

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS - CCJE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - PPGGP**

ANDRÉA PAOLIELLO DE FREITAS

**DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DE UM REGIME DE
COLABORAÇÃO: O CASO DO PACTO PELA APRENDIZAGEM NO
ESPÍRITO SANTO - PAES**

VITÓRIA-ES
2019

ANDRÉA PAOLIELLO DE FREITAS

**DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DE UM REGIME DE
COLABORAÇÃO: O CASO DO PACTO PELA APRENDIZAGEM NO
ESPÍRITO SANTO - PAES**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado Profissional em Gestão Pública da
Universidade Federal do Espírito Santo, como
um dos requisitos parciais para a obtenção do
grau de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Zanon da Silveira

VITÓRIA-ES
2019

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

F862d FREITAS, ANDREA PAOLIELLO DE, 1971-
DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DE UM REGIME DE COLABORAÇÃO: O CASO DO PACTO PELA APRENDIZAGEM NO ESPÍRITO SANTO - PAES / ANDREA PAOLIELLO DE FREITAS. - 2019.
91 f. : il.

Orientador: ROGÉRIO ZANON DA SILVEIRA.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Federalismo. 2. Federalismo Cooperativo. 3. Regime de Colaboração. 4. Relações Intergovernamentais. 5. Cooperação e Colaboração na Educação. 6. Educação. I. SILVEIRA, ROGÉRIO ZANON DA. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 35

ANDREA PAOLIELLO DE FREITAS

**DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DE UM REGIME DE
COLABORAÇÃO: O CASO DO PACTO PELA APRENDIZAGEM NO
ESPÍRITO SANTO - PAES**

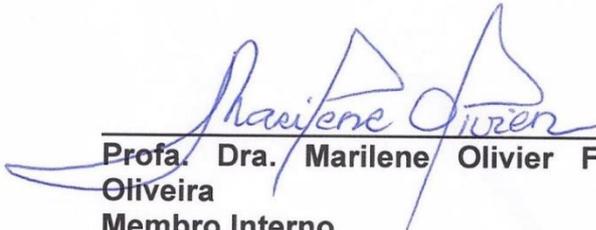
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovada em 28 de junho de 2019.

COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dr. Rogério Zanon da Silveira
Orientador



**Profa. Dra. Marilene Olivier Ferreira de
Oliveira**
Membro Interno



Prof. Dr. Robson Zuccolotto
Membro Externo

Dedico este trabalho a meus pais, Geraldo e Lígia, e ao meu filho Enrico, pelo amor e apoio com que me presenteiam todos os dias da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por me proporcionar chegar onde jamais imaginei alcançar, me conceder coragem quando achei que não fosse capaz, me amparar quando pensei em desistir e me dar forças para, apesar do cansaço, prosseguir.

Ao meu amado filho Enrico pela compreensão com a minha constante ausência durante essa trajetória, pelo orgulho que me traz com sua dedicação aos estudos e pelas palavras de incentivo, que, ainda que ditas de forma despretensiosas, foram determinantes para eu não recuar.

Aos meus pais pelo incansável apoio e suporte que me deram ao longo da vida na busca do conhecimento, por nunca deixarem de acreditar e me amparar na realização dos meus sonhos, pela generosidade e amor incondicional com que sempre alicerçaram a nossa família.

Aos meus irmãos, cunhados e sobrinhos, Marcia, Beto, Marquinho, Débi, Lipe, Dani e Lalá, que, cada a um a seu modo, me incentivou com seu exemplo de perseverança na concretização dos seus projetos de vida.

Aos meus amigos/irmãos de vida, San, Lú, Jota, Mari, Lícia, Deise, Rafa e Andréa, por suas palavras e gestos de incentivo, compreensão e amparo, tornando a minha caminhada mais leve e divertida, mesmo quando fisicamente distantes.

À professora Marluza Balarini, por sua contínua busca pela melhoria da educação capixaba, por seus valiosos ensinamentos e por sua vívida memória, que muito enriqueceu e colaborou com as pesquisas realizadas.

Ao meu orientador Professor Dr. Rogério Zanon da Silveira, por sua humildade ao compartilhar todo seu conhecimento e experiência, por sua disponibilidade e paciência para me direcionar, sempre confiando em meu trabalho e me incentivando a buscar para além do óbvio, colocando luz nessa caminhada por vezes tão obscura.

Aos meus professores do curso de mestrado pelos valiosos ensinamentos, contribuições, sugestões e lições nas disciplinas ministradas e aos colegas da turma 1 de 2017, com quem muito aprendi e compartilhei angústias e conquistas.

Aos Professores Dra. Marilene Olivier Ferreira de Oliveira e Dr. Robson Zucolotto, pelas valiosas críticas e contribuições, na pretensão de aperfeiçoar este trabalho.

Por fim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, acompanharam e colaboraram para a realização desta pesquisa, muito obrigada.

O diálogo cria base para colaboração.
Paulo Freire

RESUMO

FREITAS, Andréa Paoliello, **Desafios da implantação de um regime de colaboração: o caso do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – PAES**. 2019. 97 f.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo – Vitória, 2019.

Introdução: Estudos recentes apontam que o regime de colaboração é provavelmente uma das causas para os elevados ganhos de aprendizagem observados em alguns territórios brasileiros, contudo as desigualdades regionais do Brasil, a complexidade territorial do país, a ausência de um Sistema Nacional de Educação, a existência de competências constitucionais comuns dos estados e municípios, somados à transferência de responsabilidades às municipalidades, normalmente dotados de fragilidades financeiras e gerenciais, tornam a sua efetivação ainda mais complexa. **O problema** desta pesquisa se insere nesse contexto e consiste na seguinte pergunta: Quais os desafios da implantação de um regime de colaboração? **O objetivo principal** foi compreender os problemas enfrentados na institucionalização de um regime de colaboração entre o Estado do Espírito Santo e os municípios capixabas, com base no estudo do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo - PAES, no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2018. Em **termos teóricos** a pesquisa foi fundamentada na Teoria Geral do Federalismo e em uma base conceitual sobre as relações intergovernamentais e o regime de colaboração. Quanto aos **métodos e procedimentos**, foi utilizada a abordagem metodológica qualitativa, realizada por meio de análise documental e entrevistas a pessoas com conhecimento e atuação na construção e condução do regime de colaboração instituído no campo da educação no Estado do Espírito Santo. Os **resultados** indicam que, embora grandes avanços tenham ocorrido na coordenação de esforços entre Estado e municípios, as deficiências relacionadas à articulação, arenas de escutas e negociações, pactuação de metas, diagnósticos municipais ampliados às questões fiscais, demográficas, estruturais e humanas, compreendem riscos à efetividade e continuidade do Programa. A partir dos resultados da pesquisa, como **produto tecnológico** foi elaborada um projeto contemplando propostas de melhorias a serem implementadas ao Programa objeto do estudo.

Palavras-chave: Federalismo. Federalismo Cooperativo. Regime de Colaboração. Relações Intergovernamentais. Cooperação e Colaboração na Educação. Educação.

Área de atuação: Esta pesquisa encontra aderência na área de concentração da Administração Pública, especificamente na linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Espírito Santo, denominada “Política, planejamento e governança pública”.

Produto técnico: A partir dos resultados da pesquisa, foi elaborado projeto de metodologia para implementação de melhorias nas ações em regime de colaboração da Secretaria de Educação - Sedu, especialmente relacionadas ao Programa Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo - Paes.

Entrega: O produto técnico será entregue na Sedu à Subsecretaria de Educação básica e Profissional.

ABSTRACT

FREITAS, Andréa Paoliello, Challenges of the implementation of a collaboration regime: the case of the Pact for Learning in Espírito Santo - PAES. 2019. 97 s.

Dissertation (Professional Master in Public Management) - Federal University of Espírito Santo - Vitória, 2019.

Introduction: Recent studies indicate that the collaborative regime is probably one of the causes for the high learning gains observed in some Brazilian territories. However Brazil's regional disparity, the territorial complexity of the country, the absence of a national educational system, the existence of common constitutional competencies of states and municipalities, coupled with the transfer of responsibilities to municipalities, usually make the implementation of a collaboration regime even more complex. The problem of this research is introduced into this context in the form of the following question: What are the challenges faced in the implementation of a collaborative system? The research goal is to comprehend the difficulties faced by the institutionalization of such collaborative regime between the state of Espírito Santo and its municipalities, on account of the studies of Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo - PAES, performed in the period from January 2017 and December 2018. In theoretical terms the research was based on the General Theory of Federalism and on a conceptual basis on intergovernmental relations and the collaboration regime. As for the methods and procedures, a qualitative methodological approach was used, through documental analysis and interviews with people with knowledge and acting in the construction and conduction of the collaboration system established in the field of education in the State of Espírito Santo. The results indicate that, although major advances have been made in the coordination of efforts between the state and municipalities, deficiencies related to articulation, listening and negotiating arenas, pacing of targets, municipal diagnoses expanded to fiscal, demographic, structural and human issues include risks effectiveness and continuity of the Program. From the results of the research, as a technological product, a project was elaborated contemplating proposals of improvements to be implemented to the Program object of the study.

Key-words: Federalism. Cooperative Federalism. Collaboration Regime. Intergovernmental relations. Cooperation and Collaboration in Education. Education. Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo.

Area of performance: This research finds adherence in the area of concentration of Public Administration, specifically in the research line of the Graduate Program in Public Management, Federal University of Espírito Santo, called "Policy, Planning and Public Governance".

Technical Product: Based on the research results, a methodology project was developed to implement improvements in the collaboration actions of the Secretariat of Education - Sedu, especially related to the Pact for Learning Program in Espírito Santo - Paes.

Delivery: The technical product will be delivered at Sedu to the Subsecretariat of Basic and Professional Education.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Diferenças entre Confederação e Federação.....	21
Quadro 2 Metas do Plano Estadual de Educação do Espírito Santo.....	45
Quadro 3. Metas do Paes para 2014.....	73
Quadro 4. Ações do Paes	75

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Modelo de Autoridade de Sobreposição de Wright (1999)	28
Figura 2 Distribuição geográfica das Superintendências.....	50
Figura 3. Estados por grau de institucionalização do regime de colaboração	66
Figura 4. Estrutura de governança do Paes	69
Figura 5. Estrutura de governança do Paes – Nupaes	70
Figura 6. Estrutura Nupaes	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Estabelecimentos de Ensino.....	39
Tabela 2.	Estabelecimentos de Ensino Público – Urbano/rural.....	39
Tabela 3.	Matrículas – urbana/rural.....	40
Tabela 4.	Matrículas da Educação Infantil.....	40
Tabela 5.	Matrículas do Ensino Fundamental.....	41
Tabela 6.	Matrículas do Ensino Médio.....	41
Tabela 7.	Matrículas da EJA.....	41
Tabela 8.	Atendimento Educacional Especializado.....	42
Tabela 9.	Resultado Paebes 2016.....	43
Tabela 10.	Resultado Ideb 2015.....	44
Tabela 11.	Segmentos entrevistados	55

LISTA DE SIGLAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
CEAPG	Centro de Estudos e Administração Pública e Governo da FGV
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
Copaes	Unidade de Fomento à Colaboração para Aprendizagem no Espírito Santo
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GEA	Gerência de Estatística e Avaliação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice De Desenvolvimento Humano
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MPES	Ministério Público Estadual do Espírito Santo
Nupaes	Núcleo de Apoio ao Paes

Paebes Programa de Avaliação Básica do Espírito Santo

PAES Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo

PAIC Programa de Alfabetização na Idade Certa

PEE Plano Estadual de Educação

PGE Procuradoria Geral do Estado

PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE Plano Nacional de Educação

Promune Programa de Municipalização da Oferta do Ensino Pré-escolar e Fundamental

SAEB Sistema de Avaliação da Educação Básica

Sedu Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo

Secont Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Espírito Santo

Seg Secretaria Estadual de Governo do Espírito Santo

SEP Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo

SRE Superintendência Regional de Educação

TCE Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Undime União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação no Espírito Santo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 TEORIA GERAL DO FEDERALISMO DEMOCRÁTICO	21
2.2 FEDERALISMO COOPERATIVO	25
2.3 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E O REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO NO BRASIL	29
3 CONTEXTUALIZAÇÃO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.....	41
3.1 INDICADORES E AVALIAÇÕES EDUCACIONAIS	41
3.2 PLANEJAMENTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL	47
3.3 O REGIME DE COLABORAÇÃO NA SEDU.....	50
4 METODOLOGIA.....	54
5 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS	58
5.1 TRAJETORIA DA COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO ...	59
5.2 ARRANJO INSTITUCIONAL	64
5.3 GOVERNANÇA.....	70
5.4 RELAÇÃO ENTRE INSUMOS E RESULTADOS.....	75
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS.....	83
APÊNDICE A.....	88
APÊNDICE B.....	90

1 INTRODUÇÃO

O federalismo se fundamenta na descentralização de poder e de funções e se estabelece por meio de um ajuste entre unidades territoriais, compatibilizando o princípio da autonomia e a interdependência entre os níveis de governo. A origem etimológica da palavra federação significa pacto, no qual os entes federados são participantes (SEGATTO; ABRÚCIO, 2016).

Uma das características comuns às federações é a diversidade étnica, religiosa, linguística, cultural, demográfica, geográfica, socioeconômica e institucional entre as regiões, estados e províncias ou governos locais (ABRÚCIO, 2002; ABRÚCIO e FRANZESE, 2007; ARAÚJO, 2010; SEGATTO, 2015). Esse reconhecimento, portanto, resulta em assimetrias de práticas e relacionamentos entre os entes (SEGATTO, 2015).

No que diz respeito ao desenho federativo brasileiro e às competências de cada esfera de governo, a Constituição Federal de 1988 trouxe muitas inovações, dentre as principais características, uma forte diretriz de descentralização em favor dos governos municipais e uma sobreposição de tarefas e competências comuns, requerendo um esforço de coordenação, para o alcance de objetivos compartilhados (MENDES, 2004; ARRETCHE, 2009; FRANZESE, 2010; ARAÚJO, 2010; SEGATTO E ABRÚCIO, 2016).

Na educação, o regime de colaboração, essencial ao desenho de federação estabelecido pela Carta Magna, foi reforçado ao longo do tempo por diversas emendas constitucionais, por legislações relevantes como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), assim como no Plano Nacional de Educação (PNE) do ciclo de 2014 a 2024 (HOOGERBRUGGE, 2018).

A complexidade territorial do Brasil, com desigualdades regionais, somada à transferência de responsabilidades aos municípios dotados de fragilidades financeiras e gerenciais, à ausência de um Sistema Nacional de Educação e, ainda, à existência de competências constitucionais comuns, levam à necessidade de proposição de um regime de colaboração efetivo entre os estados e os municípios (ABRÚCIO E

FRANZESE, 2007; ARAÚJO, 2010; SEGATTO, 2015; SEGATTO E ABRÚCIO, 2016; ABRÚCIO, 2017).

Diversos estados brasileiros estão formulando iniciativas com o objetivo de fortalecer a ação de colaboração em seus territórios, o que tem colocado o regime de colaboração em evidência nos últimos anos (HOOGERBRUGGE, 2018). Entretanto, a inexistência de uma definição clara de como se dá a cooperação intergovernamental na educação tem provocado uma variedade de modelos de cooperação no Brasil (ABRÚCIO, SEGATTO e PEREIRA, 2017).

A Lei nº 10.631 de 28 de março de 2017 instituiu o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – Paes, com o objetivo de viabilizar e fomentar o regime de colaboração entre o Estado do Espírito Santo e seus municípios por meio do diálogo permanente e ações conjuntas voltadas ao fortalecimento da aprendizagem e melhoria dos indicadores educacionais.

O problema desta pesquisa se insere nesse contexto e consiste na seguinte pergunta: Quais os desafios da implantação de um regime de colaboração no campo da educação? O objetivo da pesquisa é compreender as dificuldades enfrentadas na institucionalização de um regime de colaboração, com base no estudo do Paes, no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2018, sob a perspectiva das pessoas participantes desse processo, tendo como fundamento a Teoria Geral do Federalismo e uma base conceitual sobre as relações intergovernamentais e o regime de colaboração.

Os objetivos específicos em busca de respostas ao problema da pesquisa são: conhecer a trajetória da colaboração na educação do Espírito Santo; identificar a adequação do arranjo institucional tanto na indução da colaboração quanto para a concretização das ações do Paes; verificar a estrutura de governança do Paes e a sua efetividade; constatar a relação entre os insumos ofertados pelo Estado e as metas a serem alcançadas com o regime de colaboração.

Estudos recentes apontam que o regime de colaboração entre estados e municípios é provavelmente uma das causas para os elevados ganhos de aprendizagem

observados em alguns territórios brasileiros (CARNOY e COSTA, 2015, tradução nossa) e que um modelo de colaboração fortalecido e institucionalizado é capaz de gerar maior equidade e ganhos educacionais (SEGATTO; ABRÚCIO, 2016; CARNOY e COSTA, 2015, tradução nossa; HOOGERBRUGGE, 2018).

Parte da literatura acredita ser possível e aponta soluções para políticas sociais universais, demonstrando a compatibilidade com sistemas federativos, através de uma coordenação exercida por meio da cooperação e das relações intergovernamentais. Alguns dos mecanismos de coordenação usualmente utilizados são a redistribuição de recursos, a regulamentação e o estabelecimento de padrões. Isso, para muitos autores, possibilita a redução das desigualdades entre as unidades federativas (SEGATTO, 2015).

Embora o cenário no Brasil não seja de ausência total de colaboração dos estados com as municipalidades, trata-se na maioria das vezes de ações pontuais, pouco entrelaçadas e coordenadas e, normalmente, não institucionalizadas. Ademais, não há uma literatura expressiva sobre a atuação dos estados no processo de coordenação federativa (SEGATTO, 2015). Sendo assim, o presente trabalho poderá contribuir para o aprimoramento do País e auxiliar na disseminação de experiências bem-sucedidas para outras localidades.

O presente trabalho encontra justificativa e relevância em razão do fortalecimento da coordenação federativa na política educacional brasileira nas últimas décadas, por meio, principalmente, da adoção de mecanismos de redistribuição de recursos, como o Fundef e posteriormente o Fundeb; da regulamentação nacional, incluindo a LDB, as diretrizes curriculares e o Plano Nacional de Educação; e do fortalecimento dos sistemas de informação e avaliação, como o Saeb, a Prova Brasil e o Ideb, o que tem despertado a atenção de pesquisadores, políticos e gestores públicos.

Esta pesquisa está dividida em seis capítulos. O primeiro, esta introdução, em que são apresentados o tema, o problema e o objetivo de pesquisa, relevância e justificativa. O segundo capítulo consiste nos aportes teóricos e revisão de literatura sobre a proposição, no intuito de oferecer sustentação às análises. O terceiro capítulo expõe uma contextualização da educação no Estado do Espírito Santo, apresentando

seus indicadores e avaliações educacionais, o planejamento da política educacional capixaba e o regime de colaboração na Sedu. O quarto capítulo identifica a metodologia, instrumentos e técnica de pesquisa adotados. O quinto capítulo consiste na apresentação da interpretação dos resultados. Por fim, o sexto capítulo traz as considerações finais, em que são apresentados os principais resultados encontrados, a contribuição da pesquisa para o tema investigado, sugestões para pesquisas futuras e a expectativa da autora desta dissertação em relação ao trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo deste capítulo é apresentar a teoria que baseia o tema desta pesquisa, além de uma revisão da literatura sobre o federalismo democrático, em especial o cooperativo e sobre as relações intergovernamentais e o regime de colaboração na educação no Brasil, além de contextualizar a implantação do regime de colaboração no Estado do Espírito Santo, a fim de sustentar a interpretação das informações obtidas no processo de pesquisa.

A compreensão da trajetória histórica e os principais fundamentos que norteiam estas teorias, bem como o entendimento da importância da colaboração e cooperação para o avanço educacional, são aspectos relevantes para o desenvolvimento do estudo aqui apresentado e o pleno atendimento do objetivo nele proposto. Assim, se buscou apresentar, analisar e interligar conceitos e pesquisas empíricas sobre o regime de colaboração no Brasil, as inovações trazidas por essa forma de gestão, para se compreender os desafios enfrentados em sua instituição.

A revisão de literatura foi desenvolvida por meio de uma pesquisa bibliográfica, incluindo levantamento de trabalhos científicos relacionados ao objeto de investigação, além de outras publicações, limitados aos temas referentes a federalismo, relações intergovernamentais, regime de colaboração, e demais conteúdos que direta ou indiretamente problematizaram a cooperação federativa na educação.

2.1 TEORIA GERAL DO FEDERALISMO DEMOCRÁTICO

Um dos aspectos mais importantes para o exercício da democracia moderna é a divisão política-territorial do poder. Isso se deve em razão do processo decisório, assim como da participação popular, estarem circunscritos ao território político onde ocorrem e pela complexidade do Estado contemporâneo. A distribuição de poder e a produção de políticas públicas dependem da forma de estado adotada e dos arranjos intergovernamentais (ABRÚCIO e SANO, 2013).

Embora os estudos sobre o federalismo no Brasil sejam um campo em formação, o conceito normalmente adotado é de que seja um conjunto de instituições políticas que combinam os princípios de autogoverno e governo compartilhado (*self rule plus shared rule*) (ALMEIDA, 2001). Assim, a autora conceitua:

Federação é uma forma de organização política baseada na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas próprias de ação (ALMEIDA, 2001, p.14).

O Estado Federal é um fenômeno moderno que remonta ao século XVIII, não tendo sido conhecido na Antiguidade ou Idade Média. Nasceu, de fato, com a Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787 (DALLARI, 2007). Segundo o autor, etimologicamente a palavra federação vem do latim *foedus*, que significa pacto, aliança. O Estado Federado é, portanto, a união ou aliança de estados.

De acordo com Zimmermann (1999), o federalismo surgiu nos Estados Unidos como resposta a necessidades práticas, haja vista que se buscava à época uma fórmula que fizesse compatíveis a existência dos estados individuais com a de um poder dotado de faculdades para bastar-se por si mesmo, no concernente à esfera de suas funções.

A organização política dos governos pode ser classificada em três tipos: unitário, federado e confederado. O governo unitário mantém o controle das decisões governamentais nas mãos do governo nacional. O sistema confederado é aquele em que os estados membros são mais fortes politicamente que o governo central, que é um mero coordenador de esforços. Já a federação possui um grau de unificação maior que a confederação, existindo preponderância do governo central sobre as demais esferas (MENDES, 2004).

O Estado Federal é estabelecido por meio de um ajuste entre unidades territoriais, conformando uma nação, sem, contudo, que a soberania esteja concentrada em um único ente, como ocorre no Estado Unitário, ou então em cada uma das partes, como nas Confederações. A especificidade da federação, em termos de distribuição

territorial do poder, é o compartilhamento da soberania entre o Governo Central, denominado União ou Governo Federal, e os governos subnacionais ou estados-membros (ABRÚCIO, 2002).

Outrossim, a teoria jurídica do Estado Federal é mais complexa do que a da confederação (ZIMMERMANN, 1999). É possível ressaltar as seguintes diferenças básicas entre ambas:

Quadro 1 – Diferenças entre Confederação e Federação

Característica	Confederação	Federação
Personalidade jurídica	Pessoa simples de direito público.	Estado perante a comunidade internacional.
Membros	Estados soberanos.	Estados autônomos para determinados fins constitucionalmente dispostos.
Autoridade	Voltadas aos negócios externos.	Abrange negócios externos e internos.
Nacionalidade	Os cidadãos são nacionais dos respectivos estados confederados.	Todos são possuidores de uma mesma nacionalidade.
Relação entre os estados	Tratado, mais próprio do direito internacional.	Pacto federativo, previsto em Constituição formal e rígida.
Decisões dos órgãos centrais	Direito de nulificação, quando houver oposição ao parlamento confederal.	Desde que no limite de suas competências, devem ser respeitadas por todos os estados-membro.
Órgãos	O único órgão é o Congresso confederal.	O poder central divide-se em Legislativo, Executivo e Judiciário.
Direito de Secessão	O Estado pode romper ou retirar-se do Pacto.	Unidade perpétua, sendo legítima a coerção da União obrigando a permanência do Estado insurgente.

Fonte: Elaboração própria baseada em Zimmermann (1999).

O Estado Federal pode surgir da prévia união de antigos estados soberanos, denominado federalismo por agregação, ou através da transformação de um estado unitário em sistema federativo, chamado federalismo por desagregação (ZIMMERMANN, 1999). O autor destaca que o Estado brasileiro, federal por

desagregação, surgiu na proclamação republicana e foi definitivamente reconhecido pela Constituição de 1891, que sancionou em seu artigo primeiro:

Art. 1º. A nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o federalismo como a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, sendo organizada em três níveis (União, estados/Distrito Federal e municípios), todos autônomos entre si (MENDES, 2004). Não obstante, ressalta Mendes (2004), as atribuições não estão delimitadas às esferas de governo, havendo uma sobreposição de tarefas e competências comuns, que requerem uma coordenação de esforços.

O Estado Federado possui como características fundamentais a união de territórios, a constituição como base jurídica, a ausência do direito de secessão, a soberania do Estado Federal, a distribuição constitucional de competências, a atribuição de renda própria para cada esfera de competência, o compartilhamento do poder político entre a União e os territórios, a concessão de cidadania aos cidadãos (DALLARI, 2007).

No sistema federativo os encargos regionais são efetivamente autônomos, dotados de órgãos legislativos e judiciários independentes, possibilitando maior participação política dos cidadãos. Ademais, não há qualquer hierarquia entre leis estaduais e federais, uma vez que as competências estão expressamente definidas na Constituição Federal, tratado fundador deste sistema (ZIMMERMANN, 1999).

Dallari (2007) apresenta uma síntese de argumentos favoráveis relativos ao Estado Federal, por ser mais democrático, assegurar maior proximidade entre governantes e governados, dificultar a concentração de poder e promover a integração. Por outro lado, também pontua que o Estado Federal dificulta a planificação de políticas, provoca a dispersão de recursos, em razão da manutenção de múltiplos aparelhos burocráticos, e, por fim, tende a favorecer a ocorrência de conflitos políticos e jurídicos provocados pela coexistência de múltiplas esferas autônomas.

Por fim, nas federações os governos não operam de forma independente em “compartimentos estanques”. Na prática, sobreposições e interdependências provaram ser inevitáveis e isso levanta questões sobre como a cooperação e a colaboração entre eles podem ser favoráveis, sendo, contudo, a maior dificuldade a conciliação da diversidade e da equidade (WATTS, 2006, tradução nossa).

2.2 FEDERALISMO COOPERATIVO

O federalismo possui muitas variações conceituais, em razão dos diversos contextos históricos em que ocorreram, sendo possível atribuir três matrizes, de acordo com o nível de relações intergovernamental entre os entes federados: federalismo dual, caracterizado como um tipo rígido quanto a delegação de poderes, que teve sua origem na organização político-administrativa implementada nos Estados Unidos; federalismo centralizado, ocorre quando as unidades subnacionais são agentes administrativos do governo central, como, por exemplo, ocorre na Venezuela, Áustria e Índia; e federalismo cooperativo, quando o governo nacional e os entes federados possuem atuação conjunta e capacidade de autogoverno, como é o caso da Alemanha (ARAÚJO, 2010 *apud* LIJPHART, 2003).

Com o surgimento do modelo de Estado do bem-estar social, na primeira metade do século XX, o modelo dualista perdeu importância para o federalismo cooperativo, que, nitidamente, se revelou a partir dos anos 30, seguintes à grave crise capitalista de 1929, a forma dominante nas organizações federativas (ZIMMERMANN, 1999).

Segatto (2015) cita Elazar (1967) para definir o federalismo cooperativo como sendo o compartilhamento das responsabilidades entre as esferas de governo para o alcance de objetivos comuns, seja por meio de programas específicos a contatos informais e regulares para o compartilhamento de informações e experiências.

O modelo federalista cooperativo se distingue, ainda, em duas modalidades: o autoritário e o democrático. O primeiro é constituído exclusivamente pela força do poder central; o segundo, no entanto, se dá em razão da anuência legitimamente estabelecida pelas partes formadoras do pacto federativo (ZIMMERMANN, 1999). Para o autor, o federalismo cooperativo democrático não é formado pela imposição,

mas sim pelo consentimento das partes, resguardando a autonomia e a garantia da livre vontade na tomada de decisões, relativas a atos intervencionistas ou de planejamento do Poder Central.

Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 estipulou competências comuns para a União, Estados e Municípios nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos e educação para o trânsito. Além disso, atribuiu competências legislativas concorrentes aos governos federal e estaduais nos temas relacionados à proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais, conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico, educação, cultura e esportes, juizado de pequenas causas, saúde e previdência social, assistência judiciária e defensoria pública, proteção à infância, à adolescência e aos portadores de deficiências e organização da polícia civil (ALMEIDA, 2001).

De acordo com Almeida (2001) é da essência do federalismo cooperativo as competências legislativas concorrentes e comuns na oferta de bens e serviços, o que permite uma flexibilização na repartição de responsabilidades, muito adequada às situações em que a capacidade financeira e administrativa das unidades subnacionais, em especial dos municípios, são notoriamente desiguais. O princípio descentralizador trazido pela Constituição Federal de 1988 aponta para uma federação de estados e municípios coordenados pela União, em uma relação de não subordinação. (ARAÚJO, 2010 *apud* BERCOVICI, 2003).

Entretanto, o federalismo cooperativo, em sua concepção, não dispõe de maneira clara a definição da distribuição das competências entre os níveis autônomos de poder. Com efeito, na prática, pode provocar um federalismo de subordinação, contrário à lógica da cooperação. Não havendo, assim, um verdadeiro e legítimo federalismo de participação ou cooperação nas sociedades democráticas (ZIMMERMANN, 1999).

Com o crescimento das demandas sociais e da provisão de serviços públicos no Brasil, as relações intergovernamentais se tornaram mais complexas e aumentaram a influência do federalismo sobre as decisões dos gestores públicos, que, embora

relevante a coordenação entre os níveis de governo, nem sempre se coadunam uns com os outros (ABRÚCIO e FRANZESE, 2007).

Em razão da abrangência das competências, as fronteiras de atuação das diferentes instâncias de governo tornam-se ambíguas, gerando, assim, conflitos e rivalidades, superposição de esforços, pulverização dos recursos, contradições das políticas e das ações, dificuldade para caracterizar responsabilidades e de se implantar o controle social (ALMEIDA, 2001). Ainda, a autora complementa, há a necessidade de se definir com clareza, preferencialmente por meio de lei, as competências e responsabilidades de cada um dos entes federados.

Da complicada estrutura trazida pela Constituição Federal de 1988 desponta a necessidade de se delinear um regime de colaboração, em busca de desenvolvimento e bem-estar, pautados, sob a ótica da coletividade dos serviços prestados pelos entes federados, na igualdade perante a lei, em acolhimento ao inciso III do artigo 19 que veda “[...] distinções entre brasileiros ou preferências entre si” (ARAÚJO, 2010). A autora enfatiza que o federalismo cooperativo apoia os fundamentos da Carta Magna de 1988 de garantia de equidade para todos os cidadãos, independente da região, estado ou município em que residam.

As diversidades étnicas, religiosas linguísticas, culturais, demográficas, geográficas, socioeconômicas e institucionais são características comuns às federações. Por isso, a implantação de políticas sociais universais de forma equitativa em países federativos se torna uma das questões mais relevantes, especialmente em federações que se caracterizam por desigualdades socioeconômicas e institucionais entre regiões, como no caso da federação brasileira (SEGATTO, 2015; ABRÚCIO E FRANZESE, 2007).

A Constituição Federal de 1988 inovou ao incluir os municípios como entes federados autônomos, caso raro nas federações existentes e delegou a eles atribuições de competências, especialmente na área social (ARAÚJO, 2010). Para a autora, esse protagonismo dos municípios comprometeu a indefinição jurídica, política e social do federalismo de cooperação e concluiu que “[...] a pulverização de uma federação com

traços marcadamente predatórios tornou ainda mais desafiadora a tarefa de equalizar as diferenças entre regiões, estados e municípios” (ARAÚJO, 2010, p.236).

Se por um lado a inclusão dos municípios como ente federado intensificou a possibilidade de participação direta dos cidadãos na administração dos serviços públicos, por outro, sob o ponto de vista do equilíbrio federativo e da equidade na provisão dos serviços públicos à população, avultou as dificuldades, em razão da grande diversidade de demandas dos quase 5.600 municípios e da capacidade orçamentária dos 27 Estados brasileiros (ARAÚJO, 2010).

A autonomia conferida aos entes federativos, aliada à responsabilização difusa, possibilitam que União, estados e municípios se omitam e, além disso, em um processo de não transparência, que a população permaneça sem uma ação governamental e não saiba efetivamente de quem cobrar. Ademais, permite que as diferentes esferas de governo tenham ao mesmo tempo iniciativas de políticas públicas sem nenhuma integração ou em direções opostas. Tal prática faz com que os recursos públicos sejam aplicados de forma isolada e ataquem de maneira sobreposta os mesmos problemas (ABRÚCIO e FRANZESE, 2007).

Embora os governos sejam inerentemente multiorganizacionais e devam entregar serviços integrados e eficientes para o público, a coordenação é um desafio, ao passo que as organizações públicas prestam diferentes serviços ou serviços semelhantes de maneiras diferentes. Decisões tomadas nas décadas anteriores, assim como a ênfase no desempenho das políticas públicas, intensificaram a necessidade de uma coordenação eficaz (PETERS, 2013, tradução nossa).

Nesse sentido, a coordenação federativa favorece a articulação e potencialização dos escassos recursos governamentais, tanto financeiros e administrativos, como de atuação conjunta com a sociedade. O federalismo precisa ser a alavanca para a geração de melhores resultados e sucesso das políticas públicas e não mais um dos vários obstáculos à boa governança que emperram a modernização da gestão pública, de um país com tantas carências sociais e fragilidades do poder público (ABRÚCIO e FRANZESE, 2007).

No Brasil, as políticas sociais de educação, saúde e assistência social caminham para a construção de sistemas cooperativos, mas encontram-se em estágios distintos. Segundo Abrúcio e Franzese (2013), os sistemas caracterizam-se pela existência de uma articulação federativa nacional, acrescida de indução e coordenação federal com a autonomia dos governos subnacionais na produção e implementação de políticas públicas, supondo a existência de fóruns de discussões e deliberações intergovernamentais, verticais e horizontais (SEGATTO, 2015).

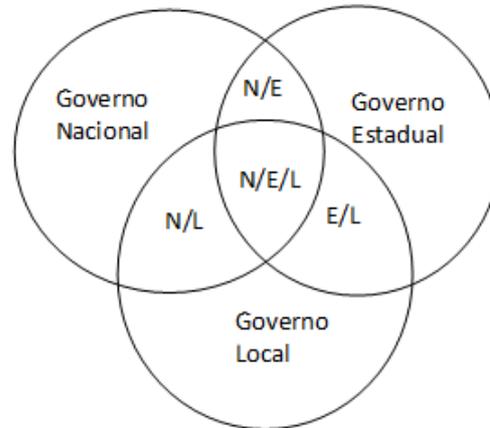
Assim, considerando as características da federação, conclui-se que o sucesso das políticas públicas num Estado Federal depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo. Entretanto, os princípios de autonomia e de interdependência, bem como as noções de controle mútuo e de coordenação intergovernamental, tiveram uma trajetória tortuosa em nosso País, e ainda hoje têm problemas para realmente se efetivar (ABRÚCIO e FRANZESE, 2007).

2.3 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E O REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Três fatores intensificaram a interdependência e a necessidade de cooperação intergovernamental no século XX. Um foi a tendência geral do aumento das atividades pelos governos de todos os níveis. O segundo foi o desenvolvimento de novas áreas políticas não previstas anteriormente, como meio ambiente e energia. O terceiro foi a repartição fiscal e das despesas. Estes fatores invariavelmente alargaram o desequilíbrio, exigindo uma cooperação intergovernamental (WATTS, 2006, tradução nossa).

Segatto (2015) afirma que um dos primeiros autores a definir relações intergovernamentais foi Wright (1999), o qual sintetiza o conceito como as relações intergovernamentais que envolvem uma rede de atores para alcançar determinados objetivos (Figura 1).

Figura 1 – Modelo de Autoridade de Sobreposição de Wright (1999).



Fonte: Segatto (2015) com base em WRIGHT, D. *Understanding Intergovernmental Relations*. Wadsworth: Imont, 1999, p. 40.

Muitas são as denominações conferidas à essas relações, tais como governo com múltiplas camadas (*multi tiered government*), relações centro-local, gestão territorial (*territorial management*), regionalização, desenvolvimento regional e reforma regional-local (AGRANOFF, 2006). Outro conceito utilizado atualmente nos estudos sobre o tema é o de governança multinível (*multilevel governance*). Tal conceito surgiu com a experiência da União Europeia a partir dos estudos de Gary Marks (1992), mas supõe a existência de atores não governamentais nessas relações. Apesar disso, é importante destacar que nem todas as formas de governança de múltiplos níveis envolvem atores não estatais (MARKS e HOOGHE, 2004).

As relações intergovernamentais se referem à forma de Estado que envolve uma contínua e extensiva vinculação entre governo federal e governos subnacionais, pressupondo negociação e barganha na formulação e implementação das políticas públicas, sendo assim, trata-se do modo como é concretizada a cooperação nas federações (SEGATTO e ABRÚCIO, 2016).

Devido a esta barganha federativa, as descentralizações normalmente só se efetivam à medida que os governos locais analisam os ganhos obtidos ao assumirem as atribuições de outros entes (ARRETICHE, 1999). Para a autora, a transferência de responsabilidade está diretamente relacionada aos custos, benefícios fiscais e políticos derivados da decisão e dos recursos fiscais e administrativos que o ente possui para desempenhar a função adquirida.

Arretche (1999) complementa que nas federações, estados e municípios assumem a gestão das políticas públicas, uma vez que possuem autonomia política e fiscal. Essa função pode ser exercida por iniciativa própria ou por adesão a programas disponibilizados por outros níveis de governo mais abrangentes. Desse modo, a descentralização de atribuições de um ente para outro, pressupõe a adesão daquele que passará a exercer o encargo.

Além disso, as relações intergovernamentais envolvem duas dimensões importantes: a vertical e a horizontal. As relações verticais entre os governos nos níveis de unidade central e constituinte. A dimensão horizontal ocorre entre governos no mesmo nível, como, por exemplo, interestatal ou intermunicipal, podendo assumir, tanto na dimensão vertical quanto na horizontal, relações bilaterais ou multilaterais (WATTS, 2006, tradução nossa).

Para Abrúcio (2017), a ação entre entes federados, sejam de aspectos verticais ou horizontais, podem assumir quatro formatos:

- a) Da União com os demais entes federados;
- b) Do Estado com os municípios;
- c) Entre governos estaduais;
- d) Entre municípios (podendo ser apoiado pela União e estados).

Nesse sentido, para Watts (2006), todos os sistemas constitucionais complexos e multiníveis, incluindo as federações, precisam desenvolver uma variedade de ferramentas e formas de interação entre governos, a fim de coordenar o exercício dos poderes distribuídos entre as várias entidades decisórias.

No contexto brasileiro, o retorno à democracia trouxe um reforço à autonomia dos governos subnacionais e da descentralização das políticas públicas, incluindo as educacionais. A Constituição Federal de 1988 robusteceu a importância da União nas competências materiais e legislativas, conferindo-lhe um papel de coordenação

federal, com o objetivo de combater as desigualdades territoriais e na suplementação ou indução de ações no plano subnacional (SEGATTO e ABRÚCIO, 2016).

Na pretensão de romper com a lógica oscilante entre centralização e descentralização, a Carta Magna incorporou um dos padrões mais descentralizados existentes no mundo, objetivando a equidade do sistema nacional de educação, por intermédio de um regime de colaboração, a ser regulamentado mediante lei complementar, segundo o disposto no parágrafo único do artigo 23. (ARAÚJO, 2010). Adicionalmente, segundo a autora, estabeleceu em regime de colaboração, no artigo 211, a organização de sistemas de ensino da União, estados, Distrito Federal e municípios

A coordenação federal foi de fato fortalecida somente a partir de 1995, através da redistribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - Fundef, regulamentações e de diretrizes nacionais. Ainda assim, a coordenação subsiste frágil, prejudicando a construção de um Sistema Nacional de Educação (SEGATTO, 2015). Segundo a autora, apesar da forte coordenação federal na maior parte das políticas públicas, ainda há uma lacuna para a coordenação estadual, uma vez que a União não tem capacidade institucional, política e financeira para assumir todos os custos de coordenação, além de que, algumas políticas sociais exigem por sua natureza a coordenação dos governos estaduais.

Devido ao processo de municipalização maciça ocorrida após a instituição Fundef, hoje denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, grande parte do primeiro ciclo do Ensino Fundamental foi assumido pelos governos municipais. O segundo ciclo ficou dividido entre estados e municípios, havendo ainda influência dos governos estaduais na dinâmica desse nível de ensino. Por isso, é comum que os dois níveis de governo “disputem o mesmo aluno” e, ainda, lidem com a ausência de comunicação, articulação e coordenação entre estados e municípios, especialmente na passagem dos alunos de uma esfera para outra (ABRÚCIO, 2017).

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 ainda não foram editadas normas, nem regulamentada a cooperação no âmbito educacional. Tal fato provoca

uma profusão de formas de regime de colaboração, o que, considerando a pluralidade de sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais), amplia os desafios para a organização da educação brasileira (ARAÚJO, 2010).

Desta forma, dentro das políticas educacionais há uma variação nas relações intergovernamentais, ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha determinado as competências de forma igualitária para todos estados e municípios. Tal variação não se dá somente em função das leis e constituições, mas também das trajetórias, contextos e diversidades existentes, como desigualdades socioeconômicas e orçamentárias (SEGATTO, 2015).

Segundo Segatto e Abrúcio (2016), achados empíricos demonstram as diferenças interestaduais em termos socioeconômicos, institucionais e das políticas de coordenação federativa, afetando a forma de atuação do governo federal nas políticas educacionais. Para eles, além da dicotomia centralização/descentralização, o que se encontra é um caleidoscópio de relações intergovernamentais.

Normalmente, as ações educacionais do governo federal que possuem impacto nos municípios são mediadas pelos estados. Assim, os governos estaduais, através da sua rede de ensino, o que o governo federal não possui, seja por meio de indução ou transferências financeiras, adotam medidas de articulação com os governos locais (SEGATTO e ABRÚCIO, 2016). Entretanto, para os autores, em alguns casos, a cooperação se dá de maneira vertical e com pouca negociação.

A maior parte da literatura sobre o federalismo e as políticas públicas está centrada nas relações verticais entre governo federal e os governos subnacionais e a produção bibliográfica sobre a relação entre estados ou províncias e governos locais é escassa (SEGATTO, 2015). Entretanto, ainda que não haja uma literatura expressiva sobre a atuação dos estados no processo de coordenação federativa, verifica-se que a atuação dos estados junto aos municípios é muito relevante, na medida em que os municípios possuem um elevado grau de autonomia nas políticas sociais, mas, ao mesmo tempo têm competências comuns com os estados, baixas capacidades estatais e são muito desiguais entre si (SEGATTO, 2015; ABRÚCIO, 2017).

Em estudo publicado em 2017 na *Comparative Education Review*, pesquisadores da Universidade de *Stanford* analisaram a diferença entre os estados brasileiros na evolução do aprendizado em matemática e concluíram que o regime de colaboração entre estados e municípios é provavelmente uma das causas para os elevados ganhos de aprendizagem observados em alguns territórios (CARNOY *et al.*, 2017).

Em pesquisa realizada, Segatto (2015) analisou seis casos de cooperação entre estados e municípios e evidenciou a necessidade de que os estados tenham um papel coordenador na prática da cooperação. A colaboração intergovernamental se tornou um tema primordial para a política educacional brasileira e, mesmo enfrentando sérios problemas, nos últimos anos apontaram-se soluções importantes relacionadas à interligação entre governos subnacionais. Um caso exitoso é o do Ceará, que por meio do Programa de Alfabetização na Idade Certa, o Paic, conseguiu institucionalizar o regime de colaboração entre Estado e municípios. (ABRÚCIO, SEGATTO e PEREIRA, 2017).

Importante destacar que Abrúcio (2017) pontua, também, que um grande problema com relação ao Regime de Colaboração, do ponto de vista nacional, é a inexistência de um Sistema Nacional de Educação. Tal medida foi proposta tanto na Emenda Constitucional nº 59 de 2009, quanto pelo Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014. Contudo, ainda não foi posto em prática (SEGATTO e ABRÚCIO, 2017). A educação, das principais políticas públicas, foi a única que ainda não institucionalizou um modelo sistemático de coordenação nacional (ABRÚCIO, 2017).

Na Educação, as relações intergovernamentais podem ocorrer de maneira formal ou informal, no modelo de consórcios, arranjos, comitês, câmaras técnicas, conselhos de secretários estaduais e municipais, fóruns, dentre outros. Adicionalmente, abrangem ações de formação continuada, distribuição de material didático, permutas de pessoal, cessão de prédios, matrículas conjuntas, convênios, merenda, transporte escolar, assessoria técnica e pedagógica, além de outras formas de negociações (SEGATTO, 2015).

Com efeito, o regime de colaboração nada mais é do que a gestão associada de serviços. Convênios e consórcios são “formas de colaboração” que possibilitam, de

alguma maneira esse instituto, mas, apesar de serem soluções mais equânimes na distribuição de competências e recursos dos entes federados, não passam de “minipactos” para a educação, em um esforço de amenizar as desigualdades entre redes de ensino, reforçada pela própria Constituição Federal (ARAÚJO, 2010).

Em geral os programas públicos são operacionalizados através de arranjos federativos, envolvendo diversos entes, processos de trabalho e atividades, a fim de se produzir resultados para os públicos-alvo e gerar impactos à sociedade. Aprofundar o conhecimento na conformação, nos objetivos, sejam explícitos ou não, no arranjo operacional e na complexidade que envolve a implementação dos programas, especialmente em um contexto federativo é de fundamental importância para que as informações e o conhecimentos produzidos tenham aplicabilidade e aperfeiçoem as políticas públicas (JANUZZI, 2010).

Nessa perspectiva, para Watts (2006), a Interação intergovernamental assume tipicamente uma pluralidade de contornos: política independente, elaboração, consulta, coordenação, tomada de decisão conjunta, resolução de conflitos e acordos formais. Para o autor,

A elaboração de políticas independentes ocorre quando em questões que afetam outros governos, um governo toma medidas sem consultar outros governos ou considerando seus interesses e esses outros governos são simplesmente forçados a se ajustar de forma independente (WATTS, 2006, tradução nossa, p. 223).

A consulta representa um processo pelo qual os governos reconhecem que suas ações afetam outros governos e, portanto, trocam visões e informações antes de agir, mas permanecem independente. A coordenação ocorre quando os governos não apenas consultam, mas tentam desenvolver ações comuns mutuamente aceitáveis, com políticas e objetivos comuns, aplicadas e desenvolvidas dentro da sua jurisdição (WATTS, 2006, tradução nossa).

A tomada de decisão conjunta exige que os governos trabalhem juntos, comprometendo-se com determinados cursos de ação e padrões de conduta. Já a

resolução de conflitos pode ser alcançada mediante negociação, culminando em acordos (WATTS, 2006, tradução nossa).

Do mesmo modo, Agranoff (2007) formulou quatro categorias de relações intergovernamentais, com base em uma pesquisa realizada em vinte e cinco países federativos. As categorias são: 1. Econômica (subsídios, transferências e empréstimos intergovernamentais, comissões fiscais, aquisições de bens e serviços, cessão de pessoal de outro governo); 2. Legal (regulação e acordos de operação conjunta de programas); 3. Administrativa (contratos para serviços e programas entre governos, cessão de pessoal, auditorias, autoridades especiais, governos metropolitanos ou regionais e desempenho negociado de programas); 4. Política (redes, conselhos e conferências intergovernamentais, *lobbying* e representação intergovernamental).

Baseada na teoria desenvolvidas por Agranoff (2007), Watts (2006) e ainda de Banting (2005), Segatto (2015) analisou a cooperação entre os estados brasileiros e seus municípios e criou uma tipologia com cinco categorias de cooperação na política educacional, as quais variam em dois planos, institucionalização e redistribuição de recursos (incluindo financeiros, materiais e humanos).

a. **Coordenação estadual:** há cooperação institucionalizada entre estados e municípios, no entanto, a cooperação possui um caráter mais verticalizado. Nesse sentido, o estado induz fortemente a cooperação. Além disso, envolve a redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos.

b. **Programas conjuntos:** há cooperação institucionalizada entre estados e municípios e redistribuição de recursos materiais e humanos. Ainda assim, a cooperação é resultado de negociação contínua entre estados e municípios, o que leva a uma variação no grau de institucionalização e em seu conteúdo.

c. **Resolução de conflito:** a relação entre estados e municípios compreende a negociação federativa entre os entes, é institucionalizada, mas não envolve a redistribuição de recursos.

d. **Ações conjuntas:** há cooperação, mas é fraca, pouco institucionalizada e, em alguns casos, não é intencional.

e. **Políticas independentes:** há pouca ou nenhuma cooperação. Em alguns casos, isso leva a conflito entre os entes.

Por outro lado, Abrúcio e Franzese (2007) apresentam cinco aspectos centrais, que precisam ser ponderados na relação entre federalismo e políticas públicas:

1) Governança, que deve ser fortalecida, sendo primordial à modernização da burocracia dos entes federados.

2) Cooperação, através da criação de mecanismos e estruturas entrelaçadas e não compartimentadas, que favoreçam a coordenação das políticas públicas entre os níveis de governo.

3) Marcos políticos territoriais, que devem ser repensados, desmistificando a ideologia municipalista, na qual os municípios devem ser a unidade básica de provisão e planejamento dos serviços públicos.

4) Coordenação e indução, considerando que a existência de políticas nacionais não é contraditória à descentralização e os governos estaduais têm que encontrar o seu espaço de atuação.

5) Fóruns federativos, congregando atores intergovernamentais, em prol da democratização e maior efetividade das ações. Neles podem ser decididos os principais dilemas de coordenação federativa das políticas públicas.

Nesse mesmo sentido, estudo realizado por Abrúcio, Segatto e Pereira (2017), com base na experiência cearense, constatou que o modelo institucionalizado de Governança foi um aspecto de sucesso no fomento da colaboração federativa do Estado com os municípios e tornou-se peça chave para melhorar os resultados educacionais.

Trata-se de uma série de valores, estruturas administrativas, incentivos institucionais e modelos de políticas públicas que podem inspirar a atuação de outros estados do país, na busca de uma maior articulação com os municípios para melhorar o desempenho educacional (ABRÚCIO, SEGATTO e PEREIRA, 2017, p.67).

Ademais, para os autores, embora haja particularidades do Ceará que impedem uma simples transferência de paradigma para outros estados, aspectos contidos no modelo podem ser disseminados como exemplos de boas práticas:

1. É preciso mudar a cultura compartimentalizada que vigora na educação brasileira. Os alunos de um estado são responsabilidade dele, não importa em que rede estejam estudando. Por isso, é preciso ter uma política estadual que leve em conta todos os estudantes do seu território, independentemente do nível e ciclo de ensino. A preocupação com os resultados de todos os municípios (e escolas), inclusive com uma ação mais focada nos que têm piores resultados, aumenta a confiança dos governos locais em relação à ação estadual;
2. Os municípios devem ser envolvidos nas políticas estaduais, seja por fóruns formalmente constituídos (no modelo do Sus e do Suas), seja por pactos (o modelo cearense) em torno de metas, políticas e programas, o que parece ser a proposta que garante maior flexibilidade para implementar a colaboração diante da diversidade dos governos locais. Para tanto, a articulação com a Undime e associações municipalistas é fundamental para gerar cooperação e atuação conjunta. Somente criando uma relação de confiança com os municípios, para além das questões partidárias, será possível ter um forte regime de colaboração. Além disso, é possível expandir essa confiança na cooperação federativa montando redes de ajuda entre os próprios municípios;
3. O Regime de Colaboração fica mais forte se, além de um arranjo com os municípios, a sociedade também é envolvida [...];
4. [...] ter uma Coordenadoria dentro da Secretaria estadual que lide com os municípios é um fator de indução da colaboração. A criação de um órgão como esse, por si só, já estabelece um novo clima entre estado e municípios. Se ele for bem estruturado gerencialmente e empoderado, a política educacional estadual chegará com mais efetividade no plano local;

5. A reforma das estruturas regionais dos governos estaduais é peça-chave para o sucesso do regime de colaboração. O objetivo deve ser profissionalizá-las, dar maior autonomia a elas e transformá-las em parceiras dos municípios, atuando na avaliação, monitoramento, capacitação, auxílio técnico em termos de gestão e articulação regional das secretarias municipais de Educação [...];
6. Estabelecer mecanismos combinados de competição administrada e ação colaborativa, [...];
7. Montar a colaboração federativa em torno de políticas e programas definidos por meio de metas claramente definidas. Não se pode constituir a cooperação se não houver clareza aonde se quer chegar [...];
8. [...] casamento adequado entre insumos e resultados. No primeiro aspecto, destacam-se a política de selecionar melhor os dirigentes, formação de professores e gestores, material pedagógico adequado e acompanhamento das redes municipais [...]. No segundo aspecto, estão as avaliações, a transparência dos dados e os mecanismos de cobrança e premiação. Cada Estado pode formular uma estratégia específica para seu caso que leve em conta o melhor casamento entre insumos e resultados;
9. O modelo de colaboração precisa ser suficientemente flexível para gerar uma assessoria técnica e pedagógica customizada aos municípios e desses para as escolas. O acompanhamento contínuo por parte do estado e a qualificação dos agentes estaduais para isso é fundamental, bem como a criação de equipes nos municípios que sejam “espelho” da atuação do governo estadual [...], gerando uma comunicação contínua que permite uma atuação mais focada nos problemas específicos de cada localidade;
- 10.[...] uma lógica que, ao fim e ao cabo, chega à sala de aula. Qualquer governo estadual que quiser melhorar ou reconstruir sua cooperação federativa com os municípios precisa estruturar ações que atinjam a escola, melhorando a atuação dos gestores e professores, e aumentando o aprendizado dos alunos. Ressalte-se que os municípios fazem o meio de campo essencial nesse jogo, fato que ainda não foi incorporado por completo no papel e na Governança dos governos estaduais brasileiros. (ABRÚCIO, SEGATTO e PEREIRA, 2017, p.67).

Com efeito, Segatto (2015) verificou em sua pesquisa que a atual conjuntura não é de total falta de colaboração entre os governos subnacionais. Em dez estados brasileiros havia programas conjuntos com municípios relacionados às matrículas, formações, avaliações, transporte, merenda, assessoria técnica e pedagógica, programas de alfabetização, permuta de servidores e cessão de prédios públicos. Contudo, na maior parte dos casos, não se institucionalizou um modelo de colaboração, com arenas permanentes de diálogos, decisões e implementação das políticas.

Não obstante, a literatura mostra a existência de um *continuum* de cooperação. Em um extremo com práticas institucionalizadas e maior entrelaçamento entre os entes e, em outro, com ações informais e menor entrelaçamento (SEGATTO e ABRÚCIO, 2016). Contudo, ressaltam os autores, maior entrelaçamento não significa necessariamente maior institucionalização. Ademais, o cenário não é otimista, visto que, na maioria dos casos, existem apenas ações pontuais, pouco entrelaçadas entre estados e municípios, predominando um quadro de pouca colaboração com as municipalidades. Para a autora, a ausência de institucionalização prejudica a implementação de um efetivo regime de colaboração (SEGATTO, 2015).

Para ARAÚJO (2010), a lacuna de normas e regulamentações, adicionada à extrema fragmentação orçamentária em razão da descentralização municipal, provocam uma redução na possibilidade de melhoria na educação, em especial às políticas de acesso e permanência na escola e intensificam a pulverização de redes de ensino com realidades socioeconômicas, políticas, capacidade técnica, orçamentária e administrativa distintas. A autora cita, como exemplo, a infraestrutura das escolas, plano de carreira docente, políticas, programas e projetos educacionais que se distinguem, muitas vezes, entre municípios vizinhos.

Por fim, uma consideração primordial nas cooperações intergovernamentais é a necessidade de se equilibrar objetivos e valores da coordenação, a fim de se reduzir as sobreposições desnecessárias, além de permitir a ação autônoma por parte das unidades constituintes, para possibilitar inovações políticas e respostas diferenciadas a diversificadas condições econômicas, sociais, culturais e históricas. Um objetivo importante é garantir que os processos de cooperação não prejudiquem a responsabilidade democrática de cada governo, bem como evitar a complexidade e

rigidez, a fim de garantir, tanto quanto possível, flexibilidade e adaptabilidade. (WATTS, 2006, tradução nossa).

3 CONTEXTUALIZAÇÃO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3.1 INDICADORES E AVALIAÇÕES EDUCACIONAIS

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE), em 2018, o Estado do Espírito Santo possui uma população estimada de quatro milhões de pessoas, com uma densidade demográfica de 76,25 hab/km², uma área de 46.086,907 km², dividida em 78 municípios, com um índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,740 e capital sediada em Vitória.

Estudos elaborados pelo Instituto Jones do Santos Neves (IJSN) demonstram que a população capixaba atualmente enfrenta uma fase de transição demográfica, na qual deixa de ser predominantemente jovem e torna-se progressivamente envelhecida, repercutindo em novos parâmetros para o atendimento das demandas sociais, especialmente nas áreas de saúde, educação, emprego e seguridade social.

No período de 2005 a 2015, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad, verificou-se, de uma forma geral, o seguinte contexto demográfico:

- Leve crescimento populacional (0,4 milhão no período) com superioridade do gênero feminino, preto/pardo e residentes na zona urbana; ritmo decrescente de crescimento populacional. Em 2005, a taxa de expansão da população em relação ao ano anterior foi de 1,5%, patamar que recuou para 1,1% em 2015;
- Migração líquida de 21,6 mil indivíduos no quinquênio 2010- 2015 (a terceira menor dos quinquênios considerados);
- Mudanças na estrutura etária em decorrência do perfil mais envelhecido da população. Em 2005 a cada 100 jovens na população do Estado existiam 32 idosos. Em 2015 essa relação mais que dobrou e foi para 72,9 idosos a cada 100 jovens;

- Redução da parcela da população economicamente dependente. Em 2005 a razão de dependência no Estado era de 52,6 pessoas em idade inativa para cada 100 em idade ativa. Em 2015 essa relação passou para 54,6 pessoas em idade inativa a cada 100 em idade ativa.

Nos últimos anos houve uma alteração na estrutura etária da população capixaba, diferindo-se da tradicional forma piramidal. Em 2015, 13% da população do Estado tinham até nove anos de idade. Por outro lado, a população idosa (com 60 anos ou mais de idade) representou 14,9% dos habitantes totais no último ano. Nas faixas etárias mais jovens ocorreu diminuição da participação, enquanto nas faixas etárias mais elevadas ocorreu crescimento da participação.

No contexto educacional, de acordo com o Censo Escolar de 2017, o Espírito Santo possui um total de 3.224 estabelecimentos de ensino, dos quais 2.824 são públicos (Tabela 1). Destes, 1.089 estão localizadas em áreas rurais e 1.735 em áreas urbanas (Tabela 2), distribuídos nos 78 municípios, ofertando Ensino Fundamental nos anos iniciais e finais, Ensino Médio, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional.

Tabela 1 - Estabelecimentos de Ensino

ESTABELECEMENTOS DE ENSINO	
Federal	21
Estadual	477
Municipais	2.326
Privados	400
Total	3.224

Fonte: Fonte Censo Escolar/Inep 2017 | QEdU.org.br

Tabela 2 - Estabelecimentos de Ensino Público

ESTABELECEMENTOS DE ENSINO PÚBLICO	
Urbano	1.735
Rural	1.089
Total	2.824

Fonte: Fonte Censo Escolar/Inep 2017 | QEdu.org.br

As matrículas perfazem um total de 902.685 alunos, sendo que 828.273 alunos estão matriculados em unidades de ensino localizadas em zonas urbanas e 74.412, em zona rural (Tabela 3). A Educação Infantil é ofertada majoritariamente pelos municípios (91%) e em parte pela rede privada (9%). O governo federal possui uma oferta insignificante e o governo estadual não oferta esta etapa de ensino (Tabela 4).

Em 2015, segundo a Pnad, para o grupo de 0 a 3 anos, o percentual que frequentava escola era de 31,0%. No mesmo período, o percentual da população de 4 a 5 anos que frequentava a escola era de 91,1%.

Tabela 3 - Matrículas

MATRÍCULAS	
Urbana	828.273
Rural	74.412
Total	902.685

Fonte: Fonte Censo Escolar/Inep 2017 | QEdu.org.br

Tabela 4 - Matrículas da Educação Infantil

EDUCAÇÃO INFANTIL	FEDERAL	MUNICIPAL	PRIVADA	TOTAL
Creche	50	65.746	6.348	72.144
Pré-Escola	69	89.674	11.090	100.833
Total	119	155.420	17.438	172.977

Fonte: Fonte Censo Escolar/Inep 2017 | QEdu.org.br

A oferta do Ensino Fundamental, embora seja de responsabilidade compartilhada entre Estado e municípios, coube aos municípios o maior percentual de matrículas, tanto dos anos iniciais quanto dos anos finais (68%), enquanto o Estado (22%) e as unidades privadas (13%) respondem pelo restante das matrículas (Tabela 5).

De acordo com os dados da Pnad de 2015, o percentual da população de 6 a 14 anos que frequentava a escola era de 98,4%. No mesmo período, o percentual de alunos que concluiu essa etapa na idade recomendada era de 78,9%.

Tabela 5 - Matrículas do Ensino Fundamental

ENSINO FUNDAMENTAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA	TOTAIS
Anos iniciais	38.123	208.711	36.572	283.406
Anos finais	70.357	123.819	26.473	220.649
Totais	108.480	332.530	63.045	504.055

Fonte: Censo Escolar/Inep 2017 | QEdu.org.br

No Ensino Médio a oferta das matrículas é majoritariamente do Estado (81%), cabendo o restante ao Governo Federal (6%) e às unidades privadas (12%). Os municípios (1%) possuem uma participação insignificante nessa etapa do ensino (Tabela 6). A população de 15 a 17 anos que frequentava a escola, segundo o Pnad 2015, era de 82,4%. No mesmo período, a taxa de escolarização líquida para a população de 15 a 17 anos era de 64,7%.

Tabela 6 - Matrículas do Ensino Médio

	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA	TOTAL
Ensino Médio	7.793	100.985	56	15.103	123.937

Fonte: Censo Escolar/Inep 2017 | QEdu.org.br

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) na etapa do Ensino Fundamental possui a oferta dividida entre Estado (44%) e municípios (56%), sendo que a matrícula de competência do governo federal e das unidades privadas representa um quantitativo ínfimo. No Ensino Médio, o Estado detém 96,5% das matrículas, o governo federal 2,5% e municípios e unidades privadas um quantitativo de matrículas inferior a 1% (Tabela 7).

Tabela 7 - Matrículas da EJA

EJA	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA	TOTAL
Ensino Fundamental	2	14.679	18.797	81	33.559
Ensino Médio	760	30.298	269	157	31.484
Total	762	44.977	19.066	238	65.043

Fonte: Censo Escolar/Inep 2017 | QEdu.org.br

Considerando, ainda, os dados da Pnad, em 2015, no Estado do Espírito Santo o percentual de jovens que recebiam Atendimento Educacional Especializado (AEE) era de 54,6% (Tabela 8). De acordo com o Censo 2017, 26% do atendimento foram ofertados pelas escolas públicas estaduais, 58% pelas municipais e 16% por instituições privadas de ensino. O atendimento ofertado por instituições federais de ensino é percentualmente inferior a 1%.

Tabela 8 - Atendimento Educacional Especializado

	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA	TOTAL
Educação Especial	145	9.406	21.347	5.775	36.673

Fonte: Censo Escolar/Inep 2017 | QEdu.org.br

O analfabetismo apresentou, no período 2005-2017, uma taxa com tendência decrescente para o Espírito Santo, Sudeste e Brasil. No Espírito Santo a taxa de analfabetismo indicou uma redução de aproximadamente 31%, passando de 8,7% no ano de 2005 para 7% em 2017. No ano de 2015 o Estado alcançou 6%, traduzindo a menor taxa do período. A população urbana possui uma proporção menor de analfabetos em relação à rural, alcançando respectivamente 5,1% e 10,8%.

As taxas de retenção apresentadas nos 5º e 9º anos do ensino fundamental no Espírito Santo apresentaram uma redução no período 2005-2015. Em 2005, a taxa para o 5º ano foi de 19,7%, reduzindo para 15,1% em 2015. Para o 9º ano do ensino fundamental a taxa foi de 19,3% em 2005, recuando para 16,7% em 2015. Com relação ao 3º ano do ensino médio, a taxa também reduziu, 62,2% em 2005 e 56,7% em 2015. De uma forma geral, o Espírito Santo apresentou uma retenção levemente

inferior, comparado ao Brasil nas séries finais do ensino fundamental e muito próxima em relação ao ensino médio.

A Avaliação Nacional da Alfabetização (Ana) é um dos instrumentos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que visa aferir os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, a alfabetização em Matemática e as condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas. Passam pela avaliação todos os estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental matriculados nas escolas públicas no ano da aplicação da avaliação. No Espírito Santo, segundo a Ana de 2014, encontram-se no 3º ano, em um nível adequado (padrão básico + proficiente + avançado) em leitura, 83,7% dos alunos, em escrita, 69,9% dos alunos e em matemática 49,3% dos alunos.

Ademais, na avaliação da aprendizagem dos alunos capixabas, são adotados o Programa de Avaliação Básica do Espírito Santo (Paebes) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O Paebes (Tabela 9) foi criado no ano de 2000 com o objetivo de diagnosticar e avaliar o desempenho dos alunos do Ensino Fundamental e Ensino Médio das escolas estaduais, mas hoje também engloba escolas municipais e privadas que aderirem ao programa. O Programa avalia, nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, o aprendizado de alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio, que, nesse caso, também engloba as áreas de Ciências, Física e Química.

Tabela 9 - Resultado Paebes 2016

PAEBES 2016		
Padrão Proficiente + Avançado		
EF anos iniciais	Língua Portuguesa	58%
	Matemática	46,50%
EF anos finais	Língua Portuguesa	30,32%
	Matemática	15,78%
Padrão Abaixo do Básico		
EF anos iniciais	Língua Portuguesa	9,35%
	Matemática	14,87%

EF anos finais	Língua Portuguesa	16,10%
	Matemática	28,27%

Fonte: Sedu/Gea, 2018.

O Ideb (Tabela 10) é um indicador de qualidade educacional que foi desenvolvido como o objetivo de sintetizar informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil e Saeb) com informações sobre rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino).

Tabela 10 - Resultado IDEB 2015

IDEB 2015	
EF anos iniciais	5,5
EF anos finais	4,1
Ensino Médio	3,7

Fonte: Censo Escolar/Inep 2017 | QEdu.org.br

3.2 PLANEJAMENTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

O Espírito Santo aprovou o Plano Estadual de Educação – PEE/ES, por intermédio da Lei nº 10.382 de 24 de junho de 2015, para um período de 10 anos, em cumprimento à Lei Federal nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação.

O PEE/ES tem por objetivos a superação do analfabetismo, a universalização do ensino, além de elevar os níveis de qualidade da educação, entre outros, e é composto por um conjunto de 20 metas. Entre os anos de 2015 e 2016, os municípios capixabas também elaboraram e aprovaram os seus Planos Municipais de Educação, nos moldes do Plano Estadual de Educação e do Plano Nacional de Educação.

Quadro 2 – Metas do Plano Estadual de Educação

Meta	Objeto	Objetivo
1	Educação Infantil	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PEE.
2	Ensino Fundamental	Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PEE.
3	Ensino médio	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PEE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).
4	Inclusão	Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.
5	Alfabetização Infantil	Alfabetizar todas as crianças, no máximo até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.
6	Educação Integral	Oferecer educação integral e de tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, tanto as do campo quanto as da cidade, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) estudantes da educação básica. Acompanhamento do Plano Estadual de Educação do Espírito Santo.
7	Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB)	Fomentar a qualidade da educação básica, do campo e da cidade, em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o IDEB.
8	Elevação da escolaridade / Diversidade	Elevar a escolaridade média das populações do campo, da região de menor escolaridade no Estado e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste plano, preferencialmente para a população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos.
9	Alfabetização e analfabetismo funcional de jovens e adultos	Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PEE, superar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional, assegurando a continuidade da escolarização básica.

Meta	Objeto	Objetivo
10	EJA integrada à educação profissional	Objetivo da meta: Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, tanto do campo quanto da cidade, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.
11	Educação Profissional	Ampliar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, no campo e na cidade, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.
12	Educação Superior	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.
13	Titulação de professores da Educação Superior	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.
14	Pós-Graduação	Elevar, gradualmente, o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 1000 (mil) mestres e 150 (cento e cinquenta) doutores.
15	Formação de Professores	Garantir, em regime de colaboração entre a União, Estado e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PEE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
16	Formação	Formar, em nível de pós-graduação, 90% (noventa por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PEE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
17	Valorização dos profissionais do magistério	Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do quinto ano de vigência deste PEE.
18	Planos de Carreira	Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em Lei Federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
19	Gestão Democrática	Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Meta	Objeto	Objetivo
20	Financiamento da Educação	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, com o apoio da União, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB Estadual no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Fonte: Elaboração Própria.

3.3 O REGIME DE COLABORAÇÃO NA SEDU

No ano de 2013, uma pesquisa realizada por meio de uma parceria entre o Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV - CEAPG), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), o Instituto Natura e o Ministério da Educação (MEC), apontou em seu relatório que não havia uma área institucionalizada, na estrutura organizacional da Sedu, específica para as ações relativas ao regime de colaboração, com canais de diálogos e negociações, muito embora ocorressem interações regulares entre o Estado do Espírito Santo e os municípios.

Algumas ações de colaboração já ocorriam, como matrículas conjunta com a Região Metropolitana da Grande Vitória; convênios para execução de obras e transporte escolar; participação das redes municipais no Paebes; bem como, pela adesão voluntária dos municípios em diversos programas estaduais e federais.

No intuito de viabilizar e fomentar o regime de colaboração entre a rede estadual e as redes municipais de ensino, por meio do diálogo permanente e ações conjuntas voltadas ao fortalecimento da aprendizagem e melhoria dos indicadores educacionais dos alunos, das unidades de ensino e das redes estadual e municipais de ensino, foi homologada a Lei nº10.631 de 28 de março de 2017, instituindo o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – Paes.

O Paes é uma iniciativa do Governo do Estado do Espírito Santo com o objetivo de fortalecer a aprendizagem das crianças desde a Educação Infantil até as séries finais do Ensino Fundamental, por meio de redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos além de assessoria técnica e pedagógica.

Devido ao amplo leque de ações do Paes suas atuações foram organizadas em três eixos de colaboração:

- 1) Apoio à Gestão, com o objetivo de consolidar e robustecer a gestão nas redes municipais e estadual;
- 2) Fortalecimento da Aprendizagem, como o objetivo de promover ações pedagógicas de currículo, material didático e avaliação;
- 3) Planejamento e Suporte, com o objetivo de promover ações de diagnóstico e planejamento das redes físicas escolares, além de promover suporte financeiro para execução de ações de investimento.

Para garantir o alinhamento e coerência de todas as ações implementadas pelo Paes foi criada a Unidade de Fomento à Colaboração para Aprendizagem no Espírito Santo – Copaes – área responsável por coordenar em nível estadual as ações do programa. Também foram formados os Núcleos Regionais e Municipais de Apoio ao Paes – Nupaes – nas onze Superintendências Regionais de Educação – SRE (figura 2), os quais possuem a composição formada pelo superintendente regional, secretários municipais, bem como pelos respectivos técnicos com o objetivo de operacionalizar as ações do Paes e fornecer apoio logístico e de materiais para a realização das atividades do Pacto nas escolas.

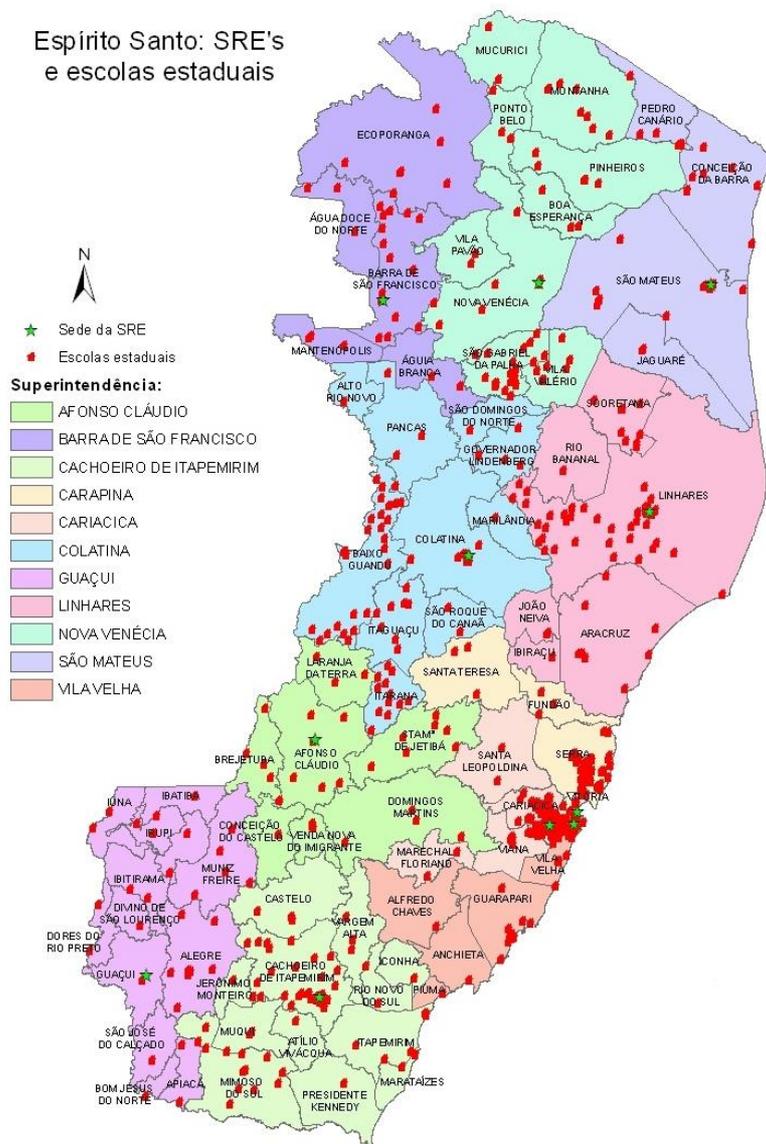
Para coordenar a implementação das ações nas unidades de ensino, assim como para realizar o monitoramento dos resultados de aprendizagem de cada estudante, foram constituídos os Núcleos Gestores, dos quais fazem parte os diretores escolares e pedagogos, sendo o diretor o líder da equipe de trabalho que deve atuar pelo sucesso escolar, promovendo espaços de reflexões, discussões e estabelecimento de estratégias de mudanças.

Além desta estrutura, foi criado um Comitê Executivo, por intermédio da Portaria nº 152-R, de 1º de novembro de 2017, com o objetivo de assegurar o cumprimento das metas definidas para o Paes, atuando na tomada de decisões estratégicas necessárias para o desenvolvimento do programa, sendo composto pelos

Subsecretários da Sedu e seus respectivos suplentes e também por um representante de cada um dos seguintes segmentos: I - Assessoria de Comunicação; II - Assessoria de Projetos Estratégicos; III - Assessoria Jurídica; IV - Secretaria de Estado de Governo - SEG; V - Secretaria de Estado de Controle e Transparência - Secont; VI - Secretaria de Estado Economia e Planejamento - SEP; VII - Procuradoria Geral do Estado - PGE; VIII - Coordenação do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo - Copaes; IX - Superintendências Regionais de Educação; X - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação no Espírito Santo – Undime/ES; XI - Tribunal de Contas do Estado - TCE; XII - Ministério Público Estadual - MPES.

Adicionalmente, a Lei que institui o Paes prevê a constituição do Conselho Consultivo, integrado por representantes de instituições de ensino, organizações da sociedade civil e representantes dos municípios, com o objetivo de propor e monitorar estratégias e ações envolvendo a implementação do Pacto, que foi formalizado pelo Decreto nº4.347-R/18.

Figura 2 – Distribuição geográfica das Superintendências Regionais de Educação - SRE



Fonte: Secretaria de Estado da Educação – Sistema de Gestão Escolar (SEGES).

4 METODOLOGIA

Este capítulo aborda os caminhos metodológicos que foram adotados neste trabalho, descrevendo a natureza da pesquisa realizada; os instrumentos para obtenção das informações e a técnica para interpretação; os sujeitos participantes selecionados; e as etapas percorridas.

Em função da natureza do problema em estudo e das questões e objetivos que orientam a investigação, optou-se pelo enfoque qualitativo. A pesquisa qualitativa se ocupa com um nível de realidade não quantificável. Trabalha com significados, crenças, aspirações valores e atitudes, conhecidos como parte da realidade social dos seres humanos, que são interpretados dentro e a partir da sua realidade vivida. (MINAYO, 2009).

A pesquisa qualitativa é um conjunto de práticas materiais e interpretativas, envolvendo uma abordagem naturalista, onde os pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando entender e interpretar os fenômenos a partir dos significados que as pessoas conferem a eles (DENZIN e LINCOLN, 2006). Sendo assim, os participantes de uma pesquisa qualitativa não são levados a uma situação artificial (laboratório), pois, neste caso, os dados são coletados no local onde os indivíduos vivenciam a questão ou problema objeto do estudo, por intermédio de conversa direta, observação e com interação face a face no decorrer do tempo (CRESWELL, 2010).

Por se tratar de um procedimento reflexivo e crítico em busca de respostas para problemas não solucionados, a abordagem qualitativa exige uma aproximação do pesquisador ao campo de trabalho, uma vez que é por meio da observação ou até mesmo participação do pesquisador, que se possibilita um delineamento do problema de pesquisa, dos instrumentos de coleta e dos grupos a serem pesquisados (NEVES e DOMINGUES, 2007).

A pesquisa de campo apresenta-se de forma menos estruturada, voltada a usuários e beneficiários de programas e projetos, bem como aos gestores e técnicos responsáveis pela operacionalização dos serviços. São relevantes na identificação de

problemas ocultos acerca da implementação de programas sociais, usualmente empreendimentos complexos sob a perspectiva tanto político-institucional, como de escala, de arranjo institucional, bem como de pessoal técnico envolvido (WORTHERN *et al.*, 2004 *apud* JANUZZI, 2014).

Na abordagem qualitativa os dados e informações obtidos podem aparecer sob a forma de anotações de campo, transcrição de entrevistas, fotografias, vídeos, desenhos e outros tipos de documentos, visando a compreensão ampla do fenômeno em estudo, visto que o ambiente e as pessoas inseridas no contexto da pesquisa devem ser analisados de forma holística e não reduzidos a variáveis. Os pesquisadores qualitativos devem se preocupar com o processo e não simplesmente com os resultados ou produtos (GODOY, 1995).

A pesquisa qualitativa, normalmente, utiliza múltiplas fontes de dados e informações, ao invés de confiar em uma única forma, a fim de que todos os dados sejam examinados (CRESWELL, 2010). A pesquisa qualitativa se baseia em diversas abordagens e não em um conceito teórico e metodológico unificado (FLICK, 2009). Para Creswell (2010), os dados são organizados em unidades de informações de maneira indutiva de modo a darem forma aos temas ou abstrações que emergem do processo.

Esse tipo de pesquisa esclarece a dinâmica das situações, normalmente invisíveis aos observadores externos. Trata-se de uma investigação interpretativa, na qual os pesquisadores fazem uma interpretação do que veem, ouvem ou entendem baseados em suas origens, histórias, contextos e entendimentos anteriores (CRESWELL, 2010).

Os pesquisadores são instrumento fundamental em uma pesquisa qualitativa, uma vez que são eles próprios que coletam os dados e informações através de entrevistas, exame de documentos e observação do comportamento, além de desenvolverem os questionários e protocolos utilizados (CRESWELL, 2010). Segundo o autor, o pesquisador qualitativo foca no significado que os participantes dão ao problema ou questão e não ao significado que os pesquisadores trazem à pesquisa ou que os autores enunciam na literatura.

Na abordagem qualitativa há um vínculo que não pode ser dissociado entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são a base do processo da pesquisa qualitativa, sendo o pesquisador um instrumento-chave, o ambiente natural a fonte direta para a coleta de dados e a análise dos dados tende a ser indutiva (NEVES e DOMINGUES, 2007). Para os autores, a abordagem qualitativa busca apreender as dimensões subjetivas e individuais, normalmente ausentes em estudos quantitativos (NEVES e DOMINGUES, 2007).

Para atender ao objetivo deste estudo, as técnicas de pesquisa utilizadas foram a análise documental e a entrevista semiestruturada. As entrevistas seguiram o modelo de roteiro aberto, com o objetivo de conhecer a experiência e captar a percepção, êxitos e desafios, relativos à implantação do Paes, a partir da perspectiva de profissionais com diferentes vínculos com a Sedu.

Por meio da entrevista, como técnica de obtenção de dados e informações, se procura obter de um entrevistado esclarecimentos sobre determinado assunto ou problema, permitindo uma interação do pesquisador com o entrevistado, possibilitando a captação de reações, atitudes e, principalmente, sinais não verbais, como gestos, silêncios, risos e outros, que podem conter significados (NEVES e DOMINGUES, 2007 apud DUARTE, 2004; MINAYO, 2004).

Para realizar a pesquisa semiestruturada são preparadas perguntas que cobrem o escopo do que se pretende levantar, e quando essas perguntas são abertas, devem permitir espaço para as visões pessoais dos entrevistados, de forma a evitar que sejam influenciados (FLICK, 2013).

A partir desses entendimentos, os sujeitos de pesquisa entrevistados foram pessoas com atuação no Paes, nos níveis de execução tanto estadual, subdividido em central e regional, quanto municipal, que foram ou são gestores das equipes da Copaes, SRE e Secretarias Municipais de Educação e que tiveram relação de protagonismo na implantação do Programa. Diante da impossibilidade de determinar o tamanho da amostra, optou-se por definir o número de sujeitos por inclusão progressiva, sendo interrompida pelo critério da saturação, ou seja, quando as concepções, explicações

e sentidos atribuídos pelos sujeitos começaram a ter uma regularidade de apresentação (MINAYO, 2009)

A pesquisa documental em muito se assemelha à pesquisa bibliográfica. A diferença consiste no fato de que a pesquisa bibliográfica se fundamenta na contribuição de diversos autores sobre um determinado assunto, enquanto a pesquisa documental se vale de materiais que não foram tratados ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2008).

Nessa perspectiva, foram analisadas leis vigentes e revogadas, o documento Gestão Pública da Educação: a cooperação entre Estado e Municípios, elaborado pela Sedu em 1996, o Relatórios de Gestão 2017/2018 e Resumo Executivo do Paes, produzidos em parceria com o Instituto Natura, o Relatório Final de Sistematização do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo, organizado por Lucas Fernandes Hoogerbrugge, em 2018, por solicitação do Movimento Colabora Educação, além de inúmeros documentos de mero expediente.

A técnica utilizada para exame das informações obtidas no levantamento foi a análise de conteúdo, definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações (BARDIN, 2008). Para a autora, não se trata de um instrumento único, mas um leque de ferramentas, caracterizado por uma multiplicidade de formas, que permitem inferir conhecimentos extraídos dos conteúdos das mensagens.

Essa metodologia de pesquisa é utilizada para descrever e interpretar o conteúdo de textos de documentos, de maneira sistemática, conduzindo a uma compreensão dos significados num nível que supera o de uma leitura comum (MORAES, 1999). O autor destaca como essencial a compreensão dos fundamentos da análise de conteúdo para extrair e aproveitar ao máximo as possibilidades da metodologia.

A pesquisa ocorreu em sete etapas: primeiramente, foi feito um levantamento documental de leis, relatórios de gestão e outros documentos relativos ao regime de colaboração na Sedu, que pudessem contribuir com a análise de conteúdo de modo a inferir uma realidade diferente das obtidas nas entrevistas; a segunda etapa foi a seleção dos sujeitos de pesquisa; a terceira etapa consistiu na realização das

entrevistas; a quarta etapa foram transcritos os conteúdos das entrevistas; a quinta etapa consistiu na extração da transcrição das entrevistas as principais categorias de análise; a sexta etapa foi a organização do conteúdo e interpretação nas categorias identificadas, com base na percepção dos sujeitos quanto aos desafios da institucionalização do regime de colaboração na educação do Espírito Santo; e, por fim, a sétima etapa, que foi a realização do relatório final, materializado nesta dissertação de mestrado.

Os sujeitos de pesquisa (tabela 11) foram escolhidos de forma a se obter a percepção da implementação do Paes, sob as perspectivas da unidade central, representada pelos gestores da Copaes; das regionais, representada por gestores das SRE e; dos municípios, representada por secretários municipais. Os entrevistados tiveram seus nomes substituídos por pseudônimos, visando garantir o anonimato, considerando que as informações trazidas na pesquisa são tratadas de maneira confidencial.

Tabela 11. Segmentos dos Entrevistados

Unidade Central da Sedu – Copaes	Darcy, Emília
Superintendências Regionais de Educação - SRE	Cecília, Priscila
Secretários Municipais de Educação	Paulo, Claudia, Maria, Anísio, Viviane

Fonte: Elaborado pela autora.

5 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa, obtidos por meio da interpretação das informações extraídas da transcrição das entrevistas e da análise documental, com o uso da técnica de análise de conteúdo. Por se tratar de uma abordagem qualitativa, a organização dessas interpretações foi separada em quatro categorias, cujo agrupamento se deu pelos temas que se sobressaíram nas falas dos entrevistados, levando-se em consideração preditores de sucesso na institucionalização do regime de colaboração do Estado com os municípios citados no referencial teórico.

A primeira categoria denominada “Trajetória da Colaboração na Educação do Espírito Santo” se faz importante conhecer em razão de uma combinação virtuosa entre continuidade e mudança, na qual os avanços ocorrem de maneira incremental, mantendo-se o que deu certo anteriormente e propondo-se mudanças baseadas no aprendizado adquirido.

A segunda categoria trata-se do “Arranjo Institucional”, a qual leva em conta a importância da institucionalização de um setor na organização central para lidar com os municípios como um fator de indução da colaboração. Adicionalmente, as estruturas organizacionais regionais tanto nas esferas estadual quanto nas municipais precisam ser adequadas e profissionalizadas considerando a necessidade de monitoramento, formação, assessoramento e articulação imperativos à implementação das ações do Paes.

A terceira categoria refere-se à “Governança”, uma vez que o regime de colaboração tende a ser fortalecido com a participação dos municípios e também da sociedade. O envolvimento dos municípios proporciona uma maior flexibilização na implementação da colaboração e permitem participação de atores não governamentais, visando garantir a continuidade das ações.

Por fim, a quarta categoria é sobre a “Relação entre insumos e resultados”, visto que a existência de metas claras e compartilhadas, com temporalidade de curto, médio e longo prazo, combinadas a mecanismos de monitoramento e acompanhamento, aliados às tecnologias, permitem a avaliação dos resultados das unidades escolares e são instrumentos de gestão fundamentais para uma intervenção pedagógica assertiva.

5.1 TRAJETORIA DA COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO

Como o objetivo de abordar o tema sobre a trajetória de colaboração nas ações relativas à educação do Estado do Espírito Santo, se procurou compreender a cultura de cooperação entre Estado e municípios no âmbito das políticas educacionais. Durante a pesquisa, os entrevistados apresentaram suas visões e a contextualização

histórica do regime de colaboração no Estado e opinaram sobre a implantação do Paes na estrutura organizacional da Sedu.

Darcy, integrante da Copaes, expôs o fato de que no Espírito Santo mais de 40% do Ensino Fundamental é de responsabilidade da rede estadual, mas a grande fatia ainda é de encargo dos municípios, o que para ele já sustenta a necessidade de ações conjuntas entre os entes federados. Complementou em sua fala que os movimentos anteriores, realizados pela Sedu na direção dos municípios, foram feitos de maneira não muito organizada, especialmente no que diz respeito aos processos de municipalizações realizados fortemente nos anos de 1998 e 2005.

Acrescentou, ainda, o reconhecimento por parte do Governo do Espírito Santo sobre a necessidade de ajuda aos municípios em um momento de crise econômica e grave recessão, que impediam os municípios de realizarem investimentos, destacando a situação recorrente na qual alguns municípios aplicam integralmente o valor do Fundeb na folha de pagamento, o que onera profundamente a receita municipal.

Darcy foi enfático ao afirmar que, embora muitos outros fatores tenham motivado a implantação do Paes, a necessidade de se pensar conjuntamente a aprendizagem das crianças, a existência de uma desorganização na forma como as coisas eram feitas anteriormente, uma necessidade de reorganizar o que foi desorganizado no período forte das municipalizações, assim como a necessidade de ajuda do Estado aos Municípios, foram determinantes.

A entrevistada Cecília, como membro da SRE, destacou que, a despeito do tema regime de colaboração ser frequentemente falado, nunca foi de fato praticado. Afirmou também que, com a implantação do Paes, mesmo que não perfeitamente estruturado e ainda em construção, tem possibilitado se trabalhar de forma mais próxima e integrada com os municípios.

Cecília: [...] eu vejo assim, até a gente instituir o Paes no Estado, o município ficava muito fazendo trabalho dele e o estado fazendo o trabalho dele. [...] a gente não era muito demandado, muito procurado pelo município.

Cecília: A gente não discute o aluno da rede estadual e o aluno da rede municipal. É o aluno do território Capixaba. Então eu acho que está muito bacana e a gente tem conseguido avançar.

Sob o ponto de vista das políticas educacionais, Darcy expressou sua visão sobre a inexistência anterior de uma verdadeira cultura de cooperação, havendo, então, o que chamou de “ajuntamento de ações”, sem, contudo, haver um processo de diagnóstico, ações e resultados conexos. Destacou, também, o grande desafio de trabalhar em conjunto e de forma coordenada com os municípios

Darcy: Eu dou conta de estar em 73 municípios? Não. As regionais dão conta? Também não. Então, assim, você tem que ter um esforço muito grande de mobilização nessa linha. As pessoas sentirem que é importante fazer [...] que é importante trabalhar para aquilo [...] eu acho assim, que esse é o grande desafio: trabalhar junto.

De forma similar, Emília, da Copaes, relatou a ausência anterior de uma diretriz estruturada de trabalho em cooperação e exemplificou o trabalho coletivo realizado sob a coordenação da Copaes, onde, em parceria, técnicos estaduais e municipais revisaram o material didático estruturado¹ do 2º ano do Ensino Fundamental, que foi distribuído a ambas redes de ensino. Complementou, ainda, que os municípios habitualmente aguardam pelas diretrizes da Sedu.

Por outro lado, Paulo, como elemento da Secretaria Municipal de Educação, ponderou já haver uma prática de colaboração com os municípios e relatou a experiência com o Paes.

Paulo: Enquanto Município, também participamos da política de avaliação externa do Estado, o Paebes. Esta avaliação tem contribuído para realizarmos o monitoramento de nossas atividades pedagógicas, realizando reflexões sobre os resultados e realizando planejamento a partir dos resultados alcançados. Outra ação importante com o Município foi a adesão ao Funpaes, onde participamos do edital e fomos contemplados com um

¹ O Termo de Cooperação Técnica nº 003/2017 assinado com o Estado do Ceará, disponibilizou o uso do material do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), inclusive dos direitos autorais, que foram adaptados para as turmas de 1º ao 3º do Ensino Fundamental das escolas públicas do Estado do Espírito Santo.

repassa fundo a fundo para ampliação da escola de educação infantil de 0 a 3 anos, além de materiais, sistema de gestão, formação [...].

De maneira semelhante Priscila, da SRE, relatou a existência anterior de ações conjuntas com os municípios, mas refletiu que o regime de colaboração se tornou mais evidente a partir da adesão dos municípios ao Paes. Igualmente, se manifestaram os entrevistados integrantes de secretarias municipais de educação, Claudia, Maria, Anísio e Viviane.

Claudia: existe entrelaçamento das ações educacionais entre ambos.

Maria: o objetivo do Paes é fortalecer a aprendizagem das crianças desde a Educação Infantil até as séries finais do Ensino Fundamental por meio de iniciativas articuladas em cooperação com os municípios

Anísio: As ações, sobretudo as pedagógicas, no ciclo de alfabetização, são organizadas a partir das articulações entre Estado e município.

Viviane: O Paes é coordenado pela pedagoga [...] que participa nas reuniões e planejamentos na SRE Cariacica e realiza ações estratégicas com os professores alfabetizadores para o uso do material disponibilizado, o qual os professores aprovaram o material e observaram um resultado positivo quanto a aprendizagem dos alunos, dados estes comprovados via avaliações diagnóstica, intermediária e de impacto. O município [...] foi contemplado com uma nova creche, via recursos do Funpaes, que já está sendo construída e contempla a meta de ampliação de vagas da Educação Infantil. O Paes prevê que o município atenda a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, e o Estado os Anos Finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio.

Darcy defende que o Paes apresenta para o Espírito Santo uma política mais estruturada, que favorece os municípios a trabalharem juntos e derruba a característica histórica de descoordenação.

Darcy: [...] pelo menos eles podem dizer que tem uma política estruturada para fornecimento de material didático, para alfabetização [...]. todo município que tem o Paes tem uma formação [...], tem material estruturado, esse material estruturado tem o resultado [...].

Diante da fala de Darcy, cabe destacar um dos aspectos mais importantes trazidos pela implementação do Paes, enquanto regime de colaboração: regime de colaboração é muito mais do que celebrar convênios.

Darcy: você entende que regime de colaboração não é fazer convênio? [...] é sentar em uma mesa e caminhar junto, propor soluções juntos, monitorar juntos.

Em diversos momentos da fala do entrevistado Darcy, evidenciou-se que o regime de colaboração não pode ser tratado como um mero repasse de recursos financeiros e que existem mecanismos capazes de promover esse pacto, onde a Secretaria de Educação possui uma importante capacidade de coordenação e indução das políticas, assim como de persuasão da participação dos entes municipais.

Por meio de uma análise documental constatou-se que o tema “cooperação técnica e financeira” entre o Estado e os municípios do Espírito Santo é desenvolvido pela Sedu, pelo menos, desde o ano de 1974, quando foram elaborados instrumentos para a progressiva transferência de encargos e serviços de educação rural aos municípios².

As relações entre a Secretaria e as prefeituras eram tão evidentes que a Reforma Administrativa do Estado definiu, nos anos de 1975 e 1976, no âmbito da Sedu, uma unidade organizacional para coordenar e executar as ações junto aos municípios, unidade essa denominada “Departamento de Orientação aos Municípios e Entidades Privadas – DPM”³.

Até o final da Década de 80, a Sedu manteve em seu Plano Anual de Trabalho o Projeto de Cooperação Técnica e Financeira aos Municípios para o desenvolvimento do Ensino de 1º grau, em que se transferia recursos financeiros às prefeituras para construção, reforma e equipamento de prédios escolares, formação de professores e aquisição de material didático.

² Lei Estadual nº2.878/74 que atribui ao Estado e aos municípios a responsabilidade no desenvolvimento do ensino de 1º Grau.

³ Lei Estadual nº3.043/75 e Decreto 917-N/76

Posteriormente, no ano de 1990, foi instituído o Programa de Municipalização da Oferta do Ensino Pré-escolar e Fundamental (Promune)⁴, que se fundou na intenção de contribuir para a expansão e melhoria do ensino público e propiciar condições reais de acesso à escola e garantir a permanência e progressão do educando. Para cumprir tal finalidade, estabeleceu duas estratégias básicas: ação integrada e municipalização⁵.

Em suma, quando realizada a análise do conteúdo obtido nas entrevistas e documentos, focada na categoria “trajetória do regime de colaboração na Educação do Espírito Santo”, foi evidenciado que, mesmo alguns entrevistados tendo manifestado sobre a inexistência de um regime de colaboração, todos concordaram sobre a preexistência de ações colaborativas entre o Estado e os municípios, o que foi confirmado em documentos da Secretaria e legislações. Contudo, o que se pode verificar é que sempre ocorreu de forma desarticulada, ainda que com uma atuação institucionalizada, caracterizando ações pontuais para resolver problemas específicos.

Vale destacar que em diversos depoimentos os entrevistados demonstraram a relevância da institucionalização de um regime de colaboração para a mudança dos resultados educacionais capixaba e do importante papel indutor do Estado nesse processo.

5.2 ARRANJO INSTITUCIONAL

Durante a pesquisa, nas entrevistas, ao abordarem o tema “Arranjo Institucional”, os entrevistados enfatizaram em seus depoimentos o papel fundamental da estrutura organizacional delineada e adequada às atividades e estratégias previstas do regime de colaboração, evidenciando nas falas as questões relativas a três níveis:

- Coordenação do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo - COPAES;

⁴ Lei Estadual nº4.475/90

⁵ Os convênios de integração e municipalização delegavam aos Municípios a coordenação local de toda ação educacional.

- Superintendências Regionais de Educação;
- Secretarias Municipais de Educação.

Sob o ponto de vista da Copaes, de forma contundente, Darcy expôs sua opinião quanto à inadequação da estrutura do Paes, levando em consideração a necessidade de proximidade com os municípios, especialmente no que diz respeito ao monitoramento das ações, manifestando, também, quanto à necessidade de um arcabouço mais robusto e do acompanhamento dessa dinâmica pelas SRE.

Darcy: quando você propõe uma ação do tamanho do Paes [...] a gente tenta fazer, mas, por exemplo, você tem que ter uma estrutura de suporte muito mais robusta do que a que a gente tem [...].

Como exemplo do desajuste, citou o fato de que algumas atividades e até mesmo setores da Sedu, que são essencialmente em colaboração com os municípios, não integram a composição do arranjo da Copaes

Darcy: se é verdade que os Convênios se dão na maior parte entre entes federados, por que que aqui não tem uma gerência de convênios? eu acho que a Sedu vai ter que repensar a sua estrutura [...] ela vai ter que ser repensada muito na totalidade [...] muito no Paes como indutor.

Darcy, complementando a sua reflexão, realizou uma comparação com o modelo de estrutura da Coordenadoria de Cooperação com os Município – Copem, adotado pela Secretaria de Educação do Ceará.

Darcy: Eu, quando conheci o Ceará, a Copem, eu jamais pensei em ter uma estrutura, montar uma estrutura como a Copem na Sedu. [...] eu acho que lá trás eu fui radical. Hoje eu acho que se a gente pensa em cada vez mais ir estreitando, e acho que esse é um caminho inevitável. Esse estreitamento de relação, nessa linha que a gente trabalha com os municípios, a gente precisa dar conta de mais coisas [...] Sedu ter uma gerência de contratos e convênios, sendo que convênios só se celebra entre entes? mas é uma coisa a se pensar [...]

Entretanto, Darcy reconheceu que a Secretaria conseguiu montar, ainda que de maneira insatisfatória, uma estrutura de referência para os municípios, facilitando e desburocratizando a relação entre os entes. Em sua fala, ainda ressaltou o esforço superior necessário às SRE em decorrência das mudanças estruturais⁶ ocorridas.

Darcy: [...] têm temas na educação que eu tenho muito mais afinidade que você [...] na equipe de microrregião você é obrigado a entender, a pensar a educação especial, educação do Campo, educação indígena [...]. Por exemplo, alfabetização não é a sua praia, mas você tem que dominar, em tese, a matéria. Não sei se as superintendências estão preparadas.

Emília, também da Copaes, ponderou o fato de que a institucionalização de um regime de colaboração é algo novo no Brasil e que a estrutura inicialmente pensada já sofreu adequações.

Emília: a gente vai aprendendo a como trabalhar e essas estruturas vão se moldando, conforme a necessidade de trabalho [...] nós criamos demandas junto às redes municipais, mas a gente entende que, até pelo volume de trabalho, que não é adequado, mas a gente vai encontrar o caminho para proporcionar que essas ações cheguem da melhor forma.

Em sua fala Cecília, membro das superintendências, considerou que a Copaes está muito mais organizada e, de modo contrário a Darcy, que a reestruturação das SRE foi benéfica, ao permitir uma visão territorial e não mais compartimentada e por especificidades.

Cecília: acho que é um ganho muito grande, porque na verdade todo mundo tem que interagir, tem que conhecer. Eu acho que quando a gente [...] deixa de trabalhar especificidades para trabalhar com o território [...] isso vai auxiliar muito nessa questão do regime de colaboração [...] porque eu conhecer o território [...] eu vou saber como está o município, quais são os resultados

⁶ A Portaria nº 022-R de 26/01/18 posteriormente revogada pela Portaria 181-R de 21/12/18 - alterou a estrutura e o funcionamento das Superintendências Regionais de Educação - SRE, vinculadas à Secretaria de Estado da Educação - Sedu, conforme Lei Complementar nº 390 de 10 de maio de 2007.

desse município, como que estão vindo esses alunos que eu estou recebendo [...]

Cecília: eu observo que a gente conhecendo melhor o território a gente pode estender a mão para o secretário [...] que nós podemos [...] juntos fazer algo bacana, né? dar sustentabilidade a essa política pública, que a gente consiga reverter esse quadro, que na verdade a responsabilidade não é do município. A responsabilidade é nossa.

No que diz respeito às Secretarias Municipais de Educação, Cecília enfatizou a fragilidade existente nos diversos aspectos que envolvem uma gestão: reduzido número de servidores; qualificação técnica e, inclusive, o modelo de seleção dos gestores escolares.

Cecília: não é só o número de pessoas que já traz tanto esse peso, mas a qualificação das pessoas [...], a forma da escolha dos diretores [...].

Cecília: os municípios têm que avançar na questão da qualificação profissional de quem está atuando [...].

De maneira semelhante Emília relatou que as Secretarias Municipais de Educação não estão preparadas para trabalhar com as demandas do Paes, que acaba por organizar os trabalhos para os municípios. Contudo, ponderou que tem sido uma oportunidade para que possam se repensar.

Da mesma forma Darcy salientou que, muitas vezes, a Copaes possui uma atuação tênue com relação à gestão das secretarias municipais, sendo necessário um forte papel indutor na coordenação da cooperação.

Darcy: a gente já sabia disso e para mim algo que já estava no pacote [...] fazer isso com equipe frágil tecnicamente no município [...] a gente faz, mas não sei se todo mundo tem disposição de fazer, porque é desgastante.

Priscila relatou, sem demonstrar dificuldades, a adequação que foi necessária à organização dos profissionais tanto da rede municipal, quanto da SRE para o planejamento, execução e monitoramento das ações previstas no Paes, onde houve

processo seletivo para coordenadores municipais e a organização das equipes de atendimento aos municípios por microrregião.

O entrevistado Paulo se manifestou sob a perspectiva municipal, na qual para ele não tem encontrado maiores obstáculos em termos de estrutura organizacional, à exceção das ações que envolvem obras, uma vez que excedem o âmbito da Secretaria Municipal de Educação, trazendo problemas ao planejamento das mesmas.

Paulo: estamos caminhando bem. Temos uma estrutura estabelecida, indicamos uma coordenação para o Paes enquanto estamos aguardando a conclusão do processo seletivo realizado pelo Estado.

De maneira semelhante, Cláudia, Maria e Anísio, também representantes de Secretarias Municipais de Educação, reforçaram não encontrar dificuldades para executar as ações em regime de colaboração.

Cláudia: A Secretaria já possuía uma estrutura adequada e, para a implantação do programa, foi somente necessário designar um coordenador pedagógico para intermediar e executar as ações.

Maria: O Município [...] recebeu de forma tranquila, uma vez que a Secretaria de Educação dispõe dos recursos necessários [...] humanos, equipamentos, pedagógicos e estrutura física [...], facilitando o desenvolvimento das ações propostas pelo Paes.

Anísio: A Secretaria tem uma estrutura pedagógica capaz de dar conta das ações nessa área, todavia deveria ter mais apoio nas iniciativas administrativas e financeiras.

Em contraste, a entrevistada Viviane, membro de Secretaria Municipal de Educação, pontuou a insuficiência de investimento em diversos itens organizacionais (estrutura física, equipamentos, sistemas e internet) e quanto à necessidade de colaboração financeira por parte do Estado nesses quesitos, sob pena de impossibilitar o atendimento das demandas propostas pelo Paes.

Viviane: [...] o município sem repasse específico para estas ações, não consegue atender toda a demanda do município, sendo assim, não conseguindo atender efetivamente às escolas.

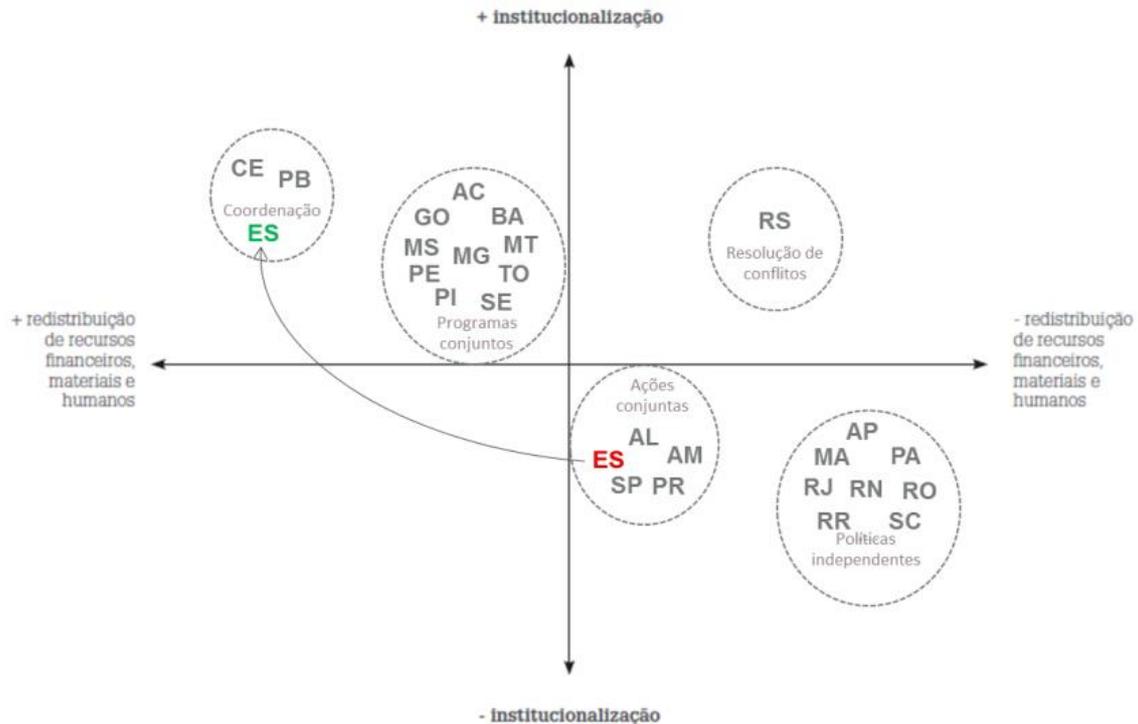
Na análise documental foi possível verificar que, nos termos do Protocolo de Intenções, que formaliza a pactuação do Paes entre a Sedu e o município, não há qualquer menção quanto à necessidade de estruturação de um arranjo por parte das secretarias municipais de educação. Adicionalmente, constatou-se que algumas atividades que possuem uma relação estreita com os municípios, ocorrem de forma paralela ao Paes na Sedu, como, por exemplo, transporte escolar e convênios.

Em síntese, quando realizada a análise do conteúdo obtido nas entrevistas e documentos focados na categoria “Arranjo Institucional”, ficou evidente que os entrevistados ressaltaram a relevância desse aspecto, sob os diferentes pontos de vistas, demonstrando que uma estrutura organizada e bem dimensionada, é primordial para a execução das ações propostas pelo Paes.

Entretanto, foi possível constatar que o Copaes necessita de ajustes e um melhor delineamento da sua atuação e que os municípios se encontram em níveis distintos em termos de estruturação e recursos para receber as ações do Paes, sejam eles físicos, financeiros ou humanos.

As opiniões dos sujeitos da pesquisa se coadunam com os estudos realizados por Segatto (2015) em que, para a autora, a ausência de institucionalização prejudica a implementação de um efetivo regime de colaboração. No entanto, também foi possível constatar a evolução e o fortalecimento do regime de colaboração na educação do Espírito Santo que, de acordo com levantamento realizado por Hoogerbrugge (2018), a Sedu, que na pesquisa realizada por Segatto (2015) enquadrava-se no grupo dos estados que realizavam “ações conjuntas” com os municípios, passou a fazer parte do grupo denominado “Coordenação Estadual”, onde há uma institucionalização da cooperação com os municípios, como atualmente ocorre somente no Estados da Paraíba e Ceará.

Figura 3 – Estados por grau de institucionalização do regime de colaboração



Fonte: elaborado por Lucas Hoogerbrugge (2018) com base nos dados e modelos de Catarina Segatto (2015).

5.3 GOVERNANÇA

Uma categoria destacada nas expressões dos entrevistados pode ser identificada como o tema governança do Paes. Buscou-se, assim, compreender o modelo de governança instituído, a divisão de responsabilidades, os papéis e rituais dos entes envolvidos no processo da colaboração, o uso de ferramentas de monitoramento das ações do regime de colaboração e a formação de fóruns, com o objetivo de congregar os atores intergovernamentais, em prol da democratização e maior efetividade das ações de cooperação.

Darcy, representante da Copaes, foi enfático ao afirmar que a estrutura de governança não foi posta em prática e se limitou a essa informação. No entanto, Emília, também pertencente à Copaes, ponderou quanto a total inexistência de uma conformação de governança e citou a criação dos Núcleos Regionais do Paes, os Nupaes.

Emília: Nós criamos [...] os núcleos regionais os Nupaes, né? chama as figuras municipais para discutir as questões relacionadas à educação da sua região. E aí, participam secretários municipais, superintendentes e, no nível operacional, os técnicos das secretarias municipais e os técnicos regionais. Então, o espaço está criado, ele é efetivo[...].

A entrevistada Cecília, da SRE, relatou a dificuldade no envolvimento de diversos entes, mas, de forma semelhante à Emília, relativizou a total inexistência de uma estrutura de governança, citando o funcionamento dos Nupaes.

Cecília: o Nupaes nasce dentro da governança. A gente está próximo dos secretários municipais. E aí, a gente precisa estruturar melhor essas reuniões. Acho que, com foco nessa questão do passar para o secretário como trabalhar, com indicadores de processo e indicadores de resultado, com acompanhamento, de monitoramento [...] eu acho que a gente precisa potencializar essa reunião com pautas mais robustas.

Em sua exposição, Cecília declarou não saber como envolver a sociedade nos debates sobre a educação no âmbito regional, mas que acredita ser esse um avanço necessário atualmente. Sobre o tema, apresentou como exceção os casos das ações que envolvem a organização das redes de ensino, quando é aberto um amplo diálogo com as comunidades escolares.

Cecília: pedagogicamente falando, a gente ainda não conseguiu trazer essa comunidade para o debate formal, de fazer um seminário em cada município, chamar os pais, chamar a sociedade civil para participar. Eu acho que isso é uma coisa que é o próximo passo.

De maneira semelhante à Cecília, representantes das secretarias de educação dos municípios, Maria, Priscila, Anísio e Viviane, citaram o Nupaes, às vezes de maneira indireta por desconhecimento da nomenclatura, como exemplo da estrutura de governança.

Maria: Foram muitas reuniões compartilhadas entre Estado e Município, porém com a participação dos secretários municipais, diretores escolares e equipes pedagógicas. A sociedade organizada teve oportunidade de participar no município, na ocasião da assinatura do Pacto, momento em que

muitos esclarecimentos foram feitos sobre a importância dessa parceria Estado e Município.

Priscila: Os municípios realizaram no início do ano letivo seminários de abertura para apresentação das ações do Paes, com a presença dos secretários municipais de educação, diretores, pedagogos, professores e demais membros da comunidade. [...] utilizamos o Nupaes para realizar debates, avaliações e trocas de experiências para a realização de ações educacionais envolvendo as duas redes.

Anísio: Ainda não há nada organizado para além das reuniões com a SRE [...].

Viviane: As orientações são repassadas pela equipe da Copaes e Nupaes, onde são realizados encontros mensalmente, para discutirmos e analisarmos as ações do Paes no município.

Claudia, Secretária Municipal de Educação, demonstrou desconhecer a existência de fóruns regionais de debate e o entrevistado Paulo, também Secretário, afirmou não existir hoje um fórum formal, entretanto, mencionou a constituição de um Fórum Municipal no período de 2009 a 2012, sem contudo se mostrar eficiente como na proposta inicial e hoje se encontrar inoperante.

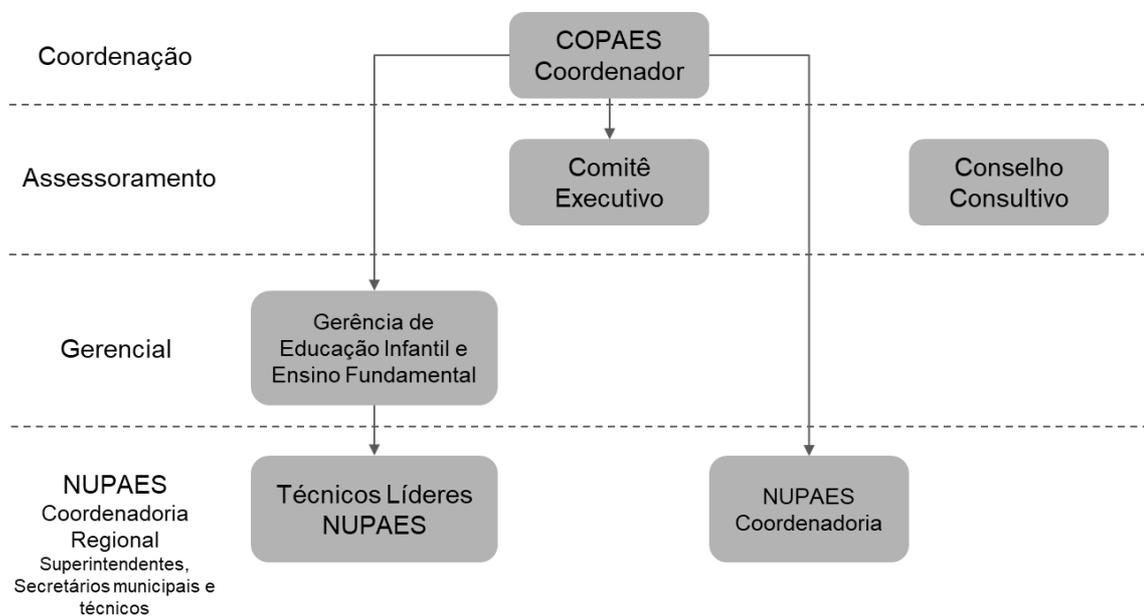
Paulo: As discussões são realizadas a nível de secretaria e escolas.

Cecília apontou para a existência também, do que chamou de fóruns informais, que são os grupos formados na rede social do WhatsApp. Afirmou que esses fóruns têm se mostrado efetivo no compartilhamento de informações e até debates sobre questões regionais.

Cecília: então eu tenho grupo de secretários no WhatsApp [...] naquele grupo a gente debate [...] por exemplo, eu vou fazer um edital para o Mais Educação. [...] quem fez primeiro compartilhou no grupo, deu ideia, ou vem com alguma novidade [...] é um local também de trocas. Quando alguém tem alguma dificuldade, aí ele lança: alguém pode me ajudar nisso? o outro vai e estende a mão [...].

Em resumo, quando realizada a análise do conteúdo obtido nas entrevistas focada na categoria “governança”, comprovou-se que muitos entrevistados desconhecem a existência de uma estrutura de governança do Paes (Figura 4), conforme previsto em diversos normativos analisados. Assim, ficou evidente que, embora tenha sido pensada, a governança não foi efetivamente colocada em prática em sua totalidade e as reuniões, especialmente dos Comitê Executivo e Conselho Consultivo, não acontecem com frequência.

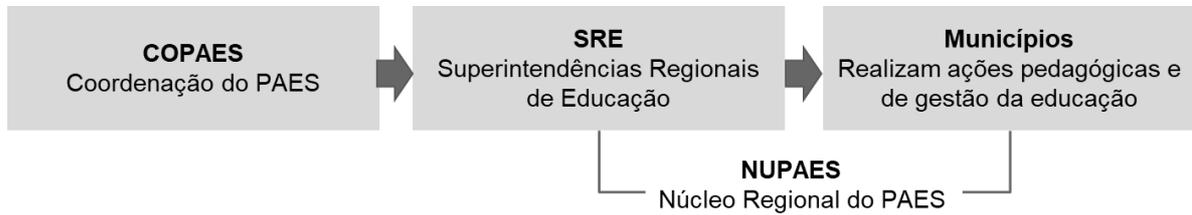
Figura 4 – Estrutura de governança do Paes



Fonte: Elaboração própria adaptada do Relatório de Gestão 2017/2018 do Paes

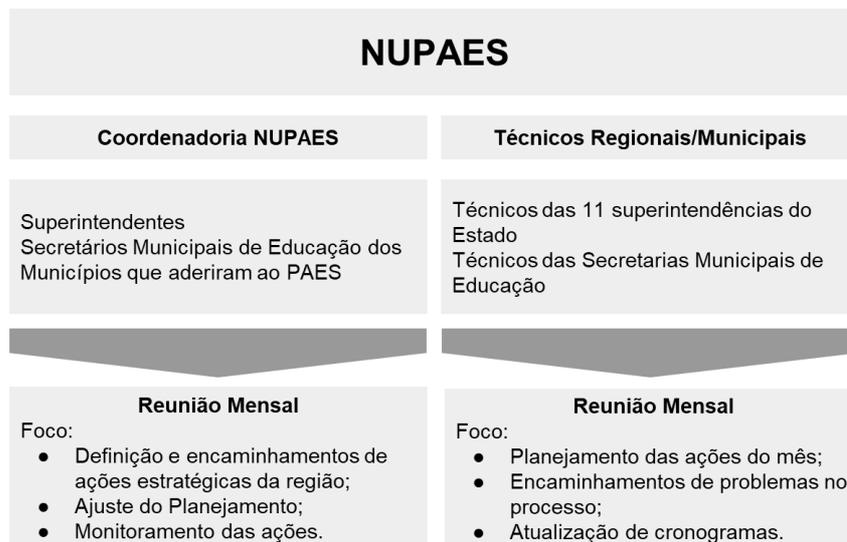
A Unidade de Fomento à Colaboração para Aprendizagem no Espírito Santo - Copaes, foi instituída pela Lei nº10.631/17 como área responsável por coordenar em nível estadual as ações do Pacto. O Comitê Executivo do Paes, previsto na Portaria nº 152-R/17, foi estabelecido com o papel de assegurar o cumprimento das metas definidas para o Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo, atuando na tomada de decisões estratégicas necessárias para desenvolvimento do programa. Por fim, o Decreto nº4.347-R/18 constituiu o Conselho Consultivo, integrado por representantes de instituições de ensino, organizações da sociedade civil e representantes dos municípios, com o objetivo de propor e monitorar estratégias e ações envolvendo a implementação do Pacto.

Figura 5 – Estrutura de Governança do Paes - Nupaes



Fonte: Relatório de Gestão 2017/2018 do PAES

Figura 6 – Estrutura dos Nupaes



Fonte: Relatório de Gestão 2017/2018 do PAES.

Entretanto, no arcabouço da governança, os Nupaes (Figuras 5 e 6), que nas entrevistas se evidenciaram como mais efetivos na atuação junto aos municípios, não estão com a sua atuação normatizada e operam como estruturas informais no âmbito do Pacto. Ademais, nenhum entrevistado citou o funcionamento dos Núcleos Gestores, dos quais fazem parte os diretores escolares e pedagogos e foi possível constatar que não foram criados fóruns que permitam a participação formal dos municípios na pactuação das metas, programas e projetos, de forma a garantir maior flexibilidade para implementar a colaboração diante da diversidade de realidades

municipais e consentir uma cooperação e atuação conjunta, por meio de uma relação pautada na confiança.

A importância da criação de governança é apontada por Abrúcio e Franzese (2007) como ponto central do regime de colaboração, de modo a envolver a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), escolas, comunidades, universidades e demais atores. Além de um ambiente de escuta, troca de experiências e planejamento conjunto, trata-se, inclusive, de uma forma de mitigação dos riscos da descontinuidade.

5.4 RELAÇÃO ENTRE INSUMOS E RESULTADOS

A “Relação entre Insumos e Resultados” aparece como categoria em destaque na realização da análise de conteúdo. Buscou-se compreender se há clareza para os entes em colaboração sobre a relação existente entre os elementos disponibilizados aos municípios com a melhoria contínua dos resultados educacionais bem como, o modelo de monitoramento estabelecido.

Em sua fala, Cecília, representante da SRE, relatou que, embora para ela, tanto as metas estabelecidas pelo Paes, como o monitoramento dos processos e os indicadores de resultados, pareçam compreensíveis, nem todos os municípios conseguem assimilar.

Cecília: Alguns municípios têm essa clareza, mas outros ainda não. Ainda estão um pouco meio soltos.

De maneira similar, Emília, membro da Copaes, acredita que os municípios não têm a clareza necessária, mas ressaltou que vislumbra no Paes um estímulo aos municípios a trabalharem de forma mais organizada e focada na melhoria do ensino.

Emília: mas eu acho que com esse trabalho conjunto que a gente tem feito, a gente vai acabar estimulando o município a se organizar também. Para ter esse norte, para trabalhar esses indicadores, para olhar para sua rede, para se melhorar, né? se enxergar e propor melhorias para si próprio.

Emília: o que a gente pode ver é que a gente superou o que estávamos esperando, [...] conseguimos alcançar o que a gente tinha planejado que são mais de 80% das crianças alfabetizadas, já no primeiro ano do ensino fundamental. Então, [...] nós estamos com um norte claro do que a gente precisa fazer.

Emília: eu acho que a gente tem muita clareza principalmente quanto a aprendizagem dos estudantes e as metas de resultados.

Da mesma forma os entrevistados representantes das secretarias de educação dos municípios, Paulo, Claudia e Maria, manifestaram existir uma clareza quanto às metas a serem alcançadas com as ações do Paes.

Paulo: As ações têm focado no processo de melhoria das ações pedagógicas, visando a elevação dos índices de aprendizagem dos alunos. O trabalho tem mostrado a evolução da aprendizagem, bem como quais são os casos que apresentam as dificuldades.

Claudia: através das reuniões mensais diversos assuntos são abordados, inclusive em relação ao monitoramento e metas esperadas.

Maria: As ações e as metas foram focadas no aumento do percentual de alunos do Ensino Fundamental nos padrões de proficiente e avançado na escala de proficiência do Paebes em língua portuguesa e matemática, baseados nos materiais de apoio e suporte pedagógico.

Viviane, por sua vez, pontuou que, embora as metas estejam claras quanto as ações do Paes, o município encontra dificuldades na implementação. Priscila se manifestou somente com relação às superintendências, as quais, para ela, possuem o entendimento sobre as metas.

Em suma, a análise das entrevistas focadas na categoria “Relação entre Insumos e Resultados” revelou indícios que, muito embora os entrevistados relatem conhecer as metas dos resultados esperados (quadro 3), não há uma relação clara com os insumos disponibilizados pelo Estado (quadro 4).

Tal conclusão foi corroborada, ainda, pela análise documental, uma vez que o Protocolo de Intenções, instrumento que formaliza a pactuação entre Estado e o Município não estabelece a responsabilidade das partes. Tampouco foram estabelecidas metas específicas para cada município, quanto à melhoria dos resultados de aprendizagem, relacionadas diretamente à entrega dos materiais estruturados para alunos de 1º e 2º anos do ensino fundamental, assim como nos Planos de Trabalho dos recursos distribuídos por meio do Funpaes, para construção e reformas dos Centros de Educação Infantil, só para exemplificar.

A análise documental evidenciou, também, que foram estabelecidas metas gerais do Estado, baseadas em um diagnóstico preliminar e no Plano Estadual de Educação, contudo, não foi realizado um diagnóstico revelando a realidade de cada ente municipal, considerando, adicionalmente, informações fiscais e demográficas, por exemplo, de modo a flexibilizar as ações do Paes e permitir a construção de metas de curto, médio e longo prazo. Ademais, foi possível verificar uma fragilidade no monitoramento, avaliação e nos mecanismos de cobrança de resultados, visto não haver um sistema eletrônico de monitoramento de resultados das unidades escolares, especialmente os pedagógicos, e a inoperância do Comitê Executivo, que deveria também exercer este papel.

O regime de colaboração é apresentado por muitos estudiosos como peça chave para a melhoria dos resultados educacionais, como apresentado no referencial teórico e, para isso, precisa que os insumos e resultados esperados sejam definidos com base em evidências científicas e que haja mecanismos de monitoramento e acompanhamento, sob risco do programa se tornar um mero repassador de recursos.

Quadro 3 – Metas do Paes para 2024

	INDICADOR	2017 (início do PAES)	EXPECTATIVA DE RESULTADO
CRECHE Fonte: PNAD/IBGE 2015	Atendimento a crianças de 0 a 3 anos em creches	32%	50%
PRÉ-ESCOLA Fonte: PNAD/IBGE 2015	Atendimento de crianças de 4 a 5 anos na escola	91%	98%
	% de crianças proficientes em leitura	84%	98%

ALFABETIZAÇÃO NUMERATIZAÇÃO Fonte: ANA 2014	E	% de crianças proficientes em escrita	70%	98%
		% de crianças proficientes em matemática	49%	80%
CORREÇÃO DE FLUXO DO ENSINO FUNDAMENTAL Fonte: PNAD/IBGE 2015		Estudantes concluintes do Ensino Fundamental aos 14 anos	79%	95%
IDEB Fonte: PNAD/IBGE 2015		IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental	5,5%	7%
		IDEB dos anos finais do Ensino Fundamental	4,1%	6%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório de Gestão 2017/2018 do Paes.

Quadro 4 – Ações do Paes em 2017 e 2018

EIXO	AÇÃO	DETALHAMENTO	SITUAÇÃO EM 2018
APOIO À GESTÃO	Prêmio Escola que Colabora	Premiação das 50 escolas como os melhores resultados de aprendizagem, porém essas escolas deverão cooperar de forma técnico-pedagógica com as escolas que tenham obtido piores resultados e que também farão jus a um auxílio financeiro	Lei publicada, mas ainda não foi executado
	Compilado de Resultados Educacionais	Disponibilização aos secretários municipais de documento com os resultados compilados dos indicadores educacionais (IDEB e PAEBES, além da apresentação da situação das escolas municipais com alerta para as unidades com os menores índices.	Não informado
	Sistema de Gestão Escolar dos Municípios	Instrumentalização das escolas municipais na organização e registro de matrículas, documentos etc. facilitando o planejamento das ações pontuais e conjuntas.	Adesão de 53 municípios.
	Programa de Concessão de Bolsas de apoio técnico	Concessão de Bolsas de apoio técnico a servidor municipal, voltadas a garantir a execução das ações do Paes	Lei publicada, 63 bolsistas selecionados, mas não formalizada.
FORTALECIMENTO DA APRENDIZ	Material didático estruturado	Distribuição de material didático para o 1º do Ensino Fundamental das escolas estaduais e municipais e análise técnica do material didático do 2º ano para distribuição no ano de 2019.	74 Municípios foram contemplados, além das escolas da rede estadual de ensino

	Acervo literário e técnico	Distribuição de acervo literário e técnico para escolas estaduais e municipais	40 títulos para as escolas estaduais de Ensino Fundamental e para as unidades de ensino de 74 municípios
	Programa de formação continuada do Paes	Formação dos professores alinhadas à proposta metodológica do material didático	Não informado
	Protocolos de avaliação de aprendizagem dos alunos do primeiro ciclo de alfabetização	Implantação de protocolos de avaliação de aprendizagem dos alunos do primeiro ciclo de alfabetização, com o objetivo de retroalimentar o processo formativo dos professores, em três etapas: avaliação de entrada; avaliação intermediária; avaliação de impacto. Também foram realizados testes de fluência em leitura para os alunos do 3º ano do ensino fundamental.	Avaliação de Aprendizagem: adesão de 69 municípios. Teste de fluência em Leitura: adesão de 37 municípios, além das escolas da rede estadual
PLANEJAMENTO E SUPORTE	Organização das Redes de Ensino	mapeamento e estudo da oferta de ensino das redes estadual e municipais, realização de análise de cenários e impacto.	Adesão de 26 municípios, resultando na municipalização de 11 unidades de ensino, representando a transferência de matrícula de 2.328 alunos.
	Fundo Estadual de Apoio à Ampliação e Melhoria das Condições de Oferta da Educação Infantil no Espírito Santo - Funpaes	Repasse de recursos por meio de fundo a fundo, para a construção e reforma de Centros de Educação Infantil.	33 municípios foram beneficiados

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório de Gestão 2017/2018 do Paes.

Para que a transformação tenha o impacto adequado nos resultados de aprendizagem é imprescindível que os conteúdos pedagógicos, materiais, formações e intervenções, disponibilizados aos municípios, cheguem até as escolas e impactem diretamente nas salas de aula. Assim, os insumos devem estar alinhados aos

objetivos almeçados e direcionados para o alcance do foco principal do Regime de Colaboração.

Finalmente, para o alcance dos resultados desejados, as metas precisam ser claras, de modo a permitir a melhoria contínua e avanços incrementais de maneira planejada e balizada pelos conteúdos pedagógicos. Adicionalmente, é substancial a existência de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam a mensuração dos resultados por escola, por rede e por município, fortalecendo a relevância dos objetivos comuns em um regime de colaboração.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou responder a seguinte pergunta: quais os desafios enfrentados para a implantação de um regime de colaboração? Para tanto, se buscou identificar as fragilidades do modelo proposto pelo Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo, por meio de uma análise da sua trajetória e funcionamento. É possível afirmar que o objetivo da pesquisa foi suficientemente alcançado.

Em síntese, a partir da opinião dos entrevistados, verificou-se que os fatores que mais se destacaram foram a trajetória da colaboração na educação do Espírito Santo, o arranjo institucional, a governança e a relação entre insumos e resultados. Ao realizar a interpretação e análise do conteúdo de dados e informações obtidas nos documentos e entrevistas, também foi possível constatar, em diversos momentos da pesquisa, elementos das teorias abordadas no referencial teórico.

De maneira geral conclui-se que, assim como demonstrado na teoria (MENDES, 2004; WATTS, 2006, SEGATTO 2015), a coordenação de esforços, em razão do compartilhamento de responsabilidades, da existência de objetivos comuns dos entes federados, além de fatores relacionados à repartição fiscal e à elevada carga de despesa, é imprescindível à melhoria dos resultados educacionais e foi pleiteado por diversas vezes nas entrevistas com os gestores municipais.

Também foi possível verificar, como um ponto bastante positivo, a existência de uma trajetória de colaboração da Sedu com os municípios, ainda que nem sempre de

maneira formal e exitosa. Como relatado por Abrúcio e Segatto (2015), de um modo geral, há no Brasil um *continuum* de colaboração, em que algumas vezes se apresenta de uma maneira mais institucionalizada e em outras, mais informal e menos institucionalizada.

No que tange ao arranjo institucional, constatou-se que, embora tenha sido instituído a Copaes, objetivando centralizar a atuação de colaboração da Sedu com os municípios, ações como avaliação, transporte escolar e convênios não constam nas atribuições do setor. Sugerindo-se, assim, que estas atividades ainda acontecem de forma paralela e desarticulada com o Paes.

Do mesmo modo, foi possível constatar a existência de estruturas de governança, mas que, embora devidamente formalizadas, são desconhecidas pelos gestores regionais e municipais, uma vez que sequer são cumpridas as agendas de reuniões. Assim, resta claro que as arenas de negociação e oitiva são insuficientes e não permitem uma efetiva participação dos municípios de forma a colaborarem na construção das políticas educacionais conjuntas, ao contrário do preconizado pelos autores Watts (2006), Segatto e Abrúcio (2016).

Finalmente, foi possível constatar a inexistência de correlação entre os insumos ofertados pelo Estado e os resultados esperados em razão destes. O Protocolo de Intenções, instrumento que formaliza o pacto com os municípios, não estabelece a responsabilidade entre as partes, tampouco as metas a serem alcançadas, e, de modo idêntico, acontece com outros documentos, como o Plano de Trabalho do Funpaes e os Termos de Doação de Livros Didáticos, por exemplo.

Ainda nesse sentido, observou-se que os diagnósticos elaborados tanto para o Estado como para os municípios, estão adstritos aos resultados das avaliações externas e não consideram fatores fiscais, demográficos, estruturais, materiais e humanos, apenas para citar alguns, de modo a permitir que as políticas sejam flexibilizadas e adaptadas às diferentes realidades municipais, conforme defendido por Watts (2006).

Como limitação do presente estudo, destaquem-se as inerentes à abordagem metodológica qualitativa da pesquisa, uma vez que os resultados se constituem em

aproximações da realidade, por serem obtidos por meio de opiniões e impressões dos sujeitos de pesquisa durante as entrevistas, além do receio do entrevistado, em alguns casos, em expor o seu real ponto de vista.

Como sugestão para pesquisa futura é o desdobramento do presente estudo de modo a abordar o impacto das ações da Sedu em regime de colaboração, com o objetivo de comprovar a melhoria dos resultados de aprendizagem tanto do Estado quanto dos municípios capixabas.

A expectativa é que este estudo auxilie os gestores públicos na concretização e no aprimoramento do regime de colaboração, especialmente entre Estado e municípios, em busca da equidade e da melhoria da aprendizagem, respeitando as particularidades locais. Nesse sentido, procurou-se demonstrar a importância da sua institucionalização, assim como as fragilidades e obstáculos encontrados na implementação no âmbito da educação do Estado do Espírito Santo.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando L. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC. In: Fernando L. Abrúcio; Loureiro. Maria R. G. (org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC - parte 2**. Brasília, 2002.

ABRÚCIO, Fernando L.; FRANZESE, C. “Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil”. In: Araújo, Maria F. I.; Beira L. (org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1 ed. Edições Fundap: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.

ABRÚCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre S.; MEDEIROS, Bernardo A. de; AQUINO, Luseni C. de (orgs.). **Estado, Instituições e Democracia: República**. DF: Ipea, 2010, vol. 1, p. 177-212.

ABRÚCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen (org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010, p. 21-48.

ABRÚCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer**, nº 4, 2011, p. 91-110.

ABRÚCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: IABS, 2013.

ABRÚCIO, Fernando L.; SEGATTO, Catarina I. O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: CUNHA, C. *et al.* (org). **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014, p 40-57.

ABRÚCIO, Fernando L. **Relatório Final: Governança das Secretarias Estaduais de Educação: diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento**. Rio de Janeiro, 2014. Não foi publicado.

ABRÚCIO, Fernando L. **Cooperação Intermunicipal: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil**. Curitiba: Positivo, 2017.

ABRÚCIO, Fernando L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Araújo, Maria F. I.; Beira, L. (org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1. ed. São Paulo 2007. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/arquivos/tc-aula04-a-federalismo-abrucio-cibele-fls02-16.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2018.

AGRANOFF, Robert. **Autonomy, devolution and intergovernmental relations**. *Regional e Federal Studies*, v. 14, n. 1, 2004, p. 26-65.

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

ALMEIDA; Maria Hermínia T. **Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências**. São Paulo, n. 51, p. 13-34, 2001.

ARAÚJO, Gilda C. Direito à educação básica: A cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, 2010. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 04 de abril de 2019.

ARAÚJO, Gilda C. Constituição, Federação e Propostas para o Novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, 2010, p. 749-768.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14 n. 40, 1999.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 70. ed. Lisboa, 2008.

BENZ, Arthur. **From unitary to asymmetric federalism in Germany: taking stock after 50 years**. Publius, v. 29, n. 4, p. 55-113, 1999.

BRASIL. MEC. **Ideb**. 2015. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. Inep. **Censo escolar**. 2017. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

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

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

DALLARI, Dalmo A. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo. **Portfólio do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – Paes**. Vitória, 2017.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 10.631. Institui o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo. **Diário oficial do Estado do Espírito Santo**, 29 mar. 2017.

ESPÍRITO SANTO. Instituto Jones dos Santos Neves. **Relatório de Acompanhamento do Plano Estadual de Educação**. 2017. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/5737>. Acesso em: 30 jun. 2018.

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas**. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2010.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia D. **Finanças Públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GIL, Antônio C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda S. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63. mar./abr. 1995.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: ENDERLEIN, Henrik; WÄLTI, Sonja; ZÜRN, M. **Handbook on multi-level governance**. UK: Edward Elgar Publishing Limited, p. 17-31, 2010.

HOOGERBRUGGE, Lucas F. **Relatório Final de Sistematização do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – Paes**. Movimento Colabora. São Paulo, 2018.

JANNUZZI, Paulo M. **Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Qualitativas**. Planejamento e Políticas Públicas, Ipea, n. 36, 2011.

JANNUZZI, Paulo M. Avaliação de Programas Sociais: conceitos e referências de quem a realiza. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014

JANNUZZI, Paulo M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: Uma introdução aos conceitos e técnicas**. 1. ed. São Paulo: Editora Alínea, 2016.

MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet. Constrating visions of multi-level governance. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (eds.). **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 15-30.

MENDES, Marcos. **Federalismo Fiscal**. Economia do Setor Público. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 421-461.

MUSSALIM, Fernanda. Análise do discurso (capítulo revisto e ampliado). In: MUSSALIM, Fernanda; BENTES, A. C. (orgs.). **Introdução à linguística: domínios e fronteiras**. v. 2. 9. ed. (edição revista e ampliada). São Paulo: Cortez, 2012. p. 112-161.

NEVES, Eduardo B.; DOMINGUES, Clayton A. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Pessoal – CEP, Escola de Aperfeiçoamento Oficiais – Esao, 2007.

PETERS, Guy B. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasil, ano 45, n. 127, mai./ago. 2013.

SEGATTO, Catarina I.; ABRÚCIO, Fernando L. **Federalismo e associativismo territorial em regiões pobres do país: o caso do Codessul**. In: DALLABRIDA, Valdir R. (org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p. 453-466.

SEGATTO, Catarina I. **O papel dos governos estaduais nas políticas Municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/13542>. Acesso em: 14 out. 2018.

WATTS, R. L. Origins of cooperative and competitive federalism. In: Greer, S. L. (Ed.). **Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in western democracies**. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 201-223.

ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

MINAYO Maria Cecília S.; GOMES, Romeu; DESLANDES Suely F. **Pesquisa social: teoria, métodos e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo**. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro das entrevistas

Grupo 1 – Gestores Copaes e Superintendentes Regionais de Educação

Como vê os entrelaçamentos das políticas educacionais entre estado e municípios?

Há vontade ou iniciativa em se buscar esses entrelaçamentos? existem ambientes formais ou informais?

Como é preservada a autonomia municipal?

Como vê arranjos ou estruturas para que a política educacional chegue aos municípios?

Como avalia mecanismos de competição e colaboração entre municípios?

Há metas estabelecidas, medição e acompanhamento das ações entre Estado e municípios?

O que foi pensado em termos de modernização da burocracia sob a perspectiva da colaboração?

Existe uma flexibilização das ações para atender as particularidades e necessidades dos municípios?

Como avalia a comunicação entre os entes envolvidos?

Grupo 2 (Secretários Municipais de Educação)

1) Existe um entrelaçamento entre as ações educacionais do Estado do Espírito Santo com as do Município?

2) Existem fóruns (formais e informais) de debates sobre as ações educacionais que envolvem o Estado e o Município? a sociedade participa? Caso haja, pode exemplificar?

- 3) Como avalia a estrutura organizacional do Município para que as ações propostas em regime de colaboração entre Estado e Municípios cheguem de forma efetiva nas escolas? As Secretarias Municipais de Educação precisaram ser adequadas (pessoal, equipamentos, sistemas etc.) para a implantação das ações do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo - PAES?
- 4) Considerando o PAES, estão claras as formas de monitoramento das ações e as metas a serem alcançadas pela rede municipal?
- 5) As ações do PAES são flexibilizadas para atender as especificidades do Município?
- 6) Como avalia a comunicação das ações do Paes, tanto pela Sedu, como pela Superintendência Regional de Educação – SER, com o Município?

APÊNDICE B – Produto Técnico**PRODUTO TÉCNICO RESULTANTE DE DISSERTAÇÃO**

PROGRAMA DE MESTRADO EM GESTÃO PÚBLICA - UFES	
Nome: Andréa Paoliello de Freitas	
Título da dissertação: Desafios da implantação de um regime de colaboração: o caso do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo - PAES	
Orientador: Rogério Zanon da Silveira	
Data da titulação: 28.06.2019	
Vínculo de trabalho: Governo do Estado do Espírito Santo	
Celular: (27) 99972-0305	E-mail: apaoliello@yahoo.com
Entrega do produto técnico: Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo	
Local: Subsecretária de Educação Básica	

1. Situação encontrada que se configurou como o problema estudado

No ano de 2013, uma pesquisa realizada por meio de uma parceria entre o Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV - CEAPG), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), o Instituto Natura e o Ministério da Educação (MEC), apontou em seu relatório que não havia uma área institucionalizada, na estrutura organizacional da Sedu, específica para as ações relativas ao regime de colaboração, com canais de diálogos e negociações, muito embora ocorressem interações regulares entre o Estado do Espírito Santo e os municípios.

Algumas ações de colaboração já ocorriam, como matrículas conjunta com a Região Metropolitana da Grande Vitória; convênios para execução de obras e transporte escolar; participação das redes municipais no Paebes; bem como, pela adesão voluntária dos municípios em diversos programas estaduais e federais.

No intuito de viabilizar e fomentar o regime de colaboração entre a rede estadual e as redes municipais de ensino, por meio do diálogo permanente e ações conjuntas voltadas ao fortalecimento da aprendizagem e melhoria dos indicadores educacionais dos alunos, das unidades de ensino e das redes estadual e municipais de ensino, foi homologada a Lei nº10.631 de 28 de março de 2017, instituindo o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – Paes.

O Paes é uma iniciativa do Governo do Estado do Espírito Santo com o objetivo de fortalecer a aprendizagem das crianças desde a Educação Infantil até as séries finais do Ensino Fundamental, por meio de redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos além de assessoria técnica e pedagógica.

Para garantir o alinhamento e coerência de todas as ações implementadas pelo Paes foi criada a Unidade de Fomento à Colaboração para Aprendizagem no Espírito Santo – Copaes – área responsável por coordenar em nível estadual as ações do programa. Também foram formados os Núcleos Regionais e Municipais de Apoio ao Paes – Nupaes – nas onze Superintendências Regionais de Educação – SRE (figura 2), os quais possuem a composição formada pelo superintendente regional, secretários

municipais, bem como pelos respectivos técnicos com o objetivo de operacionalizar as ações do Paes e fornecer apoio logístico e de materiais para a realização das atividades do Pacto nas escolas.

Para coordenar a implementação das ações nas unidades de ensino, assim como para realizar o monitoramento dos resultados de aprendizagem de cada estudante, foram constituídos os Núcleos Gestores, dos quais fazem parte os diretores escolares e pedagogos, sendo o diretor o líder da equipe de trabalho que deve atuar pelo sucesso escolar, promovendo espaços de reflexões, discussões e estabelecimento de estratégias de mudanças.

Além desta estrutura, foi criado um Comitê Executivo, por intermédio da Portaria nº 152-R, de 1º de novembro de 2017, com o objetivo de assegurar o cumprimento das metas definidas para o Paes, atuando na tomada de decisões estratégicas necessárias para o desenvolvimento do programa, sendo composto pelos Subsecretários da Sedu e seus respectivos suplentes e também por um representante de cada um dos seguintes segmentos: I - Assessoria de Comunicação; II - Assessoria de Projetos Estratégicos; III - Assessoria Jurídica; IV - Secretaria de Estado de Governo - SEG; V - Secretaria de Estado de Controle e Transparência - Secont; VI - Secretaria de Estado Economia e Planejamento - SEP; VII - Procuradoria Geral do Estado - PGE; VIII - Coordenação do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo - Copaes; IX - Superintendências Regionais de Educação; X - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação no Espírito Santo – Undime/ES; XI - Tribunal de Contas do Estado - TCE; XII - Ministério Público Estadual - MPES.

Adicionalmente, a Lei que institui o Paes prevê a constituição do Conselho Consultivo, integrado por representantes de instituições de ensino, organizações da sociedade civil e representantes dos municípios, com o objetivo de propor e monitorar estratégias e ações envolvendo a implementação do Pacto, que foi formalizado pelo Decreto nº4.347-R/18.

Diversos estados brasileiros estão formulando iniciativas com o objetivo de fortalecer a ação de colaboração em seus territórios, o que tem colocado o regime de colaboração em evidência nos últimos. Entretanto, a inexistência de uma definição

clara de como se dá a cooperação intergovernamental na educação tem provocado uma variedade de modelos de cooperação no Brasil.

O problema da pesquisa realizada se inseriu nesse contexto e consistiu na seguinte pergunta: Quais os desafios da implantação de um regime de colaboração no campo da educação? O objetivo da pesquisa foi compreender as dificuldades enfrentadas na institucionalização de um regime de colaboração, com base no estudo do Paes, no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2018, sob a perspectiva das pessoas participantes desse processo, tendo como fundamento a Teoria Geral do Federalismo e uma base conceitual sobre as relações intergovernamentais e o regime de colaboração.

2. Metodologia utilizada

Em função da natureza do problema em estudo e das questões e objetivos que orientam a investigação, optou-se pelo enfoque qualitativo, que ocupa um nível de realidade não quantificável e trabalha com significados, crenças, aspirações valores e atitudes, conhecidos como parte da realidade social dos seres humanos, que são interpretados dentro e a partir da sua realidade vivida.

Para atender ao objetivo deste estudo, as técnicas de pesquisa utilizadas foram a análise documental e a entrevista semiestruturada. As entrevistas seguiram o modelo de roteiro aberto, com o objetivo de conhecer a experiência e captar a percepção, êxitos e desafios, relativos à implantação do Paes, a partir da perspectiva de profissionais com diferentes vínculos com a Sedu.

Para realizar a pesquisa semiestruturada foram preparadas perguntas (Apêndice A) que cobriram o escopo do que se pretendia levantar. Os sujeitos de pesquisa entrevistados foram pessoas com atuação no Paes, nos níveis de execução tanto estadual, subdividido em central e regional, quanto municipal, que foram ou são gestores das equipes da Copaes, SRE e Secretarias Municipais de Educação e que tiveram relação de protagonismo na implantação do Programa.

Na pesquisa documental foram analisadas leis vigentes e revogadas, o documento Gestão Pública da Educação: a cooperação entre Estado e Municípios, elaborado pela Sedu em 1996, o Relatórios de Gestão 2017/2018 e Resumo Executivo do Paes, produzidos em parceria com o Instituto Natura, o Relatório Final de Sistematização do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo, organizado por Lucas Fernandes Hoogerbrugge, em 2018, por solicitação do Movimento Colabora Educação, além de inúmeros documentos de mero expediente.

A técnica utilizada para exame das informações obtidas no levantamento foi a análise de conteúdo, definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que é utilizada para descrever e interpretar o conteúdo de textos de documentos, de maneira sistemática, conduzindo a uma compreensão dos significados num nível que supera o de uma leitura comum.

Os sujeitos de pesquisa foram escolhidos de forma a se obter a percepção da implementação do Paes, sob as perspectivas da unidade central, representada pelos gestores da Copaes; das regionais, representada por gestores das SRE e; dos municípios, representada por secretários municipais. Os entrevistados tiveram seus nomes substituídos por pseudônimos, visando garantir o anonimato, considerando que as informações trazidas na pesquisa são tratadas de maneira confidencial.

3. Considerações obtidas ao final da pesquisa (equivale às conclusões)

O trabalho respondeu a seguinte pergunta: quais os desafios enfrentados para a implantação de um regime de colaboração? Para tanto, se buscou identificar as fragilidades do modelo proposto pelo Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo, por meio de uma análise da sua trajetória e funcionamento.

Em síntese, a partir da opinião dos entrevistados, verificou-se que os fatores que mais se destacaram foram a trajetória da colaboração na educação do Espírito Santo, o arranjo institucional, a governança e a relação entre insumos e resultados. Ao realizar a interpretação e análise do conteúdo de dados e informações obtidas nos documentos e entrevistas, também foi possível constatar, em diversos momentos da pesquisa, elementos das teorias abordadas no referencial teórico.

De maneira geral conclui-se que, assim como demonstrado na teoria, a coordenação de esforços, em razão do compartilhamento de responsabilidades, da existência de objetivos comuns dos entes federados, além de fatores relacionados à repartição fiscal e à elevada carga de despesa, é imprescindível à melhoria dos resultados educacionais e foi pleiteado por diversas vezes nas entrevistas com os gestores municipais.

Também foi possível verificar, como um ponto bastante positivo, a existência de uma trajetória de colaboração da Sedu com os municípios, ainda que nem sempre de maneira formal e exitosa. Como relatado por Abrúcio e Segatto (2015), de um modo geral, há no Brasil um continuum de colaboração, em que algumas vezes se apresenta de uma maneira mais institucionalizada e em outras, mais informal e menos institucionalizada.

No que tange ao arranjo institucional, constatou-se que, embora tenha sido instituído a Copaes, objetivando centralizar a atuação de colaboração da Sedu com os municípios, ações como avaliação, transporte escolar e convênios não constam nas atribuições do setor. Sugerindo-se, assim, que estas atividades ainda acontecem de forma paralela e desarticulada com o Paes.

Do mesmo modo, foi possível constatar a existência de estruturas de governança, mas que, embora devidamente formalizadas, são desconhecidas pelos gestores regionais e municipais, uma vez que sequer são cumpridas as agendas de reuniões. Assim, resta claro que as arenas de negociação e escuta são insuficientes e não permitem uma efetiva participação dos municípios de forma a colaborarem na construção das políticas educacionais conjuntas, ao contrário do preconizado pelos autores Watts (2006), Segatto e Abrúcio (2016).

Finalmente, foi possível constatar a inexistência de correlação entre os insumos ofertados pelo Estado e os resultados esperados em razão destes. O Protocolo de Intenções, instrumento que formaliza o pacto com os municípios, não estabelece a responsabilidade entre as partes, tampouco as metas a serem alcançadas, e, de modo idêntico, acontece com outros documentos, como o Plano de Trabalho do Funpaes e os Termos de Doação de Livros Didáticos, por exemplo.

Ainda nesse sentido, observou-se que os diagnósticos elaborados tanto para o Estado como para os municípios, estão adstritos aos resultados das avaliações externas e não consideram fatores fiscais, demográficos, estruturais, materiais e humanos, apenas para citar alguns, de modo a permitir que as políticas sejam flexibilizadas e adaptadas às diferentes realidades municipais, conforme defendido por Watts (2006).

4. Como, onde e por quem os resultados poderão ser utilizados na instituição pesquisada.

A expectativa é que este estudo auxilie os gestores públicos na concretização e no aprimoramento do regime de colaboração, especialmente entre Estado e municípios, em busca da equidade e da melhoria da aprendizagem, respeitando as particularidades locais. Nesse sentido, procurou-se demonstrar a importância da sua institucionalização, assim como as fragilidades e obstáculos encontrados na implementação no âmbito da educação do Estado do Espírito Santo.

No âmbito da Sedu, os resultados poderão auxiliar no resgate do funcionamento da estrutura de governança já existente, de forma a trazer maior possibilidade de participação dos municípios na construção e pactuação das metas e ações, bem como no estabelecimento e formalização de metas específicas para os insumos disponibilizados pela Secretaria aos municípios.