



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DE RONDÔNIA



# ARTICULAÇÃO POLÍTICA

# Articulação Política

Guia CSA

## Visão geral

A base de atuação na Educação de Rondônia, exercida pelo Tribunal de Contas, se firma na possibilidade de geração de valores para a Sociedade e construção de oportunidades para as crianças e jovens desse território. Para tanto, elege a Alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental como prioridade porque a compreende como fundamental para continuidade do processo de escolarização, bem como condição primeira para o exercício efetivo da cidadania, inserção social e acesso aos bens culturais.

Com tal propósito busca apoiar gestores educacionais na elaboração e execução de políticas públicas que mitiguem o baixo desempenho, a reprovação, a evasão e o abandono escolar. Dessa forma apresenta esse Guia Referencial para uma Política de Alfabetização que considere 6 (seis) eixos:

Diagrama de processo da Política de Alfabetização



## Objetivo

Este Módulo, sobre **Articulação Política**, objetiva trazer orientações e instrumentalizar as equipes centrais das redes de ensino para uma reflexão conjunta sobre como implementar de forma adequada uma política de alfabetização que integre as demais políticas das diferentes secretarias do município (intersecretoriais), bem como uma articulação efetiva com os demais entes federados (multinível - estado e municípios), por meio do regime de colaboração.

## Temas que serão abordados neste capítulo

Neste capítulo abordaremos os seguintes aspectos sobre elaboração e execução de políticas públicas:

1. Orientações para implementação de uma Política de Alfabetização articulada com as Políticas de outras secretarias do município de forma intersecretorial.
2. Indicação de formas para construção de uma política que dialogue com diferentes órgãos municipais: Tribunal de Contas, Conselho Municipal e Estadual, UNDIME, etc.

## Questões para reflexão

Antes de iniciarmos, elaboramos um grupo de afirmações para que você possa avaliar se elas estão (ou não) sendo realizadas em sua rede. Essa seleção representa as ações que consideramos mais estruturantes no eixo de **Articulação Política**. Assinale **SOMENTE** as ações que são realizadas constantemente em sua rede:

- A minha rede de ensino articula de forma efetiva e consistente uma política de alfabetização que integra todas as outras secretarias de meu

---

município buscando oferecer aos estudantes do Ensino Fundamental uma melhor qualidade em Alfabetização?

- A minha rede também tem articulado uma política de alfabetização com os outros municípios e estado, considerando ainda o diálogo constante com MP, TC e Legislativo em busca de melhores resultados para alfabetização dos estudantes?



## 1. Articulação da Política de Alfabetização e a Intersetorialidade

Fazer a gestão das políticas de maneira sistêmica potencializa os resultados da administração pública. Essa perspectiva é verdadeira na medida em que inúmeras políticas têm, entre si, relações diretas e indiretas de causa e efeito, que se consideradas de forma integrada representariam ganhos significativos de qualidade no desenho e de eficiência e eficácia na gestão das políticas; mas, conseguir compreender essas relações e integrar os processos de gestão e governança entre as políticas é ainda um grande desafio para todos os gestores públicos.

No caso da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental, são inúmeras as relações de causalidade com outras políticas. Dentre os exemplos, temos a alfabetização e as políticas de saúde e assistência social; ou mesmo, com nutrição e esporte.

Nessa linha de pensamento, inúmeros programas e projetos são desenvolvidos nas redes de ensino, buscando implementar ações estratégicas e atender um plano de metas com foco nos resultados de alfabetização, para alunos dos anos iniciais do ensino fundamental.

Como um modelo de projeto intersetorial, o programa Mais Educação do MEC<sup>1</sup>, integra diferentes ministérios com o objetivo de efetivar a educação integral de crianças e jovens.

“...a intersetorialidade se materializa no cotidiano da gestão à medida que consegue criar consenso em torno de uma meta com a qual todos possam, em alguma medida, comprometer-se. Esta é a primeira

<sup>1</sup>Gestão Intersetorial no Território In: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cader\\_maiseduacao.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cader_maiseduacao.pdf)  
Acessado em 26/05/2022

característica que podemos destacar numa estratégia de ação intersetorial...”(p.25 do Caderno Mais Educação: Gestão Intersectorial no território – 1ª. Ed. 2009, MEC/Brasília)

Outro exemplo de intersectorialidade é a política da primeira infância, estratégia que inspira como garantir a alfabetização agregada a outras políticas para assegurar o desenvolvimento integral das crianças.<sup>2</sup>

Nesse sentido, compreender o conceito de intersectorialidade como uma nova forma de fazer gestão e de construir políticas públicas, possibilita entender a necessidade de olhar o todo e enxergar como os diferentes “silos” da gestão pública podem agir de maneira cooperada a fim de obter resultados melhores.

Para isso funcionar alguns aspectos são fundamentais, mas o principal deles é que as lideranças precisam ter visão sistêmica e criar mecanismos de governança que assegurem espaços para avaliação, direcionamento e monitoramento conjunto entre os diversos atores - a exemplo do comitê da primeira infância.

Mas, para além da estruturação da governança, é importante que algumas medidas sejam tomadas no âmbito da gestão da política de alfabetização:

1. Seleção com base em critérios técnicos e formação continuada de gestores da rede para desenvolver competências de visão sistêmica e de comunicação;
2. seleção com base em critérios técnicos e formação continuada de gestores escolares, coordenadores pedagógicos, supervisores escolares e professores para desenvolver competências e manter os profissionais capacitados e engajados com os problemas locais e com as necessidades dos alunos;

<sup>2</sup> Sobre a importância da intersectorialidade, no vídeo da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, com Cristina Kiomi Mori

3. organização, tratamento e análise de dados de gestão das escolas e do desempenho dos estudantes;
4. organização, tratamento e análise de dados dos estudantes e de suas famílias para compreender o perfil econômico e social dos estudantes da rede;
5. engajamento da comunidade escolar com os desafios da escola e com o processo de ensino-aprendizado;

Em resumo, a alfabetização, desenhada e implementada como política pública, deve ser realizada de forma cíclica (PDCA) e articulada a outras secretarias de governo, considerando os inúmeros outros problemas de ordem social, ambiental e econômica enfrentados pelos estudantes.

## 2. Articulação entre os entes federados para a política de alfabetização

Os movimentos de mobilização que buscam articular a educação nacional por políticas de estado têm se ampliado nos últimos anos e tem como marco uma ampla participação dos diferentes sistemas de ensino, órgãos educacionais, Congresso Nacional e a sociedade civil.

O debate sobre Regime de Colaboração como estratégia para alavancar os resultados da educação pública, tem estado presente no cenário político<sup>3</sup> e vem sendo objeto de análise, como no estudo realizado sobre a experiência de seis estados com regime de colaboração em Educação<sup>4</sup>.

No caso do Ceará, o governo realiza ações em diversas frentes e interfere mais fortemente nos sistemas municipais de ensino, especialmente com o PAIC, incluindo a indução financeira. No Mato Grosso do Sul, há a implementação de

<sup>3</sup> Todos Pela Educação discute regime de colaboração e SNE em fórum da Undime SC

<sup>4</sup> A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. In: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/GgFJfHJLdiYnG3TQMJfK8pH/?lang=pt> Acessado em 26/05/2022

um programa estadual de alfabetização nas redes municipais e assessoria técnica. No Acre, há formações conjuntas e um programa de alfabetização para comunidades de difícil acesso. Em Minas Gerais, há um programa de assessoramento pedagógico. Em São Paulo, os programas estaduais são abertos para a participação dos municípios. É importante apontar que, na maior parte dos estados, as avaliações estaduais são realizadas nas redes municipais, há convênios de transporte e merenda escolar e cessão de prédios e recursos humanos na reordenação das redes.

Para facilitar a cooperação entre os estados e os municípios, há um conjunto de recomendações previstas no relatório [Educação Já](#), publicado em abril de 2022 pelo Todos Pela Educação, que devem ser implementadas pela Secretaria Estadual de Educação - Seduc.

O capítulo intitulado ***“Estados e municípios trabalhando juntos para que toda criança brasileira esteja plenamente alfabetizada no início de sua trajetória escolar”*** apresenta uma série de estratégias com a pretensão de fortalecer a governança da Educação, o que envolve o exercício do papel de coordenação da política educacional em seu estado, fortalecendo o regime de colaboração com os municípios para melhorias da oferta da Educação.

Cabe a Seduc a responsabilidade de zelar pela qualidade da Educação de cada cidadão que mora na sua Unidade da Federação, e não apenas a dos alunos da rede estadual de ensino. É fundamental, para isso, fortalecer o regime de colaboração entre o governo estadual e os municípios, com diálogo e pactuação constantes, visando à implementação de ações de apoio às políticas educacionais das redes municipais.

A inspiração para isso é o programa de alfabetização do Ceará (o Programa de Alfabetização na Idade Certa - Paic<sup>5</sup>, criado em 2007), que apresenta resultados expressivos<sup>6</sup>.

Em linhas gerais, regimes de colaboração, como o do Ceará, precisa contemplar **dois grandes eixos**:

**Eixo 01 - Mecanismos de governança** na Secretaria Estadual de Educação capaz de ofertar apoio técnico e financeiro para os municípios, especialmente sobre gestão e processos pedagógicos para a alfabetização, incluindo materiais didáticos alinhados ao currículo, formação de professores e gestores, ferramentas de apoio à gestão escolar e avaliações específicas para a etapa; e

**Eixo 02 - Mecanismos de incentivos financeiros** para estimular a melhora do desempenho no aprendizado nas redes, por meio da distribuição da parcela do ICMS aos municípios com base em indicadores de resultado e premiação para escolas de maior desempenho.

Em síntese, por meio da combinação coordenada de apoio técnico e financeiro entre o Estado e os municípios, com base em diálogo e cooperação, os resultados de aprendizado ganham escala no sistema educacional.

A colaboração, utilizada como estratégia, é capaz de assegurar uma gestão mais eficiente, potencializar e otimizar bons resultados educacionais, bem como promover a equidade. Por meio da colaboração, busca-se reduzir as desigualdades territoriais e de capacidade de gestão, sobretudo nos municípios que se distinguem em características geográficas, sociais e econômicas.

<sup>5</sup> Desde 2015, o programa deixou de ter como foco apenas os primeiros anos do Ensino Fundamental, período em que ocorreu o processo de alfabetização dos estudantes, e passou a apoiar as redes municipais em todo o Ensino Fundamental. Por essa razão, agora chama-se Programa de Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic).

<sup>6</sup> O Ceará teve o melhor resultado entre as redes públicas no Saeb - 2º ano, realizado de forma amostral.

### Três razões nos mostram porque a colaboração na educação é tão importante:

1. Clareza sobre a responsabilidade de oferta da educação nos anos iniciais e finais pelo estado e municípios;
2. Compartilhamento de boas práticas e ferramentas de gestão que potencializam os resultados de aprendizado;
3. Compartilhamento de insumos e recursos para execução de serviços essenciais para o funcionamento do sistema, como por exemplo: materiais didáticos, formação de professores, avaliações e tecnologias de acompanhamento de gestão e de aprendizado;

Na prática, isso significa que os governos estaduais lançam mão, cada qual respeitando sua especificidade local, de políticas de alfabetização em regime de colaboração com os municípios do seu território. Essas se dão por meio de um conjunto sistêmico e integrado de ações de apoio e incentivo, para que consigam elevar os índices de alfabetização dos alunos.<sup>7</sup>

### 3. O regime de Colaboração e os arranjos de desenvolvimento da educação

De acordo com os pesquisadores Abrucio e Mozart, os desafios para a existência de um sistema de políticas públicas que articule os diferentes níveis de governo têm no Regime de Colaboração uma forma de coordenação federativa que pode ser reforçada por meio dos **Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE)**<sup>8</sup>:

<sup>7</sup> Abrucio et al., 2017; Loureiro et al., 2020; Todos Pela Educação, 2022

<sup>8</sup> Para saber mais sobre o tema, leia o estudo “Colaboração Intermunicipal em Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE)”, disponível em:

<https://melhoriadaeducacao.org.br/tecnologias/1/colaboracao-intermunicipal-arranjos-de-desenvolvimento-da-educacao-ade#:~:text=Os%20Arranjos%20de%20Desenvolvimento%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20%28ADE%29%20representam,ampliam%20a%20possibilidade%20de%20qualidade%20e%20equidade%20educacional.> Acessado em 26/05/2022



O Arranjo de Desenvolvimento da Educação é um modelo de trabalho em rede no qual um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da Educação.

Fica cada vez mais evidente que a cultura do “tamanho único”, de abordagens rígidas, não consegue resolver de forma efetiva problemas mais complexos e multifacetados, como a recuperação de comunidades vitimadas pela violência e o desempenho educacional insatisfatório. Tais situações exigem modelos mais flexíveis, criativos e ágeis. Por essa razão, a formação de redes cooperativas vem ganhando cada vez mais espaço na gestão das políticas públicas.

Um sistema trabalhando em rede favorece a inovação, como consequência da experimentação, e a interação cooperativa entre os diferentes tipos de organização. Outro aspecto importante desse modelo de gestão é a flexibilidade, aumentando assim a velocidade das respostas e ampliando a capacidade de ajuste às mudanças.

Em função de sua estrutura hierárquica de tomada de decisão, as burocracias inflexíveis, por sua vez, tendem a reagir lentamente a novas situações. Naturalmente, a tarefa de quebrar estruturas antigas não é simples, exige uma nova postura, requer tempo e perseverança.



Essa indicação do ADE (Arranjo de Desenvolvimento da Educação) propõe um conjunto de estratégias para resolver os problemas da Educação Brasileira e sua implantação pode melhorar muito a colaboração entre os entes federativos e se transformar numa ferramenta essencial do Regime de Colaboração.

**Para a sua criação é necessário:**

1. Fortalecer os fóruns federativos como condição para ampliação das ADEs
2. Usar as organizações como UNDIME para aglutinar e legitimar o associativismo territorial;
3. Trabalhar com projeto-piloto que se expanda gradativamente;
4. Priorizar metas e funções para os Arranjos e colocar a coordenação intragovernamental na agenda pública da política educacional.

No âmbito normativo, representativo e de controle e justiça, a gestão municipal também pode se articular com outros atores que podem contribuir para a educação municipal:

- Normativos: Conselho Nacional de Educação, Conselhos Estaduais e Municipais de Educação;
- Representativos: entidades municipalistas como a Confederação Nacional dos Municípios, a Frente Nacional de Prefeitos e a Associação Brasileira de Municípios;
- Controle Externo e Justiça: Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas Estaduais, Ministério Público, Defensoria Pública e Judiciário.

Concluindo esta reflexão, podemos afirmar que para além da atuação conjunta com os entes federados, estados e municípios, o gestor público precisa estabelecer uma política comprometida com resultados para que a garantia dos direitos à educação de qualidade seja a tônica de seu governo e sua gestão atenda o cidadão de forma plena.

## 4. Novo Fundeb e o Regime de Colaboração

O regime de colaboração entre Estado e municípios, em razão de sua importância para alavancar os resultados de aprendizado dos estudantes, a exemplo da bem sucedida experiência no Ceará, tornou-se boa prática obrigatória para repasse da complementação-VAAR, prevista no art. 5º, III, do Novo FUNDEB (Lei 14.113/20).

De acordo com o art. 14 da Lei 14.113/20, a complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condições legais estabelecidas no rol do parágrafo primeiro, dentre os quais, o regime de colaboração previsto no inciso IV.

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no **caput** deste artigo contemplarão:

[...]

IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do [inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal](#) e do [art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020](#);

Diante desse cenário e da exigência legal imposta pelo novo FUNDEB, o regime de colaboração é mais do que uma boa prática, recomendada com base no caso de sucesso do Estado do Ceará, é uma condição para o repasse de 2,5% da complementação-VAAR.

## Considerações Finais

O Regime de Colaboração é o modelo de trabalho que articula diferentes instâncias da federação, desde a União, os estados e os municípios. É necessário ações que visem a redução das desigualdades educacionais no Brasil. Com a boa gestão e economia de recursos, a melhoria de insumos pedagógicos, a garantia da trajetória escolar e a implementação e continuidade de políticas públicas voltadas a uma educação de qualidade, pode-se mudar o cenário da educação para todos. ([Art. 211 da Constituição Federal de 88](#) ([jusbrasil.com.br](http://jusbrasil.com.br)))

Neste capítulo trouxemos reflexões sobre o processo Articulação Política entre municípios e estado, onde indicamos possíveis ações que podem ser realizadas para efetivar essa parceria. A colaboração é um princípio básico, assim, somam-se esforços e dividem-se as responsabilidades conforme as condições particulares de cada rede de educação. É por meio do trabalho colaborativo que diferentes lugares devem progredir e aperfeiçoar suas práticas de gestão política educacionais e, por consequência, a aprendizagem de seus estudantes.

## Referências

Abrucio, F.; Segatto, C.; Pereira, M.C. (2017) Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. Instituto Natura.

Itaú Social (2020). Colaboração Intermunicipal em Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE).

Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

Brasil. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 26 jun. 2014b

Loureiro, A., Cruz, L., Lautharte, I., Evans, D. (2020). O Ceará é um Modelo para Reduzir a Pobreza de Aprendizagem. Banco Mundial. Junho de 2020.

Todos Pela Educação (2022a). Impacto da pandemia na alfabetização de crianças. São Paulo: Todos Pela Educação.

Todos Pela Educação (2022b). Educação Que Dá Certo: o caso do Ceará. Ampliando as oportunidades de aprendizagens para todos. São Paulo: Todos Pela Educação.

Todos Pela Educação (2022c). Educação Já. São Paulo: Todos Pela Educação.





**TCE**  
**EDUCAÇÃO**  
RONDÔNIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DE RONDÔNIA

» Guia CSA