogo sistemático:
1. Gestão educacional : Escolas :
Administração : Educação 371.2
Henrique Ribeiro Soares - Bibliotecário - CRB-8/9314

Sumário

CAPÍTULO 1

Governança e gestão na educação básica brasileira 10

José Henrique Paim Fernandes
Rachel Costa Monteiro

CAPÍTULO 2

O estado como articulador fundamental para o regime de colaboração entre entes federados à luz da elaboração do currículo paulista 26

Rossieli Soares da Silva

CAPÍTULO 3

Para além dos convênios: colaboração e governança no enfrentamento à Covid-19 42

Vitor de Angelo

CAPÍTULO 4

Governança da educação básica: perspectiva municipal 66

Luiz Miguel Martins Garcia

CAPÍTULO 5

Gestão educacional para redução das desigualdades: os exemplos da Bahia, Maranhão e Piauí 90

Ellen Gera de Brito Moura
Felipe Costa Camarão
Jerônimo Rodrigues

CAPÍTULO 6

Formação de gestores e professores para uma nova governança da educação básica brasileira 104

Mozart Neves Ramos

CAPÍTULO 7

Raio-X das escolas: contribuição do Poder Legislativo municipal para o aumento da governança da rede municipal de ensino

120

André Régis de Carvalho

CAPÍTULO 8

O papel da sociedade civil no fortalecimento do Sistema Nacional de Educação

138

Fernanda Castro Marques

Lucas Fernandes Hoogerbrugge

Priscila Cruz

CAPÍTULO 9

A experiência do consórcio público intermunicipal do norte do Paraná

164

Alex Canziani

Amauri Monge Fernandes

Rodrigo Rossi

Apresentação

Uma medida é considerada fundamental para provocar mudanças basilares em toda a educação básica pública brasileira: o aprimoramento da governança educacional. Isso significa que a melhoria da qualidade educacional e, simultaneamente, o desenvolvimento socioeconômico da população, está diretamente conectada à capacidade de coordenação dos entes federados – União, estados, municípios e Distrito Federal –, tanto pela perspectiva vertical, em que a União coopera com estados e municípios, quanto pela ótica horizontal, quando há articulação direta dos estados e municípios entre si. Nesse contexto, é importante salientar que o Brasil possui uma gama de experiências bem-sucedidas na educação básica, as quais devem servir de exemplo e inspiração, razão pela qual algumas delas são retratadas nesta publicação. Em termos nacionais, a questão da governança se fortalece a partir da discussão do Sistema Nacional de Educação, previsto na Constituição Federal, a fim de pactuar as políticas, os programas e as ações educacionais entre os diferentes níveis de governo, proporcionando melhorias na gestão da educação.

Com o objetivo de contribuir para a ampliação do debate sobre o tema, a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), por meio do seu Escritório de Representação no Brasil, desenvolveu uma coletânea de três livros, buscando entender, na prática, qual reflexo e importância da governança da educação para estudiosos, gestores e demais atores da educação. A ação conta, também, com o apoio do Centro de Desenvolvimento de Gestão Pública e Políticas Educacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV DGPE), que tem por missão apoiar o aperfeiçoamento da gestão dos entes públicos das três esferas de governo.

Esta publicação, em específico, trata do tema da “Governança e o Regime de Colaboração”. Formada por textos de especialistas, com a participação de secretários de educação, acadêmicos e gestores, a presente

publicação é um convite à reflexão sobre uma das principais questões que envolvem a educação básica brasileira: a forma como o país trata a formação de seus cidadãos. O livro apresenta um panorama geral e argumentos que defendem que a introjeção de práticas de boa governança pode garantir uma eficiente execução dos programas públicos educacionais, especialmente na educação básica. Além disso, levanta uma série de desafios e de soluções encontrados por diferentes estados e municípios brasileiros para melhorar sua governança e a qualidade da educação ofertada a todas as crianças, adolescentes e jovens que estudam nas redes públicas de ensino.

Por fim, reiteramos a opinião dos autores não retratam, necessariamente, o posicionamento institucional da OEI. O objetivo aqui é reunir diferentes espectros de visão sobre o tema, esperando lançar e despertar nos leitores reflexões que contribuam para a formulação e a implementação de práticas de governança pública que viabilizem a adoção de políticas públicas exitosas na área da educação.

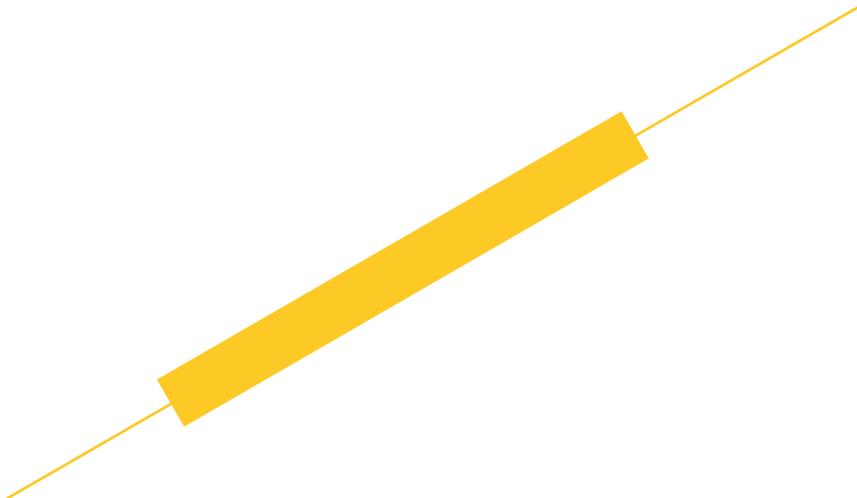
Boa leitura!

Raphael Callou

Diretor e Chefe da Representação da
Organização dos Estados Ibero-americanos
para Educação, Ciência e Cultura no Brasil

José Henrique Paim Fernandes

Coordenador da publicação



Capítulo 1



Governança e gestão na educação básica brasileira

José Henrique Paim-Fernandes
Rachel Costa Monteiro

Introdução

Este capítulo apresenta um panorama da governança da educação básica brasileira e defende que a introjeção de práticas de boa governança pode garantir uma eficiente execução dos programas públicos educacionais, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação.

No Brasil, a governança na educação está relacionada a duas perspectivas. Uma é o marco político-institucional, pelo qual a educação no país se desenvolve, organiza-se e tem seu fluxo de relacionamento entre a União, os estados e os municípios, que trabalham em um regime de colaboração. A construção de formas de cooperação por meio da governança educacional tem consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE) e com o Sistema Nacional de Educação (SNE). A segunda perspectiva é a da gestão voltada para a aprendizagem. Esse é um conceito recente, da década de 90 do século passado, que foi adotado pelo Banco Mundial

e por muitos outros organismos internacionais, e trata da definição, do acompanhamento e do atingimento de metas educacionais.

Em termos institucionais, o país precisa criar e normatizar o SNE, nos moldes dos sistemas nacionais de saúde e de assistência social brasileiros, mas com as características próprias da educação, em que a gestão é descentralizada e autônoma. Quanto à gestão voltada para a aprendizagem, ela precisa enfrentar ainda mais desafios para ser conquistada. Primeiramente, é necessário criar e desenvolver uma cultura de planejamento, abrangendo diagnóstico, definição de metas, execução, monitoramento e avaliação, envolvendo desde as secretarias de educação até cada escola das redes estaduais e municipais.

A introjeção e a prática dos princípios e das normas de boa governança podem ajudar a garantir uma eficiente execução dos programas públicos educacionais, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação. No Brasil, a governança na educação está relacionada a duas perspectivas. Uma é o marco político-institucional, pelo qual a educação no país se desenvolve, organiza-se e tem seu fluxo de relacionamento entre a União, os estados e os municípios, que trabalham em regime de colaboração, conforme determinado pela Constituição Federal de 1988. Contudo, o regime de colaboração não é orgânico nem funcional, porque não há lei que crie e normatize as instâncias de colaboração. A construção de formas de cooperação por meio da governança educacional tem consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE) e com o Sistema Nacional de Educação (SNE), que prevê a materialização do regime de colaboração entre os sistemas de ensino enunciado na Carta Magna.

A segunda perspectiva é a da gestão voltada para a aprendizagem, conceito recente, dos anos 1990, adotado pelo Banco Mundial e por vários outros organismos internacionais, que trata da definição, do acompanhamento e do atingimento de metas educacionais.

Tudo isso é recente no país. A Constituição de 1988 deixou claro o papel de cada ente federado na governança da educação. Quanto às metas, elas foram estabelecidas nos níveis nacional e infranacionais, quando o Ministério da Educação instituiu, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

No entanto, essas duas perspectivas precisam ser aprimoradas para o aperfeiçoamento e a melhoria da qualidade e da equidade da educação

básica brasileira. É necessário que, no âmbito legal, se dê mais organicidade e funcionalidade e se amplie a colaboração entre os entes federados, tanto na educação básica quanto no ensino superior, na medida em que toda a formação dos professores se dá nessa etapa educacional e que isso irá se refletir na qualidade da educação básica.

No campo da gestão voltada à aprendizagem, é imprescindível a disseminação, a adoção e a prática da construção de um ciclo de planejamento e gestão, envolvendo diagnóstico da situação, estabelecimento de metas, definição e execução das ações para atingimento dos objetivos, monitoramento e avaliação.

Desenvolvimento

O discurso internacional sobre desenvolvimento costuma se referir à educação como um direito humano e como um bem público. O princípio da educação como um dos direitos humanos fundamentais, na medida em que possibilita a concretização de outros direitos, está ancorado em normas internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948, art. 26), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966, art. 13) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (Unicef, 1989, art. 28). Esse princípio aponta para o papel do Estado em garantir o cumprimento e a proteção do direito à educação. Além de seu papel na oferta da educação a todos, o Estado deve agir como um avalista do direito à educação, intervindo para evitar as desigualdades de oportunidades de aprendizagem.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a governança educacional está relacionada ao modo como ocorre a tomada de decisão nos sistemas: “refere-se às instituições e dinâmicas através das quais o sistema educacional aloca papéis e responsabilidades, determina prioridades e projetos e executa políticas e programas educacionais” (OCDE, 2019:144).

A governança no setor público

No Brasil, as discussões em torno da governança no setor público resultaram no estabelecimento pelo Tribunal de Contas da União, em 2014, dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas

organizações públicas: transparência, integridade e prestação de contas. Para chegar a esse resultado, diversas organizações estudaram a questão,

avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e concordaram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada) [TCU, 2014:13].

Ao pensar em governança na educação, precisamos considerar o contexto brasileiro. Trata-se de um país muito grande, com dados consideráveis. São 47,3 milhões de alunos, 179,5 mil escolas de educação básica, sendo a gestão feita pelos entes federados, ou seja, União, estados e municípios, com autonomia. Cada município e cada estado é responsável por suas escolas, pela carreira docente. Mas, afinal, o que é governança? Devemos olhar a questão por duas perspectivas. A primeira delas está associada ao arranjo institucional e jurídico vinculado ao modo como se dá a relação do Estado com a sociedade na prestação de serviços. Quando analisamos a atuação no setor público, verificamos que, em função do direito administrativo brasileiro, o gestor só pode fazer aquilo que a lei autoriza, diversamente do que ocorre no setor privado, em que ele é livre para fazer o que quiser, desde que não seja proibido. Aqui, o detalhamento tem de ser grande, para ficar muito claro o que se pode fazer. O gestor, portanto, precisa conhecer a fundo os regulamentos e as normas, as resoluções emanadas dos conselhos nacional, estaduais ou municipais de educação e os planos nacional, estaduais ou municipais de educação, de acordo com o âmbito de sua atuação, já que ele só pode fazer o que a lei permite.

A organização legal, normativa é fundamental para entendermos o funcionamento do sistema educacional no Brasil: a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases, as regulamentações relacionadas ao capítulo da educação da Constituição, bem como as decisões emanadas

do Conselho Nacional de Educação (CNE) e dos conselhos estaduais e municipais de educação. O marco legal guia o sistema educacional, e, embora não esteja determinado por lei, o sistema é nacional. No Brasil, existe autonomia entre os entes federados, mas todos têm de seguir uma diretriz nacional, formada pela LDB e pelas normativas do CNE.

As principais instâncias de governança no nível nacional são o Ministério da Educação (MEC), as autarquias e os institutos a ele coligados e o Conselho Nacional de Educação (CNE). Resumidamente, cabe ao MEC e aos órgãos coligados formular, orientar, coordenar e monitorar as políticas educacionais nacionais, além de possuírem uma visão sistêmica da educação no país e de providenciarem o financiamento de ações educacionais. O CNE é um órgão consultivo e de assessoramento e possui poderes regulatórios, com a função de deliberar sobre questões relacionadas à educação nacional. Esse esquema se repete nos estados e nos municípios. No âmbito estadual, as principais instâncias são os conselhos estaduais de educação (CEEs) e as secretarias estaduais de educação (SEDs), com atribuições semelhantes às dos órgãos nacionais, mas com jurisdição estadual. No nível municipal, têm-se as secretarias municipais de Educação (Semeds) e os conselhos municipais de educação (CMEs). Não se pode esquecer, ainda, dos conselhos escolares, que garantem a democracia na educação.

A primeira instituição do sistema estadual é a SED, com um largo número de estabelecimentos escolares sob sua responsabilidade. Contudo, é nas Semeds que se encontra o maior número de escolas e de alunos da educação básica, já que a educação infantil e as turmas dos cinco anos iniciais do ensino fundamental estão no âmbito de suas atribuições. Ao município também estão ligados os quatro anos finais do ensino fundamental, mas em alguns estados eles permanecem sob a responsabilidade estadual, a quem cabe o ensino médio, tanto o propedêutico quanto o técnico-profissional. Já as Semeds devem orientar e monitorar as escolas de educação infantil e do ensino fundamental e garantir a qualidade da educação, dando apoio pedagógico às escolas e aos professores.

Nessa perspectiva, há uma série de questões a resolver, a começar pela criação do Sistema Nacional de Educação. Do ponto de vista de políticas sociais, o Sistema Nacional de Educação consiste em uma gestão compartilhada e autônoma, ao contrário do que ocorre com os sistemas

nacionais de saúde e de assistência social brasileiros, que têm gestão compartilhada e hierárquica. O regime de colaboração é o cimento do Sistema Nacional de Educação, que não está instituído por lei, mas que existe e funciona. Um desafio a ser enfrentado é o da organização do sistema, para que possamos ter um regime de colaboração definido por uma diretriz nacional bem clara, tendo em vista que nossa gestão é uma gestão compartilhada autônoma, em que cada município tem autonomia para definir o seu currículo, a carreira de professor, o material didático que vai usar, se vai abrir ou fechar escola. O que é responsabilidade da União? Gerir o sistema federal e apoiar os estados e municípios, de forma normativa, supletiva e redistributiva. O que é responsabilidade do estado? Gerir o ensino médio e o ensino fundamental. E a do município? Gerir a educação infantil e o ensino fundamental. Tanto estado quanto município têm responsabilidades com o ensino fundamental. Então, é preciso haver colaboração entre estados e municípios para que tenhamos uma oferta eficiente e eficaz no ensino fundamental. Há locais em que estado e municípios competem, oferecendo vagas no fundamental. Para o cidadão, para os pais e para os alunos, não importa se a rede é municipal, estadual ou federal. O que importa é que recebam uma educação de qualidade.

Gestão associada à aprendizagem

Outra perspectiva é a da governança associada a metas, a resultados. Como enxergamos os governos a partir de uma gestão voltada para resultados, em que é imperioso estabelecer as metas, verificar a coerência dessas metas, promover a responsabilização?

O Brasil começou a trabalhar com metas claras em termos de educação quando criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2007, embora já existisse o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), instituído no governo Fernando Henrique Cardoso, que mede o desempenho de estudantes dos ensinos fundamental e médio. Até 2007, porém, não havia um indicador que aferisse a atuação de cada rede de ensino.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

O Brasil possui um sistema eficiente de estatística e avaliação da educação básica, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O censo escolar traz uma radiografia bastante minuciosa da educação básica no país. Foi esse sistema que permitiu criar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Ele é um indicador extremamente simples, que leva em consideração duas questões: rendimento escolar – quando falamos em rendimento escolar, falamos de aprovação, reprovação, evasão, abandono, mas, no caso específico do Ideb, estamos nos referindo a aprovação – e os resultados de proficiência da Prova Brasil,¹ em português e em matemática. A partir desses resultados é que temos o Ideb. Cada um desses dois elementos tem peso de 50%, porque sabemos que a aprendizagem só é boa se for para todos. Não podemos ter um sistema educacional em que parte das crianças está atingindo todos os objetivos da aprendizagem, enquanto outras crianças não estão. Não é um bom sistema aquele que deixa crianças ou jovens pelo caminho. Da mesma forma, não é um bom sistema aquele que aprova todo mundo, mas em que a proficiência, a aprendizagem, é muito baixa. É necessário um equilíbrio, e o Ideb reflete exatamente isso. Evidentemente, o índice tem suas limitações, e uma delas se refere a como ele capta (ou não) as desigualdades educacionais.

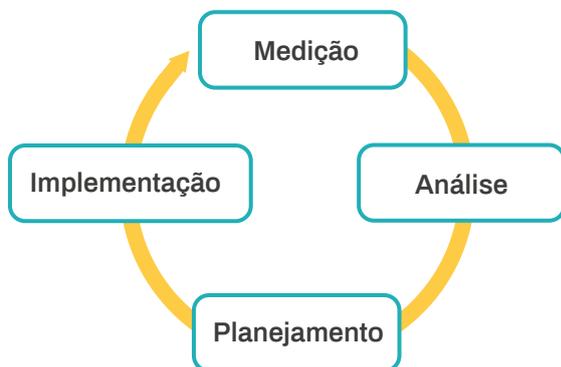
O ciclo de planejamento e gestão

É muito importante ter uma radiografia do que está acontecendo na educação. Medição é fundamental, e temos no Brasil um sistema robusto de estatísticas. Temos os números do censo, de reprovação, e é preciso analisá-los e relacionar os dados de reprovação e de proficiência. E isso já representa uma grande dificuldade inicial, porque, muitas vezes, o gestor não sabe nem analisar os números do Ideb.

1. A cada dois anos, estudantes do 5º e do 9º ano do ensino fundamental das escolas da rede pública (obrigatória) e da rede privada (voluntária) realizam uma prova padronizada, aplicada pelo MEC. Até 2018, ela se chamava **Prova Brasil**. A partir de 2019, passou a integrar o **Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**, criado em 1990, um conjunto de avaliações externas em larga escala que contempla a educação infantil e os ensinos fundamental e médio.

A partir das estatísticas educacionais do Inep, possuímos um conjunto de informações que nos permite construir um ciclo de planejamento e gestão, conforme a Figura 1.

Figura 1
Ciclo de planejamento e gestão



Fonte: Elaborada pelos autores.

Ou seja, para gerir bem o sistema educacional, é preciso haver uma medição, dados, informações, indicadores que permitam fazer um bom diagnóstico do sistema. Depois do diagnóstico, é necessária uma boa análise, porque ter os números não é suficiente. A análise é fundamental, pois sem ela não posso fazer um bom planejamento, não posso definir boas ações. É preciso entender, interpretar, dar um mergulho na situação, para identificar, a partir desses indicadores, quais os problemas que temos e enfrentar as dificuldades verificadas nessa análise. Ter capacidade de elaborar uma análise aprofundada é uma das características fundamentais de um bom gestor.

A partir daí é que se pode realizar o planejamento, definir as ações a serem executadas para melhorar a situação da educação no sistema, o que resulta num outro ponto importante: a implementação das ações. Depois da implementação, deve-se fazer uma nova análise e refazer o planejamento.

Em termos gerais, na parte de medição, o Brasil está bem, porque o país tem um bom sistema de estatística e avaliação – Censo Escolar e

Prova Brasil –, que está bem consolidado, possui uma boa fidedignidade e é um sistema reconhecido. Na análise, ainda temos dificuldade, porque boa parte dos gestores ainda não consegue fazer esse exame e verificar como está seu sistema educacional. E por que há essa dificuldade? Quando você olha o Ideb, ele é composto pela questão da proficiência e do rendimento escolar, ou seja, aprovação e reprovação. O gestor precisa não só analisar esses números, mas também estudá-los em detalhe, para saber o que está ou não prejudicando o Ideb. É a questão do fluxo escolar, aprovação e reprovação? Ou é a questão da proficiência? Estamos falando de maneira simplificada, mas existem diversos outros elementos, diversos indicadores que precisam ser verificados para que se entenda o que está havendo dentro do sistema.

O desafio do planejamento

O planejamento decorre da análise e constitui o momento em que o gestor define as ações a executar. Aí reside mais um desafio: a implementação. A execução é um fator que deve ser tratado com extremo cuidado, porque a implementação das ações é bastante difícil no nível municipal, em função da falta de capacidade de execução por parte dos municípios. Até hoje, no ano de 2021, há recursos do Plano de Ações Articuladas (PAR) de 2012 parados nas contas de municípios, porque eles não sabem como executar as ações.

Então, o ciclo medição, análise, planejamento e implementação precisa avançar mais. E, para completá-lo, devemos voltar a ele e de novo medir, analisar e rever o planejamento, de modo a fazer uma implementação melhor que a do ciclo anterior.

Ao longo dos anos, o Inep tem aperfeiçoado a forma de coleta dos dados e atualizado as estatísticas, num exemplo de bom funcionamento do regime de colaboração. Isso, porque fazer um censo que envolve mais de 179,5 mil escolas em todo o país sem ter o apoio dos estados e dos municípios seria praticamente impossível. Essas estatísticas propiciaram um resultado global. Quando a Prova Brasil passou a ser universal, aplicada em todas as escolas, foi possível fazer uma boa análise do sistema, e estado e município passaram a poder ver, em detalhe, escola por escola, a situação de sua rede educacional.

A cultura do acompanhamento

Uma característica apresentada por todos os estados brasileiros que se destacam em termos de resultado do Ideb – como Ceará, Pernambuco, Espírito Santo, Goiás e, ultimamente, Piauí e Maranhão – é a de que as secretarias de educação criaram uma gestão voltada para a aprendizagem, desenvolvendo uma cultura de acompanhamento. Para isso, foi necessário desonerar o gestor da parte administrativa, já que o tempo que as secretarias dedicam às ações de suporte, às partes administrativa, financeira, logística, de infraestrutura e de orçamento é muito extenso, perto do que elas dedicam à parte finalística, que é a aprendizagem. Enfim, é mandatório melhorar os processos de suporte, para que o gestor possa se dedicar à aprendizagem.

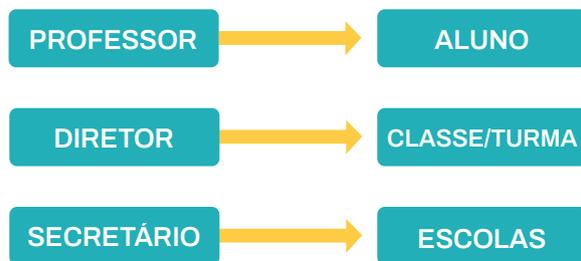
No caso das secretarias estaduais de educação, há mais um agravante, que é o fato de, além de terem de criar a cultura de acompanhamento e, com isso, mudar a supervisão escolar da própria rede, elas precisam apoiar os municípios na melhoria da educação. Elas precisam ter uma visão sistêmica e não pensar na educação apenas como rede estadual, mas também na situação da educação no estado como um todo, considerando cada um dos municípios.

Em termos municipais, é preciso haver uma cadeia de responsabilidade que comece na sala de aula, com o compromisso de cada professor com a aprendizagem de cada aluno; passe pelo compromisso do diretor da escola em acompanhar cada turma, cada classe e apoiar cada professor; e chegue até o compromisso da secretaria em acompanhar o desempenho de cada escola. Se houver essa cultura de acompanhamento, certamente haverá uma grande melhora na qualidade da educação e nos resultados da aprendizagem.

Quando falamos em cultura de acompanhamento e, a partir dela, na criação de uma escala de responsabilidade, queremos dizer que o professor precisa se comprometer a acompanhar o desempenho de cada aluno, saber como está a proficiência de cada aluno, fazendo um acompanhamento permanente. Por sua vez, o diretor tem de acompanhar cada turma e se comprometer a dar a cada professor as condições para que ele possa ensinar os alunos, para que possa fazer um bom trabalho. A prática pedagógica do professor pouco importa, o que importa é que

a classe está aprendendo. E, se a prática pedagógica, a metodologia desse professor está dando bons resultados, por que não a divulgar, para que ela se expanda e outros professores também possam utilizá-la em suas turmas? No sentido contrário, se uma classe não apresenta bons resultados, o diretor tem de procurar entender quais são as razões que estão levando a turma a ter um desempenho insatisfatório – e aí é fundamental que ele dê um suporte ao professor. O diretor deve se perguntar: qual é o problema? É a formação do professor? São as práticas pedagógicas? É o material didático? É de outros recursos pedagógicos que o docente precisa? Feito esse diagnóstico, depois de conversar com o professor, o diretor deve se entender com a secretaria de educação local e procurar maneiras de apoiá-lo. Do mesmo modo deve se comportar a secretaria municipal de educação: acompanhar cada escola e verificar se está havendo um bom ou um mau rendimento. Isso se dá no nível da supervisão escolar voltada à aprendizagem. A secretaria precisa fazer esse acompanhamento e dar todas as condições para a escola manter o foco na aprendizagem, como podemos ver na Figura 2. Essa é uma prática dos bons sistemas de educação e que não encontramos na maioria das redes do Brasil.

Figura 2
Acompanhamento a partir de uma escala de responsabilidade



Fonte: Elaborada pelos autores.

Quando vamos para o âmbito da escola, vários estudos revelam que aquelas que têm bom desempenho possuem determinadas características-chave, o que dá sustentação à teoria da escola eficaz. Elas fazem o

acompanhamento do aluno; o ensino é o principal objetivo da escola; elas dão ênfase ao ensino-aprendizagem; criam altas expectativas de aprendizagem dentro da escola; têm claros os direitos e as responsabilidades dos alunos; a visão e o objetivos são compartilhados por todos. Além disso, valorizam a liderança profissional associada à capacidade de liderança do diretor da escola e a parceria entre família e escola; estimulam o ambiente de aprendizagem, com espaços de leitura, de conversação e de socialização do conhecimento; e vivenciam a cultura de organização que também aprende. Essas são as características de escolas que formaram a teoria da escola eficaz.

O conceito por trás da gestão para a aprendizagem

Por trás da gestão voltada para a aprendizagem, existe um conceito, defendido fortemente por organismos internacionais, como Unesco e Unicef: o compromisso de não deixar nenhuma criança e nenhum jovem para trás.

Nessa questão, é necessário atentar a um alerta da Unesco (2016:87, grifos nossos):

O atual discurso internacional sobre educação, formulado em termos de aprendizagem, está essencialmente centrado nos resultados de processos educacionais e tende a deixar de lado o processo da aprendizagem. Ao focar nos resultados, refere-se essencialmente a resultados educacionais: ou seja, a conhecimentos e habilidades que podem ser mais facilmente medidos. Portanto, tende a negligenciar um espectro muito mais amplo de resultados de aprendizagem, que envolve conhecimentos, habilidades, valores e atitudes, que podem ser considerados importantes para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade, com o argumento de que são difíceis de medir [...]

Além disso, a aprendizagem é considerada um processo individual de aquisição de habilidades, prestando-se pouca atenção a questões centrais, como o propósito da educação e a organização de oportunidades de aprendizagem como um esforço social coletivo. Dessa forma, esse discurso potencialmente abala o princípio da educação como um bem comum.

Esse é um princípio básico, associado ao que se entende como a função do educador: a de fazer avançar, a de auxiliar a criança ou o jovem a seguir seu percurso. O Estado brasileiro precisa dar condições para que todos tenham a oportunidade de avançar em seu caminho. Trata-se de um ponto essencial e um elemento-chave para o sucesso educacional.

Conclusão

Ao considerar as duas perspectivas da governança da educação expostas ao longo deste capítulo – o marco político-institucional e a gestão voltada para a aprendizagem –, verificamos que há um longo caminho a ser percorrido para garantir a melhoria da qualidade do ensino brasileiro.

Criar e normatizar o Sistema Nacional de Educação é fundamental para cimentar o regime de colaboração entre União, estados e municípios, previsto na Constituição. O regime de colaboração existe e funciona, mas não é orgânico nem funcional, porque não há uma lei que crie instâncias de colaboração na educação, como existe nas áreas da saúde e da assistência social. Na saúde, existem as câmaras bipartites e tripartites. A câmara tripartite envolve o Ministério da Saúde, as secretarias estaduais e as secretarias municipais de saúde, que se reúnem frequentemente para definir as políticas do Sistema Único de Saúde, o SUS. Na educação, as câmaras bipartites discutem questões que envolvem as secretarias estaduais e municipais, como municipalização da educação, formação de professores e tipos de colaboração.

Enfrentar o desafio de dar mais organicidade, funcionalidade e colaboração dentro do Sistema Nacional de Educação é importante, para que possamos melhorar a governança e a gestão, junto com a gestão voltada para a aprendizagem.

É preciso haver instrumentos de pactuação, a fim de tornar a colaboração bipartite mais fácil, como convênios e acordos, e é preciso falar, ainda, da colaboração horizontal entre municípios, já que há muitos interesses comuns entre municípios vizinhos. Há arranjos municipais em todo o país, relacionados à contratação e ao horário de professores, ao transporte escolar e até mesmo a currículos construídos conjuntamente. Esse tipo de colaboração tem de ser desenvolvido no âmbito do Sistema Nacional de Educação.

Também é fundamental que cada sistema municipal e estadual consiga criar uma gestão voltada para a aprendizagem; ou seja, a secretaria de educação precisa ter o foco na aprendizagem, e não na burocracia ou na administração. O gestor deve ser desonerado das questões administrativas, como merenda escolar e conexão com a internet. Mas apenas isso não é suficiente. O país precisa desenvolver e introjetar uma cultura de acompanhamento, que abarque desde o professor na sala de aula, no relacionamento com cada aluno, passe pelo diretor da escola, chegue ao secretário municipal e alcance o secretário estadual de educação, o qual deve adotar uma visão sistêmica e ver que a educação estadual se refere não apenas à rede estadual, mas também a todas as redes municipais de educação.

Referências

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo. Brasília, DF, 27 dez. 1967. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm> Acesso em: 25 jan. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 2. ed. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/ICD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 28 jan. 2021.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Princípios da OCDE sobre o governo das sociedades*. Paris: OCDE, 2004. Disponível em: www.oecd.org/publications/principios-de-governo-das-sociedades-do-g-20-ocde-9789264259195-pt.htm. Acesso em: 27 jan. 2021.

_____. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris: OCDE, 2013. Disponível em: www.oecd.org. Acesso em: 27 jan. 2021.

_____. *Education Policy Outlook 2019: working together to help students achieve their potential*. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/2b8ad56e-en>. Acesso em: 27 jan. 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Nova York: ONU, 1948. Disponível em: brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 1 fev. 2021.

_____. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Nova York: ONU, 1966. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/pacto_internacional.pdf. Acesso em: 3 fev. 21.

SLOMSKI, V. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

UNESCO. United Nations Educational Scientific and Cultural Organization. *Repensar a educação: rumo a um bem comum mundial?* Brasília: UNESCO 2016. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244670/PDF/244670por.pdf.multi>. Acesso em: 26 jan. 2021.

UNICEF. United Nations Children's Fund. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Paris: UNICEF, 1989. Disponível em: www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca. Acesso em: 26 jan. 2021.

Capítulo 2



O Estado como articulador fundamental para o regime de colaboração entre entes federados à luz da elaboração do currículo paulista

Rossieli Soares da Silva

Introdução

Este capítulo trata da importância do regime de colaboração entre a União, estados, municípios e o Distrito Federal para a melhoria da educação brasileira, bem como do papel crucial dos estados para que esse regime funcione. Como forma de tornar mais visível essa importância estadual, é apresentado o exemplo do currículo paulista, desde a elaboração da Base Nacional Comum Curricular, coordenada pelo Ministério da Educação, também em regime de colaboração, até a implementação do currículo em si, que ocorre neste momento na rede de ensino estadual e nos municípios paulistas.

A finalidade deste capítulo é mostrar, na prática, que só é possível que o regime funcione propriamente se os estados coordenarem essa organização. Enquanto o governo federal está muito distante para esse processo, muitos municípios não possuem a estrutura adequada para conseguirem resolver seus problemas sozinhos.

Essa coordenação do estado de São Paulo, no regime de colaboração, para que o currículo paulista funcionasse resultou na adesão ao novo currículo por parte de 630 dos 645 municípios, mesmo em meio, há um ano e meio, de uma pandemia sem precedentes nos últimos 100 anos.

Esse modelo adotado por São Paulo vem cada vez mais sendo espalhado pelo país, com os estados entendendo seu papel articulador, adotando a governança e profissionalizando cada vez mais sua área de colaboração com municípios. São Paulo não inventou o regime de colaboração, mas está aberto a ajudar quem quiser melhorar.

O texto está estruturado em três seções principais: a introdução mostra um pouco da origem do regime de colaboração; o desenvolvimento traz mais subsídios e resultados do que foi adotado em São Paulo com o currículo paulista; e a conclusão aponta que precisamos, sim, entender que é necessário buscar essa colaboração entre todos e que os estados são parte crucial no processo, sem desmerecer o papel de cada ente federativo.

O Brasil é um país diverso e extremamente complexo. Por conta disso, nossa Constituição de 1988, que abriu as portas para a democracia novamente, previu uma federação em que os entes federativos atuassem regime de colaboração, com os objetivos de promover a efetiva implementação de políticas públicas, considerando os diversos contextos ao redor do país, e de reduzir as desigualdades de oportunidades entre as diferentes regiões.

O federalismo é uma forma de organização de Estado em que os entes federados possuem autonomia administrativa, tributária, política e financeira, como uma forma de manter certo equilíbrio (Arretche, 2002).

Temos um Estado, portanto, que é integrado por unidades federativas autônomas, plurais, com governo próprio, mas que, ao mesmo tempo, fazem parte de uma unidade só. Trata-se de um modelo estrutural semelhante ao existente nos Estados Unidos, mas que apresenta particularidades e uma origem diferente. Enquanto os EUA adotaram o modelo pela vontade das suas unidades de ter uma unidade comum, no Brasil, o processo foi inverso, com a demanda dos entes por maior autonomia. No Brasil, os entes federados são a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal.

Soares (1997:142) definiu essa participação federativa:

O contrato federal significa o acordo entre as diversas comunidades territoriais para a formação de uma comunidade política mais ampla. Tal contrato só é possível se houver o interesse compartilhado de pertencer a uma comunidade mais ampla. O contrato significa:

1) que as comunidades transferem parte dos seus poderes para um centro político nacional;

2) que há consenso das partes envolvidas em torno das políticas que estabelecerão a comunidade política – o que significa delimitar o campo de ação de cada esfera de governo e que há garantia constitucional e institucional de autonomia para cada ente federativo, o que significa autonomia para constituir seus governos.

Nosso modelo não permite que uma esfera de poder se sobreponha à outra. Assim, nem mesmo o Executivo federal está acima dos governos estaduais e municipais. Esse é um sistema de coexistência, com poder político autônomo, mas sempre respeitando os limites constitucionais dados no âmbito federal.

O modelo é pensado em forma de pesos e contrapesos, gerando um balanço que deve ser natural, mas harmônico. Esse estado federativo busca justamente um ponto de equilíbrio entre autonomia e articulação entre os entes federativos. É importante lembrar, ainda, que cada membro do Estado possui autonomia, mas que não há soberania, papel exclusivo da União, com representação internacional.

A federação criada pela nova Constituição brasileira é mais equilibrada nessa divisão de poderes e de recursos, na comparação com épocas anteriores. Porém, com a transformação dos municípios em ente federado, essa autonomia dada exigiu um maior apoio e uma maior atuação do governo central. E isso se torna ainda mais importante por conta da desigualdade entre os municípios, que é bem mais evidente do que a desigualdade já enorme entre os estados.

A Constituição brasileira é nova, com pouco mais de 30 anos. Há países com constituições centenárias. Os Estados Unidos, por exemplo, têm uma carta ratificada 200 anos antes da nossa, enquanto as da Noruega

e da Bélgica são do século XIX. Com relação a esse fator tempo, o Brasil precisa ser entendido como um país que ainda está se formando à luz das novas orientações, pois não se cria toda uma nova cultura apenas aprovando uma legislação, por mais importante que ela seja.

Essa novidade da nossa Constituição faz com que ainda tenhamos diversos problemas de adaptação ao modelo e de entendimento; entretanto, pelo tamanho do país, no dia em que entendermos de fato os ganhos do modelo de federação e, principalmente, de colaboração, iremos avançar.

A área educacional está diretamente envolvida com o processo federativo e com o regime de colaboração. A partir de meados dos anos 1990, o governo federal assumiu um papel mais efetivo na coordenação da educação brasileira, mas foi nos anos 2000 que isso tomou mais força. Foram criadas importantes políticas de redistribuição de recursos e de indução para a adoção de programas, como forma de incentivo à participação dos estados e dos municípios. Além disso, as políticas de avaliação da educação foram fortalecidas.

Podemos definir o regime de colaboração como um trabalho articulado entre União, estados, Distrito Federal e municípios, com o propósito de assegurar o direito à educação básica às crianças e aos jovens do Brasil. Trata-se de um compromisso de responsabilidade compartilhada entre todas as esferas de governo.

Apesar do trabalho articulado, é da União, ente mais forte, principalmente no que tange a recursos, o papel de coordenação de políticas mais gerais, como a construção da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), por exemplo. Esse papel coordenador do governo federal ocorre principalmente pela forma de arrecadação do nosso Estado, onde a União tem um papel de reequilibrar e distribuir os recursos de forma menos desigual entre estados e municípios. Cada ente tem uma realidade bem distinta, e as desigualdades são enormes, cabendo ao governo federal fazer esse equilíbrio e minimizar o problema.

Antes da Constituição de 1988, a coordenação nacional do governo federal existia, mas tinha um papel menos relevante. Com a educação básica sob a responsabilidade de estados e municípios, havia pouca atuação da União, a quem cabiam ações pontuais em regiões mais pobres. Dessa forma, historicamente, o governo federal atuou muito pouco na educação básica, tão importante para a formação do cidadão.

Todo esse cenário confuso gerou uma estrutura de duplicidade de redes, que parece distante de acabar, com reflexos que influenciam a organização das redes de ensino até hoje. A duplicidade das redes – com entes gerindo as mesmas etapas da educação básica, especialmente no caso do ensino fundamental – por si só é um problema, quando a articulação só começou a melhorar de poucos anos para cá.

Essa duplicidade tem diminuído, mas ainda é muito presente, principalmente pela incapacidade de os entes suportarem, financeiramente, de uma hora para outra, um grande quantitativo de escolas e de alunos, caso as divisões de responsabilidades fossem seguidas conforme a Constituição diz.

A crise fiscal dos estados brasileiros levou o governo federal a adotar medidas para a melhoria dessa coordenação a partir de 1995. Foi quando a União passou a ter um papel de coordenador de fato, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que passou a distribuir recursos com base em critérios mais claros. Posteriormente, esse mecanismo de distribuição de recursos foi modificado, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Foi nessa época, também, que começou a descentralização da verba para as escolas, e diversos projetos foram surgindo com o passar do tempo: formulação das diretrizes educacionais, que resultaram na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); Censo Escolar; criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), entre tantos outros.

O regime de colaboração está presente na lei, no art. 211 da Constituição Federal, além da sua presença clara na Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Também está presente no Plano Nacional de Educação (PNE). Além da colaboração da União e do papel importante dos estados, os municípios também possuem formas de colaboração entre eles. Há dois modelos principais: por meio dos arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs) ou da Câmara Técnica de Educação dentro de Consórcios, constituídos em resoluções do CNE.

Diferentemente da saúde, a educação não conta com um sistema único nacional, e isso dificulta o trabalho de articulação, principalmente porque a “autonomia” prevalece sobre o trabalho conjunto. É comum,

ainda, uma atuação individual dos municípios, seja por desconhecimento das possibilidades, seja de modo proposital, como forma de imposição dessa autonomia.

Na educação, temos uma divisão de papéis, com a educação infantil e o ensino fundamental sob a responsabilidade dos municípios, o ensino médio, sob a dos estados, e o ensino superior, sob a da União. Porém, na prática, os estados possuem uma significativa parcela das escolas de ensino fundamental, o que varia significativamente entre os estados, e eles precisam colocar recursos, assim como a União, nas creches. Entendo, até, que os anos finais do ensino fundamental deveriam ficar com os estados, principalmente para poderem preparar de forma mais próxima os alunos que serão recebidos no ensino médio, justamente a etapa mais desafiadora que temos hoje no Brasil.

Justificativa

Nesse cenário, este texto busca apresentar um exemplo de como a participação colaborativa é fundamental para o desenvolvimento de uma educação de qualidade no Brasil. À luz da formulação do currículo paulista, de iniciativa do governo do estado de São Paulo, dentro da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, o regime de colaboração funcionou e pode ser entendido de forma clara quando as três esferas de poder entendem qual é o papel de cada um no processo.

O processo conjunto para se chegar ao currículo em vigor em São Paulo envolveu o governo federal, com o Ministério da Educação na elaboração da BNCC, a qual deu as diretrizes do que cada criança e cada jovem brasileiro deveria aprender e ofereceu apoio técnico aos estados e aos municípios, de modo a viabilizar a implementação da BNCC; o governo do estado de São Paulo, na produção do currículo em si, promoveu momentos de construção conjunta com os municípios e com a sociedade de forma mais ampla, com a aprovação do Conselho Estadual de Educação; e houve ainda os governos municipais que participaram do processo de elaboração do currículo e optaram por aderir ao currículo elaborado pelo estado.

A adesão dos municípios é voluntária, pois, como já dissemos, a autonomia pedagógica existe, e cada município poderia optar por criar seu próprio documento. No entanto, a colaboração prevaleceu, e mais

de 97% dos municípios de São Paulo aderiram ao currículo e passaram a implementá-lo. Esse cenário mostra bem a complexidade, mas também a beleza de quando o regime funciona.

Assim, o que será apresentado aqui como o papel do estado no regime de colaboração é importante para que se faça uma articulação com o governo federal e com os municípios, promovendo a colaboração visando a garantir a permanência e a aprendizagem de todos os estudantes da educação básica.

Objetivos

O objetivo geral é mostrar que é possível trabalhar em colaboração nesse nosso complexo sistema, e que, quando isso é alcançado, a educação passa para outro patamar. O exemplo citado neste texto reflete apenas uma política, mas é possível usar a mesma lógica para diversas outras políticas, fazendo, obviamente, as devidas adaptações.

Como objetivos específicos, busquei uma reflexão sobre esse importante trabalho para o país, trabalho esse que, sendo guiado por um documento que iniciou seu processo de elaboração tendo por base a BNCC, passou pela elaboração do currículo, com a participação popular e da iniciativa civil, coordenada pelo estado de São Paulo, e começou a ser implementado nas salas de aula das escolas tanto da rede estadual quanto das redes municipais que aderiram ao currículo. Também pretendo refletir e propor linhas de ação para uma melhor integração entre todos os entes, com os estados cada vez mais servindo como um laço que une a União e os municípios.

Desenvolvimento

Não é preciso ser um estudioso para perceber que a forma de organização do Brasil exige que o regime de colaboração promova a efetiva colaboração entre os entes federativos, para que as políticas públicas possam ser efetivamente formuladas e implementadas. Afinal, alguém poderia imaginar um cenário em que cada ente trabalhasse por si em todas as políticas públicas, nesse cenário de autonomia dado pela Constituição de 1988?

Imaginemos um modelo de currículo em que não houvesse uma diretriz dada pela União, com cada estado e cada município fazendo um currículo próprio, com seus próprios especialistas e sua própria realidade. Sim, é importante perceber a realidade de cada ente, e o currículo deve refletir isso, mas todos precisam seguir para o mesmo caminho (nesse caso, a garantia das aprendizagens essenciais que todos os estudantes devem desenvolver ao longo da educação básica), mesmo que por estradas diferentes. É esse o raciocínio. Se não houvesse uma integração mínima, cada ente pegaria uma estrada diferente, sem saber qual o destino final, e o prejuízo seria para o jovem daquela localidade.

Precisamos lembrar, ainda, que muitos municípios, mesmo em São Paulo, não têm condições estruturais de elaboração de um documento como um currículo. Esse desafio é ainda maior para a formulação e a execução de políticas necessárias para a efetiva implementação do currículo, tais como a formação de profissionais da educação, a elaboração de materiais didáticos e a realização de avaliações que permitam acompanhar o desenvolvimento de habilidades pelos estudantes.

Certamente, viveríamos em um caos chamado de país, que provavelmente não duraria muito tempo. As desigualdades aumentariam, brigas internas por recursos seriam muito mais evidentes e praticamente nenhuma política pública conseguiria ser implementada. Hoje, não vivemos num regime perfeito de colaboração, mas isso vem sendo aperfeiçoado cada vez mais, à medida que cada ente entende seu papel e a importância dele para a melhoria dos índices educacionais.

Assim, o regime de colaboração é o melhor caminho para melhorar a qualidade e para ofertar uma educação igualitária para todos os brasileiros. O diálogo é fundamental para melhorar essa qualidade, mas não apenas o diálogo entre União, estados, municípios e Distrito Federal, mas também entre os estados e entre os municípios.

Sabemos que o cidadão, o jovem, a criança estão no município; porém, mais de 70% das nossas cidades têm população e arrecadação muito baixas. Sozinhos, os municípios não darão conta de ofertar uma boa educação à população. Se não houver ajuda, principalmente dos estados, dificilmente eles conseguirão oferecer oportunidades de aprendizagem para todos. O regime de colaboração é peça-chave para as reformas educacionais profundas de que o país precisa.

E é aí que entra o pacto pela melhoria; afinal, esse compromisso de diálogo e de abertura para a colaboração precisa ser de todos; caso contrário, iremos deixar muitos estudantes para trás.

Papel do estado

O papel dos estados nesse regime de colaboração é fundamental. De um lado, como já mencionado, está a União, com um poder financeiro importante, além de um papel de articular as políticas em todo o território nacional e de reduzir desigualdades. De outro lado, temos os municípios, normalmente com infraestrutura mais frágil, dificuldades financeiras e distanciamento do governo federal.

No exemplo do currículo paulista, esse papel de cada um se iniciou quando o Ministério da Educação formulou a Base Nacional Comum Curricular, processo do qual pude fazer parte ainda como secretário nacional da Educação Básica do Ministério da Educação e, em seguida, como ministro da Educação. Depois, o estado de São Paulo entrou com a elaboração do currículo paulista, com uma significativa participação dos municípios e da sociedade de forma mais ampla. Com a homologação de todo o currículo, os municípios iniciaram a sua implementação em suas escolas, além, é claro, da execução na própria rede estadual paulista.

Estamos longe de achar que o papel dos municípios é menos importante, principalmente porque, em geral, eles são os responsáveis constitucionais por uma etapa de extrema importância na formação do ser humano: a primeira infância. Também, obviamente, não estamos desmerecendo a importância da coordenação nacional nessa luta, por minimizar as desigualdades nacionais.

No entanto, os estados são capazes de conhecer a realidade de seus municípios e de fazer essa ponte para aproximar os recursos e as ações federais da ponta, nos diversos contextos em que cada brasileiro se insere.

Nessa relação intergovernamental complexa, os estados aparecem com uma fundamental importância para a evolução da educação brasileira. As redes estaduais são as que possuem mais alunos em escolas que estão sob responsabilidade de um governo apenas. Além disso, há estados que se envolvem mais ou menos na realidade dos municípios, havendo uma grande variedade de formas de atuação.

Para que os municípios consigam receber os recursos do governo federal, as ações da União são normalmente mediadas pelos estados. Esses estados também adotam, em geral, medidas de articulação próprias com os governos locais, havendo uma integração bastante importante.

Os estados têm uma facilidade de articulação, por entenderem melhor o funcionamento, uma vez que possuem rede de ensino própria, algo que o governo federal não tem. Por isso, elaboram e implementam políticas, distribuem recursos e vivenciam o funcionamento da educação básica na ponta. Em outras palavras, o estado é capaz de fazer tudo aquilo que um município e a União fazem, facilitando um entendimento mais amplo e sendo capaz de articular com mais propriedade.

A escolha pelo currículo como caso de sucesso da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (Seduc-SP) ocorre justamente pela ampla participação municipal no processo, junto com o estado na elaboração, tendo a União como indutora das diretrizes centrais nacionais. Iniciado em 2018, antes mesmo de minha gestão como secretário, o processo de elaboração do currículo estadual é um orgulho para os paulistas e tem servido de modelo para diversos outros estados.

São Paulo foi o primeiro estado do Brasil a ter um currículo de ensino médio alinhado à BNCC e à reforma do ensino médio, em agosto de 2020. Antes do ensino médio, São Paulo reelaborou o currículo do ensino fundamental, também de acordo com diretrizes nacionais, o qual foi homologado em 2019. O resultado foi um documento inovador, focado no aprendizado das crianças e dos jovens.

Processo

Como dito, quando assumi a gestão da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, em janeiro de 2019, tinha o desafio de vivenciar o outro lado na elaboração do currículo, uma vez que, como secretário do MEC e ministro, o meu papel era o de olhar de forma macro para o país inteiro.

Dessa vez, o desafio era olhar para o trabalho do MEC, homologado pelo Conselho Nacional de Educação, e pensar na realidade paulista. Houve um longo processo, até a aprovação no Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE-SP). Primeiramente, veio o currículo das etapas dos ensinos infantil e fundamental, e só depois a aprovação para

o ensino médio, que requeria mais tempo de elaboração, principalmente por causa do Novo Ensino Médio, que modificou bastante a estrutura dessa etapa de ensino.

Apesar de realizado em tempos diferentes para cada etapa, o documento é um só: o currículo paulista, que define as competências e as habilidades essenciais para o desenvolvimento cognitivo, social e emocional de todos os estudantes no estado de São Paulo. Participaram milhares de pessoas, principalmente estudantes e professores, seja com pequenas sugestões, seja coordenando o projeto. São Paulo promoveu um modelo de discussão com debates em diferentes setores educacionais, havendo muitas revisões, incorporações e edições.

O processo de construção se iniciou antes mesmo da minha gestão na Seduc-SP, em 2018. Posteriormente, vimos a necessidade de separar o processo em etapas, a fim de fazer algo mais focado e acelerar o processo, uma vez que o ensino médio seria algo naturalmente mais complexo, devido à natureza da etapa e à novidade do Novo Ensino Médio, além, é claro, de essa ser a etapa de ensino com mais desafios a serem resolvidos no Brasil. Portanto, era necessário um olhar mais cuidadoso para essa etapa.

Implementação junto com os municípios

O resultado do processo de implementação do currículo paulista é o principal ponto para medirmos o sucesso do trabalho conjunto entre o estado e os municípios. Até o momento, 630 dos 645 municípios do estado fizeram a adesão ao novo documento. Isso corresponde a aproximadamente 97% das cidades paulistas, que se sentiram à vontade para utilizar o documento coordenado pelo estado.

Lembremos: devido à autonomia dada aos entes, não há obrigação de adesão ao currículo coordenado por São Paulo. A adesão é voluntária, mas o entendimento da colaboração e o trabalho em conjunto permitiram que se chegasse a esse impressionante número. O estado de São Paulo foi indutor de incentivo aos municípios para aderirem, organizando palestras, seminários, rodas de conversa, treinamentos e incentivos, com políticas de apoio à implementação do currículo.

O papel do estado foi fundamental para a economia de recursos e de tempo dos municípios, bem como para a aproximação do que é ensinado

em cada rede e para a eficiência na política. Uma construção à parte de cada município destoaria e poderia colocar em risco o aprendizado das crianças e dos jovens da localidade. Considerando que muitos estudantes no estado, ao longo de sua vida escolar, estudam tanto em escolas municipais quanto estaduais, essa colaboração foi fundamental para que os estudantes pudessem progredir na aprendizagem em seu percurso educacional.

Além de difundir a informação e fazê-la chegar aos municípios, organizamos tudo de forma digital e simples no endereço <efape.educacao.sp.gov.br/currículo paulista>. Foi preparado um sistema simples para uma adesão rápida.

No *site*, aqueles municípios que possuem um sistema de supervisão próprio precisam manifestar sua adesão. Já para aqueles que não possuem sistema próprio, o estado facilitou o trabalho, com uma adesão automática ao currículo. Todos os municípios que aderem têm acesso a formação de profissionais da educação, materiais didáticos subsidiados e avaliações que fornecem indicadores importantes para a elaboração de políticas públicas educacionais.

A prática

Quando falamos do regime de colaboração e da participação do estado como essa ponte fundamental com a União e os municípios, precisamos entender que existe toda uma complexidade por trás, não bastando apenas criar um sistema. Abrir e mediar esse diálogo precisa ser algo permanente, com identificação de um problema, elaboração de objetivos, de prazos e criação de uma estrutura mínima, que dê condições para que esse diálogo ocorra e gere um resultado.

É preciso montar uma equipe responsável por esse regime, como é feito na Seduc-SP. Essa equipe tem quem coordene, defina o planejamento e realize o monitoramento e as correções de rumo, de modo a viabilizar a efetiva implementação do currículo. Uma boa gestão de processo é fundamental.

Apesar de falar aqui sobre o papel do estado no regime de colaboração para o currículo paulista, essa colaboração deve existir em praticamente toda política de um estado, de um município e também da União. Sem diálogo, não há educação.

É necessário que essa equipe responsável pelo processo de colaboração se dedique ao entendimento acerca de questões pedagógicas, pois ela precisa garantir um alinhamento do início ao fim do processo. Cada servidor participante do processo deve ter clara sua responsabilidade dentro de uma matriz.

É preciso também haver um sistema de governança sério, com fluxos de trabalho e organização, para que o trabalho não se perca no meio do caminho; com isso, pretende-se promover a colaboração, com uma boa relação entre os entes. Lembremos que estamos falando de órgãos diferentes, com culturas diferentes, e esse alinhamento é fundamental.

Apesar de os estados desempenharem um papel fundamental na estrutura básica da colaboração, a tomada de decisão deve ser pensada levando em consideração a realidade local, pois o que funciona em uma região pode não funcionar em outra.

Para instituir a política de colaboração, é preciso também pensar em uma estrutura de apoio para o engajamento contínuo e a participação dos municípios. Por se tratar de algo que só funciona em colaboração, esse trabalho contínuo é mais do que necessário, a fim de que as políticas efetivamente contribuam para a melhoria da aprendizagem dos estudantes.

Além da oficialização entre estado e municípios, para ganhar robustez, é preciso institucionalizar a política colaborativa, de modo a que se gere uma continuidade. Isso deve ocorrer com criação de leis, normas e incentivos, assim como São Paulo fez com o currículo paulista. O essencial é garantir fundamentos legais que ajudem na implementação e na continuidade da política entre diferentes gestões, evitando que a política se perca no meio do caminho.

Conclusão

Este capítulo buscou mostrar, com o exemplo prático do currículo paulista, o importante papel dos estados no regime de colaboração, trazido pela Constituição Federal de 1988, na construção de um país mais justo. Vimos que essa colaboração é essencial em um país tão grande e diverso como o nosso. Com tanta desigualdade entre estados e entre municípios,

se não houver colaboração, teremos um problema ainda mais sério na educação.

Aliás, podemos dizer até que a desigualdade que temos hoje no nível educacional se deve, em parte, à nossa falha em fazer esse regime de colaboração funcionar, a despeito das melhorias que temos observado nos últimos anos.

O currículo paulista foi trabalhado a diversas mãos e teve início com as diretrizes dadas pelo governo federal, mais especificamente, pelo MEC, no documento da Base Nacional Comum Curricular, que também contou com participação da sociedade civil, dos estados e dos municípios para ser elaborado.

Já a elaboração do currículo também contou com participação da sociedade civil e dos municípios, que agora o implementam das mais diversas formas, adaptando-o às suas realidades e com colaboração entre eles. O estado de São Paulo induziu essa conversa, pois esse é seu papel, promovendo a articulação tanto com o governo federal quanto com os municípios. O diálogo e a construção conjunta são a base da educação, sendo essenciais para garantirmos oportunidades de aprendizagem a todos os nossos estudantes.

Como resultado de um processo efetivo de colaboração, temos a adesão de 630 dos 645 municípios do estado de São Paulo ao currículo paulista, cerca de 97%. Esse resultado é apenas o início dos frutos que estão sendo colhidos, pois mais ainda virá, com as avaliações estaduais, nacionais e internacionais, que ajudarão São Paulo a ser cada vez mais uma referência no campo educacional no Brasil e no mundo.

O Brasil é um país em construção, e a educação não tinha como estar em um nível diferente. Demoramos muito a ter uma base nacional, que indica o que todos os nossos estudantes têm direito de aprender. Ainda estamos descobrindo o que é esse regime de colaboração trazido por nossa tão nova Constituição e como usá-lo a nosso favor. Portanto, precisamos saber que esse é o caminho e aprender a transformar essa oportunidade que os últimos anos nos deram, para, de fato, mudarmos de patamar, oferecendo uma educação de excelência a todos os nossos estudantes. E é somente com a educação dentro de um regime de colaboração eficiente que conseguiremos isso.

Referências

ARRETCHE, M. T. S. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, v. 23, n. 80, set. 2002 Disponível em: www.scielo.br/j/es/a/wwqJXkLSM4GMwcfP3p-ZfKB/?lang=pt. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

_____. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular (BNCC)*. Brasília, DF: MEC, 2017. Disponível em: www.basenacionalcomum.mec.gov.br. Acesso em: 11 jun. 2021.

SÃO PAULO (estado). Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação do Estado de São Paulo. *Currículo paulista*. São Paulo: Efape, 2019. Disponível em: <https://efape.educacao.sp.gov.br/curriculopaulista>. Acesso em: 11 jun. 2021.

SOARES, M. M. *Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1997.

Capítulo 3



Para além dos convênios: colaboração e governança no enfrentamento à COVID-19

Vitor de Angelo

Introdução

O texto a seguir trata do tema da governança em educação, tendo como referência a perspectiva do governo estadual. Desse ponto de vista, entendo que a melhor contribuição que poderia oferecer ao leitor é compartilhar minha experiência como gestor da rede de ensino do estado do Espírito Santo no enfrentamento da pandemia da COVID-19 e extrair, a partir disso, algumas reflexões sobre a temática em discussão nesta obra. Com essa abordagem, pretendo fazer menos uma discussão teórica e mais um relato empírico de como o conceito de governança, aqui utilizado de modo operacional, estruturou-se no processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais em 2020, primeiro ano da pandemia no Brasil, a partir da cooperação entre diferentes atores.

Governança é um conceito distinto de *governo*, a despeito da mesma origem etimológica. Em linhas gerais, governar significa “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas” (Nogueira, 2001:99). O

exercício desse poder normalmente esteve institucionalizado na figura do Estado, separando os que governam dos que são governados, isto é, “o grupo de pessoas que estão sujeitas ao poder de governo na esfera estatal” (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 2010:553). Desse ângulo, *governo* e *Estado* são termos vistos como mutuamente associados, assim como o exercício do poder é considerado como sendo exclusivo de quem ocupa posições de governo.

Governança, por sua vez, é um termo mais recente e de usos e definições tão amplos, que se converteu num conceito “genérico a ponto de perder seu significado e tornar-se uma tautologia” (Silva, 2010:55). Ao invés de enfatizar as ações finalísticas do governo, isto é, a implementação de políticas públicas, a governança remete aos “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos”, interessando-se pelo *modo* de governar, sem estar limitada “aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado” (Santos, 1997:341). Com isso, também são ampliados os canais de agregação e representação política e social mais diretamente associados ao governo, para incluir novos atores nesse processo, tanto estatais como não estatais.

No Brasil, o debate sobre governança ganhou espaço nos anos 1990, em meio a um processo mais amplo de reforma administrativa, após uma longa crise institucional que pôs em relevo o “acirramento da defasagem Estado-sociedade, ao lado da ineficácia do poder público na gestão dos problemas mais prementes” (Diniz, 1996:8). Nesse contexto, foram introduzidas, sob influência de experiências internacionais (Abrúcio, 1997), novas concepções de administração pública, no que ficou conhecido como *nova gestão pública*. Desde então, vários princípios desse novo modelo se traduziram em políticas educacionais específicas, com repercussões significativas quanto às suas configurações nas décadas seguintes (Marques, 2020).¹

Em resumo, governança é um tema que, por sua amplitude, já comportaria uma discussão mais detida, que foge ao escopo deste trabalho.² Por isso, para o que nos interessa neste texto, quero destacar a incorpo-

1. Para um resumo dos princípios da nova gestão pública e das suas configurações na área educacional, ver Tabelas 1 e 2 em Marques (2020:6; 8).

2. Para um resumo de autores e de suas respectivas conceituações sobre governança pública, ver Quadro 1 em Teixeira e Gomes (2019:528-532).

ração de outros atores, para além do governo estadual, na gestão pública educacional capixaba, usando como exemplo as políticas implementadas pela Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (Sedu) no contexto da pandemia da COVID-19. Como disse na abertura deste trabalho, utilizarei um conceito operacional de governança, aqui entendida como um *arranjo interinstitucional voltado à realização de ações articuladas e orientadas a finalidades comuns*.

Sem desconsiderar a participação de atores não estatais nesse processo, a exemplo das organizações do terceiro setor atuantes no Espírito Santo, darei maior atenção a um ator estatal fundamental para a implementação de políticas públicas educacionais num país federativo como o Brasil: os municípios. Dessa forma, será possível também observar o modo pelo qual uma resposta emergencial à crise provocada pelo novo coronavírus foi estruturada em tão pouco tempo e de forma articulada pelo governo do Espírito Santo e pelos municípios capixabas, por intermédio da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

O texto a seguir está dividido em duas partes principais. Inicialmente, contextualizo o regime de colaboração estabelecido no Espírito Santo a partir de 2017, a fim de situar o leitor no arranjo interinstitucional criado para ampliar a governança sobre a gestão educacional no território capixaba. Em seguida, trato propriamente da atuação colaborativa entre os governos do estado e dos municípios a partir de março de 2020, com a decretação do estado de emergência em saúde pública no Espírito Santo. Nessa última seção, procurarei abordar o tema da governança a partir de quatro aspectos principais, conforme proposto por Peters (2013): *estabelecimento de metas, coordenação/coerência, implementação e responsabilização/avaliação*.

Regime de colaboração no Espírito Santo

A Constituição brasileira de 1988 trouxe elementos importantes para pensar novos arranjos interinstitucionais voltados à realização de políticas públicas de educação, em consonância com a concepção de

governança que estamos adotando neste texto. Como o Brasil é um país de desenho federativo, o poder e as funções de seus entes – União, estados e municípios – foram descentralizados, estabelecendo-se uma forma de articulação entre sua autonomia e a mútua cooperação entre si. Em educação, esse arranjo político-institucional recebeu o nome de *regime de colaboração*. A governança educacional multinível em países federativos, todavia, não é uma característica apenas brasileira, estando presente em contextos bastante distintos, como na Alemanha, na Austrália, no Canadá, nos EUA e no México (Fernandes, 2021).

Em seu art. 211, a Constituição afirma textualmente que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (Brasil, 1988). Desde então, esse modelo de governança foi reforçado por emendas constitucionais, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e pelo Plano Nacional de Educação (PNE), sem que essas fundamentações legais tenham deixado “claro como articulá-lo, como também permitem múltiplas interpretações de como o processo deve ser feito” (Hoogerbrugge, 2018). Apesar disso, é evidente o avanço na formalização de regimes de colaboração, sobretudo, daqueles envolvendo estados e municípios.

Dados recentes apontam para a existência de arranjos de governança estruturados em pelo menos nove estados brasileiros (Colabora; Consed, 2019). Esse cenário é bem diferente de meados dos anos 2010, quando, a despeito de alguma forma de cooperação em todas as unidades federativas, a maioria dessas experiências era pouco institucionalizada e não envolvia distribuição de recursos. Segatto (2015) dividiu esses arranjos em cinco categorias: (1) *coordenação estadual*, com regime de cooperação institucionalizado e ações fortemente induzidas pelo estado; (2) *programas conjuntos*, com formas de cooperação entre estados e municípios, porém, sem a formalização de um regime de governança e com variável nível de institucionalização e conteúdo; (3) *resolução de conflito*, com negociação entre os entes subnacionais, todavia, sem redistribuição de recursos; (4) *ações conjuntas*, com cooperação fraca, pouco institucionalizada e de caráter mais voluntarista; e (5) *políticas independentes*, sem cooperação entre os entes subnacionais.

Em 2015, dois anos antes de instituir seu regime de colaboração, o Espírito Santo poderia ser classificado como um estado com baixa

institucionalização e pouca redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos, num modelo caracterizado predominantemente pela realização de ações conjuntas. De acordo com os mesmos dados citados acima, apenas a metade dos estados brasileiros tinha alguma forma de cooperação com alta institucionalização e distribuição de recursos. Entre eles, somente os estados do Ceará e da Paraíba possuíam, na metade da década de 2010, um arranjo efetivamente de coordenação estadual, o que deixa claro, portanto, o caráter recente desse debate e da institucionalização dos regimes de colaboração no Brasil.

Hoogerbrugge (2018:5) lembra que a “diversidade na repartição das matrículas entre estados e municípios nos diferentes territórios é ponto essencial para a discussão do regime de colaboração”. Isso, porque a relação entre os entes subnacionais tende a se tornar ainda mais complexa em virtude da sobreposição das matrículas, da inexistência de uma clara divisão da oferta e, por extensão, das políticas específicas para cada etapa de ensino da educação básica. “Altas taxas de municipalização”, por exemplo, “requerem maior capacidade estatal dos municípios para gerenciar as redes, porém infelizmente em grande parte do país o repasse das matrículas aos municípios foi feito sem apoiá-los da forma necessária” (Hoogerbrugge, 2018:5).

Esse aspecto é importante, pois o estabelecimento do regime de colaboração no Espírito Santo foi precedido por um forte processo de municipalização, sobretudo entre 1998 e 2005. A Lei Estadual n. 4.475/1990, que instituiu o Programa de Municipalização na Oferta do Ensino Pré-Escolar e Fundamental, estruturou o processo de replanejamento das redes de ensino, prevendo uma série de medidas compensatórias aos municípios, sendo que a maior parte delas efetivamente não ocorreu.³ Nessa nova configuração, o estado deixou de oferecer o ensino infantil e manteve matrículas no ensino fundamental, ainda que em percentual menor do que as redes municipais.

Conforme a classificação proposta por Segatto (2015), a cooperação entre a rede estadual e as redes municipais do Espírito Santo se caracterizou, até esse momento, tão somente por *programas conjuntos*. Em 2017,

3. Iniciativas anteriores de cooperação com os municípios capixabas, remontando à década de 1970, podem ser encontradas em Freitas (2019:63).

por meio da Lei Estadual n. 10.631, o governo capixaba instituiu oficialmente seu regime de colaboração com os municípios, denominando-o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Paes). Naquele momento, os indicadores educacionais disponíveis ainda eram insatisfatórios, a despeito das ações visando à melhoria das condições de acesso. Pouco mais de 30% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creches, e cerca de 90% das que tinham entre 4 e 5 anos, a pré-escola (Sedu, 2018) – números aquém das metas estabelecidas pelo PNE.

Quanto aos indicadores de aprendizagem, o quadro não era diferente. Aproximadamente 84% das crianças matriculadas no terceiro ano tinham proficiência considerada adequada em leitura, conquanto o plano de educação previsse 100% de crianças alfabetizadas até esse ano escolar. Os percentuais relativos à escrita e à matemática eram ainda mais baixos. Apenas 70% das crianças que estavam no terceiro ano tinham proficiência considerada adequada em escrita, e 49%, em matemática. Já no Ideb, o Espírito Santo havia conquistado a meta para os anos iniciais em 2015, não obstante ocupasse o 10º lugar no país. Nos anos finais, não alcançara a meta, ficando até mesmo abaixo da média nacional.

Diante dessa realidade desafiadora, e num contexto de fortes incentivos trazidos por atores estatais e não estatais, o Paes foi estruturado, tendo como foco o fortalecimento da aprendizagem, o apoio à gestão e a subvenção e o suporte às redes municipais. Assim, buscava-se promover uma articulação maior entre currículo, material didático, formação continuada e avaliação; fortalecer a atividade de gestão e realizar ações de diagnóstico e planejamento de redes, inclusive com suporte financeiro para a melhoria da infraestrutura da rede física escolar municipal. Internamente, ligada ao gabinete do secretário, foi estabelecida uma coordenação específica, chamada de Copaes, responsável pelas ações do Paes, incorporando a Gerência de Ensino Infantil e Fundamental (Geief) e servidores de outras equipes da secretaria.

Do ponto de vista de sua governança, o Paes considerou a participação ativa de 38 atores, segundo levantamento de Hoogerbrugge (2018), sendo 22 internos à Sedu e 16 externos à secretaria. Nesse grupo, foram incluídos tanto atores estatais, como os municípios, quanto atores não estatais, denominados, no levantamento, “parceiros externos”. Em vista

de uma composição tão ampla e heterogênea, o autor aponta pelo menos três aspectos relevantes a serem observados: maior necessidade de articulação interna na Sedu, em face da dependência do Copaes em relação a outras áreas da secretaria; aumento da capacidade das regionais e do diálogo com os municípios, em virtude do alto grau de descentralização do Paes; e importância de o Copaes articular ações táticas e operacionais do regime de colaboração mediante atividades mais estratégicas com os demais atores.

Para finalizar esta primeira parte do texto, farei alguns comentários acerca do que encontrei, em janeiro de 2019, quando cheguei à Sedu. O recente trabalho de Freitas (2019) apontou algumas lacunas importantes nos dois primeiros anos de implementação do Paes, que pudemos verificar já no início da nova gestão. A autora cita, por exemplo, o funcionamento dos núcleos regionais de governança – o Nuapes – em estruturas ainda informais; a inexistência de informações sobre as responsabilidades de cada parte no documento que formalizara a colaboração entre os entes subnacionais; a falta de metas específicas por município para melhoria dos indicadores educacionais; a fragilidade no monitoramento dos resultados por parte da Sedu, entre outros.

Como se trata de um programa fortemente inspirado numa experiência externa, considero que o Paes foi implementado com uma estrutura, dentro e fora da Sedu, nem sempre condizente com a realidade, a trajetória e as expectativas dos atores locais. Parte da estrutura de governança teve caráter meramente formal, não sendo, nas palavras de um dos entrevistados por Freitas (2019:70), “posta em prática”. Atores relevantes indicados por Hoogerbrugge (2018) como integrantes ativos da governança do Paes, a exemplo da universidade, mantiveram-se à margem do processo, até mesmo por discordâncias em relação ao conteúdo e ao formato da política educacional então em implementação.

Em pouco tempo, o Paes se limitou à Sedu, por meio do Copaes; aos municípios, por intermédio da Undime; e a um crescente número de atores não estatais com atuação na área educacional, majoritariamente de fora do Espírito Santo. Esse cenário criou muitas tensões em relação às ações desenvolvidas no Paes, sobretudo no eixo *melhoria da aprendizagem*. O uso de material estruturado importado do Ceará – por meio de termo de cooperação com esse estado, sem diálogo com especialistas

locais ou *ressignificação* do seu conteúdo para a realidade capixaba – foi um ponto sensível, percebido ainda em 2019. Tudo isso dificultou a apropriação do Paes como parte de uma agenda prioritária para amplos setores do Espírito Santo.

Internamente, também notei alguns pontos de tensão dentro da Sedu em relação ao Paes. Com a incorporação da Geief pelo Copaes, criou-se uma situação que, a meu ver, enfraqueceu a Subsecretaria de Educação Básica e Profissional (Seeb), dado que a rede estadual de ensino ainda possuía matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Assim, a Geief, responsável pela política pedagógica para essa etapa, voltou-se prioritariamente para a educação infantil e para o ensino fundamental nos municípios. No tocante à própria rede estadual, desenvolvia suas ações não no âmbito da Seeb, mas do Copaes, situação que deixava essa gerência na intercessão entre duas estruturas paralelas. A localização de servidores das áreas-meio no Copaes também criou uma situação de fragilidade em relação às subsecretarias responsáveis por convênios, contratos, obras e transporte escolar.

Em todo caso, o trabalho coordenado em colaboração com os municípios apresentou resultados positivos já nos primeiros anos do Paes. Entre 2018 e 2019, a taxa de abandono nos anos iniciais diminuiu de 0,27% para 0,07%, e, nos finais, de 1,50% para 0,88%.⁴ Na avaliação externa realizada pelo governo capixaba nos anos iniciais, o Paebes Alfa, a proficiência média em português das crianças matriculadas no terceiro ano nas redes municipais cresceu entre 2017 e 2019, passando de 699 para 714 pontos. Em matemática, após cair de 571 para 548 pontos, retomamos a trajetória de crescimento em 2019, quando a proficiência média alcançou 567 pontos. Da mesma forma, no Ideb Anos Iniciais de 2019, o Espírito Santo obteve 5,9 de resultado, alcançando a meta estabelecida para o ensino fundamental I.

Governança em educação na pandemia da COVID-19

Ao longo de 2019, buscamos equacionar vários dos desafios apontados acima. Tentamos nos aproximar de especialistas locais, da universidade,

4. Dados disponíveis em: <www.qedu.org.br>. Acesso em: 16 jan. 2021.

para colaborarem no processo de ressignificação do material didático. Também procuramos fortalecer as estruturas da Sedu que, com a implementação do Copaes, foram atingidas pelas rápidas mudanças organizacionais. Em colaboração com parceiros externos, organizamos outras ações importantes, como a ampliação da estrutura dedicada ao Paes nas regionais e nos municípios, a mudança na Lei do ICMS e a organização do prêmio Escola que Colabora. Mais importante, repactuamos o Paes, com a adesão, pela primeira vez, de 100% dos municípios. No novo documento de adesão, incluímos a participação das secretarias municipais no programa Busca Ativa Escolar, cuja parceria a Sedu firmara com o Unicef também em 2019.

O ano de 2020, no entanto, alterou completamente o planejamento para as ações do Paes. Poucas semanas após o início do ano letivo, o governador Renato Casagrande decretou estado de emergência em saúde pública, em decorrência do surto de coronavírus. A decisão tinha em vista “a necessidade do emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública” provocados pela COVID-19 (Espírito Santo, 2020a). Na ocasião, foi criada a Sala de Situação de Emergência em Saúde Pública, da qual a Sedu fazia parte. Como desdobramento de suas primeiras reuniões, já no dia 16 de março, três dias após a edição do primeiro decreto, um novo ato do governador estabeleceu medidas importantes para o combate à pandemia. As novas medidas foram discutidas antecipadamente com representantes da Undime e do Sindicato das Empresas Particulares de Ensino (Sinepe), em reunião que realizamos na Sedu antes de seu anúncio.

Na nota conjunta divulgada no dia 16, Sedu, Undime e Sinepe já apontavam para um processo de tomada de decisões coletivas, coordenado pela Secretaria de Estado da Educação, ao afirmar que “novas orientações poderão ser tomadas, separada ou conjuntamente, mas sempre buscando uma ação integrada” (Sedu, Undime e Sinepe, 2020a). Entre as medidas tomadas pelo governador e repercutidas no documento, a mais importante era a suspensão das aulas presenciais por 15 dias, a contar da segunda-feira seguinte, dia 23. Pela primeira vez desde a gripe espanhola, em 1918, o governo suspendia as atividades escolares por questões sanitárias. Ao longo daquela semana, as escolas poderiam continuar funcionando presencialmente para facilitar a organização das

famílias, seguindo, assim, uma recomendação do Ministério Público (MP) (Espírito Santo, 2020b; Sedu, Undime e Sinepe, 2020a).

No dia 21 de março, um novo decreto instituiu o “regime emergencial de aulas não presenciais por um período de até 30 (trinta) dias letivos, consecutivos ou não, especificamente para o ano letivo de 2020”. Com o prolongamento da pandemia para muito além do previsto, essa medida seria sucessivamente renovada nos meses seguintes. No dia seguinte, homologuei uma resolução, aprovada *ad referendum* pelo presidente do Conselho Estadual de Educação, com base em orientações do Conselho Nacional de Educação (CNE, 2020^a), estabelecendo o regime emergencial de aulas não presenciais no âmbito de todo o sistema de ensino capixaba, como medida preventiva à disseminação da COVID-19 (CEE/ES, 2020).

Assim, na segunda-feira, dia 23, quando as escolas seriam fechadas em definitivo, uma nova nota conjunta de Sedu, Undime e Sinepe esclareceu que a rede particular iniciaria, em sua ampla maioria, as atividades remotas a partir daquela data. Quanto às redes públicas, essas continuariam em recesso/férias ao menos até o final do mês de março, antecipando as duas semanas de interrupção de aulas já previstas para julho, “enquanto estudam, em conjunto, a viabilidade técnica e pedagógica de realizar atividades não presenciais” (Sedu, Undime e Sinepe 2020b).

Podemos observar, naquele movimento, dois aspectos importantes. Primeiro, a separação das escolas particulares das redes públicas. Por suas características específicas, era natural que os estabelecimentos de educação privados tivessem condições e quisessem retomar as aulas o quanto antes, ainda que no formato remoto. Não foram poucas as críticas que recebi por ter homologado a resolução do CEE ao invés de estimular uma discussão mais ampla sobre as atividades não presenciais. Por detrás dessas opiniões, havia, sem dúvida, uma posição crítica em relação à educação a distância, que de modo algum se confundia com o que então estava sendo implementado, isto é, uma resposta meramente *emergencial* à pandemia, e não um novo modelo educacional.

O segundo aspecto está ligado ao empenho dos entes subnacionais de somar esforços para buscar soluções para os novos e inéditos desafios. Retomando os estágios da governança propostos por Peters (2013), temos que o primeiro deles se refere exatamente ao *estabelecimento de metas*, o que é condizente com a própria origem grega do termo, associada a

ideia de *direção*. As metas precisam ser necessariamente coletivas e pressupõem algum método para legitimar as escolhas de determinados objetivos e não outros, ao mesmo tempo que normalmente são determinadas e operacionalizadas a partir de um plano estabelecido.

Naquele contexto, a meta que estabelecemos em conjunto foi a de garantir o *vínculo entre os estudantes e a escola*, num momento em que 95% das crianças estavam fora da escola em toda a América Latina e no Caribe (UNICEF, 2020). Em circunstâncias tão adversas, o Fundo das Nações Unidas para a Infância recomendava aos governos da região que fornecessem “conteúdo acessível no rádio e na televisão para crianças de baixa renda, em risco de exclusão, sem acesso à internet, com deficiência, bem como migrantes e comunidades indígenas” (UNICEF, 2020). Na mesma direção, o Banco Interamericano de Desenvolvimento defendia que o vínculo entre as famílias e as escolas deveria ser garantido pelos governos, com entrega de conteúdos alinhados ao currículo escolar e o acompanhamento e monitoramento da aprendizagem (BID, 2020).

De qualquer forma, a aprendizagem não era, naquele primeiro momento, a meta coletiva principal, ainda que ela não fosse excludente em relação ao objetivo primordial, manter o vínculo entre estudantes e professores. O próprio CNE, à época, lembrou que “a realização de atividades pedagógicas não presenciais visa, *em primeiro lugar*, que se evite retrocesso de aprendizagem por parte dos estudantes e a perda do vínculo com a escola” (CNE, 2020b:8, grifo nosso). Como a pandemia não havia sido planejada nem vislumbrada por ninguém, também não havia qualquer plano consistente para concretizar aquela meta.

Esse plano precisou ser estruturado ao mesmo tempo que, coletivamente, Sedu e Undime fixavam seu objetivo comum para aquele primeiro momento. Em comparação à quase totalidade dos municípios capixabas, a Secretaria de Estado da Educação tinha uma condição técnica e financeira bem mais favorável para enfrentar a nova situação, o que colocou municípios e estado em situações distintas. Por exemplo, a Sedu acabara de renovar, em fevereiro de 2020, seu termo de cooperação com o Google, por meio do qual estava prevista uma série de ações, no âmbito do programa Sedu Digit@l, para uso das funcionalidades do Google for Education nas escolas da rede estadual.

Por outro lado, a incorporação e o uso de tecnologias educacionais não constituíam uma realidade de todas as escolas estaduais. Mesmo naquelas que já tinham uma cultura digital mais desenvolvida, os recursos disponíveis não permitiam simplesmente *virar a chave*, passando de aulas presenciais a atividades remotas. Era necessário, também nesse caso, pensar nas diferentes condições de estudantes e professores da rede pública estadual e estruturar ações de enfrentamento da pandemia da COVID-19. Em 1º de abril, a poucos dias do encerramento do recesso de meio de ano que fora antecipado, a Sedu lançou o programa EscoLAR. Seu objetivo era “incentivar a oferta de Atividades Pedagógicas Não Presenciais (APNPs) vinculadas à adoção de metodologias inovadoras e ao uso de tecnologias voltadas para aprendizagem dos estudantes” (Espírito Santo, 2020c:8). O EscoLAR previa a realização de atividades sem mediação de tecnologias, como trabalhos impressos, cuja elaboração e distribuição ficaram a cargo das escolas sob orientação da Sedu, e de atividades com mediação de tecnologia, com incentivo ao uso do Google for Education.

O principal recurso previsto no programa consistia na “transmissão de videoaulas por meio de canais de televisão e/ou por meio de redes sociais” (Espírito Santo, 2020c:8). Para tanto, a Sedu estabeleceu um termo de cooperação com a Secretaria de Estado da Educação do Amazonas para a utilização das videoaulas produzidas por seu Centro de Mídias. As videoaulas passaram a ser transmitidas em multicanais contratados pela Sedu, sendo a grade de programação divulgada semanalmente no *hotsite* do programa EscoLAR.⁵ Essas videoaulas foram disponibilizadas gratuitamente aos municípios que recebiam o sinal da emissora de televisão contratada pela Sedu, de forma a ajudá-los nas ações de enfrentamento da pandemia.

Nas semanas seguintes, mais duas ações importantes ajudaram na ampliação do conteúdo. De um lado, a gravação de videoaulas próprias, por professores da Sedu, nos estúdios da TV Educativa, ligada à Superintendência Estadual de Comunicação Social. De outro, a disponibilização de conteúdos do projeto Vamos Aprender, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da Undime, em parceria técnica

5. Mais informações podem ser obtidas em <<http://www.sedu.es.gov.br/escolar>>.

com organizações do terceiro setor e em parceria de conteúdo com instituições de aprendizagem remota. Com essas ações iniciais, buscávamos enfrentar, de forma coordenada, os desafios impostos pelo novo contexto, ainda que com grandes diferenças quanto à sua repercussão na realidade de cada rede pública de ensino.

Coordenação/coerência é justamente o segundo estágio do modelo de governança. Na medida em que governança implica um processo ampliado de direção, com o estabelecimento de metas coletivas, a coordenação desse processo, visando a garantir coerência, é uma etapa importante da governança em educação. O autor fala em “gastos excessivos” e num “povo com um sentimento de incompetência do governo” (Peters, 2013:30), diante da incoerência da governança. Essa situação pode decorrer da presença de uma “coordenação fraca” ou, quero aqui adicionar este ponto, de um simples *desalinhamento coordenativo*.

Isso que estou chamando de desalinhamento coordenativo é o que acredito ter marcado o regime de colaboração no Espírito Santo nos meses seguintes, dado que as realidades das redes municipais se mostraram muito diferentes da rede estadual, e mesmo entre si. Também pesaram, para essa situação, diferentes avaliações que cada gestor fez da pandemia, alguns adotando rapidamente medidas de estruturação de atividades remotas, enquanto outros, talvez por duvidarem de um período tão prolongado naquela condição, retardaram algumas tomadas de decisão. Quanto à rede estadual, ao mesmo tempo que tentávamos coordenar todo esse processo, conferindo-lhe alguma coerência, não abrimos mão de continuar estruturando nossa própria resposta à crise. O resultado, na minha avaliação, foi um progressivo afastamento entre a Sedu e a Undime nos meses de abril e maio, com cada gestor exercendo sua coordenação própria, todavia, desalinhada no âmbito da governança.

Peters (2013) destaca que metas específicas das organizações públicas; competição por orçamento, equipes e tempo legislativo, bem como diferenças políticas, são aspectos que também dificultam o estabelecimento de coerência na governança. Em linhas gerais, penso que esses três pontos ajudaram a produzir o que chamei de desalinhamento coordenativo. Ou seja, apesar do esforço da Secretaria de Estado da Educação em coordenar, junto com a Undime, a governança em educação naquele momento, o desalinhamento daí decorrente fez com que a

própria representação dos municípios tivesse dificuldades em buscar a mesma direção que a Sedu tentava imprimir à coordenação do regime de colaboração no Espírito Santo.

Esse cenário nos conduz ao terceiro estágio da governança, associado à *implementação* das metas estabelecidas. Retomando a diferenciação que fizemos no início do texto entre governo e governança, lembremos que organizações como a Sedu, por exemplo, que são parte integrante do governo, têm “posição de força” (Nogueira, 2001:99), a partir da qual é possível implementar suas próprias metas. Todavia, se governança é um arranjo interinstitucional visando a uma ação coordenada, coerente e orientada para um mesmo fim, há um afastamento dos instrumentos clássicos de comando e controle. Nesse arranjo, o estabelecimento de uma direção tende a ocorrer quanto mais são adotados instrumentos suaves, que pressupõem maior “negociação” (Peters, 2013:31).

Assim, a Sedu e a Undime buscaram criar um espaço de negociação para estruturar novas ações coordenadas. No final de maio, imaginava-se que o fim da pandemia poderia estar próximo, o que logo se mostraria ilusório. Eu mesmo, à época, afirmei, em entrevistas, que tínhamos como referência, em nosso planejamento para o retorno às aulas presenciais, os meses de julho ou agosto.⁶ Com essa nova meta em vista, coordenei a criação de um grupo de trabalho (GT) envolvendo Sedu e Undime, além de outros atores, como Procuradoria-Geral do Estado, CEE, MP, Defensoria Pública, Associação de Municípios, sindicatos e a própria Secretaria de Estado da Saúde (Sesa). Seu objetivo era discutir um planejamento comum para a volta às aulas presenciais. Aos poucos, o GT foi incorporando a participação de outras instituições afins ao assunto, que pediam à Sedu sua inclusão nos debates.

6. Em entrevista ao jornal *A Gazeta*, no final de maio, afirmei o seguinte: “Baseados no cenário internacional, os países ficaram fechados por dois meses e pouco, enquanto nós, no Espírito Santo, vamos para três meses em junho. A própria dinâmica da doença tende a diminuir em algum momento. Mesmo em cenário descoordenado em nível nacional, com cada Estado tomando suas decisões, *ninguém vai ficar seis ou sete meses com as escolas fechadas*. Por isso acabamos presumindo que julho e agosto são factíveis”. Ao contrário do que imaginava, no Espírito Santo, as escolas ficaram fechadas exatamente sete meses, sendo esse um dos poucos estados do país a retomar as atividades presenciais ainda em 2020, junto com Amazonas, Piauí, Pernambuco, Sergipe, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Entrevista disponível em: <www.agazeta.com.br/es/cotidiano/secretaria-de-educacao-avalia-se-aulas-no-es-recomecam-em-julho-ou-agosto-0520>. Acesso em: 12 jun. 2021.

Peters (2013:30) lembra que algumas metas de governança, como, nesse caso, a abertura de escolas, tendem a envolver mais agentes em sua realização, e, por isso, “impõem tensões maiores”, no que diz respeito ao estágio da coordenação/coerência. De fato, a simples movimentação do governo visando a planejar a retomada das aulas, independentemente do prazo, havia gerado crítica de alguns setores da sociedade capixaba, sobretudo de educadores e movimentos sociais organizados. As reuniões do GT se estenderam pelos meses de junho e julho, resultando na publicação dos protocolos sanitários para a retomada segura das aulas (Sedu e Sesa, 2020a; 2020b).

Com a definição de medidas administrativas e sanitárias a serem tomadas pelos gestores educacionais para o retorno às aulas presenciais, Sedu e Undime passaram a discutir outras questões relevantes para seu planejamento conjunto, a fim de estabelecer um alinhamento entre as redes públicas municipais e estadual. Essas questões diziam respeito fundamentalmente a quatro pontos: (1) definição de um calendário escolar comum; (2) adoção do *continuum* curricular 2020-2021; (3) readequação dos conteúdos curriculares a serem trabalhados; e (4) promoção automática dos estudantes ao final do ano. Como resultado dessas conversas entre Sedu e Undime, paralelas ao GT de Volta às Aulas, publicamos os novos procedimentos para o calendário escolar de 2020 e suas interfaces com o ano letivo seguinte. Também demos conhecimento ao CEE de todas as nossas decisões, em ofício conjunto, marcando o restabelecimento de uma coordenação que visava conferir coerência a todo o processo.

Ainda que inicialmente tenhamos buscado definir uma data de referência para o retorno às aulas presenciais, no formato híbrido, seguindo os protocolos fixados pela Sesa, fato é que nenhum município capixaba abriu suas escolas em 2020, realidade que se repetiu pelo país afora. No próprio ofício conjunto, informamos que a reabertura das escolas somente ocorreria “com o consentimento das autoridades de saúde e de acordo com suas recomendações explicitadas nos protocolos específicos aplicáveis às redes escolares” (Sedu e Undime, 2020). Em todo caso, no alinhamento que promovemos com a Undime, o ano letivo seria encerrado em dezembro, sem prejuízo às férias docentes – lembrando que parte dos professores mantém vínculos com as duas redes – ou ao início do calendário de 2021.

Tanto a Sedu como os municípios decidiram não reter os alunos naquele ano, e adotar o *continuum* curricular 2020-2021, conforme diretrizes do CNE. No Espírito Santo, a distribuição das matrículas ainda não se encontra plenamente definida entre estado e municípios. Em 2021, por exemplo, a rede estadual foi responsável por 10,85% da oferta nos anos iniciais e 23,21% nos anos finais (Sedu, 2021). Ao tratarmos do Paes, anteriormente, destacamos a complexidade trazida para a relação entre os entes subnacionais, devido à sobreposição de matrículas e à falta de organização na oferta. Esse aspecto se mostrou particularmente verdadeiro em 2020, tendo em vista que, durante a pandemia da COVID-19, nenhuma definição sobre o conteúdo curricular para o *continuum* 2020-2021 poderia ser tomada individualmente, fosse pela Sedu, fosse pelos municípios.

Logo, o objetivo passou a ser o de que todo estudante das escolas públicas do território capixaba tivesse acesso ao mesmo conteúdo nos três semestres seguintes. Isso garantiria uma uniformidade ao ensino no âmbito do regime de colaboração e asseguraria ao estudante, no caso de mudança de rede, condições de acesso a um único currículo. Meses antes, o Instituto Reúna organizara os mapas de foco da BNCC, documentos que continham uma seleção de habilidades focais de todas as áreas do conhecimento a serem trabalhadas em cada ano do ensino fundamental. Seu objetivo era auxiliar as redes de ensino na flexibilização dos currículos, em situações extremas, como a da pandemia.⁷ Em colaboração com o Instituto Reúna, Sedu e Undime constituíram um grupo de trabalho, voltado especificamente à reorganização curricular para o *continuum* 2020-2021.

No final de 2018, o CEE/ES aprovou o novo documento curricular da educação infantil e do ensino fundamental, chamado Currículo do Espírito Santo. No primeiro ano da nova gestão, uma série de ações formativas, em regime de colaboração, foram promovidas pela Sedu e pela Undime. De forma pioneira e inovadora, a Secretaria de Estado da Educação passou a investir em formações híbridas, com momentos presenciais, como de costume, mas também a distância, utilizando o AVA Sedu. A

7. Mais informações estão disponíveis em: <<https://institutoreuna.org.br/projeto/mapas-de-foco-bncc>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

ênfase que demos às formações híbridas foi fundamental para o novo contexto que passaríamos a vivenciar a partir do ano seguinte, quando as redes de ensino precisaram investir em atividades não presenciais. No total, as formações referentes ao novo currículo alcançaram quase 30 mil profissionais, entre professores, diretores, pedagogos, supervisores escolares, técnicos municipais, coordenadores e técnicos pedagógicos das redes municipais e estadual (Sedu, 2020a).

A expectativa era de que o ano de 2020 seria efetivamente o momento de sua implementação. Para o alinhamento entre o currículo da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o antigo currículo básico da escola estadual, de 2009, foram elaborados documentos de transição referentes a cada componente curricular, a título de orientação.⁸ No entanto, a decretação do estado de emergência em saúde pública e o consequente fechamento das escolas em todo o estado prejudicaram esse trabalho, que seria retomado apenas em junho, porém, em outro formato, inspirado nos mapas de foco da BNCC. Sedu e Undime, em conjunto, analisaram e classificaram as habilidades contidas no currículo de 2018, “visando a dar suporte ao planejamento docente no retorno das atividades letivas e à melhoria de propostas para o processo de ensino e aprendizagem” (Sedu, 2020b).

As habilidades foram divididas como sendo conhecimentos *estruturantes* ou de *desdobramento*. A partir disso, foram listados os conhecimentos que os estudantes deveriam ter adquirido num período normal, bem como aqueles abordados nas videoaulas disponibilizadas pela Sedu aos alunos da rede estadual e aos municípios. O replanejamento curricular teve como foco os objetivos de aprendizagem essenciais relacionados aos componentes do currículo, já em transição entre o de 2009 e o de 2018, a fim de “sugerir um caminho de organização curricular considerando a progressão das aprendizagens”. Com isso, também buscamos aproveitar os esforços que a Sedu já havia feito no sentido de oferecer conteúdos pedagógicos digitais por meio das videoaulas, próprias ou não.

Outras ações importantes também foram executadas pela Sedu em colaboração com a Undime. Para a retomada das atividades letivas,

8. Mais informações estão disponíveis em: <<https://curriculo.sedu.es.gov.br/curriculo/documentos-de-transicao/>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

realizamos uma avaliação diagnóstica, *online* e impressa, de todos os componentes curriculares dos ensinos fundamental e médio, numa parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd). Na ocasião, cedemos o material aos municípios, a fim de que também pudessem avaliar a proficiência de seus estudantes após meses de pandemia. Ao longo de 2020, realizamos, ainda, inúmeras formações continuadas, abertas aos servidores municipais. Além das formações no novo currículo, já previstas no processo de implementação da BNCC, organizamos diversas *lives* sobre uso de metodologias ativas no ensino fundamental, como ensino por projetos; e sobre questões socioemocionais voltadas a professores – nesse caso, em parceria com o Instituto Vivescer.⁹

Considerações finais

Nas páginas anteriores, procurei abordar o tema da governança em educação desde a perspectiva do governo estadual, usando como referência minha experiência como gestor da rede de ensino do Espírito Santo no enfrentamento da pandemia da COVID-19. Num tema tão vasto como esse, foquei minha atenção na articulação com os municípios, por meio da Undime, no processo de implementação de políticas públicas educacionais, nos quadros do regime de colaboração instituído em 2017. Para isso, fiz uma breve discussão sobre o tema e, na sequência, contextualizei o processo de criação, de estruturação e de ajustes feitos no Paes já na minha gestão. Por fim, usei a proposta de Peters (2013) sobre os estágios da governança, para discutir a experiência de atuação da Sedu, em parceria com a Undime, no enfrentamento da pandemia.

Vimos até aqui os três primeiros estágios desse arranjo interinstitucional voltado à implementação de ações articuladas e dirigidas a finalidades comuns: estabelecimento de metas, coordenação/coerência e implementação. A título de considerações finais, quero tratar da quarta

9. A iniciativa foi uma parceria do Consed com a Undime nacional, desdobrada, no plano estadual, na colaboração entre a Sedu e os municípios. O Espírito Santo foi o estado com o maior número de inscritos na plataforma dos cursos, com cerca de 13 mil docentes. Mais informações estão disponíveis em: <www.es.gov.br/Noticia/vivescer-espírito-santo-lidera-o-numero-de-participantes-do-pais>. Acesso em: 13 jun. 2021.

e última etapa: a *responsabilização/avaliação*. A avaliação das ações tomadas para cumprir as metas estabelecidas é parte fundamental da governança, inclusive para as devidas responsabilizações. De acordo com Peters (2013:31), avaliar significa que governos querem “aprender com suas intervenções e descobrir meios de aperfeiçoar seu desempenho”.

A criação do Paes representou uma tentativa de levar a colaboração entre estado e municípios a um patamar além da celebração de convênios, como normalmente ocorria. Com isso, buscou-se passar de um arranjo que previa a realização de programas isolados para uma governança, sob coordenação estadual, com alta institucionalização e redistribuição de recursos (Segatto, 2015; Hoogerburgge, 2018). Analisando o ano de 2020, podemos ver a importância da colaboração entre estado e municípios, mas também seus dilemas. Parte deles, certamente, foi conjuntural e ligada aos desafios trazidos pelo próprio contexto da pandemia, caracterizado, nacionalmente, pela ausência de uma coordenação do Ministério da Educação.

Outra parte, no entanto, pode ser considerada de natureza estrutural. São dilemas próprios dos regimes de colaboração, mas que talvez tenham sido explicitados com maior clareza e intensidade em função de uma conjuntura tão específica e desafiadora. Assim, o ano de 2021 e o período pós-pandemia, principalmente, serão importantes para o processo de avaliação e responsabilização. Em que medida as metas coletivas pactuadas entre Sedu e Undime foram importantes para mitigar os efeitos da COVID-19 sobre a educação capixaba é uma questão fundamental, a ser discutida em outras análises.

Da mesma forma, as devidas responsabilizações deverão ser discutidas em virtude das opções feitas em conjunto pela Sedu e pela Undime, bem como dos caminhos seguidos pelos gestores, num contexto marcado, em determinados momentos, pelo que chamei anteriormente de desalinhamento coordenativo. Essa reflexão, também a ser feita em outro espaço e outro momento, terá o desafio de explicar os desdobramentos da pandemia sobre a educação capixaba e apontar aspectos importantes que poderão ser aprimorados, visando a potencializar o regime de colaboração e a governança em educação no estado do Espírito Santo.

Referências

ABRÚCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos Enap*, Brasília, v. 10, 1997.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 13. ed. Brasília: Ed. UnB, 2010. v. 1.

BID. *Cierre de escuelas*: el desafío que el Covid-19 impuso a los sistemas educativos de ALC. 2020. Disponível em <https://blogs.iadb.org/educacion/es/cierre-deescuelas>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 jun. 2021.

CEE/ES. Resolução do CEE/ES nº 5.477, de 20 de março de 2020. *Diário Oficial do Estado do Espírito Santo*, Vitória, ES, p. 2, 22 mar. 2020. Ed. extra.

CNE. *Nota de esclarecimento do Conselho Nacional de Educação*, de 18 de março de 2020. Brasília: CNE, 2020a. Disponível em <http://consed.org.br/media/download/5e78b3190caee.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

_____. *Parecer CNE/CP nº 09/2020*. Brasília: CNE, 2020b. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>. Acesso em: 12 jun. 2021.

COLABORA; CONSED. *Guia de regime de colaboração estados-municípios*. Brasília: [s.n.], 2019. (Relatório).

DINIZ, E. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 2, p. 5-21, maio/ago. 1996.

ESPÍRITO SANTO (estado). Lei nº 4.475/1990. *Diário Oficial do Estado do Espírito Santo*, Vitória, ES, 3 dez. 1990.

_____. Decreto nº 4593-R, de 13 de março de 2020. *Diário Oficial do Estado do Espírito Santo*, Vitória, ES, p. 16, 16 jun. 2020a.

_____. Decreto nº 4597-R, de 16 de março de 2020. *Diário Oficial do Estado do Espírito Santo*, Vitória, ES, p. 1, 17 jun. 2020b.

_____. Portaria nº 048-R, de 1 de abril de 2020. *Diário Oficial do Estado do Espírito Santo*, Vitória, ES, p. 8, 2 abr. 2020c.

- FERNANDES, J. H. P. (Coord.). *Governança multinível da educação em países federativos*. Brasília; Rio de Janeiro: Colabora Educação; FGV/DGPE, 2021.
- FREITAS, A. P. de. *Desafio de implementação de um regime de colaboração: o caso do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – Paes*. Dissertação (mestrado em gestão pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019.
- HOOGERBRUGGE, L. F. *Sistematização do pacto pela aprendizagem no Espírito Santo (Paes)*. Brasília: [s.n.], 2018. (Relatório).
- IJSN. *Relatório de acompanhamento do Plano Estadual de Educação*. Vitória, ES: [s.n.], 2019. (Relatório – Espírito Santo, v. 3).
- MARQUES, L. R. Repercussões da nova gestão pública na gestão da educação: um estudo da rede estadual de Goiás. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 36, p. 1-19, 2020.
- NOGUEIRA, M. A. *Em defesa da política*. São Paulo: Ed. Senac, 2001.
- PETERS, B. G. O que é governança? *Revista do TCU*, Brasília, n. 127, p. 28-33, maio/ago. 2013.
- SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.
- SEDU. *Relatório de Gestão 2017/2018: Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo*. Vitória: Sedu, 2018.
- _____. *Formação do Currículo 2019: regime de colaboração para toda a educação básica – Relatório final*. Vitória: Sedu, 2020a. (Relatório).
- _____. *Orientações curriculares: componente curricular Ensino Fundamental Anos Iniciais – Língua Portuguesa*. Vitória: Sedu, 2020b. (Documento).
- _____. *Plano de reorganização das redes de educação básica*. Vitória: Sedu, 2021. (Relatório).
- _____; SESA. Portaria conjunta Sedu/Sesa nº 01/2020, de 8 de agosto de 2020. *Diário Oficial do Estado do Espírito Santo*, Vitória, ES, p. 3, 8 ago. 2020a.
- _____; _____. Portaria conjunta Sedu/Sesa nº 02/2020, de 29 de setembro de 2020. *Diário Oficial do Estado do Espírito Santo*. Vitória, ES, p. 1-2, 29 set. 2020b.
- _____; UNDIME. *Ofício SEDU/GS/nº 611*. Vitória: Sedu, 2020 (Documento).
- _____; _____. SINEPE. *Nota conjunta Sedu, Undime e Sinepe sobre suspensão das aulas*, de 16 de março de 2020. Vitória: Sedu, 2020a. Disponível em: <https://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/nota%20conjunta%20sedu%20undime%20sinepe.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

_____; _____. 3ª nota conjunta Sedu, Undime e Sinepe, de 23 de março de 2020. Vitória: Sedu, 2020b. Disponível em <https://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/3a%20nota%20conjunta%20sedu%20undi-me%20sinepe.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

SEGATTO, C. I. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*. Tese (doutorado em administração pública e governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015.

SILVA, J. B. da. *O conceito de governança como contribuição à análise das transformações organizacionais*. Dissertação (mestrado em engenharia de produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. G. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.

UNICEF. *Covid-19: more than 95 per cent of children are out of school in Latin America and the Caribbean*. Paris: UNICEF, 2020. Disponível em <www.unicef.org/press-releases/covid-19-more-95-cent-children-are-out-school-latin-america-and-caribbean>. Acesso em 12 jun. 2021.

Capítulo 4



Governança da educação básica: perspectiva municipal

Luiz Miguel Martins Garcia

Introdução

O Brasil possui 5.570 redes municipais de ensino com desafios e diversidades que são do tamanho desse país continental. A partir da Constituição Federal de 1988, cresceu acentuadamente a responsabilidade dos municípios com a oferta e gestão da educação de dezenas de milhões de brasileiros. De acordo com o Resumo Técnico do Censo Escolar 2020, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 22.898.611 estudantes frequentam escolas municipais, o que equivale a 48% das matrículas da educação básica.

Em 2015, foi lançada a Agenda 2030 com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), sendo o quarto deles “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. Diante desses desafios, que já não eram poucos, temos um novo, que é promover essa oferta em tempos de uma crise de dimensão planetária provocada pela pandemia da covid-19.

Também é preciso considerar que as redes municipais são responsáveis pela educação infantil, que tem o compromisso de ser um cartão visita do mundo escolarizado. Se as experiências dos alunos forem frus-

trantes nesse ingresso, se a escola não lhes proporcionar a expansão de suas possibilidades e horizontes, serão muito mais difíceis as demais etapas conseguirem tais feitos.

Há muitas questões que influirão na qualidade do ensino ofertado e sua capacidade de transformação de vidas, algumas de caráter cultural, outras técnicas. De forma geral, esses fatos serão tratados pela ótica da governança das redes públicas municipais de ensino, suas características, desafios e pretensas soluções.

O primeiro desafio da governança da educação está na cultura do planejamento na gestão educacional, que é um processo em construção e ainda longe de ser consolidado. A própria estrutura da educação básica brasileira, que é descentralizada, com autonomia dos sistemas de ensino, exige um nível de relacionamento entre os entes federados que constitui, segundo Paim (2018), um desafio a ser enfrentado. Da mesma forma, a governança com foco na aprendizagem é um objeto novo e que precisa ser internalizado e colocado em prática por grande parte das redes de ensino.

A capacidade de diálogo e colaboração deve ser equânime tanto no âmbito vertical do regime de colaboração quanto no âmbito horizontal, entre União, estados e municípios. Nesse ponto, vale destacar a relevância desse tipo de ação sobretudo entre as redes municipais, dado que se trata das detentoras de menor estrutura financeira, tecnológica e até mesmo de recursos humanos.

O art. 211 da Constituição Federal diz que “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Na prática, esse desafio tem se mostrado muito complexo, dado que muitas vezes predomina a relação de força econômica, poder político e econômico de um ente em relação ao outro, cabendo aos municípios serem mais executores que construtores de políticas públicas. Para muito além das letras frias da Constituição, o regime de colaboração precisa ser capaz de construir o equilíbrio, consensos e avanços para todos os parceiros. Isso implica, quase sempre, não se chegar ao projeto dos “sonhos” de nenhum dos envolvidos, mas, pelo consenso e colaboração, todos serem parte do que foi construído e terem a possibilidade de avançar.

A capacidade de agir colaborativa e, em muitos casos, supletivamente tem proporcionado avanços mais consistentes e transformadores na

aprendizagem dos estudantes, como no caso do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), desenvolvido no estado do Ceará em parceria entre os governos estadual e municipais. Outras iniciativas dessa natureza têm sido construídas em outros estados brasileiros. Já a colaboração intermunicipal ocorre por meio de arranjos de desenvolvimento da educação (ADE), consórcios, polos regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) ou parcerias diretas entre municípios. Essa organização permite ações conjuntas em dimensão microrregional motivadas por fatores comuns e/ou pelo compartilhamento de potencialidades.

A governança na educação básica deve considerar seu grande fim, que é a garantia do direito à educação equitativa, de qualidade e com aprendizagem para todos. Para tanto, o gestor deve observar, de acordo com o Caderno de Orientações ao Dirigente Municipal de Educação (da UNDIME) as seguintes dimensões: o planejamento; o financiamento da educação; a gestão pedagógica; a gestão administrativa; a gestão democrática; o regime de colaboração e a inclusão educacional.

Para que tudo isso se desenvolva na prática cotidiana, é importante que a governança contemple mecanismos de escuta, de participação, de monitoramento e desenvolvimento. Os mecanismos de escuta permitem observar carências, levantar demandas, compreender expectativas e vislumbrar os sonhos dos estudantes e de suas famílias. Os mecanismos de participação permitem construir políticas mais significativas por meio de ambientes de diálogos críticos entre a comunidade escolar, possibilita criar instâncias de negociação e ajuste de políticas públicas educacionais e dá transparência aos atos realizados. Já os mecanismos de monitoramento e de desenvolvimento possibilitam o acompanhamento dos projetos e das ações, a publicidade dos dados e resultados, a realização, análise e discussão de avaliações internas e externas. Essas avaliações, por sua vez, permitem aprender com a prática, fazer a revisão e (re)construção de projetos e planos de ação.

Diante desse contexto, algumas questões são fundamentais para refletir sobre o impacto da governança na educação básica na perspectiva municipal:

- Quais são os grandes desafios históricos de governança da educação municipal?

- Quais são os desafios neste momento de crise e pandemia?
- Como o gestor pode ser um agente de transformação desse cenário?
- Quais são as questões relevantes para as redes municipais garantirem educação com qualidade social?
- Como a educação brasileira pode/deve articular-se para promover ensino e aprendizagem com qualidade?

Desenvolvimento

A análise da governança da educação básica na perspectiva municipal requer sensibilidade para considerar a diversidade e a peculiaridade de cada uma das redes, como o fato de que existem municípios com milhões de habitantes e outros com poucas centenas. Além disso, há de se respeitar também a autonomia de cada sistema de ensino.

Dessa forma, a discussão que segue abordará aspectos que são gerais e que, com maior ou menor intensidade, incidem sobre cada uma das 5.570 redes municipais de educação e se tornam, portanto, desafios a serem vencidos e superados. Há desafios históricos da governança, como a falta de cultura de planejamento administrativo, a descontinuidade das políticas públicas, a falta de equipes técnicas consistentes e habilitadas, a fragilidade financeira dos municípios e até mesmo casos de submissão político-partidárias de gestores.

Existem também desafios colocados em tempo de crise e pandemia, como a que se vive agora: a qualidade da informação, articulação nacional entre os entes federados, o papel da União no regime de colaboração, clareza nas políticas públicas e sua relação com os planos e metas socialmente já acordados e regulamentados, a retomada das aulas presenciais com garantia de segurança da comunidade escolar, a garantia do direito à aprendizagem, a realização da busca ativa escolar, o financiamento da educação, a capacitação de profissionais, a relação com famílias e o fortalecimento do trabalho em regime de colaboração.

É também importante discutir o que esperar de um gestor transformador: sua capacidade técnica, visão pedagógica, liderança; a capacidade

de promover uma gestão voltada para resultados e aprendizagens, a valorização das avaliações como instrumentos para a melhoria de processos e a garantia das condições materiais e políticas para a execução das ações nas escolas.

É fundamental tratar também das questões relevantes para as redes municipais garantirem educação com qualidade social, o regime de colaboração, o financiamento mais justo da educação e a atração e manutenção de profissionais da educação.

E como uma grande rede nacional, é fundamental discutir como a educação brasileira pode e deve articular-se para promover ensino e aprendizagem de qualidade para todos. Afinal, Gadotti (2013) destaca que “qualidade para poucos é privilégio, não é qualidade”. Dessa forma, a governança deve promover uma educação equitativa, de qualidade social e para todos, promovendo justiça social e não privilégio.

Desafios históricos

O planejamento como prática de gestão administrativa e pedagógica é um instrumento relativamente novo na governança das redes municipais e está longe de ser uma prática universal e tecnicamente consolidada. Mas, ao menos no discurso, a construção da cultura e a prática do planejamento em todos os níveis estruturais de uma rede de ensino é considerada fundamental para a garantia da oferta educacional com qualidade.

A ausência ou ineficiência nesse planejamento geram prejuízos tanto pedagógicos quanto financeiros. A gestão administrativa deve atentar para questões como: o Censo Escolar, que influenciará as condições de oferta e o financiamento da rede; a infraestrutura, que garantirá qualidade aos usuários, sejam eles professores ou alunos; gestão de pessoas e valorização profissional; programas, projetos e sistemas de controle que subsidiam alimentação escolar (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE), transporte escolar (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Educacenso¹, Plano de Ações Articuladas (PAR), Sistema

1. A ferramenta permite obter dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada.

Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) etc.

O planejamento e a gestão pedagógica devem compor o eixo motor da governança do sistema de ensino: essa é sua atividade-fim. A organização pedagógica da rede municipal de educação deve olhar para sua realidade, vislumbrar as possibilidades e ter clareza das necessidades. A partir daí, os planos de ação serão mais efetivos. É preciso garantir consonância com os marcos legais já estabelecidos, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)², a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e os currículos das redes. As avaliações, tanto internas quanto externas, constituem-se em ferramentas fundamentais para a reflexão crítica sobre o trabalho executado e as expectativas da efetiva aprendizagem. São instrumentos fundamentais para monitorar e promover a aprendizagem e o desenvolvimento dos alunos e da rede.

Para que as políticas educacionais sejam efetivas é preciso também ter garantia de continuidade e segurança institucional de que sejam implantadas, monitoradas e avaliadas. Muitas políticas públicas de educação foram descontinuadas nos últimos anos, como os programas de incentivo à educação em tempo integral “Mais Educação” e “Novo Mais Educação”, em detrimento até mesmo do Plano Nacional de Educação (PNE), do Plano Municipal de Educação (PME) e de outros instrumentos reguladores. Isso representa perda de tempo, esforço, recursos financeiros e frustração de aprendizagem.

As secretarias/diretorias municipais de Educação precisam dotar-se de técnicos e/ou equipes técnicas capacitadas e dispostas a aprender sempre. A falta desse recurso leva a rede a perder recursos financeiros e oportunidades, além de colocar em risco gestores e causar prejuízo à aprendizagem. O fortalecimento das equipes técnicas nas mais diversas áreas da rede implica um investimento fundamental para a gestão educacional.

Outro desafio para as redes municipais é sua fragilidade financeira e grande dependência de complementações e suplementações. Grande número de redes só consegue realizar o que está pactuado em regime de colaboração com os outros entes (União e estado) e por eles financiados.

2. Lei no 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

Isso as coloca em condição de dependência e submissão que as impede de dar respostas às demandas educacionais locais, produzindo práticas pouco significativas e instáveis. Suas ações acabam condicionadas por gestores externos e a continuidade necessária para apresentar os resultados esperados nem sempre é garantida.

Também é um desafio a realização do preceito constitucional do regime de colaboração. Muitas vezes, as parcerias atendem exclusivamente ao ente financiador subjugando o outro parceiro a mero executor. Como apontado por Paim (2018:159), “um desafio a ser enfrentado na educação brasileira é o relacionamento entre os entes federados”.

As questões historicamente desafiadoras, como a falta de cultura de planejamento administrativo e pedagógico, a descontinuidade das escassas e frágeis políticas públicas educacionais e a submissão político-eleitoral, são entraves culturais que demonstram que a educação nunca foi prioridade como instrumento de desenvolvimento de nação e foi tratada de forma amadora e secundária pela agenda nacional de debates, investimentos e ações.

É preciso haver estabilidade e garantia das políticas públicas educacionais e seus instrumentos. A educação precisa ser tratada como ciência e, como tal, ter espaços para as contradições, diversidades metodológicas e, principalmente, para a criatividade. A reflexão e a criticidade do debate conceitual, aliadas à maturidade que as diferentes práticas e experimentações proporcionarão à gestão educacional, serão fundamentais para que a governança da educação básica incorpore teoria e prática em um movimento dialético e dialógico que conduza a inovações administrativas, maior eficácia e qualidade de aprendizagem nas redes de ensino.

Desafios em tempos de crise e pandemia

O ano de 2020 trouxe ao mundo, e de forma particular à educação, realidades e “mares nunca dantes navegados”, conforme diria o mestre Camões. Um contexto de crise marcado por uma pandemia que colocou o mundo em alerta e levou a escola integralmente para a casa de cada aluno. Uma nova realidade passou a exigir informações de qualidade para que as respostas do sistema educacional fossem efetivas.

Grandes polêmicas e a desinformação marcaram os primeiros meses da pandemia. A fragilidade dos dados existentes e a ausência de uma

articulação nacional foram fatores que retardaram ações de governança efetivas. Esse contexto demonstrou a importância da articulação nacional entre os entes federados e a falta que fez não existir ainda um Sistema Nacional de Educação (SNE). Mesmo com protagonismo da UNDIME (representando as redes municipais de educação) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) (representando as redes estaduais), com apoios pontuais do terceiro setor, ficou nítido o distanciamento da União naquele momento inicial. A existência de um SNE não só regulamenta responsabilidades e papéis como lança clareza à sociedade sobre quem os cumpre adequadamente.

Os tempos de crise exigem, mais do que quaisquer outros, união, sinergia, alinhamento e foco para que as entregas sejam coerentes com os compromissos socialmente estabelecidos. Dito isso, é fundamental valorizar as políticas públicas desenvolvidas, mesmo que emergencialmente, e sua relação com os planos e metas socialmente já acordados e regulamentados, como o PNE, o Plano Estadual de Educação (PEE) e a BNCC.

Ao fim de todo o processo de crise, e em especial a pandemia da covid-19, é preciso organizar a retomada das atividades presenciais nas unidades escolares, garantir a segurança de alunos e trabalhadores, bem como o direito à aprendizagem. Para isso, é fundamental ter critérios claros, construídos preferencialmente com a participação dos envolvidos e com validação de autoridades técnicas. Nesse sentido, o indicado é a criação de protocolos que permitam o planejamento por toda a comunidade escolar e a previsão, pelos gestores, dos equipamentos e materiais necessários. Cada rede, com base em sua realidade, deve garantir esses protocolos.

Mesmo com todos os cuidados possíveis tomados, espera-se que no retorno às aulas presenciais pós-crise haja um aumento no número de evasão e abandono escolar. Dada a gravidade dessa ausência, é fundamental, ainda no período de crise, respeitados todos os cuidados necessários, fazer um processo de busca ativa escolar e trazer para a escola esses alunos que ficaram excluídos por diversos motivos. Garantir esse direito à aprendizagem é oferecer a possibilidade de uma vida futura com mais possibilidades e oportunidades.

Nesse contexto, o programa Busca Ativa Escolar (BAE), desenvolvido conjuntamente pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pela UNDIME, torna-se estratégia e ferramenta fundamental para garantir o direito à educação e à vida plena dos que mais precisam da escola para seu desenvolvimento pessoal e social. Se antes da pandemia já existia em torno de 1 milhão de potenciais alunos fora da escola, a estimativa, segundo o UNICEF, é de que mais de 5 milhões deles ficaram sem contato algum durante a pandemia. Dessa forma, tanto os *antigos* como os *novos fora da escola* precisam ser identificados e reintegrados o mais rápido possível. A desigualdade social que os deixava longe do convívio escolar foi acentuada pelo isolamento e pela exclusão digital que deixa muitos alunos e professores fora dessa nova escola que se desenha a partir da pandemia.

Por meio de uma pesquisa realizada nacionalmente pela UNDIME no início de 2021, foi identificado que mais de 95% das atividades escolares desenvolvidas durante a pandemia no ano anterior utilizaram material impresso e que as orientações, para mais de 92% das redes, deram-se por meio de aplicativos de troca de mensagens por aparelhos celulares. Ou seja, a educação, nesse momento, utilizou-se prioritariamente de materiais e procedimentos já conhecidos por alunos e professores – livros e atividades impressas – aliados aos recursos tecnológicos que permitiram a interação sem o contato físico.

Esse tempo e contexto remetem também a uma nova escola que precisa nascer a partir dessa traumática experiência social da pandemia. Essa escola precisará reforçar suas bases científicas, atualizar práticas, incentivar a diversidade e inovação metodológica e explorar os recursos técnicos e tecnológicos em pleno desenvolvimento, como o uso de aplicativos, plataformas digitais, internet e tantas outras possibilidades que se desenvolvem a cada instante. Essa escola precisa ter no centro, para além das tecnologias, a *comunidade escolar*, com um trabalho conjunto de professores, equipes gestoras e de apoio, alunos, família e comunidade.

O retorno presencial demandará um esforço coletivo para retomar as atividades escolares regulares, diagnosticar as lacunas de aprendizagem e oferecer atividades que as sanem ou, ao menos, minimizem. Isso implicará a necessidade de financiamento complementar ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização

dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para que sejam desenvolvidas ofertas de atividades complementares em período contrário àquele em que o aluno está regularmente matriculado, equipamentos adequados para educação híbrida, capacitação de professores e profissionais de apoio.

Também será fundamental manter a proximidade com as famílias conquistada nesse momento e estreitá-la ainda mais no sentido de continuar tendo o olhar atendo no acompanhamento das atividades escolares, tanto na escola quanto em projetos complementares e em casa. Além disso, é preciso integrar as famílias daqueles alunos que hoje não respondem às atividades não presenciais, os excluídos digitalmente ou por quaisquer outras razões. Família e escola precisarão manter um diálogo franco e uma forte relação de confiança para que, em médio prazo, sejam superados os prejuízos desse período e, quiçá, em menos de uma década estejamos com um desenvolvimento educacional superior ao que estaríamos sem os novos recursos que temos oportunidade de implementar agora.

Para vencer os desafios trazidos por momentos de crise, como a pandemia da covid-19, é preciso ter uma ação integrada entre os entes federados, no aspecto governamental, e contar com o apoio da comunidade, incluindo-se instituições do terceiro setor atuantes na educação. É preciso buscar pontos de convergência e sinergia, deixando em segundo plano disputas de quaisquer outras naturezas, e atuar em regime de colaboração real e muito além do que trata o texto constitucional. O Brasil precisará ter um projeto claro de retomada com segurança sanitária, garantia do direito à educação, avaliações diagnósticas, planejamento pedagógico a partir da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), foco na aprendizagem e muito trabalho colaborativo. É preciso valorizar os planos e políticas socialmente construídos, como o PNE, PEE, PME, LDB, BNCC, currículos e referenciais curriculares e outros existentes como norteadores desse trabalho.

Um bom sinal dos entes federados para a sociedade será fortalecer os investimentos em atividades educacionais, focar nos resultados de aprendizagem, valorizar a gestão eficaz de recursos e fazer da escola o centro de atenção e mobilização da comunidade. Essa não seria uma estratégia inédita (muitos países do mundo já a utilizaram com sucesso

para vencer crises), mas fundamental para o Brasil se firmar como uma nação moderna.

Na perspectiva das redes municipais e sua diversidade, é fundamental o trabalho conjunto e colaborativo tanto com outros municípios, sobretudo no caso de cidades de pequeno porte, quanto com as redes estaduais e com a União. É preciso conceber políticas nacionais financiadas e executadas em parceria, é possível fortalecer ações regionais alinhadas às condições dos territórios e intermunicipais, potencializando projetos e otimizando os investimentos. É preciso ter envolvimento da sociedade, da comunidade, do entorno da escola e do interior das famílias. Há um provérbio africano que diz que é preciso uma aldeia inteira para educar uma criança. É nesse espírito da sabedoria africana que se faz necessário pensar o futuro da educação brasileira e de todo o mundo: todos educando todos! Somos aprendizes sempre, em uma relação de ensino e aprendizagem na qual trocamos de papel a cada turno de fala ou de ações na interação.

Gestor transformador

O desafio de educar é um trabalho desenvolvido em rede, envolve muitos sujeitos e precisa ser colaborativo. É a verdadeira construção de um quebra-cabeça com peças distribuídas para várias pessoas. Dessa forma, é preciso também haver um processo de coordenação para a montagem da imagem desejada, de liderança para que se garantam sincronia e oportunidade a todos de sugerirem a peça mais adequada para preencher os vazios da imagem, dando continuidade a linhas e formas antes postas no tabuleiro. É preciso liderança para que o trabalho seja articulado, respeite o momento de cada um colocar suas peças e compreenda que a imagem final é o resultado do olhar e da ação de todos. No quebra-cabeça educacional, é fundamental que os gestores assumam essa liderança criativa e criadora de sinergia e encorajamentos para que cada um coloque à mesa suas peças, compreenda que seu trabalho é a sequência de quem o antecedeu e que, necessariamente, deverá ser sucedido por quem colocará a peça seguinte.

Nesse contexto, é preciso que o gestor educacional, seja ele um dirigente municipal de educação, um diretor de escola, um coordenador pedagógico ou qualquer outro técnico envolvido no processo de educar,

tenha consciência de que precisa ter profundo conhecimento técnico, administrativo e pedagógico. Além disso, é importante desenvolver habilidades socioemocionais que lhe garantam o equilíbrio necessário para uma liderança democrática e participativa, ser sempre um grande motivador e capaz de ser motivado por sua equipe e seus desafios. Trata-se aqui de motivação na perspectiva científica de tornar significativas as ações, de dar um mote que faça sentido e traga significado ao que cada um desenvolve ou deve desenvolver no trabalho em rede.

Para que a governança educacional se desenvolva com eficácia, promova transformações, respeite as pessoas e a legislação existente é necessário que o gestor seja um profundo conhecedor do regramento jurídico institucional que embasa seu trabalho. Vale aqui destacar a Constituição Federal, a LDB, o PNE, o PEE, o PME, a BNCC, o currículo (ou referenciais curriculares) e as normativas do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Conselho Estadual de Educação (CEE). Esse material baliza o tratamento legal e a regulamentação da educação. São fundamentais para que haja um alinhamento da garantia do direito à educação com qualidade com as metas e expectativas socialmente pactuadas e regulamentadas.

Também se espera do gestor a capacidade de liderar e motivar equipes e pessoas transformadoras. A educação com qualidade não é um processo estático, de modelo único e estratégias uniformes, pelo contrário, exige a capacidade de observação, análise crítica e criação por parte dos educadores. O gestor precisa ter a sensibilidade e preparação técnica para compreender que processos educacionais não são únicos, mas precisam ser equitativos. É preciso aliar sensibilidade social e humana com instrumentos técnicos que garantam o trabalho em rede, como ter instrumentos reguladores da atividade pedagógica como a BNCC, o currículo e as metas de aprendizagem pactuadas no âmbito das redes ou das escolas. É preciso que o gestor tenha equilíbrio, bom senso, humanidade e sólida formação técnica e científica.

Os tempos atuais, seus desafios e recursos exigem gestores transformadores, inquietos com o cenário posto, seja ele qual for. Sempre é possível fazer mais e melhor quando se trata de educação, e no caso brasileiro tem-se a consciência, e os dados comprovam, de que há uma desigualdade abissal. Encurtar continuamente as distâncias entre os

que mais aprendem e os excluídos com a utopia de promover o encontro dos pontos extremos dessa reta injusta findando-a em um único ponto, de igualdade, deve ser a linha do horizonte que mantém o gestor caminhando ao longo de sua carreira. Ser transformador implica correr riscos com a certeza de que será necessário corrigir rumos. Ser gestor nesse contexto implica compreender e valorizar as experiências, trazer para a contemporaneidade seus resultados e promover a evolução de sua rede, sua equipe e de si próprio. Ser gestor nos tempos atuais exige também ter clareza de onde quer chegar, com indicadores claros, metodologias que sejam trilhas possíveis e não caminhos pavimentados. Ser gestor exige ter foco na aprendizagem criativa e transformadora.

A gestão de uma unidade escolar é tradicionalmente compartilhada entre o diretor escolar e o coordenador pedagógico. Não raro, o trabalho era dividido, ficando as questões pedagógicas para os coordenadores e a administração estrutural e financeira a cargo do diretor. Esse modelo definitivamente não cabe na escola da terceira década do século XXI. É preciso que todos os gestores tenham conhecimento, visão e compromisso pedagógico. É preciso ter a consciência de que o que justifica o trabalho de todos é a aprendizagem do aluno. E isso se estende às equipes das secretarias/diretorias municipais/estaduais de Educação. É fundamental que todos compreendam o processo de ensino-aprendizagem e que tenham consciência de como cada ação desenvolvida na escola está relacionada ao seu projeto pedagógico. Se não há essa relação, esse *link*, não há sentido para ser realizado.

É preciso que as redes incentivem e promovam a cultura do estudo e a formação contínua de seus profissionais oferecendo palestras, cursos, minicursos, atividades culturais, acesso à bibliografia e a livros que permitam aprofundar os conhecimentos e subsidiar as atividades de todos. A educação é uma atividade dinâmica, e a transformação do mundo e dos estudantes acontece em um ritmo frenético que as formações iniciais são incapazes de contemplar de forma ampla e muito menos definitiva. Ser profissional da educação exige predisposição e gosto pelo estudo contínuo. A leitura tem de ser, para o educador, mais que uma ferramenta de trabalho, tem que ser também um instrumento de deleite e prazer.

A governança da educação atual não pode abrir mão de mecanismos de avaliação que permitam compreender o trabalho desenvolvido,

fazer uma análise crítica e reconstruir propostas e formas de ação. As avaliações trazem dados científicos, atuais e sob o olhar do mundo real que desafia os conhecimentos e as habilidades de nossos alunos. É fundamental que esse processo de avaliação tenha como ponto central o diagnóstico do processo de ensino-aprendizagem, a efetiva aprendizagem do aluno e suas condições de uso social desse conhecimento e não o ranqueamento ou criação de quaisquer tipos de rótulos classificatórios que sejam pejorativos e gerem preconceitos ou exclusão.

Cabe ainda ao gestor educacional a garantia das condições materiais e políticas para a execução das ações planejadas e pactuadas pela comunidade escolar, seja no âmbito da macroestrutura de uma rede sediada na secretaria/diretoria de educação, seja na unidade escolar. É preciso garantir que cada turma de alunos esteja coberta do que é necessário para que o projeto pedagógico se efetive e os resultados esperados sejam atingidos.

Dessa forma, o principal desafio do gestor educacional, independentemente do seu *locus* de atuação, deve ser sempre a promoção de uma gestão que construa a equidade, a qualidade social da educação e que esteja voltada para a obtenção de resultados positivos na aprendizagem de todos. É a aprendizagem do aluno que justifica o trabalho de toda a rede de ensino.

Questões relevantes para as redes municipais garantirem educação com qualidade social

A garantia da educação de qualidade para todos os alunos é um dos maiores desafios nacionais desde sempre, e ainda mais aguçado nesses tempos de desenvolvimento tecnológico em que o conhecimento se encontra disponível e em evolução com uma rapidez imensurável. É preciso ter uma escola que sane as desigualdades históricas e permita um avanço equitativo. Isso se torna ainda mais complexo no âmbito das redes públicas de ensino que demandam investimentos básicos de infraestrutura, como a garantia de água potável a 8.684 escolas, de banheiros a 4.325 escolas, de acordo com o Censo Escolar de 2020³. Além

3. Dados elaborados pelo Laboratório de Dados Educacionais com base no Censo Escolar de 2020 e disponibilizado pelo Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ).

disso, a questão da conectividade e acesso à internet, instrumento que se mostra cada vez mais importante para atividades educacionais, está longe de ser universalizada em nosso país.

Esse quadro, alinhado ao modelo arrecadatório e às profundas diferenças e desigualdades entre os 5.570 municípios brasileiros, indica que, isoladamente, as redes não conseguirão avançar de forma significativa rumo à qualidade que a educação brasileira demanda para que o país possa se desenvolver de forma consistente e perene. É preciso fazer valer o princípio constitucional do regime de colaboração que organiza a educação brasileira.

Contudo, esse processo de colaboração precisa atingir um novo patamar de equidade que implique a construção conjunta das políticas educacionais, a execução colaborativa e o cumprimento do papel supletivo da União, sobretudo no que diz respeito à educação básica, que conta com 22.898.611 de alunos nas redes municipais, 15.199.500 nas redes estaduais e apenas 405.977 na rede federal. O maior poder arrecadador está na União, e sua participação suplementar precisa ser mais ousada e efetiva. Mesmo havendo um aumento gradativo que chegará a 13% de complementação da União no chamado “Novo FUNDEB”, aprovado em 2020, ainda é muito pouco considerando a educação como investimento estratégico de desenvolvimento nacional e o estado de precariedade – física e pedagógica – que há em muitas escolas.

É preciso que as demandas municipais sejam ouvidas e contempladas na construção de políticas públicas, principalmente na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Essa é uma fase estratégica, e vivenciar uma experiência frustrante para o aluno pode comprometer todo o seu futuro educacional, não havendo investimentos futuros suficientes para que esse aluno encontre sentido na escola. As primeiras experiências exigem uma escola encantadora e capaz de ampliar os horizontes e possibilidades de cada aluno. Ela precisa promover o desenvolvimento infantil e a capacidade da criança de aprender a aprender, de observar, interagir e integrar o mundo à sua volta.

E isso tudo precisa de planejamento e investimento, o que muitos municípios não têm condições de fazer sozinhos e precisam de suplementação. E o contexto da pandemia da covid-19 traz ainda mais latente a necessidade de esforço complementar de todos os entes federados

para a oferta de uma educação que possa recuperar os prejuízos de aprendizagem ao longo dos próximos anos. Essas lacunas não podem ser minimizadas, desprezadas ou mesmo ignoradas.

Também se faz necessário construir estabilidade na execução de políticas públicas educacionais. Muitos projetos são construídos por um governo e imediatamente descontinuadas pelo governo seguinte. É fundamental que as políticas tenham conexão, dialoguem e estejam alinhadas a políticas estruturantes – como o PNE e o PME – com cronogramas e critérios claros, transparentes e sustentáveis. Somente assim poderá haver governança verdadeira e eficiente nas redes municipais, além da mudança de uma cultura nada técnica de instabilidade e falta de visão estratégica nos programas que chegam ao *chão da escola*. A sociedade merece ter essa clareza, e os gestores merecem ter o tempo e as condições necessárias para a execução com qualidade dessas políticas.

Outro ponto relevante e que muitas vezes estanca o desenvolvimento educacional nas redes municipais é o financiamento da educação. Como já apontado, as redes municipais têm maior número de alunos da educação básica e praticamente todos os alunos da educação infantil pública. Essa faixa etária exige um investimento maior para se obter e garantir qualidade educacional. São menos alunos por sala, maior custo com profissionais, materiais pedagógicos e de apoio. Isso não reflete nos atuais modelos de financiamento em que alunos de educação infantil recebem o mesmo valor anual que alunos do ensino médio, por exemplo. Além disso, a União precisa ter presença maior no financiamento dos anos iniciais, dado o fato de que o quão estratégico é para todos o desenvolvimento escolar futuro dessa criança e da fragilidade de muitos municípios, sobretudo os menores e de pequeno poder arrecadatório.

Para garantir maior qualidade no financiamento, é preciso que mecanismos como o custo aluno-qualidade (CAQ) sejam implementados de fato, mudando a lógica do financiamento que parte dos recursos disponíveis para a análise do que é necessário financiar para termos uma educação de qualidade. Mesmo que progressivamente, para minimizar possíveis impactos na redistribuição de recursos, é urgente essa implementação para que a qualidade passe a ser o elemento norteador do financiamento e não apenas o imprevisível recurso *disponível*.

A existência de políticas e ferramentas que contribuam para o incentivo e o fortalecimento da cultura de planejamento é fundamental. Um exemplo de instrumento dessa natureza é o Plano de Ações Articuladas (PAR), construído com o propósito de fazer a distribuição técnica de recursos para a execução de políticas nacionais, permitindo analisar as reais demandas inseridas na plataforma pelos próprios executores (municípios e estados), em que os recursos disponíveis deveriam contemplar as demandas da forma mais equitativa possível. A plataforma digital do PAR também se constituiu, além de um importante repositório de demandas, em uma ferramenta que incentiva e auxilia as redes a pensarem suas necessidades, organizarem as informações e planejarem seus investimentos, seja com recursos oriundos do PAR ou mesmo recursos próprios. Por isso, é fundamental que o PAR tenha rigor e clareza nos critérios da distribuição de recursos com ênfase técnica e promoção do desenvolvimento de todos os municípios brasileiros.

Depois de aprovado e regulamentado o “Novo FUNDEB” (Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020), é muito importante que as questões técnicas da distribuição dos recursos sejam abordadas com muita clareza para a sociedade e que os órgãos executores dessa distribuição levem em conta a diversidade das redes municipais e criem ferramentas que dialoguem tanto com municípios de centenas de habitantes até quem possua mais de 10 milhões, como a cidade de São Paulo. A tradução da linguagem técnica legislativa e econômica para uma acessível à sociedade será muito importante para o efetivo planejamento e fiscalização do uso do recurso. Essa nova forma de financiamento é uma conquista da sociedade brasileira, porém é consenso que os recursos precisam ser utilizados com critério e, em muitos casos, ainda são insuficientes.

Igualmente desafiadoras para as redes municipais são a atração e manutenção de profissionais da educação com qualidade e alto desempenho. Muitos licenciados logo que terminam sua formação inicial são *capturados* pelo mercado de trabalho em áreas alheias à educação. Um grande exemplo disso é o mercado financeiro, que *caça* alunos de destaque dos cursos de Matemática. Outros deixam as redes públicas rumo às redes de ensino privadas, ou até mesmo utilizam sua formação para colocação em áreas que usufruem desse conhecimento e remuneram melhor que a atividade docente. Somente a garantia de planos de carreira

atraentes e melhoria na remuneração do professor podem diminuir o impacto dessa perda de profissionais.

Para a garantia da qualidade docente, é necessária, contudo, a garantia de formação inicial consistente, com mais qualidade no embasamento teórico e ampliação da abordagem prática. O estudante dos cursos de formação de professores precisa estar nas escolas vivenciando a prática pedagógica desde seus anos iniciais. Minha concepção, pessoal mesmo, é de que a formação de professores deve ocorrer em período integral com metade da jornada de atividades práticas em unidades escolares das redes existentes nos municípios-sede do curso, com projetos em parceria com as redes públicas para acolher, acompanhar e orientar a atividade prática conjuntamente com a instituição de ensino superior (IES) formadora. Além disso, considero fundamental que esses alunos recebam o equivalente a 50% do piso nacional de professores como bolsa de subsistência para essa dedicação integral à sua formação. Será uma forma de garantir a imersão do futuro profissional e sua formação integral como educador.

A garantia de planos de carreira dignos também deve ser acompanhada de jornadas de trabalho saudáveis. Há professores com dupla ou tripla jornada, o que inviabiliza a reflexão sobre sua prática e a construção de aulas a partir da realidade de cada uma de suas turmas. A questão de sobrevivência tem feito esse quantitativo ser cada vez mais comum, visto que o piso nacional do professor é pouco superior a dois salários-mínimos, exigindo do professor um desgaste físico e mental extra para ter algum conforto financeiro.

Para atender ao professor que está em serviço e seu desafio de se manter atualizado, motivado e em sintonia com o projeto educacional da rede, é fundamental garantir um programa de formação continuada consistente, regular e alinhado às demandas levantadas junto aos professores, e pelo contexto educacional mais amplo, estadual ou nacional. A educação contínua, ou continuada, é o que garante a esse profissional lidar com gerações que se transformam cada vez mais rapidamente e com um mundo mais amplo e desafiador a cada dia. A estruturação, garantia e manutenção dessa política deve ser de cada rede e responsabilidade final do dirigente municipal de educação e de sua equipe técnica, podendo ser desenvolvida pela própria rede ou em regime de colaboração tanto vertical quanto horizontal.

Conclusões

A oferta de uma educação com qualidade social é um grande desafio e um débito dos sistemas educacionais com a sociedade brasileira. Para a promoção da atividade-fim da educação, que é a aprendizagem com qualidade e o desenvolvimento dos alunos, são fundamentais a articulação e a mobilização dos entes federados, da sociedade civil e da comunidade como um todo. A governança de cada rede tem – e precisa ter – autonomia e considerar um imenso conjunto de fatores, inclusive seu percurso sócio-histórico-cultural. A seguir, são destacados pontos fundamentais que precisam ser contemplados, na perspectiva municipal, nas estruturas de governança da educação básica:

- *Construção do Sistema Nacional de Educação (SNE)* – o Sistema Nacional de Educação deve representar a excelência do regime de colaboração contemplando as demandas dos entes federados e a voz da sociedade civil. Dessa forma, a participação do Ministério da Educação (MEC), da UNDIME, do CONSED e da sociedade por meio entidades e/ou pessoas físicas é fundamental. O sistema deve definir papéis com clareza e estabelecer as condições fundamentais de funcionamento do sistema educacional, bem como suas bases institucionais.
- *Respeito aos marcos legais* – é fundamental que toda a legislação existente seja respeitada, valorizada e considerada como ponto de partida para a discussão de novas demandas e possibilidades. A educação é dinâmica, está em constante transformação, mas exige estabilidade para que o planejamento seja possível e a governança transparente e eficaz. Valorizar instrumentos de planejamento e gestão são fundamentais para promover uma educação com foco na aprendizagem.

- *Gestão voltada à aprendizagem* – não é mais possível promover a educação com foco no ensino apenas. A relação dialógica entre ensino e aprendizagem é fundamental para a ação e formação crítica e reflexiva dos educadores e dos educandos. A BNCC abandona o conceito de *expectativa de aprendizagem* e aflora o *direito à aprendizagem*, que mudou totalmente a relação professor-aluno e gestores-professores-alunos. São práticas indissociáveis e precisam ser conscientes. É preciso ter intencionalidade e clareza sobre como cada atitude influirá na aprendizagem dos estudantes. Isso irá definir as opções e ações dos gestores e seu sucesso.
- *Metas claras e coerentes* – a gestão precisa ter metas claras, coerentes e de responsabilidade compartilhada pelos atores do processo educacional. O velho preceito africano de que é preciso uma aldeia inteira para educar uma criança se faz presente nessa pactuação social pelo ensino eficaz e pela aprendizagem efetiva. A construção e cumprimento dessas metas são, seguramente, exercícios de gestão democrática e participativa com responsabilidade de todos.
- *Promover avaliações* – é fundamental promover avaliações internas e externas com instrumentos científicos e o intuito de subsidiar o planejamento pedagógico e os investimentos nas redes e unidades escolares.
- *Planejamento integrado em regime de colaboração* – é preciso praticar e fortalecer o planejamento integrado nas e entre as redes escolares. Internamente nas redes, é preciso o diálogo entre as unidades escolares tendo como instrumentos seus projetos pedagógicos e o PME. Entre redes, é preciso praticar o regime de colaboração horizontal, no diálogo com outros municípios, e o regime de colaboração vertical, com os entes estado e União.

- *Valorização dos profissionais da Educação* – é fundamental que os planos de carreira (ou planos de cargos e salários) sejam estabelecidos como políticas públicas que incentivem a retenção de talentos na área educacional, que sirvam de incentivo para que se tenha profissionais cada vez mais qualificados, com qualidade de vida, compromissados e motivados para desempenhar com excelência suas funções.
- *Envolvimento da comunidade* – (1) envolvimento interno: nas unidades escolares é fundamental o envolvimento de professores, gestores, profissionais de apoio, alunos e familiares em ações e tomadas de decisão relativas à escola. Isso gera um sentimento de pertencimento e ajuda a ter mais alternativas e soluções para os desafios locais; (2) entorno da escola: é preciso considerar as condições geográficas e sociais de cada unidade escolar e sua inserção na comunidade do entorno. O diálogo com famílias, entidades e a comunidade é importante para ressignificar continuamente a escola e seu papel; (3) terceiro setor: muitas entidades da sociedade civil se interessam, discutem, promovem e apoiam ações educacionais. É muito importante as redes municipais dialogarem e desenvolverem ações apoiadas por essas instituições, respeitando sempre o projeto pedagógico da escola e os princípios que norteiam a relação do setor público com a sociedade civil.
- *Transparência, democratização das informações e compliance* – já são princípios da gestão pública, entre outros, a transparência das ações e a prática democrática na tomada de decisões. Atualmente, cada vez mais se fazem necessárias as políticas de integridade e *compliance* (conformidade) para secretarias de Educação e até mesmo para unidades escolares. Essa prática traz mais segurança e clareza para a ação dos gestores, da comunidade e contribui para que não se percam esforços fazendo a *gestão da gestão* e sim haja foco na gestão para a aprendizagem.

Se a governança das redes educacionais levar em conta esses pontos e se os entes federados, em regime de colaboração, construírem amplo pacto social pela educação como instrumento para vencer a crise emocional, econômica, social e sanitária, o Brasil pode aproveitar uma oportunidade histórica de corrigir rumos que nos levaram a índices baixos de qualidade educacional e altos de exclusão. Somente dessa forma poderemos, com o aprimoramento das tradicionais metodologias e tecnologias e a inclusão de novas, em menos de uma década sanar deficiências desse período de pandemia e chegar a patamares superiores àqueles em que se estaria sem ter passado por essas experiências e promovido essas mudanças estratégicas. Somente a transformação para melhor da educação pública tem o poder de alavancar e promover um salto de desenvolvimento para o país e para toda a sua população.

Referências

BRASIL Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 jan. 2021. www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 25 jan. 2021.

_____. Lei no 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF 25 dez. 2020.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Básica 2020*: resumo técnico. Brasília, DF: Inep, 2021.

GADOTTI, Moacir. Qualidade na educação: uma nova abordagem. In: CONGRESSO DE EDUCAÇÃO BÁSICA (COEB), 2013, Florianópolis, SC. Anais... Florianópolis: Secretaria de Educação de Florianópolis, 2013. Disponível em: www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726a-a2c7daa4389040f.pdf. Acesso em: 3 jun. 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Objetivo 4: educação de qualidade*. [S.l.]: ODSBRASIL, 2021. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=4>. Acesso em: 1 jun. 2021.

PAIM, José Henrique. Relações federativas e desempenho educacional. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO (Org.). *Educação em debate*. São Paulo: Moderna, 2018. p. 159-169.

UNDIME. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. *Caderno de orientações ao dirigente municipal de educação: fundamentos, políticas e práticas*. São Paulo: Undime; Fundação Santillana, 2020.

Capítulo 5



Gestão educacional para redução das desigualdades: os exemplos da Bahia, Maranhão e Piauí

Ellen Gera de Brito Moura
Felipe Costa Camarão
Jerônimo Rodrigues

Introdução

O presente capítulo aborda a gestão educacional para a redução das desigualdades levando em conta os exemplos que se originam nas articulações intergovernamentais em cada um de três estados da região Nordeste: Bahia, Maranhão e Piauí. O art. 211 da Constituição Federal de 1988 prevê que a União, estados e municípios adotem o regime de colaboração como estratégia de organização de seus sistemas de ensino, de forma que seja, na prática, um processo colaborativo em que as políticas públicas sejam universais e efetivas para o sucesso escolar de todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos.

Esse regime de colaboração é a base sobre a qual tem se assentado boa parte dos trabalhos e ações governamentais referentes à educação na Bahia, no Maranhão e no Piauí. Os três estados apresentam dados que diagnosticam e reconhecem que a desigualdade educacional existe, e têm se empenhado na construção de arranjos e propósitos para seu enfrentamento e superação.

Os processos para diminuir e suplantar as desigualdades educacionais exigem o concurso e os esforços de diferentes áreas de governo. A construção das políticas na área precisa ser combinada entre os três entes federados, órgãos e entidades envolvidos na questão, à maneira da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), para se tornar efetiva, sem correr o risco de virar uma política frágil, que não se sustente. No processo de construção, estão sendo aperfeiçoados trâmites, processos e fluxos decisórios que aumentam a capacidade de combate à desigualdade e reformatam a capacidade decisória das instâncias de governo, com evidências de que o trabalho com a participação articulada dos diferentes agentes é um fator importante no enfrentamento dos desafios e para o alcance das metas e objetivos pretendidos.

Os resultados alcançados pelos três estados indicam que as políticas adotadas nos últimos anos concorrem para a melhoria dos indicadores educacionais, embora ainda haja muito a fazer para vencer as desigualdades – o que, certamente, exige políticas nacionais concertadas, a serem construídas em parceria entre a União, os estados e os municípios.

Desenvolvimento

A gestão educacional tem sido objeto de estudos, particularmente no que se refere às dificuldades de articulação de políticas públicas mais sistêmicas e permanentes para as mediações exercidas pelos governos subnacionais, à luz das particularidades heterogêneas do federalismo brasileiro e seu impacto nas diferentes capacidades institucionais, econômicas e sociais dos estados no que se vincula à atuação para a continuidade e para a consolidação de práticas cooperativas mais duradouras (Segatto e Abrucio, 2016). Enfrentar os embaraços que esses aspectos sublinham para os governos subnacionais é assunto cotidiano ao planejamento de programas e projetos convergentes com a redução das desigualdades.

Em 2020, Bahia, Maranhão e Piauí apresentavam, em conjunto, 4.381.486 matrículas na educação básica da rede pública, segundo o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal ligada ao Ministério da

Educação e responsável pelo levantamento e dados estatísticos de toda a rede pública de educação brasileira. Esse total abrange mais de 1/10 das matrículas brasileiras e menos de 1/3 da região Nordeste. Esses são os dados sobre os quais os governos desses estados se debruçam para traçar suas políticas e programas educacionais e trabalhar em regime de colaboração com a União e os municípios.

Bahia

No estado da Bahia, o crescimento acentuado da educação profissional é um foco para ser destacado, com inserção dos princípios da educação contextualizada na realidade dos territórios de identidade que compõem a estrutura administrativa do estado. Iniciada há mais de uma década, a ação de governo trilhou o caminho da política pública de formação profissional como cenário para integrar a educação da juventude à estrutura sócio-ocupacional das localidades. Igualmente, no transcurso desse tempo, o caminho percorrido buscou evidenciar a vinculação entre educação e trabalho na perspectiva da laborabilidade para atuação em dois níveis: um que corresponde ao atendimento das demandas consideradas estratégicas para o desenvolvimento socioeconômico do estado, e o outro relativo às necessidades consideradas relevantes aos espaços territoriais da divisão geoadministrativa, com a oferta de cursos conexa à realidade de cada divisão territorial.

Cabe categorizar em fases o percurso de gestão para reestabelecer esse perfil de oferta na rede pública estadual e, logo na primeira fase, assinala-se a organização da rede estadual de unidades escolares ajustadas à oferta da educação profissional e tecnológica de nível médio. Na etapa seguinte, ajustou-se a definição dos cursos com o exame pormenorizado das demandas locais, com a respectiva tomada de decisão por quantitativo de vagas e gestão descentralizada nos locais. É desse contexto – sobre o qual o sistema dos microdados do Censo Escolar de 2019 apontava um percentual de 20,2% para as matrículas da educação profissional no conjunto das matrículas da educação básica – o prognóstico de acerto para incorporar a formação da juventude à complexa teia da inserção e reinserção profissional, permanentemente associada à educação básica.

Na atualidade, admite-se a existência de uma terceira fase, que trata de cursos convergentes com as ações direcionadas à qualificação

profissional, integradas às demais políticas sociais estaduais. Nessa fase, iniciada em 2021, há previsão de 200 mil vagas em cursos a serem implantados numa rede de parcerias com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e outras instituições com expertise comprovada no âmbito da educação profissional e tecnológica.

A formalização da educação profissional na Bahia foi feita por meio do Decreto Estadual nº 11.355, de 4 de dezembro de 2008, instituindo as unidades escolares para a educação profissional e tecnológica de nível médio e programando as escolhas dos cursos importantes para as demandas estratégicas do estado e dos territórios de identidade consignados pela Lei Estadual nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014, que instituiu a política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia. Para esse foco, o fundamental é a oferta de cursos contextualizada com a realidade local e com a demanda por necessidades da dinâmica territorial.

Pode-se afirmar que o Decreto nº 11.355 tratou do ordenamento da rede de escolas destinadas à formação profissional da juventude baiana, há 13 anos, quando se tomou a decisão de cuidar da formação laboral no âmbito da educação regular presencial, considerando que, até esse período, inexistia a oferta para a formação de grau técnico, no nível do ensino médio, para essa população. Contudo, no momento presente, um novo instrumento legal foi instituído pelo Decreto nº 20.401, de 18 de abril de 2021, formalizando previsão para a oferta de 200 mil vagas de cursos de qualificação no formato de educação a distância, visando abranger cursos de curta duração, consentâneos com a dinâmica do desenvolvimento local.

Na Bahia, estado cujo decréscimo do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) foi expressivo, a carga dimensional da educação para a diminuição da pobreza multidimensional traduz os acertos para a eliminação das recursivas carências relacionadas ao IPM, como o aumento do diálogo intergovernamental para requalificar a administração escolar, para intensificar a participação do controle social sobre os recursos oriundos das transferências constitucionais que financiam a educação básica e, também, dos programas estaduais para impulsionar a alfabetização, instituir a proteção de governo às escolas do sistema família agrícola e incorporar a educação escolar indígena à rede pública estadual.

Assinala-se, ainda, a criação da Secretaria de Desenvolvimento Rural, com foco no fortalecimento da relação com os pequenos produtores e com a agricultura familiar, no que tange à gerência de programas para otimizar os procedimentos de troca de saberes e geração de novos conhecimentos, com impacto na comercialização e estímulo aos procedimentos de agregação de valor aos produtos. Destaca-se a criação do Sistema Estadual de Educação Profissional, com uma rede de unidades escolares para cuidar da oferta de cursos estratégicos ao desenvolvimento do estado, na sua globalidade, e, também, da oferta de cursos específicos para a dimensão local. Além disso, o fortalecimento dos pequenos produtores e da agricultura familiar também contribuiu para a melhoria da alimentação escolar, por meio do fornecimento de alimentos saudáveis para comporem a merenda escolar e, assim, não apenas melhorar as condições de permanência na escola como contribuir para atenuar as desigualdades sociais e educacionais.

Maranhão

No Maranhão, o regime de colaboração integra os eixos estruturantes do Escola Digna, um ambicioso programa de investimentos públicos e educacionais no estado. O programa foi instituído pelo Decreto nº 30.620/2015, no âmbito do Plano Mais IDH, com foco no combate à extrema pobreza e desigualdades sociais nos 30 municípios maranhenses com menores indicadores de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ao longo do tempo, o programa foi alterado pelos decretos nº 31.110/2015, nº 32.596/2017 e nº 33.631/2017, mantendo o princípio de promover todas as condições necessárias para ofertar aprendizagem de boa qualidade às crianças. Presente nos 217 municípios maranhenses, o programa abrange toda a educação básica.

Outro marco normativo do regime de colaboração é Decreto nº 34.649, de 2 de janeiro de 2019, que instituiu o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, com a finalidade de reforçar a colaboração entre a secretaria estadual e as secretarias municipais de Educação, com vistas à melhoria dos indicadores de aprendizagem em todo o território maranhense. Entre as ações está, além da melhoria da infraestrutura das redes municipais, com prioridade para construção ou reforma de creches e formação de professores das redes municipais e apoio à implementação

da gestão democrática, o acesso ao Sistema Maranhense de Avaliação da Aprendizagem, sem custos, possibilitando a cada município realizar a avaliação de sua rede.

No âmbito do pacto e de sua rede de parceiros institucionais, são implementadas medidas que vão desde o acesso – com a distribuição de ônibus escolares – até doação de prédios e construção de escolas dignas, formação e qualificação de docentes e equipes gestoras de Educação dos municípios, e outras ferramentas para assegurar a permanência, com qualidade, dos estudantes nas escolas. Todas essas medidas concorrem para a diminuição das desigualdades educacionais no estado.

Contudo, para o alcance desse resultado, foi preciso romper com paradigmas que prendiam os indicadores educacionais do estado nos últimos lugares no cenário nacional.

O primeiro passo foi a manutenção da gestão estadual de educação, para impossibilitar a descontinuidade da macropolítica educacional instituída em 2015. Os resultados dessa política foram evidenciados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), os mais elevados da série histórica, com crescimentos contínuos nas avaliações de 2015, 2017 e 2019, conforme dados do INEP. O estado tornou-se o terceiro com melhor qualificação no Nordeste e a rede estadual em São Luís ultrapassou a projeção do MEC, figurando entre as seis melhores colocações no país em 2019. Em geral, o IDEB do Maranhão cresceu 32% em relação a 2013. Para chegar a esse resultado, foram feitos investimentos na oferta de formação continuada aos professores, melhoria dos ambientes escolares e criação da rede de educação em tempo integral, cuja matrícula saiu de zero para mais 20 mil matrículas em 80 escolas, unidades do Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA) e nos centros Educa Mais.

Houve grande empenho, ainda, em combater o abandono escolar, tanto por meio do Escola Digna como com o uso da ferramenta “busca ativa”, desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), apoiando os municípios na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão. Em 2019, o Maranhão foi o estado da Amazônia Legal que mais avançou, ao possibilitar que mais de 8 mil estudantes fora da escola retomassem os estudos. Nos ensinos fundamental e médio, os

índices de abandono caíram, o que indica que as políticas de enfrentamento ao fracasso escolar têm dado resultados positivos na minimização do abandono da escola e no combate às desigualdades educacionais.

Notadamente nos anos pandêmicos de 2020 e 2021, o Maranhão investiu no Pacto pela Aprendizagem, mantendo os ciclos formativos de maneira remota e o acompanhamento e apoio às redes municipais. O diálogo com os dirigentes, equipes técnicas, coordenadores pedagógicos e professores da educação infantil e ensino fundamental das redes municipais de educação reúne, em média, 8 mil pessoas por dia em formação *online*, ofertada em plataformas virtuais. Com base em diagnósticos das equipes técnicas da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), prefeitos e dirigentes têm recebido orientações para melhorar a educação municipal, tomando como base as políticas implantadas no âmbito estadual, entre elas o fortalecimento da rede de ensino e a valorização do magistério. Em termos de valorização do magistério, o Maranhão se mantém no topo das remunerações entre as demais unidades da federação, buscando equiparar os vencimentos dos professores aos dos demais profissionais com o mesmo nível de formação. Além disso, tem uma política de formação continuada em serviço e parceria com universidades e faculdades para oferta de graduação, especialização, mestrado e doutorado aos docentes da rede estadual.

Em relação às redes de ensino, merecem atenção diversas ações que contribuem para diminuir a desigualdade educacional: o mapeamento da infraestrutura e dos recursos humanos das redes para subsidiar a definição das metas de ampliação das matrículas da educação infantil e ensino fundamental e a ampliação, em 50%, do número de creches; a melhoria da infraestrutura das escolas; a construção de escolas em tempo integral, de preferência em áreas de vulnerabilidade social; assistência estudantil, com distribuição de uniforme e material escolar; concursos literários e festivais, para a permanência e sucesso escolar. São importantes, ainda, o fortalecimento da gestão democrática, com diálogo com a sociedade na gestão das políticas, e a gestão das escolas voltada para a aprendizagem.

Piauí

O Piauí considera que a desigualdade educacional já começa no acesso à escola. Se o serviço do transporte escolar não funciona bem, há desigualdade no acesso. E há desigualdade no acesso na forma como a escola está preparada, ou não, para receber o aluno cadeirante, que precisa chegar à diretoria, ao banheiro, à quadra de esportes, à lanchonete. Dentro da escola, outra desigualdade, que é a da aprendizagem: há alunos com boa posição financeira e outros, com má; estudantes com bom acesso tecnológico e outros sem nenhum. No momento em que a escola se prepara para dar aulas virtuais, ela tem de pensar nos dois estudantes, não apenas naquele que tem acesso à internet. Na sala de aula, outro processo de desigualdade, que são as metodologias de ensino. Hoje, a forma de aprender é muito diversificada. Há alunos que, com um celular, acessam o Google e aprendem; mas há estudante que precisa assistir ao professor dentro da sala de aula para compreender, e existe aquele que precisa copiar para aprender, e aquele que precisa ensinar ao colega para entender. Se não forem diversificadas as metodologias dentro da sala de aula, a escola irá provocar desigualdade, já que o modo de aprendizagem dos alunos é individual. Ou o trabalho na escola reconhece as diferenças, ou não haverá aprendizagem. Portanto, é fundamental implantar uma política de equidade, ou seja, uma política diferenciada para atender a todos – e o estado está em busca de soluções para instaurar a equidade em toda a rede, já que os sistemas de ensino têm uma responsabilidade central a fim de preparar a escola para receber os alunos com equidade.

A educação com mediação tecnológica foi uma das políticas adotadas pelo Piauí para melhorar a qualidade da educação, o que possibilitou que, três dias depois de a pandemia da covid-19 se instalar no estado, toda a educação piauiense já funcionasse na plataforma digital. Atualmente, a Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) tem estúdio de TV, laboratórios, satélites, aplicativos, produção de programas e gravação de aulas digitais. Para enfrentar a falta de acesso à internet pelos alunos desfavorecidos, distribuí *chips* de celular para os estudantes. Na zona rural, onde não há acesso à rede, as escolas receberam pontos de internet e *laptops* para os alunos. A escola carrega o material multimídia no *laptop* e, quando o estudante vai à escola pegar a merenda, leva o equipamento

para casa, assiste às aulas, faz as tarefas e, no fim de semana, o devolve à escola, para ser recarregado.

A conexão e a integração das políticas públicas são dois pontos importantes na estratégia estadual para o incremento da educação. No Piauí, o imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS) é distribuído de acordo com o tamanho do município, população, ICMS ecológico e, agora, o ICMS educacional: a prefeitura que avança na educação, apresentando melhorias nos indicadores educacionais, recebe mais ICMS. Ao mesmo tempo, o Plano Plurianual do estado está ancorado em três eixos: avanço na escolarização, avanço na expectativa de vida e avanço na renda – e todas as pastas trabalham para atingir esses objetivos. Segurança é importante para a escola, saúde tem a ver com expectativa de vida, mas também com educação. As políticas públicas, portanto, são construídas visando a essa integração.

Pilar importante na política estadual piauiense é a gestão democrática. No momento, o estado trabalha para dar maior autonomia à escola e para que a comunidade escolar defina onde vai empregar seus recursos financeiros, por meio da implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) estadual, nos moldes do PDDE do Ministério da Educação. Além da autonomia, o programa também fortalece a gestão democrática nas escolas. A gestão, por sinal, é ponto fulcral para o bom êxito das políticas educacionais, daí ter sido implantado o programa Circuito de Gestão, que adota a metodologia de planejamento, execução, avaliação e novo planejamento.

O Piauí tem 30 mil pessoas trabalhando só na SEDUC, mais de mil prédios e 300 mil estudantes, computados os reintegrados em função do programa de busca ativa. Com esses números, a cultura do planejamento tem de ir bem para o sistema funcionar bem. Hoje, a rede educacional piauiense funciona com um planejamento anual, com metas e objetivos – e, dentro desse conceito, são trabalhadas a desigualdade e a equidade. O diretor de escola não é indicado, concorre ao cargo. Quem quer ser gestor escolar se inscreve no edital, passa por um processo formativo, uma prova objetiva e, depois, há uma avaliação de processo de escola. Se aprovada, a pessoa fica num banco de gestores, o que evita interferências externas e nomeações políticas. A escola passa a ter uma equipe de gestão financeira para dar suporte à maioria dos diretores, que são

professores, não contadores, para poderem guiar a gestão financeira. Na gestão voltada à aprendizagem, o diretor é um líder, não o chefe, e está pessoalmente comprometido com o sucesso de cada um dos estudantes matriculados em sua escola.

Conclusão

Os registros das experiências dos estados da Bahia, Maranhão e Piauí ilustram esforços institucionais que asseguram pressupostos e sistematizam ações que colaboram para a redução das desigualdades. Uma característica apresentada pelos estados brasileiros que se destacam nos resultados do IDEB é a de que as secretarias estaduais de Educação desenvolveram uma cultura de acompanhamento ao criar uma gestão voltada para a aprendizagem. Para isso, foi necessário desonerar o gestor e o diretor da escola da parte administrativa, já que o tempo que eles dedicam às ações de suporte, à parte administrativa, financeira, logística, de infraestrutura etc. é muito grande perto do que dedicam à parte finalística, que é a aprendizagem. É impreterível, portanto, melhorar os processos de suporte para que o gestor possa se dedicar à aprendizagem e contribuir mais efetivamente para o sucesso escolar do aluno.

Mas, acima de tudo, para vencer a desigualdade educacional é preciso aceitar que ela existe, reconhecer e ter consenso coletivo em relação ao problema, para desenvolver uma política nacional de combate à desigualdade e investir esforços e recursos nela. Não adianta ter uma política sem garantir que ela receba o financiamento necessário para ser implementada. Se a educação não for reconhecida como um pilar essencial do desenvolvimento humano, o país vai mal, já que ela está na base do processo de acesso e de reconhecimento da cidadania.

O problema da desigualdade educacional só será resolvido se ela for considerada em cada política que estiver sendo implementada. Deve estar nas premissas de cada ação, de cada política, até ficar impregnada no estudante, nas famílias, em todo o corpo escolar e na sociedade – e que haja indignação com sua existência!

Referências

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-58, 2002.

BAHIA (estado). Decreto nº 11.355, de 4 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a instituição dos Centros Estaduais e dos Centros Territoriais de Educação Profissional no âmbito do Sistema Público Estadual de Ensino do Estado da Bahia. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 5 dez. 2008.

_____. Lei Estadual nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – Codeter. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 30 dez. 2014.

_____. Decreto nº 20.401, de 18 de abril de 2021. Institui o Programa Educar para Trabalhar e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 18 abr. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

CORRÊA, G. C. *A gestão educacional dos municípios brasileiros: a marca do privado*. 2016, 422f. Tese (doutorado em educação) – Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

LIMA, J. P. M. *O arcabouço normativo do regime de colaboração no Maranhão (2015-2020)*. Monografia (graduação em direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

MARANHÃO (estado). Decreto nº 30.620, de 2 de janeiro de 2015a. Disponível em: <https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3776>. Acesso em 15 set. 2022.

_____. *Decreto Estadual nº 31.110, de 11 de setembro de 2015*. Secretaria de Transparência e Controle: São Luís, 2015b.

_____. *Decreto Estadual nº 33.631, de 14 de novembro de 2017*. Secretaria de Transparência e Controle: São Luís. 2017.

_____. Lei nº 10.995, de 11 de março de 2019. Institui a Política Educacional “Escola Digna” e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Maranhão*, São Luiz, 13 mar. 2019a.

_____. Decreto nº 34.649, de 2 de janeiro de 2019. Institui o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem através do Programa Escola Digna e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Maranhão*, São Luiz, 2 jan. 2019b.

NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA SOCIAL (NIS). Índice de Pobreza Multidimensional: Maranhão, Paraíba e Piauí. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), dez. 2019. (Relatório, 95 p.).

PIAUI (estado). Decreto nº 14.628, de 31 de outubro de 2011. Dispõe sobre a Implementação da Educação Presencial com Mediação Tecnológica nos 224 municípios piauienses para atender alunos nas áreas urbanas e rurais onde a demanda por vagas é superior à capacidade do Estado do Piauí de atender plenamente na modalidade de ensino convencional nas escolas da Rede Pública Estadual. *Diário Oficial do Estado do Piauí*, Teresina, 31 out. 2011.

QUINTELA, M. D.; ALVES, J. E.; SILVA, D. B. Índice Multidimensional de Pobreza dos estados nordestinos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, XIX., 2014, São Pedro, SP. *Anais...* Belo Horizonte: ABEP, 2014.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 411-429, abr./jun. 2016.

SOUZA, C. M. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n. 2, p. 27-41, 2004.

_____. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 14, p. 2-14, 2 mar. 2019. (Suplemento).

Capítulo 6



Formação de gestores e professores para uma nova governança da educação básica brasileira

Mozart Neves Ramos

Introdução

Este capítulo apresenta as Bases Nacionais Comuns (BNC) da formação inicial e continuada para os professores da educação básica recentemente elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e homologadas pelo Ministério da Educação (MEC), como também aquela das competências do diretor escolar, que se encontra em análise por esse mesmo MEC após deliberação pelo CNE.

Essas novas políticas tiveram como inspiração a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que pressupõe o desenvolvimento de 10 competências gerais que todo estudante deve desenvolver ao longo da educação básica. Nesse contexto, as políticas relativas à formação docente e do diretor escolar têm também como pressuposto o desenvolvimento de competências gerais para esses profissionais. Tais competências, por sua vez, apoiam-se num conjunto de competências específicas e habilidades. Para a BNC da Formação, esse conjunto está alicerçado em três dimensões: conhecimento, prática e engajamento profissionais, enquanto a BNC das Competências do diretor escolar está alicerçada em quatro

dimensões: político-institucional, pedagógica, administrativo-financeira e pessoal e relacional.

Dessa forma, o país foi capaz de construir, nos últimos anos, bases fundamentais para alavancar os níveis de aprendizagem com impactos na redução da desigualdade educacional. Para isso, torna-se essencial que agora o MEC seja capaz de coordenar um amplo programa de implementação, em parceria com as instituições formadoras, redes e sistemas de ensino, com investimentos compatíveis com o desafio atual da educação brasileira: o de colocar numa mesma equação quantidade (acesso à escola) e qualidade (aprendizagem na idade certa para todos).

O grande desafio educacional brasileiro consiste em colocar numa mesma equação quantidade e qualidade. Ao longo das últimas décadas, o país fez avanços importantes quanto ao acesso escolar, em todas as etapas da educação básica. Por outro lado, apesar de uma melhora contínua na aprendizagem escolar nos anos iniciais do ensino fundamental, pouco avançou nos anos finais e encontra-se literalmente estagnado no ensino médio. Todavia, o país deu importante passo para avançar na aprendizagem escolar e na redução da desigualdade educacional com o advento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (Brasil, 2018), que permitiu estabelecer um conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da educação básica, de modo que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE). Além disso, a BNCC traz 10 competências gerais que representam um conjunto de conhecimentos, habilidades, valores e atitudes que buscam promover o desenvolvimento dos estudantes em todas as suas dimensões: intelectual, física, social, emocional e cultural.

Nesse sentido, a BNCC deve ser referência não só para uma política de formação inicial e continuada de professores como também de diretores escolares. A implementação da BNCC, como afirma o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED, 2017), “[...] apresenta-se como uma oportunidade ímpar para a implementação de uma política de Estado que promova o aprimoramento da atuação dos professores em sala de aula com vistas a impactar positivamente o processo educativo dos estudantes brasileiros”. Para assegurar que todos os estudantes

desenvolvam as aprendizagens essenciais e as competências esperadas ao longo de toda a educação básica, em conformidade com a BNCC, é determinante que professores e diretores escolares desenvolvam, por sua vez, competências profissionais de maneira que estejam aptos a responder por tais demandas.

Foi por essa ótica que o Conselho Nacional de Educação (CNE) definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a Formação Inicial e Continuada de Professores para a Educação Básica, e instituiu a Base Nacional Comum para a Formação Inicial (Brasil, 2019) e para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação) (Brasil, 2020). Mais recentemente, o CNE deliberou a BNC das Competências do Diretor Escolar, que está agora no Ministério da Educação para eventual homologação.

Vários estudos têm apontado – entre eles o da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), envolvendo o levantamento das políticas relativas aos professores da educação básica em 25 países-membros – que a qualidade dos professores e do ensino ministrado é o fator mais importante para explicar o desempenho dos estudantes (OCDE, 2005). Daí por que a formação docente é, entre os diversos fatores que contribuem para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem escolar, o que deve ganhar maior atenção, seguido pela qualidade da gestão escolar. Com relação a esse último, estudos de Branch, Hanushek e Rivkin (2013) mostraram que um diretor de escola efetivo é capaz de aumentar o aprendizado dos estudantes numa proporção entre dois e sete meses no mesmo ano (ao passo que os diretores que não são efetivos apresentam consequências negativas aos estudantes em igual proporção). A literatura também mostra (Louis et al., 2010) que não existe escola que consiga garantir a melhoria da aprendizagem dos estudantes sem a presença de um líder talentoso e democrático.

Por isso, as BNCs de Formação de Professores e de Diretores Escolares representam um novo alento para se reverter o atual quadro da baixa qualidade do ensino oferecido, especialmente quanto à aprendizagem escolar.

Desenvolvimento

A BNC da Formação Inicial

O desenvolvimento das 10 competências gerais da BNCC tem como princípio a educação integral, que privilegia o desenvolvimento pleno das pessoas, em consonância com o art. 205 da Constituição Federal. Essas competências estabelecem um paradigma que não pode ser diferente na formação do professor.

Assim, de forma análoga à BNCC, a BNC da Formação Inicial docente (Brasil, 2019) traz 10 competências gerais que o licenciando deve desenvolver ao longo de sua formação, as quais são mostradas no Quadro 1.

Quadro 1
As 10 competências gerais da BNC da Formação Inicial docente

COMPETÊNCIAS GERAIS
1. Compreender e utilizar os conhecimentos historicamente construídos para poder ensinar a realidade com engajamento na aprendizagem do estudante e na sua própria aprendizagem, colaborando para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva.
2. Pesquisar, investigar, refletir, realizar a análise crítica, usar a criatividade e soluções tecnológicas para selecionar, organizar com clareza e planejar práticas pedagógicas desafiadoras, coerentes e significativas.
3. Valorizar e incentivar as diversas manifestações artísticas e culturais, das locais às mundiais, e a participação em práticas diversificadas da produção artístico-cultural para que o estudante possa ampliar seu repertório cultural.
4. Utilizar diferentes linguagens – verbal, corporal, visual, sonora e digital – para se expressar e fazer com que o estudante se expresse para partilhar informações, experiências, ideias e sentimentos em diferentes contextos, produzindo sentidos que levem ao entendimento mútuo.
5. Compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma crítica, significativa, reflexiva e ética nas diversas práticas docentes, como recurso pedagógico e como ferramenta de formação, para comunicar, acessar e disseminar informações, produzir conhecimentos, resolver problemas e potencializar as aprendizagens.

COMPETÊNCIAS GERAIS

6. Valorizar a formação permanente para o exercício profissional, estar sempre atualizado na sua área de atuação e nas áreas afins, apropriar-se de novos conhecimentos e experiências que lhe possibilitem ser um profissional eficaz e fazer escolhas alinhadas ao exercício da cidadania, ao seu projeto de vida, com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade.
7. Buscar desenvolver argumentos com base em fatos, dados e informações confiáveis para formular, negociar e defender ideias, pontos de vista e decisões comuns que respeitem e promovam os direitos humanos, a consciência socioambiental e o consumo responsável em âmbito local, regional e global, com posicionamento ético em relação ao cuidado de si mesmo, dos outros e do planeta.
8. Conhecer-se, apreciar-se e cuidar de sua saúde física e emocional, compreendendo-se na diversidade humana e reconhecendo suas emoções e as dos outros, com autocrítica e capacidade para lidar com elas, para poder desenvolver o autoconhecimento e o autocuidado nos estudantes.
9. Exercitar a empatia, o diálogo, a resolução de conflitos e a cooperação, fazendo-se respeitar e promovendo o respeito ao outro e aos direitos humanos, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e de grupos sociais, seus saberes, identidades, culturas e potencialidades, sem preconceitos de qualquer natureza, para promover ambiente colaborativo nos ambientes de aprendizagem.
10. Agir e incentivar, pessoal e coletivamente, com autonomia, responsabilidade, flexibilidade, resiliência e determinação, tomando decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários para que o ambiente de aprendizagem possa refletir esses valores.

Fonte: Resolução CNE/CP no 2, de 20 de dezembro de 2019. Conselho Nacional de Educação, Ministério da Educação (Brasil, 2019).

Para que essas competências gerais sejam efetivamente desenvolvidas pelo licenciando, um conjunto de competências específicas é apresentado juntamente as suas correspondentes habilidades, que estão, por sua vez, sedimentadas em três grandes dimensões: conhecimento, prática e engajamento profissionais, cujo sentido de movimento, de relação, de composição e de sinergia é representado na Figura 1, conforme apresentado na Resolução CNE/CP nº 2/2019.

Figura 1
As três dimensões que compõem a base das competências profissionais docentes



Fonte: Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019. Conselho Nacional de Educação, Ministério da Educação (Brasil, 2019).

No Quadro 2, são mostradas as competências específicas alinhadas às suas respectivas dimensões.

Quadro 2
Competências específicas vinculadas às dimensões do conhecimento, da prática e do engajamento profissionais da BNC-formação inicial

COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS		
1. CONHECIMENTO PROFISSIONAL	2. PRÁTICA PROFISSIONAL	3. ENGAJAMENTO PROFISSIONAL
1.1. Dominar os objetos de conhecimento e saber como ensiná-los.	2.1. Planejar ações de ensino que resultem em efetivas aprendizagens.	3.1. Comprometer-se com o próprio desenvolvimento profissional.

COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS		
1. CONHECIMENTO PROFISSIONAL	2. PRÁTICA PROFISSIONAL	3. ENGAJAMENTO PROFISSIONAL
1.2. Demonstrar conhecimento sobre os estudantes e como eles aprendem.	2.2. Criar e saber gerir ambientes de aprendizagem.	3.2. Estar comprometido com a aprendizagem dos estudantes e disposto a colocar em prática o princípio de que todos são capazes de aprender.
1.3. Reconhecer os contextos.	2.3. Avaliar o desenvolvimento do educando, a aprendizagem e o ensino.	3.3. Participar do projeto pedagógico da escola e da construção de valores democráticos.
1.4. Conhecer a estrutura e a governança dos sistemas educacionais.	2.4. Conduzir as práticas pedagógicas dos objetos conhecimento, competências e habilidades.	3.4. Engajar-se com colegas, com as famílias e com a comunidade.

Fonte: Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019. Conselho Nacional de Educação, Ministério da Educação (Brasil, 2019).

Nesse ponto, é importante ressaltar ao menos três aspectos presentes na Resolução da BNC da Formação Inicial (Brasil, 2019):

1. A necessidade de se romper com a atual fragmentação curricular institucional e fortalecer a articulação entre os dois níveis de ensino ao expressar, no art. 9º, que “deve ser garantido ambiente organizacional que promova a articulação entre as ofertas de licenciaturas e demais cursos e programas destinados à formação docente, por meio de institucionalização de unidades integradas de formação de professores, de forma a garantir a integração entre docentes da instituição formadora e professores das redes de ensino, promovendo uma ponte orgânica entre a Educação Superior e a Educação Básica”.
2. A valorização da prática docente, conforme pode ser visto no § 3º do art. 15 ao expressar “que a prática deve estar presente no decorrer de todo o percurso formativo do licenciando, com a

participação de toda a equipe docente da instituição formadora, e desenvolvida numa progressão que, partindo da familiarização inicial com a atividade docente, conduza de modo harmônico e coerente, para o estágio no qual a prática deverá ser engajada e incluir a mobilização, integração e aplicação do que foi aprendido no curso e voltada para resolver os problemas e as dificuldades vivenciadas nos anos anteriores de estudo e pesquisa”.

3. A necessidade de mudança no atual sistema de avaliação dos concluintes dos cursos de licenciatura ao expressar, no art. 25, que “caberá ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) elaborar novo instrumento de avaliação in loco do curso de formação de professores, que considere o disposto na Resolução da BNC da Formação Inicial”.

A BNC da Formação Continuada

A BNC da Formação Continuada (Brasil, 2020) é também estruturada de maneira muito similar àquela da formação inicial, sendo composta, portanto, de 10 competências gerais e um conjunto de competências específicas e habilidades vinculadas às mesmas três dimensões, ou seja: conhecimento, prática e engajamento profissionais. Notadamente, essa estrutura responde às necessidades de um professor que já está no exercício do magistério.

Na construção dos referenciais profissionais docentes que devem nortear uma política de formação, tanto inicial como continuada, há de se destacar a participação dos secretários estaduais e municipais de Educação por meio de suas respectivas entidades, ou seja, CONSED e UNDIME, especialmente no caso da formação continuada.

Os referenciais profissionais docentes, também chamados de matriz de competências ou padrões profissionais, são utilizados pela grande maioria de países cujos resultados de aprendizagem se destacam positivamente. Além de definirem o que se espera da atuação do professor, são a base de diversos documentos, inclusive os relacionados à avaliação e à certificação de professores, planos de carreira e até mesmo de acreditação de instituições provedoras de formação inicial e continuada, na medida em que elas devem garantir que seus processos educativos entreguem profissionais que atendam aos padrões predefinidos.

A política de formação continuada docente, expressa na Resolução CNE/CP nº 1, de 27 de outubro de 2020, levou em conta uma ampla revisão da literatura nacional e internacional (Fundação Carlos Chagas, 2017). Essa revisão levou, por sua vez, a cinco características comuns às formações efetivas: foco no conhecimento pedagógico do conteúdo (CPC); uso de metodologias ativas de aprendizagem; trabalho colaborativo entre pares; duração prolongada da formação; e coerência sistêmica.

A primeira dessas características, o CPC (Shulman, 1986; 1987) pressupõe o desenvolvimento de conhecimentos de como os estudantes aprendem, no uso de estratégias diferentes para garantir o aprendizado de todos os estudantes e na ampliação do repertório do professor que lhe permita compreender o processo de aprendizagem dos conteúdos por parte dos estudantes. Nesse sentido, para garantir que os programas destinados à formação de professores resultem em melhoria da prática profissional, é necessário que eles sejam baseados não apenas em conteúdos específicos do currículo escolar, mas também em como ensiná-los em seu contexto de atuação, possibilitando ao docente que aprenda a desenvolver estratégias variadas para atingir esse fim.

Quanto à segunda característica, entre as diferentes atividades que constituem o uso de metodologias ativas estão a pesquisa-ação, o processo de construção de materiais para as aulas, o uso de artefatos dos próprios discentes para reflexão docente, o aprendizado acerca do planejamento de aulas dos professores, entre outras atividades. Tais atividades são importantes para a formação de professores na perspectiva de formar sujeitos autônomos em sala de aula, já que adultos aprendem melhor quando são ativos no processo de aprendizagem, em vez de meros receptores de conceitos.

A terceira característica, a da colaboração por pares, ressalta a efetividade da formação quando profissionais da mesma área de conhecimento, ou que atuem com as mesmas turmas, dialogam e refletem sobre aspectos da própria prática. Além disso, comunidades de prática com a presença de tutoria ou de facilitação apropriada podem ser bons espaços para trabalho colaborativo, principalmente para professores que trabalham em escolas menores e que não possuem pares da mesma área de atuação para diálogo.

A quarta característica, que trata da duração da formação, é o reconhecimento de que adultos aprendem melhor quando têm a oportunidade de praticar, refletir e dialogar sobre a prática, razão pela qual formações curtas muitas vezes não são eficazes.

A quinta e última característica, a da visão sistêmica, ressalta que a formação de professores é mais efetiva quando articulada e coerente com as demais políticas das redes escolares, em outras palavras, ressalta a necessidade de uma articulação efetiva entre a instituição formadora e as políticas de formação da rede ou sistema escolar.

Essas características serviram de referência na construção das competências específicas e suas habilidades, alicerçadas nas três dimensões já anteriormente mencionadas, vinculadas à BNC da Formação Continuada docente.

A BNC das competências do diretor escolar

Como já ressaltado, o segundo fator mais relevante, após a qualidade do professor, para melhorar os níveis de aprendizagem escolar concentra-se na presença de um diretor escolar eficaz e talentoso. Esse diretor consegue criar, na escola por ele gerida, uma verdadeira comunidade de aprendizagem. Assim, é essencial que o diretor, no contexto de uma abordagem transformacional da liderança, tenha a capacidade de criar trabalho colaborativo e comunidades de aprendizagem dentro de sua escola, ao mesmo tempo que mantém o foco nas atividades pedagógicas.

É consenso de que a figura desenhada para o diretor há décadas não corresponde aos desafios que precisam ser enfrentados nos dias atuais e futuros, caracterizados por cenários cada vez mais disruptivos.

Foi compreendendo esse novo cenário e sua influência no ambiente escolar que a Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC) encaminhou, em dezembro de 2020, ao Conselho Nacional de Educação, uma proposta de norma visando instituir uma *Matriz Nacional Comum de Competências* referentes à atuação desse profissional da educação, com justificativas e fundamentos. Em seu teor, a proposta destaca a necessidade de se construir um conjunto de parâmetros definindo as competências que devem orientar a atuação desse profissional, capazes de responder aos desafios impostos por esse cenário disruptivo no chamado mundo VUCA - volátil, incerto, complexo e ambíguo.

Após amplos debates e consultas públicas, tendo por base a proposta da SEB/MEC, o CNE chegou a uma Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar, cuja estrutura dialoga com aquela da formação. A BNC do Diretor Escolar também possui 10 competências gerais, e para desenvolvê-las é proposto um conjunto de competências específicas alicerçadas em quatro dimensões:

1. *Político-institucional*, considerando a instituição escolar em seu papel social, dando relevância às competências do diretor na liderança da escola na perspectiva da garantia do direito fundamental à educação;
2. *Pedagógica*, destacando a função primeira e específica da escola e considerando o papel do diretor na efetivação de aprendizagens de qualidade;
3. *Administrativo-financeira*, abordando os requisitos técnicos e operacionais que viabilizam a realização do trabalho escolar;
4. *Pessoal e relacional*, definindo, mais do que perfil esperado, uma referência de atitudes e posicionamentos que favorecem o trabalho do diretor escolar.

No Quadro 3, são mostradas as competências específicas do diretor escolar alicerçadas nessas quatro dimensões.

Quadro 3
Competências específicas do diretor escolar

(1) DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

- 1.1. Liderar a gestão da escola.
- 1.2. Engajar a comunidade.
- 1.3. Implementar e coordenar a gestão democrática na escola.
- 1.4. Responsabilizar-se pela organização escolar.
- 1.5. Desenvolver visão sistêmica e estratégica.

(2) DIMENSÃO PEDAGÓGICA

- 2.1. Focalizar seu trabalho no compromisso com o ensino e a aprendizagem.
- 2.2. Conduzir o planejamento pedagógico.
- 2.3. Apoiar as pessoas diretamente envolvidas no ensino e na aprendizagem.
- 2.4. Coordenar a gestão curricular e os métodos de aprendizagem e avaliação.
- 2.5. Promover clima propício ao desenvolvimento educacional.

(3) DIMENSÃO ADMINISTRATIVO-FINANCEIRA

- 3.1. Coordenar as atividades administrativas.
- 3.2. Zelar pelo patrimônio e pelos espaços físicos.
- 3.3. Coordenar as equipes de trabalho.
- 3.4. Gerir, junto com as instâncias constituídas, os recursos financeiros da escola.

(4) DIMENSÃO PESSOAL E RELACIONAL

- 4.1. Cuidar e apoiar as pessoas.
- 4.2. Comprometer-se com o seu desenvolvimento pessoal e profissional.
- 4.3. Saber comunicar-se e lidar com conflitos.

Fonte: Parecer CNE/CP no 4/2021. Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar (BNC-Diretor Escolar).

Como posto no Parecer do CNE que trata dessa matéria, do qual tive o privilégio de ser o relator, tendo como correlatares os conselheiros Luiz Curi e Valseni Braga, para o desenvolvimento das competências específicas sugere-se um conjunto relativamente amplo de *atribuições* relacionadas a elas que podem, como referência, inspirar as escolas, redes escolares, sistemas de ensino e instituições formadoras, respeitando-se, assim, a diversificação, flexibilização e autonomia que são próprias de cada uma e contribuindo, por conseguinte, para a construção de uma política de formação e na elaboração de diretrizes para valorização e seleção, provimento, nomeação, acompanhamento e avaliação de desempenho do diretor escolar.

Propõe-se, assim, uma Base Nacional Comum, compreendendo uma matriz de 10 competências gerais e de 17 competências específicas do diretor escolar, e uma matriz de 95 atribuições, de caráter flexível, fundamentadas nas quatro dimensões: político-institucional, pedagógica, administrativo-financeira, e pessoal e relacional.

Conclusão

Instrumentos legais como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), as BNCs da Formação Inicial e Continuada de professores da Educação Básica e a BNC das Competências do Diretor Escolar representam ali-cerces importantes para que o Brasil reverta o atual quadro da baixa aprendizagem escolar com elevados níveis de desigualdade.

Para isso, é preciso que o Ministério da Educação (MEC), em cola-boração com as instituições formadores e as redes e sistemas de ensino, seja capaz de lançar um programa robusto de formação com impacto direto na qualidade da formação do professor e do diretor escolar. No-tadamente, é preciso também que as instituições formadoras tenham humildade para querer aprender e não apenas ensinar. E isso pode ser iniciado rompendo com a atual fragmentação curricular institucional na formação dos futuros professores, articulando as áreas responsáveis por essa formação e construindo uma ponte orgânica com os profissionais que atuam na educação básica.

Um dos pontos que chama atenção da BNC de Formação é a ênfase na prática docente ao considerar que a prática deve estar presente no de-correr de todo o percurso formativo do licenciando e com a participação de toda a equipe docente da instituição formadora.

Ainda no campo do MEC, é preciso que o Instituto Nacional de Es-tudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) elabore um novo instrumento de avaliação, conforme determina a legislação vigente, para os concluintes dos cursos de licenciatura para averiguar se, de fato, as competências profissionais esperadas foram efetivamente desenvolvidas.

Referências

BRASIL. *Base Nacional Comum Curricular (BNCC): educação é a base*. Brasília, DF: MEC/Consed/Undime, 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_publicacao.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. Parecer CNE/CP nº 4/2021. Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar (BNC-Diretor Escolar), aprovado pelo Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação em 11/5/2021. (Processo nº 23000.030224/2020-01).

_____. Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019: Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/135951-rcp002-19/file>. Acesso em: 21 jan. 2021.

_____. Resolução CNE/CP nº 1, de 27 de outubro de 2020: Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 out. 2020. Disponível em: www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-1-de-27-de-outubro-de-2020-285609724. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRANCH, G. F.; HANUSHEK, E. A.; RIVKIN, S. G. School leaders matter. *Education Next*, v. 13, n. 1, 2013.

CONSED. Grupo de Trabalho Formação Continuada de Professores. Documento de considerações para orientar o aperfeiçoamento das políticas de formação continuada de professores à luz da implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Brasília: Consed, ago. 2017. Disponível em: <http://profissao-docente.org.br/assets/pdf/pd.pdf>. Acesso em: et. 2022.

_____. Conselho Nacional de Secretários de Educação. Grupo de Trabalho de Formação Continuada de professores. *Documento de considerações para orientar o aperfeiçoamento das políticas de formação continuada de professores à luz da implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://docplayer.com.br/89046945-Grupo-de-trabalho-formacao-continuada-de-professores.html>. Acesso em jan. 2022.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Formação continuada de professores: contribuições da literatura baseada em evidências*. São Paulo: FCC, 2017. (Pesquisa apoiada pelo Todos pela Educação).

LOUIS, K. S. et al. *Learning from leadership project: investigating the links to improved student learning*. Nova York: The Wallace Foundation, 2010.

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Teachers matters: attracting, developing and retaining effective teachers*. Paris: OCDE, 2005.

SHULMAN, L. S. Those who understand: knowledge growth in teaching. *American Education Research Association*, v. 15, n. 2, p. 4-14, 1986.

_____. Knowledge and teaching: foundations of the new reform. *Harvard Educational Review*, v. 57, n. 1, p. 1-22, 1987.

Capítulo 7



Raio-X das Escolas: contribuição do Poder Legislativo municipal para o aumento da governança da rede municipal de ensino

André Régis de Carvalho

Introdução

A que ente da federação foi confiado o futuro do Brasil? Se se considerar a resposta em termos de educação, certamente, deve-se responder: ao município. Pelo simples fato de o ensino fundamental e a educação infantil, pela Constituição de 1988 (art. 211), terem sido, prioritariamente, confiados às prefeituras. Não se atingirá um padrão internacional de qualidade na educação sem uma transformação na base do sistema.

Nessa perspectiva, de que modo o Poder Legislativo municipal pode contribuir para o aumento da governança da rede municipal de ensino? Essa é uma questão fundamental que delimita o escopo deste capítulo.

O ponto de partida está estruturado na premissa de que as câmaras municipais não cumprem adequadamente suas obrigações institucionais no que concerne à educação, especificamente, em termos de fiscalização.

Os resultados da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, conhecida por “Prova Brasil”, ao longo de uma década, demonstram claramente uma evolução desigual e muito tímida dos resultados¹. O avanço foi insuficiente, principalmente nos anos finais, e, especialmente em Matemática (Alves e Ferrão, 2019).

O sistema de cooperação intergovernamental fracassou na tarefa de ofertar aos estudantes uma educação de padrão internacional. Deve-se reconhecer que esse fracasso é de responsabilidade de todos, inclusive dos prefeitos e das câmaras municipais.

O objetivo aqui será apresentar meios metodológicos e estratégicos de atuação parlamentar capazes de possibilitar ganhos significativos para as escolas públicas municipais. Portanto, a problemática do capítulo se circunscreve às relações entre as câmaras municipais, secretarias de Educação, instituições de controle da administração pública e comunidade escolar, a partir da atuação parlamentar.

Este trabalho está estruturado em quatro partes. Considerando o cenário atual, trata da importância e necessidade da fiscalização da rede pública municipal de ensino. Nessa etapa inicial, o diagnóstico é de necessidade de mudança de postura dos parlamentares, em resposta a um comportamento nocivo de omissão².

Em seguida, aborda duas modalidades metodológicas de fiscalização da rede. Uma de natureza preventiva, buscando evitar graves danos às escolas, com ênfase no olhar atento às licitações promovidas pela Secretaria de Educação. Outra, de caráter *a posteriori* considerando os resultados obtidos pela rede em termos de indicadores externos de verificação de aprendizagem.

A parte seguinte, é dedicada à apresentação de um estudo de caso, o Projeto Raio-X das Escolas do Recife, desenvolvido e executado ao longo de oito anos (2013-2020).

Na quarta e última parte, será apresentada a proposta da criação de uma rede nacional de vereadores pela educação, objetivando a obtenção de uma fiscalização eficaz das escolas e o incremento de *accountability* na área educacional.

1. Para uma análise evolutiva sobre a Prova Brasil, vale conferir o trabalho das professoras Maria Teresa Gonzaga Alves e Maria Eugénia Ferrão (Alves e Ferrão, 2019).

2. Essa afirmação é decorrente da experiência política do autor, ao longo de dois mandatos de vereador do Recife (2013-2020).

Dessa forma, espera-se preencher uma lacuna bibliográfica em termos de engajamento das câmaras municipais no esforço de melhoria da educação brasileira.

A importância da fiscalização

Além dos resultados obtidos na Prova Brasil, qualquer avaliação de desempenho dos alunos, nos testes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), via Programm for International Student Assessment (PISA)³, demonstrará com facilidade que os estudantes estão em posição de ampla desvantagem em relação aos estudantes dos países-membros da OCDE.

Sem a ação política adequada, no âmbito de competência local, de caráter suprapartidário, não se conseguirá atingir padrões internacionais elevados.

Entre as funções típicas do parlamentar estão o fiscalizar, o legislar, o investigar (no âmbito das comissões parlamentares de inquérito) e o autorizar despesas e investimentos. Todas importantes e necessárias.

Nesse espaço, dedicar-se-á atenção à primeira delas: o fiscalizar.

Qualquer observador do dia a dia das câmaras municipais chegará rápida e facilmente à conclusão de que os parlamentares, em regra, negligenciam suas atribuições de fiscal do interesse e dos bens públicos. São diversos os motivos que concorrem para essa realidade.

Em primeiro lugar, os vereadores que apoiam o prefeito simplesmente abdicam do poder de fiscalizar para não causar constrangimentos à administração. A retórica de justificativa usada é a de que a responsabilidade de fiscalizar pertence, do ponto de vista institucional, aos órgãos de controle externo da administração pública, a exemplo do Ministério Público (MP) e do Tribunal de Contas (TCE). E, do ponto de vista político, aos vereadores de oposição. Consequentemente, considerando que os prefeitos geralmente têm ampla maioria de apoio nas câmaras, no mínimo, a maioria absoluta dos vereadores brasileiros se omite das atribuições de fiscalizar o prefeito e seus subordinados.

3. Acerca dos resultados obtidos pelos estudantes brasileiros na sua última edição, conferir: <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil/21206>. Acesso em: 12 jul. 2021.

Vale destacar que os próprios órgãos de controle externo mencionados não demonstram interesse em manter contato institucional com os vereadores, nem da situação, nem da oposição. Iniciativas dos vereadores são vistas com desconfiança por esses órgãos, talvez por prudência, para não parecer atuação político-partidária, causando um grave dano ao funcionamento do arcabouço normativo constitucional em termos de cooperação.

Outro grande obstáculo à fiscalização pelos vereadores certamente é sua baixa formação educacional⁴. Poucos são os vereadores com formação adequada para exercer suas funções, com o completo domínio e compreensão do arcabouço institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988. É muito comum vereadores não conhecerem as competências constitucionais do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, por exemplo.

A ignorância quanto às prerrogativas próprias da vereança, derivadas das leis orgânicas, também é um entrave à boa fiscalização. Constantemente, vereadores são barrados por servidores públicos em frente às repartições ao exigirem autorização da prefeitura para que eles possam ingressar no recinto.

E, ainda, geralmente os vereadores se veem, de fato, como subordinados do prefeito ou mesmo de seus secretários.

Finalmente, fiscalizar escolas não é politicamente atrativo para os vereadores, na medida em que não enxergam ganhos eleitorais com tal ação. Não há pressão dos pais para esse propósito. E ainda avaliam que os professores não gostam, os diretores boicotam e os sindicatos resistem.

Sem dúvida, a omissão dos parlamentares nessa área é um grande entrave à elevação da qualidade das escolas. Seu foco deveria ser a criança, o estudante. Nem o Ministério Público tampouco o Tribunal de Contas são substitutos suficientes. O primeiro tem sua atuação circunscrita ao cumprimento da lei, enquanto o segundo tem sua atuação delimitada no respeito às contas públicas.

Fora das instituições estatais, os sindicatos possuem caráter partidário e corporativo. Lutam pelos interesses dos professores, mesmo se,

4. Ver: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/1-em-cada-3-vereador-res-eleitos-nao-tem-ensino-medio-completo.html>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ocasionalmente, esses interesses vierem a colidir com os interesses dos próprios alunos.

No que se refere aos genitores, ou responsáveis, quase a totalidade dos pais não têm tempo para acompanhar a vida escolar dos seus filhos. Além disso, não conseguem verificar a aprendizagem das crianças. Paradoxalmente, em sua maioria, consideram satisfatória a qualidade da escola do seu filho⁵. Talvez porque na sua época a situação fosse de maior dificuldade.

Pela dura realidade enfrentada pelas famílias pobres brasileiras, é de se supor que os pais se acomodem, num sentimento de impotência ante a realidade. Na minha experiência pessoal, os indicadores de desempenho escolar, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) são desconhecidos pelos pais.

Por tudo isso, a atuação fiscalizadora pelos vereadores é fundamental. Ela deveria ser a mais abrangente de todas, indo além das questões corporativas dos docentes. Os vereadores deveriam ocupar lugar semelhante ao dos pais, como seus representantes, *in loco parentis* nas escolas.

A fiscalização de gabinete

Muito pode ser feito em termos de fiscalização executada pelos vereadores simplesmente com a leitura atenta do *Diário Oficial do Município* e do Portal da Transparência da prefeitura.

Aqui, esbarra-se na necessidade de qualificação técnica das assessorias parlamentares. Entre nomear auxiliares para o exercício do mandato ou cabos eleitorais para robustecer as chances de reeleição, os vereadores tendem a escolher cabos eleitorais. O resultado é, inevitavelmente, insatisfatório em termos de exercício das funções constitucionais da vereança.

Torna-se urgente treinar a assessoria dos parlamentares para interceptar atos contrários à educação do município, principalmente, nas licitações de merenda, *kit* escolar e fardamento. É possível acompanhar também a movimentação de professores da rede.

5. Vale conferir pesquisa do INEP acerca do tema. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_examens_da_educacao_basica/pesquisa_nacional_qualidade_da_educacao_a_escola_publica_na_opinioao_dos_pais_resumo_tecnico_executivo.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2021.

No portal da prefeitura, a assessoria do vereador pode acompanhar passo a passo a execução do orçamento, inclusive o da educação. Deve-se lembrar que sozinha a pasta da educação corresponde à 25% do orçamento municipal⁶.

A fiscalização in loco

Muito além da fiscalização de gabinete, os vereadores devem acompanhar o cotidiano das escolas públicas municipais.

A simples presença do parlamentar nas escolas pode inibir comportamentos prejudiciais ao bom funcionamento da rede, tais como falta de professores, falta de cuidados com a higiene e limpeza, falta da entrega do *kit* escolar, falta de entrega do fardamento, falta do cumprimento de horário, por exemplo.

A visitação regular dos vereadores às escolas favorece o estabelecimento de uma saudável relação de confiança com a comunidade escolar. Ver e ser visto não é a mesma coisa que saber que existe. É muito mais forte.

Lamentavelmente, os vereadores geralmente só aparecem nas escolas quando estão acompanhando o prefeito em solenidades de abertura ou de reformas dessas unidades.

Estudo de caso: o Raio-X das Escolas do Recife

Em janeiro de 2013, enfrentei a dificuldade inicial de todo estreante num mandato eletivo. Compensei a falta de experiência com um planejamento de mandato capaz de produzir resultados na área que havia escolhido como prioritária: a educação pública municipal.

Nos meses entre a eleição e o início do mandato, foi concebido um projeto de fiscalização da rede municipal do Recife que, posteriormente, foi batizado de Raio-X das Escolas. Havia em mente eliminar ou reduzir o nível de ignorância quanto à estrutura de funcionamento da rede, e, ao mesmo tempo, dar visibilidade às suas deficiências para gerar *accountability*.

6. Art. 212, da Constituição Federal de 1988.

A metodologia era de projeto guarda-chuva, para abarcar as ações estratégicas do gabinete num produto maior: o Raio-X das Escolas.

A modelagem do Projeto Raio-X

O primeiro passo foi a seleção da equipe de gabinete, momento crucial para o sucesso de um mandato. Nomear pessoas erradas pode custar muito caro, em termos de tempo e de propósitos. Não permiti que qualquer tipo de pressão pudesse pôr em jogo a decisão de apenas selecionar assessores pela afinidade de propósitos e pela competência.

Dessa forma, meu gabinete foi composto, em sua quase totalidade, por jovens universitários comprometidos com a causa da educação. Por ser professor universitário, tive a facilidade de saber onde recrutar meus auxiliares: na universidade.

Entre os escolhidos, estudantes de graduação e de pós-graduação em Administração de Empresas, de Ciência Política, de Direito, de História. Além da turma universitária, formou-se uma equipe de comunicação, contratamos um engenheiro e uma arquiteta urbanista, todos de elevada qualificação. O perfil técnico do gabinete deu a unidade e o sentimento de pertencimento a uma equipe comprometida como os mais elevados princípios e causas.

Com a equipe já formada, os integrantes foram divididos em grupos: (1) equipe de campo; (2) equipe de pesquisa; (3) jurídico; (4) comunicação; (5) assessoria legislativa. O objetivo foi criar um fluxograma de trabalho, em linha de produção, no qual o trabalho de cada um seria parte do produto final: o Raio-X das Escolas.

A metodologia de trabalho para a execução das tarefas seria baseada no postulado da simplicidade, e o fluxo de acompanhamento das escolas foi estruturado da seguinte forma:

1. A equipe de pesquisa mapeou toda a rede municipal. Em seguida, elaborou cronograma de visitas, considerando a divisão político-administrativa do município.
2. De posse do cronograma, a equipe de campo iniciou as visitas.
3. No retorno, da equipe de campo ao gabinete, o jurídico, com as informações coletadas, redigia requerimentos, e, se fosse o caso, representações ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.

4. Após a aprovação dos requerimentos, a equipe de comunicação alimentava as redes sociais e produzia informes para os jornais/blogs, rádio e televisão.

Não obstante, ao se iniciarem as tarefas, houve vários problemas que, praticamente, travaram o projeto.

Logo de início, por ordem do secretário de Educação do município, a equipe foi proibida de entrar nas escolas, sendo barrada na porta. Essa foi a primeira batalha.

Foi possível reverter. Fui pessoalmente a cada uma das escolas em que minha equipe havia sido barrada. Expliquei que meu acesso era garantido pela Lei Orgânica da cidade. Eles concordaram que eu tinha acesso, mas não minha equipe. Considerando que a rede do Recife tem, entre escolas e anexos, mais de 300 unidades, se eu tivesse que ir a cada uma das escolas pessoalmente, o trabalho estaria inviabilizado. Chamei a imprensa para dar cobertura jornalística. Consegui apoio. O fato foi publicizado nas redes sociais e subi à tribuna da Câmara para denunciar o ocorrido.

Em sequência, o secretário de Educação deu contraordem à proibição. Assumi o compromisso de fornecer com antecedência o cronograma das escolas que seriam inspecionadas. O projeto prosseguiria, com um detalhe: todas as vezes que chegávamos a uma escola, havia uma pessoa encaminhada pelo secretário de Educação para acompanhar a inspeção.

Em seguida, surgiu novo problema. Nos primeiros requerimentos para melhoria das escolas, vereadores da base do prefeito tentaram criar obstáculos à sua aprovação. Nos debates, prevalecemos ao utilizar o argumento de que a questão era suprapartidária e que seria um dano grande para o prefeito se sua bancada se opusesse à melhoria das escolas do município. Esse debate demonstrou que não poderíamos deixar que o tema fosse tratado como governo *versus* oposição. Era preciso deslocar o debate, trazendo novos atores para contribuir e para facilitar legitimação das nossas ações.

Nesse sentido, procuramos a Promotoria de Educação do Ministério Público do estado. Numa reunião da Comissão de Educação, da qual eu era seu presidente⁷, pedi o apoio institucional. Acertamos que todos os

7. Fui presidente da Comissão de Educação da Câmara do Recife por dois biênios (2013-14 e 2015-2016).

requerimentos aprovados deveriam ser encaminhados ao Ministério Público (MP) para conhecimento e acompanhamento. Assim, para cada requerimento aprovado, pedíamos que fosse dada ciência à Promotoria de Educação. Deu certo. Nossas inspeções passaram a alimentar e a impulsionar o MP.

A lógica era, novamente, simples.

Quando aprovávamos um requerimento, pedindo providências, o secretário, ao tomar conhecimento do seu teor, era informado que cópia havia sido encaminhada à Promotoria da Educação. A promotora responsável, de sua parte, ao tomar conhecimento dos fatos narrados no requerimento, sabia que o secretário estava ciente de que o Ministério Público também conhecia os fatos. Não era, portanto, mais questão política: vereador *versus* secretário; passava a ser institucional. A estratégia surtiu efeito. Muitos dos procedimentos abertos pelo MP, a partir dos nossos requerimentos, foram arquivados pelo atendimento aos pleitos pela Secretaria de Educação.

Um segundo entrave ao nosso projeto veio de uma crítica feita pela pelo professor Fernando Campello, do curso de Engenharia da UFPE. O referido mestre apontou que a coleta dos dados feita nas escolas não obedecia a um padrão uniforme para permitir a tabulação dos resultados. Refizemos tudo e criamos um questionário padrão a ser aplicado em todas as escolas. Por esse motivo, tivemos de refazer várias inspeções. O novo questionário continha perguntas detalhadas sobre os aspectos mais importantes para identificação das condições das escolas, desde iluminação, temperatura, existência de biblioteca e de salas de apoio pedagógico, ocorrência da entrega de fardamentos, *kits* escolares, merenda, condições sanitárias e de higiene.

Dáí surgiu a questão: como sistematizar para disponibilizar as informações e, ao mesmo tempo, dar visibilidade às escolas. A solução foi encontrada via criação de uma plataforma *online* de informações sobre a rede municipal do Recife. Para esse propósito, incorporamos à nossa equipe um profissional de tecnologia da informação (TI). Em pouco tempo, ficaria disponível na rede o Raio-X das Escolas⁸, contendo fotos, vídeos, relatórios, notas na Prova Brasil, resultado do IDEB, para cada

8. Disponível em: www.raioxdasescolas.com.br

uma das unidades escolares da rede do Recife, com acesso disponível a todos.

A equipe de comunicação foi exitosa ao abrir espaço para a comunicação da plataforma nos principais meios de comunicação do estado. Contar com o apoio da mídia foi fundamental para o sucesso da metodologia que possibilitou o surgimento da plataforma. Sem esse amplo apoio, possivelmente não tivéssemos conseguido ajudar na transformação positiva da realidade enfrentada pelas crianças que estudam nas escolas públicas.

Afinal, o Raio-X não era o fim, e sim o meio. O objetivo final das inspeções seria a melhoria da educação infantil e do ensino fundamental na cidade. O que, de fato, conseguimos, graças à execução da metodologia de fiscalização.

Resultados do Projeto Raio-X

Elencando os principais resultados obtidos pelo Raio-X das Escolas, sem ordem de importância, seguem os ganhos para a rede:

1. A aprovação de requerimentos individualizados, aprovados por unanimidade, pedindo providências específicas para cada uma das escolas e das creches do Recife⁹;
2. Mapeamento de todas as escolas do Recife¹⁰ localizadas em áreas de risco de deslizamento de barreiras, principalmente durante a época de chuvas;
3. Fechamento e transferências de unidades escolares inóspitas ou insalubres para os alunos, professores e funcionários¹¹;
4. Lançamento da campanha “Climatiza Já”. Iniciativa voltada ao combate do calor excessivo em sala de aula, que a equipe detectou com termômetros apropriados, em mais de 90% das escolas da rede. Inicialmente, a prefeitura foi contra a campanha, alegando impossibilidade financeira e técnica de instalar

9. Todos disponíveis, nas informações das escolas, em: www.raioxdasescolas.com.br. Acesso em: 14 jul. 2021.

10. Esse mapeamento gerou amplo debate público, com a participação do Ministério Público de Pernambuco. Ver: <https://amp-pe.jusbrasil.com.br/noticias/100680244/pais-temem-que-uma-tragedia-atinja-seus-filhos-folha-de-pernambuco-cotidiano>. Acesso em: 14 jul. 2021.

11. Uma das escolas fechadas a partir da fiscalização foi a escola Lojistas do Recife, embora tivéssemos pedido sua restauração. Postado na época no material do Raio-X das Escolas, disponibilizamos esse vídeo (de teor chocante). Disponível em: www.youtube.com/watch?v=Xv89TmHDRak. Acesso em: 14 jul. 2021.

- aparelhos de ar-condicionado. Ante a repercussão negativa pela exposição dos dados, mudou de postura. Posteriormente, o próprio prefeito lançou seu programa de climatização¹²;
5. Lançamento da plataforma Raio-X das Creches do Recife, cobrindo assim toda a rede municipal de ensino da cidade (escolas e creches);
 6. Interrupção da abertura de escolas em casas adaptadas. Após o Raio-X das Escolas, todas as novas escolas foram abertas em prédios novos e próprios para seu funcionamento;
 7. Campanha pela prática de educação física a partir de fiscalizações realizadas em conjunto com o Conselho Regional de Educação Física;
 8. Elaboração do livro *Educação pública do Recife: a tragédia que rouba nosso futuro*, em 2016. Lançamento realizado na presença de mais de 600 convidados, com abertura de apresentação feita pelo ex-presidente da Philips do Brasil, Marcos Magalhães;
 9. Mais de uma centena de apresentações da plataforma para públicos variados, interessados em educação pública, notadamente, universidades, Ministério Público, associações (como o Rotary, por exemplo);
 10. Abertura de procedimentos de investigação pela Promotoria de Educação do Ministério Público de Pernambuco;
 11. Representações ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco denunciando a não entrega de fardamentos escolares, fato que resultou em intervenção do tribunal e posterior regularização da entrega;
 12. Inspeções em todas as creches e escolas públicas do Recife;
 13. Elaboração de relatórios pormenorizados quanto às condições de funcionamento para cada uma das escolas e para todas as creches. Todos disponíveis para *download* na própria plataforma Raio-X das Escolas;
 14. Criação de mapa escolar digital do Recife, com a identificação de cada escola com sua respectiva nota no IDEB;

12. Em 24/02/2015, o Diário de Pernambuco publicou matéria acerca do tema. Disponível em: www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2015/02/andre-regis-defende-climatizacao-para-acabar-com-saunas-de-aula-da-rede-municipal-do-recife.html. Acesso em: 15 jul. 2021.

15. Levantamento de todas as escolas que não evoluíram entre um resultado do IDEB e o seguinte;
16. Levantamento de todas as escolas que evoluíram em todas as edições do IDEB;
17. Levantamento da luminosidade e temperatura de todos os ambientes internos de todas as escolas e creches da rede, incluindo todas as salas de aula, bibliotecas e refeitórios;
18. Levantamento quanto ao funcionamento dos programas pedagógicos implementados pela Secretaria de Educação do município, a exemplo do programa de robótica¹³;
19. Elaboração de estudo para verificar o impacto da baixa luminosidade das salas de aula no IDEB alcançado pelas escolas¹⁴;
20. Elaboração de projeto de lei, denominado “Lei de Responsabilidade Escolar”, para exigir padrões adequados de infraestrutura para as escolas da rede;
21. Elaboração de projeto de lei, aprovado pela Câmara, mas vetado pelo prefeito, estabelecendo um programa de saúde bucal para os alunos da rede;
22. Possibilidade de se fazer, pelo Raio-X das Escolas, um *tour* virtual por todas as escolas e creches municipais;
23. Elaboração de projeto de lei criando a semana do aluno saudável;
24. Realização de sete operações volta às aulas, para verificar as condições das escolas para o recebimento dos alunos na primeira semana do ano letivo;
25. Criação de uma ferramenta comparativa entre escolas, na plataforma Raio-X das Escolas. Nela, é possível comparar escolas por diversos indicadores, tais como evolução histórica da nota do IDEB, número de alunos e de professores;
26. Disponibilização de canal direto com a comunidade escolar, permitindo denúncias, críticas, sugestões, inclusive elaboração de requerimento *online* em favor de qualquer escola ou creche;

13. Ver: www.recife.pe.leg.br/comunicacao/noticias/andre-regis-critica-programa-de-robotica.

Acesso em: 14 jul. 2021.

14. Ver: www.andreregis.com.br/wp-content/uploads/2016/08/LivroEducao.pdf. Acesso em: 14 jul. 2021.

27. Levantamento de itens de acessibilidade nas escolas e nas creches;
28. Levantamento de todas as escolas com quadras poliesportivas;
29. Criação de ferramenta para consulta *online*, no Raio-X das Escolas, das unidades que obtiveram as maiores e as menores notas, em Português e Matemática, na Prova Brasil, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais.

Como se pode observar, a lista com os resultados do Projeto Raio-X das Escolas é bastante extensa e, o mais importante, significativa.

O Raio-X das Escolas é fruto de uma fiscalização construtiva que, ao mesmo tempo que dá visibilidade aos problemas estruturais da rede pública municipal de ensino, aponta soluções para os problemas e permite a ação dos órgãos de controle da administração pública, controle social pelos pais e, ainda, o planejamento estratégico para o prefeito implementar políticas públicas educacionais.

Por tudo isso, torna-se necessário que esse modelo de fiscalização da rede escolar pública do Recife, ou outro igualmente eficaz, seja adotado nos municípios brasileiros. O fato é que a omissão dos vereadores quanto à fiscalização precisa ser inibida. Nesse sentido, surge a ideia de criação de uma rede nacional de vereadores pela educação. Certamente, não faltarão interessados em participar¹⁵.

A criação de rede “Vereadores pela Educação”

Os vereadores são atores esquecidos por todos os movimentos que buscam a melhoria da qualidade do ensino no Brasil. São raríssimas as iniciativas que buscam o engajamento dos parlamentares locais na questão da educação. É urgente a mudança no sentido de trazê-los à participação. Movimentos pela educação, de organizações ou fundações do setor privado, têm buscado maior contato com os secretários de Educação e, principalmente, com os prefeitos. Por qual razão esquecem os vereadores?

15. Foi o caso do então vereador Raoni Mendes, de João Pessoa, que, ao tomar conhecimento do Raio-X das Escolas, procurou desenvolver a metodologia em sua cidade. Ver: www.clickpb.com.br/educacao/vereador-apresenta-projeto-raio-x-nas-escolas-para-fiscalizar-qualidade-da-educacao-186533.html.

Acesso em: 18 jul. 2021.

Propõe-se aqui a formação de uma rede suprapartidária de vereadores pela educação, com o objetivo de torná-los atores relevantes, não apenas na elaboração de políticas públicas, via projetos legislativos, mas, primordialmente, no processo de fiscalização da pasta municipal da educação.

Nesse sentido, tal rede seria responsável pelo estabelecimento de um ambiente convidativo à participação dos vereadores na fiscalização de todos os aspectos relativos à rede pública de ensino do seu município. A experiência do Raio-X das Escolas do Recife pode servir de modelo paradigmático para que todos possam seguir na linha: fiscalização, transparência, *accountability*.

Considerando que em muitos municípios os vereadores não têm estrutura para tocar um projeto dessa magnitude, tal rede poderia suprir as necessidades em termos de fornecimento de *know-how* e apoio para o desenvolvimento de plataforma de acompanhamento local. Inclusive, uma rede nacional poderia se subdividir em redes estaduais, com envolvimento direto da comunidade local. O apoio da sociedade civil seria fundamental, nesse sentido. Registre-se a opinião do ex-governador do Espírito Santo, Paulo Hartung, quanto ao chamamento para uma maior participação de organizações da sociedade civil, reconhecidamente dotadas de recursos humanos e financeiros, em novas empreitadas educacionais:

Há também organizações da sociedade civil que acumulam capacidades e conhecimentos em boas práticas que podem guiar-nos na qualificação e atualização da educação no Brasil. Além do Todos pela Educação, podemos citar a Fundação Lemann e os Institutos de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), Ayrton Senna, Unibanco, Itaú Social, Natura e Sonho Grande [Hartung, 2021].

GreatSchools, um modelo paradigmático de sucesso

Aqui, vale trazer, como exemplo de sucesso, iniciativa voltada para obtenção de transparência para a rede escolar, nos Estados Unidos: a GreatSchools¹⁶.

GreatSchools é uma entidade fundada em 1998, em Santa Clara, Califórnia, sem fins lucrativos, que mantém uma sofisticada plataforma

16. Disponível em: www.greatschools.org/. Acesso em: 14 jul. 2021.

educacional *online* de mesmo nome. Tal plataforma fornece informações detalhadas sobre mais de 200 mil escolas do ensino básico localizadas nos Estados Unidos, permitindo comparações entre as escolas.

Outra importante funcionalidade é a disponibilização de material educativo para os pais ajudarem nas tarefas dos filhos.

GreatSchools tem sido responsável pela mudança de comportamento em diversas escolas norte-americanas. A partir do amplo reconhecimento e uso do seu *ranking* não oficial das escolas, estas se movimentam em busca de melhor posicionamento nesse *ranking*.

A GreatSchools é mantida por doações de fundações como Bloomberg Philanthropies, Melina e Bill Gates, Walton Family Foundation, Einhorn Family Charitable Trust. Ainda, comercializa espaço para anúncios em sua plataforma para que empresas, notadamente, do mercado imobiliário, como Zillow¹⁷, apresentem-se aos interessados em informações escolares. Também recebe doações particulares de recursos para financiamento de bolsas, *sponsorship*¹⁸.

A estrutura e o formato da GreatSchools dificilmente seriam replicáveis no Brasil por diversos motivos, entre eles a dificuldade de envolvimento dos pais no dia a dia das escolas e o baixo impacto que a localização das escolas públicas causa no mercado imobiliário brasileiro, quando comparamos com o que ocorre nos Estados Unidos. Lá, o valor de uma residência está muito associado ao padrão das escolas públicas das redondezas¹⁹.

Aqui, considerando a baixa capacidade dos pais de acompanharem o dia a dia das escolas e pela dificuldade de acesso pelo público geral às escolas, os vereadores poderiam desempenhar papel essencial na coleta das informações das unidades escolares e das creches, já que possuem acesso garantido por lei, para possibilitar a alimentação de uma plataforma tipo Raio-X das Escolas.

Nesse sentido, a formação de uma rede cooperativa de vereadores seria de extremo valor. No entanto, tal rede dificilmente será formada

17. Ver: <https://blog.greatschools.org/2013/07/11/greatschools-and-zillow-help-families-find-great-neighborhoods/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

18. Ver: <https://en.wikipedia.org/wiki/GreatSchools>. Acesso em: 14 jul. 2021.

19. Ver: <https://eliresidential.com/2018/03/13/2018-3-13-impact-of-lower-greatschools-rankings-on-your-home-value/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

por iniciativa de algum vereador. É necessário que a efetivação da ideia venha de fora do próprio ambiente político-partidário.

Conclusão

Ao longo deste capítulo, argumentou-se que as câmaras municipais não têm zelado satisfatoriamente pela educação pública nos municípios brasileiros. Principalmente, pelo comportamento, generalizado, entre os vereadores, de omissão quanto à sua prerrogativa constitucional de fiscalizar o Executivo e, especificamente, de fiscalizar as políticas públicas e equipamentos no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

Diante do que foi exposto, foi apresentada proposta para uma mudança de comportamento parlamentar como forma de contribuição para o aumento da governança das redes municipais de ensino. A ideia é a construção de uma rede cooperativa suprapartidária nacional de “Vereadores pela Educação”, a partir de impulso, externo à política, feito por entidades que já cumprem relevante papel em defesa da elevação dos padrões de governança e aumento dos resultados de aprendizagem na área educacional.

Como projeto guarda-chuva inicial para a rede proposta, foi sugerida a plataforma de fiscalização *online* da rede municipal do Recife, intitulada Raio-X das Escolas, como modelo paradigmático a ser seguido, considerando sua eficaz metodologia de fiscalização.

Dessa forma, os integrantes da rede receberiam o suporte técnico necessário para o exercício eficaz da fiscalização. A adoção da metodologia do Raio-X das Escolas traria enormes vantagens, por exemplo, a padronização dos procedimentos, permitindo comparações entre redes municipais quanto à infraestrutura e às condições ambientais e sanitárias.

A existência de uma rede nacional suprapartidária, composta por respeitadas entidades que atuam na promoção da educação básica de qualidade no Brasil, fomentaria o ambiente adequado para quebrar resistências dos órgãos de controle externo da administração pública a uma atuação conjunta com vereadores, acarretando ganhos cooperativos institucionais.

O pertencimento a tal rede poderia, por seu turno, gerar incentivos ao engajamento dos vereadores na fiscalização das escolas, na medida em que representaria um selo externo de qualidade da atuação parlamentar.

Referências

ALVES, M; FERRÃO, M. Uma década da Prova Brasil: evolução do desempenho e da aprovação. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 30, n. 75, p. 688-720, set./dez. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

HARTUNG, P. A impositiva e desafiante agenda da educação. *O Estado de S. Paulo*, 2 fev. 2021. (Opinião).

RÉGIS, A.; QUEIROZ, L.; LIMA, T. (Ed.). *Escola pública do Recife: a tragédia que rouba nosso futuro*. Recife: Gabinete do vereador André Régis, 2016. Disponível em: www.andreregis.com.br/wp-content/uploads/2016/08/LivroEducacao.pdf. Acesso em: 28 jan. 2021.

Capítulo 8



O papel da sociedade civil no fortalecimento do Sistema Nacional de Educação

Fernanda Castro Marques
Lucas Fernandes Hoogerbrugge
Priscila Cruz

Introdução

No Manifesto dos Pioneiros da Nova Educação, de 1932, estreou o debate sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE), tema com grande acúmulo até os dias atuais e que ainda necessita ser regulamentado em lei complementar. Sua importância se dá em função da complexidade educacional do país e da necessidade de aprimoramento da governança federativa vigente nos dias de hoje. Os desafios que a educação brasileira ainda enfrenta não são novidades: entre a evasão escolar, o analfabetismo, a formação de professores precária e os resultados de aprendizagem ainda insuficientes, está o desafio da cooperação nas relações intergovernamentais e as lacunas sistêmicas de diálogo e pactuação entre os entes federativos.

Com a pandemia, as palavras cooperação e colaboração se tornaram o grande tema do momento. Em especial, estados e municípios se viram na necessidade de somar esforços para providenciar educação de qualidade, e a tomada de decisões conjuntas passou a ser não apenas uma

boa prática, mas, sim, o método de trabalho necessário para superar os prejuízos atuais e futuros na aprendizagem dos estudantes do país. De modo concomitante, o SNE esteve – e ainda está – em tramitação no Congresso Nacional, justamente para fixar as normas de cooperação entre os entes federados e assim torná-las permanentes e amplamente disseminadas na estrutura de governança da educação. Caso já tivesse sido aprovado, provavelmente haveria melhores respostas no enfrentamento da pandemia no que tange à educação.

Temos exemplos muito concretos no país de como essas políticas estruturantes podem ser fortes indutoras da melhoria da educação. Em 2020, um momento inédito foi vivido no Brasil, no qual educadores, professores, sociedade civil, terceiro setor e o Congresso Nacional se uniram pela aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), o principal mecanismo de financiamento da educação básica, que, por consequência, é um dos mais importantes mecanismos para a melhoria da qualidade da educação básica e um dos pilares da governança federativa na educação. E é nesse sentido que este capítulo faz um convite: a formação de ampla mobilização de atores federativos e não federativos para o aperfeiçoamento do pacto federativo na educação e da governança, o que será alcançado apenas mediante a regulamentação do SNE.

A sociedade civil como partícipe dos processos decisórios é a materialização do exercício democrático. Atores não governamentais, sejam eles organizações sem fins lucrativos ou movimentos sociais, têm adquirido cada vez mais relevância substancial na qualificação dos debates educacionais e na defesa da educação pública de qualidade. Para o SNE, esse fato é especialmente relevante, pois há uma trajetória histórica de movimentos e organizações que mostraram no passado – como no Manifesto em 1932 – a necessidade de um plano de nação que só seria possível mediante a regulamentação do sistema. Nos dias atuais, houve um avanço considerável na pauta do SNE, influenciado e inspirado pelo acúmulo dos debates promovidos pelos que nos antecederam, caminhando para a formação de consensos progressivos em torno de uma nova governança e uma estrutura sistêmica para a educação brasileira.

Nesse contexto, o texto se propõe a trazer uma visão panorâmica sobre o Sistema Nacional de Educação e o papel da sociedade civil no

fortalecimento da governança interfederativa da educação brasileira. Além disso, reforça a importância da mobilização das organizações não governamentais e traz um chamado para o fortalecimento de pactos e coalizões que possam apoiar o avanço da temática.

Para além desta introdução e considerações finais, na primeira parte do texto será abordada a relação entre federalismo e educação no Brasil. Necessariamente, é preciso entender um para falar do outro e, em seguida, abordar o papel da sociedade civil no tema da governança interfederativa. Os antecedentes históricos mostram como a educação alternou enquanto prioridade e política na agenda governamental. Entre altos e baixos, anteriormente à redemocratização pouco se avançou e nem sequer a universalização da educação básica era mencionada. Após a Constituinte, nova proposta foi feita com ênfase na articulação interfederativa, de modo que as relações entre os entes se tornam ainda mais fundamentais para garantir o direito à educação. Em seguida, o texto também aborda uma recapitulação histórica da pauta do SNE, o *status* atual das propostas e esforços que têm contribuído para engajar a pauta na agenda governamental. Como resultado desses esforços e do acúmulo do debate, tem sido possível ver o SNE tomando forma e conteúdo após décadas de discussão.

De modo complementar, a segunda parte do capítulo mostra por que é importante a sociedade civil convergir para a formação de coalizões e realizar ampla mobilização pelo SNE. Em destaque, são abordadas as iniciativas e boas práticas realizadas durante a pandemia em que, por meio da cooperação, estados e municípios elaboraram políticas e programas em resposta às necessidades geradas pela crise sanitária, a exemplo das políticas de conectividade, de formação de professores, de adequação de currículo, de avaliação. Há um novo *modus operandi* em curso que já se caracteriza como prévia do que seria a implementação do Sistema Nacional de Educação: uma governança na qual os múltiplos e diversos atores pactuam suas políticas nos diferentes espaços em prol de um objetivo comum: educação de qualidade. Nessa perspectiva, coloca-se a proposta de pactuação ampla da sociedade civil a favor do amadurecimento e avanço da temática, além de reforçar seu comprometimento e participação nas discussões que ocupam espaço no Congresso Nacional e na sociedade civil sobre o SNE.

Por fim, nas considerações finais, devido à ausência de centralidade da educação na agenda de desenvolvimento do país, é abordada a urgente necessidade de fortalecer uma coalizão entre atores das diferentes esferas de participação e de atuação política, institucional e civil, rumo à regulamentação do Sistema Nacional de Educação. Para uma nova governança educacional e democrática, a coalizão da sociedade civil é imprescindível.

Federalismo e educação no Brasil

Dada a complexidade do sistema educacional brasileiro, discutir a educação no país em profundidade requer, necessariamente, compreender a estrutura federativa e suas implicações. Historicamente, o país tem um passado que carrega marcas de centralização ou descentralização excessiva, além de momentos nos quais garantir a educação como direito básico não era o principal objetivo, vistos a ausência de estruturas democráticas e os interesses de grupos que governavam o Brasil. Com a redemocratização, um novo momento se iniciou: a possibilidade de organizar a educação nacional, com atribuições e funções claras a cada ente federativo, e a articulação entre eles para o funcionamento pleno dos sistemas de ensino.

O sistema federalista adotado no país é estruturado em um pacto, no qual as relações intergovernamentais são forma particular de Estado que envolve contínuo relacionamento entre União, estados e governos locais (Abrucio e Segatto, 2014). Por essa perspectiva, a Constituição de 1988 firma o conceito de pacto federativo, inclusive para educação.

Como federação, o Brasil precisa de coordenação entre os diferentes níveis de governo nas suas diversas funções governamentais. Conjugador esforços de entes autônomos e interdependentes entre si é desafiador, mas crucial no desenvolvimento educacional. Objetivamente, pode-se elencar quatro razões principais que reforçam a necessidade da coordenação: a heterogeneidade territorial, a produção de regionalismos, as desigualdades regionais e a questão municipal.

A nação brasileira é o quinto país do mundo em população, com discrepâncias consideráveis na estrutura e nos resultados educacionais,

sendo que parte dessas discrepâncias é explicada pela nossa heterogeneidade territorial. Ao reconhecê-la como característica do Brasil, reconhece-se a necessidade de acolher as diferentes realidades sociais e educacionais, trabalhando-as de forma a compatibilizá-las em um projeto nacional. Ou seja, afirma-se que, de norte a sul do país, ainda que haja diferenças entre as localidades, é fundamental a integração de uma política educacional e sua implementação para assegurar o direito à educação, independentemente do território.

A segunda razão se dá em função da produção de regionalismos e sua dispersão no país. Evidenciando as ricas diferenças regionais, de tradições, de costumes e culturais de forma geral em um único território, a única alternativa seria a coordenação entre as partes de modo a preservar e garantir cada particularidade territorial e local. Isso significa que ao se dar um desenho territorial específico para cada território, a educação, por consequência, precisa ser adequada ao contexto.

Em terceiro lugar, estão as desigualdades regionais, consequências infelizes da heterogeneidade e da trajetória histórica de cada local. Como federação marcada por entes subnacionais com trajetórias distintas – sejam elas econômicas, sociais, fiscais – há níveis de desenvolvimento em maior ou menor proporção. O país é marcado por momentos em que essa desigualdade foi ampliada ou reduzida, inclusive por meio da própria participação do Estado. Entretanto, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, estabeleceu-se como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades sociais e regionais. Por isso, a coordenação na educação é imprescindível para que a desigualdade seja endereçada pelos gestores públicos no desenho e implementação das políticas públicas.

Por fim, em quarto lugar, a questão dos municípios brasileiros é central no debate da governança federativa no país, em especial para a educação. Elevados à condição de entes federativos, passaram a gozar de autonomia e assumiram um papel protagonista no jogo federativo. No entanto, a trajetória e as configurações dos municípios são muito distintas entre si, o que acaba por levar a atuações notadamente distintas. Enquanto há municípios altamente populosos, com milhões de habitantes, há municípios com menos de mil habitantes. O histórico de formulação de políticas públicas e fortalecimento da máquina pública,

portanto, são muito díspares. Os diversos elementos que variam entre os 5.570 municípios brasileiros levam a diferenças na sua gestão que impactam diretamente as condições gerenciais e de oferta na educação básica.

Particularmente na educação, a definição de responsabilidades para cada nível de governo é essencial. Conforme art. 211 da Constituição Federal, os municípios são responsáveis prioritariamente pela educação infantil e, de modo compartilhado com o estado, pelo ensino fundamental. Essa divisão sobreposta, por muitas vezes, adiciona uma camada de complexidade na oferta educacional e na garantia do direito à educação para as crianças e jovens, independentemente de onde residam. Por isso, mais uma vez, a coordenação interfederativa é fundamental, não só para a gestão, mas para efetivar o direito à educação com qualidade em todo o território brasileiro, não permitindo que o estudante tenha seu destino selado em virtude de condições educacionais eventualmente desiguais em relação a outras localidades.

As quatro razões apontam consensualmente para a necessidade de uma coordenação nacional que respeite as diferentes trajetórias e contextos locais. Apesar das heterogeneidades, é preciso ter um projeto nacional que promova a diversidade simultânea à unidade. Nessa linha, a Constituinte trouxe a novidade dos sistemas de políticas públicas, sendo eles as estruturas de governança responsáveis por promover a cooperação interfederativa.

No caso da educação, o conceito de sistema demorou um pouco a surgir no contexto pós- redemocratização, mas a ideia é datada da década de 1930 e percorreu um longo caminho. Originalmente, a Constituinte, em 1988, não expressa a ideia de um Sistema Nacional de Educação (SNE)¹ de forma explícita, mas, por outro lado, trouxe a determinação constitucional do regime de colaboração². Esse termo, exclusivo da educação, remete ao compartilhamento de competências entre estados e municípios para garantia da oferta educacional e sua universalização,

1. Linha do tempo do Sistema Nacional de Educação, Nexa Políticas Públicas. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/linha-do-tempo/2021/A-regulamenta%C3%A7%C3%A3o-do-Sistema-Nacional-de-Educa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 18 dez. 2021.

2. Glossário: Regime de colaboração na educação. Nexa Políticas Públicas. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/glossario/Regime-de-Colabora%C3%A7%C3%A3o-na-educa%C3%A7%C3%A3o>.

Acesso em: 18 dez. 2021.

pressupondo a articulação entre os sistemas de ensino. Contudo, ainda não há regulamentação específica de um sistema formal que estabeleça as normas para a governança entre os diferentes níveis de governo na educação, que determine a forma de concretizar o regime de colaboração mencionado na Constituição. Nesse contexto, é necessário pensar em como realizar uma “descentralização orquestrada”, combinando autonomia e interdependência da União e dos entes subnacionais, inclusive para articular a oferta educacional nas ocasiões em que há sobreposição de responsabilidades.

Mais adiante, ficou a cargo da Emenda Constitucional nº 59 inserir a necessidade do SNE no art. 214 da Constituição Federal (CF):

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...].

É importante notar a ênfase ao Plano Nacional de Educação, que deverá ser central no Sistema Nacional de Educação.

Ainda que tenha surgido em lei em 2009, a ideia de um sistema para a educação já era fortemente defendida nas décadas passadas. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova³, em 1932, sob a bandeira do fortalecimento da educação nacional, estava à frente de seu tempo: defendia a coordenação nacional, na qual governo federal e governos subnacionais combinassem a execução descentralizada da política nacional mediante pactuação e articulação interfederativa (Abrucio, 2018). O documento, redigido e liderado por 26 intelectuais, refletia uma época de difícil coordenação da educação no país, com sucessivas reformas educacionais ausentes de perspectiva sistêmica.

Trinta anos depois, em 1959 surge o Movimento dos Educadores: Mais uma Vez Convocados⁴, igualmente composto por intelectuais da

3. Documento Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Disponível em: https://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf. Acesso em: 18 dez. 2021.

4. Documento Movimento dos Educadores: Mais uma Vez Convocados. Disponível em: www.fe.unicamp.br/pf/fe/publicacao/4922/doc2_22e.pdf. Acesso em: 18 dez. 2021.

Educação que, indignados com os amargos índices de analfabetismo, evasão e desigualdade escolar, lançaram o documento na tentativa de obter alguma visibilidade, reforçando que o Brasil só alcançaria o desenvolvimento necessário se olhasse a educação como prioridade e desde que ela estivesse em um sistema estabelecido por completo.

O interessante nos dois movimentos é o consenso da necessidade de um sistema trazido por movimentos da sociedade civil. Apesar de ser uma época de escassa compreensão federativa, tampouco democrática, ambos defendiam a reconstrução social por meio da reconstrução da educação nacional (Saviani, 2004), apostando que repensar o conceito de nação passa inicialmente pelo desenvolvimento educacional. Contudo, suas ideias ficaram apenas para a história, e o movimento pouco avançou até a redemocratização.

Sem dúvida, os dois manifestos da educação têm grande contribuição para a atualidade, contudo, no passado enfrentaram grandes obstáculos devido aos regimes autoritários, à instabilidade política e à consequente dificuldade de institucionalizar suas propostas de SNE.

É justo dizer, no entanto, que após a Constituição Federal de 1988 houve avanços sistêmicos, principalmente na redistribuição dos recursos financeiros e na valorização da educação básica. Sob a prerrogativa do fortalecimento da coordenação nacional, em 1996 foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que posteriormente, em 2006, foi aprimorado e transformado no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). As consequências práticas da implementação do fundo se deram na ampliação do financiamento para toda a educação básica, direcionando a complementação de recursos da União para onde é mais preciso. O fundo é um importante mecanismo de articulação interfederativa, que tem papel estruturante na relação entre União, estados e municípios. Recentemente, em 2020 foi aprovada a Emenda Constitucional que o tornou permanente na Constituição, com um modelo de redistribuição financeira mais justo e equânime, com maior complementação da União.

A partir de 2010, a ideia do Sistema Nacional de Educação voltou para a agenda nacional em um contexto muito mais favorável. Uma série de instrumentos legais e normativos bem como múltiplas discussões na

sociedade civil e nos movimentos populares retomam a discussão da pauta no Brasil. Seis anos depois, o SNE é considerado na lei do Plano Nacional de Educação, que estabelece a necessidade de sua instituição até 2016.

Em paralelo, três conferências nacionais de educação também tiveram por tema central o Sistema Nacional de Educação. Todas marcam grande mobilização da sociedade civil pela pauta, com envolvimento da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), do Fórum Nacional dos Conselhos de Educação, da Confederação dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entre outras. Nesse contexto, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) criada em 2011 sob demanda da Conferência de 2010, torna-se uma secretaria central para a articulação do pacto federativo e da governança na educação, tendo por objetivo articular o SNE a partir de políticas públicas e processos fomentados pelo Ministério da Educação (MEC). Até 2018, momento em que foi extinta, teve função de articulação com entidades representativas, como a União dos Dirigentes Municipais de Ensino (UNDIME) e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), além de muitos especialistas e intelectuais brasileiros da Educação que contribuíram tanto no âmbito dos movimentos da sociedade civil quanto nas respectivas instituições e no próprio MEC.

Já no âmbito legislativo, as conferências, a SASE e o PNE foram fundamentais, pois impulsionaram a discussão em projetos de lei no Congresso Nacional. Foram apresentados diversos projetos em 2011, 2014, 2017, 2019 e 2020 (três deles foram arquivados). Atualmente, tramitam cinco projetos de lei complementar: o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 25/2019⁵ na Câmara dos Deputados – ao qual estão apensados o PLP nº 47/2019⁶, PLP nº 216/2020⁷ e PLP nº 267/2020⁸ – e o PLP nº 235/2019⁹ no Senado Federal.

De modo complementar, há forte atuação de organizações do terceiro setor que vêm debatendo e apoiando a qualificação do debate. Em

5. Disponível em: www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2191844. Acesso em: 12 dez. 2021.

6. Disponível em: www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2193198. Acesso em: 16 dez. 2021.

7. Disponível em: www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2219972. Acesso em: 16 dez. 2021.

8. Disponível em: www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2265284. Acesso em: 16 dez. 2021.

9. Disponível em: www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139285. Acesso em: 16 dez. 2021.

destaque, o Movimento Colabora Educação e o Todos Pela Educação, liderados pelos autores deste texto e que, desde 2018, têm trabalhado a temática com diversos grupos do debate educacional. O Movimento Colabora formou, já no primeiro ano de sua fundação, um grupo de trabalho¹⁰ com especialistas e gestores de Educação do país para debater e formular um documento com uma primeira discussão sobre o que seria um sistema ideal. Desde então, o movimento tem trabalhado para qualificar tecnicamente a pauta do SNE. No mesmo sentido, o Todos Pela Educação (2018) incluiu, como um dos eixos principais para desenvolvimento de uma agenda estruturante na educação, o Educação Já, a regulamentação do Sistema Nacional de Educação. A pauta tem sido uma das prioridades do Todos e, em 2021, ocupa a centralidade da agenda estruturante (Todos pela Educação, 2021c) defendida pela organização no Congresso Nacional.

Contemporaneamente, há clara intenção de múltiplos agentes políticos e instituições em avançar na qualificação da pauta do SNE, inclusive buscando convergências progressivas em temas que anteriormente pareciam difusos. Os diferentes espaços de diálogo e tramitação do SNE, contudo, ainda marcam algumas divergências que necessitam de debate e diálogo na construção da sua regulamentação.

Como sociedade civil organizada, compreende-se que já há alguns consensos importantes mapeados e sólidos, fruto de trabalho coletivo e amplo diálogo com atores de diferentes vertentes, pensamentos políticos e concepções educacionais. Em primeiro lugar, o SNE significa a democratização das decisões da educação no federalismo brasileiro. Isso requer pactuação prévia na cadeia de implementação das políticas educacionais e, para tanto, é necessária uma descentralização orquestrada em prol de uma agenda sistêmica e comum. Nesse sentido, assim como há instâncias de pactuação no sistema de saúde e assistência social, é necessário garanti-las na educação, isto é, institucionalizar instâncias federativas que definam as políticas nacionais e assegurem a democra-

10. Sistema Nacional de Educação e o regime de colaboração entre os entes federados. Documento de sistematização das discussões de grupo de trabalho promovido pelo Movimento Colabora Educação para a identificação de desafios de coordenação e pactuação das políticas públicas na educação brasileira e a importância da regulamentação de sistema nacional para o setor. Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2019/06/colabora-sne-texto-sobre-lei-complementar-do-sne-2019-06-28.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2021.

tização das decisões, articulando essas instâncias também no âmbito subnacional. A maioria das propostas de sistema existentes apontam a institucionalização das instâncias de pactuação. Em outras palavras, é preciso instituir as comissões intergestoras tripartite (União, estados, municípios e Distrito Federal) e bipartites (estados e seus respectivos municípios), a exemplo do que já ocorre na saúde e na assistência social. Há referências consistentes para pensar tais estruturas na educação.

Além de espaços decisórios para os poderes executivos, é fundamental garantir espaço na estrutura do SNE para a participação social por meio de entidades representativas como conselhos, fóruns e movimentos da sociedade civil organizada, que devem ser considerados para a regulamentação de um SNE mais justo, equânime e democrático.

Outro aspecto, se não o mais importante, é a garantia de padrões mínimos de qualidade. As desigualdades educacionais precisam ser amenizadas e corrigidas mediante o estabelecimento de padrões que indiquem o necessário mínimo para que cada estudante do país, independentemente de sua localização geográfica, tenha acesso à educação de qualidade. Isso implica a definição de um conjunto de elementos de gestão, pedagógicos e financeiros, necessários para a aprendizagem do estudante. Por isso, a discussão do SNE está conectada ao sistema nacional de avaliação, que é central para aferir a qualidade mínima para redução das desigualdades. Nessa perspectiva, a questão da redistribuição de recursos pode ser ainda mais equânime para as distintas realidades educacionais. O FUNDEB tem um papel essencial na melhoria do financiamento, redirecionando os recursos para onde são mais necessários, mas ainda há espaço para aprimorar o repasse das transferências obrigatórias e discricionárias. Todas essas questões, inclusive as pactuações no âmbito do FUNDEB, precisam se tornar objeto permanente de pactuação nas comissões intergestoras.

Esses aspectos refletem, em certa medida, o avanço do debate do SNE nas diferentes esferas da sociedade brasileira. Como falado, atores federativos são importantes, assim como os atores não federativos, que também contribuem direta e indiretamente para a efetivação do direito à educação. Nesse sentido, o trabalho seminal de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) oferece uma reflexão pertinente: o poder das coalizões para moldar e influenciar os sistemas de políticas públicas. Podemos dizer que até

recentemente o SNE ainda estava no campo das ideias, refletindo um conjunto de crenças e valores que ora são conflitantes, ora são consensuais. Mas, como bem colocam os autores, é preciso estabelecer um equilíbrio entre os espaços de poder e os diferentes sistemas de crenças para que a ideia se transforme em uma política pública e eventualmente seja efetivada.

Enquanto sociedade civil organizada, é preciso entender que é chegado o momento para uma forte mobilização em prol do Sistema Nacional de Educação. Inclusive, em função da covid-19, os prejuízos da pandemia na aprendizagem de milhões de estudantes já são estimados entre os piores da história do país. Por isso, a estrutura de governança atual precisa ser aprimorada. É preciso um Sistema Nacional de Educação.

A pandemia da covid-19 e a urgência de pactos e coalizões da sociedade civil para fortalecer a governança interfederativa na educação

É inegável no debate público que a pandemia da covid-19 – e a negligência do governo federal no seu enfrentamento – aprofundou as feridas das desigualdades existentes no país. Se por um lado é correto afirmar que a existência de uma governança interfederativa mais robusta na educação teria apoiado na condução da resposta dos sistemas educacionais, por outro, seria ingênuo dizer que isso seria uma panaceia – os desafios das escolas são complexos e estruturais. Já antes da atual crise, em virtude de múltiplos fatores, as oportunidades educacionais eram extremamente díspares e muitas crianças e jovens tinham seus direitos negligenciados. Ainda que a situação estivesse melhorando no país, a pandemia obriga a dar um passo atrás para reavaliar os planos e prioridades. Enfrentar-se-á um legado complexo e desafiador.

Das muitas lições aprendidas com a história de colapsos sanitários, desastres naturais, crises humanitárias e tragédias, como pandemias, duas delas se revelam especialmente relevantes para este tempo: primeiro, seus efeitos são sentidos de maneira brutal e com repercussões duradouras. Segundo, as melhores respostas a problemas como esses envolveram solidariedade, informação compartilhada e, especialmente,

cooperação. Isso significou esforço e resiliência individual lado a lado com a ciência, a empatia e cooperação coletiva para mitigar e vencer os danos trazidos.

Tais lições valeram para o século XIV, quando a peste negra se propagou do leste da Ásia para a Europa ocidental em pouco mais de uma década e causou a morte de até 200 milhões de pessoas. Valeram para o início do século XX, quando uma cepa virulenta da gripe em poucos meses se propagou para os cantos mais remotos do planeta, infectou cerca de 500 milhões de pessoas e matou mais gente em menos de um ano do que a 1ª Guerra Mundial em quatro anos de cruéis combates. E valem também para o perigoso presente, em que a pandemia da covid-19 infectou mais de 175 milhões e matou quase 4 milhões¹¹ – números menos trágicos do que outras pandemias globais, mas de consequências perturbadoras para o presente e o futuro da humanidade.

Se essas observações são válidas para as escalas genéricas do sofrimento trazido pela pandemia, são ainda mais necessárias quando são analisados os efeitos sobre a educação de milhões de crianças e adolescentes, especialmente de países desiguais, como o Brasil. O aspecto federativo do país agrega ainda mais uma camada de complexidade para a resposta à crise, dado que em função da heterogeneidade territorial a implementação de políticas públicas necessariamente precisa tornar-se mais sofisticada. Na educação não foi diferente; sofre-se o impacto da assimetria e ausência de uma cooperação efetiva, sistêmica e amplamente disseminada nas relações interfederativas.

Há muitos estudos sendo realizados para mensurar e qualificar os impactos geracionais em decorrência da pandemia, produzidos por organizações internacionais como Nações Unidas, Banco Mundial, UNICEF e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), ou nacionais, como Fundação Getúlio Vargas, Fundação Lemann e Todos Pela Educação, entre outras¹². Diversos desses estudos têm buscado radiografar os efeitos e estimar o tamanho do atraso educacional gerado pelo tempo prolongado de fechamento das escolas.

11. Dados atualizados de 11 de junho de 2021: 174,9 milhões de casos e 3,7 milhões de mortes, segundo o Our World in Data. Disponível em: https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL. Acesso em: 16 dez. 2021.

12. Alguns exemplos: UNICEF (2021); Neri e Osorio (2020); FGV (2021); World Bank (2021).

O foco e as conclusões variam, mas uma coisa os une no caso brasileiro: o risco de perda de uma geração.

Entre os múltiplos desafios, estão a falta de dispositivos e conectividade dos estudantes e suas famílias para acesso ao ensino remoto no momento das aulas presenciais suspensas, além do desafio substancial de mobilizar mais de 5.500 entes federativos para oferecer essa estrutura paliativa de ensino dialogando com as desigualdades presentes nos lares brasileiros. As respostas das redes educacionais foram muito assimétricas, uma vez que a instalação de uma estrutura para oferecimento do ensino remoto é atividade complexa e que não faz parte do rol de processos que as secretarias de educação têm *expertise* na execução.

Na ausência de um SNE, os momentos de escassez e crise fazem com que as relações interfederativas dependam ainda mais do contexto local. Nesses momentos, as respostas são muito heterogêneas e assimétricas. Em alguns casos, o sentimento de solidariedade e o chamado para a cooperação falam mais alto, levando a alianças e formas de colaboração que talvez não fossem vistas em condições normais. Em outros, sabendo que os recursos são escassos e a capacidade do governo limitada, agentes públicos acabam por priorizar as redes pelas quais são responsáveis, em um movimento compreensível de cumprir seu mandato legal.

Essas previsões e constatações já seriam suficientes para destacar o tamanho do desafio imposto a gestores e professores, especialistas e profissionais em geral da Educação, famílias e estudantes, lideranças e organizações da sociedade civil. Mas se tornam ainda mais relevantes – e preocupantes – quando voltamos àquilo com o que o Brasil já se deparava, mesmo antes da pandemia. São dilemas sérios a resolver, a despeito de avanços em diversas áreas e das devidas boas inspirações que ainda são esparsas: descontinuidade de políticas públicas na educação, atrasos e desigualdades educacionais acentuadas e problemas estruturais de articulação e execução de políticas públicas entre os diferentes níveis de governo.

Em especial, faltam mecanismos e normas para a pactuação e implementação de políticas educacionais entre governo federal, estados e municípios. Diferentemente de outras políticas, a educação não conta com espaços deliberativos que promovam permanentemente o diálogo e a pactuação conjunta de decisões. As comissões intergestoras na saú-

de e na assistência social, historicamente, têm um valor único para a promoção de consensos entre governo e sociedade civil. Nesse sentido, a existência do Sistema Nacional de Educação teria sido estratégica para que fosse evitada uma série de decisões desajustadas às distintas realidades educacionais e familiares. É necessário priorizar esse debate: o aperfeiçoamento da governança educacional é o próximo passo para amenizarmos os prejuízos gerados pela crise.

A pandemia expôs ainda mais a necessidade do fortalecimento de pactos e coalizões da sociedade civil em nome de uma melhor governança educacional, e em particular uma governança de cooperação entre os entes federados – caminho fundamental para que se possa efetivar o direito à educação, reduzir as desigualdades educacionais e promover o desenvolvimento dos estudantes em situação de vulnerabilidade. Afinal, deficiências operacionais no sistema educacional afetam diretamente os resultados das políticas públicas e seu impacto em sala de aula – não raro o país enfrenta, devido aos problemas de governança, situações disfuncionais na formação de professores, baixa racionalização do gasto e perda de escala no uso de recursos das redes municipais e estaduais. Se antes já era necessário um enorme esforço dos governos para a garantia do direito à educação das crianças e jovens, no pós-pandemia o poder público precisará ser ainda mais dinâmico e dispor de todos os mecanismos de coordenação, diálogo e pactuação para tentar resgatar aqueles que, infelizmente, foram deixados para trás.

Como mostrou recente Nota Técnica do Todos Pela Educação, que sugeriu pontos essenciais para a instituição do Sistema Nacional de Educação e ofereceu subsídios para o debate no Congresso (Todos Pela Educação, 2021d), há diversos exemplos dos efeitos da falta de cooperação entre os diferentes níveis de governo nas redes educacionais. Iniciativas de construção de currículos, formação continuada, oferta de transporte escolar e merenda, implementação de sistema de matrículas unificadas, entre outros, acabam sendo subutilizadas e deixam de ter seus efeitos educacionais positivos chegando a todos os estudantes da forma como deveriam. Na pandemia, a educação brasileira passou a pagar um preço ainda maior por não ter um sistema organizado de cooperação entre estados e municípios, e destes com o governo federal, com impacto maior evidentemente sobre cidades mais pobres ou com menos capacidade

técnica para organizar suas escolas durante a pandemia. Ou, em outras palavras, como diz a Nota Técnica,

[...] a busca por soluções no enfrentamento da pandemia estaria sendo muito mais célere e eficiente se o Brasil contasse com um sistema nacional que melhorasse a governança e a pactuação das políticas educacionais entre os entes da federação. Além de trazer maior clareza sobre as atribuições de cada nível de governo na complexa governança da Educação brasileira, o sistema garantiria a existência de instâncias para negociação, colaboração e pactuação das ações tanto em nível nacional como dentro de cada estado e, sobretudo, poderia contribuir para a redução das desigualdades educacionais, considerando as diferentes realidades e capacidades institucionais dos governos subnacionais brasileiros [Todos Pela Educação, 2021d:8].

Os desafios não são pequenos. O contexto, durante e depois da pandemia, exigirá dos gestores o planejamento e a execução de políticas efetivas de recuperação do aprendizado escolar; identificação dos estudantes que não voltaram para a escola em combinação com a adoção de estratégias de busca ativa em parceria com diferentes órgãos; promoção do acolhimento socioemocional dos estudantes e dos profissionais da Educação; engajamento dos estudantes desmotivados; estratégias inter-setoriais para garantir a segurança alimentar, a segurança e a proteção das crianças e adolescentes mais vulnerabilizados; e um reordenamento curricular, capaz de estruturar programas de recuperação da aprendizagem e trazer soluções dinâmicas e versáteis para se adaptar aos desníveis gerados pelo longo tempo de ausência escolar, entre outras medidas¹³.

Na última década, 13 estados brasileiros apresentaram algum histórico de colaboração entre os governos estaduais e as prefeituras municipais. O caso mais lembrado e emblemático é o do Ceará, onde, já desde a década de 1990, mas mais fortemente a partir de 2007, o estado e os municípios convergem em políticas e atribuições (Todos Pela Educação, 2018). Na pandemia da covid-19, a partir de 2020, algumas redes educacionais estaduais e municipais usaram o regime de colaboração como estratégia para manter atividades escolares durante o período de

13. Ver 25 medidas propostas pelo Todos Pela Educação (2020) para um plano de reabertura das escolas e retomada das aulas presenciais.

isolamento social e fechamento das escolas. Em pelo menos 12 estados, segundo levantamento do Movimento Colabora, foi identificado trabalho colaborativo para a continuidade do ensino remoto, distribuição de material didático, formação continuada e medidas de redução da evasão escolar.

O levantamento dos estados não é extensivo e foi mudando ao longo da pandemia conforme as respostas das redes educacionais, mas os dados já demonstram dois pontos importantes: o primeiro é o potencial de colaboração entre estados e municípios em respostas para situações complexas e os benefícios compartilhados desse esforço; já o segundo, que é o fato de que a adoção desse tipo de iniciativa ainda não é ainda generalizada, demonstra a importância da instituição de um mecanismo formal de regramento do regime de colaboração no país – o Sistema Nacional de Educação.

Há exemplos internacionais que reforçam a colaboração constante na Educação em países federativos como o Brasil. Como mostrou estudo do Todos Pela Educação, Fundação Getulio Vargas e Movimento Colabora Educação, países como Canadá, Austrália, Alemanha, Estados Unidos e México mantêm, como o Brasil, o desafio simultâneo de encontrar um balanceamento adequado entre a “capacidade de dar respostas à diversidade local e a habilidade de garantir os objetivos nacionais”, para usar a expressão da OCDE. Entretanto, diferentemente do Brasil, esses países contam com quatro elementos estruturantes: há instâncias de pactuação institucionalizadas, com fluxo de decisões diferentes, mas todas as decisões são tomadas conjuntamente; possuem padrões mínimos de qualidade, os quais são discutidos no âmbito do sistema de avaliação do país, considerada política prioritária; possuem legislação suficiente que direciona e incentiva a dinâmica das relações interfederativas; e a participação de atores federativos e não federativos, o que contribui e fortalece decisões democráticas (Nogueira e Vieira, 2021).

Algumas experiências inovadoras no Brasil, adotadas diante das dificuldades trazidas pela pandemia, ajudam a iluminar os possíveis caminhos a serem trilhados no curto prazo. A experiência dos Gabinetes de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação Pública (GAEPE) (Instituto Rui Barbosa, 2021) é uma delas. Instalados inicialmente em três estados e depois estendidos para o nível nacional, foram

instâncias de diálogo estabelecidas entre diferentes atores para a garantia de tomadas de decisão ágeis e eficazes – incluindo a participação de organizações da sociedade civil, órgãos de controle, Ministério Público, poderes Executivo e Legislativo, universidades, especialistas e coletivos, na discussão e compartilhamento de informações sobre protocolos de segurança para aulas presenciais, capacitação de gestores e articulação entre diferentes níveis de governo. Esse é mais um exemplo de iniciativas fomentadas pela sociedade civil que têm apoiado o estabelecimento de instâncias de cooperação, pactuação e diálogo na educação.

Outros bons exemplos puderam ser sentidos Brasil afora. Em alguns locais, o estado e municípios trabalharam juntos na definição e adoção de protocolos de volta às aulas presenciais. Já em outros, os governos estaduais possibilitaram o uso das estruturas de gravação de aulas a distância para as cidades dos seus respectivos estados. Há ainda os casos em que a continuidade das redes de colaboração fomentadas pelas secretarias estaduais de Educação contribuiu para o compartilhamento do que deu certo na escola ao lado ou em municípios vizinhos. São iniciativas que acontecem fruto de uma troca entre municípios e estados em cada um dos territórios, refletem a diversidade territorial do país e a importância de desenhos adequados para cada localidade. Esses são alguns dos exemplos do que foi feito em regime de colaboração na pandemia e que ajudaram a expandir a implementação de boas políticas educacionais.

Essas ações coordenadas ajudaram a aplacar as falhas de coordenação exibidas pelo governo federal e, em particular, pelo Ministério da Educação (Todos Pela Educação, 2021a) – que historicamente ocupava papel de liderança no planejamento e desenvolvimento de políticas públicas educacionais no país. Infelizmente, na história recente o MEC deixou de cumprir esse papel, e estados e municípios foram prejudicados por isso (Todos Pela Educação, 2021b). Quiçá houvesse o SNE antes da pandemia, os espaços de pactuação de políticas educacionais teriam colocado o ministério em outra posição, chamando-o à sua responsabilidade legal de conduzir a política educacional e articular os diferentes níveis e sistemas, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (Brasil, 1996). As instâncias de colaboração a serem instituídas pelo SNE, aliás, constituem novas e inovadoras formas de conceber e executar políti-

cas educacionais de maneira mais horizontal – o começo do fim das políticas de cima para baixo.

Soluções emergenciais como essas, com efeitos estruturais, oferecem algumas lições relevantes ao país. Primeiro, como o Todos Pela Educação tem destacado, é possível e necessário construir agendas dinâmicas, com as quais gestores aprendam rapidamente com as situações concretas e se adaptem às condições reais e emergenciais, como pandemia da covid-19. A flexibilidade, em contextos complexos como o brasileiro, é fundamental tanto na definição de papéis e responsabilidades como na adoção de soluções educacionais. Segundo, conforme o que o Movimento Colabora Educação tem disseminado, essas soluções trazem, em si, um conceito consistente de governança (Queiroz et al., 2021), e reafirmam a importância da construção de novas governanças coletivas, algo que vai muito além do trabalho conjunto. Terceiro, reforçam a necessidade de valorização e de divulgação de boas práticas. Mais do que nunca é importante celebrar o que dá certo, fornecer incentivos para quem avança e criar estímulos para que outros passem a agir.

Esta é, portanto, uma pauta coletiva: a construção e aperfeiçoamento de uma nova governança e, em particular, a regulamentação do Sistema Nacional de Educação, devem estar focadas sobretudo na ideia de pactuações nacionais e subnacionais em torno do direito à educação e a redução das desigualdades educacionais. Uma articulação envolvendo o governo federal, estados, municípios e a sociedade civil – todos mobilizados para que pautas prioritárias se tornem realidade na agenda educacional brasileira, com premissas e práticas coordenadas, eficientes, participativas e dialogadas.

Construir propostas pactuadas a partir de instâncias deliberativas e de participação social, nesse caso, não significa aprisionar agendas ou uniformizar propostas em escala nacional. Antes, é importante o reconhecimento das pautas prioritárias, o alinhamento de agendas comuns e, ressaltadas as diferentes propostas existentes, a mobilização de diferentes atores para qualificar um debate necessário e urgente, buscando convergências de propostas. Ao fim e ao cabo, trata-se de um movimento de “descentralização orquestrada”, ou seja, de pensar um país a partir de um viés municipalista, mas entendendo o papel dos governos federal e estaduais para a formulação de diretrizes e políticas,

além dos seus respectivos papéis no apoio técnico e financeiro às redes educacionais.

Diferentemente da saúde e da assistência social, o Sistema Nacional de Educação é um sistema de sistemas. O SNE¹⁴ não é um sistema único: a educação no Brasil é nacional porque se assenta em diretrizes e bases que cobrem o conjunto dos sistemas de ensino, federal, estaduais, distrital e municipais, considerando redes públicas e privadas que o constituem (Brasil, 2015). Por isso, a coordenação interfederativa: o desafio está em articular todos eles com regras obrigatórias e responsabilidades claramente definidas, para a tomada de decisão conjunta, isto é, a pactuação das políticas em espaços deliberativos institucionalizados (Marques e Nogueira, 2021).

O caso da saúde é uma inspiração interessante para a educação e os aprendizados derivados da formulação e implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) devem ser utilizados, ainda que precisem ser vistos com suas devidas peculiaridades. Talvez uma das grandes lições seja, justamente, a mobilização por trás da sua institucionalização. A Reforma Sanitária, iniciada ainda durante o período da ditadura militar, defendia o direito universal à saúde e tinha como braço importante o Movimento Sanitarista, composto por vários intelectuais e instituições que, a partir de ideias comuns, integraram discussões políticas e desenvolveram uma série de teses que foram fundamentais para o avanço do debate. Enquanto na educação pré-Constituição Federal de 1988 os manifestos eram de aderência de um grupo ainda seletivo, na saúde a reforma abrangeu instituições nacionais e estaduais importantes para sua sustentação. A partir daí, diversos atores foram mobilizados para discutir posturas e práticas diferentes sobre o tema. Centenas de pessoas de vários segmentos da sociedade debateram sobre um novo modelo de saúde para o Brasil, que compreendia revisão de leis, financiamento, estrutura técnica necessária para mudar os serviços de saúde e, sobretudo, garantir o direito à saúde a todos os brasileiros.

A 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, foi um marco importante para a política de saúde. Pouco tempo depois, as propostas

14. Glossário. Sistema Nacional de Educação. Nexo Políticas Públicas. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/glossario/Sistema-Nacional-de-Educa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 22 dez. 2021.

da reforma sanitária resultaram, felizmente, na universalidade do direito à saúde oficializado na Constituição Federal de 1988 com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS):

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O SUS é o maior sistema público de saúde do mundo – entre países com mais de 200 milhões de habitantes, o Brasil é o único que conta com serviços gratuitos de forma universal para permitir respostas mais adequadas à população. Chega a ser dispensável dizer o quanto a pandemia reafirmou sua importância, mas esse reconhecimento é um reforço importante de que a resposta da educação à pandemia teria sido mais robusta com um SNE.

No âmbito da educação, essa mesma Constituição instituiu a colaboração entre União, estados e municípios. Em seu art. 211, diz: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (Brasil, 1988). Mas o país ainda carece de uma lei complementar que regulamente a cooperação federativa, assegurada pelo Sistema Nacional de Educação. Embora a Constituição seja explícita na adoção do regime de colaboração na educação, sabe-se que a regra é, na prática, aplicada de forma muito dispersa e assimétrica. Precisamos, portanto, urgentemente aprovar o “sistema de sistemas”, do contrário, dificilmente será possível alcançar a coordenação nacional proposta pela Constituinte e recuperar o país no período pós-pandemia.

Para a sociedade civil, fica o chamado para que movimentos sociais, especialistas, universidades e organizações não governamentais se unam em prol do avanço do Sistema Nacional de Educação, contribuindo tecnicamente para o debate e fortalecendo diálogos e coalizões que possam fomentar as convergências progressivas tão necessárias para a matéria. Ou seja, para que avance, o pacto pelo fortalecimento da governança interfederativa na educação precisa ser construído em torno do diálogo, da colaboração e da cooperação.

Considerações finais

Organizar e cooperar não se resume a um detalhe de gestão pública. Significa definir o futuro do país. Assegurar o direito à educação a todos os brasileiros é garantir, de fato, igualdade de oportunidades e trabalhar a fim de mudar o Brasil para melhor. Também não se trata de mero jogo retórico. Para mudar a educação e, em particular, mudar a escola pública, é preciso agir e corrigir estruturalmente os rumos do que fazemos e como fazemos na agenda educacional.

Historicamente, as relações interfederativas no Brasil não ocuparam seu devido lugar na agenda. A política educacional dificilmente foi uma pauta prioritária para o desenvolvimento da nação. Os registros dos manifestos, de décadas passadas, já alertavam sobre a centralidade das relações interfederativas para alavancar efetivamente uma educação de qualidade. Hoje, em uma democracia, ainda há muito a avançar. Apesar de evidenciadas tais relações na Constituinte, não se consolida um pacto coletivo, no qual governo e sociedade se relacionam sistematicamente, por isso é urgente a regulamentação do Sistema Nacional de Educação. A dificuldade em dar centralidade à educação, incluindo este período de pandemia, é uma das origens de nosso atraso no desenvolvimento social e econômico.

Refazer esse equívoco histórico é uma missão para múltiplos atores. Leia-se: organizações do terceiro setor, governos, legislativos, gestores educacionais, lideranças políticas, especialistas. Mais do que nunca é fundamental o envolvimento da sociedade, e aqui cabe um convite para que ela exija o comprometimento (real, e não demagógico) de seus representantes e, ao mesmo tempo, ofereça contribuições para o que vem sendo feito por organizações e governos. E a estes cabe qualificar o debate, fortalecer as coalizões e trabalhar para aperfeiçoar a governança educacional.

Sem uma governança adequada, os efeitos são reais e diretos sobre estudantes e redes educacionais. Enquanto os entes se veem sem apoio ou assumindo funções que não são as suas, os estudantes sofrem, na prática, o impacto da ausência de clareza sobre as responsabilidades, da cooperação insuficiente, da ineficiência na alocação de recursos, entre outros problemas. A cooperação é o método de trabalho em uma federa-

ção e essa compreensão deve ser absorvida, construída e constantemente revisitada. Daí a importância de uma estrutura sistêmica que apresente as condições para o diálogo permanente entre as partes.

Se é verdade que se pode lançar os alicerces de um projeto para o Brasil que tenha como base a escola pública, se é verdade que pela via da educação se pode unir os defensores da democracia no país, se é verdade que se conhece hoje alguns dos caminhos a percorrer para que se chegue à necessária educação de qualidade para todos, também é verdade que essa mobilização nacional pelo Sistema Nacional de Educação exige o exercício coordenado de diferentes papéis e responsabilidades. É preciso rigor técnico, senso de urgência e grande mobilização social. Algo que já era nítido ficou ainda mais evidente em virtude da pandemia: os estudantes não podem mais esperar. É hora de colaborar.

Referências

ABREU, M.; MARTINS, R. *Sistema Nacional de Educação e o regime de colaboração entre os entes federados*: documento de sistematização das discussões de grupo de trabalho promovido pelo Movimento Colabora Educação para a identificação de desafios de coordenação e pactuação das políticas públicas na educação brasileira e a importância da regulamentação de sistema para nacional para o setor. São Paulo: Movimento Colabora Educação, maio 2019. Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2019/06/colabora-sne-texto-sobre-lei-complementar-do-sne-2019-06-28.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

ABRUCIO, F. Uma breve história da educação como política pública no Brasil. In: DALMON, D. L.; SIQUEIRA, C.; BRAGA, F. M. (Org.). *Políticas educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação?* São Paulo: SM, 2018, v. 1, p. 37-58.

ABRUCIO F.; SEGATTO, C. O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um Sistema Nacional de Educação. In: CUNHA, Célio da et al. *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: Ministério da Educação, 2014. p. 40-57.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

_____. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação*: agenda obrigatória para o país. Brasília: Sase/MEC, 2015. 13p. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf. Acesso em: 20 dez. 2021.

CRUZ, P., et al. *Educação Já*: uma proposta suprapartidária de estratégia para a educação básica brasileira e prioridades para o governo federal em 2019-2022. São Paulo: Todos pela Educação, 2018. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/educacao-ja/#documento-técnico-educacao-ja>. Acesso em: 20 dez. 2021.

FGV (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS). *Perda de aprendizado no Brasil durante a pandemia da Covid-19 e o avanço da desigualdade educacional*. São Paulo: FGV, 2020. Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/e828oun5zDAH6bqCMcplmqKz1VsD5Tr3jTgecYXd.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2021.

INSTITUTO RUI BARBOSA. *Relatório de ações do Comitê Técnico da Educação do IRB*. Brasília: IRB, 2021. Disponível em: www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Relat%C3%B3rio-CTE-IRB-2020.pdf. Acesso em: 15 dez. 2021.

MARQUES, B.; NOGUEIRA, F. *Sistema Nacional de Educação*. Maio de 2021. Disponível em: www.cenpec.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Artigo-Binho-Marques_SNE.pdf. Acesso em: 21 mar. 2021.

NERI, M.; OSORIO, M. C. *Tempo para escola na pandemia*. FGV Social: Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: www.cps.fgv.br/cps/TempoParaEscola/. Acesso em: 20 dez. 2021.

NOGUEIRA, J.; VIEIRA, S. *Governança multinível da Educação em países federativos*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas; Movimento Colabora Educação e Todos pela Educação. 2021. Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2021/05/Pesquisa-GovernancaMultinivel.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

QUEIROZ, I. et al. *Sistematização da política colaborativa do Maranhão*. São Paulo: Movimento Colabora Educação, 2021. Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2021/01/Movimento-Colabora-Sistematizacao-Pol%C3%ADtica-Colaborativa-do-MA.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview, 1993.

SAVIANI, Dermeval. O legado educacional do “longo século XX” brasileiro. In: _____ et al. *O legado educacional do século XX no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Educação Já: uma Agenda para o Brasil*. São Paulo: Todos Pela Educação, 2018. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/educacao-ja/#documento-tecnico-educacao-ja>. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. *Educação Já Municípios: recomendações para o plano de reabertura das escolas nas novas gestões municipais*. São Paulo: Todos Pela Educação, dez. 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/volta-as-aulas-recomendacoes-para-o-plano-de-reabertura-das-escolas-2021/>. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. *2º Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já*. São Paulo: Todos Pela Educação, 2021a. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/2o-Relatorio-Anual-de-Acompanhamento-do-Educacao-Ja_final.pdf. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. *6º Relatório Bimestral de Execução Orçamentária do MEC*. São Paulo: Todos Pela Educação, 2021b. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/6%C2%B0-Relatorio-Bimestral-da-Execucao-Orcamentaria-do-MEC.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. *Agenda legislativa pela educação*. São Paulo: Todos Pela Educação, 2021c. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/04/Agenda_Legislativa_Pela_Educacao_2021.pdf. Acesso em: 18 dez. 2021.

_____. *Nota técnica: Sistema Nacional de Educação – Pontos essenciais para instituir o Sistema Nacional de Educação e as dimensões para a tramitação no Congresso Nacional*. São Paulo: Todos pela Educação, 17 jun. 2021d. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/pandemia-reforca-urgencia-da-implementacao-do-sistema-nacional-de-educacao-sne/>. Acesso em: 18 dez. 2021.

UNICEF. *Cenário da exclusão escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da pandemia da Covid-19 na educação*. [S.l.]: UNICEF, abr. 2021. Disponível em: www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf. Acesso em: 18 dez. 2021.

WORLD BANK. *Agir agora para proteger o capital humano de nossas crianças: os custos e a resposta ao impacto da pandemia de COVID-19 no setor educacional na América Latina e no Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276>. Acesso em: 27 dez. 2021.

Capítulo 9



A experiência do consórcio público intermunicipal do norte do Paraná

Alex Canziani
Amauri Monge
Rodrigo Rossi

Introdução

A governança educacional, enquanto método de governo, envolve a coordenação e organização dos sistemas de ensino. O equilíbrio entre autonomia e interdependência na construção de políticas educacionais perpassa pela constituição de arranjos institucionais mais descentralizados e colaborativos nas três esferas de governo. A premissa é evidente: se os entes federativos têm desafios comuns, poderão ampliar sua capacidade se atuarem conjuntamente.

Entre os arranjos institucionais existentes, o consórcio público assume maior destaque, pois pode representar uma distribuição mais equilibrada do poder, facilitar compromissos políticos mais credíveis, fomentar a inovação e experimentação no campo das políticas públicas. Convém anotar que os consórcios públicos brasileiros guardam corre-

lação com arranjos jurídicos em outros países¹, mesmo aqueles Estados que não adotaram a forma federativa.

Consórcio público não é, necessariamente, novidade no ordenamento jurídico brasileiro. O tema tratado neste capítulo, contudo, trata, esse sim, de modelo único no país. O Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná (CODINORP), consórcio formado por 10 pequenos municípios do Paraná, foi a primeira iniciativa de consórcio público intermunicipal vocacionado à educação no Brasil, por meio da constituição de uma Secretaria Regional de Educação. O tema despertou o interesse de estudiosos, curiosos e dos atores da Educação. Por um certo momento, o holofote e a esperança de uma educação mais inclusiva, equitativa e de qualidade foi direcionado para uma pequena área geografia do norte do Paraná.

Este texto analisará a experiência do CODINORP por uma perspectiva crítica, avaliando os desafios do processo de implementação e manutenção do consórcio. O objetivo é identificar as potencialidades do modelo e avaliar a possibilidade de alavancagem para outras regiões do Brasil, buscando responder à seguinte pergunta: se – e como – o consórcio público educacional pode aprimorar a implementação de políticas educacionais.

A importância socioeconômica, política e científica da discussão ganha especial relevância na atual conjuntura de crise fiscal, acentuada pela crise sanitária do coronavírus (SARS-CoV-2), que revela a importância dos arranjos institucionais cooperativos.

A partir da experiência do CODINORP, busca-se aquilatar os aspectos políticos e administrativos da iniciativa, para contextualizar os desafios atuais para que se alcance o estado da arte da execução de políticas públicas educacionais de forma descentralizada.

1. O consórcio público se assemelha, nos Estados Unidos, ao arranjo do *single-purpose governments*, posto que também busca o aproveitamento de economias de escala. Diferenciam-se, contudo, pois os consórcios públicos brasileiros não assumem a titularidade das competências delegadas, mas apenas a atribuição de planejamento, gestão e execução (Magalhães, 2017:147). Na Alemanha, a Constituição prevê os agrupamentos de comunas e os *Landkreise*, que seriam os agrupamentos de municípios de circunscrição rural; e os acordos entre os *Länder* (estados-membro da federação alemã). Ainda mais próximos dos consórcios brasileiros são os consórcios públicos argentinos, cuja principal diferença reside na possibilidade de a entidade consorcial argentina ser integrada por pessoas jurídicas públicas não estatais, pessoas jurídicas privadas e até mesmo pessoas físicas. Por fim, outra forma semelhante é a chamada *mancomunidad* espanhola, que são entidades locais personalizadas, composta por municípios, com o objetivo de desempenhar a prestação conjunta de serviços públicos; assim como existem, na Espanha, os consórcios, quando há associação de entes heterogêneos, como estado, comunidades autônomas e entes locais (Negrini, 2009:125-126).

A experiência do CODINORP

O capítulo foi subdividido em três seções principais. A primeira seção irá tratar dos desafios da constituição de um consórcio público, a partir da análise das bases político-administrativas que levaram à constituição da Secretaria Regional de Educação do CODINORP. O exame é fundamental para explicar os obstáculos para formação e manutenção de um consórcio público finalitário, vocacionado à educação.

A segunda seção concentra sua análise nos impactos gerados pela iniciativa do CODINORP. Serão evidenciados os resultados positivos e os desacertos da experiência paranaense, com o objetivo de demonstrar como ocorreu a evolução do arranjo ao longo do tempo, na prática.

Por fim, a terceira seção aborda a perspectiva e percepção dos gestores que participaram do CODINORP. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os secretários de Educação dos municípios consorciados, com o objetivo de aquilatar quais aspectos impactaram na formação, coordenação e sustentabilidade do arranjo consorcial.

Os desafios da constituição de um consórcio público educacional

A unificação de interesses comuns através da formação de consórcios intermunicipais de educação é um dos caminhos para ampliar e qualificar o ensino fundamental no país. Foi com essa premissa que se conceituou a criação do CODINORP, que teve como referência experiências bem-sucedidas de consórcios intermunicipais voltados à saúde e ao desenvolvimento urbano. O objetivo era implantar uma gestão regionalizada das políticas públicas educacionais, levando em conta aspectos culturais e socioeconômicos locais.

O princípio do consórcio intermunicipal de educação ocorreu com implantação de um concurso nacional para a escolha do secretário de Educação do município de Londrina, em 2016, que contou com o suporte da Vetor Brasil, organização sem fins lucrativos que identifica e seleciona profissionais de excelência para atuar na gestão pública. Ao fim do processo de seleção, que envolveu a concorrência de 129 profissionais de Educação de todo o país, chegou-se ao nome da professora Maria Tereza Pachcoal de Moraes, ex-secretária de Educação de Ourinhos/SP. O nome

de Maria Tereza foi acatado pelo prefeito de Londrina, Marcelo Belinati, que a nomeou para o comando da pasta municipal.

Após a experiência londrinense, que teve a anuência de alguns especialistas educacionais e atores políticos, incluindo o ex-presidente da Frente Parlamentar da Educação Profissional do Congresso Nacional, ex-deputado do Paraná, Alex Canziani, ocorreu um encontro, no Rio de Janeiro, com a professora Cláudia Costin, que havia sido ministra da Administração e Reforma do Estado no governo FHC, secretária de Educação no Rio de Janeiro, professora em Harvard (EUA) e diretora global de Educação do Banco Mundial. Da reunião, capitaneada por Canziani, também participou o professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Henrique Paim, ex-ministro da Educação no governo Dilma Rousseff. Ainda dentro do processo de troca de informações e aprimoramento da proposta, foi envolvida no tema a atual presidente-executiva e cofundadora do movimento nacional “Todos Pela Educação”, Priscila Cruz.

Após um debate exaustivo sobre novos modelos de implantação de políticas públicas educacionais, surgiu a ideia da implantação de um consórcio intermunicipal vocacionado à educação. O assunto foi trabalhado e chegou-se à conclusão de que, por ser novidade, seria conveniente iniciar pela união de pequenos municípios e de forma regionalizada, para promover melhor eficiência logística. Também foi pensado um processo de qualificação para a escolha de um gestor educacional, alguém que assumisse a responsabilidade pela unificação das ações no âmbito do consórcio. Esse cargo foi definido como “secretário regional de Educação”, que deveria ser preenchido por uma pessoa altamente qualificada, inclusive com remuneração adequada.

Depois dos aspectos gerais do pioneiro projeto, realizou-se uma ação política para angariar apoio de prefeitos e vereadores. Como deputado federal e líder da bancada federal em Brasília, à época, Alex Canziani reuniu três prefeitos do Paraná, agentes líderes de suas regiões, para detalhar a iniciativa. Foi proposto que a formação do primeiro consórcio do gênero seria oferecida àquele que primeiro reunisse um grupo de 10 prefeituras. Era um sábado, e já na segunda-feira subsequente entrou em contato com os idealizadores o então prefeito do município de Prado Ferreira, Sylvio Damaceno, informando que já havia conseguido mobilizar 10 colegas prefeitos.

A partir dessa definição, iniciou-se o trabalho para convencimento dos prefeitos e, depois, dos vereadores de suas cidades. Na sequência, o desafio voltou-se para os secretários municipais de Educação, então preocupados com a iniciativa intermunicipal. A conversa foi estendida posteriormente para os gestores escolares. De fato, havia muitas dúvidas e desconfiança, mas todos os atores da educação entenderam os objetivos e deram seu voto de confiança.

Além do trabalho regional, os idealizadores também realizaram ações políticas em Brasília para angariar apoio. Um dos expoentes foi o então secretário de Educação Básica do Ministério da Educação, Rossieli Soares da Silva, que depois viria a se tornar ministro da Educação na gestão do ex-presidente Michel Temer.

Posteriormente aos inúmeros debates e trocas de informações, os elaboradores da proposta fizeram contatos para viabilizar o processo seletivo, que se iniciou em 2017. Todo o programa de seleção foi conduzido pela Vetor Brasil, que havia conduzido a bem-sucedida iniciativa de Londrina. O processo, dessa vez, contou com cinco etapas de pré-seleção e abarcou 367 candidatos de 20 estados e quase 200 municípios brasileiros. A seleção incluiu análise curricular, referências profissionais, entrevista por competência, estudo de caso, sabatina dos finalistas com participação popular e entrevistas com uma banca avaliadora.

Aos poucos, a iniciativa foi tomando forma. Do ponto de vista administrativo e estratégico, aproveitou-se um consórcio que já existia transformando-o no Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná, o CODINORP. Foi dentro dele que surgiu o eixo da educação, denominado simplesmente “CODINORP Educação”, constituindo a primeira Secretaria Regional de Educação do país, que chegou a congregiar 8 mil alunos, 700 professores, 300 servidores e 46 escolas municipais.

Entende-se que, como gestores públicos, é necessário criar caminhos diferenciados e inovadores para alavancar o ensino público. Unir esforços de municípios para uma causa comum pode ser o princípio para conseguir, finalmente, melhoria das políticas públicas educacionais. Já dizia D. Ivo Lorscheiter: “O futuro não é o mero encontro dos astros, o futuro se constrói”.

Os resultados da iniciativa do CODINORP

A gestão pública brasileira ainda carece de boas práticas na aferição de resultados das políticas públicas implementadas, especialmente no nível municipal. Entretanto, uma das premissas colocadas desde o momento do processo seletivo para a contratação do secretário regional de Educação do CODINORP foi a montagem de um conjunto de indicadores que pudesse ser a base do monitoramento dos resultados da atuação do consórcio e de suas políticas educacionais.

Logo após a posse do secretário, em janeiro de 2018, foi estabelecida a prioridade inicial, a montagem do Plano Regional de Educação. O documento deveria apresentar, obrigatoriamente, um diagnóstico sobre a situação das redes municipais de ensino e indicar políticas públicas capazes de induzir e sustentar o crescimento dos níveis de aprendizado dos estudantes das redes consorciadas.

A partir daí foi feito um trabalho intenso de montagem dos indicadores da educação nos 10 municípios consorciados, como o valor gasto por aluno com alimentação escolar e transporte, assim como o valor médio anual investido por aluno na região, o qual era nos municípios era de R\$ 9.500,00, bem acima da média nacional, e com resultados abaixo do esperado. Vale destacar que o IDEB médio do CODINORP, em 2017, era 5,9.

A partir dos indicadores, com a gestão voltada para resultados, a Secretaria Regional de Educação elaborou o Plano Regional de Educação, que – atendendo aos pilares básicos de material didático, formação continuada e tecnologia educacional – tomou medidas pragmáticas para sua execução.

O secretário regional de Educação, juntamente à equipe de secretários municipais, realizou visitas institucionais a diversas editoras de sistema estruturado de ensino para que todos tivessem conhecimento do material didático, seus instrumentos e as demais ofertas conhecidas no mercado editorial.

O primeiro resultado prático foi o ato de trazer o modelo inglês do *social impact bond* para o Brasil, montando o primeiro processo para a celebração de um contrato de impacto social (CIS) para a contratação de uma solução educacional que incorporava não só o sistema estruturado de ensino, mas também a formação continuada dos professores e dos

profissionais de Educação. Além dessa inovação, também inaugurou no modelo licitatório, fazendo-o pela Lei nº 13.019/2014 o marco regulatório das organizações sociais, promovendo um chamamento público para termo de fomento.

Dessa forma, conseguiu contratar uma solução completa para aumentar os índices reais de aprendizado dos alunos, que inclui o fornecimento de material didático de qualidade e um plano de formação continuada com a oferta mínima de 120 horas aos professores, gestores e servidores da Educação.

O resultado desse processo foi a economia, em valores médios de mercado, de mais de 60% no preço do sistema estruturado de ensino (apostilas), uma vez que pelo processo do CIS o fornecedor é obrigado a dar um valor mínimo para início do projeto e, como corresponsável pelos resultados, só receberá valores maiores de acordo com a melhora deles. Também no custo da formação continuada houve economia de mais de 70% sobre os valores médios de mercado.

Ainda nesse campo dos resultados obtidos com a contratação do sistema estruturado de ensino, obteve-se o crescimento do índice de aprendizagem dos alunos, já no primeiro ano de implantação, na casa dos 17%, resultado aferido por meio do sistema de avaliação do próprio contrato de impacto social, auditado por avaliador externo, a Universidade Filadélfia de Londrina/PR. O reflexo da implantação também apareceu no IDEB médio de 2019, que chegou a 6,4, ou seja, 8% de crescimento em apenas um ano de atividades do CODINORP na área da Educação.

Além da atividade-fim, o CODINORP também atuou nas atividades-meio, como as compras de materiais para a rede. Já no primeiro ano de atividades, os preços dos uniformes escolares comprados pelos municípios foram reduzidos em mais de 65%, e a partir do segundo semestre a compra de gêneros para a alimentação escolar foi feita pelo CODINORP, o que gerou, pelos primeiros dados colhidos, economia de 18% a 29% na média dos valores atualmente pagos.

O CODINORP também atuou, de forma direta, na gestão de cada uma das suas 47 unidades escolares e implantou o ensino em tempo integral em 20% da rede. A previsão era de que, até o fim de 2020, esse número chegasse a 40%.

Enfim, todas as atividades do CODINORP visavam a ganhos de escala e qualidade para todos os consorciados, principalmente porque todos são pequenas cidades que, sem a integração promovida pelo consórcio, não teriam acesso a todas essas atividades e ganhos.

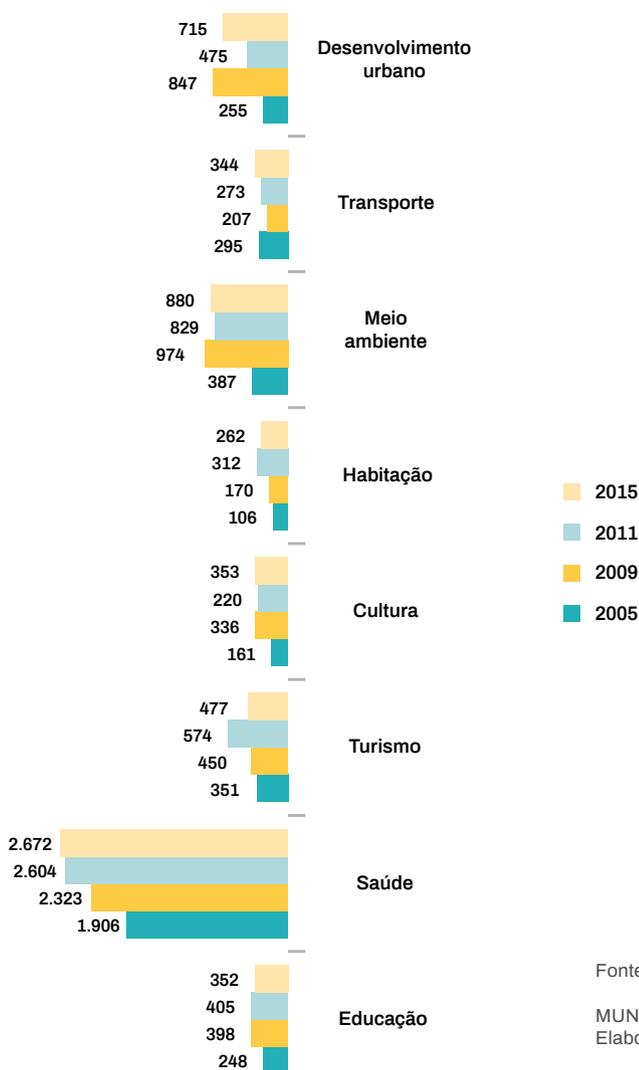
A percepção dos gestores públicos

A constituição de um consórcio público pode ser motivada por fins de interesse comum ou pela busca de interesses individuais. Por vezes, não é movida pelo senso de colaboração, mas pela “própria necessidade de obter certas benesses que seriam inalcançáveis de outro modo” (Negrini, 2009:18). Desse modo, é fundamental entender quais são os estímulos intrínsecos e extrínsecos para formação e sustentabilidade das ações implementadas por consórcios, avaliando os elementos políticos e administrativos que garantem o sucesso da iniciativa.

Antes, cabe destacar que o instituto do consórcio público foi introduzido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional no 95, de 1998 (Brasil, 1998), que previu a possibilidade de gestão associada de serviços públicos. No entanto, já se observam, desde o fim do século XIX, legislações infraconstitucionais que tratam da possibilidade de consórcios públicos. Marques Neto (2004:13) aponta a Constituição Paulista, de 1891 (São Paulo, 1891), como primeira legislação a tratar da possibilidade de cooperação entre as municipalidades. Por sua vez, Cretella Júnior (1998:123) destaca que os primeiros sinais de cooperação intergovernamental surgiram em 1935, através da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo, com a publicação da Lei Orgânica dos Municípios, que já previa a possibilidade de associação para execução de serviços de interesse comum.

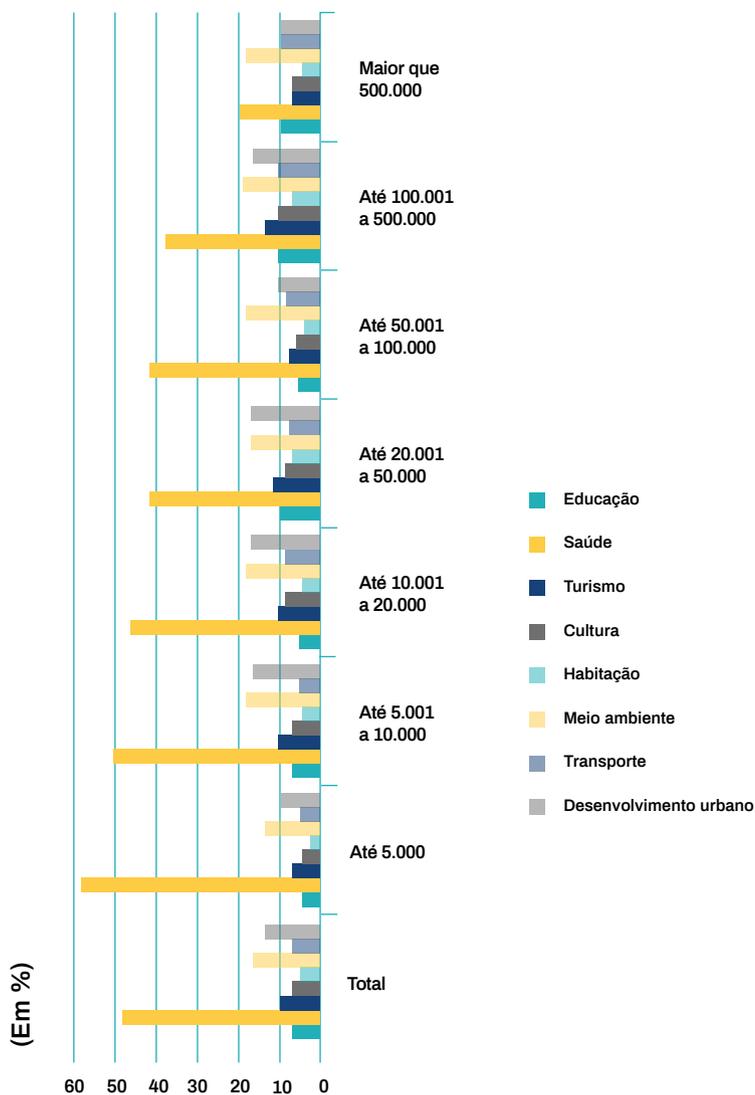
A Lei nº 11.107/2005, que regulamentou a matéria, trouxe algumas características novas e determinantes para a disseminação dos consórcios públicos no Brasil, garantindo maior segurança jurídica para os gestores. O efeito se nota, por exemplo, em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Do momento da regulação da Lei dos Consórcios (2007) até o momento da realização da pesquisa (2015), percebeu-se um aumento significativo do número de municípios que constituíram consórcios públicos em determinadas políticas setoriais, como na área de Saúde. Em outras políticas públicas, como educação, observa-se que houve pouca evolução.

Figura 1
Trajetória do número de municípios com consórcios intermunicipais (2005-2015)



Percebe-se, também, que cooperação intermunicipal se observa de maneira mais contundente nos pequenos municípios brasileiros, conforme a Figura 2.

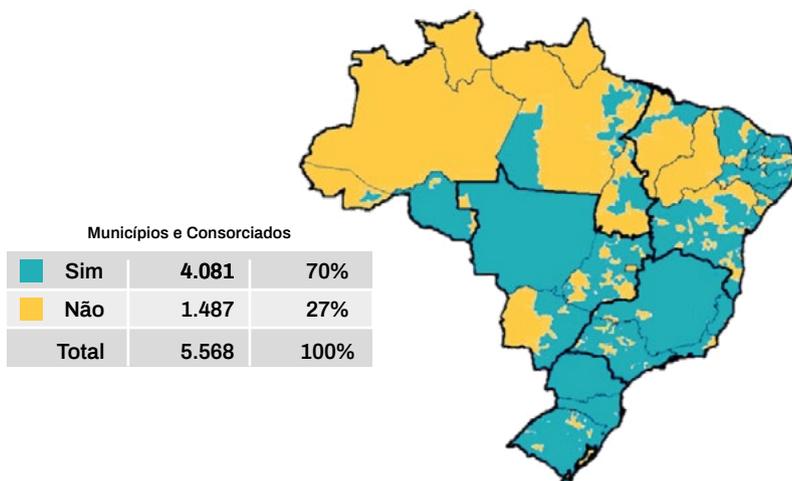
Figura 2
O consorciamento intermunicipal no Brasil por tamanho de município (2015)



Fonte: MUNIC/IBGE. Elaboração do IPEA/RJ.

Ainda, em pesquisa conduzida pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) em 2017, foram encontrados 491 consórcios públicos existentes no Brasil, sendo que, do total dos 5.568 municípios brasileiros existentes na época, identificou-se que 4.081 participam de pelo menos um consórcio, conforme ilustrado a seguir.

Figura 3
Mapa de calor de municípios consorciados no Brasil



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

Contudo, ainda existem poucos consórcios públicos com atuação em educação. Aqueles que têm alguma dedicação, constituem câmaras ou grupos de trabalho na área educacional. De fato, em pesquisa apoiada pela Fundação Itaú Social com cerca de 132 consórcios, observa-se uma atuação predominante na área da Saúde (67%), sendo que apenas 13% desenvolviam alguma atuação em educação². Ainda, as atividades desenvolvidas pelos consórcios na educação estão mais voltadas para capacitação e articulação entre os secretários, conforme se observa.

2. Dos 18 consórcios que declararam atuar na área da Educação, apenas quatro possuíam uma câmara técnica dedicada exclusivamente ao tema.

Quadro 1
Áreas ou ações ligadas à educação em que o consórcio atua ou já atuou

		Respostas (%)
QUESTÕES OPERACIONAIS E DE GESTÃO	Transporte	5
	Merenda escolar	4
	Compras públicas	18
	Gestão regional das informações educacionais	18
GESTÃO PEDAGÓGICA	Capacitação de professores, supervisores ou diretores	26
	Proposta pedagógica para a rede – elaboração	16
	Proposta pedagógica para a rede – planejamento	13
	Proposta pedagógica para a rede – acompanhamento	7
	Avaliação	7
	Escolha/ elaboração material pediátrico	14
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	Rede de articulação entre secretários de educação	18
	Diálogo entre secretários e técnicos	20
	Envolvimento da comunidade escolar	18
	Implementação de programa do governo federal	14
	Implementação de projeto com apoio de organizações não governamentais	13

*Admitida resposta múltipla.

Fonte: Elaborado a partir de dados da Fundação Itaú Social (2017) e da survey.

A pesquisa da fundação concluiu que a atuação de um consórcio é dinâmica e naturalmente propensa à inclusão de novas atividades em seu escopo, isto é, há uma tendência por consórcios multifinalitários, que abrangem mais de uma temática. Ainda, a pesquisa indicou que uma “falta de propensão natural para a cooperação específica da área de educação”, tendo em vista as barreiras relacionadas à regulação (normas federais complexas), singularidade do contexto de cada município (divergências na escolha do material didático e no plano de cargos e salários dos professores) e, por fim, a falta de regulamentação que dê amparo à colaboração (inexistência de um sistema nacional de educação). Todos esses fatores deixariam os gestores inseguros quanto aos benefícios da atuação conjunta na área da Educação.

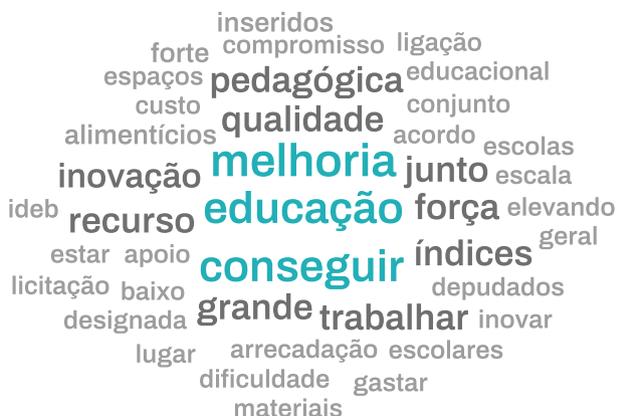
Buscando aquilatar quais seriam os estímulos e obstáculos para a constituição de um consórcio público finalitário da educação, foi realizada uma entrevista semiestruturada com os secretários de educação dos 10 municípios que participaram do CODINORP.

As entrevistas foram gravadas e transcritas, realizadas no período de 1º a 16 de junho de 2020. Após a transcrição, foi utilizado o *software* de análise de informação qualitativa chamado NVivo. A opção se deu por ser ferramenta de fácil estruturação, codificação e apresentação dos dados. Além disso, integra as principais ferramentas para o trabalho, permitindo melhor organização de entrevistas e a transcrição de áudios e vídeos. Trata-se de uma ferramenta utilizada em diversos campos de estudo, dentro e fora das universidades.

As perguntas envolveram questionamentos sobre fontes de motivação, as atividades desenvolvidas pelos consórcios, avaliação do papel do consórcio na evolução das políticas educacionais, fatores que motivaram os municípios a continuarem nos consórcios e, por fim, as ameaças e obstáculos que impediram a continuidade da iniciativa.

Na questão sobre as motivações para adesão dos municípios ao consórcio, o principal fator apontado pelos secretários foi a possibilidade da melhoria da educação. Os resultados podem ser vistos a partir do conteúdo das respostas, na Figura 4, pela nuvem de palavras, ao centro destacadas as palavras mais recorrentes em suas respostas.

Figura 4
Nuvem de palavras das motivações para adesão



Fonte: Elaborado pelos autores (ROSSI, 2021)

Dentro do processo de implementação, houve obstáculos e facilitadores do processo, como podem ser vistos nos quadros a seguir.

Quadro 2
Dificultadores

PONTOS DIFICULTADORES	ARGUMENTOS DIFICULTADORES
Compreensão sobre os objetivos do consórcio (citado duas vezes)	<p>"[...] foram alguns representantes da Câmara Municipal e entenderam o processo totalmente diferente do que era".</p> <p>"No início, houve dificuldade para que a gente entendesse o objetivo do projeto. A primeira delas foi entender e organizar esse público de secretários para a gente trabalhar em conjunto".</p>
Insegurança	<p>"Tudo que é novo gera, muitas vezes, medo ou até mesmo desconfiança. Então foi o medo".</p>

PONTOS DIFICULTADORES	ARGUMENTOS DIFICULTADORES
Diferença econômica e conjuntural da realidade educacional dos municípios	<p><i>“Dificuldades foram a questão econômica [...] realidades dos municípios não eram harmônicas. A gente precisava matar um leão por dia para minimamente ajustar e caminhar todo mundo mais ou menos junto.</i></p> <p><i>Outra realidade era o viés pedagógico. Nós somos um município em que os alunos ficam o dia todo na escola, nós trabalhamos em tempo integral desde 2006; os outros municípios não. Então meu município tem um perfil pedagógico, meu município trabalha numa perspectiva diferente dos outros”.</i></p>
Problemas de deficiência estrutural do consórcio	<p><i>“Muitas dificuldades [...]. A começar porque a gente não tinha uma estrutura técnica, de técnicos, específica para o CODINORP, porque tem que fazer processo licitatório. [...]. Então nós utilizamos muito a estrutura do município. [...]. A gente não tinha uma estrutura, um espaço físico para o CODINORP”.</i></p>

Fonte: Elaborado pelos autores (ROSSI, 2021)

Quadro 3 Facilitadores

PONTOS FACILITADORES	ARGUMENTOS FACILITADORES
Atuação e papel do secretário (citado duas vezes)	<p><i>“[...] oportunidade de ter um facilitador no início, porque de imediato a gente já começou com o secretário regional de Educação. [...]. Ele nos auxiliou muito”.</i></p> <p><i>“[...] secretário regional sempre entrou de uma forma bem respeitosa. Eu nunca abri mão da minha função de secretário de Educação”.</i></p>
Reuniões iniciais (citado duas vezes)	<p><i>“Foram muitas reuniões, foram muitos contratos, foram muitos contatos e foram várias visitas”.</i></p> <p><i>“Tivemos a oportunidade de estarmos no FNDE³ e no MEC, participando de reuniões. Foi muito bom, foi um momento bem oportuno para todos nós”.</i></p>
Proximidade gerada entre os municípios	<p><i>“Os facilitadores foram essa proximidade que aconteceu entre os municípios”.</i></p>

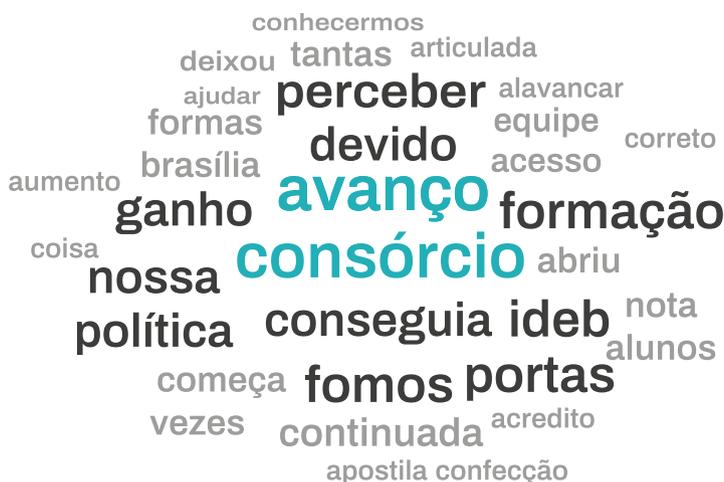
Fonte: Elaborado pelos autores (ROSSI, 2021)

3. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Pode-se destacar que os principais dificultadores ocorreram nas etapas iniciais, em especial a compreensão de todos do que exatamente seria o consórcio, quais seriam seus objetivos e como seria seu funcionamento. O estranhamento pode ser dado como natural pelo ineditismo da iniciativa, gerando um sentimento de desconfiança diante dela. Em contrapartida, o principal facilitador foi a atuação e o papel desempenhado pelo secretário regional de Educação, que estruturou e conduziu a implementação do consórcio nos 10 municípios. Associado a esse fator, os entrevistados levantaram a importância da realização das reuniões iniciais, bem como proximidade gerada entre os municípios para a implementação e condução do consórcio.

Aos entrevistados foi questionada sua percepção sobre melhorias com o consórcio. Pelo conteúdo é possível observar indicativos de melhorias, com sentimento e percepção de avanço e ganhos, conforme se infere a seguir.

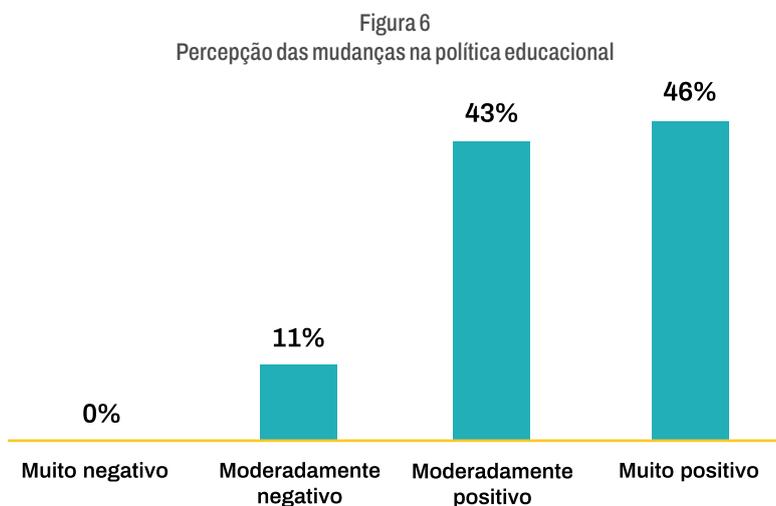
Figura 5
Percepção sobre política educacional



Fonte: Elaborado pelos autores (ROSSI, 2021)

Para uma avaliação mais refinada da percepção dos entrevistados sobre as melhorias na política educacional, foi realizada uma análise de sentimento. Nessa análise, é feita a categorização de seu conteúdo, a partir de palavras que denotem e expressem sentimentos, somadas com qualificadores – como muito, pouco etc. – atribuindo graduação: muito positivo, moderadamente positivo, moderadamente negativo ou muito negativo. A categorização é feita para cada uma das respostas.

Nas respostas dos entrevistados desse item, percebe-se a avaliação positiva na melhoria da política educacional a partir da implementação do consórcio.



Fonte: Elaborado pelos autores (ROSSI, 2021)

Pode-se afirmar que os secretários municipais trouxeram, em 89% do conteúdo das suas respostas, afirmações positivas sobre a política educacional. Apenas 11% do conteúdo foi moderadamente negativo e nenhuma presença de conteúdo muito negativo. O consórcio foi uma experiência bem avaliada pelos gestores locais da Educação.

Outra questão formulada aos secretários foi sobre os aspectos positivos e negativos na gestão do consórcio, aspectos que contribuíram e facilitaram a atuação durante a sua existência.

É destacável, entre tantos argumentos, no positivo, a proximidade gerada pelo consórcio entre os municípios, resultando em cooperações para soluções de problemas no âmbito educacional, como também foi apontada a melhoria na aquisição de materiais, uniforme e merenda. Por outro lado, o aspecto negativo apontado diversas vezes foi a falta de estrutura de trabalho para o secretário regional, indicado como um possível limitador do alcance dos benefícios do consórcio.

Quadro 4
Pontos positivos e negativos

POSITIVO	NEGATIVO
<p><i>“No consórcio, nós temos municípios muito pequenos, nós tínhamos municípios que tinham apenas uma escola, apenas uma creche. Então, a realidade do município e o desenvolvimento daquele município estava muito alheio ao cenário atual que está acontecendo. Nesse sentido, todas essas nuances de um município para o outro trouxeram uma representatividade. Eu aprendi bastante com o CODINORP”.</i></p> <p><i>“No transporte, nós conseguimos com a força do CODINORP um veículo para cada município. Isso nos ajuda muito mais, pois em municípios pequenos as estradas rurais não são boas. Tivemos avanço nessa parte do transporte. Na merenda, conseguimos adequar o cardápio e os horários”.</i></p> <p><i>“Gestão do sistema de ensino, no entendimento de como deve ser, como devemos cobrar os professores”.</i></p>	<p><i>“Diante de tanta dificuldade, como a falta de estrutura, um local e equipe técnica para apoiar o secretário regional”.</i></p>

Fonte: Elaborado pelos autores (ROSSI, 2021)

Sobre a estrutura do consórcio, os entrevistados indicaram que, de modo geral, apresentou bom funcionamento, apesar de haver alguns pontos prejudiciais, como a falta de estrutura, argumento trazido a seguir.

Um aspecto da estrutura que se repetiu durante as entrevistas foi a falta de estrutura, física e humana, dedicada exclusivamente à rotina da Secretaria Regional do consórcio. Assim, as indicações das possíveis melhorias foram todas no sentido da melhoria da estrutura necessária para o bom funcionamento do consórcio.

Quadro 6
Melhorias da estrutura do consórcio

MELHORIAS DA ESTRUTURA

"[...] ter uma estrutura melhor, tipo um contador do CODINORP, uma pessoa que faça licitação para o CODINORP".

"Eu acho que faltou um pouco mais de estrutura de modo geral neste formato".

"[...] uma junção de uma equipe [...] faltou a mão de obra. Ele dependia de uma equipe para estar auxiliando nas atividades".

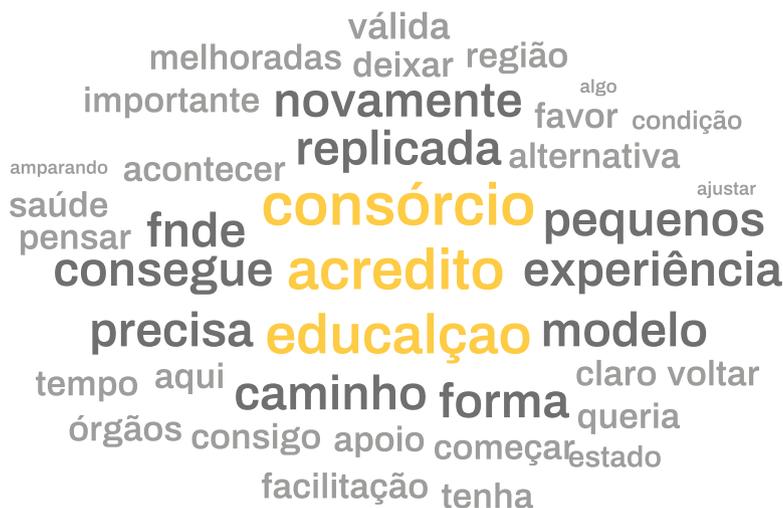
"Na questão de estrutura não funcionou, porque a gente tinha um secretário que precisava de uma sede de um município para a gente poder se reunir. Talvez se a gente tivesse de uma estrutura melhor com outras pessoas da secretaria regional que não fizessem parte diretamente dos municípios para ajudar com ele na organização. A questão estrutural, infelizmente, ela não foi como poderia ter sido".

Fonte: Elaborado pelos autores (ROSSI, 2021)

Aos secretários, foi questionado sobre as motivações que os municípios possuíam para permanecer no consórcio durante sua vigência.

Por fim, a partir da experiência dos secretários, foi perguntado como eles avaliam a possibilidade de replicar o modelo do CODINORP, no âmbito educacional, para outros municípios. A indicação majoritária foi positiva, acreditando ser uma opção viável a outros municípios brasileiros.

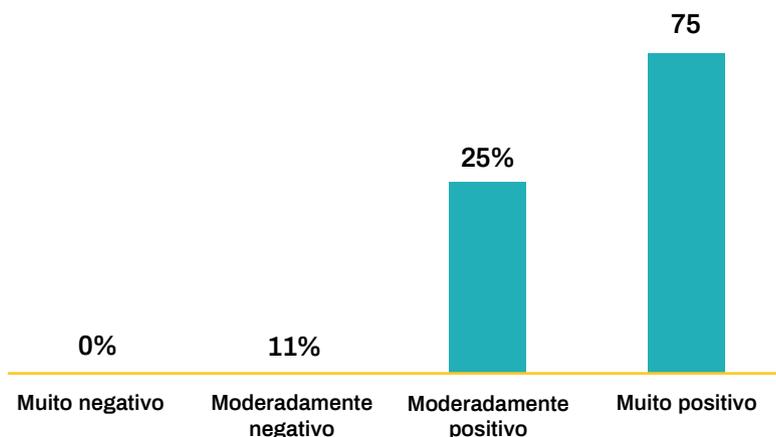
Figura 9
Replicabilidade do consórcio



Fonte: Elaborado pelos autores (ROSSI, 2021)

O sentimento presente, entre os secretários, é positivo para a possibilidade de se expandir a experiência. Não houve respostas negativas sobre essa questão.

Figura 10
Avaliação da replicabilidade do consórcio



Fonte: Elaborado pelos autores (ROSSI, 2021)

Dentro dos argumentos trazidos pelos entrevistados, segue um quadro com o resumo dos mais centrais.

Quadro 8
Possibilidade de replicação da experiência do
Codinorp em outros municípios brasileiros

OPINIÕES SOBRE A REPLICABILIDADE

“Acho que valeria a pena e eu faria novamente a experiência, porque eu achei que a contribuição foi em excelência. Acredito que sim, pode ser replicado, principalmente nos pequenos municípios [...]”.

“Muito! Eu acredito muito em consórcio, eu acredito nisso. São os municípios deixar de pensar sozinhos. Como já existe o consórcio da saúde que nós temos aqui no nosso município e foi algo muito benéfico para os pequenos municípios”.

“Claro que pode ser replicada em outros municípios, pois ele é muito bom, desde que tenha uma base sólida, porque você não começa prédio de cima para baixo, mas de baixo para cima, com uma boa estrutura”.

OPINIÕES SOBRE A REPLICABILIDADE

“Eu não consigo ver uma outra alternativa que não seja através de consórcio, eu não consigo encontrar [...] quando o consórcio deixou de existir e funcionar, nós sentimos o impacto. Para nós foi muito doloroso, essa é uma perda irreparável. Então, eu não vejo uma outra alternativa. Eu sou favorável, acho que precisa acontecer dessa maneira e, se tiver condição de se replicar isso nos municípios, é a dose que a educação precisa”.

“Com certeza, consórcio contribui demais para os municípios pequenos. É uma autoajuda, um município amparando o outro; e trazendo novas ideias e novos compromissos. É extremamente importante que haja, sim, um consórcio voltado para educação”.

“Sim, é muito válido. Como eu falei, a troca de experiência, a proximidade dos municípios, a facilitação até para os órgãos federativos, FNDE e outros órgãos, facilitação de atendimento, [...]”.

“É tudo mais fácil, vamos dizer assim, com consórcio. Sou a favor, gostaria de ter continuado e, sim, queria que replicasse para todo o país”.

“E replicar é o caminho sim, é o modelo a se seguir. Acredito que os municípios que se unirem nesse formato têm tudo para avançar”.

“Acredito muito nesse modelo, acredito que os municípios poderiam utilizar, dentro de cada região, com suas especificações, para ajustar um fator ou outro. É um caminho sem volta”.

Fonte: Elaborado pelos autores (ROSSI, 2021)

A despeito das grandes diferenças entre os municípios que compunham o CODINORP e das eventuais distorções impostas pela conjuntura econômica, associadas à reduzida capacidade técnico-administrativa de pequenos municípios e próprias de uma federação tão desigual como a brasileira, percebe-se, a partir da análise qualitativa das entrevistas, que o consórcio público pode representar grande avanço educacional, a fim de que serviços de qualidade possam ser prestados em todo o território nacional.

Conclusão

O presente capítulo buscou investigar a utilização do consórcio público intermunicipal como arranjo institucional para implementação das políticas educacionais, por meio do estudo de caso do CODINORP. A análise crítica dos achados conduz a algumas observações que merecem destaque.

Em relação às bases político-administrativas que levaram à constituição da Secretaria Regional de Educação do CODINORP, resta claro que o apoio político, inclusive por estímulos intrínsecos aos gestores municipais, foi fundamental para mobilizar os demais atores da educação. O processo de convencimento dos secretários de Educação e dirigentes escolares foi fundamental para conseguir o apoio integral à iniciativa, mas a construção da vontade política se iniciou, antes, pelos envolvimento dos prefeitos. Vale destacar, nesse ponto, que a utilização da estrutura formal de um consórcio que já existia facilitou a estratégia de comunicação, uma vez que aproveitou uma dinâmica de associativismo preexistente na região. Ainda, percebe-se que a governança do consórcio, que culminou com a constituição de uma Secretaria Regional de Educação, representou importante elo de coordenação das atividades, ao passo que a seleção pública de um quadro técnico para ocupar a posição de secretário regional garantiu a confiabilidade necessária à iniciativa.

A partir da experiência paranaense, observa-se uma série de impactos econômicos, sociais e educacionais. A iniciativa do CODINORP demonstrou a evolução técnico-administrativa alcançada com o consórcio, por meio do desenvolvimento de uma gestão baseada em evidências, constituindo-se indicadores e metas para nortear as políticas regionais de educação. Em especial, cabe destacar o lançamento do Plano Regional de Educação, a contratação do sistema estruturado de ensino, a oferta de formação dos gestores escolares, economias nas compras de uniforme e alimentação escolar, aumento do ensino integral nas redes municipais, entre outros resultados educacionais exitosos. Essas melhorias refletiram também no avanço da aprendizagem dos alunos, inclusive com avanço no IDEB nos municípios.

As entrevistas com os secretários de Educação que participaram do CODINORP demonstraram a existência de uma série de obstáculos e

potencialidades⁴, conforme subdividido a seguir. Algumas das seguintes conclusões apresentadas não decorrem expressamente de respostas ofertadas pelos secretários de Educação do CODINORP, mas de uma análise do contexto político, social, econômico e jurídico em que a iniciativa do consórcio se deu.

Quadro 9
Estímulos intrínsecos e extrínsecos ao consorciamento

OBSTÁCULOS	Constituição do consórcio	Pouca indução pelo governo nacional, por meio de auxílio financeiro, técnico-administrativo ou político; a falta de comunicação efetiva sobre as experiências consorciadas bem-sucedidas na área de Educação e a baixa capacidade dos governos estaduais em coordenar planos sub-regionais.
	Manutenção e permanência	Existência de variáveis políticas, seja em relação às mudanças eleitorais ou mesmo na disputa pelo controle; a falta de amplo conhecimento dos órgãos de controle sobre o instituto do consórcio público e as dificuldades financeiras de custeio, que levam as soluções cooperativas para o segundo plano da preocupação estatal.

4. De acordo com Paula Ravanelli Losada (2008:93), entre as principais finalidades dos consórcios, destacam-se: “[...] a articulação regional entre unidades políticas de pequeno ou de médio porte, com vistas à melhoria de sua capacidade técnica, gerencial e financeira; a prestação de serviços de interesse comum, mediante atuação integrada que possa resultar em economia de escala; a criação de espaço suprapartidário para a discussão de temas de interesse regional; a redução de ociosidade no uso de máquinas e de equipamentos; a otimização de recursos humanos, com a conseqüente redução de custos operacionais e a ampliação da oferta de serviços; a formação e a capacitação da burocracia administrativa; a gestão de espaços metropolitanos, que demandam solução uniforme para os problemas comuns; e a atuação conjunta em regiões, como bacias hidrográficas ou polos regionais de desenvolvimento, nas quais a ação isolada seria inútil”.

POTENCIALIDADES	Ganhos financeiros	Alavancagem da capacidade de realização, isto é, os entes consorciados têm a possibilidade de realizar atividades mais complexas, que estariam fora do alcance de um ente isoladamente; maior eficácia alocativa, com a conformação da atuação do poder público de forma mais racionalizada na utilização de recursos públicos; e os ganhos de escala praticáveis, que representam os benefícios econômicos pela atuação concertada, com economias de escala.
	Ganhos de articulação	A articulação em redes multiescalares significa o aumento do poder de negociação e de diálogo, seja em contratos com a iniciativa privada ou mesmo no exercício de negociação federativa em outras esferas; o estabelecimento do ciclo virtuoso de boas práticas e, por fim, a harmonização dos objetivos governamentais, evitando políticas inexecuáveis, sobrepostas ou inconsistentes.
	Avanços técnico-administrativos	Flexibilidade operativa e especialização gerada pela criação de unidade especializada do consórcio, que tem como reflexo o redimensionamento da força de trabalho, o compartilhamento de serviços comuns e a padronização de contratações administrativas; a legitimação e transparência das decisões públicas, com a criação de instâncias de debate e deliberação, e a definição de indicadores regionais, que fortalecem o monitoramento e acompanhamento das políticas públicas.

Fonte: Elaborado pelos autores (ROSSI, 2021)

Instrumentos jurídicos como o consórcio público são desenvolvidos como forma de ação instrumental efetiva na resolução dos problemas públicos a ele cominados. Contudo, a estratégia e o modo de ação instrumental demandam uma estrutura de governança, exatamente para que o instituto mire uma função. O sucesso de um arranjo interfederativo está intimamente ligado à cultura cooperativa, mas depende, em última instância, da existência de técnicas de governança regulatória. Assim, para estudos vindouros, entende-se que seria interessante perceber qual

o conceito mais adequado de governança que pode ofertar mecanismos que garantam sustentabilidade ao consórcio público.

Com efeito, o consórcio público é um arranjo, instrumento de ação administrativa coletiva. Embora não entregue, aprioristicamente, os resultados, revela os caminhos. E estes, sim, podem e devem ser testados.

A implantação dos consórcios atrai um desafio político: o contrato de consórcio público é idôneo para produzir os resultados de que dele se espera; cabe aos agentes políticos usá-lo de forma adequada.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. *Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais. Brasília, DF: Ed. IABS, 2013.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos Cebrap*, n. 95, p. 39-57, 2013.

BILHIM, João Abreu de Faria. nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n. 84, p. 9-25, 2017.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo. Brasília, DF, Casa civil, 7 abr. 2005.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo. Brasília, DF, 15 dez. 2016 .

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CRETELLA JR., José. *Dicionário de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

LOSADA, Paula Ravanelli. *Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil*. Dissertação (mestrado em direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

MAGALHÃES, Thiago. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. *RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro*, v. 275, p. 125-154, maio/ago. 2017. Disponível em: www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-Adminis_275.05.pdf. Acesso em: jan. 2022.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os consórcios públicos. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, BA, n. 3 jul./set. 2005. Disponível em: www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=37. Acesso em: 20 jan. 2022.

NEGRINI, Ricardo Augusto. *Os consórcios públicos no direito brasileiro*. 2009. Dissertação (mestrado em direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PETERS, B. G., PIERRE, P. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy and Politics*, n. 29, p. 131-135, 2001.

ROSSI, Rodrigo de Oliveira Santos. Consórcios públicos educacionais: o cooperativismo intermunicipal e a sua relevância para implementação das políticas públicas educacionais. 2021.

SÃO PAULO (estado). *Constituição Paulista, de 1891*. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 14 jul. 1891.

Autores



Raphael Callou

Raphael Callou é o atual Diretor e Chefe da Representação da Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação a Ciência e a Cultura (OEI) no Brasil, organismo internacional que congrega 23 países atuando há mais 70 anos na região. É formado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Foi bolsista do Canadian Bureau for International Education (2012), parte do Emerging Leaders in the Americas Program, e do U.S. Bureau of Educational and Cultural Affairs (2010). Integrou diversas iniciativas no âmbito nacional e subnacional, especialmente na área da educação.



José Henrique Paim Fernandes

Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – FGV EBAPE e Diretor do Centro de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais da FGV. Trabalhou durante onze anos (2004 a 2014) no Ministério da Educação, onde ocupou as funções de Ministro de Estado, Secretário Executivo e Presidente do FNDE. Foi Diretor da Área Social do BNDES (2015 a 2016). Economista formado pela UNISINOS-RS, cursou Mestrado em Economia pela UFRGS e possui o Título de Doutor

Notório Saber em Educação pela UFRGS1. Ao longo de sua trajetória pública, especialmente no Ministério da Educação, recebeu várias homenagens e condecorações em reconhecimento ao seu trabalho. No Estado do Rio Grande do Sul ocupou várias funções públicas e técnicas, sendo Secretário Municipal em Porto Alegre na área de Captação de Recursos e Cooperação Internacional e Secretário de Estado de Coordenação e Planejamento. Além disso, foi funcionário do Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul – BADESUL.



Rachel Costa Monteiro

Rachel Costa Monteiro, graduada em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EBAPE) e mestre em Administração Pública na mesma instituição. Possui experiência prévia na área de gerenciamento de projetos, tendo atuado com parceiros como Shell, Coca-Cola e Unilever, além de integrar projetos voluntários com o terceiro setor. Atualmente, é coordenadora no Centro de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais da Fundação Getulio Vargas – FGV DGPE.



Rodrigo Rossi

Advogado e Consultor Jurídico, atual Coordenador de Cooperação Técnica da representação da OEI no Brasil. Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB) e Pós-graduado em Direito Administrativo pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP), com extensão internacional da graduação pela Universidad Europea de Madrid (UEM), em Madri/ES. Possui cursos executivos por instituições renomadas, como a Amana-Key e a Harvard Kennedy School.



Alex Canziani

Natural de Londrina, Alex Canziani é bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), especialista em Gestão de Pessoas, Literatura Infantil e Contação de Histórias. Possui extensa experiência na administração pública. Iniciou sua carreira política como vereador no Legislativo londrinense, onde esteve por dois mandatos, tendo sido presidente da Câmara Municipal de Londrina em 1993. Posteriormente, foi vice-prefeito de Londrina a partir de 1996, período em que exerceu a presidência da Codel pela primeira vez, entre 1997 e 1998. No âmbito estadual, atuou como Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Paraná em 1999. Eleito deputado federal por cinco mandatos, teve atuação de destaque nas áreas de educação, ciência e tecnologia. De 2021 a 2022, foi secretário municipal de governo de Londrina. Atualmente é presidente do Instituto de Desenvolvimento de Londrina. Alex também é autor de três livros lançados entre 2013 e 2017 com a Educação como tema central.



Amauri Monge Fernandes

Amauri Monge Fernandes, nasceu em São Paulo /SP, em 09 de agosto de 1963, filho de imigrantes, pai português e mãe italiana. É divorciado, pai de 4 filhos e tem 02 netos. Estudou na rede pública estadual paulista até ingressar na Faculdade de Direito das Universidades Metropolitanas Unidas - FMU/SP. Fez carreira na iniciativa privada e foi executivo de diversas empresas na área de publicidade. No setor público foi gerente de suprimentos da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo na gestão de Mário Covas. Depois foi Secretário Municipal de Inovação e Juventude na cidade de Santana do Parnaíba/SP. Recebeu o título de

mestre em Gestão Pública pela FGV/SP e atualmente é doutorando em Administração e Políticas Públicas pela Universidade de Lisboa. Foi Secretário Regional de Educação no Paraná e desde 2020 é Secretário Adjunto Executivo de Educação do Estado de Mato Grosso.



André Régis de Carvalho

André Régis de Carvalho, professor da Universidade Federal de Pernambuco. É mestre e Ph.D. em Ciência Política pela New School for Social Research (New York), onde estudou como bolsista da CAPES. Recebeu da UFPE os títulos de Bacharel em Direito, Mestre em Ciência Política e Doutor em Direito. Advogado. Conselheiro Federal da OAB (2007-2009). Secretário da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB (2007-2009). Vereador do Recife (2013-2020). Agraciado com a Medalha de Mérito Educacional Paulo Freire, Conselho Estadual de Educação de Pernambuco, 2021.



Ellen Gera de Brito Moura

Na Secretaria de Estado da Educação, onde se encontra secretário desde o ano de 2019, exerceu anteriormente as funções de Superintendente de Ensino Superior, diretor de Educação com Mediação Tecnológica e diretor da Unidade de Ensino e Aprendizagem. Fez a gestão de vários projetos e programas como a Universidade Aberta do Piauí, o Pré-Enem Seduc, Pacto pela Aprendizagem e Jovem de Futuro. Atualmente em sua gestão como secretário de educação, implantou o maior Programa de Alfabetização do Estado, com duas frentes de trabalho: PRO AJA (Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos) e o PRO ALFA (Programa

de Alfabetização na Idade Certa). Por meio do PRO Piauí Educação, Ellen Gera gerencia as ações do maior investimento da história na infraestrutura escolar em todo o estado, que prevê a modernização de toda a rede estadual.



Felipe Camarão

Natural do Rio de Janeiro, filho de um maranhense e uma carioca, Felipe Costa Camarão chegou criança ao Maranhão, onde cresceu, se estabilizou e fincou raízes no estado. Pai das maranhenses Alice e Júlia, seus tesouros na terra. É um verdadeiro amante das artes, em especial a literatura e a cinematografia. Felipe é formado em Direito pela Universidade Federal do MA, mestre em Direito pela mesma instituição e doutor em Ciências pela UERJ. É Procurador Federal de carreira, cargo que ocupa há 15 anos, e professor universitário há 17 anos. Atualmente, aos 40 anos, foi eleito vice-governador do Estado do Maranhão.



Fernanda Castro Marques

Fernanda Castro Marques é mestre e, atualmente, doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. Pesquisa os temas de política educacional sob perspectiva do federalismo brasileiro, governança federativa e Sistemas Nacionais de Políticas Públicas. É especialista na pauta do Sistema Nacional de Educação, acompanhou a tramitação legislativa do tema no Congresso Nacional, além de conhecimento científico do repertório histórico da construção dessa política no Brasil. Atualmente coordena o Movimento Colabora Educação, organização especialista em governança educacional.



Jerônimo Rodrigues

Primeiro governador autodeclarado indígena do Brasil, Jerônimo Rodrigues tem 57 anos, é engenheiro agrônomo, professor da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e foi eleito governador da Bahia em 2022. Nascido na cidade de Aiquara (BA), fruto da união de um vaqueiro com uma costureira, ele é descendente dos Tupinambás. Sua trajetória na vida pública teve início na gestão do ex-governador Jaques Wagner, entre 2007 e 2010. Entre 2011 e 2014, Jerônimo exerceu cargos no Governo Federal, em Brasília. Em 2014, ele volta à Bahia para coordenar o Programa de Governo do então candidato ao Governo do Estado pelo PT, Rui Costa, que foi eleito e reeleito com sua participação. Nesta gestão, ele foi secretário do Desenvolvimento Rural e da Educação. O enfrentamento da fome e a inclusão das pessoas que mais precisam são seus principais desafios.



Lucas Fernandes Hoogerbrugge

Lucas Fernandes Hoogerbrugge é líder de Relações Governamentais no Todos Pela Educação. Foi Conselheiro no Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais e ocupou diversos cargos de liderança no Ministério da Educação e na Secretaria de Educação do Ceará, além de ter atuado como consultor em projetos sobre educação básica para organismos multilaterais, ONGs e fundações. É Mestre em Educação pela Universidade de Stanford e graduado em Administração pela Unicamp. Seus principais interesses de pesquisa são nas áreas de Gestão dos Sistemas Educacionais e Regime de Colaboração.



Luiz Miguel Martins Garcia

Luiz Miguel Martins Garcia é professor. Possui graduação em Letras, mestrado e doutorado em Linguística Aplicada e mais de 30 anos de sala de aula do Ensino Fundamental ao Superior. Atualmente exerce a função de Dirigente Municipal da Educação de Sud Mennucci/ SP e é presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Tem se dedicado nos últimos anos à pesquisa e atividades na área de Formação Crítica de Professores e Gestores. É autor do livro infanto-juvenil Arauê.



Mozart Neves Ramos

Foi Reitor da Universidade Federal de Pernambuco e Secretário de Educação de Pernambuco. Foi Presidente Executivo do Movimento Todos pela Educação. Foi Diretor do Instituto Ayrton Senna. Autor de vários livros e artigos sobre Educação. Foi agraciado com os seguintes títulos: As 100 Pessoas mais Influentes do Brasil em 2008 pela Revista Época. Personalidade das Artes, Ciências e Letras da França concedido pela Academia de Artes, Ciências e Letras da França, 2006. Educador Internacional do Ano concedido pelo International Biographical Center - Cambridge - England, 2005. Cavaleiro da Ordem do Mérito da República Italiana concedido pelo Governo Italiano, 2002. Foi membro do Conselho Nacional de Educação. Atualmente é Titular da Cátedra Sérgio Henrique Ferreira do Instituto de Estudos Avançados da USP - Ribeirão Preto.



Priscila Cruz

Priscila Cruz, presidente executiva e co-fundadora do Todos Pela Educação. Mestre em Administração Pública pela Harvard Kennedy School of Government, tendo recebido o Prêmio de aluna destaque 2014/2015. Graduada em administração de empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Presidente do Conselho do Instituto Articule e membro dos Conselhos do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), da Fundação Itaú de Educação e Cultura, do Instituto Reúna, do Centro de Estudos de Educação e Inovação em Educação da FGV/RJ, do Instituto Rodrigo Mendes e do Movimento LED - Luz na Educação, iniciativa da Globo e Fundação Roberto Marinho; é também membro do Grupo de Estudos de Educação do Instituto de Estudos Avançados da Unicamp.



Rossieli Soares

Rossieli Soares é advogado e possui mestrado em Gestão e Avaliação Educacional pela Universidade Federal de Juiz de Fora (MG). Foi secretário de Educação do estado de São Paulo de janeiro de 2019 a abril de 2022, quando aumentou o número de escolas de tempo integral de 364 para 2050. Foi Ministro da Educação de abril a dezembro de 2018, quando homologou a Base Nacional Comum Curricular da etapa do Ensino Médio. Foi Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação entre maio de 2016 a abril de 2018.



Vitor de Angelo

Doutor em Ciências Sociais, com pós-doutorado em Sociologia Política pela Université de Paris Ouest-Nanterre. Professor titular do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Vila Velha. Atualmente, é secretário de Estado da Educação do Espírito Santo e presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed).

Este livro foi composto nas fontes tipográficas Vollkorn©, Archivo Condensed© e Archivo, tem capa impressa colorida sobre papel cartão supremo 250g/m² e miolo em 4/4 cores sobre papel couché fosco 115g/m², diagramado e impresso por Cidade Gráfica e Editora Ltda em Brasília-DF, Brasil.



Realização

OEI

Apoio

 **FGV** | DGPE
EDITORA