



DOCUMENTO REFERENCIAL

REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO

Expediente

Realização

Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed

Presidente

Maria do Socorro Batista

Diretoria Executiva

Nilce Rosa da Costa

Elaboração

Jaana Flávia Fernandes Nogueira

Apoio Técnico

Julia Alkmim Marques de Oliveira

Coordenação técnica

Nilce Rosa da Costa e Thaís Speranza Righetto

Colaboração

Secretárias de Estado da Educação e do Distrito Federal por meio do GT de Regime de Colaboração, Associação Bem Comum, Fundação Lemann, Instituto Natura

Diagramação

Consisti - Consultoria em Sistemas e Tecnologia da Informação

Ilustração

Consisti - Consultoria em Sistemas e Tecnologia da Informação

Ano de publicação

2026

Apresentação

A educação pública brasileira é construída diariamente a partir do compromisso, do trabalho e da responsabilidade compartilhada entre os diferentes entes federativos. Em um país marcado por profundas desigualdades regionais e por uma grande diversidade de contextos sociais, econômicos e educacionais, fortalecer a cooperação entre Estados e Municípios é essencial para assegurar o direito à educação com qualidade e equidade.

O regime de colaboração ocupa lugar estratégico na construção de uma educação básica mais integrada, capaz de promover o acesso, a permanência e a aprendizagem dos estudantes. Mais do que uma previsão constitucional, a colaboração precisa se traduzir em práticas, políticas e mecanismos permanentes de diálogo, pactuação e cooperação entre os diferentes sistemas de ensino.

É nesse contexto que o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) apresenta o *Documento Referencial do Regime de Colaboração entre Estados e Municípios na Educação*. Fruto das discussões realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho de Regime de Colaboração do Consed ao longo do biênio 2023-2024, que reúne reflexões e experiências que contribuem para ampliar a compreensão sobre os caminhos e as possibilidades da colaboração entre os entes federados.

Ao abordar temas como o próprio regime de colaboração, a alfabetização, o transporte escolar e o ICMS Educação, o documento evidencia a diversidade de arranjos e práticas existentes no país, ao mesmo tempo em que permite identificar desafios comuns, avanços e possibilidades de aprimoramento.

Compartilhar práticas, reconhecer diferentes realidades e aprender com as experiências desenvolvidas em todo o território nacional são caminhos fundamentais para aperfeiçoar as políticas públicas e fortalecer a cooperação federativa.

O Consed reafirma, com esta publicação, seu compromisso com o diálogo federativo e com a construção de uma educação pública cada vez mais democrática, inclusiva e de qualidade. O fortalecimento do regime de colaboração exige o reconhecimento da autonomia e das responsabilidades de cada ente, mas também a compreensão de que os desafios da educação brasileira não podem ser enfrentados de forma isolada.

Que esse documento possa contribuir para ampliar o debate, inspirar novas práticas e fortalecer os mecanismos de cooperação entre Estados e Municípios, em favor de políticas educacionais mais articuladas e capazes de garantir o direito à educação para todas e todos.

Professora Socorro Batista

Secretária de Estado da Educação do Rio Grande do Norte e Presidente do Consed

Sumário

Resumo Executivo	4
1. Introdução	5
2. Revisão de literatura sobre regime de colaboração	8
2.1. Notas introdutórias sobre o federalismo e a educação	8
2.2. Regime de colaboração	16
2.3. Alfabetização	24
2.4. Transporte escolar	33
2.5. ICMS educação	37
3. A experiência de Estados e Municípios brasileiros no regime de colaboração	43
3.1. Regime de colaboração	46
3.2. Alfabetização	54
3.3. Transporte escolar	64
3.4. ICMS educação	73
4. Considerações finais	79
Referências	82

Resumo Executivo

Este **Documento Referencial do Regime de Colaboração entre Estados e Municípios na Educação** é resultado das discussões realizadas no âmbito do Fórum de Regime de Colaboração em Educação, conduzido pelo GT de Regime de Colaboração do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), ao longo do biênio 2023-2024. Objetiva sistematizar conhecimentos sobre as reflexões e as práticas nessa área entre os Estados e os Municípios brasileiros.

A publicação está dividida em quatro partes, seguidas pelas referências e pela ficha técnica. Na parte 1 é apresentada a introdução do documento. Na parte 2 é realizada uma revisão da literatura sobre o regime de colaboração. Na parte 3 são ilustrados elementos da experiência dos Estados e Municípios brasileiros no regime de colaboração. Na parte 4 são feitas as considerações finais.

A parte 1 – Introdução – apresenta considerações sobre a trajetória de trabalho do GT de Regime de Colaboração do Consed em 2024, assim como sobre a metodologia de produção deste **Documento Referencial**.

A parte 2 – Revisão da literatura sobre regime de colaboração – traz discussões acadêmicas associadas à temática do regime de colaboração. Começa com algumas notas introdutórias sobre o federalismo e a educação, no qual é explicitado o conceito estratégico do federalismo; um breve olhar sobre a experiência internacional de governança na educação em países federativos; e os antecedentes do regime de colaboração no Brasil, além de sua fundamentação legal atual. Segue com considerações sobre a reflexão acumulada no país sobre o tema, focando no regime de colaboração de modo mais geral e nos temas: alfabetização; transporte escolar; e ICMS educação.

A parte 3 – A experiência dos Estados e Municípios brasileiros no regime de colaboração – traz exemplos de como essa colaboração vem se manifestando, tanto da perspectiva dos Estados quanto dos Municípios. Os itens que compõem esta parte são: Regime de colaboração; Alfabetização; Transporte escolar; e ICMS educação.

A parte 4 – considerações finais – desenvolve uma reflexão sobre a importância de mecanismos que institucionalizem cada vez mais o regime de colaboração, à exemplo do Sistema Nacional de Educação.

1. Introdução

O regime de colaboração tem um papel estratégico para o fortalecimento da educação básica no Brasil. Sua materialização pode potencializar políticas que viabilizem o acesso e permanência na escola a todos os que têm direito, contribuir para aperfeiçoar a qualidade do ensino ofertado nas instituições educacionais públicas, além de reduzir as desigualdades diversas com as quais hoje o país convive.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) elencou como um dos temas de sua Agenda da Aprendizagem para o biênio 2023-2024 justamente o regime de colaboração. As discussões relacionadas a esse tema ocorrem em um grupo de trabalho liderado atualmente pelos secretários Alan Porto, do Mato Grosso; Sandra Casimiro, do Amapá; e Patrícia Lueders, de Santa Catarina.

Para o ano de 2024, o grupo planejou o Fórum de Regime de Colaboração em Educação e, no âmbito deste Fórum, realizou algumas atividades, entre as quais: webinários discutindo temas que perpassam a colaboração entre Estados e Municípios e este **Documento Referencial do Regime de Colaboração entre Estados e Municípios na Educação**.

Muito embora o país tenha avançado consideravelmente na pauta do regime de colaboração ao longo das últimas décadas, ainda há muito a ser feito nesse esforço de entendimento. Assim, a organização do referido Fórum é iniciativa de mais alta relevância, uma vez que os Estados vêm adotando práticas diversas de colaboração com seus Municípios e uns podem se beneficiar fortemente da experiência dos outros; tanto dos seus acertos quanto das discussões para a busca de soluções aos desafios.

Os webinários realizados pelo Fórum trouxeram reflexões importantes tanto do ponto de vista dos avanços acadêmicos sobre a temática do regime de colaboração quanto sobre as práticas adotadas pelos Estados e Municípios. Foram, ao todo, quatro webinários, sendo o primeiro mais geral sobre o regime de colaboração propriamente dito; o segundo sobre políticas de alfabetização na idade certa; o terceiro sobre o aprimoramento do transporte

escolar; e o quarto sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Educação. Neles, buscou-se articular a visão mais teórica sobre o tema, com a escuta a especialistas, com a visão mais prática, tanto de Estados quanto de Municípios, com a escuta a gestores e técnicos de secretarias estaduais e municipais de educação.

Ademais, o registro desses debates e experiências em um único local, este **Documento Referencial**, fortalece os recursos disponíveis aos entes da federação. O documento foi produzido a partir da consideração da literatura acadêmica sobre o tema e das experiências dos Estados e Municípios brasileiros, com a colaboração das secretarias estaduais de educação e da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime).

Técnicos das secretarias estaduais de educação participaram de um evento presencial do Fórum em São Luís, no Maranhão, onde discutiram o tema e ofereceram sugestões à esta publicação. Encaminharam por e-mail, ainda, informações sobre as práticas de regime de colaboração em seus Estados, para subsidiar a elaboração do texto. Já a Undime ofereceu suas contribuições nos webinários.

Esta publicação está dividida em quatro partes, seguidas pelas referências e pela ficha técnica. Na parte 1 é apresentada a introdução do documento. Na parte 2 é realizada uma revisão da literatura sobre o regime de colaboração. Na parte 3 são ilustrados elementos da experiência dos Estados e Municípios brasileiros no regime de colaboração. Na parte 4 são feitas as considerações finais.

Esta parte 1 – Introdução – apresenta considerações sobre a trajetória de trabalho do GT de Regime de Colaboração do Consed em 2024, assim como sobre a metodologia de produção deste **Documento Referencial**.

A parte 2 – Revisão da literatura sobre regime de colaboração – traz discussões acadêmicas associadas à temática do regime de colaboração. Começa com algumas notas introdutórias sobre o federalismo e a educação, no qual é explicitado o conceito estratégico do federalismo; um breve olhar sobre a experiência internacional de governança na educação em países federativos; e os antecedentes do regime de colaboração no Brasil, além de sua fundamentação legal atual. Segue com considerações sobre a reflexão acumulada no país sobre o tema, focando no regime de colaboração de modo mais geral e nos temas: alfabetização; transporte escolar; e ICMS educação.

A parte 3 – A experiência dos Estados e Municípios brasileiros no regime de

colaboração – traz exemplos de como essa colaboração vem se manifestando, tanto da perspectiva dos Estados quanto dos Municípios. Os itens que compõem esta parte são: regime de colaboração; alfabetização; ICMS educação e transporte escolar.

A parte 4 – considerações finais – desenvolve uma reflexão sobre a importância de mecanismos que institucionalizem cada vez mais o regime de colaboração, à exemplo do Sistema Nacional de Educação.

Vale ressaltar que a presente publicação soma-se a outros esforços de sistematização de informações estratégicas sobre o tema, como por exemplo o “Guia de Regime de Colaboração Estados-Municípios”, escrito pelo então Movimento Colabora Educação, junto com o Consed e a Undime, com o apoio técnico da Comunidade Educativa CEDAC, em 2019; os documentos “Novas Gestões Municipais: o que é preciso saber para implementar o regime de colaboração”, na qual não consta data, e “Regime de colaboração Estado-Municípios: aprendizados e perspectivas para as gestões estaduais”, de 2022, ambos do Movimento Colabora Educação; e a publicação “Regime de colaboração em que acreditamos: relação entre estados e municípios para melhoria da educação brasileira”, do Instituto Natura, também sem data.

Cada um dos materiais produzidos pelas secretarias de educação estaduais e municipais, universidades, organizações do terceiro setor e pesquisadores da educação, entre outros, contribui para ampliar a reflexão sobre essa temática tão relevante para a educação brasileira e, quiçá, para iluminar práticas de gestão colaborativas no país.

2. Revisão de literatura sobre o regime de colaboração

Esta parte 2 – Revisão da literatura sobre regime de colaboração – traz discussões acadêmicas associadas à temática do regime de colaboração. Começa com algumas notas introdutórias sobre o federalismo e a educação, no qual é explicitado o conceito estratégico do federalismo; um breve olhar sobre a experiência internacional de governança na educação em países federativos; e os antecedentes do regime de colaboração no Brasil, além de sua fundamentação legal atual. Segue com considerações sobre a reflexão acumulada no país sobre o tema, focando no regime de colaboração de modo mais geral e nos temas: alfabetização; transporte escolar; e ICMS educação.

2.1. Notas introdutórias sobre o federalismo e a educação

Federalismo

Existem muitas definições possíveis para o federalismo, mas, em linhas gerais, “trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas” (Abrucio, e Franzese 2007, p. 2). Segundo o autor, com isso objetiva-se “compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (Idem).

Já para Vazquez (2015), essa é uma “forma política pela qual o Estado se organiza para exercer suas funções, capaz de combinar a centralização política exercida por um governo central com a descentralização, na qual os governos locais são responsáveis pelo financiamento e oferta de bens e serviços públicos” (p. 349).

Há autores que ressaltam vantagens do federalismo, apontando, por exemplo, que ele pressupõe uma maior descentralização, seja legislativa, administrativa ou financeira.

Segundo tais autores, essa descentralização seria positiva pelo fato de os governos locais serem mais responsivos às preferências dos cidadãos, o que traria ganhos em termos de qualidade da democracia e/ou maior eficiência alocativa (Moisés, 2018; Soares e Machado, 2018). Outros, ao contrário, destacam os seus desafios, como problemas de coordenação dos objetivos das políticas nacionais, além de superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo (Arretche, 2006).

Essa forma de organização federalista do Estado, seja ela mais ou menos descentralizada, impacta na formulação e implementação das políticas públicas, e em particular das políticas educacionais.

Educação em países federalistas

Importante destacar que em cada país o federalismo e seu impacto na educação materializam-se de uma forma muito própria, relacionada à sua história e aos diferentes contextos políticos, sociais e econômicos vivenciados.

De acordo com Morduchowiez e Arango (2010) é possível classificar os estados federativos em três categorias, a partir dos níveis de responsabilidade em relação às políticas educacionais.

- a. Aqueles em que a divisão de papéis e funções se assemelha, na prática, a um país unitário, diferente do que se estabelece em suas Constituições. Venezuela e Romênia são exemplos.
- b. Aqueles que possuem normas que estabelecem de modo preciso o alcance das responsabilidades, e estas são excludentes, de cada ente. Nesta categoria, o governo central pode intervir nas políticas locais através de transferências intergovernamentais, no entanto, segundo os autores, tal interferência se dá mais por desejo do governo central em direcionar políticas locais que por necessidade dos estados. Canadá e Estados Unidos são casos emblemáticos.
- c. Aqueles países onde, apesar dos espaços de autonomia, também existem instancias concorrentes e coincidentes. Nesses casos, é possível que a divisão de funções se torne fática por conta dos embates entre a iniciativa e as capacidades de cada nível. Argentina, México, Índia são citados como exemplos.

Em estudo realizado por Nogueira e Vieira (2020), constatou-se exatamente isso ao analisar a governança educacional em cinco países: Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos e México. Esses países possuem dimensão geográfica, população, indicadores econômicos e sociais, entre outros aspectos, bastante distintos. Do mesmo modo, contam com modelos de organização e gestão da educação diferenciados. Uma análise das informações apresentadas na figura 1 permite confirmar essa afirmação.

Figura 1 – Levantamento de informações estratégicas sobre a organização e a gestão da educação em cinco países federativos

Informações Estratégicas	ALEMANHA		AUSTRÁLIA		CANADÁ		EUA		MÉXICO	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
MARCOS LEGAIS DA EDUCAÇÃO										
Referência à educação na Constituição Federal	✓			✗	✓			✗	✓	
Lei(s) básica(s) federal(is) de educação		✗	✓			✗	✓		✓	
PRINCIPAIS ATORES E SUAS RESPONSABILIDADES NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO										
Ministério(s) / departamento(s) federal(is) de educação	✓		✓			✗	✓		✓	
Significativa centralização decisória no governo federal		✗		✗		✗		✗	✓	
INSTÂNCIAS DE PACTUAÇÃO NA EDUCAÇÃO										
Instância(s) de pactuação entre governo federal e estaduais		✗	✓			✗		✗	✓	
Instância(s) de pactuação entre governos estaduais	✓		✓		✓		✓		✓	
QUALIDADE E ACCOUNTABILITY										
Currículo(s) ou critérios nacionais de qualidade	✓		✓			✗	✓		✓	
Avaliação(ões) nacional(is) para aferição da qualidade	✓		✓		✓		✓		✓	

Fonte: Nogueira e Vieira (2020, p. 58).

Como é possível visualizar no item “marcos legais da educação”, alguns países fazem referência à educação em suas constituições (Alemanha e Canadá), ao passo que outros possuem leis básicas federais de educação (Austrália e Estados Unidos), sendo o México o único dos países estudados que, assim como o Brasil, tanto faz referência a esse setor na constituição como em uma lei básica federal de educação. Esses, todavia, não se mostraram indicadores tão relevantes para definir os resultados educacionais dos países.

Há diferença no nível de centralização e descentralização da gestão da educação nesses países, como explícito no item “principais atores e suas responsabilidades na gestão da educação”. Há país em que o grau de descentralização é tão elevado que nem órgão federal responsável pela educação, a exemplo de um ministério da educação, existe (Canadá),

possui. Na outra ponta da curva, uma significativa centralização decisória no governo federal foi observada apenas no México.

Em se tratando do item “instâncias de pactuação na educação”, é possível constatar que essas estão presentes em todos os países. As instâncias permanentes envolvendo o governo federal e os governos estaduais existem em um menor número de países (apenas na Austrália e México). Já as instâncias entre governos estaduais existem em todos. Isso mostra a importância de espaços institucionalizados de diálogos entre as unidades da federação para que a educação possa ser ofertada em países com esse modelo político-administrativo.

Com relação ao item “qualidade e accountability”, a maior parte dos países possui currículos ou padrões de qualidade nacionalmente estabelecidos para a educação. A exceção, é, de modo mais específico, o Canadá. Todos eles possuem, contudo, avaliações nacionais da qualidade da educação. A condição de avaliações externas é, com efeito, uma marca das políticas educacionais contemporâneas em todas as partes do mundo.

Antecedentes do regime de colaboração no Brasil

No Brasil, a organização e a gestão da educação passaram por consideráveis alterações ao longo do tempo. Em uma breve retrospectiva, até a proclamação da Independência, em 1822, todas as orientações relacionadas à educação eram oriundas de Portugal. A partir de então, esse tema passou a fazer parte das constituições e de leis nacionais diversas.

No "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" de 1932, um dos temas centrais é a necessidade de colaboração entre os diferentes níveis de governo e os diversos entes envolvidos na educação. O documento propõe que a educação pública seja uma responsabilidade do Estado em todas as suas esferas, destacando a necessidade de uma colaboração integrada, enfatizando o papel das políticas públicas centralizadas e coordenadas, buscando uma integração entre as esferas municipal, estadual e federal. Além disso, sugere-se a criação de um sistema nacional de educação, coordenado pelo governo federal, mas com participação ativa dos estados e municípios.

Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas as suas relações espirituais.

(Manifesto dos Pioneiros da educação nova, 1932, p.7)

Carvalho e Campos (1991) sistematizaram textos do capítulo referente à educação das constituições federais brasileiras de 1934, 1937, 1946, 1969 e 1998, a partir de uma série de temas que julgaram relevantes, como: princípios, plano nacional de educação, recursos financeiros, iniciativa privada, entre outros. Um desses temas foi sistemas de ensino, que apresentou aspectos referentes à competência para organizar sistemas de ensino no Brasil.

Na Constituição de 1934, como mostram as citadas autoras, compete à União organizar e manter, nos territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos; ao passo que aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União. A Constituição de 1937 silencia sobre o tema, sendo que nas constituições seguintes, a Constituição de 1946 e a Constituição de 1969, os termos dedicados ao assunto são bastante semelhantes. Compete, em linhas gerais, à União organizar o sistema federal de ensino e o dos territórios, enquanto aos Estados e ao Distrito Federal os seus. Registra-se em ambos os instrumentos que o sistema federal terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o país nos estritos limites das deficiências locais. Apenas com a Constituição de 1988 é estabelecido que a União, os Estados, o Distrito Federal e, destaque-se, os Municípios, organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

O estudo desses normativos, como afirma o autor do prefácio da referida obra, “é revelador do produto dos embates de diferentes correntes, de posições antagônicas, de concepções que prevaleceram, dos avanços possíveis ou dos retrocessos nas relações Estado/Educação em diferentes períodos de nossa história” (Oliveira, 1991, p. 9).

Fundamentação legal atual do regime de colaboração no Brasil

Atualmente, a Constituição de 1988 disciplina a forma de relacionamento entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para os vários setores da sociedade. Estudo de Arretche (2006) mostra que, em muitos casos, a depender do setor, essa forma de relacionamento entre os entes federados é diferenciada. Segundo a autora, a capacidade de coordenação federal das políticas setoriais depende, em grande parte, de arranjos institucionais herdados. Na sua análise, que contempla políticas nas áreas de educação, saúde e assistência social, com exceção das políticas educacionais (ela cita, em particular, as políticas para o ensino fundamental, pois quando da elaboração do artigo essa era a etapa de ensino obrigatória no país), “a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relação federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais” (p. 105).

No caso da educação, compete à União legislar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22, XXIV), ao passo que é competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação (IX), competindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (Art. 30, II). É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por sua vez, proporcionar os meios de acesso à educação (Art. 23, V).

Nos artigos constitucionais dedicados especificamente à educação (artigos 205 a 214, no âmbito da Seção I, do Capítulo II, do Título VII), são tratados temas como o direito à educação, os deveres do Estado, os princípios do ensino, a autonomia universitária, o financiamento da educação, entre outros. Um desses temas, de extrema relevância para a educação básica no país, diz respeito ao regime de colaboração.

Com efeito, é interessante observar que esse termo – regime de colaboração, na primeira versão da Constituição, em 1988, aparecia uma única vez, no art. 211, quando foi estabelecido que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizariam em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Mais adiante, em 2009, passou a ser utilizado novamente, no art. 214, ao ser definido que a lei estabeleceria o plano nacional de educação, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração. Apenas em 2012 foi utilizado em outra área, para determinar a forma de organização do Sistema Nacional de Cultura (art. 216-A, incluído pela Emenda Constitucional nº. 71) e, em 2015, para determinar a forma de organização do Sistema

Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (art. 219-B, incluído pela Emenda Constitucional nº. 85). Mais recentemente, em 2020, foi introduzido em um dos parágrafos do mesmo art. 211, para se referir a como deveria se dar a pactuação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) (§ 7º).

Dada a relevância do art. 211 para a discussão aqui realizada, vale reproduzir a sua íntegra:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Já a Lei nº. 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), atualmente apresenta essa expressão – regime de colaboração – em três artigos: 8º, 62 e 78-A. O art. 8º reitera o previsto no art. 211 da Constituição de 1988, detalhando nos artigos 9º, 10 e 11 as competências da União, dos Estados e dos Municípios, respectivamente. Ao Distrito Federal aplicam-se as competências pertencentes aos Estados e Municípios (art. 10, parágrafo único).

O art. 62 estabelece que a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á

em nível superior e especifica que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão promover, em regime de colaboração, a formação inicial e continuada do magistério (§ 1º, inserido pela Lei nº. 12.056, de 2009).

O art. 78-A, por sua vez, também recorre ao instituto do regime de colaboração para prever que os sistemas de ensino “desenvolverão programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilíngue e intercultural aos estudantes surdos, surdo-cegos, com deficiência auditiva sinalizantes, surdos com altas habilidades ou superdotação ou com outras deficiências associadas” (Incluído pela Lei nº. 14.191, de 2021).

Por fim, a Lei nº. 13.005, de 2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE) atualmente vigente, também aborda o tema. Em estudo realizado quando do lançamento do PNE, Araújo (2014) identificou que o termo “regime de colaboração aparece 21 vezes no texto da lei”.

Na Meta 1, referente à expansão da educação infantil, o regime de colaboração é mencionado para garantir o cumprimento de padrões nacionais de qualidade, com apoio para a expansão de creches e infraestrutura, contemplado em estratégias como 1.1, 1.3 e 1.5.

Já a Meta 6 prevê a ampliação do ensino em tempo integral, exigindo um esforço colaborativo para construir escolas com infraestrutura adequada para atender metade das escolas públicas e um quarto dos alunos de educação básica até o prazo estipulado.

Para fomentar a qualidade da educação, a Meta 7 destaca o regime de colaboração para garantir que escolas de todas as regiões tenham igualdade de oportunidades, mencionando especificamente a reestruturação e aquisição de equipamentos para equalizar as condições entre regiões mais e menos desenvolvidas (Estratégias 7.19 e 7.21).

Metas adicionais, como as 9 e 10 (educação de jovens e adultos), também reforçam a necessidade de colaboração. A Meta 15 exige esforços conjuntos para promover a formação profissional dos trabalhadores da educação, incluindo docentes e não-docentes, com suporte das universidades e financiamento adequado para liberar esses profissionais para estudo. A Estratégia 16.1 propõe elevar a qualificação dos professores, enquanto a Estratégia 18.5 prevê a realização de um censo anual dos profissionais da educação.

A Estratégia 20.9 sugere a regulamentação de uma lei complementar que promova a cooperação entre os entes federados, com enfoque na distribuição equitativa de recursos e no combate às desigualdades regionais.

Ainda sobre a lei 13.005/2014, em seu artigo 13 determina que, dentro de dois anos da sua publicação, o poder público deve instituir, por meio de uma lei específica, o Sistema Nacional de Educação, que busca articular os sistemas de ensino no Brasil em um regime de colaboração entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com o objetivo de assegurar a implementação coordenada das diretrizes, metas e estratégias estabelecidas no próprio PNE, promovendo um funcionamento integrado e eficaz para o alcance das metas educacionais nacionais.

Em continuidade, o texto segue com considerações acerca da reflexão acumulada no país sobre o tema, focando no regime de colaboração de modo mais geral e nos temas: alfabetização; transporte escolar; e ICMS educação.

2.2. Regime de colaboração

O regime de colaboração é apontado como um elemento central para a construção de um sistema educacional nacional que seja integrado e eficiente. Para Lagares, Cavalcante e Rocha (2018), esta perspectiva encontra eco em parte significativa dos defensores de uma educação pública que valoriza a universalidade, a gratuidade, a laicidade, a emancipação e que seja socialmente referenciada nas demandas e interesses da classe trabalhadora. Os autores defendem que regime de colaboração é a chave para uma educação mais coerente e sistemática e que a cooperação entre as diferentes esferas de governo possibilita avanços estruturais e garante uma maior coesão no atendimento às demandas educacionais.

No entanto, ao longo das últimas décadas, especialmente a partir das reformas implementadas nos anos 1990, evidenciou-se uma tensão que não pode ser subestimada: a contradição estrutural reforçada por um modelo de Estado que, em muitos aspectos, ainda reflete os imperativos do modo de produção capitalista. Esse contexto desafia e, em certas situações, limita o potencial do regime de colaboração, exigindo análises críticas e estratégias que considerem as complexas interações entre as dimensões políticas, econômicas e sociais que moldam a educação pública no Brasil (Lagares, Cavalcante e Rocha, 2018).

Em estudo ancorado em pesquisa bibliográfica e documental, Araújo (2018) problematiza como as lacunas e ambivalências na regulamentação da cooperação federativa têm moldado a dinâmica da colaboração educacional no Brasil, muitas vezes favorecendo propostas oriundas de organizações de interesses empresariais. Para o autor, tais

iniciativas, frequentemente, se contrapõem à perspectiva de uma educação pública estruturada sob um sistema nacional coeso, universal e socialmente referenciado.

Em investigação sobre o tema, Miranda, Cunha e Pereira (2020) analisam os arranjos para a gestão da educação na Bahia, realizados por meio dos Consórcios Públicos (CP) e Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) em parceria público-privada, que surgem como resposta às lacunas conceituais e operacionais do regime de colaboração, bem como às falhas na cooperação do federalismo brasileiro. O estudo aponta que as parcerias público-privadas, dentro dos princípios da Nova Gestão Pública, estão se expandindo rapidamente, sustentando a conformação desses arranjos por meio de redes de governança corporativa na política educacional. Essas redes, no entanto, frequentemente demonstram resistência a pautas progressistas e apresentam interesses que visam a ruptura dos processos democráticos. Ao utilizar os ADEs como uma estratégia de mercado, essas iniciativas buscam consolidar e expandir seus interesses lucrativos, configurando-se como um desafio à construção de uma educação pública democrática e de qualidade. Contexto que se agrava com o silenciamento do governo federal em relação à criação de um Sistema Nacional de Educação, o que contribui para a fragmentação das políticas educacionais no país. Miranda, Cunha e Pereira (2020).

Este capítulo busca aprofundar essa discussão, examinando as potencialidades e limitações do regime de colaboração como ferramenta para a construção de uma educação nacional de qualidade e equitativa.

Em pesquisas recentes intituladas “Estados Eficazes na Gestão da Aprendizagem” (Fernandes, Vieira e Nogueira, 2023)¹ e “Municípios Eficazes na Gestão da Aprendizagem” (Fernandes, Vieira e Nogueira, no prelo)², investigou-se sobre as políticas ou programas realizados de forma conjunta em estados e municípios.

Na pesquisa realizada com as secretarias estaduais de educação, 24 representantes estaduais responderam um questionário com 40 itens referentes a aspectos relevantes da gestão da aprendizagem: avaliação, currículo, profissionais da educação, acompanhamento e regime de colaboração.

¹ A pesquisa teve uma abordagem quanti-qualitativa. Na parte quantitativa, todos os estados foram convidados a participar, sendo que 24 deles responderam ao questionário. Em seguida, 4 estados participaram da parte qualitativa (Mato Grosso do Sul, Paraná, Piauí e São Paulo).

² A pesquisa teve uma abordagem quanti-qualitativa. Na parte quantitativa, todos os municípios foram convidados a participar, sendo que 484 deles responderam ao questionário. Em seguida, 15 municípios participaram da parte qualitativa (Apucarana-Paraná, Cruz-Ceará, Floreal-São Paulo, Formiga-Minas Gerais; Fortaleza-Ceará, Goiânia-Goiás, Itatim-Bahia, Jijoca de Jericoacoara-Ceará, Joinville-Santa Catarina, Juazeiro-Bahia, Manoel Urbano-Acre, Moju-Pará, Oeiras-Piauí, São Caetano do Sul-São Paulo e Trabiçu-São Paulo).

Em relação aos programas e políticas realizados em parceria observou-se que os programas de transporte escolar (23 estados), cessão de infraestrutura (22 estados), materiais pedagógicos para formação docente (22 estados) e formação continuada de professores (20 estados) apresentam maior incidência de parcerias entre os estados e municípios.

Já os programas e políticas referentes à premiação ou bônus a escolas da rede municipal (11 estado), incentivos financeiros a profissionais da educação municipal (5 estados) e programas de alimentação/merenda escolar (2 estados) se apresentam como parcerias menos frequentes de acordo com as respostas coletadas. A análise completa das respostas dos representantes dos estados está demonstrada na figura 2.

Figura 2: Políticas ou programas realizados de forma conjunta – na perspectiva dos Estados



Fonte: Fernandes, Vieira e Nogueira (2024)

No segundo estudo, realizado com as redes municipais de ensino, representantes de 483 redes municipais responderam ao questionário de 40 itens que investigou sobre as dimensões centrais da pesquisa (currículo; avaliação; profissionais da educação;

acompanhamento; e regime de colaboração). A figura 3 apresenta a perspectiva dos municípios sobre as políticas ou programas realizados através de parcerias entre estado e município.

As tendências de respostas observadas na pesquisa realizada com as redes estaduais se repetem nas respostas ao questionário aplicado às redes municipais de ensino e indicam que as parcerias mais frequentes entre estados e municípios acontecem na realização dos programas de transporte escolar (citado por 412 municípios). As articulações para realização de políticas ou programas voltados para a formação continuada de professores das redes municipais (citado por 263 municípios) e materiais pedagógicos para a formação de professores (215 municípios) também são as mais evidenciadas pelos municípios.

A sintonia se repete nas respostas para as políticas ou programas em que ações conjuntas são menos frequentes, sendo premiação ou bônus a escolas da rede municipal presente em 62 municípios e incentivos financeiros a profissionais da educação municipal citado por 42 municípios. A figura 3 apresenta a análise completa dos resultados.

Figura 3: Políticas ou programas realizados de forma conjunta – na perspectiva dos Municípios



Fonte: Fernandes, Vieira e Nogueira (2024)

A etapa qualitativa da pesquisa Municípios Eficazes na Gestão da Aprendizagem ouviu secretários de educação, equipes técnicas e equipes gestoras escolares de 15 municípios brasileiros sobre os cinco aspectos já relatados acima. Aspecto curioso a observar em relação ao regime de colaboração diz respeito ao depoimento das equipes pedagógicas (da Secretaria Municipal de Educação de Joinville) de que no município existe um regime de colaboração às avessas, mais especificamente em iniciativas de transporte onde o município transporta alunos das redes federal e estadual de ensino.

“Aqui não tem nenhuma legislação formalizada de regime de colaboração. A colaboração que existe é por transporte para os alunos, porque basicamente aqui (no estado) todo transporte da rede é feito pelos municípios, por meio de um acordo de transferência de recursos, fora isso não há, que eu conheça, um regime de colaboração formalizado. Eu trabalhei quase 3 anos como diretor na Secretaria Estadual de Educação, então eu conheço o lado de lá, e agora, como secretário (municipal), também conheço o lado de cá, e não há nenhum tipo de institucionalidade formalizada no regime de colaboração do estado.”

A temática do regime de colaboração mostrou-se pouco presente na pesquisa de campo em um dos municípios estudados. Percebeu-se na fala da diretora (da secretaria municipal), que há pouco diálogo com a Secretaria Estadual de Educação, mesmo a despeito da rede municipal de educação compor este sistema. Em certos momentos da pesquisa de campo, o regime de colaboração chegou a ser confundido, por uma técnica de uma secretaria, com colaboração entre escolas e pais. Nas entrevistas realizadas a temática passou à margem da fala dos entrevistados, que associam colaboração apenas a relação entre profissionais da escola e pais.

O município (Formiga) possui regime de colaboração com o estado para o transporte dos estudantes do ensino médio, coabitação de escolas do município e do estado, Sistema Único de Encaminhamento de Matrículas e currículo estadual. De acordo com o relato do gestor (da secretaria municipal), a parceria atende às expectativas e necessidades do município, no entanto, o acompanhamento da unidade regional do Estado, responsável por orientar e repassar as diretrizes estaduais, é percebido como burocrático e pouco eficaz pelas equipes escolares.

A equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação de Cruz/CE destaca o acompanhamento da Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE) ao município, fortalecendo a colaboração com o estado na oferta de formações e na execução de programas e políticas de educação.

Para as escolas, o regime de colaboração se dá entre Secretaria e escolas, bem como, entre escolas também, na troca de experiências, estudos e vivências. “A secretaria sempre está presente nas escolas. Nós estamos aqui na escola e o norte é fazer melhores coisas. É o que o secretário fala para a gente. Ele é muito focado, focado em resultado!”.

Segatto e Abrucio (2016) destacam que a literatura educacional “reforça o crescente papel coordenador do governo federal nas políticas sociais, incluindo na área educacional, porém há poucos estudos sobre o papel dos estados” (p. 411). Assim, os autores analisam a atuação de governos estaduais (Acre, Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará e São Paulo) no processo de coordenação federativa em seus municípios no campo da educação. O trabalho concluiu que havia “diversos modelos de cooperação entre estados e municípios, existindo, em apenas um estado, um modelo de coordenação estadual caracterizado por uma lógica mais permanente, institucionalizada e sistêmica de atuação” (p. 411). De quando o artigo foi escrito até o momento atual, muito se avançou nessa área.

Com uma política de regime de colaboração que existe desde 2007, “o Ceará é o caso em que há o maior nível de cooperação entre os governos estaduais e os municipais” (Oliveira, 2020, p. 19776), o que, segundo a autora, possibilitou a implementação do referencial curricular baseado na BNCC nas redes pública e privada de 184 municípios cearenses.

Outro exemplo de implementação de política de educação através do regime de colaboração entre o estado do Ceará e seus municípios é o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Em estudo realizado na 8ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (Maciço de Baturité) e na Secretaria Municipal de Educação de Redenção, Costa e Ramos (2020) observam que o caráter técnico-pedagógico do regime de colaboração estabelecido para o PAIC “favoreceu uma nova cultura de gestão” (p.111) no estado.

Ainda sobre o regime de colaboração na educação do estado do Ceará, Ramos, Costa e Camarão (2023) sinalizam a importância desta política continua construída historicamente como um pacto entre estado e municípios (Vieira e Vidal, 2013) na consolidação da gestão por resultados (GPR). A promoção de uma colaboração horizontal, incentivando a participação guiada e a interação com as autoridades locais é sucedida por um movimento de verticalização, caracterizado pela adoção de normas e diretrizes. Esse processo se consolida com a coordenação política estadual na gestão da alfabetização, envolvendo municípios e escolas, e responsabilizando-os pelos resultados obtidos, que são atrelados a

incentivos e políticas fiscais.

No Rio Grande do Norte, Oliveira (2021) analisou o regime de colaboração entre estado e municípios no contexto do ProBNCC, com ênfase nos caminhos percorridos para organizar o currículo e formar professores, fatores fundamentais para implementar a BNCC. Apesar do caráter regulatório e prescritivo presente no ProBNCC/RN, percebe-se que as secretarias de educação e as escolas têm desenvolvido suas próprias abordagens tanto para a construção curricular quanto para a capacitação docente.

Na Bahia, Machado, Cunha e Musial (2018) investigaram a respeito dos limites e desafios encontrados na implementação, através do regime de colaboração entre os entes federados, do Programa de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) presencial. De acordo com as autoras muitos dos problemas identificados podem ser atribuídos à “fragilidade do regime de colaboração” estabelecido para implementação dessa política, bem como à “ausência de uma cultura de colaboração efetiva no serviço público no Brasil” (p.35). Dentre os problemas, as autoras apontam:

ausência de um banco de dados adequado e atualizado para o mapeamento da demanda de professores em exercício, sem a formação em nível superior; rotatividade contratual dos professores com a grande presença de professores temporários nos sistemas municipais de ensino, o que dificulta identificar a demanda real; desvio dos verdadeiros objetivos do Plano, uma vez que se constatou a presença de interesses político-partidários na indicação de pessoas para frequentar os cursos; falta de registro e levantamento de dados por parte dos sistemas de ensino sobre a quantidade de professores que necessitam de formação; dificuldades de disponibilização da oferta de determinados cursos pelas IES, por variadas razões internas ao seu funcionamento; dificuldades de divulgação da programação dos cursos para os professores e para os sistemas de ensino sobre as possibilidades de formação.

(Machado, Cunha e Musial, 2018, p. 55)

Apesar desses problemas, o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente – FORPROF, estratégia estabelecida pelo decreto 6755/09 para a implementação do PARFOR em cada Estado da federação, foi considerado “como um espaço de grande importância para atender aos objetivos da política de formação de professores estabelecida” (Machado, Cunha e Musial, 2018, p. 56)

Como observado por Soczek e Pereira (2020), a descentralização do ensino, por meio da municipalização, foi vista como uma forma de democratizar o poder local e foi incentivada como essencial para a implementação de uma política educacional mais eficaz. A Constituição Federal de 1988 baseou-se no conceito de pacto federativo, e, no âmbito

educacional, o regime de colaboração foi estruturado com o princípio de que deveria haver uma articulação entre os entes federados para formular e executar as políticas educacionais, visando garantir o direito à educação. No entanto, esse direito tem sido cada vez mais ameaçado.

A ideia de constituir um sistema nacional de educação, com o reconhecimento dos municípios como entes federados e a articulação entre eles por meio de seus respectivos sistemas, foi central tanto no processo da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) quanto na promulgação da Carta Constitucional (1988) e nas leis complementares. Além disso, o Plano Nacional de Educação (2014-2024) e os planos municipais, estaduais e distrital de educação para o período equivalente, também foram considerados nesse contexto. No entanto, a efetivação dessas diretrizes tem se mostrado incompleta ao longo do tempo, assim como o pleno acesso ao direito à educação, como demonstrado por Soczek e Pereira (2020) em estudo que analisa o modelo federativo de organização do Estado e da educação brasileira, o processo de municipalização da educação básica e o regime de colaboração para a efetivação de políticas no âmbito da educação infantil. O estudo constata “que se mantém a desigualdade educacional, sobretudo em relação à oferta de educação infantil para as crianças de 0 até 3 anos de idade, na contramão da promessa constitucional e do previsto na legislação infraconstitucional” (p.16).

Diante dos desafios apontados, conclui-se que, embora o regime de colaboração e a municipalização da educação tenham sido concebidos como pilares fundamentais para a democratização do acesso e para a efetivação de políticas educacionais, a realidade brasileira ainda apresenta lacunas significativas. A manutenção das desigualdades evidencia os limites do pacto federativo e a insuficiência de ações articuladas entre os entes federados. Experiências bem-sucedidas, como as do Ceará, demonstram que uma gestão colaborativa e orientada por resultados pode consolidar políticas estruturantes, como a alfabetização na idade certa e a implementação de currículos baseados na BNCC. Por outro lado, casos como o do PARFOR na Bahia revelam fragilidades que comprometem a efetividade das políticas educacionais, destacando a importância de fortalecer a cultura colaborativa e os instrumentos de gestão pública. Nesse sentido, o fortalecimento de espaços como o FORPROF e a implementação efetiva das diretrizes estabelecidas nos planos nacional, estaduais e municipais de educação são cruciais para garantir o direito constitucional à educação.

A seguir, será analisado como o regime de colaboração tem sido fundamental na

execução de programas de alfabetização, evidenciando tanto os avanços quanto as limitações desse modelo no enfrentamento dos desafios relacionados à aprendizagem nos primeiros anos escolares.

2.3. Alfabetização

Antecedentes históricos: confluências entre a agenda nacional e as orientações de organizações multilaterais

As políticas públicas de educação, incluindo aquelas voltadas para a alfabetização no Brasil nas últimas décadas estão associadas a um longo processo de busca pela universalização da educação básica, com foco na melhoria da qualidade da alfabetização e no combate ao analfabetismo. Após a retomada do estado democrático na década de 1980, o Brasil passou a adotar uma série de iniciativas legais e programas governamentais para garantir a alfabetização e a educação de qualidade para todas as crianças, especialmente nos primeiros anos de escolaridade, mas também para toda a população que, independentemente da idade, não tivesse sido alfabetizada. Nesse âmbito, percebem-se articulações entre uma agenda nacionalmente construída no Brasil e consensos que culminaram internacionalmente em agendas globais para a educação (Barroso, 2005; Afonso, 2000; Dale, 1999 e 2001).

A Constituição Federal de 1988 foi fundamental para consolidar o dever do Estado pela oferta da educação, inclusive no que diz respeito à alfabetização, com ênfase na universalização da matrícula no ensino fundamental para crianças de 7 a 14 anos. Também foi crucial para a atualização da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9.394/96) a qual reitera e aprofunda a noção da educação como direito de cidadania e como obrigação do Estado e da família.

Agendas desenvolvidas no contexto internacional também teriam forte influência sobre o delineamento e a formulação das políticas públicas de educação no Brasil. Um exemplo é a participação do Brasil na Conferência de Educação para Todos, realizada em 1990 em Jomtiem, na Tailândia. A conferência foi convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e o Banco Mundial. Durante a conferência, houve consenso de que a alfabetização é um direito fundamental de todas as pessoas. O acesso à alfabetização foi reconhecido como essencial

para o exercício de outros direitos humanos, como o direito à saúde, à participação política, o acesso a informações e ao conhecimento. A sistematização dos consensos alcançados no evento foi expressa na *Declaração Mundial de Educação para Todos*, e no *Plano de Ação Para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*, com orientações que deveriam constituir as bases dos planos decenais de educação nacionais, especialmente dos países de maior população no mundo, signatários daquele documento.

A Conferência de Jomtiem contribuiu para expandir o conceito de alfabetização. Em vez de se limitar ao simples aprendizado da leitura e escrita, a alfabetização passou a ser vista de maneira mais ampla, como "alfabetização funcional". Isso significa que as pessoas deveriam ser capacitadas a usar as habilidades de leitura, escrita e cálculo de maneira prática e significativa em suas vidas cotidianas. Esta abordagem levou em conta as diferentes realidades dos países, destacando a necessidade de se adaptar os métodos de alfabetização aos contextos locais, incluindo a diversidade linguística e cultural, bem como as condições socioeconômicas. A Declaração fez um apelo para que os sistemas educacionais se concentrassem na redução das desigualdades no acesso à educação e à alfabetização, especialmente para meninas, mulheres, pessoas com deficiência, populações rurais, grupos étnicos e linguísticos minoritários, e aqueles em situação de pobreza.

A Declaração postulou, ainda, a necessidade de esforços conjuntos, envolvendo governos, sociedade civil e organizações internacionais, para criar condições adequadas para a promoção da alfabetização em todo o mundo.

No Brasil, o Plano Decenal Educação para Todos (1993-2003), contendo o *Compromisso Nacional de Educação Para Todos*, alinhado às diretrizes globais estabelecidas pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Jomtiem, 1990), teve impacto significativo no direcionamento das políticas educacionais, incluindo no que tange à alfabetização. Esse plano buscava reduzir os índices de analfabetismo e garantir o acesso universal à educação básica, incluindo iniciativas voltadas à alfabetização de jovens e adultos.

Dentre as ações consideradas estratégicas para a efetivação do plano decenal destacam-se elementos referentes à colaboração entre setores governamentais e da sociedade civil. Neste sentido, postulava-se que

(...) Faz-se necessária uma ampla redefinição das funções, competências e responsabilidades de cada nível da administração educacional, buscando descentralizar e integrar suas ações e possibilitar gestão articulada dos programas de educação fundamental (1993, pág. 38).

e

Sendo o Brasil uma República Federativa, esta parceria entre os níveis de governo é condição imprescindível para a eficiente condução do processo de implementação e a avaliação dos resultados do Plano. Encontra respaldo constitucional no princípio de competências legais concorrentes da União e das Unidades da Federação e no mandato de integração entre Estados e Municípios para provimento de serviços sociais. Nestes mesmos moldes devem ser criados e institucionalizados, sob a coordenação do MEC, mecanismos para a gestão colegiada do Plano, envolvendo não apenas as representações governamentais como as da sociedade civil (1993, pág. 45).

No tocante à alfabetização, com base nas diretrizes do Plano Decenal de Educação para Todos, diversos programas e iniciativas de alfabetização foram lançados no Brasil ao longo das décadas de 1990 e 2000. Nesse sentido, criou-se, por exemplo, o programa Alfabetização Solidária (voltado para a população de 12 a 18 anos) e um dos mais importantes do período, o programa Brasil Alfabetizado. Este último, criado em 2003, mas com base nas diretrizes do Plano Decenal de Educação para Todos, focava em reduzir o analfabetismo entre jovens e adultos em áreas periféricas e rurais. O programa oferecia uma educação básica inicial, combinando metodologias de ensino tradicionais com abordagens mais contextualizadas, como a alfabetização com a participação comunitária. Durante sua implementação, o programa buscava criar um ambiente de participação ativa dos alunos, permitindo que eles aplicassem as habilidades adquiridas no contexto local e social.

Decorridos dez anos da realização da Conferência Mundial de Educação para Todos, o Brasil viria a participar da *Cúpula Mundial de Educação* em Dakar, no Senegal, no ano de 2000. Nesta ocasião, os países signatários foram conclamados a apresentarem avaliações sobre o cumprimento das metas estabelecidas em 1990. No encontro, metas de Educação Para Todos (EPT) foram reforçadas e foi reiterada a necessidade de que cada país assegure que seus objetivos e metas fossem atingidos, através de amplas parcerias em cada país, apoiadas pela cooperação com agências e instituições regionais e internacionais. A participação do Brasil nesse evento, assim como nos anteriores exerceu importantes influências sobre o delineamento do PNE de 2001-2010, ao ponto de que como afirmam Bordignon, Queiroz e Gomes (2011) três quartos ($\frac{3}{4}$) das propostas que constituiriam o plano foram estabelecidas pela equipe técnica do Executivo Nacional e quedaram alinhadas

aos compromissos internacionais estabelecidos pelo Brasil em decorrência dos eventos internacionais já mencionados.

O PNE de 2001, regime de colaboração e a alfabetização

A LDBEN 9.394/96, havia instituído em suas disposições transitórias a “Década da Educação”, a ser iniciada um ano a partir da publicação. Nesse sentido, o Art. 87), em seu parágrafo 1º determinou que

A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

(BRASIL, 1996)

A partir da vigência da LDBEN 9.394/96, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios foram convocados a elaborar planos decenais correspondentes, com base no Plano Nacional de Educação. Além disso, no tocante ao regime de colaboração, a União, articulando-se com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, teria a incumbência de realizar avaliações periódicas sobre a implementação do Plano Nacional de Educação. Outra forma de articulação colaborativa referia-se aos planos plurianuais (PPA) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os quais deveriam ser elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais subnacionais. Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deveriam, portanto, empenhar-se na divulgação do Plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conhecesse amplamente e acompanhasse sua implementação.

Em relação à alfabetização, o PNE determinou a garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, através do seu ingresso e permanência na escola e a conclusão dessa etapa da educação básica. A erradicação do analfabetismo também se estendeu aos jovens e adultos, o que foi expresso na garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram na idade considerada adequada, algo já preconizado pela LDB.

Entre os objetivos e metas ligados à educação infantil o PNE buscava extinguir as classes de alfabetização incorporando imediatamente as crianças no ensino fundamental e matricular, também, naquele nível todas as crianças de 6 anos ou mais que se encontrassem

na educação infantil, o que acabou sendo efetivado através da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 que ampliou o ensino fundamental para 9 anos.

Para Bordignon, Queiroz e Gomes (2011) este plano, apesar de se constituir como uma experiência crucial de planejamento de Estado no Brasil (em contraposição a planos de governo, instáveis e descontínuos ao longo da história nacional) acabou por ser preponderantemente alinhado às agendas internacionais para a educação em detrimento dos movimentos da sociedade brasileira por uma agenda nacional para a educação e extremamente prejudicado por vetos ligados ao financiamento que o tornaram inexecutável em quase toda a sua totalidade.

Na esteira do PNE de 2001, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em conjunto com o Plano Metas Compromisso Todos pela Educação foi promulgado através do Decreto Lei nº 6.094/2007, como uma iniciativa do governo federal brasileiro para implementar de maneira mais efetiva as diretrizes e metas estabelecidas no PNE de 2001, ou seja, como um plano de ação das políticas educacionais em vigência. O PDE objetivou, portanto, operacionalizar o PNE e garantir que o sistema educacional do país alcançasse as metas propostas, contando com mais de 40 programas e ações coordenadas divididos em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Buscava um financiamento adequado e estratégias de gestão compartilhada para melhorar a qualidade da educação no Brasil.

O principal foco do PDE foi a Educação Básica e sua articulação intersetorial para o combate às desigualdades educacionais. Para tanto, o plano deu enfoque à formação e à valorização dos docentes, ao financiamento e à garantia de acesso à educação considerada obrigatória à época.

No PDE, a alfabetização teve um papel central, especialmente porque foi tida como a base para o desenvolvimento de habilidades cognitivas e acadêmicas fundamentais ao longo de toda a trajetória escolar dos estudantes. A partir do PDE, o programa Brasil Alfabetizado, por exemplo, sofreu alterações, passando a alfabetização de jovens e adultos a ser prioritariamente feita por professores das redes públicas, no contraturno de suas atividades e mediante o recebimento de bolsas do Ministério da Educação. O quadro de alfabetizadores deveria ser composto por, no mínimo, 75% de professores das redes públicas estaduais e municipais.

Além disso, o plano envolveu estratégias específicas para assegurar que todas as

crianças fossem alfabetizadas até, no máximo, os 8 anos de idade), com o objetivo de garantir que o processo de alfabetização não fosse interrompido ou adiado. Em seu escopo no âmbito do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), buscou incentivar a distribuição de livros de literatura para as escolas de educação infantil; e, no âmbito do “Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos”, a distribuição de obras didáticas para os alunos dos cursos de alfabetização de jovens e adultos participantes do Programa Brasil Alfabetizado.

O PAIC e o PNAIC como políticas atuais de alfabetização no Brasil: interfaces com o regime de colaboração

Como iniciativa pioneira na esteira das novas diretrizes de políticas públicas voltadas à alfabetização infantil no Brasil o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), lançado como política pública pelo governo cearense em 2007, é uma política de cooperação promovida pelo governo do Ceará junto a seus municípios, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e instituições da sociedade civil, com apoio do governo federal, cujo objetivo é alfabetizar todos os alunos das redes públicas de ensino do estado até os sete anos de idade.

Entre os elementos principais do PAIC estão a formação Continuada de Professores através da capacitação constante para os docentes, com foco em práticas pedagógicas eficazes para alfabetizar, voltada para a utilização de metodologias que atendam às necessidades das crianças em processo de alfabetização. A disponibilização de materiais de apoio para docentes e criação de planejamentos curriculares voltados para a alfabetização. A avaliação e monitoramento constantemente, com a realização de avaliações diagnósticas para identificar dificuldades de aprendizagem e tomar providências pedagógicas direcionadas ao aprimoramento do ensino. O programa também buscou trabalhar diretamente com as escolas, oferecendo suporte para garantir que as políticas e estratégias fossem aplicadas. Também busca integrar as famílias no processo educacional, envolvendo-as no acompanhamento do desempenho dos filhos.

O Regime de Colaboração no contexto do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) do Ceará é uma das características centrais do programa. Diz respeito à parceria estreita entre os diferentes níveis de gestão educacional, incluindo o governo estadual, as secretarias municipais de educação e as escolas. Segundo Gusmão e Ribeiro (2011) o PAIC é uma política que se situa no marco do regime de colaboração.

A estrutura do Regime de Colaboração no PAIC se baseia em uma gestão compartilhada entre o Governo do Estado do Ceará e os municípios (Mota, Biar e Ramos, 2019; Costa e Ramos, 2020). Enquanto o Estado é responsável pela formulação da política educacional, pela criação de materiais didáticos, pela formação de professores e pelo monitoramento das escolas, as prefeituras têm o papel de implementar o programa nas escolas municipais e garantir que as diretrizes sejam seguidas. O Estado oferece suporte contínuo aos municípios, proporcionando capacitação para os professores, gestores e coordenadores pedagógicos, além de fornecer material pedagógico específico. Uma das principais características do regime de colaboração no PAIC é o planejamento pedagógico conjunto. O Estado e os municípios definem, em conjunto, as estratégias e os cronogramas de implementação do programa, além de realizarem o acompanhamento e a avaliação dos resultados, a fim de ajustar as práticas pedagógicas conforme necessário.

O regime de colaboração também envolve a participação ativa das escolas, que recebem o suporte das secretarias municipais e do Estado para colocar em prática as diretrizes do PAIC. Além disso, as escolas são incentivadas a promover uma maior participação das famílias, criando um ambiente de aprendizagem mais sólido e colaborativo. Em termos de financiamento os recursos estaduais são repassados aos municípios, que podem usar esses fundos para a implementação das ações do programa, como a compra de materiais didáticos, a realização de formações para professores, a contratação de apoio pedagógico, entre outros. Na perspectiva da colaboração, o Ceará também se destacou por buscar parcerias com instituições de ensino superior e outras organizações para melhorar a educação básica.

O PAIC, influenciou significativamente a estrutura e as diretrizes do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), que foi criado pelo governo federal em 2012 (Alflen e Vieira, 2018). O estado desempenhou um papel fundamental devido à sua experiência em políticas públicas educacionais, especialmente no que diz respeito à alfabetização.

O Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi lançado pelo governo federal em 2012 visando garantir que todas as crianças brasileiras fossem alfabetizadas até os 8 anos de idade, ou seja, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental. Surgiu como desdobramento de uma série de ações nacionais e internacionais, bem como políticas públicas voltadas para a melhoria da alfabetização no Brasil, acumuladas ao longo das últimas décadas.

Segundo Souza (2018), O PNAIC procurou regulamentar o Regime de Colaboração em que Governo Federal, estados, municípios de Distrito Federal reafirmam o compromisso previsto no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, mais especificamente no inciso II do art. 2º - “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico”. O Compromisso ainda estipulava que o Plano de Metas, a partir do Regime de Colaboração, ainda poderia contar com a participação das famílias e da comunidade em geral, “mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica”.

A temática da alfabetização no PNE de 2014-2024

O atual Plano Nacional de Educação (2014-2024), instituído pela Lei 13.005/2014, traz a alfabetização em sua meta de número 5 “*Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental*”. Ainda que nenhuma das estratégias definidas especificamente para a alfabetização na meta 5 tratem sobre a colaboração entre os entes federados, o texto da Lei apresenta elementos ligados ao regime de colaboração que devem servir de referência para o cumprimento de todas as metas. Estes elementos são expressos em diversos Artigos e em seus respectivos parágrafos.

Em síntese, o Art. 7º estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, para alcance das metas e a implementação das estratégias do plano. Os parágrafos deste artigo determinam a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Determinam também que os gestores das três esferas de governo adotem medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas, incluindo medidas adicionais em âmbito local ou instrumentos jurídicos para a formalização a cooperação entre os entes federados, podendo ainda ser complementadas por outros mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca. Estabelecem ainda que os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criem mecanismos de avaliação e monitoramento local da consecução das metas. Por fim, estipula a instituição de instâncias de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado bem como a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação, como forma de fortalecimento do regime de colaboração.

O Artigo 8º estabelece que os entes federados estabeleçam nos seus respectivos planos de educação, com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da

sociedade civil, estratégias que assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais e promovam articulação Inter federativa na implementação das políticas educacionais.

A temática da alfabetização também aparece na meta de número 9 do PNE. Esta meta preconiza a erradicação do analfabetismo absoluto, bem como a redução das taxas de analfabetismo funcional entre a população com quinze anos ou mais. Sua estratégia 9.5 estabelece que deverão ser realizadas, regularmente, chamadas públicas para educação de jovens e adultos, promovendo-se inclusive a busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil. Elementos de colaboração também são expressos na estratégia 9.10, a qual busca estabelecer mecanismos e incentivos para a integração dos segmentos empregadores, públicos e privados, e dos sistemas de ensino, de forma compatibilizar a jornada de trabalho do público-alvo da meta com a oferta das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos.

A trajetória da política educacional no Brasil é marcada por importantes marcos políticos que têm orientado e transformado o sistema educacional ao longo das últimas décadas. A Constituição de 1988, ao estabelecer a educação como um direito fundamental e ao promover a descentralização das responsabilidades, criou as bases para um regime de colaboração entre os entes federados, que deveria garantir a articulação entre a União, estados e municípios na implementação das políticas educacionais. Esse pacto federativo tornou-se um pilar para a estruturação de políticas públicas mais inclusivas e acessíveis. A promulgação dos Planos Nacionais de Educação (PNE), em especial o PNE 2014-2024, consolidou a busca por metas claras para a melhoria da qualidade educacional, a inclusão social e a universalização do acesso à educação em todas as etapas. Contudo, apesar dos avanços proporcionados por esses marcos, a efetivação das diretrizes educacionais ainda enfrenta desafios consideráveis, como desigualdades regionais e dificuldades na execução de políticas, o que demonstra que, apesar das bases sólidas, é necessário um esforço contínuo para garantir que as promessas constitucionais e os objetivos dos planos nacionais sejam plenamente alcançados em todo o país.

No próximo tópico, será analisado o papel do regime de colaboração na política de transporte escolar, destacando sua importância para assegurar o acesso à educação, sobretudo em áreas remotas, e seu impacto na efetividade das políticas educacionais.

2.4. Transporte escolar

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) é uma política pública voltada para garantir o acesso de estudantes da educação básica, em áreas rurais e de difícil acesso, ao transporte escolar, possibilitando-os frequentar as aulas regularmente. O objetivo principal do PNATE é garantir o acesso dos estudantes às escolas, reduzindo as barreiras impostas pela distância e pelas condições adversas das áreas rurais. O PNATE tem, portanto, por extensão, o objetivo de fomentar a inclusão educacional, promovendo o acesso e a permanência à educação de qualidade para estudantes que, de outra forma, teriam maiores dificuldades para chegar às escolas devido à distância e à falta de infraestrutura de transporte adequada.

Histórico do PNATE

O PNATE foi criado com o objetivo de reduzir as desigualdades educacionais e promover a integração de estudantes das zonas rurais e remotas com o restante do sistema educacional. Sua criação e implementação têm uma relação direta com a Constituição de 1988, que assegura o direito à educação para todos, sem distinção de condição social, local de moradia ou qualquer outra característica. Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, estabelece a obrigatoriedade do acesso à educação básica a todas as crianças e adolescentes, inclusive aquelas que residem em áreas rurais e de difícil acesso.

O programa resulta de um processo histórico de aplicação de recursos públicos federais em programas de transporte escolar para atendimento aos estudantes da Educação Básica (Ribeiro e Jesus, 2014 e 2016). O PNATE foi formalizado por meio de decretos e portarias ao longo dos anos, com o intuito de garantir que os recursos fossem repassados de maneira sistemática e eficiente aos municípios, estados e Distrito Federal, visando principalmente a manutenção e melhoria do transporte escolar.

No ano de 1994, o Ministério da Educação designou a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) para a gestão do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE). O principal objetivo do PNTE era "oferecer apoio financeiro aos municípios para o transporte diário dos alunos da área rural para escolas públicas de Ensino Fundamental, localizadas no meio rural, em distritos, zonas urbanas ou em municípios vizinhos" (FAE, 1994, p. 8).

O programa funcionava por meio de convênios com os municípios, que se

comprometiam a manter e operar os veículos adquiridos. Em 2001, o programa passou a ser gerido pelo FNDE, com ampliação de suas metas e revisão de critérios de execução. A partir dessa reformulação, o foco foi garantir o transporte diário de alunos residentes em áreas rurais, matriculados em escolas públicas de Ensino Fundamental, além de oferecer apoio a organizações não governamentais filantrópicas. Em 2004, o programa passou a ser denominado Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE). A Lei nº 10.880/2004, que o instituiu com o objetivo de garantir o transporte escolar para alunos da Educação Básica pública residentes em áreas rurais, por meio de assistência financeira complementar a Estados, Municípios e ao Distrito Federal. No que diz respeito à estrutura de implementação do PNATE e que toca no aspecto da colaboração interfederativa, a regulamentação do Programa destaca como principais envolvidos, o FNDE, os Entes Executores, os Conselhos de Controle Social e os órgãos de controle interno e externo explicitando a previsão de um contexto de colaboração para execução e fiscalização da política entre instâncias governamentais e a sociedade civil.

O regime de colaboração no PNATE envolve a parceria entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e a sociedade civil, com a intenção de garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficaz e que o serviço de transporte escolar chegue de fato às localidades mais necessitadas. Essa colaboração possui algumas características:

1. **Repasso de recursos:** O governo federal, por meio do MEC, repassa anualmente recursos financeiros aos estados e municípios. Estes valores são calculados com base no número de estudantes atendidos, considerando a distância entre as residências e as escolas e as condições de acessibilidade. O repasse é condicionado à prestação de contas e à utilização dos recursos de acordo com a finalidade específica do programa, que é o transporte escolar.
2. **Gestão compartilhada:** A execução do transporte escolar no âmbito do PNATE é responsabilidade compartilhada. Embora o financiamento venha da União, a execução direta e a gestão dos serviços de transporte são de responsabilidade dos Entes Executores – EEx (Secretarias de Educação dos Estados, Distrito Federal e Prefeituras Municipais), aos quais cabem atribuições como o recebimento, a execução e a prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação à conta do PNATE.
3. **Fiscalização e controle:** O regime de colaboração também implica na

fiscalização conjunta dos recursos e na implementação do transporte escolar. Por um lado, de forma centralizada, a Controladoria Geral da União - CGU e o Tribunal de Contas da União - TCU tem, respectivamente a função de acompanhamento do cumprimento das metas e a execução do PNATE, e a fiscalização da aplicação dos recursos repassados. Por outro lado, cabe aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb - CACS-Fundeb instituídos nos estados, municípios e Distrito Federal o acompanhamento da execução do programa e a emissão dos pareceres sobre a prestação de contas realizadas pelos entes executores.

4. **Fomento a parcerias:** Além do repasse direto, o regime de colaboração também busca incentivar parcerias com outros órgãos e entidades, como associações de transporte, cooperativas, ou empresas especializadas, que podem prestar o serviço de forma mais eficiente em algumas regiões. Essas parcerias são feitas de acordo com as demandas locais.

O programa enfrenta desafios atualmente, como a dificuldade de gestão e fiscalização, especialmente em áreas com grande extensão territorial, a falta de infraestrutura adequada para a execução do transporte em algumas regiões e as limitações orçamentárias que podem afetar a qualidade do serviço. Além disso, há dificuldades para adaptar os veículos de transporte escolar às necessidades de estudantes com deficiência e para garantir que os recursos sejam utilizados da maneira mais eficiente possível.

Hochuli (2014) analisa o regime de colaboração na política pública do Transporte Escolar no Brasil, no período de 2004 a 2012, utilizando como cenário o estado do Paraná. Constata que apesar dos avanços que podem ser apontados, muitos desafios persistem nessa política na atualidade, como a necessidade de melhor definição dos papéis de cada ente federado na perspectiva da colaboração, seja no financiamento, através do equilíbrio entre a capacidade tributária e a sua participação na política do transporte escolar, seja no estabelecimento de critérios, na normatização e em ações de monitoramento da execução do programa.

Já, Torres (2020) aponta alguns elementos que considera empecilhos a uma melhor execução e fiscalização do PNATE. Um deles é o fato de o programa contar com uma equipe técnica reduzida, dificultando a execução de ações ligadas à assistência técnica, o monitoramento e avaliação do mesmo. Outro problema, apontado por Lopes (2009) em

relação ao transporte escolar no Brasil está ligado à ausência e a falhas na aplicação de normas e mecanismos de controle/fiscalização, que incorram na penalização e, por outro lado, ao estímulo à qualidade oferecidos pelos prestadores de serviço de transporte, o que os leva a executarem tais serviços segundo seu próprio interesse. Nesse sentido, Torres (2020) também aponta que a Controladoria Geral da União vem identificando falhas na execução do PNATE, sobretudo na aplicação dos recursos em itens não relacionados ao objeto do Programa ou inadequações em processos de execução da política, como pagamento por veículos que não eram usados para transporte escolar, uso de veículos irregulares em relação ao Código Brasileiro de Trânsito e irregularidades em processos licitatórios.

Segundo Torres (2020) baseando-se na legislação vigente “não é realizada uma avaliação sistemática do PNATE, uma vez que inexiste no FNDE uma metodologia, bem como instrumentos institucionalizados que permitam uma análise tanto quantitativa quanto qualitativa do programa”. (Torres, 2020, p. 176)

Uma solução apontada seria a de aprimorar não somente os mecanismos de fiscalização e controle, mas também a capacitação dos entes executores para a aplicação dos recursos, monitoramento e avaliação da execução do programa. Contudo, segundo Torres (2020), a assistência técnica que vem sendo prestada aos entes executores pela Coordenação do Transporte Escolar tem se resumido à realização de palestras e atendimentos individualizados e esclarecimentos pontuais que acontecem por correspondência eletrônica ou atendimento telefônico e disponibilização de guias na página do programa para sanar dúvidas acerca do funcionamento do programa.

Apesar de sua importância para garantir o acesso à educação básica para estudantes de áreas rurais e de difícil acesso, a efetividade do PNATE depende de uma gestão mais eficiente e de uma articulação mais sólida entre os entes federados. A colaboração entre a União, os estados, os municípios e a sociedade civil são essenciais, mas precisa ser aprimorada, especialmente no que se refere ao monitoramento, fiscalização e à capacitação dos responsáveis pela execução. Além disso, a superação das dificuldades logísticas e a garantia de uma maior transparência nos processos de aplicação de recursos são elementos fundamentais para o sucesso do programa.

Na sequência, será abordada a importância do ICMS educação, outro mecanismo crucial para a garantia de recursos à educação pública, analisando seus impactos e as formas de maximizar sua efetividade na melhoria da qualidade do ensino no Brasil.

2.5. ICMS educação

Em relação aos antecedentes históricos relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) educacional, Miranda (2023) esclarece que anteriormente às alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 na Constituição Federal de 1988, não existiam critérios constitucionais relativos à distribuição dos percentuais do ICMS pelos estados aos seus respectivos municípios, atribuindo aos estados a normatização de tal distribuição. Nesse sentido, prevendo que os estados criassem, por lei própria, como a cota-parte do percentual do ICMS seria repassado aos municípios, os estados adquiriram fundamento constitucional para a transferência de recursos de acordo com critérios próprios que viessem a estimular o investimento em áreas consideradas prioritárias, como na educação. A autora cita o Estado de Pernambuco, que repartiu 3% do imposto considerando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de cada um de seus municípios com os maiores IDEB teriam maior participação na redistribuição dos recursos.

O Estado do Ceará se tornou uma grande referência nesse cenário ao estabelecer uma série de ações ligadas à distribuição do ICMS. Uma delas foi a regulamentação da destinação do repasse do imposto para três importantes áreas: saúde, meio ambiente e educação, conforme alteração legislativa de 2007. O estado criou um índice próprio para a área educacional, a saber, o Índice de Qualidade da Educação (IQE), composto pela razão entre a taxa de aprovação no ensino fundamental do município e a média obtida pelos alunos do 2º, 5º e 9º da mesma etapa em avaliações em larga escala. O Ceará se destacou ao destinar 18% dos recursos da cota-parte de acordo com os resultados do IQE, gerando resultados significativos em seu sistema educacional.

No estado do Ceará, a Lei 14.023/2007 estipulou a destinação dos 25% da cota-parte municipal do ICMS no percentual de 18% para a educação, enquanto 5% seriam destinados às políticas para a saúde e os restantes 2% para o meio ambiente, evidenciando então maior atribuição de peso estratégico à educação no tocante à distribuição dos percentuais do imposto. A mesma Lei, orientada por uma lógica de gestão por resultados, passou a considerar os resultados dos municípios no IQE como critério principal para a distribuição dos recursos do ICMS ligados à Educação, levando o estado a se tornar pioneiro no estabelecimento da distribuição do ICMS condicionada a resultados educacionais.

Relatório do movimento Todos Pela Educação, de 2023, corroboram esses apontamentos ao evidenciar que o estado do Ceará, no âmbito do PAIC, já vinha adotando ações que mudaram de forma expressiva seu cenário educacional ao estabelecer uma

estrutura robusta de apoio técnico aos seus municípios, bem como “uma cultura de corresponsabilização pela melhoria dos resultados educacionais no estado” (Todos pela Educação, 2023, pág. 8).

Em 2005, o Ceará possuía apenas o 18º maior Ideb do país nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, com resultado abaixo da média nacional. A partir dos anos seguintes, melhorou consistentemente os seus resultados. Entre 2005 e 2019, o Ideb dos Anos Iniciais no Ceará teve um avanço notável: saltou de 2,8 para 6,3 (...). Por conta disso, em 2019, o estado alcançou o 3º maior Ideb do país nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, além de obter o 2º maior resultado de proficiência em alfabetização, em comparação com os demais estados.

(Todos Pela Educação, 2023)

Outros Estados brasileiros também utilizaram da prerrogativa constitucional prevista no inciso II do parágrafo único do art. 158 da CF/88, mas o Estado do Ceará, ao combinar a técnica de gestão de resultados com maior alocação dos recursos do ICMS para educação em detrimento de outras áreas, obteve resultados significativos nesse âmbito. O relatório do Movimento Todos Pela Educação aponta que a partir de 2016, alguns estados, como Espírito Santo, Pernambuco e Amapá aprovaram legislações com elementos similares à política de ICMS que fora introduzida pelo PAIC do Ceará. Sendo assim, as experiências desenvolvidas pelo Ceará, ainda que não sejam as únicas existentes no período em questão, serviram de referência para o estabelecimento de um padrão normativo/gerencial que viria a se constituir em uma das bases para o ICMS educacional em vigência no país.

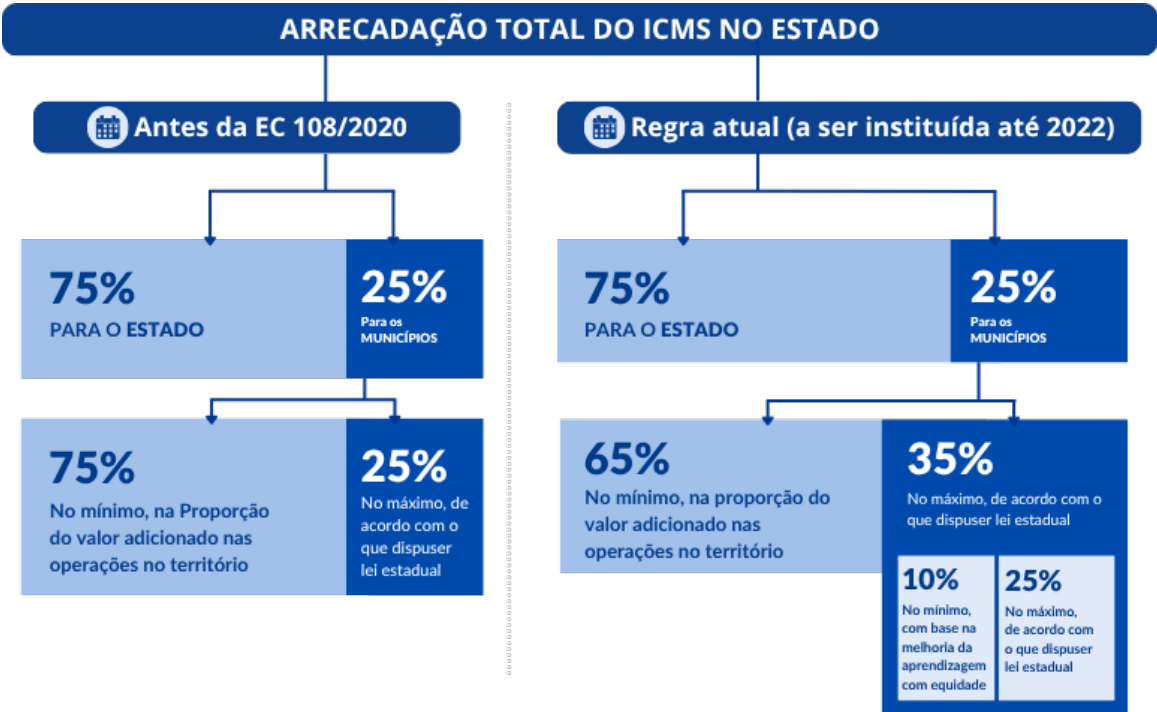
A experiência do Ceará inspirou a inclusão do ICMS Educação na CF/88, de forma que, em 2020, na promulgação da Emenda Constitucional 108/2020 e nas discussões que culminaram no Novo Fundeb (estabelecido pela Lei 14.113 de 25 de dezembro de 2020), a questão do ICMS Educacional se notabilizou no debate educacional.

Alterando dispositivos constitucionais pré-existentes uma das inovações dadas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 trata da obrigatoriedade de que todos os estados incluíssem, até 2022, em suas legislações relativas ao ICMS a determinação de que no mínimo 10% dos recursos desse imposto da cota-parte de 25% devida aos municípios se dê em função de “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos” (BRASIL, 2020).

Como preconizado pela Emenda Constitucional nº 108, a distribuição da cota-parte dos municípios passou a ser regida por um formato novo: 65%, no mínimo, com base no Valor Adicionado Fiscal e 35%, no máximo, a partir de outros critérios, sendo que ao menos 10%

fossem distribuídos com base em critérios educacionais que levassem à melhoria da aprendizagem dos estudantes, promovendo, ao mesmo tempo, equidade. A figura 4, a seguir, esquematiza de forma clara as alterações instituídas pela EC 108/2020.

Figura 4: Síntese das alterações instituídas pela EC 108/2020



Fonte: Todos pela Educação (2023)

Sendo assim, a instituição do ICMS Educacional em todos os estados do Brasil é previsão constitucional, decorrente da Emenda Constitucional nº 108/2020. Para induzir o processo de formalização da lei e de sua execução, a matéria também está prevista na Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A norma trata do regime de colaboração entre estados e municípios, um dos requisitos obrigatórios para que as redes possam se habilitar ao recebimento da complementação Valor Aluno Ano por Resultado (VAAR) para redução das desigualdades.

No contexto do regime de colaboração, em relação ao ICMS educacional, as evidências apresentadas por uma série de estudos disponíveis atualmente seja sobre a experiência cearense (De Oliveira, Augusto e Ferraz, 2023; Ecossia, 2023; Marinho, 2022; Batista et. Al. 2019; Simões e Araújo, 2019; Carneiro, 2018; Santos, 2017; Carneiro e Irffii, 2017; Brandão, 2014; Shirasu, Irffi e Petterini, 2013; Garcia, 2012;) seja sobre as experiências de outros estados após a promulgação da Emenda Constitucional 108/2020 (Braz, 2023; Miranda, 2023; Souza et. Al., 2023; Silva, 2022; Sasso, Varela e Righetto, 2021; Tavares e Santos,

2021) apontam para uma lógica de regulação/indução por parte dos estados sobre as gestões municipais no sentido de influenciar como estes últimos executam as ações voltadas para a qualidade educacional no tocante ao acesso, permanência, desempenho e equidade. Os resultados dos estudos referenciados apontam, por um lado, para certos graus de efetividade das políticas de indução por resultados na melhoria de indicadores de acesso e desempenho nas redes municipais investigadas. Por outro lado, também há estudos que ressaltam o agravamento de desigualdades educacionais ligadas à priorização de repasses aos municípios com melhores resultados sem a construção de mecanismos que realizem a devida ponderação de capacidades gestoras, recursos disponíveis, e aspectos socioeconômicos como intervenientes sobre as possibilidades dos municípios alcançarem resultados que lhes possibilitem merecerem a priorização estipulada pelos critérios vigentes nos estados.

Na esteira de resultados apresentados por Sasso, Varela e Righetto (2021), o relatório produzido pelo Movimento Todos Pela Educação aponta para a necessidade de um apoio técnico robusto às redes de ensino, de forma a assessorar os municípios na busca pelas melhores estratégias que possam levar a resultados educacionais qualitativamente superiores. O estudo sugere um conjunto de variáveis oriundas da experiência cearense e que são consideradas cruciais para o sucesso da política do ICMS educacional. Elas são relativas à atribuição de percentual superior ao mínimo previsto em lei; verificação sobre a clareza, objetividade e potencial de indução da legislação que tenham maior potencial de indução às gestões municipais pela busca por melhores resultados; aferição dos níveis de aprendizagem dos estudantes, com base nos resultados das avaliações estaduais e/ou nacionais; taxas de aprovação de estudantes; verificação da evolução dos municípios através de seus indicadores de aprendizagem em relação aos anos anteriores, o que estaria atrelado à taxa de participação nas avaliações; ponderação sobre os pesos que cada critério de avaliação para a redistribuição dos recursos deve ter, de forma a não priorizar critérios de forma desequilibrada em relação aos demais; atenção à relação equidade/desigualdade através da inclusão de mecanismos de ponderação do fator socioeconômico que permitam avaliar em que medida a evolução da aprendizagem em cada município supera as expectativas, tendo em vista que municípios mais pobres e/ou com estudantes de nível socioeconômico mais baixo enfrentam maiores dificuldades para melhorar os resultados educacionais.

O estudo do Movimento Todos Pela Educação, com base nas variáveis apresentadas,

expõe um cenário heterogêneo no tocante às legislações estaduais, conforme se pode observar na figura 5, a seguir.

Figura 5: Análise das legislações estaduais para ICMS Educação

ESTADO	[A] ATRIBUIÇÃO DE PERCENTUAL SUPERIOR	[B] NÍVEL DE APRENDIZAGEM DOS ESTUDANTES	[C] EVOLUÇÃO NA APRENDIZAGEM	[D] TAXA DE RENDIMENTO	[E] TAXAS DEPARTICIPAÇÃO NAS AVALIAÇÕES	[F] CRITÉRIOS PRÓ-EQUIDADE	[G] PONDERAÇÃO QUE INDUZA A MELHORIA DA APRENDIZAGEM	[H] OBJETIVIDADE
AC	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓
AP	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
AL	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓
AM	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
BA	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓
CE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ES	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
GO	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓
MA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MS	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MG	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓
PA	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
PB	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✓
PR	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
PE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
PI	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
RN	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
RS	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
RO	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
RR	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓
SC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
SP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SE	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
TO	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗

Fonte: Todos Pela Educação (2023)

As evidências trazidas por estudos relacionados ao regime de colaboração no PNAIC, PNATE e ICMS educacional apontam avanços nas políticas públicas voltadas para a garantia constitucional do direito de cidadania a uma educação de qualidade, assentada nos princípios de universalização do acesso, garantia de permanência qualificada nas trajetórias escolares dos estudantes, aprendizagem adequada e combate às desigualdades para a promoção da equidade. Por outro lado, evidenciam cenários díspares em relação à realidade dos estados e municípios brasileiros, no tocante à regulamentação, aos procedimentos para execução das políticas e estratégias de gestão que visem a eficiência e a eficácia da oferta educacional pública. Nesse sentido, cabe ponderar sobre a necessidade de aperfeiçoamento e ampliação do apoio técnico da união aos estados de forma a aprimorar a regulamentação e as práticas de gestão voltadas para uma melhor qualidade educacional com justiça social.

A seguir, serão analisadas as experiências dos estados brasileiros no que diz respeito ao regime de colaboração na implementação de políticas educacionais, em especial àquelas referentes à Alfabetização, Transporte Escolar e ICMS educação. Serão abordados os desafios enfrentados pelos estados brasileiros na implementação do regime de colaboração para a execução de políticas educacionais, destacando as dificuldades estruturais, a escassez de recursos e as barreiras para uma colaboração efetiva entre os diferentes entes federados, dentre outros fatores que comprometem a qualidade e a eficiência das políticas educacionais. A partir dessa análise crítica, será possível, em seguida, examinar as experiências exitosas de estados que conseguiram superar tais desafios e estabelecer modelos de cooperação bem-sucedidos. Esses exemplos ilustram como o regime de colaboração pode ser uma ferramenta eficaz para promover a melhoria da educação, quando as condições para sua implementação são adequadas e os entes federados trabalham de forma articulada e integrada.

3. A experiência de Estados e Municípios brasileiros no regime de colaboração

O GT de Regime de Colaboração do Consed, realizou encontro presencial em São Luis do Maranhão com o objetivo de discutir soluções conjuntas para o estabelecimento do regime de colaboração entre estados e municípios em prol de uma educação de qualidade. O evento reuniu técnicos das secretarias estaduais de educação de todo o Brasil. No primeiro encontro, realizado de forma presencial nos dias 9 e 10 de abril, uma das atividades essenciais foi o mapeamento dos desafios e experiências bem-sucedidas em relação a colaboração entre estados e municípios, especialmente nas áreas de alfabetização, ICMS educacional e transporte escolar, através do preenchimento de formulários específicos pelos presentes. Como resultado, iniciou-se a construção de um documento de referência que expõe o cenário atual do regime de colaboração no país, os principais desafios e estratégias de solução que vem sendo vivenciadas pelas unidades da federação no tocante às referidas áreas de áreas de gestão colaborativa dos sistemas educacionais, alfabetização, ICMS educacional e transporte escolar.

Após o primeiro encontro do GT de regime de colaboração o CONSED direcionou outro instrumento de coleta de informações, via e-mail, às secretarias de educação dos estados brasileiros com duas questões consideradas relevantes: A primeira pergunta refere-se à existência de outras experiências de destaque e ações no Regime de Colaboração do estado com os seus Municípios, além daquelas registradas. A segunda refere-se à existência de regulamentação oficial por parte do estado acerca do regime de colaboração nas políticas e programas voltados para a educação. Os temas considerados estratégicos na ocasião da pesquisa foram o regime de colaboração entre estados e municípios na gestão da educação, nas políticas de alfabetização, de transporte escolar e de repasses dos recursos do ICMS.

Das 27 unidades da Federação, apenas o estado de Santa Catarina e o Distrito Federal não encaminharam as informações solicitadas pelo CONSED. Desta forma, não há informação disponíveis nesse estudo sobre os entes mencionados acima. Os estados de

Alagoas e Bahia, apesar da ausência no encontro presencial, os responderam a solicitação do CONSED via e-mail.

Com o intuito de mapear as respostas fornecidas pelos secretários de educação respondentes, foi criado o quadro 1 a seguir, onde, para cada estado, identificou-se a existência ou não de regulamentações nas áreas consideradas estratégicas. Nos casos em que os respondentes não especificaram a legislação existente sobre cada uma das categorias estratégicas, foi realizada, de forma complementar, uma busca em sítios digitais. As legislações encontradas estão relacionadas nas Referências Bibliográficas deste documento.

Quadro 1: Legislações estaduais relativas às áreas estratégicas (regime de colaboração, alfabetização, transporte e ICMS educação)

Estado	Regime de colaboração	Alfabetização	Transporte	ICMS
Acre	SIM	NR	NR	SIM
Alagoas	SIM	SIM	SIM	SIM
Amapá	NR	NR	NR	NR
Amazonas	NR	SIM	NR	NR
Bahia	NR	NR	NR	NR
Ceará	SIM	SIM	NR	SIM
Distrito Federal				
Espírito Santo	SIM	SIM	SIM	SIM
Goiás	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Maranhão	NR	NR	NR	NR
Mato Grosso	NR	NR	NR	SIM
Mato Grosso do Sul	NR	SIM	SIM	SIM
Minas Gerais	SIM	SIM	SIM	SIM
Pará	SIM	SIM	SIM	SIM
Paraíba	NR	NR	NR	SIM
Paraná	SIM	SIM	SIM	SIM
Pernambuco	SIM	NR	SIM	SIM
Piauí	SIM	SIM	SIM	SIM
Rio de Janeiro	SIM	SIM	SIM	SIM
Rio Grande do Norte	SIM	SIM	SIM	SIM
Rio Grande do Sul	SIM	SIM	SIM	SIM
Rondônia	NR	SIM	SIM	SIM
Roraima	NÃO	NR	NR	SIM
Santa Catarina				
São Paulo	SIM	NR	NR	SIM
Sergipe	SIM	SIM	SIM	SIM
Tocantins	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaboração dos autores

Conforme observado no quadro 1, a maioria dos estados brasileiros possui legislação vigente sobre o regime de colaboração na gestão dos sistemas educacionais, bem como para as políticas de alfabetização, transporte escolar e repasses das cotas-parte do ICMS para a melhoria da qualidade da educação.

O GT também promoveu uma série de quatro webinários sobre Regime de Colaboração no período de março a junho de 2024. Os eventos foram transmitidos pelo YouTube e contaram com a mediação do jornalista Demétrio Weber. O quadro 2 a seguir apresenta uma síntese dos webnários.

Quadro 2: Síntese dos webinários promovidos pelo GT Regime de Colaboração - Consed

Data	Eixo	Tema	Convidados
27/03/2024	Regime de Colaboração	Governança colaborativa na educação e o papel dos governos estaduais. A experiência do Ceará	• Prof. Fernando Abrucio (FGV); • Emanuelle Grace Kelly (Secretaria executiva da Seduc – CE)
25/04/2024	Regime de Colaboração - Alfabetização	As experiências do Consed (Sedu/ES) e Undime	• Marcio Brito (Instituto Bem Comum); • Prof. Saulo Andreon (Gerência do Regime de Colaboração com os municípios - Sedu/ES); • Prof^a Marcia Aparecida Baldini (Undime Paraná)
29/05/2024	Regime de Colaboração - ICMS	As experiências do Consed (Seduc/MA) e Undime	• André Carvalho (Especialista em Planejamento Financeiro de entes públicos); • Saulo Formiga (Seduc/MA); • Aléssio Costa Lima (Presidente da Undime)
28/06/2024	Regime de Colaboração – Transporte escolar	As experiências do Consed (Seduc/RO) e Undime	• Carlos Eduardo Sanches (Especialista em Gestão Pública); • Edelir Santos Guizoni (Coordenadora de Convênios e transporte escolar da Seduc/RO); • Karla Jany's Nascimento (Dirigente Municipal de Educação de Açailândia/MA - Undime)

Fonte: Elaboração dos autores

A experiência dos Estados e Municípios brasileiros no regime de colaboração – traz exemplos de como essa colaboração vem se manifestando. Os itens que compõem esta parte são: Regime de colaboração; alfabetização; ICMS educação e transporte escolar. Em particular, apresenta os principais desafios apontados pelas redes de ensino estaduais, assim como experiências exitosas, sistematizadas a partir das informações fornecidas pelas secretarias estaduais.

3.1. Regime de colaboração: desafios e boas práticas apontados em relação à colaboração interfederativa para a promoção da qualidade educacional nos estados

Como já referido, no encontro presencial do GT de Regime de Colaboração do Consed realizado em São Luis do Maranhã em abril de 2024, os representantes de Secretarias de Educação dos estados foram convidados a apontar os desafios enfrentados e as boas práticas implementadas em relação à colaboração interfederativa para a promoção da qualidade educacional em seus territórios.

Para além das especificidades apontadas por cada estado, alguns aspectos se apresentam de forma recorrente, são eles: governança, sustentabilidade e o diagnóstico, monitoramento e avaliação da execução das políticas públicas. Estes aspectos serão tratados a seguir, relacionado os desafios e as boas práticas apontadas pelas secretarias estaduais.

3.1.1. Governança e sustentabilidade das políticas públicas de educação

De início é importante esclarecer que os termos governança e sustentabilidade tem definições distintas. Neste documento entende-se governança como os mecanismos de liderança e as estratégias de gestão que são postos em prática para a condução das políticas públicas, o que implica, inclusive, na interação colaborativa entre as diferentes instancias e seus respectivos agentes na execução de tais políticas. Por outro lado, a sustentabilidade diz respeito à continuidade (permanência) das políticas públicas mesmo em fase das constantes alterações que ocorrem comumente seja nas estruturas de gestão (rotatividade de profissionais, alternância de governo etc.). Apesar da distinção apresentada para os termos, aqui optou-se por analisá-los de maneira integrada, tendo em vista que frequentemente nos registros são apontados como estreitamente conectados. Esta conexão fica evidente, por exemplo, no registro efetuado pelo estado do Piauí

Intensificar a atuação da governança do regime de colaboração através de uma agenda permanente que fortaleça a cultura dos diálogos, discussões propositivas e deliberações para resoluções dos problemas prioritários; garantir a continuidade e expansão dos avanços já alcançados pelo regime de colaboração frente as mudanças das lideranças políticas diante dos novos mandatos políticos.

(Secretaria de Educação do Estado do Piauí)

É perceptível a existência de uma estrutura normativa em cada estado que regulamenta as políticas públicas em análise nesse documento, as quais foram citadas como áreas estratégicas. No entanto, um desafio recorrente nos depoimentos registrados é o da

governança. Nesse sentido, os estados apresentam dificuldades em aplicar as normas através de ações estruturadas, articuladas e responsabilizadas nas interações entre estados e seus respectivos municípios. Há aqui o desafio de organizar e pôr em prática mecanismos de liderança e estratégias de controle para aplicar os pressupostos legais, avaliar, direcionar e monitorar as atuações das gestões locais, assim como formar e capacitar os agentes municipais diretamente envolvidos na execução das políticas educacionais, como é possível observar nos apontamentos feitos pela Secretaria de Educação de Sergipe:

Realizar momentos formativos para trabalhar os resultados das avaliações e o ICMS Social; estabelecer uma agenda intersetorial destinada à Formação continuada para os Dirigentes Municipais de Educação envolvendo (Undime, Tribunal de Contas, Ministério Público, etc); promover o assessoramento técnico aos diversos atores, possibilitando que os instrumentos e as condições de trabalho viabilizem as aprendizagens.

(Secretaria de Educação do Estado de Sergipe)

Este aspecto também se mostrou evidente nos registros efetuados pelos representantes da Secretaria de Educação do Paraná, a seguir

Estabelecer governança do regime de colaboração que articule todos os agentes estratégicos atuantes no processo, com participação efetiva, que garanta espaço na agenda para discussão de todos os temas afetos ao regime de colaboração e sua evolução ao longo do tempo.

(Secretaria de Educação do Estado do Paraná)

Em relação à sustentabilidade das políticas públicas de educação, estreitamente vinculada à governança, várias unidades da federação apontam o desafio de constituí-las como políticas de Estado e não de governo. A descontinuidade, nesse caso, parece ser afetada pela rotatividade das lideranças municipais (prefeitos, secretários, técnicos das secretarias) e demais articuladores municipais. Questões referentes à sustentabilidade das políticas foram referidas como desafios nos relatos das equipes de algumas secretarias, como exemplos, podemos citar os apontamentos realizados pelas secretarias do Amapá (Convencimento de que não é uma política governamental), Rio de Janeiro (alta rotatividade de técnicos das redes municipais em áreas que são responsáveis por dialogar e atender às exigências burocráticas dos convênios entre Estado e municípios) e Amazonas (Ausência de políticas que fortaleçam o Regime de Colaboração entre os estados e municípios, bem como a garantia da continuidade das ações diante da mudança de gestores educacionais).

No tocante aos dois aspectos mencionados acima, o estado da Bahia aponta como uma estratégia a criação de alguns serviços disponibilizados pela secretaria de educação, como a “Rede Estadual de Assessoramento Técnico de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação” e a “Rede Estadual de Assistência Técnica e Pedagógica aos Municípios no Âmbito do programa dinheiro direto na Escola (PDDE) e Ações integradas.” Estas redes atendem ao objetivo de oferecer formação continuada às equipes técnicas das Secretarias Municipais e Núcleos Territoriais de Educação (NTE) da Rede Pública Estadual, que atuam diretamente nos anos finais do ensino fundamental.

No Ceará, foi criada a Célula de Cooperação com os Municípios (CECOM), passando a integrar a estrutura organizacional da SEDUC através do Decreto Nº 28.781, de 02 de julho de 2007. Há uma CECOM em cada uma das 21 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento Educação do estado. A SEDUC do Ceará informa que a CECOM tem por missão “Acompanhar diretamente os municípios, fortalecendo o regime de colaboração e cooperação na execução de programas e/ou projetos que contribuam para a melhoria dos resultados da aprendizagem na rede pública de ensino.” Entre as competências da CECOM estão as de:

- Assessorar as Secretarias Municipais de Educação em todas as fases de execução do Programa Alfabetização na Idade Certa;
- Prestar assessoria técnica aos programas e/ou projetos estaduais e federais desenvolvidos no âmbito das SMEs;
- Fortalecer as parcerias Estado e Município para a efetivação das políticas públicas em prol da melhoria dos resultados da aprendizagem no Estado do Ceará;
- Disseminar as informações relativas aos Indicadores Educacionais nos municípios;
- Sensibilizar os municípios para a adesão a programas e/ou projetos voltados à valorização dos profissionais da educação;
- Motivar as escolas públicas para o desenvolvimento de projetos que favoreçam o empreendedorismo juvenil, a gestão democrática e a qualidade da educação.

O estado do Ceará aponta também a construção de uma agenda do secretário executivo com os prefeitos e/ou secretários municipais para discussão sobre as questões educacionais, bem como a construção de uma agenda das regionais com os secretários e equipes técnicas das secretarias de forma a prestar apoio técnico/ pedagógico/ financeiro, dirimir dúvidas, além da produção de materiais didáticos de apoio, concessão de bolsas para formadores

municipais, disponibilização de sistemas como Sistema Integrado de Gestão Escolar (SIGE) e o Diário Online; disponibilização de plataforma de avaliação formativa e monitoramento dos resultados das ações; e a existência de setor específico para gestão do transporte escolar, bolsas e convênios dentro da coordenadoria de cooperação com os municípios.

A Secretaria de Educação do estado do Espírito Santo (SEDU) instituiu através da portaria nº 121-r, de 30 de maio de 2022, os Núcleos Regionais do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (NUPAES)

(...) com a finalidade de estabelecer um modelo de governança do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo - PAES, em que todos os integrantes do núcleo sejam corresponsáveis pelas ações de fortalecimento da aprendizagem em cada território regional e pela disposição sobre sua estrutura organizacional.

(Espírito Santo, 2022. Pág. 88)

O NUPAES é a instância responsável pela gestão, assessoramento e monitoramento das ações do Pacto Pela Aprendizagem nos âmbitos regional e municipal. Sua atuação é organizada com base nos eixos de apoio à gestão, fortalecimento da aprendizagem e planejamento e suporte.

Para além destas ações, o estado do Espírito Santo criou também o Fundo Estadual de Apoio à Ampliação e Melhoria das Condições de Oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (FUNPAES), regulamentado pela Lei Estadual nº 11.257/2021 e o Decreto 4.907-R/2021. O Fundo tem o objetivo de

(...) ampliar e melhorar o acesso à educação dos alunos matriculados na rede municipal capixaba, para isso, mediante a transferência fundo a fundo a municípios signatários do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Paes), disponibiliza recursos para construção, reforma e ampliação de unidades de ensino e também para aquisição de diversos equipamentos de caráter permanente com o propósito de aparelhar e modernizar a educação nos municípios capixabas.

O estado do Pará aponta a criação da Secretaria Adjunta de Gestão e Regime de Colaboração – Searc, com o objetivo de mediar conflitos entre os municípios e buscar soluções colaborativas que potencializem e otimizem os resultados educacionais, para favorecer a cooperação e estabelecer um diálogo com os municípios para implementação eficaz das políticas educacionais no estado. O estado de Minas Gerais procedeu à descentralização de ações com empoderamento das regionais (a exemplo, resolução relativa ao Programa de Transporte escolar (PTE), bem como a atuação com os municípios em quatro eixos: Gestão pedagógica, Gestão de rede, Gestão de pessoas e Gestão de

Infraestrutura. Minas Gerais também aponta que criou um conjunto de agendas mensais com a UNDIME/MG e AMM-Associação Mineira de Municípios. Estratégias e estreitamento e intensificação das interações com a UNDIME também são apontadas por Espírito Santo, Goiás, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins.

No Paraná, foi criado o Comitê Executivo Estadual do Programa Educa Juntos com representação da SEED, associação dos municípios, conselho estadual de educação, união dos dirigentes municipais de educação e união dos conselhos municipais de educação. O Comitê possui uma agenda de reuniões periódicas com pautas estabelecidas pelos membros participantes. O Piauí faz menção ao programa Pacto Pela Educação onde os assuntos que envolvem a educação pública a partir do regime de colaboração estão pautados e desdobrados em ações e outros programas os quais podem ser aderidos de forma total ou parcial; cita ainda como estratégia de destaque a atuação intersetorial através do programa Pacto Pelas Crianças Piauienses onde diversas secretarias de estado (secretaria de saúde, assistência social, trabalho e direitos humanos e educação) atuam para fortalecer o regime de colaboração em função do atendimento a primeira infância.

3.1.2. Diagnostico, monitoramento e avaliação da execução das políticas públicas de educação

A questão do diagnóstico, monitoramento e avaliação da execução das políticas públicas é também recorrente entre os desafios apresentados pelos estados. Os desafios em relação ao tema estão ligados, por vezes, à inexistência de uma estrutura de monitoramento e avaliação, por vezes à falta de sensibilização e capacitação dos agentes públicos envolvidos nas políticas públicas para o uso de indicadores e resultados de avaliações em larga escala, como é possível observar nos apontamentos das equipes técnicas das Secretarias de Educação dos Estados do Mato Grosso do Sul (Acompanhar e monitorar o desenvolvimento das políticas em cada município, bem como (re)avaliar os resultados para possível mudança de rota tendo em vista a responsabilização dos resultados), Pará (Articulação e monitoramento das ações dos programas estratégicos junto aos municípios devido a extensão territorial do Estado do Pará) e Rio Grande do Norte ([escassez] de um sistema de avaliação para todas as redes).

Nesse sentido, o estado da Bahia aponta a criação de uma política de avaliação com disponibilização dos relatórios e BIs voltados para o planejamento de ações de recomposição de aprendizagem. O estado de Goiás também realiza apontamentos no

sentido de práticas de entrega dos resultados das avaliações atrelada à pactuação de metas para o ano de 2024 e a elaboração de um plano de ação para os secretários municipais e suas redes de acordo com a meta pactuada; a criação de um sistema de monitoramento dos resultados das redes municipais; avaliação institucional da Educação Infantil e da alfabetização.

O estado do Maranhão aponta a adoção de pactuação de metas com os municípios, a organização colaborativa em torno das principais prioridades educacionais do território e o estabelecimento de programas/ políticas colaborativas territoriais.

O estado do Mato Grosso menciona a criação de uma cultura avaliativa entre professores e estudantes, com apoio estadual com materiais e formação de professores na Educação Infantil e apoio para a recomposição da aprendizagem (formação, avaliação e material didático).

O Mato Grosso do Sul criou, em 2008 o Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul (SAEMS) e através de parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd/UFJF) disponibiliza a Plataforma de Avaliação e Monitoramento da Educação de Mato Grosso do Sul, de acesso público e gratuito. Informações disponibilizadas na própria plataforma, esclarecem que ela

(...) oferece um conjunto de recursos e ferramentas que dão suporte à Secretaria, às regionais, às escolas e aos estudantes, desde a aplicação dos testes até a devolutiva e apropriação dos resultados. Os profissionais da Secretaria e das escolas podem consultar informações sobre o desenvolvimento de habilidades essenciais, bem como acerca de situações de defasagens identificadas. Com base em evidências, podem realizar um (re)planejamento pedagógico que considere a priorização curricular ou a implementação de projetos, por exemplo.

No estado do Piauí foram criados O “Escritório de Projetos” e a “Sala de Situação” que se constituem em departamentos da secretaria da educação onde os dados do cenário da educação pública do estado podem ser alimentados, acessados e apresentados (orientando as decisões com base em evidências).

3.1.3. Outras práticas apontadas pelos estados – Fortalecimento da relação com a Undime

Nos apontamentos realizados pelas secretarias estaduais foram identificadas boas práticas que não se relacionam diretamente com os desafios, mas que podem inspirar e apoiar os gestores públicos e suas equipes técnicas na execução de políticas públicas através

da colaboração interfederativas. Neste sentido o alinhamento das agendas e a parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) foram apresentados como importante estratégia para a execução das políticas educacionais por uma gama significativa de secretarias estaduais.

Em alguns casos, os apontamentos indicam um alinhamento mais geral e ampliado, sem, necessariamente especificar uma política ou ação conjunta. São exemplos o Espírito Santo (alinhamento das agendas e pautas com a Undime), Goiás (alinhamento com a Undime), Minas Gerais (agendas mensais com a UNDIME/MG e AMM-Associação Mineira de Municípios). Enquanto no Paraná a Undime compõe, juntamente com outras representações, o Comitê Executivo Estadual do Programa Educa Juntos formado por representação da SEED, associação dos municípios, conselho estadual de educação, união dos dirigentes municipais de educação e união dos conselhos municipais de educação com agenda de reuniões periódicas com pautas estabelecidas pelos membros participantes.

Além do fortalecimento da relação com a Undime, o Rio Grande do Norte ressalta que a parceria foi significativa na elaboração do currículo do estado em parceria com a Undime; formação do currículo em parceria com a Undime. Já nos estados do Rio Grande do Sul (Programa de alfabetização instituído com a parceria da Undime/RS) e Tocantins (Diálogo contínuo, parceria nas ações desenvolvidas no programa de alfabetização com os representantes da UNDIME) a execução de programas voltados para o tema da alfabetização foram beneficiados.

Este tópico buscou estabelecer uma análise relacional entre os desafios e as boas práticas presentes nos apontamentos das secretarias estaduais de educação. A figura 6, a seguir, apresenta a síntese relacional entre as três grandes categorias de desafios e estratégias já praticadas em alguns estados em relação ao regime de colaboração entre os entes federados na execução das políticas públicas de educação. Chama-se atenção o fortalecimento da relação com a Undime como uma prática que impacta positivamente e de forma mais geral nas articulações entre os entes subnacionais.

Figura 6: Síntese da análise dos desafios e boas práticas apontadas pelas secretarias estaduais de educação para regime de colaboração



Fonte: Elaboração dos autores

As políticas voltadas para o tema da alfabetização também foram consideradas quando da coleta de informações junto às secretarias estaduais. O tópico a seguir apresenta a análise dos apontados realizados pelas secretarias referentes à colaboração interfederativa

voltada para a execução de políticas de alfabetização.

3.2. Alfabetização: desafios e boas práticas apontados com relação à alfabetização nos estados

Os relatos acerca do regime de colaboração para a alfabetização apresentam similaridades com aqueles apontados em relação à colaboração interfederativa para a promoção da qualidade educacional. Assim, aspectos desafiadores como a governança e a sustentabilidade, e o monitoramento e avaliação das políticas públicas também são recorrentes no tocante à alfabetização. Outro aspecto de destaque nos apontamentos das secretarias estaduais se refere à formação continuada dos profissionais de educação. Esses temas serão tratados a seguir, considerando os desafios e as boas práticas registradas pelas equipes estaduais.

3.2.1 Governança e sustentabilidade das políticas de alfabetização

Aspectos desafiadores como a sustentabilidade das políticas versus sua descontinuidade e a rotatividade dos agentes educacionais (professores, técnicos das secretarias, membros das regionais, secretários de educação, mobilizadores etc.) são recorrentes no tocante à alfabetização, como evidenciados pelos estados do Amapá (Mudança de professores nos territórios municipais, pois a maioria são do Contrato administrativo e não permite uma continuidade da preparação e ação nas turmas com as crianças.), Amazonas (falta de continuidade dos programas/políticas no âmbito territorial.), Ceará (Manutenção da política diante das mudanças de governo e equipes técnicas) e Maranhão (Governança colaborativa com definição das instancias deliberativas).

Nesse sentido, o estado do Amazonas, instituiu, através do Decreto N° 47.958, de 22 de agosto de 2023 o Amazonas + Alfabetizado, com o objetivo de garantir a alfabetização dos estudantes matriculados até o 2º ano do Ensino Fundamental, além “(...) da recomposição de aprendizagens não consolidadas dos estudantes do 3º ao 5º ano das redes públicas de ensino do Amazonas em regime de colaboração.” (AMAZONAS, 2023a). O Decreto foi complementado por outro Decreto, o de N.º 47.992, DE 29 DE AGOSTO DE 2023 que criou o Comitê Estratégico Estadual do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CEEC), cujo objetivo é o de “realizar a governança sistêmica de formulação da Política Territorial de Alfabetização e do Plano de Ações do Território Estadual - PATE, no âmbito do Estado do Amazonas, estabelecendo sua composição, finalidades e competências (...)” (AMAZONAS,

2023b).

O estado do Tocantins, no âmbito do Programa Alfabetiza Mais Tocantins: Compromisso Tocantinense Criança Alfabetizada, integrante do Programa de Fortalecimento da Educação (PROFE) tem buscado fortalecer o regime de colaboração entre o Estado e os municípios com o intuito de universalizar a alfabetização dos estudantes matriculados até o final do 2º do ano do ensino fundamental. Os princípios orientadores do PROFE, dispostos no Artigo 2º da lei que o institui tocam nos pontos apresentados como comuns entre os diversos desafios relatados, dentre eles

I - equidade das condições entre as escolas públicas da educação básica; II - governança colaborativa entre estado e municípios; III - fortalecimento da liderança, da gestão democrática e do processo de ensino e da aprendizagem; IV - fomento ao desenvolvimento e à disseminação das inovações científicas, tecnológica educacional digital e assistiva; V - fortalecimento do protagonismo estudantil; VI - valorização profissional e aprimoramento, formação inicial e contínua dos profissionais da educação básica; VII - garantia do direito à aprendizagem dos educandos, em especial daqueles em situação de vulnerabilidade social; VIII - prerrogativa de investimento e infraestrutura escolar. O Governo do Tocantins adotou uma estratégia de premiação dos municípios que se destacaram nos índices de alfabetização. (TOCANTINS, 2024)

O estado de Goiás criou o programa Alfa Mais, regulamentado pela Lei nº 21.071, de 9 de agosto de 2021 e, posteriormente pelo Decreto nº 10.330, de 18 de outubro de 2023. O Alfa Mais, que foi implantado em todos os municípios do estado, apresenta dois objetivos principais: o de reduzir índices de alfabetização incompleta e letramento insuficiente entre os estudantes das redes públicas e garantir a alfabetização plena até o 2º ano do ensino fundamental.

O estado do Mato Grosso, criou o Programa Alfabetiza MT através da Lei 11.485, de 29 de julho de 2021. O programa tem o objetivo de fortalecer o regime de colaboração entre o estado e seus respectivos municípios, buscando, prioritariamente, alcançar a alfabetização das crianças até o 2º ano do ensino fundamental. Ele é estruturado em oito componentes (institucionalização através de regulamentação legal; avaliação e monitoramento da avaliação do programa; fortalecimento da gestão municipal e escolar; criação de materiais didáticos e metodologias voltadas para a formação dos professores; formação continuada em serviço dos professores alfabetizadores; intensificação do diálogo entre a Seduc e os demais componentes da sociedade; articulação e mobilização junto aos municípios; criação de incentivos financeiros às escolas com maiores e menores resultados) e outras 26 macro ações correlacionadas.

No Mato Grosso do Sul o programa MS Alfabetiza - Todos Pela Alfabetização da

Criança, instituído pela Lei nº 5.724, de 23 de setembro de 2021 e vinculado à Coordenadoria de Educação Infantil e Ensino Fundamental (CEIEF) da Superintendência de Políticas Educacionais (SUPED), visa fortalecer a aprendizagem e melhoria dos indicadores educacionais dos estudantes matriculados. As ações do programa são realizadas em regime de colaboração entre o governo do estado e seus municípios, visando a alfabetização na idade considerada adequada, e conta com uma Parceria para Alfabetização em Regime de Colaboração, criada pela Associação Bem Comum (ABC) e outras instituições da sociedade civil.

3.2.2 Monitoramento e avaliação das políticas públicas de alfabetização

Outro desafio frequentemente apontado é o da falta de uma cultura monitoramento e avaliação das políticas públicas de educação com base no uso de indicadores, evidências e resultados de testes padronizados em larga escala para a reorientação tanto de tais políticas pelos agentes ligados à gestão dos sistemas quanto pelos próprios educadores no desenvolvimento dos processos educativos nas escolas. Este aspecto fica evidenciado, por exemplo, nos registros efetuados pelo estado do Mato Grosso quando aponta a necessidade de um “Sistema de dados dos estudantes, escolas, unificado dos municípios e estado; Sistema de monitoramento unificado da política de alfabetização do estado.” O estado do Pará aponta ser necessário “Traçar estratégias de diálogo e monitoramento entre estado, Regionais, Municípios e escolas”. O estado do Paraná menciona “Disponibilizar e monitorar ferramentas de avaliação periódica anualmente, sem interrupção, que consiga aferir a aprendizagem e a alfabetização dos estudantes dos anos iniciais das redes municipais de ensino.” E, por fim, o Rio de Janeiro que registra “Construir um mecanismo permanente e democrático de avaliação diagnóstica que permeie todos os segmentos da educação básica, em todo território do Estado do Rio de Janeiro, de modo a subsidiar déficits de proficiência, em especial no que tange a alfabetização, letramento, resolução de problemas matemáticos, etc.”

Em relação ao aspecto do monitoramento e avaliação, diversas estratégias vêm sendo experimentadas pelos estados brasileiros no tocante à alfabetização. Uma tendência que vem se mostrando recorrente é a de aprimoramento dos mecanismos de disseminação de práticas entre as redes de ensino. Vários estados têm, assim, investido de forma significativa em sistemas próprios de avaliação em larga escala e em estratégias de disseminação e capacitação para o uso dos resultados de tais avaliações como forma de melhoria da aprendizagem dos estudantes. Em diversos casos tem sido aplicadas estratégias

como as de premiação por resultados alcançados e fomento à colaboração entre as unidades escolares para trocas de experiências.

Nesse sentido, como parte integrante das ações do programa PAIC Integral do Ceará o governo do estado estabeleceu um regime de premiação aos municípios com base nos resultados da alfabetização ao término do 2º ano do ensino fundamental, bem como no desempenho apresentado pelos estudantes nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática ao final dos 5º e 9º anos, a partir dos dados obtidos pela aplicação dos testes do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará (Spaeece). De acordo com informações da SEDUC do Ceará, através do Prêmio Escola Nota Dez, até 150 unidades de ensino em cada série de avaliação receberiam R\$ 2.000,00 por aluno avaliado.

Além dessas ações, o estado do Ceará também cita a Existência de avaliação formativa e instrumentos de monitoramento de fluência leitora (preenchida pelas escolas) a partir de audiências de leitura realizadas; Formação com base nas avaliações formativas; criação de rotinas que qualifique o tempo pedagógico com foco no letramento.

No caso do Espírito Santo, a estratégia apontada tem sido a de divulgar e transferir aos municípios através da Coordenação do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Copaes), a metodologia aplicada na rede estadual no âmbito das ações de melhoria dos índices de alfabetização no estado. A Secretaria de Educação do Espírito Santo informa que vem realizando eventos como webinários cujo intuito é o de levar os municípios a conhecerem as fragilidades e priorizarem as intervenções necessárias em acordo com os desafios encontrados, além de fomentar a articulação entre as instâncias envolvidas de forma coordenada, de forma a fortalecer o regime de colaboração entre Estado e municípios. Um dos pontos de partida das ações é o estabelecimento de metas com base nas avaliações do Estado, como o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (Paebes) Alfa, que é aplicado aos alunos da 2ª série do Ensino Fundamental a cada ano. Em 2023, o governo do Espírito Santo também instituiu o Prêmio Escola Que Colabora, por meio da Lei 10.880/2018 e posteriormente regulamentado através do Decreto 5.410-R/2023 e da Portaria 155-R/2023. O prêmio estipula um montante de R\$ 70 mil para as 50 escolas com os melhores indicadores educacionais no Paebes. O prêmio prevê ainda que

(...) as 50 escolas com melhores indicadores educacionais (escolas premiadas) estabeleçam relações de cooperação técnico-pedagógicas pelo período de dois anos, com 50 escolas com indicadores educacionais mais desafiadores (escolas apoiadas). O objetivo é, por meio de práticas educacionais exitosas compartilhadas, qualificar a educação das escolas apoiadas e, por consequência, melhorar seus índices.”

(Espírito Santo, 2023)

No âmbito do programa Alfa Mais, o governo do estado instituiu o Prêmio Leia. Este mecanismo, instituído pela Lei nº 21.073, de 9 de agosto de 2021 e cujo exercício para 2023 foi regulamentado pelo Decreto nº 10.270, de 13 de junho de 2023, se destina a

(...) premiar as escolas públicas da rede estadual e municipal de ensino que obtiverem os melhores resultados de alfabetização, expressos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de Goiás na Alfabetização - IDEGO-ALFA e no Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás - SAEGO.

(GOIÁS, 2021)

Dentre as estratégias de implantação do Prêmio Leia encontram-se várias que correspondem ao enfrentamento de desafios anteriormente apontados em relação à governança, à adesão efetiva ao regime de colaboração entre estados e municípios e entre unidades escolares, à consideração de resultados de avaliações em larga escala para a melhoria da qualidade educacional e do aporte financeiro para escolas com maiores dificuldades nos processos educativos. Nesse sentido, a Lei que institui o prêmio estabelece critérios para o recebimento como obter a nota 7,0 ou superior no Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de Goiás na Alfabetização - IDEGO – Alfa; garantir que no mínimo, 80% dos alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental realizem o SAEGO - Alfa. Além desses condicionantes, as escolas premiadas se tornam responsáveis por desenvolver ações de cooperação técnico-pedagógica com uma das 150 (cento e cinquenta) escolas que tenham obtido os resultados mais baixos no IDEGO-Alfa durante um ano a contar da data da premiação. Como complementação, as escolas premiadas também se tornam responsáveis por articular e conduzir um plano de melhoria da alfabetização dos estudantes da escola apoiada, a qual recebe um auxílio financeiro do Estado para tal.

O estado do Mato Grosso, criou o Prêmio Educa MT, no âmbito do já referido alfabetiza MT, cuja premiação é baseada tanto no Índice de Desempenho Educacional do Estado de Mato Grosso (IDEMT-Alfa) quanto no Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Mato Grosso. O mesmo cenário se aplica ao Mato Grosso do Sul, que no âmbito do programa MS

Alfabetiza - Todos Pela Alfabetização da Criança, criou o prêmio Escola Destaque (Decreto nº 15.909, de 29 de março de 2022), destinado às escolas públicas estaduais e municipais que tenham obtido os melhores resultados de alfabetização, além de oferecer contribuição financeira para escolas com os menores índices de aprendizagem, de acordo com os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica de Mato Grosso do Sul (SAEMS) e mensurados pelo Índice de Desenvolvimento da Aprendizagem de Mato Grosso do Sul (IDAMS). As características gerais dos programas e dos sistemas de premiação desses estados são consideravelmente similares àquelas expostas no cenário de Goiás.

O estado de Sergipe criou, nos últimos anos, uma estrutura composta por diversas estratégias ligadas ao seu sistema de avaliação em larga escala próprio, apontando que implantou avaliação da Fluência Leitora, através da Lei nº 8.595/2019 que Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica de Sergipe - SAESE, nas Escolas das Redes Públicas, Estadual e Municipais de Ensino, complementado por processos de monitoramento dos resultados de avaliações processuais (SISPAPV – Sistema de Monitoramento do Programa Alfabetizar pra Valer); sistemas os quais são acompanhados pela realização de oficinas formativas acerca das devolutivas de resultados, e de cascadeamento de tais oficinas. Elas são complementadas com a oferta de formação continuada para dirigentes municipais de educação, equipes técnicas municipais e regionais e pela disponibilização de material didático complementar.

3.3.3 Processos de formação continuada dos profissionais da educação

A promoção de processos de formação continuada e sua respectiva adesão por parte dos profissionais da educação também foi apontada frequentemente pelos secretários como desafios que acabam por influenciar em outros aspectos para além do uso de indicadores e evidências, influenciando por exemplo, na capacidade dos profissionais de compreender e atuar sobre as dificuldades de aprendizagem dos estudantes.

Estas formações aparecem como desafios, por exemplo, nos relatos do Espírito Santo, Goiás (“Recomposição da aprendizagem com formação para professores e material estruturado com foco no 3º ao 5º ano.”), Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais (“Melhorar a implementação do suporte técnico pedagógico nos municípios (escolas)”) Paraná (“Alcançar 100% dos professores das redes municipais de ensino com as formações promovidas pela SEED, de acordo com as variadas necessidades das redes; Elaborar constantemente materiais de apoio pedagógico para professores e estudantes da educação

infantil e anos iniciais do ensino fundamental com conteúdo significativo para aprendizagem dos estudantes.”), Pernambuco (“Formação continuada junto ao quadro docente, reforçando metas e objetivos atrelados aos respectivos planos municipais”), Rio Grande do Sul (“Formação nos territórios conectando as diferentes concepções de um aluno alfabetizado, “diferentes concepções pedagógicas.”), Rondônia (“Garantir a participação de todos os professores nas formações.”), São Paulo (“Articulação entre programas e cursos de formação docente que respondam as necessidades da realidade sistêmica.”), Sergipe (“Oferecer assistência técnica e logística às equipes regionais e municipais que atuam no Programa Alfabetizar pra Valer com vistas à realização das formações no seu território, acompanhamento pedagógico, participação nos encontros formativos. Executar os recursos oriundos do CNCA, para formações (é necessário orientação para implementação das formações, contratando transportes e consultores usando esse recurso).” e Tocantins (“Cumprimento dos objetivos propostos para as atividades formativas; indicação, por meio do documento orientador, formadores com perfil para atuarem como formadores nos anos iniciais.”).

Uma estratégia nesse sentido é apontada pelo estado do Amazonas, em que registra-se que “(...) o REGIME DE COLABORAÇÃO através do eixo pedagógico de aprendizagem no Programa Criança Alfabetizada, vem desenvolvendo estratégias junto aos municípios para ações voltadas aos alunos com dificuldades de aprendizagem, as formações são voltadas para os RESULTADOS DE FLUÊNCIA LEITORA e através deste resultados a formação de professores e preparada de acordo com os níveis de aprendizagem, trazendo a possibilidade aos professores do acompanhamento e monitoramento de seus alunos.”

O estado de Ceará aponta que vem realizando estratégias que unem a formação a processos de avaliação formativa. Nesse caso, citam a criação de equipes técnicas nas secretarias e nas regionais de ensino para atuarem com o trabalho de alfabetização e a contratação de formadores com editais que priorizem o perfil de alfabetizador (formação de alfabetizadores). Menciona a existência de uma avaliação formativa e instrumentos de monitoramento de fluência leitora que são preenchidos pelas escolas a partir de audiências de leitura realizadas com os estudantes. Consequentemente, a formação é realizada com base nas avaliações formativas.

Já no estado de Goiás, o apontamento é o da vinculação entre a formação de professores e o estímulo à troca de experiências entre as escolas. Nesse sentido, o estado adota uma estratégia que denomina como Formação de professores na forma de

casqueamento de 120 horas. Nessa lógica, o Estado forma Regionais de Educação, as Regionais formam municípios e os Municípios formam os professores. Esta formação é desenvolvida em quatro módulos, sendo eles para professores de Educação Infantil, professores de alfabetização, gestores e coordenadores das escolas. Há um material formativo estruturado com foco na alfabetização para o 1º e 2º ano para estudantes e professores. Como estratégia de disseminação de experiências e formação compartilhada pelos profissionais da educação, Goiás articula o estabelecimento de um prêmio em dinheiro para as 150 escolas com melhores resultados (80 mil) e o fomento para 150 escolas com resultados insatisfatórios (40 mil) instituindo trocas de experiências entre as escolas e sistemas de monitoramento das trocas de experiências e gastos com o prêmio.

O estado do Mato Grosso do Sul vem produzindo e distribuindo materiais didáticos complementares e instituiu um seminário de boas práticas onde são compartilhadas experiências e desafios ligados à alfabetização (estratégia também citada pelo estado do Piauí). O Mato Grosso do Sul aponta ainda a criação do Comitê Estadual MS Alfabetiza para deliberar sobre propostas ligadas à melhoria dos processos de alfabetização.

No Pará, há registros sobre o uso de metodologias, técnicas pedagógicas e gerenciais na busca pela alfabetização das crianças paraenses na idade certa. De forma semelhante ao estado de Goiás, o Pará vem adotando uma dinâmica trabalho conjunto entre estado, regionais, municípios e escolas para a formação em cascata de professores que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental. A formação inclui “estratégias de ensino, metodologias eficazes e práticas pedagógicas para melhorar a alfabetização dos alunos” e materiais de orientação pedagógica para apropriação dos resultados de cada avaliação com distribuição aos municípios, além de acompanhamento pedagógico em que os professores recebem suporte contínuo que inclui “orientações, feedback e estratégias para lidar com desafios específicos encontrados em sala de aula”. Por fim, o estado do Pará menciona a instituição de um Decreto que regulamenta a Premiação e bolsas para formadores do Programa das escolas com os melhores resultados na avaliação externa.

No Paraná, há menção sobre a realização de formações em serviço entre pares através do uso de grupos de estudos para professores em exercício nas turmas de alfabetização das escolas públicas. Trata-se da iniciativa intitulada Formadores em Ação – Municípios/PR. A iniciativa, voltada para os municípios é baseada no programa Formadores em Ação Estadual, o qual foi implementado pela Secretaria de Estado da Educação (SEED). O programa Formadores em Ação - Municípios/PR está vinculado ao programa Educa Juntos,

também criado pelo Governo do Paraná e, segundo informações disponibilizadas no site do Serviço Social Autônomo Parana educação “foi criado para fortalecer as ações conjuntas entre Estado e municípios, rompendo com a fragmentação de políticas públicas, pelo pleno desenvolvimento da educação de qualidade, em todos os estágios.”[2] Este programa oferece formação continuada para professores das redes municipais de ensino por meio de grupos de estudo e cada grupo tem em sua composição um professor formador ou pedagogo formador que orienta um conjunto de professores ou pedagogos cursistas. “O programa disponibilizou 300 vagas por meio de edital para os selecionados, que cumprem carga horária de 9 horas semanais e recebem um salário no valor de R\$1.400,00.”

Por fim, o Paraná também menciona a realização de “(...) acordos de cooperação técnica com instituições parceiras que proporcionem apoio técnico e pedagógico para elaboração de material de apoio didático, bem como composição de equipe pedagógica no âmbito da instância responsável pelo regime de colaboração na SEED para realizar a tarefa de leitura crítica e validação do material.”

Outros elementos desafiadores diferenciados também figuram entre os apontados nos relatos. Nesse caso, percebe-se que a questão da aprendizagem insuficiente e da falta de equidade recebe atenção especial em alguns relatos, como é o caso do Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará (que ressalta “Dificuldade para atingir com qualidades estudantes ribeirinhos, quilombolas e indígenas”), Paraíba (que ressalta “Garantir equidade no processo de inclusão”) Rondônia (que aponta “Implantar o Programa de Alfabetização nas escolas indígenas”), Roraima (que aponta “Diversidade de cenários/público-alvo a serem alfabetizados (povos das águas/ das florestas/ imigrantes).”), além de registros similares apresentados por Piauí, Rio de Janeiro e São Paulo.

A questão da insuficiência de recursos (humanos e financeiros) para as ações dos municípios aparece com certa frequência, estando, por vezes, ligada a relatos de “Assimetria entre as redes (pedagógica, técnica, administrativa e financeira); Qualidade e quantidade dos prédios escolares (forte demanda por reforma e ampliação); “Melhoria estrutural das unidades educacionais, possibilitando ambiente melhor para o desenvolvimento da educação.”; “Garantia de financiamento federal, estadual e municipal para implementação das ações.”; “O material didático. Recursos limitados para adquirir para todas as redes.”; “Recursos insuficientes para incentivar a melhoria dos indicadores das redes e das escolas.” “Redes municipais com os problemas de falta de professores e greve.”; “Inadequação do quantitativo de servidores de carreira para a etapa – alta incidência de contratos

precários.”; “Equipes técnicas, estrutura mínima de técnicos pertencentes ao contexto municipal de educação.”;

Ocorre, no entanto, que seja para os desafios em relação à equidade, quando àqueles ligados aos recursos humanos e financeiros, os estados não apresentaram exemplos específicos de estratégias consideradas como bem-sucedidas.

Neste tópico, buscou-se estabelecer relações entre desafios e boas práticas apontados pelas secretarias estaduais de educação ligados à colaboração interfederativa no tocante às políticas educacionais voltadas para a alfabetização. A figura 7, a seguir, apresenta a síntese relacional entre as categorias de desafios apresentadas e as respectivas estratégias praticadas por alguns estados.

Figura 7: Síntese da análise dos desafios e boas práticas apontadas pelas secretarias estaduais de educação para alfabetização



Fonte: Elaboração dos autores

3.3. Transporte escolar: desafios e boas práticas ligados ao regime de colaboração no transporte escolar

As políticas de Transporte Escolar atuais no Brasil possuem importante base constitucional, compondo parte das condições necessárias e obrigatórias por parte do Estado na garantia do direito à educação. Assim, o inciso VII do Art. 208 da Constituição Federal de 1988, cuja atual redação foi dada pela Emenda Constitucional Nº 59/2009, determina que “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de” “(...) VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.” (Brasil, 1988). Desde então, foram criados diversos programas, como o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) de 1994 (e extinto em 2007), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) de 2004 e o programa Caminho da Escola, de 2007. Mesmo com características e estratégias diferenciadas, o regime de colaboração entre os entes da federação e mesmo organizações da sociedade civil é uma característica comum entre eles. Nesse sentido, um aspecto desafiador é o da gestão compartilhada das políticas de transporte nos estados e municípios brasileiros. Este aspecto é ressaltado por Jesus et. al. (2023) quando afirmam que uma boa gestão da execução das políticas de transporte escolar torna-se cada vez mais importante para a garantia da segurança e da qualidade dos serviços fornecidos.

Num cenário nacional significativamente heterogêneo, em que as condições logísticas de oferta do transporte são afetadas por fatores desde políticos e econômicos até tecnológicos, geográficos e climáticos, os desafios da gestão passam por aspectos como

Definir diretrizes que distingam para quais alunos o serviço será ofertado; Definir tipos e quantidade de veículos; Selecionar as rotas que serão percorridas; Identificar a demanda pelo serviço e as especificidades de cada local; e Fiscalizar a qualidade e regularidade do transporte

(Jesus et. al, 2023)

Os registros sobre desafios vivenciados pelas pelos agentes das secretarias estaduais de educação em relação ao transporte escolar remetem, preponderantemente às questões referenciadas acima. Trataremos sobre estes apontamentos realizados pelos agentes a partir das categorias a seguir, construídas a partir do grau de recorrência que demonstraram entre os respondentes. São elas: 1) Financiamento das políticas de transporte escolar; 2) Aarfeioamento das rotas e de mecanismos eficientes de georrefenciamento; 3)

Monitoramento e avaliação da execução das políticas de transporte escolar e 4) a Atualização, manutenção e adequação de vias e frotas.

3.3.1 Financiamento das políticas de transporte escolar

Este aspecto, muito recorrente entre os registros, foi mencionado frequentemente como um desafio por se caracterizar como pouco transparente, burocrático, moroso e insuficiente, quando considerados os valores repassados e os custos efetivos que recaem sobre os municípios, além do atraso nos repasses, da falta de transparência e da burocracia na adesão e prestação de contas dos serviços ofertados.

Em relação à inadequação dos repasses de recursos, os estados ressaltam a necessidade de revisão dos critérios que fundamentam sua distribuição. Em vários casos, os respondentes informam que há a necessidade de estabelecimento de cálculos por quilômetro rodado e não pelo valor per capita de alunos atendidos, tendo em vista que o repasse baseado nesse critério acaba por não contemplar todos os gastos envolvidos no transporte. Assim, o estado do Mato Grosso informa que o valor pago aos municípios se encontra abaixo do custo, o que é referenciado pelo estado de Rondônia como sendo relacionado ao alto custo dos contratos de transporte. Os relatos de outros estados apontam para um problema na base de cálculo dos repasses, como é o caso dos apontamentos diretamente feitos por Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Roraima.

O estado do Pará, por exemplo, relata como uma razão importante para este subdimensionamento o fato de que “O recurso do transporte escolar é baseado no censo do ano anterior (2023) e para 2024 é insuficiente com o aumento do número de matriculados, e para corrigir existe uma burocracia muito grande.” O estado do Rio Grande do Norte segue na mesma argumentação e relata que

O repasse dos recursos aos municípios que fazem adesão ao PETERN é feita por per capita por aluno com base no censo escolar do ano anterior, mas os municípios contratam as empresas para realizar o transporte por km e por isso reclamam que os valores repassados pelo estado são insuficientes.

O estado do Rio Grande do Sul aponta a necessidade de se concatenar vários critérios para a fundamentação dos cálculos para “Definir um per capita/ aluno e um km/ rodado padronizado de acordo com critérios nº de alunos, evasão, manutenção de veículos;”. Na percepção da Secretaria de Educação de São Paulo, estes fatores têm gerado dificuldades por parte da SEDUC em convencer os municípios a “(...)firmarem o convênio nos últimos

anos devido ao valor repassado pelo Estado e a necessidade de complementação por parte dos municípios”. Por fim, há também outros aspectos mencionados como dificultadores como a falta de transparência acerca dos critérios de cálculo, o atraso nos repasses e a Burocracia na adesão e na prestação de contas, como citado pelos estados Roraima, Sergipe e Tocantins.

Se, por um lado, um conjunto de desafios é registrado pelos agentes das secretarias, por outro, há também várias referências a estratégias que são destacadas como sendo bem-sucedidas para solucioná-los. Assim, no Amazonas, há registro de que se tem adotado processos de “Licitação por rotas alterando a modalidade de antes que era “per capita” (por aluno) o que gerou melhor controle dos serviços prestados por esta Secretaria de Educação, além do fato de que os valores por per capita eram ínfimos, sendo por alunos, que é um fator não fixo ao longo do tempo, ao contrário das rotas.

Cenário semelhante ao apresentado pelo Amazonas se delineia no Espírito Santo, onde também foi adotada a estratégia de pagamento dos serviços por quilômetro rodado. O estado informa que tem acompanhado de forma unificada as rotas percorridas por cada um dos municípios, de acordo com o km e as ofertas de ensino de cada região. Ao se calcular o repasse de recursos consideram-se de forma diferenciada a quilometragem em estrada asfaltada ou de chão, e outros aspectos como o preço médio do combustível, as despesas indiretas, a existência de acordo coletivo da categoria, entre outros. A partir da consideração desses fatores, cada rota produz um preço de referência que passa a ser o objeto do repasse, tendo em vista que será a soma das rotas que definirá o valor do repasse aos municípios.

Vários estados apontam que vêm se organizando e realizando experiências em uma busca pelo aprofundamento do entendimento sobre os mecanismos de funcionamento e financiamento do transporte escolar. O estado do Ceará relata a criação de um setor específico para tratar do transporte escolar dentro do Regime de Colaboração. Neste estado, esse setor fica diretamente atrelado à Secretaria Executiva de Cooperação com os Municípios (Sexec-Com) sob a gestão da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa – COPEM. O estado informa que é prestado “apoio técnico para dirimir eventuais problemas na oferta do serviço, com canais abertos de diálogo, tanto na regional quanto na sede; por isso, ter um setor específico para as tratativas com os municípios dentro da regional se torna importante, uma vez que o ente municipal sabe a quem recorrer caso necessite, consenso dos valores repassados entre

Seduc e Undime; realização de reuniões/fóruns periódicos para essas tratativas.”

O Estado do Pará registra que vem adotando uma estratégia de aporte significativo dos recursos para solucionar as questões ligadas à sua insuficiência. Nesse sentido, o estado triplica o valor pago por aluno no PNATE como forma de complementação aos municípios, tendo em vista um critério de análise da complexidade das rotas. O estado da Paraíba também aponta um aumento de 40% nos repasses financeiros. O estado do Maranhão também registra que vem executando programas suplementares de apoio ao transporte escolar desenvolvidos pelo estado. Um deles é o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Estado do Maranhão – PEATE/MA, instituído através da Lei Estadual 10.231/2015. Por meio do PEATE/MA, o estado do Maranhão repassa diretamente aos municípios que aderem ao Programa recursos financeiros de forma complementar. O estado também instituiu através da Lei Estadual 10.679/2017, o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar Indígena no Estado do Maranhão – PEATEIND/MA, que também opera de forma complementar e segue os mesmos critérios de cálculo do PEATE/MA. O que chama a atenção, nesses dois últimos casos apresentados pelo Maranhão, é que o estado continua operando os cálculos de repasse na contramão dos apontamentos de outros estados que registram a necessidade de superação de repasses baseados no nº de alunos no Censo Escolar do ano anterior associado ao valor per capita aluno/ano.

Outras estratégias que figuram entre as registradas são as do estado do Rio de Janeiro, que segue um conjunto variado de estratégias como “Concessão de gratuidade, por lei estadual, nas concessões do transporte público gerido pelo ente estadual, aos alunos das redes federal, estadual e municipal; Atendimento gratuito nos grandes centros urbanos no transporte regular; Doação de bens (automóveis) para auxílio aos municípios no transporte escolar.” Já o estado do Paraná aponta que no âmbito das pautas de discussões do já citado Comitê Executivo Estadual do Programa Educa Juntos tem havido uma introdução gradativa do tema transporte escolar, com o objetivo de informar sobre o mecanismo de funcionamento do Programa Estadual do Transporte Escolar (PETE), suas estratégias de execução, bem como obter contribuições dos membros do Comitê para melhorias no processo, com o apoio das suas representações.

Um segundo aspecto frequentemente apontado é o da necessidade de estabelecimento de mecanismos e estratégias colaborativas para o aperfeiçoamento das rotas. Este aspecto está diretamente ligado à questão do financiamento, tendo em vista que o ajuste de rotas é

condição essencial para a otimização dos custos e a melhoria do atendimento aos estudantes. Trataremos sobre este tema no tópico a seguir.

3.3.2. Aperfeiçoamento das rotas e de mecanismos eficientes de georrefenciamento.

Tendo em vista aspectos como a extensão territorial, a complexidade geográfica (que, por vezes, implica na necessidade de articular transportes de diferentes modalidades) e outras características da oferta educacional, o ajuste das rotas é também um fator desafiador importante e que depende da colaboração entre Estados e respectivos municípios, segundo as informações fornecidas pelos respondentes. Nesse sentido, o estreitamento das parcerias entre estados e municípios para a definição das melhores rotas, dos meios mais adequados de transporte, bem como a instituição de sistemas de suporte, orientação, monitoramento e controle são apontados como necessidades urgentes para o estabelecimento colaborativo de rotas que não se sobreponham e que, de forma otimizada, atendam, por exemplo, estudantes de redes diferentes, mas que estejam na mesma trajetória já estabelecida para os transportes escolares.

Este é o caso dos relatos feitos pelos estados do Acre, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins. Nesse aspecto, são emblemáticos os registros do Amapá, ao apontar a necessidade de “um planejamento de rota mais ajustado entre Estado e municípios para absorção de mais alunos, pois todos em comum acordo tem conhecimento de que o Transporte é um item que mais pesa para os cofres públicos.” Na mesma linha segue o registro do Rio Grande do Norte, ao apontar a existência de conflitos nas relações em decorrência da “(...) ausência de um sistema de georreferenciamento; O transporte dos alunos do Novo Ensino Médio e das escolas em tempo integral ainda é mais complexo porque os horários divergem dos alunos das redes municipais.” Por fim, o estado de Tocantins aponta a necessidade de um sistema de gestão no qual sejam inseridos dados como “(...)” nº de alunos transportados, quilometragem rodada, rotas específicas e horários de atendimento para alinhamentos e planejamento das redes de ensino, para que não haja sobreposição.”

Algumas estratégias vêm sendo adotadas pelos estados, visando aperfeiçoar o planejamento das rotas dos transportes escolares. Nesse sentido, o estado do Amapá, registra que “o transporte tem sido um ponto bastante dinamizado entre estado e municípios, pois foi tratado em reunião de secretários, rotas em comum para que tanto o

estado e os municípios possam absorver demandas de rotas, como por exemplo: rota que o município faz que há aluno do estado, esse aluno vem junto, economizando mais de um transporte para a mesma rota. E isso acontece também na Rota da rede estadual.”

Há outras respostas a estes desafios, conforme os registros efetuados pelos estados. Assim, há menções recorrentes ao Sistema Transcolar Rural dentre as estratégias que vem sendo consideradas como positivas para o enfrentamento dos desafios relativos ao aperfeiçoamento das rotas e estabelecimento de mecanismos eficientes de georrefenciamento. O Transcolar Rural aparece nos apontamentos feitos pelos estados de Goiás, Mato Grosso e Rondônia. Contudo, vale registrar que após uma investigação complementar, foi possível identificar que outros estados brasileiros também já fazem uso da estratégia, em colaboração com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). De acordo com informações disponibilizadas pelo site <http://blog.transcolares.etg.ufmg.br/> são eles os estados de Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Piauí, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Conforme o entendimento exposto pela Secretaria de Estado da Educação de Goiás (Seduc/GO) o qual está em acordo com as linhas gerais expostas pelos próprios formuladores do sistema na UFMG, o Transcolar Rural é uma ferramenta de gestão que opera com base no georrefenciamento. Trata-se de um software de geoprocessamento online, através do qual ocorre a captura informações sobre escolas, veículos utilizados, linhas de transporte planejadas e todos os estudantes que utilizam o transporte escolar nas redes estaduais e municipais de ensino. Com base nas informações, o software pode gerar relatórios que possibilitem a otimização das rotas e custos ligados ao transporte. Em Goiás, no caso das redes municipais, os dados são fornecidos e geridos pelos próprios municípios através do Sistema de Gestão Escolar (SIGE), que foi criado pela Secretaria de Estado da Educação e é de acesso restrito, mas cujo uso pode ser disponibilizado a todos os municípios do estado, mediante adesão junto à Seduc/GO.

O estado do Paraná, por sua vez, aponta a criação e uso do Sistema de Gestão do Transporte Escolar (SIGET). O SIGET integra a Metodologia Paraná para Gestão do Transporte Escolar Público, a qual foi construída em regime de colaboração pelo Governo do Estado e pelos municípios paranaenses. É apontado pelo governo do Paraná como “(...) um sistema de processamento de dados que integra todos os recursos metodológicos, dados e produtos informativos necessários à gestão do transporte escolar público no Paraná. Contém recursos instrumentais consolidados através de um aplicativo disponível via

internet, de modo gratuito e aberto para uso institucional.”

O SIGET oferece funcionalidades de apoio à gestão como:

- Formulários de cadastro e de pesquisa do Sistema Municipal do Transporte Escolar, veículos, condutores, monitores, fornecedores, rotas, combustíveis, usuários, instituições e outros;
- Dados de alunos, escolas, Núcleos Regionais de Educação;
- Recursos para geoprocessamento de dados e produção de informações topológicas;
- Base cartográfica municipal;
- Sistema de otimização de rotas;
- Legislação, normas de trabalho e de uso do transporte escolar;
- Documentos técnico-metodológicos;
- Relatórios, indicadores, estatísticas e informações gerais do transporte escolar no Paraná;
- Programação dos aparelhos GPS/PDA para levantamento de rotas.

O SIGET também oferece recursos de autocapacitação dos gestores de transporte escolar e demais envolvidos com os trabalhos na oferta dos serviços, servindo ainda como canal de comunicação entre os gestores do transporte escolar Paraná.

3.3.3 Monitoramento e avaliação da execução das políticas de transporte escolar.

Se por um lado, estratégias de monitoramento e georeferenciamento são apontadas pelos estados como necessárias para a otimização de percursos e custos com as políticas públicas de transporte escolar, por outro lado o monitoramento e a avaliação da execução de tais políticas também está associado à fiscalização da qualidade dos serviços ofertados, seja pelos gestores públicos, seja pelos próprios beneficiários de tais serviços. É nesse último sentido, o da fiscalização da qualidade dos serviços públicos prestados, que se enquadram desafios como os efetuados pelos agentes dos estados do Amazonas, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Rondônia. São desafios ligados às dificuldades de acompanhamento em tempo real da execução das políticas, o que, invariavelmente, prejudica a tomada de providências adequadas de forma rápida e eficiente. Nesse sentido, o Amazonas aponta que o monitoramento é necessário “(...) pois existe a dificuldade de acompanhar se os alunos que necessitam ser atendidos estão de fato sendo contemplados com o transporte.” Na mesma linha, o Piauí aponta a necessidade de “Implementar um sistema de monitoramento que possa garantir o controle e acompanhamento da oferta no Estado; definir ou padronizar critérios de oferta que

garantam maior qualidade e segurança no transporte.” E o Rio de Janeiro aponta a necessidade de um “Monitoramento sistematizado da frota escolar no estado, indicando necessidade de novas aquisições e manutenção.”

Como estratégia de monitoramento, na linha dos desafios registrados pelos estados mencionados acima, apenas o estado do Mato Grosso do Sul faz menção a uma prática. Trata-se do programa “Caminho certo”. Segundo os registros efetuados, é um “(Programa de Monitoramento Virtual de Rotas de Veículos de Transporte Escolar da Rede Pública de Mato Grosso do Sul)”. Fontes oficiais do governo do estado informam que o programa monitora mais de 1,8 mil trajetos por período que atendem alunos das redes públicas de ensino estadual e de 78 municípios do estado, com exceção de Campo Grande que não aderiu ao serviço. O programa está disponível para pais e alunos das redes municipais e estadual de ensino e o acesso é realizado mediante um cadastro do usuário, que inclui o número da matrícula do aluno. Os usuários podem acessar e ter informações relativas as linhas de ida e volta da unidade escolar, além do ponto de parada. Um exemplo citado pelo governo do estado é que

Caso ocorra alguma situação durante o percurso do veículo, os fatos são imediatamente informados à central de monitoramento, que fica em Campo Grande. Assim, caso o ônibus deixe de passar em algum ponto, por qualquer motivo – problema no veículo ou na estrada (árvore ou ponte caída, entre outras coisas) –, o aluno e os pais são imediatamente informados.

(Mato Grosso do Sul, 2024)

Outra forma de monitoramento e avaliação da oferta dos serviços é o registro, no app do sistema, de sugestões, elogios e reclamações.

Diversos outros estados apontam a instituição/regulamentação de programas estaduais de transporte escolar que vem sendo executados em regime de colaboração com seus respectivos municípios, sem, no entanto, detalhar quais são as estratégias que podem auxiliar na resolução dos desafios já explicitados.

3.3.4 Atualização, manutenção e adequação de vias e frotas

A necessidade de melhoria das vias é registrada pelos estados do Espírito Santo e Rondônia. Já a manutenção/modernização e adequação das frotas é mencionada pelos gestores do Acre, Maranhão, Paraíba e Pernambuco. Em alguns desses casos a questão remete à não utilização de frotas de veículos modernizados, com recursos adequados de

segurança, acessibilidade e navegabilidade. O estado de Goiás remete ao fato de haver “crianças muito pequenas (Educação Infantil) sendo transportadas” e o Piauí aponta o desafio de “oferecer transporte escolar adaptado para crianças com deficiências que implicam na sua mobilidade.”

No entanto, a adequação das frotas, não diz respeito apenas a critérios de modernização e acessibilidade, mas também à logística apropriada para a diversidade climática e geográfica dos estados como, por exemplo, a necessidade de vencer espaços que são alternados por estradas e rios. Este é o caso das menções feitas pelo estado do Amazonas, que relata o desafio ligado a uma “logística, agravada principalmente pelos eventos climáticos que permeiam o Estado do Amazonas”. Pelo estado do Mato Grosso, que aponta desafios ao “transporte fluvial”. Pelo estado de Roraima, que aponta uma “demanda crescente e diversificada de atendimento pelo transporte escolar para áreas ribeirinhas, povos das florestas e imigrantes.” E, por fim, pelo estado do Pará, que efetuou um apontamento que inclui a adequação dos transportes e estabelece uma ponte para a próxima categoria recorrente de desafios, a de adequação dos recursos financeiros para a garantia de um transporte escolar de qualidade.

Devido a extensão territorial e por ser o Pará, um estado que contempla em sua regionalidade rios e estradas, a complexidade em relação as rotas é bem dinâmica, fazendo com que o recurso do programa se torne pouco em relação ao que é repassado. Muitos municípios precisam ter transporte diferenciado em função das rotas (2 e até 3 tipos de transporte). Ex.: barco, lancha, rabeta, van e ônibus, com rotas muito longas (segurança dos alunos).

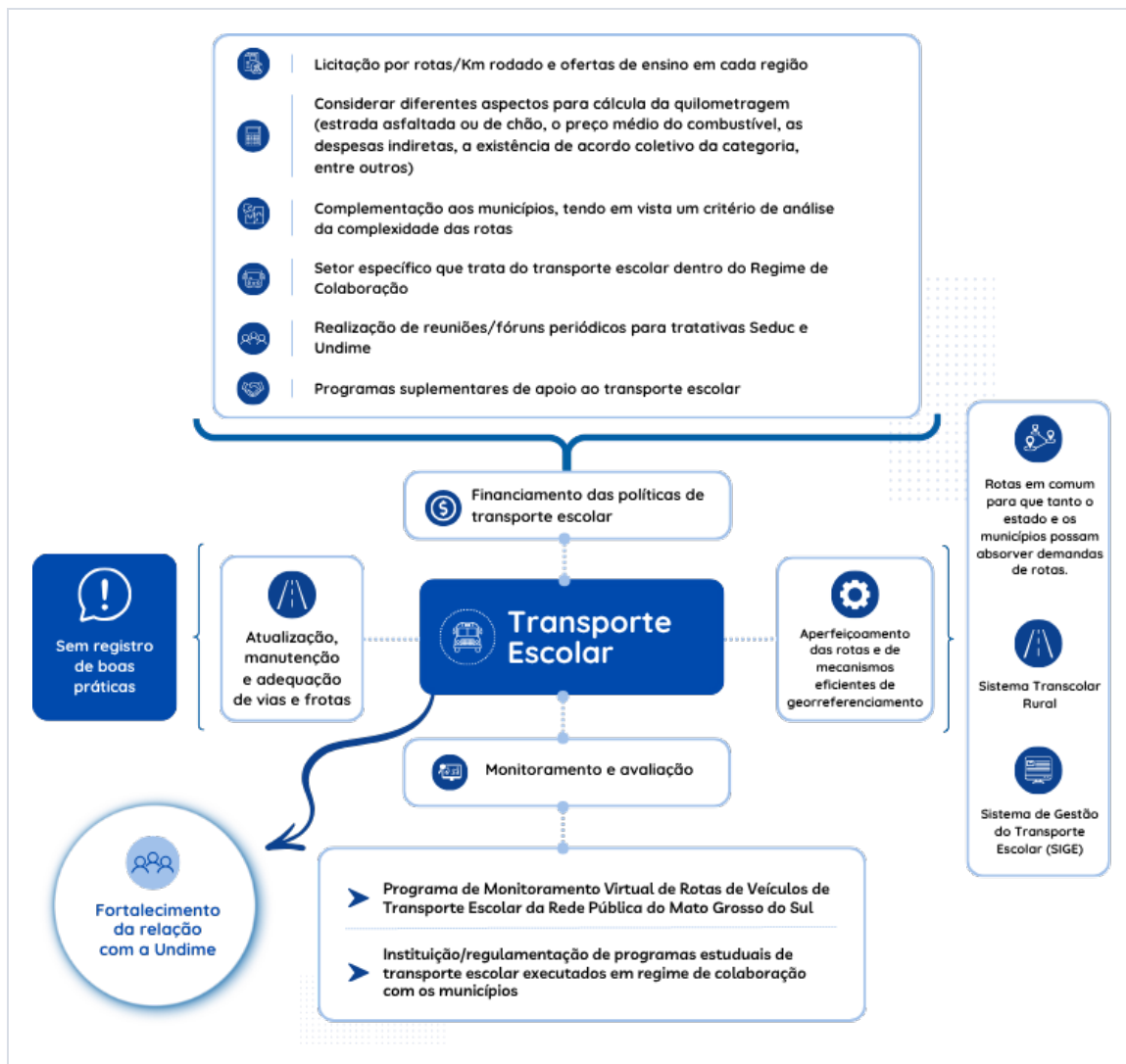
Infelizmente, para esta categoria de desafios, os estados não efetuaram registros de estratégias específicas. Diversos estados apontam apenas e, de forma genérica, que vem disponibilizando mais ônibus para seus municípios.

Por fim, há um aspecto relativo à colaboração que vale apontar no conjunto de registros efetuados pelos respondentes. Há diversas referências relativas à importância da parceria com a UNDIME nas ações consideradas como boas práticas para o transporte escolar. Assim, o estado do Ceará cita como positivo o estabelecimento de “Consenso dos valores repassados entre Seduc e Undime”. Por parte de Minas Gerais há o registro de “Parceria municípios x Undime e AMM “pensar o território juntos””.

Neste tópico, buscou-se estabelecer relações entre desafios e boas práticas apontados pelas secretarias estaduais de educação ligados à colaboração interfederativa no tocante às

políticas educacionais voltadas para o transporte escolar. A figura 8, a seguir, apresenta a síntese relacional entre as categorias de desafios apresentadas e as respectivas estratégias praticadas por alguns estados.

Figura 8: Síntese da análise dos desafios e boas práticas apontadas pelas secretarias estaduais de educação para transporte escolar



Fonte: Elaboração dos autores

3.4. ICMS educação: desafios e boas práticas ligados ao regime de colaboração no ICMS educação

Em relação ao ICMS educacional, há três elementos recorrentes segundo os registros dos agentes das secretarias de educação dos estados. O primeiro deles é relativo à **compreensão da fórmula de cálculo do imposto**. O segundo é relativo à **promoção da equidade**, seja ela ligada à consideração do nível socioeconômico dos estudantes para a ponderação dos cálculos, seja relativa à ponderação com base na garantia de equidade entre

os municípios quando do repasse aos mesmos. O terceiro elemento é relativo ao **estabelecimento e aplicação de estratégias de monitoramento e avaliação da execução dos recursos através da criação, análise e uso de indicadores para orientar a gestão.**

O Registro efetuado pelo estado do Amazonas é representativo de todos os elementos destacados acima ao evidenciar que

No que diz respeito aos desafios, destacamos alguns pontos: adequar e melhorar os indicadores que incidirão na Fórmula do Índice De Participação Do Município Educacional – IPM-E, com o objetivo de que os Municípios se sintam estimulados a investir e melhorar a educação a nível Estadual, elaborar políticas e programas educacionais a fim de promover a equidade e proporcionar igualdade de oportunidades. Estabelecer um vínculo cooperativo de fortalecimento entre as secretarias educacionais dos municípios e entre estas com a Secretaria de Estado de Educação e Desporto Escolar SEDUC/AM, de modo a consolidar avanços importantes na educação estadual. Outro desafio que pontuamos é catalogar dados e índices sólidos por meio das coletas enviadas por cada município, e acompanhar a instituição da avaliação externa estadual anual para catalogar, analisar e planejar avanços educacionais.

3.4.1 Compreensão da fórmula de cálculo do imposto

No que diz respeito à compreensão da fórmula de cálculo do ICMS educacional nos estados, parece haver uma preocupação considerável com o entendimento sobre os critérios que fundamentam como os repasses são calculados. Nesse sentido, gestores apontam a ausência de participação dos estados e municípios na elaboração da fórmula, o que resulta em maior dificuldade de compreensão da mesma, ao mesmo tempo em que também acaba por incorrer em obstáculos ao engajamento dos municípios na aplicação do ICMS educacional para a melhoria da gestão das políticas educacionais.

Este é o cenário de desafios apresentado pelos estados do Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo. Contudo, vale ressaltar que há uma preocupação dos estados com relação ao entendimento do ICMS educacional que vai muito além da mera compreensão da fórmula. Tal preocupação se refere à compreensão dos mecanismos de funcionamento e execução do imposto para a melhoria da qualidade da educação. O Estado do Espírito Santo, por exemplo, registra que é necessário “Garantir uma apropriação, por parte dos atores municipais, da legislação e operacionalização, digo, do funcionamento do cálculo da cota parte educação.” Isso implica, portanto, em compreender para além de fornecer adequadamente os elementos necessários para o cálculo, também

aplicar de forma eficiente os recursos oriundos do imposto na busca pela melhoria da qualidade educacional.

Numa outra linha, mas também ligada à anterior, há estados que explicitam sua preocupação com o entendimento dos elementos, mecanismos de cálculo e impactos de seus respectivos Índices de Qualidade Educacional vinculados ao ICMS educacional. Esta preocupação fica evidente nos registros de estados como Espírito Santo (“Compreender o impacto na receita em função da criação do IQE Educação - Saúde 3%; Prop. Rurais 3,5 %; Comercialização 6%; Educação 12,5%”), Mato Grosso (“Compreensão dos indicadores articulados ao I.M.Q.E.”) e Mato Grosso do Sul (“Conhecer todos os elementos (percentual de participação, distribuição dos estudantes nos padrões de desempenho do SAEMS, taxa de aprovação e índice socioeconômico dos estudantes que compõe o cálculo do IQE) que compõe a fórmula de cálculo e atentar-se para o poder coletivo que os bons resultados dos municípios representam para melhorar o retorno financeiro.”)

Alguns estados vêm registrando estratégias para lidar com esses desafios. O estado do Amazonas aponta a criação de uma Comissão Interinstitucional para a operacionalização do ICMS no estado. Com a criação desta comissão o estado do Amazonas busca estabelecer um regime interinstitucional de colaboração, tendo em vista que além da Secretaria de Educação, da PGE-AM, Sedecti, Sefaz, Segov, CGE-AM e TCE-AM, o a comissão também é composta por representantes municipais, como a Associação Amazonense de Municípios (AAM) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime-AM).

Os estados do Espírito Santo e Mato Grosso mencionam a disponibilização de uma cartilha/guia e um simulador de receitas do ICMS educacional, mas não expõem maiores detalhes sobre as iniciativas. Já os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Piauí apontam a realização de reuniões para apresentar a lei, os cálculos e o impacto do IPM e o ICMS Educação aos prefeitos e secretários de educação. Destaca-se, nesse sentido, a menção de todos os estados citados à importância da parceria com a UNDIME na realização dos encontros. Goiás menciona ainda a elaboração de um GUIA ICMS e sua disponibilização para os municípios. O estado do Maranhão aponta que também criou um Guia do ICMS, mas não expõem maiores detalhes em seus registros. O estado do Paraná registra que possui um “Estudo em desenvolvimento na SEED sobre formas e frequência de comunicação aos municípios sobre a composição da fórmula e fontes de insumos/dados para cada item e critérios do IQEP de acordo com a norma vigente, para monitoramento dos municípios.”

Por fim, o estado de Sergipe registra uma “Formação continuada ofertada em 2022, destinada aos Dirigentes Municipais de Educação e Secretários Municipais de Finanças” e sugere/solicita um protagonismo do governo federal no suporte para a compreensão sobre o ICMS educacional, apontando que “O ICMS ainda é um grande desafio, penso que seria grande valia a UNIÃO liderar um processo de formação para os novos gestores que assumirão em 2025. Com as seguintes pautas: 1. Gestão de educação e suas implicações para o ICMS Social; 2. A equidade como um dos fatores que influenciam no recebimento da cota parte do ICMS.”

3.4.2 Promoção da equidade

Conforme apontado no início deste tópico, o segundo elemento, ligado à equidade também foi registrado frequentemente como desafio e se subdivide em duas dimensões. A primeira delas evidência uma preocupação dos respondentes com o estabelecimento de um equilíbrio na distribuição e aplicação dos recursos para promover a equidade entre os estudantes, tendo em vista que o fator socioeconômico resulta em desigualdades de desempenho escolar entre os mesmos. Há, nesse sentido, uma preocupação com a criação e aplicação de estratégias de ponderação das ações que podem ser promovidas com o uso do ICMS educacional de forma a promover uma melhoria equitativa das aprendizagens.

A segunda dimensão está associada à primeira, porque remete ao perfil socioeconômico dos estudantes matriculados em cada município, mas diz respeito à preocupação com o estabelecimento de estratégias ponderação sobre repasse dos recursos para os municípios considerando as desigualdades de capacidade orçamentária (Por vezes ligadas à própria capacidade de arrecadação dos municípios) para buscar melhor qualidade da oferta educacional.

Preocupações em relação a estas dimensões são registradas pelos estados do Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Roraima e Sergipe. Ocorre, contudo, que nenhum dos estados efetuou de forma mais clara uma elaboração sobre em que termos existe a preocupação com a equidade, seja ela entre estudantes, seja entre municípios. O estado do Ceará, por exemplo menciona o desafio da “Inclusão de práticas que ajudem na condução de políticas de equidade.”

Com exceção do Espírito Santo, nenhum estado também explicitou de forma mais detalhada, estratégias para a busca pela equidade no tocante ao ICMS educacional. Sendo assim, como estratégia que considere a busca pela equidade no âmbito do ICMS

educacional, o estado do Espírito Santo aponta que estabeleceu uma fórmula de cálculo considerando em que um dos critérios busca o aumento da equidade através da utilização de formulários contextuais para reunir informações que possibilitem reduzir a diferença no desempenho dos estudantes que se localizam nos extremos dos indicadores do nível socioeconômico (1º quartil x 4º quartil).

3.4.3 Estratégias de monitoramento e avaliação da execução dos recursos

O terceiro elemento recorrente neste tópico diz respeito ao estabelecimento de sistemas de monitoramento e avaliação da execução do ICMS educacional, bem como de relações práticas entre os dados oriundos do monitoramento e da avaliação e a realização de ações para a melhoria da qualidade educacional.

Nesse sentido, é representativo o registro do Rio Grande do Norte, ao informar como desafios as “Dificuldades no monitoramento e controle da secretaria do Estado junto aos municípios; ausência de um sistema de avaliação para todas as redes a fim de monitorar os indicadores que implicará no repasse aos municípios.” Outro registro esclarecedor é efetuado pelo estado do Amazonas ao apontar dificuldades em “(...) catalogar dados e índices sólidos por meio das coletas enviadas por cada município, e acompanhar a instituição da avaliação externa estadual anual para catalogar, analisar e planejar avanços educacionais.”

Já o estado do Tocantins aponta o desafio de “Implementar de forma efetiva as condicionantes do ICMS Educação; implementar o programa SISEDU, sistema onde os municípios inserem os documentos comprobatórios das condicionantes do ICMS Educação; monitoramento, acompanhamento das condicionantes do ICMS Educação.”

Para este aspecto não foi possível identificar estratégias de enfrentamento dos desafios apresentados pelos estados. Contudo, há referências genéricas registradas por alguns estados à importância da criação, divulgação e aperfeiçoamento dos elementos que compõem os Índices de Qualidade Educacional (IQE) como forma de orientar a execução do ICMS educacional. Em alguns casos há menções de articulação entre as avaliações em larga escala e tais índices, mas sem maior detalhamento.

Neste tópico, buscou-se estabelecer relações entre desafios e boas práticas apontados pelas secretarias estaduais de educação ligados à colaboração interfederativa no tocante à execução do ICMS educacional. A figura 9, a seguir, apresenta a síntese relacional entre as

categorias de desafios registrados pelos agentes e as respectivas estratégias praticadas por alguns estados.

Figura 9: Síntese da análise dos desafios e boas práticas apontadas pelas secretarias estaduais de educação para ICMS Educação



Fonte: Elaboração dos autores

4. Considerações finais

Ao longo das últimas décadas, vários estados avançaram em normativas e políticas baseadas no regime de colaboração com os municípios, mirando em áreas que vão desde a infraestrutura, como investimentos em construção e reforma de escolas municipais, até aspectos pedagógicos, com destaque para a promoção de cursos de formação continuada para gestores/professores municipais e avaliação em larga escala.

Dada a diversidade entre as unidades da federação, também observada na sua relação com os municípios, o avanço se deu de maneira desigual no território brasileiro. Essa desigualdade remete à importância da aprovação do Sistema Nacional de Educação (Fernandes, Vieira e Nogueira).

Como mencionado no item 2.1, que expõe notas introdutórias sobre o federalismo e a educação, mais especificamente ao apresentar os fundamentos legais atuais do regime de colaboração, o poder público deveria, conforme o PNE de 2014, ter instituído em lei específica, até 2016, o Sistema Nacional de Educação. Tal sistema seria, como afirmado, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias desse próprio Plano. Passada uma década, este ainda é um tema pendente de encaminhamento e daí a relevância de estar atento à sua discussão e aprovação.

Para além do regime de colaboração entre as unidades da federação, é importante caminhar para a construção de uma governança colaborativa no Brasil. Na visão de Abrucio, Segatto e Marques (2022), essa governança colaborativa 360 graus teria sete formas de se realizar:

- No interior das escolas, num trabalho coletivo entre os seus profissionais e deles com os estudantes;
- Entre unidades escolares, com aprendizado mútuo entre elas;
- Entre as escolas e a comunidade mais próxima, especialmente as famílias, engajando-as no processo educativo;

- Na criação de parcerias com a sociedade civil, como universidades e organizações da sociedade civil;
- Na maior conexão entre as secretarias e as escolas, para não prevalecer nem a centralização tecnocrática nem a descentralização fragmentadora;
- No aumento da intersetorialidade, pois a educação depende da ação conjunta com políticas de assistência, saúde, esportes, cultura e segurança pública;
- Pela maior articulação entre os entes federativos, gerando o regime de colaboração pedido pela Constituição de 1988, capaz de reduzir desigualdades e aumentar o aprendizado de como fazer as melhores políticas educacionais.

Como previsto na Constituição de 1988, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Assim, a colaboração entre todos é aspecto fundamental para a garantia desse direito.

Referências

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. FUNDAP: São Paulo, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil. Acesso em 19 dez. 2024.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; MARQUES, F. C. Colaboração 360 graus na educação: Modelos de política educacional baseados em governança colaborativa como o proposto no artigo vêm se mostrando mais efetivos do que aqueles calcados apenas em incentivos para desempenho individual. GV Executivo: Desafios da Gestão Pública, v. 21, n. 2, p. 30-36, jun. 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/gvexecutivo/article/view/85948>. Acesso em: 18 dez. 2024.

AFONSO, A. J. Avaliação Educacional: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2000.

ALFLEN, A. F. M.; VIEIRA, A. M. D. P. A experiência cearense que inspirou o pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Revista Teias, Rio de Janeiro, v. 19, n. 53, p. 233-247, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/30092>. Acesso em: 18 dez. 2024.

AMAZONAS. Gabinete do Governador do Estado. Decreto Nº 47.959, de 22 de agosto de 2023. Institui o Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas - SADEAM, para fins de realização de avaliações externas para as Escolas Públicas Municipais e Estaduais do Amazonas. Manuas, 2023a. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/am/decreto-n-47959-2023-amazonas-institui-o-sistema-de-avaliacao-do-desempenho-educacional-do-amazonas-sadeam-para-fins-de-realizacao-de-avaliacoes-externas-para-as-escolas-publicas-municipais-e-estaduais-do-amazonas> Acesso em: 18 dez. 2024.

AMAZONAS. Gabinete do Governador do Estado. Decreto Nº 47.992, de 29 de agosto de 2023. Institui o Comitê Estratégico Estadual do Compromisso - CEEC, com a finalidade de realizar a governança sistêmica de formulação da Política Territorial de Alfabetização e

do Plano de Ações do Território Estadual - PATE, no âmbito do Estado do Amazonas, estabelecendo sua composição, finalidades e competências, e dá outras providências. Manaus, 2023b. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/am/decreto-n-47992-2023-amazonas-institui-o-comite-estrategico-estadual-do-compromisso-ceec-com-a-finalidade-de-realizar-a-governanca-sistematica-de-formulacao-da-politica-territorial-de-alfabetizacao-e-do-plano-de-acoes-do-territorio-estadual-pate-no-ambito-do-estado-do-amazonas-estabelecendo-sua-composicao-finalidades-e-competencias-e-da-outras-providencias> Acesso em: 18 dez. 2024.

ARAUJO, L. O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação. JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS. Nº 16, p. 59–65, julho-dezembro de 2014. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n16_6.pdf . Acesso em: 28 out. 2024.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas públicas. Coletânea: volume 2. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2915>. Acesso em: 26 set. 2024.

AZEVEDO, F. de. et al. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos Educadores (1959). Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010

BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. Educação & Sociedade. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, especial out. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/TVLjsSNcwYChwwYkxtGX7YD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 dez. 2024.

BATISTA, J. M.; OLIVEIRA, A. G. L. S.; VIDAL, V. S. R.; LIMA, A. P. de S.; ADRIOLA, W. B. Os reflexos dos resultados da avaliação em larga escala nos repasses da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses. Anais VI CONEDU... Campina Grande: Realize Editora, 2019. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/61903>. Acesso em: 18 dez. 2024.

BORDIGNON, G.; QUEIROZ, A.; GOMES, L. O planejamento educacional no Brasil. Brasília: Fórum Nacional de Educação, 2011. Disponível em: https://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf. Acesso em: 18 dez. 2024.

BRANDÃO, J. B. O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu

impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2014. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/7386e83e-2f3a-4d8f-9376-6ad8bdf2bbf>. Acesso em: 18 dez. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implantação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Brasília, 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 108 de 26 de agosto de 2020.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004. Institui o PNATE. Brasília, 09 de junho 2004.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília: DF, 2020c.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Brasília: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), 2012.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Plano decenal de educação para todos. Brasília, DF: MEC, 1993. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf> Acesso em: 18 dez. 2024.

BRASIL. Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86p.

BRAZ, M. S. et al. Incentivos fiscais são efetivos na melhoria dos serviços educacionais?

Cota-parte do ICMS no acesso à educação. *Revista Brasileira de Economia*, v. 77, p. e072023, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbe/article/view/85501>. Acesso em: 18 dez. 2024.

CARNEIRO, D. R. F. Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil. 2018.125f. Tese (Doutorado) - FEAAC - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - CAEN - Programa de pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/38136>. Acesso em: 18 dez. 2024.

CARNEIRO, D.; IRFFI, G. Problema do risco moral na educação básica: um modelo agente-principal para a distribuição de recursos da cota parte do ICMS. *SEMANA DE ECONOMIA E FINANÇAS IV*, p. 1-20, 2017. Disponível em: <https://caen.ufc.br/wp-content/uploads/2018/03/problema-do-risco-moral-na-educacao-basica-um-modelo-agente-principal-para-distribuicao-de-recursos-da-cota-parte-do-icms.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2024.

CARVALHO, M.A.; CAMPOS, M. A. M. A educação nas Constituições brasileiras: 1934, 1937, 1946, 1969, 1988. São Paulo. Pontes, 1991.

CEARÁ. Lei nº 14.023, de 17/12/2007 – modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 07/08/1996, que define critérios para distribuição da Cota Parte do ICMS cearense. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=122702>. Acesso em: 18 dez. 2024.

COSTA, A. G.; RAMOS, J. F. P. Regime de colaboração e educação no Ceará: o PAIC no fomento a uma nova cultura de gestão municipal. *Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar*, [S. l.], v. 6, n. 16, 2020. Disponível em: <https://periodicos.apps.uern.br/index.php/RECEI/article/view/1610>. Acesso em: 18 dez. 2024.

CUNHA, M. do P. L. A Alfabetização no Brasil: Políticas e Perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

DALE, R. Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*. v. 14, nº 1, 1999, p. 1-17.

_____. Globalização e educação: Demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a

educação"? Educação, Sociedade & Culturas, nº 16, 2001 p. 133-169.

DE OLIVEIRA, L. P.; AUGUSTO, L. N.; FERRAZ, M. C. P. F. A lei de rateio do ICMS no Ceará e os impactos nos índices de educação. Revista E&S; 4: e20230027, 2023.

DE OLIVEIRA, M. B. Regime de colaboração e formação docente: práticas discursivas na produção política ProBNCC/RN. Roteiro. Joaçaba, v. 46, jan./dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/23863>. Acesso em: 18 dez. 2024.

ESCOSSIA, M. A Educação e Monitoramento: o que a experiência da Lei da Cota-Parte no Ceará nos ensinou? Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas, [S. l.], v. 30, p. 23, 2023.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Educação. PORTARIA Nº 121-R, DE 30 DE MAIO DE 2022. Institui os Núcleos Regionais do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo - NUPAES e dispõe sobre sua estrutura organizacional e suas atribuições. Vitória, 2022. Disponível em: <https://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/Portaria%20121-1.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2024.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 11.257, de 30 de abril de 2021. Altera a ementa e a Lei nº 10.787, de 18 de dezembro de 2017, que institui o Fundo Estadual de Apoio à Ampliação e Melhoria das Condições de Oferta da Educação Infantil no Espírito Santo e dá outras providências. Vitória, 2021. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI112572021.html>. Acesso em: 18 dez. 2024.

FRNANDES, J. H. P.; VIEIRA, S. L.; NOGUEIRA, J. F. F. Estados Eficazes na gestão da aprendizagem. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2023. Disponível em: <https://editora.fgv.br/produto/estados-eficazes-na-gestao-da-aprendizagem-3800>. Acesso em: 18 dez. 2024.

FRNANDES, J. H. P.; VIEIRA, S. L.; NOGUEIRA, J. F. F. Municípios Eficazes na gestão da aprendizagem. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2024. Disponível em: Municípios eficazes na gestão da aprendizagem - Editora FGV. Acesso em: 18 dez. 2024.

GARCIA, F. G. A Lei 14.023/07 e os investimentos em Educação Fundamental e Saúde nos Municípios Cearenses: uma análise no período 2006- 2010. 2012. 51f. Dissertação (mestrado profissional em economia do setor público) - Programa de Pós Graduação em

Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/6348>. Acesso em: 18 dez. 2024.

GOIÁS. Lei Nº 21.073, de 9 de agosto de 2021. Cria o incentivo à alfabetização, destinado a premiar as escolas públicas da rede estadual e municipal de ensino, de acordo com os resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de Goiás na Alfabetização – IDEGO-Alfa e no Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás – SAEGO. Goiânia. 2021. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/104260/pdf>. Acesso em: 19 dez. 2024.

GUSMÃO, J. B. de; RIBEIRO, V. M. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. Cadernos Cenpec | Nova série, [S.l.], v. 1, n. 1, dec. 2011. Disponível em: <https://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/37>. Acesso em: 18 dez. 2024.

HOCHULI, E. B. A Política pública do transporte escolar e a garantia do direito à educação à luz do regime de colaboração: O exemplo do Paraná. Curitiba, 2014. Dissertação (Mestrado) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/37846>. Acesso em: 18 dez. 2024.

Instituto Natura. Relação entre estados e municípios para melhoria da educação brasileira. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1aTdo7SAn3-Ii1ay-Pjw_EPhTNu8asy1R/view?pli=1. Acesso em: 18 dez. 2024.

JESUS, C. N. de; MASCENA, J. L. S.; RORIZ JUNIOR, M.; CARVALHO, W. L. Os desafios da gestão do transporte escolar no Brasil. Anais do 37º Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes. Santos – SP. 2023. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1442/o/2023_-_ANPET_-_galoa-proceedings--anpet-2023--174631.pdf. Acesso em: 19 dez. 2024.

LAGARES, R.; CAVALCANTE, J. G. B.; ROCHA, D. Regime de colaboração na educação – uma história em construção em um campo de disputa política e conceitual. Research, Society and Development, vol. 7, núm. 4, pp. 01-22, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5606/560659011004/560659011004.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2024.

LOPES, E.P. Modelo organizacional para o transporte escolar rural nos estados e municípios brasileiros. 2009. 172 f. Dissertação (Mestrado em Transportes Urbanos) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <http://educapes.capes.gov.br/handle/capes/887471>. Acesso em: 18 dez. 2024.

MACHADO, C. B. ; CUNHA, M. C. ; MUSIAL, G. B. . O regime de colaboração na execução da política de formação de professores da educação básica. PRÁXIS EDUCACIONAL (ONLINE), v. 14, p. 29, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22481/praxis.v14i27.2918> . Acesso em 18 dez. 2024.

MARINHO, M. A. de L. Análises do mecanismo e incentivo da cota-parte do ICMS sobre os resultados educacionais do Ceará. 2022. 97f. Tese (DOUTORADO) - FEAAC - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - CAEN - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/69783>. Acesso em: 18 dez. 2024.

MIRANDA, M. da S.; CUNHA, M. C.; PEREIRA, R. da Silva. Arranjos institucionais para a gestão da educação em territórios da Bahia: tensões entre o público e o privado. Educar em Revista, Curitiba, v. 36, e70085, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/vnBNTF9hxcdR7FmBgvyhbz3F/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 dez. 2024.

MIRANDA, N. F. ICMS Educação: os conceitos de aprendizagem e equidade previstos na Constituição Federal de 1988. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/65788>. Acesso em: 18 dez. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Com ação integrada, programa de monitoramento do transporte escolar beneficia alunos em 78 municípios de MS. Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2024. Disponível em: <https://www.ms.gov.br/noticias/com-acao-integrada-programa-de-monitoramento-do-transporte-escolar-beneficia-alunos-em-78-municipios-de-ms>. Acesso em: 18 dez. 2024.

MOISÉS, J. Á. Democracia. GIOVANNI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. Dicionário de políticas públicas. 3ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

MOTA, M. O.; BIAR, L. de A.; RAMOS, M. E. A implementação do Programa de Alfabetização na Idade Certa no Estado do Ceará. Revista de Estudios Teóricos y

Epistemológicos em Política Educativa, [S. l.], v. 4, p. 1–17, 2019. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12967>. Acesso em: 18 dez. 2024.

Movimento Colabora Educação. Guia de regime de colaboração estados-municípios. Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/guia-de-colaboracao/>.

Movimento Colabora Educação. Novas gestões municipais: O que é preciso saber para implementar o Regime de Colaboração. Disponível em: https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2021/02/Movimento-Colabora_Novas-Gestoes-e-Regime-de-Colaboracao_.pdf

MORDUCHOWICZ, A.; ARANGO, A. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187336>. Acesso em 18 dez. 2024.

NOGUEIRA, J. F.; VIEIRA, S. L. Governança Multinível da Educação em países federativos. Fundação Getulio Vargas. 2020. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/05/Governanca_Multinivell.pdf. Acesso em: 18 dez. 2024.

OLIVEIRA, C. de. Apresentação. In: Carvalho, M.A.; Campos, M. A. M. A educação nas Constituições brasileiras: 1934, 1937, 1946, 1969, 1988. São Paulo. Pontes, 1991.

OLIVEIRA, A. G. A implementação do Documento Curricular Referencial do Ceará (BNCC) em Regime de Colaboração. Braz. J. of Develop., Curitiba, v. 6, n.4, p.19776-19784, apr. 2020.

RAMOS, J. F. P.; COSTA, A. G.; CAMARÃO, V. do C. Da colaboração à gestão por resultados na educação do Ceará. Conhecer: debate entre o público e o privado, [S. l.], v. 13, n. 30, p. 50–70, 2023. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/8132>. Acesso em: 18 dez. 2024.

RIBEIRO, A. C.; JESUS, W. F. de. A evolução dos recursos federais nos programas de transporte escolar: impactos na educação básica. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 95, n. 241, p. 696–710, set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/gD3ZRQMKPnhGdWvhckMVC3g/abstract/?lang=pt>.

Acesso em: 18 dez. 2024.

_____. A trajetória histórica da política pública de transporte escolar: um olhar sob a assistência dos programas federais para a educação básica. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, SP, v. 15, n. 66, p. 135–159, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8643707>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SANTOS, F. F. dos. Uma análise da política fiscal de repasse de ICMS no desempenho educacional dos municípios cearenses no período de 2012 a 2014. 2017. 38f. - Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Economia Profissional, Fortaleza (CE), 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/28436>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SASSO, M.; VARELA, P. S.; RIGHETTO, P. Distribuição da cota-parte do ICMS: como pode ser utilizada para promover melhores resultados na educação? Revista Brasileira de Educação, v. 26, p. e260071, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/fYbk3FBsrw5qYkKw8zGrwQC/?lang=pt>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. Revista Brasileira de Educação, v. 21, n. 65, p. 411–429, abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/GgFJfHJLdjYnG3TQMJfK8pH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SHIRASU, M.; IRFFI, G. D.; PETTERINI, F. C. Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. VI Caen–EPGE, Fortaleza, v. 2, n. 3, p. 4, 2013. Disponível em: <https://caen.ufc.br/wp-content/uploads/2013/06/melhorando-a-qualidade-da-educacao-por-meio-do-incentivo-orcamentario-aos-prefeitos-o-caso-da-lei-do-icms-no-ceara.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SILVA, E. O. Concessões de benefícios fiscais do icms e os impactos nas políticas de educação básica: Um estudo nas escolas ribeirinhas de Belém do Pará. Percurso, [S.l.], v. 4, n. 45, p. 129 - 149, out. 2022. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/e-4075>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SILVA, J. C. O Regime de Colaboração no Sistema Educacional Brasileiro. São Paulo: Editora Cortez, 2017.

SIMÕES, A. A.; ARAÚJO, E. A. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais, v. 3, p. 48-48, 2019. Disponível em: <https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/3990>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SOCZEK, M. B.; PEREIRA, S. T. Desafios na efetivação do regime de colaboração: possíveis implicações para políticas de educação infantil. Jornal de Políticas Educacionais. V. 14, e71418, maio 2020. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/jpe/v14/1981-1969-jpe-14-e71418.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SOUZA, C. M. P. de; LUDUVICE, P. V. S. S.; GONÇALVES, I. B. P.; SANTOS, J. S. dos. O ICMS Educacional como instrumento para a institucionalização e gestão dos sistemas municipais de educação tocantinenses. Revista Educação e Políticas em Debate, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 1–16, 2023. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/70827>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SOUZA, D. B. de.; FARIA, L. C. M. de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 12, n. 45, p. 925–944, out. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/6DcY5hJVYHYGQ4pHG6Cz3qQ/?format=pdf>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SOUZA, D. B. de.; RAMOS, M. N.; DELUIZ, N. Cobertura municipal da educação profissional via regime de colaboração: uma prática possível?. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 15, n. 54, p. 29–52, jan. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/t8y4GQhCkrgrN7LhRqpzsbF/?lang=pt>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SOUZA, E. C. P. Regime de colaboração na política de formação continuada para professores alfabetizadores: uma tentativa da garantia do direito à educação. *Momento - Diálogos em Educação*, [S. l.], v. 27, n. 2, p. 207–226, 2018. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/momento/article/view/8179>. Acesso em: 18 dez. 2024.

TAVARES, E. C.; DOS SANTOS, K. P. O ICMS do amanhã: a cota parte como estratégia para o engajamento dos municípios do Amapá com a melhoria da educação, [S. l.], v. 7, n. 4, p. 36572–36593, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/81298480/O_ICMS_do_amanh%C3%A3_a_cota_parte_como_estrat%C3%A9gia_para_o_engajamento_dos_munic%C3%ADpios_do_Amap%C3%A1_com_a_melhoria_da_educa%C3%A7%C3%A3o_Tomorrows_icms_the_part_quota_as_a_strategy_for_the_engagement_of_amap%C3%A1_municipalities_with_the_improvement_of_education. Acesso em: 18 dez. 2024.

TOCANTINS. Programa de Fortalecimento da Educação (Profe). Disponível em: <https://www.to.gov.br/seduc/profe/38qn29w4ilvp>. Acesso em: 18 dez. 2024.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. ICMS Educação nos estados: Uma análise das novas leis estaduais inspiradas na experiência do Ceará. 2023. Publicação eletrônica: Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/10/estudo-tpe-icms-educacao-nos-estadosdocx.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2024.

TORRES, A. P. Financiamento da Educação: desafios da governança na execução de programas educacionais no Brasil. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2020. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNSP_e930efe3565a9e35cd8bd00c2b4a1d3c/Details. Acesso em: 18 dez. 2024.

UNESCO. Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, Tailândia: UNESCO, 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990> . Acesso em 18 dez. 2024.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, out.-dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/cYncg7cCPSdryYqTvcpjRTg/abstract/?lang=pt>. Acesso em 18 dez. 2024.

Links consultados

AMAZONAS. Página inicial, Secretaria de Estado de Educação do Amazonas. Disponível em: <https://www.seduc.am.gov.br/>. Acesso em: 18 dez. 2024.

GOIÁS. Transcolar Rural. Disponível em: <https://goias.gov.br/educacao/trancolar-rural/>. Acesso em: 18 dez. 2024.

MARANHÃO. Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Estado do Maranhão (PEATE/MA). Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/peate/>. Acesso em: 18 dez. 2024.

PARANÁ. Formadores em Ação – Municipal. Disponível em: <https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/Pagina/Formadores-em-Acao-Municipal#:~:text=O%20programa%20Formadores%20em%20A%C3%A7%C3%A3o,do%20aluno%2C%20ainda%20na%20alfabetiza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 18 dez. 2024.

PARANÁ. Portal do Sistema de Gestão do Transporte Escolar (SIGET). Disponível em: <http://www.siget.pr.gov.br/Siget/portal/index.xhtml?id=76>. Acesso em: 18 dez. 2024.

TOCANTINS. Programa de Fortalecimento da Educação (Profe). Disponível em: <https://www.to.gov.br/seduc/profe/38qn29w4ilvp>. Acesso em: 18 dez. 2024.

UFMG. Blog Transcolares. Disponível em: <http://blog.transcolares.etg.ufmg.br/>. Acesso em: 18 dez. 2024.