

melhoria da educação no Município

Diálogos sobre a Gestão Municipal

Câmaras Técnicas de Consórcios



melhoria da educação no Município

Diálogos sobre a Gestão Municipal

Câmaras Técnicas de Consórcios

São Paulo
2017

Sumário

- 4** **Introdução**
- 17** **1º passo** – Mobilizar os municípios da região para a cooperação
- 24** **2º passo** – Identificar convergências e desafios coletivos
- 33** **3º passo** – Aproximar outros atores políticos para o processo
- 39** **4º passo** – Formalizar o grupo de trabalho
- 47** **5º passo** – Construir uma agenda regional
- 53** **6º passo** – Envolver a comunidade na validação do Plano Regional
- 58** **7º passo** – Detalhar a ação e construir o projeto comum
- 70** **8º passo** – Garantir recursos
- 76** **9º passo** – Implementar e gerir ações regionais
- 82** **10º passo** – Avaliar e divulgar os resultados
- 89** **Conclusão**
- 92** **Referências**

melhoria da educação no Município

Introdução

Dos 5.570 municípios brasileiros, 70% possuem menos de 20.000 habitantes. Como todas as crianças brasileiras, as que neles nascem têm o direito de se desenvolver, aprender os conhecimentos necessários para se tornarem adultos plenos e conscientes de seus deveres e direitos como cidadãos. São municípios que guardam enormes riquezas naturais e culturais e possuem características relevantes, como o sentido de comunidade ainda preservado, menores indicadores de violência e uma proximidade maior com o meio natural e rural. No entanto, também enfrentam inúmeros desafios, como a falta de recursos, de estrutura e de capacidade governamental, o que resulta, de forma geral, em municípios com baixos indicadores de desenvolvimento econômico, social e educacional.

O Programa Melhoria da Educação no Município trabalha desde 1999 para formar gestores da educação nesses municípios. A experiência mostra que lideranças e equipes técnicas bem formadas contribuem de forma efetiva para o fortalecimento das estruturas gestoras e dos processos educativos.


Iniciativa da Fundação Itaú Social e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), com o apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e atualmente com a coordenação técnica da Oficina Municipal – Escola de Cidadania e Gestão Pública – o programa já formou cerca de 3.600 gestores e técnicos municipais da educação em todo o Brasil.

Sua metodologia foi consolidada em três eixos: desenvolvimento do Plano Municipal de Educação; incentivo à participação e ao controle social; e aprimoramento das estruturas

de gestão educacional, com o objetivo de promover o desenvolvimento de comunidades educativas responsáveis e comprometidas com a qualidade da educação, tanto no âmbito de cada município como entre os municípios próximos. Ao longo de seu percurso, o programa desenvolve atividades formativas e reúne gestores de municípios vizinhos, possibilitando formar redes de contato para troca de experiências e de apoio regional.

Por entender a importância de avançar na experimentação e na construção de conhecimento sobre processos de cooperação intermunicipal, a Fundação Itaú Social tem investido, na esfera do Programa Melhoria da Educação no Município, no desenvolvimento de ações focadas na área de educação em Consórcios Intermunicipais desde 2013, com o estímulo à criação de Câmaras Técnicas da Educação.

Nesta edição, além do foco no desenvolvimento dos Planos Municipais de Educação, com intenso fomento à participação social – instrumentos de planejamento estratégico da política educacional, desde a aprovação do Plano Nacional de Educação em 2014, o programa incentivou o planejamento anual e a reestruturação dos processos de gestão, administrativo-financeiros e pedagógicos, dos órgãos gestores municipais da educação. Também agregou uma nova dimensão, focada no incentivo às ações articuladas e institucionalizadas no contexto intermunicipal com a criação de Câmaras Técnicas da Educação. A Câmara Técnica é um espaço institucionalizado dentro dos Consórcios Intermunicipais, no qual os gestores da educação dos municípios participantes se reúnem para desenvolver ações cooperadas.



Alguns resultados iniciais indicam o potencial que o trabalho com os Consórcios e Câmaras Técnicas pode ter para fortalecer órgãos gestores da educação municipal. Além daqueles relacionados com a troca de experiências e de construção conjunta de saberes entre os pares, o fato de estarem mobilizados em um espaço institucionalizado contribuiu para a composição de algumas ações conjuntas entre os municípios de uma mesma região.

É a partir dessa experiência que esta publicação surge. Ao disseminar a metodologia do Programa Melhoria da Educação no Município, a Fundação Itaú Social e os parceiros envolvidos pretendem mostrar de que forma ela pode ser aplicada no contexto dos municípios envolvidos em um consórcio intermunicipal. Dessa forma, visam incentivar os gestores municipais de uma região a descobrirem o que há de semelhante no trabalho que desenvolvem em seus municípios e a aprenderem com os colegas, estimulando a união de forças para a criação de ações que potencializem os recursos existentes e transformem a educação pública regional

Mecanismos de Coordenação Federativa

O reconhecimento, na Constituição de 1988, dos municípios como entes federados favoreceu a descentralização, aumentando substancialmente o seu papel na condução e implementação das políticas sociais. A alteração se deu por acreditar-se que governos subnacionais, estando mais próximos dos cidadãos, podem desenvolver políticas públicas mais efetivas, que respeitem as especificidades de cada território. Além disso, a descentralização do poder e de atribuições políticas favorece a participação e o controle social, pois aproxima os cidadãos da condução das políticas.

A forma como essa autonomia e responsabilidade foram dadas, entretanto, desconsiderou que a natureza de grande parte dos problemas que atingem os municípios brasileiros é intermunicipal e que eles não podem ser resolvidos com políticas fragmentadas e desarticuladas. Para resolver essas questões, é preciso que se desenvolvam mecanismos de coordenação federativa, que podem envolver duas dimensões: a criação de mecanismos políticos, financeiros e normativos que possibilitem a articulação entre os entes responsáveis pela formulação e implementação das políticas de caráter nacional; e a cooperação federativa, que pode se desenvolver entre entes de diferentes níveis da federação ou entre entes do mesmo nível, como é o caso da cooperação intermunicipal.

O que são mecanismos de coordenação federativa?

São instrumentos legais relevantes para a educação, uma vez que a competência por sua formulação e execução é compartilhada por União, Estado e município.

Apesar de a Constituição de 1988 haver estabelecido um regime de colaboração na área da educação, muito pouco foi feito para se institucionalizar isso, criando instâncias de negociação que permitissem aos entes federados participar de decisões relevantes para o setor. Não obstante, avanços têm sido feitos nesse sentido, como a criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e dos mecanismos de avaliação nacional, como a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Mas esses mecanismos carecem ainda de uma articulação que dê sentido às suas ações (ABRUCIO *et al*, 2010; SEGATTO, 2014). Para enfrentar este desafio, o Plano Nacional de Educação estabeleceu em seu artigo 13, a necessidade de se instituir um Sistema Nacional de Educação até 2016.

Espera-se que o sistema, atualmente em fase de elaboração, institucionalize os espaços de negociação e criação conjunta das políticas e padrões normativos entre os diversos entes federados, além de repensar os mecanismos de financiamento que permitam a redistribuição dos recursos, diminuindo a desigualdade ainda existente no financiamento da educação entre os Estados brasileiros.

Cooperação Intermunicipal

A cooperação intermunicipal acontece quando dois ou mais municípios percebem que possuem desafios comuns, cujas raízes não se encontram apenas sob sua governabilidade, e entendem que juntos podem conseguir resultados mais efetivos em suas ações do que sozinhos. Entre esses desafios, podemos citar, por exemplo, a gestão de uma bacia hidrográfica que abranja vários municípios; a falta de locais adequados para a formação de mão de obra para as indústrias instaladas em um território; e, no caso da educação, a falta de oportunidades de formação continuada para professores.

Para isso, esses municípios criam mecanismos de governança – regras de ações conjuntas, que permitem negociação e ação cooperada. Nos últimos anos surgiram diferentes arranjos institucionais que permitem a cooperação intermunicipal ou intergovernamental. Variam entre ações mais e menos institucionalizadas, no número e no tipo de atores envolvidos, nos temas de trabalho, na forma de financiamento, nos objetivos, na forma como são criados e como são assumidos institucionalmente. No campo da educação, podem-se destacar três formas distintas de cooperação: os Consórcios de Direito Público, os Consórcios de Direito Privado e os arranjos de desenvolvimento da educação. A tabela a seguir apresenta as principais características e diferenças entre essas formas de organização.

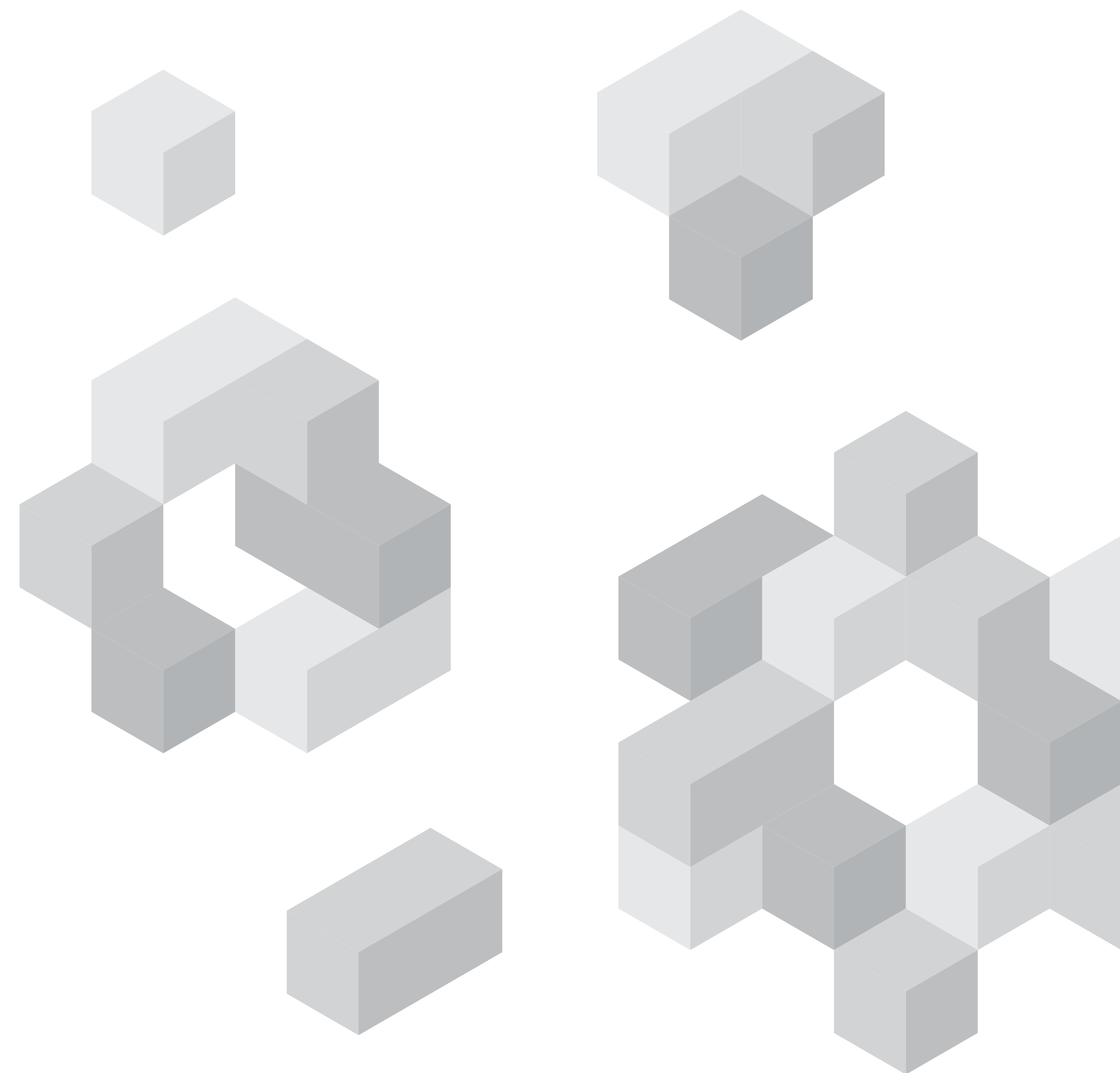


Tabela 1. Principais tipos de arranjos cooperativos municipais

| Tipos de arranjos intermunicipais | Entidade promotora ou indutora | Quem participa? | Objetivos | Vantagens | Desafios | Exemplos |
|--|--|--|---|---|---|--|
| Consórcios Intergovernamentais de Direito Público | Próprios municípios/entes governamentais participantes; Podem ser fomentados a partir de políticas dos governos federal e/ou estadual. | União, Estados e municípios; Estados e município; Estados e Estados; apenas municípios; Uma vez constituídos, fazem parte da administração indireta dos entes que o formam. | Não possuem atribuições legais. O consórcio pode escolher uma área específica de atuação, mas também existem consórcios multitemáticos; De forma geral, suas ações estão relacionadas a processos de ganho de escala, utilização de recursos de forma mais eficiente, prestação de serviços públicos e associação para fortalecimento político sobre outros entes federativos. | Alto grau de legitimidade, já que são criados pelos próprios municípios participantes. Desta forma, os interesses locais são respeitados ou pactuados (o que é facilitado pela simetria de poder interna: condições parecidas em termos de recursos, tamanho e poder entre os municípios participantes). Além disso, possuem inúmeras vantagens mais técnicas e administrativas, como a possibilidade de: <ul style="list-style-type: none"> • assumir serviços públicos, como a gestão de hospitais, de aterros, de estradas vicinais, entre outros; • assinar convênios com o governo federal, o que não é possível para os Consórcios de Direito Privado; • realizar licitações compartilhadas, diminuindo assim o trabalho dos municípios: o consórcio licita, mas os municípios contratam o serviço ou realizam a compra diretamente (desde que o consórcio tenha sido constituído para este fim); • receber servidores cedidos de seus entes consorciados para trabalharem no consórcio; • desapropriar bens para o cumprimento de seus objetivos. Possuem ainda maiores limites para definir as modalidades licitatórias, possibilitando a realização de procedimentos menos burocráticos para compras, serviços e obras, e maiores limites para a dispensa de licitação, podendo efetuar a contratação direta por valores maiores. | Sua maior vantagem também é seu maior desafio: sua mobilização, já que, de forma geral, são criados a partir da vontade política de seus membros, com iniciativa local. Por isso, incentivos de outros entes governamentais podem ser importantes na consolidação deste modelo de atuação. Alguns analistas veem como desvantagem o fato desse consórcio depender de um alto envolvimento dos prefeitos – o que conferiria menor flexibilidade a suas ações - e de não possibilitar uma maior participação da sociedade civil. | Os consórcios mais comuns atuam na área de saúde, meio ambiente (gestão de resíduos sólidos) e desenvolvimento urbano. Exemplos: CIVAP, CIMPRA, AMVAPA. |
| Consórcios Intergovernamentais de Direito Privado | Próprios municípios/entes governamentais participantes. | Municípios. | Possuem os mesmos objetivos dos Consórcios Intermunicipais de Direito Público. No entanto, nesse consórcio não podem assumir a execução de serviços públicos. | Alguns analistas consideram que os consórcios de Direito Privado compartilham de um pouco mais de flexibilidade do que os de Direito Público, por seguirem o direito civil. Apesar disso, eles precisam observar as normas do direito público no que concerne a licitações e contratos, admissão de pessoal e prestação de contas, já que seus recursos são públicos, provenientes de repasses dos municípios-membros. | Falta de acesso aos recursos provenientes de convênios com a União e a impossibilidade de prestar serviços públicos, entre os outros benefícios administrativos listados acima. Além disso, não existem garantias ou sanções previstas para o caso dos municípios integrantes não pagarem os valores previstos em seus contratos de rateio, o que existe no caso dos Consórcios de Direito Público. | A maior parte dos consórcios intermunicipais brasileiros ainda são de direito privado, por terem optado por não realizarem a transição para Consórcio Público depois de sua criação, em 2005. O CODIVAR é um exemplo. |
| Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) | Municípios ou sociedade civil. Em muitos casos, os ADEs existentes foram induzidos por organizações da sociedade civil e/ou fundações empresariais. | Municípios. Podem envolver também os Estados, a União, empresas e sociedade civil (ONGs locais, fundações empresariais). | Todos os envolvidos assumem o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da educação em determinado território, que ultrapassa os limites de um só município. | A flexibilidade do modelo, uma vez que são redes com pequeno grau de institucionalização, aumentando assim a velocidade das respostas e ampliando a capacidade de ajuste às mudanças; A possibilidade de envolver diversos atores, como a sociedade civil. | Falta de institucionalização, o que faz com que muitos arranjos fiquem dependentes da articulação de terceiros. | Arranjos Educativos Locais; ADE Chapada e Semiárido; ADE Noroeste Paulista |

O Consórcio Intergovernamental de Direito Público é o modelo que mais avançou do ponto de vista da institucionalização e dos mecanismos que potencializam e dão segurança jurídica à sua atuação, inclusive em relação ao Consórcio de Direito Privado, que o antecedeu. Esse tipo de consórcio possui um potencial de atuação em temáticas distintas. Um caso clássico, que ajuda a compreender melhor como funciona esse mecanismo, é o dos consórcios focados em questões de saúde pública. Municípios pequenos raramente possuem orçamento ou demanda suficiente para construir e operarem hospitais públicos municipais. A alternativa é unirem-se a outros municípios igualmente pequenos de sua região e, juntos, financiarem um hospital regional, gerido por um Consórcio Intermunicipal. Outro caso que tem crescido são os dos consórcios para a gestão de resíduos sólidos, reunindo pequenos municípios que, sozinhos, não poderiam arcar com custos de construção de um aterro sanitário. Esses dois exemplos compartilham de uma importante característica: foram incentivados por políticas federais e estaduais, o que fez com que crescessem de forma expressiva e sejam hoje os tipos mais comuns no Brasil, conforme mostra a tabela abaixo:

Municípios consorciados numa área de atuação específica

| Tema | Número de municípios consorciados | Composição – municípios com até 20.000 habitantes (%) |
|------------------------|-----------------------------------|---|
| Saúde | 2.323 | 76% |
| Meio ambiente | 974 | 59% |
| Desenvolvimento urbano | 847 | 59% |

Fonte: IBGE, 2009 apud Souza, 2012.

Os consórcios de educação também têm crescido nos últimos anos. Um parecer do Conselho Nacional de Educação, de 2011, incentiva a criação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) e dos Consórcios Intermunicipais nesta área como forma de fortalecer os regimes de cooperação interfederativa. Entre as potencialidades de ação dos consórcios e ADEs estão o compartilhamento de recursos e soluções locais, ações que busquem ganhos de escala e maior eficiência no uso dos recursos públicos, a reformulação de processos de gestão de forma regionalizada e a união de esforços para mobilização política em torno de uma causa comum. Como exemplos de ações concretas possíveis, podemos citar a formação regionalizada de professores e demais profissionais da educação; o fortalecimento das equipes técnicas especializadas nos municípios; a compra coletiva de materiais escolares e de merenda escolar de produtores regionais; o desenvolvimento de currículos regionais; o estabelecimento de escolas rurais regionais (em regime diferenciado de atuação); o estabelecimento de rotas mais eficientes de transporte escolar, entre outras.

No âmbito do Programa Melhoria da Educação no Município, foram realizadas ações de estímulo à criação de Câmaras Técnicas de Educação nos Consórcios Intermunicipais participantes, que se constituem em grupos formalmente institucionalizados e que contam com a participação das equipes técnicas dos municípios que a compõem. Essas câmaras buscam incidir sobre as políticas públicas regionais. Elas também estimulam a troca de experiências e conhecimentos entre seus membros. Em alguns casos, os consórcios são chamados de Grupos de Trabalho (GTs).

A criação das Câmaras Técnicas foi relevante para formalizar os procedimentos e construir os mecanismos de negociação e ação conjunta que deram estabilidade institucional à parceria em construção, diminuindo a desconfiança entre as partes e possibilitando a articulação e o desenvolvimento de projetos conjuntos. No 4º passo desta publicação – Formalizar o grupo de trabalho – esse processo será apresentado de forma detalhada.

Consórcios no Programa Melhoria da Educação no Município – Edição 2013/2014

Dois consórcios intermunicipais localizados no Estado de São Paulo foram os parceiros do programa nesse período: o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (CODIVAR) e o Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (AMVAPA).

O CODIVAR é integrado por 25 municípios e localiza-se na região com os menores indicadores sociais e econômicos do Estado de São Paulo. O Vale do Ribeira, apesar de ser uma região com grande biodiversidade e conservação natural, tem sérios problemas estruturais, como a má qualidade de suas estradas. O isolamento dificulta a criação de estratégias de desenvolvimento e se constituiu em um dos desafios que levou a união dos municípios da região. O consórcio reúne atualmente uma população de 442.394 habitantes.

O Consórcio AMVAPA possui hoje 17 municípios integrantes e localiza-se no sudoeste do Estado de São Paulo. Inspirado em consórcios de municípios paranaenses, nasceu em 1999 com objetivo similar ao do CODIVAR: se constituir em um fórum de desenvolvimento regional. Criado inicialmente como associação privada, foi transformado em 2010 em um Consórcio Intermunicipal de Direito Público.

O Alto Vale do Paranapanema é uma região de produção agrícola intensa, mas que possui baixos indicadores de desenvolvimento, especialmente quando comparados aos do Estado de São Paulo. No total, a região reúne 277.475 habitantes.


Os dois consórcios se caracterizam por serem constituídos, em sua maioria, por municípios de pequeno porte com expressiva população rural – comparada à taxa de urbanização brasileira – e com baixos indicadores de desenvolvimento humano. Outro ponto em comum é que os municípios dessas regiões, em sua maioria, possuem taxas

de crescimento (populacional, urbano, econômico) muito baixas. Esse perfil faz com que os municípios recorram a arranjos institucionais, como é o caso dos Consórcios Intermunicipais, que permitem a cooperação com outros municípios, de forma a potencializar os recursos que possuem, beneficiando um número maior de cidadãos.

Perfil dos consórcios municipais AMVAPA e CODIVAR

| | AMVAPA | CODIVAR |
|---|---|---|
| Número de Municípios Integrantes | 17 | 25 |
| Localização | Alto Vale do Paranapanema (SP) | Vale do Ribeira (SP) |
| Ano de constituição | 1999 | 1989 |
| Forma legal | Consórcio Intermunicipal de Direito Público (desde de 2010) | Consórcio Intermunicipal de Direito Privado |
| % de municípios de pequeno porte (até 20 mil habitantes) | 94% | 69% |
| Maior município da região | Avaré (82.934 habitantes) | Peruíbe (59.773 habitantes) |
| Menor município da região | Barão de Antonina (3.116 habitantes) | Itaoca (3.228) |

Fonte: IBGE e Fundação SEADE.




Na educação, observamos que alguns municípios ainda dividem com o Estado a oferta de vagas nos anos iniciais do Ensino Fundamental I (do 1ª ao 5ª ano). Nos anos finais, Ensino Fundamental II, a responsabilidade ainda é do Estado nas duas regiões, com exceção dos municípios de Iaras e Tejuπά, na AMVAPA, e Ilha Comprida e Mongaguá, no CODIVAR, que municipalizaram total ou parcialmente esses ciclos.

As taxas de analfabetismo dos municípios, tanto da AMVAPA, como do CODIVAR, são superiores à taxa do Estado de São Paulo. Em 5 municípios da AMVAPA e em 14 do CODIVAR a taxa média de analfabetismo supera a brasileira. As taxas de evasão do ensino médio de 7 municípios do CODIVAR e de 2 da AMVAPA são superiores à já alta taxa brasileira (10%); 22 municípios do CODIVAR e 12 da AMVAPA também possuem taxas de evasão superior à do Estado de São Paulo (4,5%).

Por fim, 70% dos municípios da AMVAPA e 56% dos municípios do CODIVAR alcançaram suas metas do IDEB para a 4ª série/5º ano em 2011. Já as metas do IDEB para a 8ª série/9º ano foram alcançadas por 76% dos municípios da AMVAPA e 40% dos municípios do CODIVAR.

O Programa Melhoria da Educação no Município 2013/2014 teve 67 participantes da região do CODIVAR e 45 da região da AMVAPA, entre os integrantes

estavam dirigentes de órgãos municipais de educação, supervisores pedagógicos, diretores escolares e assistentes administrativos. Entre os principais resultados alcançados estão a construção dos PMEs em todos os municípios participantes e a estruturação de dois processos de gestão – administrativo e pedagógico – em cada um dos 42 municípios participantes. Destaque também para a criação da Câmara Técnica da Educação em cada um dos consórcios, um espaço institucionalizado para que os municípios da região continuem a desenvolver ações cooperadas para melhoria da qualidade e dos indicadores da educação regional. Entre as principais mudanças reconhecidas pelos participantes em seus municípios, destacam-se o aumento da participação social no processo de elaboração das políticas municipais de educação, o melhor planejamento das ações dos órgãos gestores e mais diálogo desses gestores com suas escolas, pelo estabelecimento de reuniões periódicas.



Consórcios no Programa Melhoria da Educação no Município – Edição 2015/2016

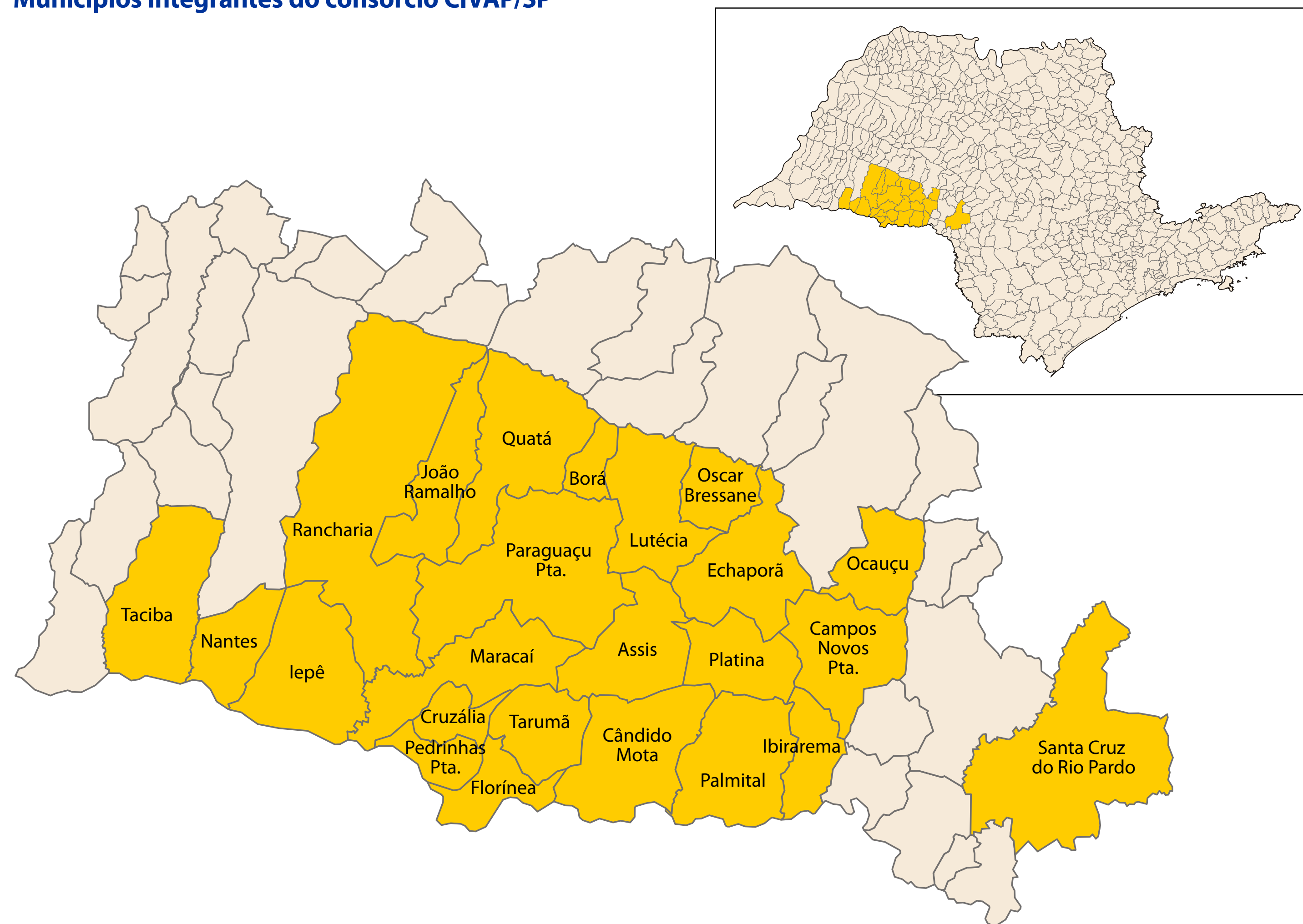
Outros dois consórcios intermunicipais fizeram parte da segunda edição do programa: CIVAP e COGIVA.

O Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP) é integrado por 24 municípios da região oeste do Estado de São Paulo. Juntos, os municípios possuem 379.914 habitantes, sendo que o maior é Assis, com 101.597 habitantes e o menor é Borá, com 836 habitantes. O número médio de habitantes por município é de 15.830 pessoas.

A região possui a totalidade de 158 escolas municipais, com 37.263 matrículas. A maioria dos municípios atende apenas a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental; apenas os municípios de Paraguaçu Paulista, Oscar Bressane, Rancharia e Santa Cruz do Rio Pardo possuem matrículas de Ensino Fundamental II na rede municipal de educação. Possuem ainda 634 matrículas (1,7% do total) na Educação de Jovens e Adultos.

Quanto ao IDEB, a região do CIVAP tem conseguido alcançar as suas metas bianuais de desenvolvimento da Educação Básica, atingindo até 2013 um índice médio de 5,84. Os municípios de Oscar Bressane e Ocaçu, em 2013, obtiveram o maior IDEB do consórcio, ambos com 6,8, enquanto Platina alcançou o índice mais baixo, com 4,6.

Municípios integrantes do consórcio CIVAP/SP

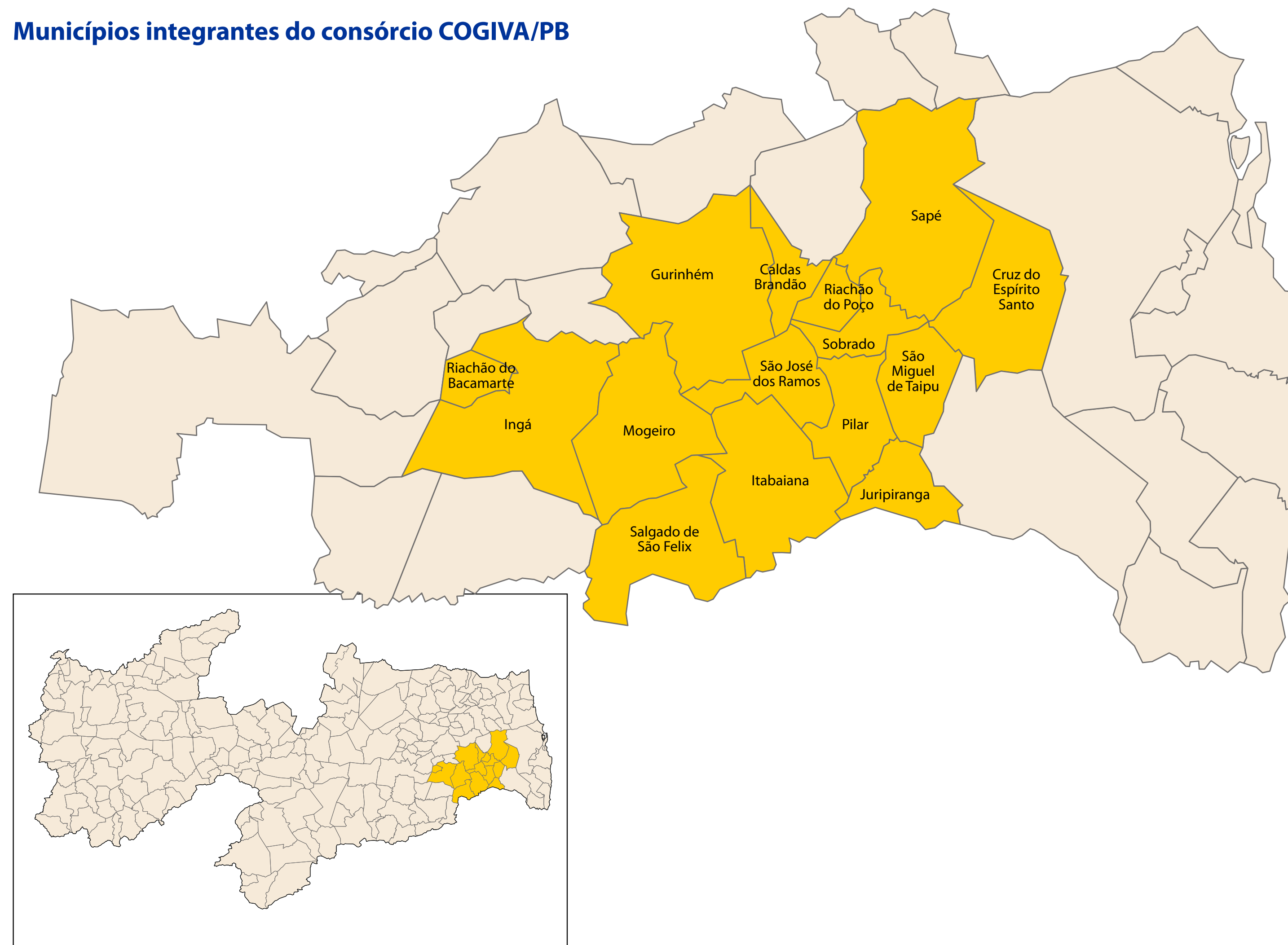


O Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada dos Municípios do Baixo Rio Paraíba (COGIVA) é integrado por 15 municípios da região sudeste do Estado da Paraíba, que, juntos, possuem 202.470 habitantes. O menor município é Riachão do Poço, com 4.164 habitantes, e o maior é Sapé com 50.143 habitantes. A média de habitantes por município é de 13.498 pessoas.

Os municípios do COGIVA possuem juntos um total de 254 escolas municipais, que atendem a 38.488 estudantes. Diferentemente da rede do CIVAP, todos os municípios do consórcio possuem alunos matriculados no Ensino Fundamental I e II, além de um número bem maior de alunos na Educação de Jovens e Adultos (7.040 matrículas, que correspondem a 18% do total). Dois municípios – Itabaiana e São José dos Ramos – também possuem escolas municipais que atendem a estudantes de Ensino Médio.

Essa diferença de abrangência no atendimento dos ciclos entre os consórcios parece explicar porque, ainda que tenha aproximadamente a metade da população do CIVAP, o consórcio COGIVA possua um número de alunos matriculados na rede municipal maior do que a do CIVAP (38.488 matriculados contra 37.263).

Municípios integrantes do consórcio COGIVA/PB



Outra diferença entre os dois consórcios diz respeito ao IDEB do Ensino Fundamental I de seus municípios. Dos municípios integrantes do COGIVA, apenas oito (ou 53% do total) conseguiram atingir as metas propostas para o IDEB em 2013, ano em que a região apresentou em média um resultado no IDEB em torno de 3,5. O município com o menor IDEB (segundo os dados de 2013) é Caldas Brandão, com apenas 2,5, e aquele com o maior IDEB é Sobrado, com 4,8. Observando esses dados, o município do CIVAP com o pior resultado do IDEB (Platina, com 4,6 pontos) apresenta um índice similar ao município do COGIVA com o melhor índice (Sobrado, com 4,8).

Tais diferenças também aparecem quando analisamos o perfil socioeconômico das duas regiões, considerando os dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Com base nos dados de 2010, no CIVAP, temos o município de Assis com o mais alto IDH-M (0,81), ocupando a 29ª posição no ranking dos IDH-M dentre todos os 5.570 municípios brasileiros, enquanto que Campos Novos Paulista apresenta o mais baixo índice (0,70), na 1.720ª posição no mesmo ranking. Para o COGIVA, a situação é bastante distinta, tendo em Itabaiana o município com o melhor IDH-M (0,61), que ocupa a 3.847ª posição, e em São José dos Ramos o seu menor IDH-M (0,541), posicionado nas últimas colocações dentre os municípios brasileiros (5.306ª posição).

| | CIVAP/SP | COGIVA/PB |
|---------------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| População | 379.914 habitantes | 202.470 habitantes |
| Escolas municipais | 158 | 254 |
| Estudantes da rede municipal | 37.263 | 38.488 |
| Média do IDEB EF anos iniciais | 5,84 | 3,5 |
| Média IDHM | 0,747 | 0,566 |
| Taxa de Analfabetismo | 6,24% | 32,5% |

Nesta edição, o Programa Melhoria da Educação no Município contou com a participação de 65 servidores de órgãos da educação de 21 municípios do CIVAP e com 47 servidores de 13 municípios do COGIVA. Dentre os resultados alcançados ressalta-se o diagnóstico da educação municipal, o plano anual do órgão gestor e a estruturação de alguns processos de gestão, além da criação da Câmara Técnica da Educação em cada consórcio.

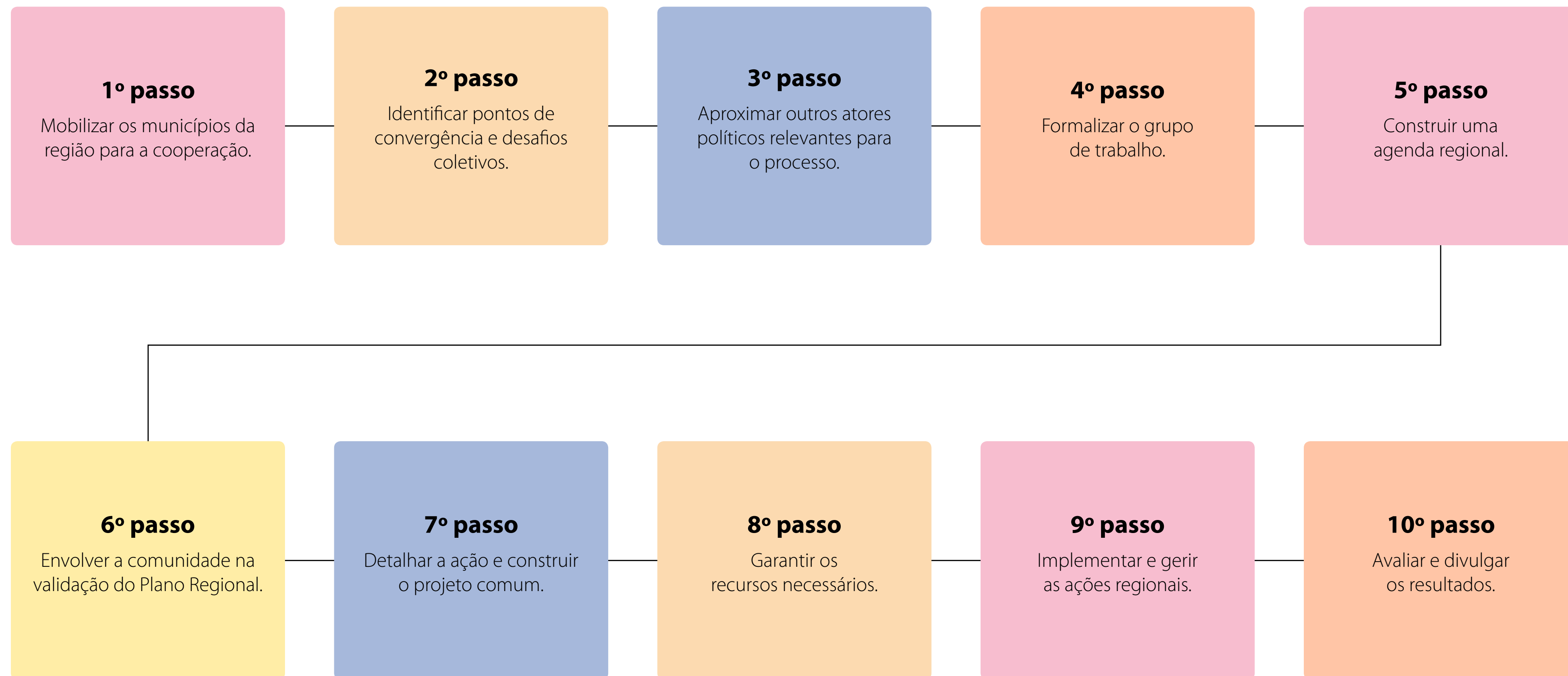
Como está organizada a publicação


A metodologia aqui retratada e o passo a passo proposto são fruto da experiência do programa ao longo das edições 2013/2014 e 2015/2016. Sua sistematização mostra que a cooperação intermunicipal possui potencial para fortalecer as ações de cada gestão municipal – como a construção do Plano Municipal de Educação e o aprimoramento de processos de gestão – e alavancar ações regionais na área educacional.

Esta publicação apresenta as principais etapas e ações para que outros municípios possam iniciar o processo de articulação e cooperação regional. Espera-se, desta forma, contribuir para o fortalecimento da cultura cooperativa entre os municípios, que gera economia de recursos, maior efetividade das políticas e, acima de tudo, colabora de forma significativa para a garantia e a qualidade da educação das crianças e dos adolescentes brasileiros.

O caminho percorrido pelos municípios participantes do Programa Melhoria da Educação para estruturação de suas primeiras ações segue os passos destacados abaixo. Os passos são acompanhados de uma descrição de “o que é”, “quem faz”, “por que fazer”, “como fazer” e “e foi assim...”. Esta última seção procura compartilhar a experiência vivenciada pelos municípios participantes da edição 2013/2014 do programa.

Passo a passo



- 
- O **1º passo** detalha como os municípios podem iniciar o processo de mobilização dos parceiros da região.
 - O **2º passo** fala sobre como estimular a construção de relação de confiança entre os municípios e fazer com que eles percebam os pontos e desafios em comum.
 - O **3º passo** identifica a necessidade de envolver outros atores políticos do município, como os prefeitos e as redes escolares, para iniciar seu trabalho.
 - O **4º passo** relata o processo de formalização do grupo que pretende cooperar, estabelecendo as principais regras de convivência e organização do trabalho do grupo.
 - O **5º passo** aborda o processo de planejamento realizado pelo grupo em conjunto com seus prefeitos, a fim de consolidar uma agenda de ação para a região.
 - O **6º passo** debate a importância de compartilhar essa agenda com as comunidades locais, o que proporciona apoio e inicia a criação de uma identidade regional, sendo especialmente importante nos casos de mudanças políticas e descontinuidade de governos.
- O **7º passo** ressalta a necessidade de detalhar os atos que antecedem a implementação da ação.
 - O **8º passo** trata de como conseguir recursos – financeiros, humanos, estruturais – necessários ao desenvolvimento das ações, destacando a possibilidade de realizar parcerias com a sociedade civil da região, potencializando recursos locais.
 - O **9º passo** compartilha algumas recomendações a serem seguidas na implementação das ações, além de relatar como as Câmaras Técnicas colocaram em prática seus planos de ação, e quais ações estão sendo desenvolvidas por elas atualmente.
 - O **10º passo** trata de como avaliar as ações realizadas e compartilhar os resultados com a comunidade, ganhando esse apoio para reforçar e aprofundar o processo de cooperação iniciado.

É importante ressaltar que esses passos foram organizados de forma didática. Não é necessário que eles tenham que ocorrer exatamente nesta ordem, nem que todos devam ser obrigatoriamente cumpridos. Entendemos que cada conjunto de municípios saberá adaptar os passos aqui apresentados à sua realidade e ao tamanho de seus desafios.



1º passo

Mobilizar os municípios da região para a cooperação

O que é

Para iniciar o processo de cooperação intermunicipal é preciso que os gestores municipais de educação se conheçam e se mobilizem em um coletivo. Neste primeiro momento, o mais importante é a vontade de conhecer melhor os municípios de sua região e a percepção dos inúmeros benefícios que esta articulação pode trazer aos envolvidos, mesmo que ainda não haja muita clareza do que se quer atingir ou dos processos e ações necessárias. O fundamental nesta etapa é conseguir envolver outros gestores em torno da ideia de agir conjuntamente.

Por que fazer

O 1º passo é um desafio, seja pelas dificuldades inerentes a se iniciar um processo de mobilização, seja porque ainda existem poucos incentivos externos para a cooperação intermunicipal. Mas esse é um cenário que está se transformando. O Conselho Nacional de Educação, em resposta à solicitação do Ministério da Educação, já estuda alternativas de incentivos que ajudem a promover arranjos cooperativos intermunicipais. Um exemplo de possíveis incentivos seriam linhas de financiamento ou programas que priorizem ações realizadas de maneira cooperada. Com mais incentivos, o processo de mobilização inicial será facilitado, uma vez que os benefícios serão mais facilmente notados pelos municípios.

Em todo processo de articulação política é preciso que alguém ou um grupo específico dê o primeiro passo. A partir dessa mobilização inicial os resultados do processo irão surgir. Esse passo estimula o fortalecimento político, a possibilidade de economia de recursos – tão relevantes para os pequenos municípios (por meio dos ganhos de escala proporcionados) – e o aprendizado entre pares, que possibilita o aprimoramento de soluções regionais para desafios comuns.

Existem diversos caminhos possíveis para a construção dessas soluções regionais. Abaixo, detalhamos algumas:

- **Potencialização dos recursos locais:** existem muitos conhecimentos e recursos (não necessariamente financeiros, mas capital humano e cultural) nos diversos municípios que compõem uma região. É preciso que esses saberes e aprendizados sejam reconhecidos pela população e governos locais e sejam compartilhados no âmbito regional, potencializando seus possíveis resultados. A maior parte das soluções para os problemas de um município pode ser alcançada, ou ao menos amenizada, a partir de soluções já encontradas por outros. A troca de experiências custa pouco em termos financeiros, mas pode gerar muitos benefícios. As Câmaras Técnicas criadas pelos consórcios durante as edições 2013/2014 e 2015/2016 do Programa Melhoria da Educação no Município optaram por realizar encontros de troca de experiências e formação interna, em que os municípios que possuem mais facilidade e experiência em algum assunto compartilham seu saber com os outros. Um exemplo foi a formação sobre o Programa Mais Educação que a equipe gestora do município de Avaré/SP ofereceu para todos os outros municípios participantes do Consórcio AMVAPA. No CIVAP, a cidade de Santa Cruz do Rio Pardo disponibilizou uma técnica do órgão gestor do município para falar para os demais a respeito do orçamento da educação.

Mais Educação

O programa criado em 2007 pelo Ministério da Educação é uma estratégia para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral.

As escolas das redes públicas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal fazem a adesão ao programa e, de acordo com o projeto educativo em curso, optam por desenvolver atividades de acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica.

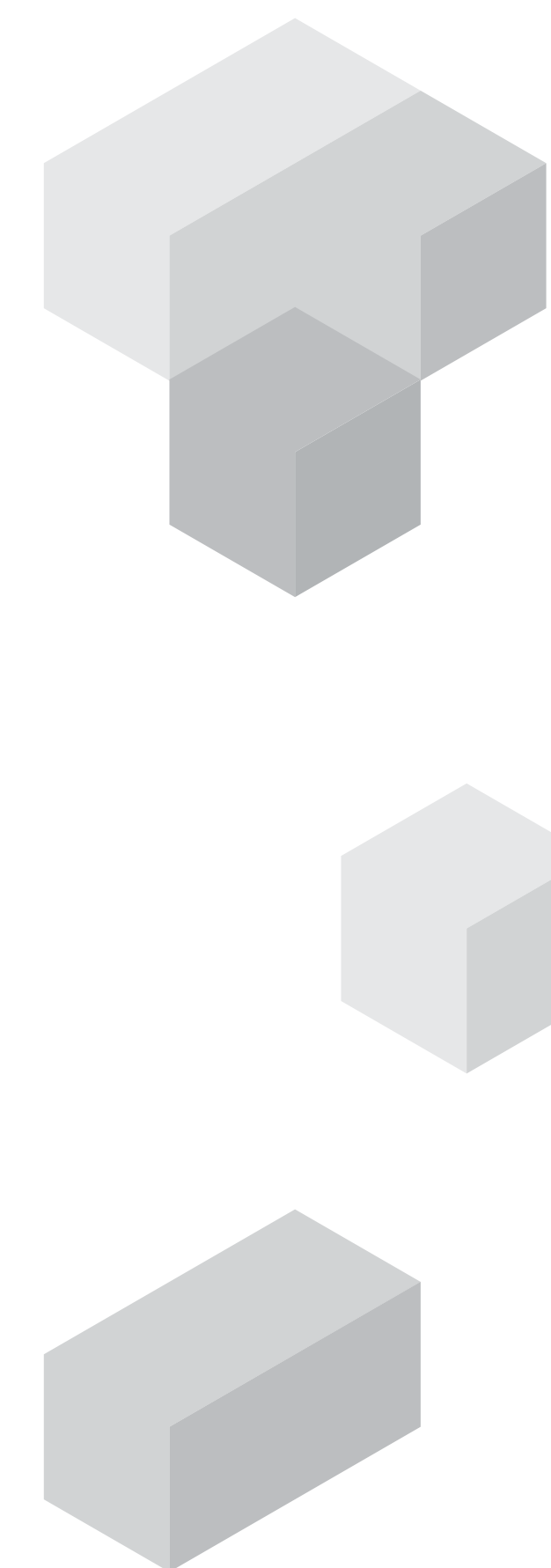





- **Ganhos de escala:** quando o público de uma ação ou o tamanho de uma operação produtiva aumenta, sem aumentar o custo na mesma proporção, existe o que a economia chama de ganhos de escala. Isso acontece porque alguns custos são fixos, independentemente do número de pessoas beneficiadas ou produtos entregues, como o aluguel de um espaço, a compra de uma máquina necessária para a produção ou a contratação de um profissional para ministrar um curso. Atualmente, existem diversos mecanismos que permitem e incentivam que municípios cooperados, especialmente aqueles organizados por meio de Consórcios Intermunicipais de Direito Público, realizem compras coletivas ou ofereçam serviços de forma compartilhada. Ao se unirem, os pequenos municípios ganham escala, pois o público beneficiário cresce. Além de gerar economia de recursos financeiros, os municípios também usufruem de procedimentos burocráticos mais simples, resultantes, por exemplo, de um só procedimento licitatório para todos os municípios da região. A Câmara Técnica da Educação do CIVAP, consórcio participante da edição 2015/2016 do Programa Melhoria da Educação no Município, por exemplo, realizou compras coletivas dos materiais escolares para a região, conseguindo, dessa forma, atrair mais fornecedores para os processos de licitação e um preço menor para os produtos; alguns municípios alcançaram economia de até 60%. Nesta Câmara Técnica os gestores perceberam também que os momentos de

formação continuada para os profissionais da educação poderiam ser ampliados se cada município convidasse um integrante do órgão gestor dos demais municípios para participar de seus cursos, seminários ou palestras.

- **Processos de gestão regionalizados:** de forma análoga à economia de escala, alguns processos que atualmente são realizados na esfera municipal podem ser reorganizados regionalmente, impactando na qualidade dos serviços, na economia gerada e no desenvolvimento da região. Um exemplo é o processo de fornecimento de merenda escolar por produtores regionais, o que gera produtos mais frescos, baratos (já que os custos com transporte são menores), e ainda faz com que os recursos de uma região circulem internamente, beneficiando seus próprios moradores e gerando desenvolvimento local. Outros processos com potencial de integração são o de transporte escolar e o de formação continuada dos profissionais da educação. Um exemplo é o processo de criação de um Centro de Formação dos Profissionais de Educação do Vale do Ribeira, que pretende reformular o processo de gestão da formação continuada na região. A formação continuada de profissionais da educação realizada regionalmente foi apontada pelos gestores dos quatro consórcios participantes das duas edições do Programa Melhoria como fundamental, principalmente para os municípios de pequeno porte.



- 
- **Mobilização política por uma causa junto a outros entes federados:** se não houver solução para os problemas no domínio regional, os municípios podem procurar a ajuda de outras esferas governamentais. Nesse aspecto, municípios unidos podem exercer muito mais pressão política sobre outros entes governamentais que municípios que o façam isoladamente. Seguramente, uma solicitação de vinte municípios tem mais força que a solicitação de apenas um. Este papel já é exercido por algumas associações, como é o caso de um dos parceiros do Programa Melhoria da Educação no Município, a UNDIME – União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação e de suas regionais, mas outras formas de arranjos cooperativos também podem atuar neste sentido, inclusive em parceria com outros movimentos. A Câmara Técnica da Educação do CODIVAR, por exemplo, se uniu para renegociar o contrato do transporte escolar assinado com o governo do Estado de São Paulo. A experiência está relatada com mais detalhes no 8º passo – Implementar e gerir ações regionais.

Quem deve participar


Gestores dos municípios interessados em entender melhor as potencialidades existentes na cooperação intermunicipal, bem como alguns membros de sua equipe técnica, caso

julguem necessário. Se os municípios participarem de um consórcio intermunicipal, a equipe do consórcio também deve estar envolvida.

Como realizar

É preciso que alguém tome a dianteira e se prontifique a organizar o primeiro encontro presencial entre os gestores municipais de educação de sua região. Se os municípios não forem tão próximos, pode-se aproveitar um evento ou reunião promovidos por parceiros externos – como uma reunião da UNDIME ou uma formação da Diretoria Regional de Ensino para dar início à conversa. Outra opção é entrar em contato por telefone, explicando a proposta e agendando uma conversa presencial.

Neste primeiro momento é importante se apresentar, explicar a proposta e propor uma conversa mais detalhada sobre as possibilidades de ação conjunta. Ela é importante, porque é preciso convencer os interlocutores a despendarem seu tempo e se envolverem em algo que não trará benefícios imediatos ou no curto prazo. Uma boa alternativa, caso haja alguma experiência na região, é convidar um dirigente de ensino ou especialista para contar sobre essa experiência ou falar sobre o tema cooperação intermunicipal.



No início é normal que haja desconfiança entre os participantes, competitividade entre municípios governados por diferentes partidos políticos, medo de descaracterização, disputas de poder ou liderança. Conforme os encontros vão acontecendo o grupo se torna capaz de estabelecer objetivos comuns, que se colocam acima desses pequenos conflitos iniciais, pois percebe que os benefícios de um processo de cooperação ultrapassam qualquer disputa regional.

Após essa primeira conversa, é importante enviar um *e-mail* sistematizando o que foi debatido e trazendo mais informações sobre a proposta de cooperação intermunicipal na região, links para publicações sobre o tema (veja sugestões na seção “Referências” deste livro) e casos de sucesso. Assim os outros participantes podem se informar melhor, despertando a vontade e a curiosidade de participar de outros encontros.

A data da reunião precisa contemplar a maior parte dos que concordaram em participar da iniciativa. Isso pode ser uma tarefa difícil, uma vez que gestores municipais de educação costumam ter agenda disputada. Mesmo que o grupo inicial seja pequeno, outras pessoas poderão ir se incorporando à medida que percebam que a proposta é interessante.

Outro caminho possível é verificar se o município do dirigente interessado em promover a articulação

intermunicipal já participa de algum consórcio intermunicipal, mesmo que o foco desse consórcio não seja a educação. Neste caso, é preciso conversar com o prefeito para explicar a proposta e convencê-lo de que uma instituição já articulada pode facilitar o processo de mobilização dos municípios vizinhos. Em reunião com a equipe técnica e a presidência do consórcio, o grupo ou a pessoa interessada na mobilização pode propor a convocação de uma reunião com os gestores municipais de educação das cidades membros para começar uma articulação voltada ao tema. É importante já estabelecer alguém que ficará responsável por facilitar o processo, conduzindo as atividades, controlando o tempo e fazendo sínteses das discussões que estão sendo realizadas para o grupo.

E foi assim...


Os municípios participantes da edição 2013/2014 e da edição 2015-2016 do Programa Melhoria já se encontravam consorciados. No entanto, os quatro Consórcios envolvidos – AMVAPA, CODIVAR, CIVAP e COGIVA não tinham nenhuma ação na área educacional, sendo que o CODIVAR e o COGIVA estavam pouco ativos. Dessa forma, quase nenhum dos participantes da área da educação já havia se envolvido com eles.



Educação e cooperação

“A diferença que faz a gente pensar em uma educação em conjunto, apoiada por meio de um consórcio, é que podemos trocar experiências, conhecimentos e que um município ajuda o outro. A Câmara Técnica da Educação é uma experiência nova, que nós abraçamos porque fortalece os vínculos entre os municípios, tanto dos gestores como dos executivos, que são os prefeitos; e nos fortalece para que possamos conseguir aquilo que um município só, muito pequeno, não consegue. Trabalhando dentro de uma Câmara Técnica, que envolve mais municípios, todos são fortalecidos.”

Francisca de Oliveira Pereira
secretária municipal de educação –
Maracá/SP – CIVAP




Além da desarticulação entre os gestores da educação na região, há também um outro dificultador: as ações regionais na área da educação ainda são uma novidade. Por essas razões, é importante que os gestores possam ouvir depoimentos de quem já vivenciou a cooperação intermunicipal.

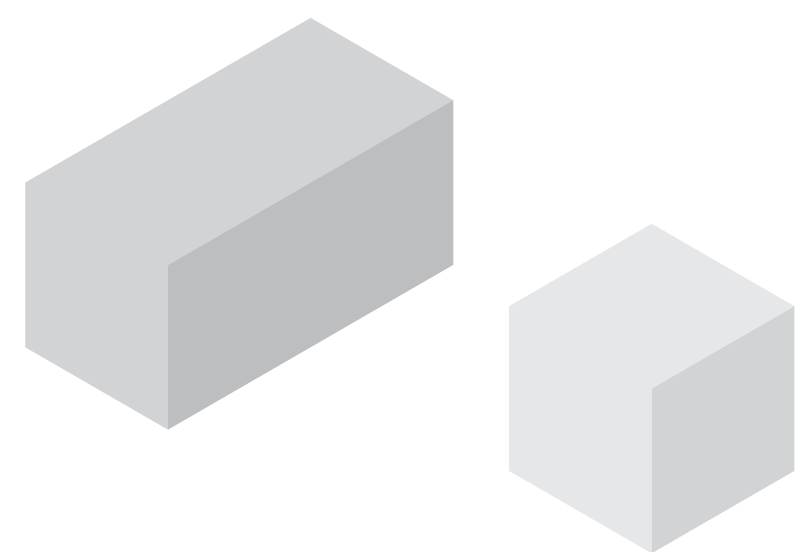
Localizado no Vale do Ribeira, uma região que apresenta os piores indicadores de desenvolvimento do Estado de São Paulo, o CODIVAR já existia desde o final da década de 1980, mas passava por um período de desarticulação, após as ações da área de saúde, que eram bastante intensas, terem gerado um consórcio exclusivo para cuidar do tema – o Consaúde. Segundo os participantes, de 2006, data do desmembramento, até 2013, ano em que o programa teve início – o consórcio praticamente não realizou nenhuma ação efetiva e servia como uma vitrine para fornecedores da região venderem seus produtos e serviços aos municípios consorciados.

O Consórcio AMVAPA foi criado formalmente em 1999, sendo transformado em Consórcio de Direito Público em 2010. Até o início do programa, suas ações estavam concentradas na manutenção das estradas regionais, por meio de convênio com o governo do Estado de São Paulo. Mesmo pouco articulado na área da educação, ajudou muito o fato de já haver um consórcio institucionalizado, com uma equipe organizada e disposta a facilitar a mobilização do grupo.

A importância da institucionalização e da existência de equipe organizada ficou mais evidente na edição de 2015/2016. O fato do CIVAP ser bastante atuante e articulado nas áreas de saúde e meio ambiente, tendo inclusive câmaras técnicas, facilitou muito o trabalho na área da educação, apesar destes gestores ainda não terem se envolvido com o consórcio até o início do programa.

O passo inicial, no entanto, foi dado pela equipe coordenadora do Programa Melhoria da Educação no Município, a partir do contato com as equipes dos consórcios. Foram eles os responsáveis por mobilizar prefeitos e dirigentes do órgão gestor da educação para uma reunião inicial, na qual foi explicada a proposta do programa, suas fases e as contrapartidas esperadas dos municípios, como a participação nos encontros e o financiamento dos deslocamentos de suas equipes até os locais dos encontros. Nessa reunião, também foram apresentados exemplos de ações cooperativas na área da educação e os ganhos que esse processo poderia trazer, instigando os integrantes dos consórcios a participar do programa. Destacou-se também, o papel que seria desempenhado pelos consórcios e a proposta de que a instituição servisse como espaço para que as iniciativas de cooperação na área de educação fossem fomentadas. Para a maior parte dos gestores municipais de educação, essa foi a primeira vez que entraram em contato diretamente com os Consórcios Intermunicipais.





Como definir qual região mobilizar?

Os cidadãos de um território circulam, em geral, pelos diversos municípios de sua região no dia a dia. Frequentam o comércio, trabalham, estudam ou frequentam espaços de lazer de outra cidade. Ou seja, já vivenciam certa integração intermunicipal. Identificar os municípios que partilham dessas características sociais, culturais e geográficas é mais simples. Mas como definir quais municípios serão mobilizados?

O dirigente que se propôs a fazer a articulação inicial definirá quem irá mobilizar, e qual tamanho essa ação terá inicialmente. Ele pode optar por começar com um grupo menor de municípios, e ir crescendo à medida que o grupo se sentir confortável e outros municípios, que se identifiquem com a proposta queiram participar. O Consórcio AMVAPA, por exemplo, iniciou com oito municípios, mas após as primeiras reuniões, mais seis municípios aderiram às possibilidades do consorciamento e resolveram aderir formalmente. Hoje, são 17 municípios.

No início, percebiam o próprio programa de formação como a única ação realizada pelo consórcio na área de educação. Aos poucos, viram que outras ações poderiam ser realizadas, e assim, a partir de uma proposta do Programa Melhoria, iniciaram a construção das Câmaras Técnicas da Educação, um espaço dentro dos consórcios mobilizados pelas equipes gestoras da educação, com o objetivo de dar prosseguimento à formação de novas equipes e de desenvolver ações para auxiliar os municípios a enfrentarem os desafios da região na educação. Este processo será descrito de forma mais detalhada no 4º passo – Formalizar o grupo de trabalho.

Sugestões para a mobilização

- O gestor que se propuser a fazer a articulação inicial deve definir quem irá mobilizar e qual o tamanho que essa ação terá inicialmente. Para facilitar essa escolha, pode-se estabelecer critérios como bacias hidrográficas, calhas de rio, produção econômica ou ainda aspectos da cultura regional.
- Ser aberto e acolhedor. É importante que todos se sintam participantes do processo que se inicia.
- Não esquecer de passar lista ou de solicitar os dados de contato das pessoas com quem falar (nome, cargo,

telefone, *e-mail*), iniciando assim a composição de um cadastro.

- Se houver reunião presencial, iniciar com uma rodada de apresentação dos participantes, momento importante de socialização entre os presentes. É recomendável utilizar pequenas dinâmicas para tornar esse momento mais leve e/ou começar uma aproximação sobre o tema do encontro. Alguns exemplos: solicitar aos participantes que contem a história do nome, que compartilhem seu sonho de vida ou seu sonho para a educação do município. O compartilhamento de histórias pessoais é uma forma potente de aumentar a empatia entre as pessoas, facilitando assim o processo de formação de confiança no grupo.
- Atrair a atenção dos interlocutores por *e-mail* é sempre difícil. *E-mails* pessoais funcionam melhor, mas sem textos muito longos. Caso seja necessário aprofundar algum tema, anexe arquivos ou coloque links. Tópicos claros e negritos sempre facilitam a compreensão do que se quer passar.
- Ao final do *e-mail* do contato inicial, deixar claro a data, o horário e o local do primeiro encontro do grupo.
- Convidar alguém da região para falar de uma experiência vivenciada ou em curso, sobre algum tipo ou nível de cooperação intermunicipal, pode despertar a curiosidade dos participantes.



2º passo

Identificar convergências
e desafios coletivos



Compartilhar conhecimento e experiência

“Quanto mais compartilhado, mais o conhecimento cresce! A Câmara Técnica hoje tem como seu maior bem a confiança. Nós compartilhamos o conhecimento e a experiência. Todos se ajudam, se ligam. Ninguém é mais do que ninguém. Todos pedem auxílio.”

Reginalice Silva, coordenadora da Câmara Técnica da Educação do CODIVAR



O que é

A partir da mobilização sugerida no 1º passo, os participantes precisam aprofundar o conhecimento que possuem da realidade educacional e do cotidiano dos órgãos gestores dos outros municípios participantes, bem como entender melhor os objetivos do processo de cooperação que se quer iniciar e os potenciais de ação existentes.

Por que fazer

Num processo de cooperação intermunicipal é muito importante que os participantes se conheçam e confiem uns nos outros. É preciso que entendam, desde o início do processo, os ganhos que podem ter ao investirem seu tempo nesse processo e que reconheçam as características que os unem e aquelas que os diferenciam. De forma geral, é principalmente nessas diferenças que o aprendizado coletivo acontece. Todo município sempre terá alguma iniciativa ou recurso que interessará aos demais.

Se no 1º passo ainda não é preciso ter muita clareza do que significam iniciativas de cooperação intermunicipal, a partir deste momento é muito importante que todos entendam o que está sendo proposto, para que possam optar de forma consciente por participar do processo ou não.

Quem deve participar

Gestores municipais de educação e funcionários – preferencialmente técnicos de carreira de cada município, que conheçam a realidade educacional e o funcionamento do órgão gestor – devem ser convidados a participar. Isso aumenta a legitimidade do processo entre as equipes dos órgãos gestores municipais, facilitando a realização das ações acordadas no grupo. Caso o grupo constituído seja numeroso, é necessário garantir que todos se ouçam, facilitando a produção coletiva. A seção de recomendações traz algumas estratégias que podem auxiliar nesse processo.

Como realizar

Ao organizar a primeira reunião presencial com todos os envolvidos, é importante prever dois momentos bem definidos no encontro.

Antes de tudo é preciso explicar melhor a proposta, conversar sobre as alternativas existentes, mostrar como os casos de sucesso conseguiram avanços em relação aos desafios e à diminuição ou otimização de custos a partir da ação conjunta. O facilitador do encontro – alguém escolhido pelo grupo para conduzir a reunião – começa perguntando o que os participantes entendem por cooperação





entre municípios, levantando o que já sabem sobre o assunto e casos conhecidos. A partir dessas respostas, é importante abordar os benefícios que o engajamento na ação coletiva pode trazer. O facilitador não precisa se preocupar em aprofundar o assunto ou ter conhecimentos específicos para sanar dúvidas. Importa ressaltar que esta é uma construção coletiva e que os temas necessários, conforme forem aparecendo, podem ser estudados em equipe. Os participantes podem até listar as dúvidas existentes e se dividirem para pesquisá-las, engajando os membros numa ação coletiva logo no início.

Num segundo momento, pode-se propor uma atividade para que todos conheçam melhor cada município. Algumas ações podem facilitar esse processo, auxiliando a análise e ajudando a sistematização de pontos para discussão em grupo. Um exemplo é a análise FOFA, uma metodologia de planejamento que solicita aos participantes que levantem as principais Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças, considerando o ambiente interno e externo em que suas organizações estão imersas (esta dinâmica será mais detalhada a seguir). Outra possibilidade é realizar uma feira de trocas, em que cada município pode “ofertar” uma experiência interessante ou uma boa prática que já realiza e, ao mesmo tempo, conhecer o que os outros municípios estão fazendo.

Após o levantamento realizado por cada município, os resultados são compartilhados, tentando entender

as possíveis similaridades entre forças e desafios existentes dos municípios. São essas intersecções que podem começar a dar pistas sobre possíveis ações comuns a serem planejadas. Descobrimo o que é comum ou complementar, fica mais fácil pensar no que se pode fazer junto.

Esta etapa pode ser realizada em mais de uma reunião. Os participantes podem escolher, por exemplo, realizar o exercício de levantar as forças e fraquezas em conjunto com sua equipe interna e só depois compartilhar com o grupo de municípios. É importante envolver as equipes dos órgãos gestores desde o começo do processo, porque dessa forma todos se sentem participantes, tornando as ações realizadas mais legítimas.

É muito importante também que o grupo registre todas as reuniões em atas que serão posteriormente compartilhadas entre os participantes. O responsável para essa tarefa deve sistematizar de forma clara os acordos em relação aos principais pontos discutidos e os próximos passos acordados. Esta memória é relevante para sistematizar os principais aprendizados do grupo e para permitir que outros futuros participantes compreendam o processo construído.

Se for difícil marcar reuniões presenciais constantes, os participantes podem optar por utilizar ferramentas digitais, redes sociais, aplicativos de celular ou grupos de *e-mails* para continuar com a comunicação e as discussões ativas mesmo a distância.



Criar confiança e somar forças

“O primeiro passo foi as pessoas se conhecerem e criarem confiança entre elas. O denominador comum foi a confiança. Quando um tem confiança no outro, as pessoas conseguem trabalhar juntas. Os projetos – inclusive o Programa Melhoria – possibilitaram a criação dessa confiança entre os pares. Esse espírito, de somar forças, não ficou apenas nas lideranças políticas – nos prefeitos –, veio para nós, equipes técnicas também.”

Reginalice Silva, coordenadora da Câmara Técnica da Educação do CODIVAR.

Nesses primeiros encontros, em que ainda não há uma clareza do que se quer realizar em conjunto, é importante estimular o ato de trocar experiências com outros gestores municipais da região. Esses momentos podem proporcionar diversos aprendizados para os participantes.

Ao fim desta etapa, é pertinente que se estabeleça um cronograma geral de ações, com períodos para a realização dos principais passos desta publicação, para definir o ritmo ideal de trabalho. Isso significa acordar atividades com o grupo e organizar um cronograma das próximas reuniões, elegendo os responsáveis por cada um dos encaminhamentos, sempre envolvendo representantes de todos os municípios. É muito importante que desde o princípio todos comecem a se responsabilizar pela mobilização e realização das tarefas estabelecidas.

Como desenvolver e analisar a metodologia FOFA?

Esta dinâmica é utilizada em algumas metodologias de planejamento e pode auxiliar os órgãos gestores a encontrar características que os fortalecem ou os ameaçam, ou a levantarem questões que estão no ambiente externo e que podem representar riscos ou oportunidades. Apesar de simples, é uma ferramenta interessante para pensar os órgãos gestores como um todo e sua relação com o contexto em que estão inseridos.

Para facilitar o exercício, pode-se construir uma matriz simples, como no exemplo abaixo, adaptada das respostas dadas pelos participantes da Câmara Técnica da Educação da AMVAPA:



Algumas perguntas podem ajudar, considerando no ambiente interno do órgão gestor:

Para analisar as forças:

- Quais ações realizamos bem?
- Onde temos bons resultados concretos?
- Em que minha equipe é boa?
- Quais são meus melhores recursos (financeiros, humanos, infraestrutura)?

Para analisar as fraquezas:

- Quais são minhas maiores fraquezas?
- Quais capacidades e habilidades preciso desenvolver em minha equipe?
- Quais minhas maiores dificuldades no cotidiano?

Para analisar as ameaças:

- Quais condições dadas no ambiente (e que, portanto, estão fora de minha ingerência), podem atrapalhar meu trabalho?

Um exemplo de ameaça é a diminuição de recursos federais repassados aos governos municipais.

Para analisar as oportunidades:

- Quais condições dadas no ambiente podem ajudar no meu trabalho e na minha equipe?

Um exemplo de oportunidades são os programas de apoio à ações específicas pelos governos estaduais e federais.

Ao final, o grupo pode preencher junto três cartazes, conduzindo a análise para uma reflexão no âmbito regional:

O que temos em comum?

O que temos de diferente?

Qual força apresentada eu gostaria de conhecer melhor?

O facilitador designado pelo grupo deve registrar as informações apresentadas nos cartazes conforme elas são citadas pelo grupo.

As experiências levantadas no terceiro quadro – “Qual força apresentada eu gostaria de conhecer melhor?” – tentam encontrar temas comuns ou que se complementem aos municípios. Para conhecê-las, os participantes podem combinar visitas. Além de conhecer a experiência *in loco*, conversando com os responsáveis pela implementação da ação, as visitas também podem proporcionar maior aproximação entre os membros do grupo, que começará a valorizar as possíveis soluções e iniciativas a serem pensadas ou desenvolvidas no âmbito regional.

O grupo pode construir um breve roteiro para sistematizar as iniciativas visitadas, visando ao compartilhamento dos aprendizados entre os participantes e iniciando a formação de um banco de dados de boas práticas da região.

Exemplo de roteiro de visitas:

- Nome da ação
- Município em que vai ser realizada
- Responsável pela sistematização das informações coletadas (participante de município visitante)
- Responsáveis pela ação no município visitado
- Data da visita
- Como esta ação começou?

- Desde quando ela existe?
- Quais problemas ela busca enfrentar?
- Como ela foi implementada?
- Quais resultados já atingiu?
- Quais desafios ela ainda enfrenta?
- Espaço para o entrevistador registrar suas impressões após a visita: o que, como visitante externo, mais lhe chamou atenção? Que paralelos faz com o seu município? Acha que é possível implementar uma ação parecida na sua realidade?

Sugestões para conduzir um processo de construção coletiva

Não é fácil realizar reuniões com muitas pessoas, especialmente quando é preciso conduzir processos de tomada de decisão coletiva. Muitas vezes, a forma como são organizadas faz com que essas reuniões sejam improdutivas, o que acaba desencorajando a participação. Por isso, surgiram algumas estratégias de facilitação de grupo que podem fazer a diferença entre uma reunião com ou sem resultados. De forma geral, essas ações buscam promover a participação de todos, mesmo dos mais tímidos, respeitando as diferentes opiniões e promovendo produtos finais que espelhem verdadeiramente o grupo. Elas também buscam promover reuniões mais dinâmicas e produtivas, impedindo que o foco do grupo se perca e que poucas pessoas dominem as discussões.



Algumas técnicas podem auxiliar nesse processo:

- **Preparação da reunião:** os responsáveis pelo processo de mobilização devem preparar uma pauta, detalhando as principais atividades que acontecerão, o tempo em que serão realizadas, os responsáveis por conduzi-las e os materiais de apoio que serão utilizados. Quanto mais organizada e dinâmica for a reunião, maior a chance de os participantes entenderem os objetivos propostos e se empenharem em participar.
- **Tamanho dos grupos:** em grupos grandes é muito difícil a circulação da palavra e há o risco de que poucas pessoas, com maior facilidade de expressão, concentrem o debate. Por isso, sempre que possível, para ampliar a participação, é importante dividir os participantes em grupos menores e estabelecer de forma clara a pergunta que guiará as discussões, isso ajuda a evitar esse tipo de concentração. Assim, mesmo os mais introvertidos conseguem participar. Após as discussões no pequeno grupo, um representante pode fazer uma síntese do que foi discutido na plenária com todos os participantes. Se houver vários participantes por município, lembre-se de distribuí-los em grupos distintos.
- **Organizar ideias:** outra opção é pedir que as pessoas sintetizem as ideias em tarjetas (pedaços retangulares de cartolina), com palavras-chave, que serão organizadas

numa parede, tentando criar uma categorização entre elas. Isso ajuda na exposição ao grupo maior e possibilita que ideias parecidas sejam unidas, facilitando a visualização do que é comum e do que é diferente. A palavra escrita e organizada ajuda a colocar todos no debate, além de facilitar a produção final do grupo.

- **Manter o foco:** durante as discussões, alguns assuntos fora da pauta costumam surgir. Uma sugestão é deixar uma folha em branco à vista de todos para que se anote essas questões, garantindo que serão discutidas em outro momento, sem perder o foco principal da reunião.
- **Estabelecer combinados finais:** ao final do encontro, a partir dos encaminhamentos que surjam, é preciso estabelecer os próximos passos de forma concreta: agendar a próxima reunião, organizar o cronograma de visitas entre os municípios, dividir temas de pesquisa entre os membros do grupo.
- **Breve avaliação do encontro:** a avaliação pode ser feita oralmente, dependendo do tamanho do grupo, ou por escrito, em avaliações anônimas, o que pode deixar os participantes mais à vontade para a realização de críticas construtivas, ficando claro que toda devolutiva é importante em um processo de construção coletiva.

Saiba Mais:

Um aprofundamento destas recomendações, entre muitas outras técnicas, pode ser encontrado na publicação “Cadernos de propostas: métodos e atitudes para facilitar reuniões participativas”, organizada pela Prefeitura de São Paulo e pela Fundação Friedrich Ebert, disponível neste link: <http://www.polis.org.br/uploads/2228/2228.pdf> [Acessado em 11/05/2016]

E foi assim...

Um dos eixos de ação da edição 2013/2014 do Programa Melhoria da Educação no Município era o desenvolvimento, pelos municípios participantes, de seu Plano Municipal de Educação (PME). Mesmo estando restrito ao município, os participantes notaram que grande parte dos desafios identificados era comum aos municípios da região. No CODIVAR, por exemplo, perceberam que o histórico e as características geográficas da região – dificuldade de acesso e isolamento – explicavam grande parte das semelhanças e dos desafios dos municípios.

Na edição 2015/2016, o foco central não era mais o PME, que já havia sido elaborado, e sim o planejamento da gestão da educação como um todo, concretizado no plano anual. O compartilhamento dos planos anuais dos municípios nas Câmaras Técnicas destes dois consórcios foi fundamental para que percebessem que algumas questões são regionais. No COGIVA, por exemplo, perceberam que a proximidade territorial entre os municípios do consórcio possibilita que estudantes e profissionais da educação de uma rede municipal, atualmente, possam passar a pertencer a uma outra rede no futuro, fazendo com que os desafios de uma também sejam das demais. Desta forma, passaram a considerar necessário que os desafios fossem conhecidos e enfrentados a partir de um planejamento regional.

Ao longo do processo de formação e planejamento, os participantes identificaram diversas iniciativas e ações nos outros municípios que respondiam a desafios evidenciados em seus diagnósticos. Aos poucos, os participantes começaram a se visitar para conhecer de perto essas iniciativas e aprender mais com elas. Foi assim que os representantes de Manduri visitaram Avaré para entender como a rede municipal de ensino estava organizada e como era realizado o acompanhamento do trabalho realizado nas escolas pelo órgão gestor da educação. A visita serviu para que eles percebessem que, mesmo sendo um município muito menor que Avaré, possuíam uma infraestrutura parecida. No entanto, notaram que ainda era necessário avançar no trabalho pedagógico e no acompanhamento dos professores.

No município de Mogeiro, integrante do COGIVA, a secretaria de educação fomentou a constituição de um “Comitê Gestor” constituído por servidores do órgão gestor da educação, de órgãos correlatos e das escolas, como forma de fortalecer a gestão democrática. Desse modo, os participantes constataram que o comitê favoreceu o diálogo com as diversas instâncias envolvidas no processo de gestão da educação municipal, o compartilhamento de responsabilidades, a descentralização de decisões, a integração e articulação entre secretarias, o aprimoramento da execução e monitoramento das políticas de educação.

Conhecer o outro ajuda a saber onde se está

“A partir do contato com os outros municípios conseguimos ter uma ideia de onde estamos. Percebemos que não estamos nem muito aquém, nem muito além. Ainda tem espaço para melhorar. Conseguimos identificar o que precisamos fazer, melhorar algumas questões e fortalecer o que é potencial. Por exemplo, nós fizemos uma visita ao município de Avaré para conhecer o trabalho deles. Em termos de estrutura, tudo que eles têm, nós também temos: sala de informática, salas multifuncionais. Mas percebemos que ainda precisamos desenvolver a questão pedagógica. Nosso avanço seria nesse sentido. Nessa troca deu para ver como eles se organizam, como trabalham, a facilidade ao se comunicar com os alunos, os funcionários, os professores”.

Maria José Coradi, diretora escolar de Manduri (SP).

Ajuda mútua

“Liguei para a dirigente de Iporanga para saber como ela estava organizando a atribuição de aula, para me ajudar a fazer a daqui. Eu sou de Barra do Turvo e o município de Iporanga está a 30 km do nosso. Antes, eu não tinha nem o telefone deles! Hoje, eu ligo e falo com a secretária e com o restante da equipe, diretamente. Essa troca de experiências entre os secretários aqui no programa é muito válida! Vai ter uma capacitação em São Paulo, do PDE Interativo (programa do governo federal), e nós estamos reunindo três secretarias da região, dando carona uns aos outros, para assistir à capacitação. Um paga gasolina para ir, outro para voltar. E os três se ajudam depois para passar as informações para as equipes. Eu cresci muito na minha profissão a partir dessa troca e espero que a Câmara Técnica dê continuidade a esse processo”.

Claudinei Cardoso, pedagogo da rede municipal de Barra do Turvo

No CODIVAR, todos os municípios da região central do Vale do Ribeira visitaram o município de Juquiá para entender como eles organizavam a gestão da merenda escolar. A experiência de Cajati com Educação Integral também foi motivo de muitas visitas. Essa aproximação entre os municípios trouxe para os participantes um novo apoio para realizarem o seu trabalho. Eles passaram a se consultar, quando tinham um problema, antes de recorrerem a alternativas.

No COGIVA também aconteceram diversas visitas entre municípios. Alguns, por exemplo, visitaram o município de Caldas Brandão para conhecer o processo de avaliação diagnóstica desenvolvido por eles e reformularam seus processos inspirados na experiência. Os gestores de Riachão do Poço inspiraram-se na experiência de Mogéiro para reorganizarem seus momentos de HTPC (horário de trabalho pedagógico coletivo).

melhoria da educação no Município

3° passo

Aproximar outros atores políticos
para o processo

O que são políticas públicas

Existem diversos conceitos para o termo, mas a maior parte deles gira em torno das atividades promovidas pelos governos, sejam aquelas exercidas diretamente, ou as que são por ele delegadas, mas que influenciam na vida dos cidadãos (Peters, 1986). Ou seja, a maior parte das definições destaca o caráter interventivo da ação do Estado na sociedade. No entanto, alguns autores, como é o caso de Dye (2005) destacam as políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, evidenciando que o governo também faz uma política pública quando decide por não atuar sob determinado problema existente na sociedade.

O que é

As ações realizadas pelas instituições públicas, no âmbito da educação em nível municipal, são políticas públicas e por isso é necessário que o prefeito seja envolvido, especialmente nas ações que transcendem as fronteiras do seu município. Da mesma forma, outras secretarias municipais que possuam interface com a educação e os principais atores desta área precisam estar cientes, apoiar e participar, em diferentes etapas, desse processo, seja no planejamento, seja na execução ou na avaliação das ações desde o seu início.

Por que fazer


A partir do envolvimento do prefeito e de outras lideranças, a ação em fase de desenvolvimento se legitima politicamente, o que é relevante por diversos motivos. Em primeiro lugar, para garantir que o governo municipal como um todo perceba a importância da ação e formalize seu compromisso com ela. O compromisso assumido publicamente também possibilita justificar possíveis gastos e fortalecer a necessidade de participação do órgão gestor nas reuniões do grupo de municípios.

Além disso, o envolvimento desses atores pode beneficiar a ação como um todo. O prefeito legitima e fortalece

a articulação política entre os pares da região, facilitando o processo, caso os participantes decidam por institucionalizar a ação. O envolvimento de outras secretarias pode trazer novas possibilidades para a cooperação intermunicipal, como o desenvolvimento de ações que integrem diversos setores. Da mesma forma, diretores escolares, Fóruns e Conselhos da Educação, ou outros conselhos que têm interface com o tema, como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), por estarem diretamente ligados à implementação das políticas de educação, podem ter informações relevantes sobre desafios cotidianos que tenham caráter regionalizado, podendo, inclusive, tornar-se parte do processo de implementação da política de caráter regional.

Quem participa

Os gestores municipais de educação, apoiados por sua equipe técnica, são os responsáveis por agendar e organizar as reuniões, que têm o objetivo de envolver outros atores políticos no processo. É importante lembrar que podemos envolver diferentes atores por conta do passo que estamos desenvolvendo e de diferentes formas. Neste momento de apresentar as intenções de trabalho do grupo de municípios, na busca por apoio e legitimação do processo, é necessário envolver o prefeito e seu gabinete, além



de funcionários de outras secretarias, que provavelmente participarão em outras ocasiões, de acordo com a ação ou momento do processo a ser desenvolvido, especialmente aquelas secretarias que possuem interface com a educação: a Assistência Social, a Saúde, a Cultura, Esporte e Lazer, Juventude, além das secretarias de Fazenda e Planejamento. Outras áreas de apoio da prefeitura devem ser mobilizadas, quando houver necessidade, como é o caso das áreas responsáveis pelos processos de licitação, do departamento jurídico e dos contadores. Os diretores escolares e supervisores pedagógicos, que são parte integrante das equipes gestoras das escolas, podem ser envolvidos desde o início para participarem dos debates. É importante lembrar que eles também terão o papel de engajar o restante das equipes escolares sobre as ações; afinal são elas que irão impactar em maior ou menor grau o cotidiano das escolas. Representações como o Conselho Municipal de Educação, os Conselhos Escolares, as Associações de Pais e Mestres, em razão dos papéis que exercem, também precisam ser envolvidos desde o início, bem como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Como fazer

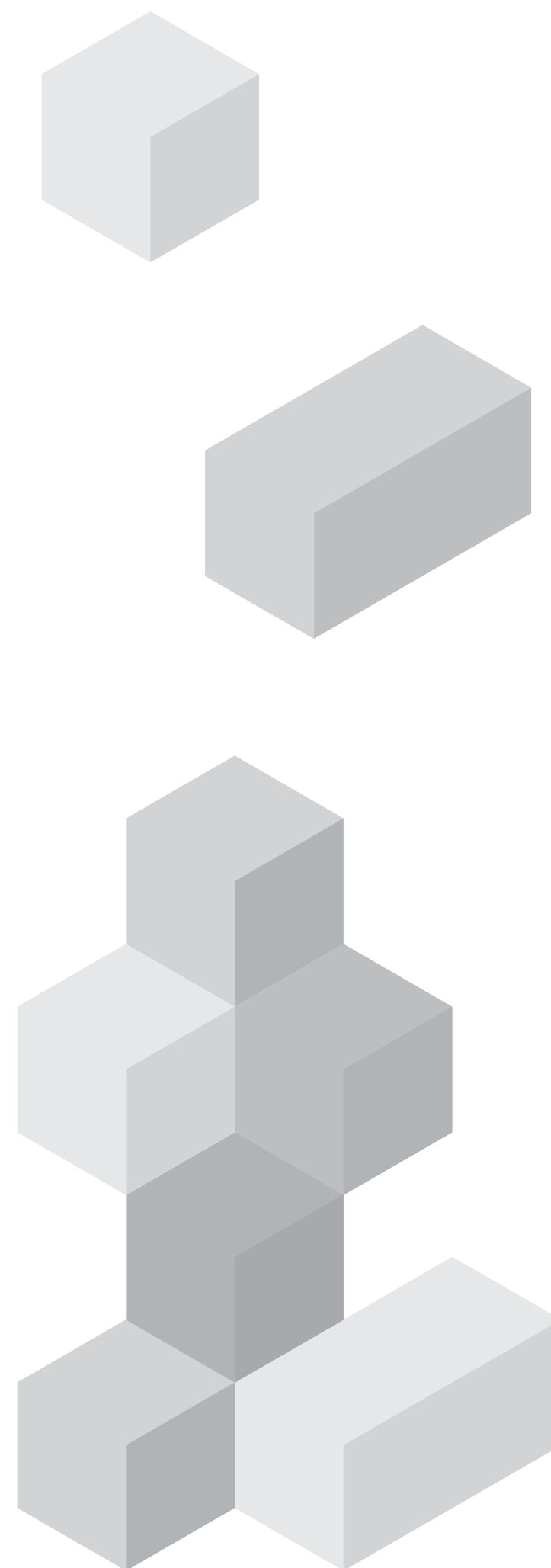
Agendar reuniões nos municípios com cada um dos atores mencionados, apresentando o movimento que se inicia,

tirando dúvidas dos interlocutores e abrindo espaço para que pensem em como podem participar e/ou colaborar com o processo são ações fundamentais para um bom começo de trabalho. Na impossibilidade de fazer vários encontros, pode-se pensar em reunir grupo de atores afins para participarem do mesmo momento.

Ao preparar a pauta das reuniões, é importante que o grupo responsável contemple três momentos. No primeiro, apresentar a proposta, os municípios inicialmente participantes e os principais conceitos envolvidos. Lembrar que o conceito de cooperação intermunicipal é algo novo para a maior parte das pessoas, e por conta disso pode ser difícil que os interlocutores o entendam, se não conseguirem visualizar de forma concreta o que pode significar. Por isso, o grupo pode apresentar casos já conhecidos, exemplos no seu Estado, ou próximos de sua realidade.

No segundo momento, é importante dialogar com os presentes a partir do que foi exposto, esclarecendo suas dúvidas.

Por fim, o grupo pode realizar uma rodada de conversa ou uma “tempestade de ideias” com os participantes, com o desafio de levantar os momentos e as formas de envolvimento deles no processo, buscando fortalecê-lo. É fundamental apresentar um cronograma inicial de trabalho e todas as etapas previstas.



O que são políticas públicas intersetoriais

De forma geral, são as que buscam articular, em um mesmo projeto, diversos setores – educação, políticas urbanas, saúde, políticas de desenvolvimento econômico – para atingir um objetivo comum. Elas articulam saberes técnicos, produzindo programas e projetos cooperativos que contemplam a complexidade dos desafios presentes em um dado território. Segundo Nascimento (2010), “uma perspectiva de trabalho intersetorial implica mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente”, ou seja, é preciso que eles sejam concebidos conjuntamente, a partir de uma estratégia comum, de forma que cada área contribua com seu saber e sua especialidade, para atuar sobre os desafios presentes no local em que a intervenção será realizada.

As políticas intersetoriais são um desafio no Brasil, marcado por uma grande fragmentação das políticas e ações governamentais. Mas, quando bem elaboradas, costumam contribuir de forma efetiva para o desenvolvimento do local ou da região em que são implementadas.

No caso do prefeito, é preciso evidenciar em quais momentos a presença dele é indispensável. Em geral, os prefeitos possuem uma agenda atribulada e muitos, por terem conhecimentos mais genéricos sobre educação, têm dificuldade em se envolver nessas ações, achando, muitas vezes, que os gestores são os responsáveis, por possuírem conhecimento técnico, por tomar as decisões da área. É necessário que o prefeito perceba que o seu engajamento nas ações é fundamental para que elas – especialmente as que envolvem a cooperação intermunicipal – sejam implementadas. É interessante que ele e sua equipe direta analisem a situação de forma ampla, conseguindo enxergar possíveis conexões com outras áreas governamentais, ou possibilidades de articulações para além do município. A experiência do Programa Melhoria mostra que prefeitos engajados, que dão autonomia, mas auxiliam os seus dirigentes quando necessário, são extremamente relevantes para o sucesso das ações. Isso pode não ser um processo rápido nem fácil, mas é relevante manter o prefeito sempre próximo, acompanhando o desenvolvimento das ações, participando de tomadas de decisão relevantes, para que, aos poucos, ele se sinta confiante em exercer um papel mais ativo na construção das políticas de educação. Muitos dos municípios participantes do Programa Melhoria não tinham nenhuma reunião periódica com seu prefeito e perceberam que estabelecer esse compromisso – mensal, para alguns; quinzenal, para outros – foi fundamental para a aproximação com o chefe do executivo.

Já com os secretários de outras áreas análogas à educação ou complementares, a conversa pode tratar de possíveis projetos integrados e regionais, como a realização de uma ação com a secretaria de cultura, esporte e lazer, ou relacionada à educação ambiental com a secretaria de meio ambiente, fomentando a educação integral no município. Contate o setor jurídico, de contabilidade e os responsáveis pelas licitações para estudar e compreender melhor as alternativas de ações cooperadas intermunicipais.

Os diretores escolares e supervisores pedagógicos podem ser envolvidos ao solicitar que levantem, em conjunto com os professores e outros profissionais da escola, questões presentes no cotidiano que podem ter raízes regionais, como o fluxo de professores na região, alunos da zona rural que vivam mais próximos de escolas de outros municípios e experiências interessantes em escolas da região que podem ser compartilhadas.

Os conselhos da educação também são estratégicos neste processo, pois permitem a participação social.

Prefeituras devem promover articulação interna

“A articulação entre os setores internos [da secretaria e da prefeitura] precisa acontecer. Eles não podem se absorver dentro de sua própria demanda. Se estão articulados, nós conseguimos agilizar os processos, conseguindo, inclusive, tempo para realizar outras ações de planejamento e momentos que são necessários na nossa rotina. Na elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) nós tivemos representantes de todos os movimentos organizados, das escolas, da comunidade, e também de outras secretarias, como a secretaria do Meio Ambiente, a Secretaria da Saúde. A educação não se faz sozinha, e esse diálogo entre as diversas secretarias é muito necessário. Com essa participação, conseguimos até estabelecer metas compartilhadas com a Secretaria Municipal de Saúde em nosso PME, porque temos uma grande necessidade de ampliar o número de profissionais para melhorar o atendimento dos alunos da educação inclusiva. Nós também intensificamos o diálogo com a acessibilidade, buscando os meios para auxiliar, dar aporte necessário para nossos alunos com deficiência.”

Márcia Regina de Oliveira,
supervisora de ensino de
Peruíbe (SP)

Sugestões para realizar este passo:

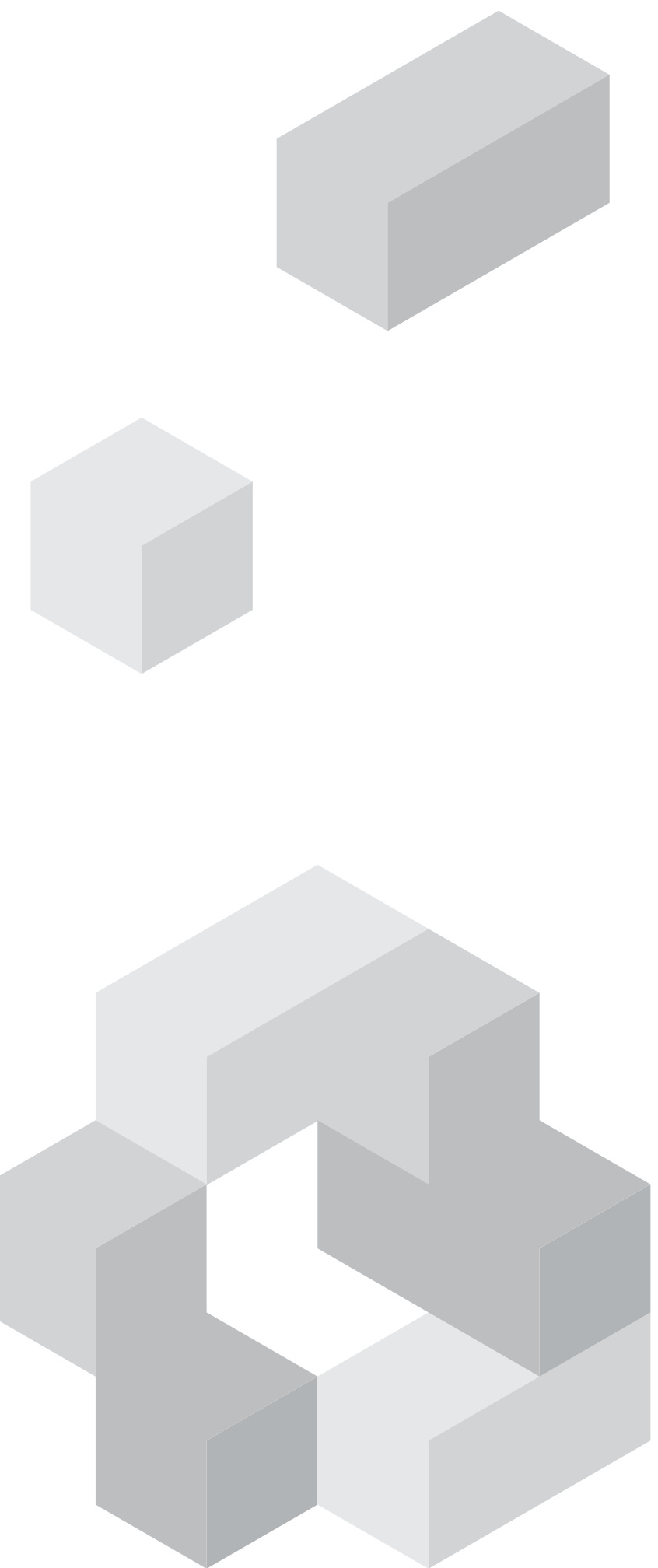
As reuniões podem ocorrer em cada um dos municípios e com cada um dos públicos levantados na seção “Quem participa”. Abaixo, algumas recomendações para orientar este passo:

- Preparar uma apresentação básica sobre o percurso que o grupo percorreu até aquele momento, os objetivos da reunião, assuntos e possíveis ações já levantadas. Isso auxilia na sistematização das ideias.
- No caso dos diretores, o material pode ser impresso ou enviada uma apresentação por *e-mail*. Dessa forma, poderão compartilhar o conteúdo com seus professores e com a comunidade escolar, preparando o terreno para o 6º passo deste livro.
- É interessante que o grupo organize uma reunião entre os prefeitos da região, de forma que se conheçam e fortaleçam o processo de cooperação entre os municípios. Apesar de não ser uma mobilização simples, é uma oportunidade de convencer os prefeitos a se envolverem, já que costumam valorizar reuniões entre pares. Caso haja baixa adesão, solicite aos prefeitos participantes que ajudem a mobilizar seus pares numa próxima atividade. Se ele participa de um consórcio, o gestor pode solicitar ao seu prefeito que inclua o tema na pauta da assembleia de prefeitos.

E foi assim...

O envolvimento dos prefeitos foi intenso ao longo de todo o processo de construção da Câmara Técnica da Educação dentro dos consórcios participantes do Programa Melhoria da Educação no Município, nas edições 2013/2014 e 2015/2016. Mesmo facilitado pela existência prévia dos consórcios, foi um desafio fazer com que participassem de forma ativa do processo de desenvolvimento de ações e fortalecimento dos Consórcios Intermunicipais que estava sendo proposto. No caso dos consórcios, e em qualquer outra ação que envolva a utilização de recursos públicos municipais, é imprescindível que esse envolvimento aconteça, já que as ações precisam ser aprovadas pelos prefeitos para que se realizem. Por isso, o programa criou o Grupo Estratégico da Educação (G1), composto por prefeitos e dirigentes municipais de educação. O grupo tinha reuniões trimestrais para discutir os avanços do programa e o envolvimento dos prefeitos. Em algumas ocasiões, eles também participavam das formações em conjunto com seus dirigentes, como foi o caso de uma formação sobre Consórcios Intermunicipais.

No começo, o envolvimento era algo difícil. A agenda apertada fazia com que muitos prefeitos tivessem dificuldade em permanecer longos períodos nas reuniões, mesmo nas promovidas pelo consórcio, em que eram relatados os avanços do programa e as propostas que estavam sendo




geradas. Além disso, de forma geral, eles opinavam pouco no processo de criação em si, porque, com poucas exceções, não se viam no papel de auxiliares na criação das políticas regionais, especialmente das políticas sociais.

A equipe do programa tentou algumas estratégias, como organizar a reunião em locais mais isolados ou no período noturno. Num desses encontros, os prefeitos e seus secretários foram convidados para uma imersão de dois dias, com o objetivo preestabelecido de auxiliarem na construção de uma agenda regional. Nesta ocasião, afastados dos problemas cotidianos, prefeitos e secretários discutiram os desafios da região e se debruçaram sobre possíveis estratégias para enfrentá-los. Foi um momento proveitoso, em que puderam ouvir secretários, dialogar com os pares e pensar no bem comum da região.

A experiência demonstrou que as diferenças partidárias não influenciaram a construção do diálogo. A agenda regional da educação, produto dos dois dias de trabalho, foi celebrada por todos ao final do encontro e está em fase de detalhamento e implementação, como relatado no 8º passo desta publicação.

Atualmente, os prefeitos acompanham as ações em desenvolvimento pelas Câmaras Técnicas da Educação por meio das reuniões da Assembleia Geral dos Consórcios. Segundo Reginalice Silva, coordenadora da Câmara Técnica do CODIVAR, eles dão mais autonomia para os gestores

envolvidos, porque passaram a confiar no processo, ao perceberem que o trabalho realizado era sério e importante, e que sempre são acionados quando necessário, especialmente em momentos de articulações políticas com outros entes da federação.



4º passo

Formalizar o grupo de trabalho

O que é

Uma vez que o grupo percebe as afinidades e os desafios comuns existentes entre os municípios participantes e recebe o apoio dos principais atores políticos locais, seus componentes podem optar por formalizar o processo de cooperação em que se encontram. A formalização tem como objetivo criar regras básicas de convivência e negociação que visem facilitar a interação de todos, diminuindo a desconfiança e promovendo um ambiente seguro para o desenvolvimento de ações conjuntas.

Apesar de inserirmos essa questão neste passo, o grupo deve decidir conjuntamente qual é o melhor momento de formalizar a interação e o grau de institucionalização desejada. Pode ser que os municípios envolvidos queiram realizar algumas primeiras ações e sentir seus resultados para depois formalizar a criação do grupo. Outros sentirão a necessidade de formalização desde o início e por isso se debruçarão antes sobre esta tarefa. De todas as formas, este é um passo importante e necessário para os municípios que queiram aprofundar o processo de cooperação.

Por que fazer

A formalização do processo de cooperação intermunicipal é importante à medida que se tornam claras para todos os envolvidos as atitudes que são esperadas, a finalidade da constituição do grupo, as formas de interação e as regras de convivência. Mais do que a formalização de procedimentos burocráticos, a construção desses mecanismos dão estabilidade institucional à parceria em construção, fortalecendo a confiança entre as partes e possibilitando a articulação de projetos conjuntos. Por serem entidades públicas, a formalização do trabalho também dá um caráter oficial às ações, que podem passar a ser comunicadas de forma mais clara ao público externo.

Quem participa

Os dirigentes municipais da educação. Caso os municípios em questão participem de Consórcios Intermunicipais, é importante envolver a equipe técnica do consórcio neste momento. Dependendo do grau de institucionalização desejada pelo grupo, será necessário envolver os prefeitos também.

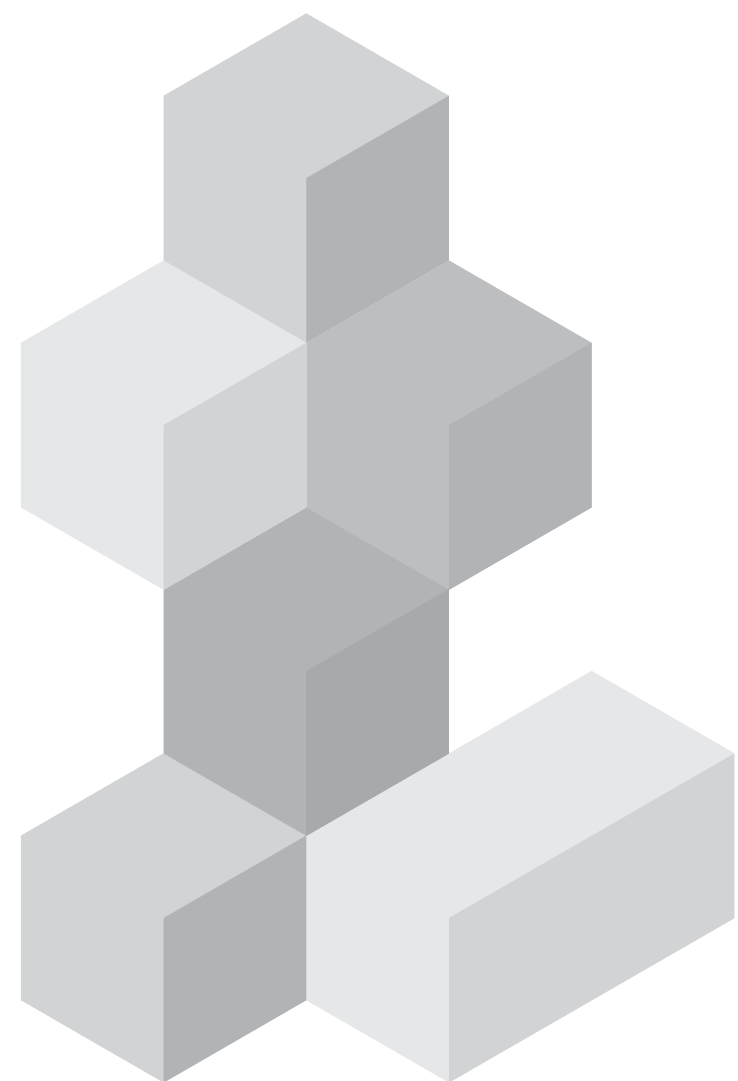


Como fazer

O grupo deve se reunir para discutir quais aspectos práticos são relevantes para sua organização e que, por isso, precisam ser definidos para poder atuar. Entre os pontos possíveis, destacam-se:

- **Finalidade das ações:** detalha por que o grupo quer estar junto e os tipos de ações que pretendem realizar. Pode especificar também o caráter de sua atuação: consultivo, propositivo e/ou deliberativo. Caso o grupo não tenha caráter deliberativo, é importante definir quem será o responsável pelas decisões necessárias.
- **Participantes:** é fundamental que se estabeleça quem serão os participantes do grupo e quais serão suas funções, levando em consideração a rotatividade dos membros políticos, para garantir que, mesmo que haja substituição, outro membro permaneça com a memória das ações no município. Outra questão relevante é a possibilidade ou não de outros atores estarem representados, por exemplo, representantes da sociedade. Nestes casos, eles poderão ser membros permanentes (e dessa forma deve-se pensar em como serão eleitos) ou convidados para reuniões específicas, quando se discutir temas sobre os quais poderão colaborar. Por fim, uma importante decisão é sobre como o grupo atuará com membros ausentes a um grande número de reuniões.

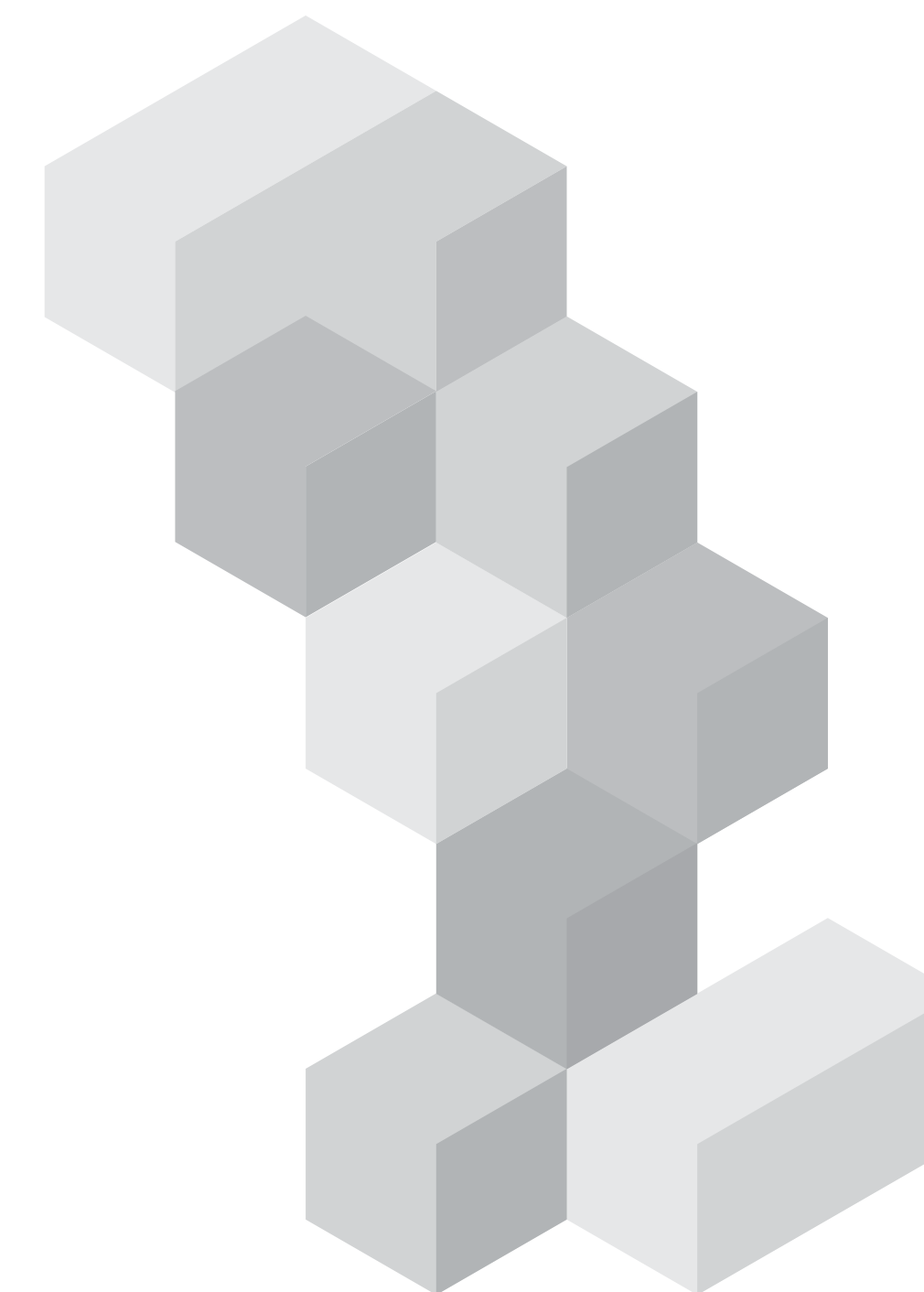
- **Periodicidade e local das reuniões:** para que o grupo realize suas atividades e haja cooperação, é preciso que estabeleça reuniões periódicas ou previamente agendadas, de forma a alcançar os objetivos pretendidos, ao mesmo tempo que não sobrecarreguem os participantes e garanta um quórum representativo em todos os encontros formalmente agendados. Outra informação relevante para os municípios é o local das reuniões, que poderá ter um município-sede ou ser itinerante, facilitando o deslocamento dos que estão nos municípios mais distantes sem beneficiar nenhuma equipe específica. No caso de regiões territorialmente extensas, pode-se criar polos regionais que subdividam a região, facilitando a realização das reuniões e diminuindo o tempo de deslocamentos.
- **Estrutura de gestão:** o grupo pode optar por constituir uma estrutura gestora, elegendo um coordenador executivo ou uma equipe de gestão formada por um número maior de representantes, também eleitos pelo grupo. Nesse caso, é preciso definir como a eleição será realizada, qual será o período do mandato e quais as atribuições. Também pode-se optar por contratar um secretário executivo, responsável por mobilizar as reuniões, organizar a pauta e as atas, entre outras questões necessárias para a realização de ações. Neste caso, é preciso definir como a contratação será realizada: caso estejam organizados num Consórcio Intermunicipal, algum município poderá ceder um funcionário ou poderão realizar a contratação via CLT. O grupo pode resolver criar outras instâncias consultivas, como um conselho composto por representantes das sociedades civis da região e/ou um prefeito.
- **Forma de mobilização das reuniões:** em processos cooperativos é importante definir a antecedência com que as reuniões serão convocadas e como serão publicizadas, bem como o formato da pauta e os temas que poderão ser inseridos nelas.



- **Forma de tomada de decisão:** um dos pontos necessários é definir os mecanismos de tomada de decisão. Claro que, em processos cooperativos como estes, é sempre relevante que as decisões sejam tomadas buscando-se o consenso entre os participantes. Mas é preciso que se decida como proceder nos casos em que esse consenso não seja alcançado. Nesses casos, pode-se realizar votações, mas é preciso cuidar do registro dos votos contrários e/ou com formas de desempate. Caso o grupo não tenha caráter deliberativo, deve-se definir quem serão os responsáveis pelas decisões e como as discussões serão encaminhadas a eles.
- **Relacionamento com outras instâncias de poder e atores externos:** outro ponto de definição é a forma de relacionamento com outras instâncias de poder, como o governo estadual e federal, ou com entidades representativas, como a UNDIME. O grupo pode optar, por exemplo, por formular parcerias permanentes ou temporárias – de acordo com os projetos – com esses e outros atores que considerarem relevantes.
- **Solução de conflitos e questões éticas:** o grupo pode constituir um comitê de ética para solucionar possíveis conflitos entre os membros ou de interesses que venham a surgir.

- **Identidade do grupo/comunicação:** pode parecer um detalhe, mas esse é um fator importante. Nesses momentos iniciais, é sempre interessante que se crie uma identidade para o grupo, um nome com que todos se identifiquem e que traduza valores relevantes para todos, uma marca/logotipo que possa ser utilizada nos materiais de comunicação. Dessa forma, o grupo começa a estruturar como quer comunicar sua existência para outros atores relevantes e para a comunidade regional.

Por fim, defina qual é o grau de institucionalidade que se quer assumir. Existem alguns tipos já consagrados de arranjos institucionais cooperativos como os Consórcios Intermunicipais e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Este é um passo relevante, que exige o envolvimento do prefeito e de outros atores políticos municipais, para que se analise os custos e benefícios envolvidos. Ele pode ser feito nesta etapa ou após a realização de uma ação e da obtenção dos primeiros resultados, com o grupo já fortalecido e um pouco mais maduro. Os processos cooperativos que se iniciam dentro de arranjos institucionalizados tendem a se beneficiar da estrutura existente, seja de regras previamente estabelecidas e aceitas nacionalmente, seja da mão de obra fixa que poderá ajudar a mobilizar o grupo e a aconselhar os melhores caminhos para a ação conjunta.



Os Consórcios Intermunicipais de Direito Público, por exemplo, por serem entes da administração indireta dos municípios que os criaram, podem assinar convênios com o governo federal, assumir serviços públicos, como a gestão de hospitais, aterros sanitários, estradas vicinais, entre outros benefícios já citados. Dessa forma, as possibilidades de ação cooperada aumentam, bem como o alcance dos resultados que poderão ser atingidos, como a economia de recursos públicos e a complementação de serviços, processos de trabalho e cadeias produtivas entre os municípios parceiros.

Há publicações especializadas no tema, que podem auxiliar o grupo na tarefa de escolher qual formato de institucionalização deseja adotar. Abaixo alguns exemplos:

Saiba Mais:

“Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos”. Editado pela Fundação Konrad Adenauer em 2012, o livro também aborda conceitos e casos de cooperação federativa no Brasil e no exterior. Está disponível para download em:

<http://www.kas.de/wf/doc/6768-1442-5-30.pdf> [Acessado em 11/05/2016]

“Regime de Colaboração e Associativismo Territorial – Arranjos de Desenvolvimento da Educação”. Editado pela Fundação Santillana, o livro aborda o tema da cooperação na área da educação e apresenta alguns casos de Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

Está disponível para download em: <http://moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A8A833ABBDD9B013ABCBA40C517A1> [Acessado em 11/05/2016]

E foi assim...

No caso do Programa Melhoria da Educação no Município, os gestores educacionais participantes foram estimulados a estruturarem uma Câmara Técnica de Educação dentro de seus consórcios – CODIVAR, AMVAPA, CIVAP e COGIVA. Apesar de já estarem formalmente organizados em um consórcio, o grupo percebeu que era importante criar um espaço próprio de discussão e planejamento da política educacional, que ainda não era tratada de forma específica pelos consórcios. Depois de entenderem melhor a proposta e conversarem com seus prefeitos sobre a criação da Câmara Técnica, o tema foi levado à discussão nas assembleias de prefeitos de cada consórcio – estrutura deliberativa que reúne todos os prefeitos participantes e na qual foi aprovada. Após esse momento, os gestores começaram a estruturar suas ações e a forma como a Câmara Técnica se organizaria, criando regras claras para alguns pontos que consideravam relevantes (veja quadro a seguir).



Regimento Interno – Câmaras Técnicas da Educação

| | AMVAPA | CODIVAR | CIVAP | COGIVA |
|------------------------------------|---|---|---|---|
| Caráter | Deliberativo, propositivo e consultivo | Propositivo e consultivo. Decisões são tomadas pela assembleia de prefeitos dos consórcios | Deliberativo, propositivo e consultivo | Deliberativo, propositivo e consultivo |
| Finalidades | <p>I – propor política de intervenção integrada na área da educação;</p> <p>II – contribuir com as ações de execução dos programas dos governos federal, estadual e municipal;</p> <p>III – constituir-se em espaço de articulação na área da educação, coordenando e acompanhando o desenvolvimento da política educacional na esfera regional.</p> | <p>I – propor política de intervenção integrada na área da educação;</p> <p>II – contribuir para a integração na área da educação a distância;</p> <p>III – contribuir para a institucionalização de mecanismos para a adequada integração das ações a cargo dos diferentes órgãos deste Ministério.</p> | <p>I – propor política de intervenção integrada na área de educação;</p> <p>II – contribuir com as ações de execução dos programas dos governos: federal, estadual e municipal;</p> <p>III – constituir-se em espaço de articulação na área da educação, coordenando e acompanhando o desenvolvimento da política educacional na esfera regional.</p> | <p>I – propor política de intervenção integrada na área de educação;</p> <p>II – contribuir com as ações de execução dos programas dos governos: federal, estadual e municipal.</p> <p>III – constituir-se em espaço de articulação na área da educação, coordenando e acompanhando o desenvolvimento da política educacional na esfera regional</p> <p>IV – estabelecer parcerias com instituições públicas, organizações e associações sem fins lucrativos e empresas privadas.</p> |
| Quem participa | Cada município é representado pelo seu dirigente municipal e um representante da equipe técnica de cada município participante, que deve ser indicado pelo prefeito. | Cada município é representado pelo seu dirigente municipal e um representante da equipe técnica de cada município participante, que deve ser indicado pelo prefeito. | Cada município é representado pelo seu dirigente municipal. | Cada município é representado pelo seu dirigente municipal e um representante da equipe técnica de cada município participante, que deve ser indicado pelo prefeito. |
| Estrutura gestora | Um dirigente municipal da educação deve ser eleito coordenador geral pelo grupo para conduzir suas ações, em mandatos de 2 anos. Esse coordenador é apoiado por uma comissão executiva, constituída por dois coordenadores adjuntos. Prevê, ainda, funções específicas para os superintendentes dos consórcios, responsáveis, entre outras coisas, por realizar os procedimentos formais de comunicação das ações da câmara à assembleia de prefeitos dos consórcios. | Prevê a eleição de um coordenador geral e a possibilidade de criação de Grupos de Trabalho para a realização de ações específicas e de polos regionais, que dividem a região em três sub-regiões, e que possuem um coordenador de polo, que pode representar o grupo da sub-região em reuniões de coordenação. As mesmas regras valem para o papel do superintendente do consórcio. | Um dirigente municipal da educação deve ser eleito coordenador geral pelo grupo para conduzir suas ações, em mandatos de 2 anos. Esse coordenador é apoiado por uma comissão executiva, constituída por dois gestores municipais de cada um dos três polos do consórcio. | Um dirigente municipal da educação deve ser eleito coordenador geral pelo grupo para conduzir suas ações, em mandatos de 2 anos. Esse coordenador é apoiado por uma comissão executiva, constituída por três gestores municipais de cada um dos dois polos do consórcio. |
| Periodicidade dos encontros | Encontros mensais, que devem ser convocados com antecedência mínima de 48 horas, a partir da divulgação da pauta. | Encontros mínimos bimestrais, que devem ser convocados com antecedência mínima de 48 horas, também a partir da divulgação da pauta. | Encontros mensais, que devem ser convocados com antecedência mínima de 5 (cinco) dias, a partir da divulgação da pauta. | Encontros mensais, que devem ser convocados com antecedência mínima de 5 (cinco) dias, a partir da divulgação da pauta. |
| Local das reuniões | As reuniões acontecem na sede do consórcio, mas também podem ser realizadas nos municípios participantes, facilitando o deslocamento de municípios mais distantes da sede. | As reuniões acontecem na sede do consórcio, mas também podem ser realizadas nos municípios participantes, facilitando o deslocamento de municípios mais distantes da sede. | Não identifica. | Não identifica. |
| Forma de tomada de decisão | As decisões que não são consensuais são votadas. Quando houver empate, o coordenador geral deve votar, em caráter de desempate. As decisões tomadas são enviadas ao conselho de prefeitos, por meio de ofício do presidente do Consórcio Intermunicipal. | As decisões que não são consensuais são votadas. Quando houver empate, o coordenador geral deve votar, em caráter de desempate. As decisões tomadas são enviadas ao conselho de prefeitos, por meio de ofício do presidente do Consórcio Intermunicipal | As decisões que não são consensuais são votadas. Quando houver empate, o coordenador geral deve votar, em caráter de desempate. As decisões tomadas são enviadas ao conselho de prefeitos, por meio de ofício. | As decisões que não são consensuais são votadas. Quando houver empate, o coordenador geral deve votar, em caráter de desempate. As decisões tomadas são enviadas ao conselho de prefeitos, por meio de ofício. |
| Comitê de ética | Prevê a instauração de um comitê de ética, responsável por decidir casos não previstos no regimento, e que veda, por exemplo, o uso e participação da Câmara Técnica para promoção pessoal, política e proveito pessoal de cada membro. | Prevê a instauração de um comitê de ética, responsável por decidir casos não previstos no regimento, e que veda, por exemplo, o uso e participação da Câmara Técnica para promoção pessoal, política e proveito pessoal de cada membro. | Prevê a instauração de um comitê de ética, responsável por decidir casos não previstos no regimento, e que veda, por exemplo, o uso e participação da Câmara Técnica para promoção pessoal, política e proveito pessoal de cada membro. | Prevê a instauração de um comitê de ética, responsável por decidir casos não previstos no regimento, e que veda, por exemplo, o uso e participação da Câmara Técnica para promoção pessoal, política e proveito pessoal de cada membro. |



Uma das importantes decisões tomadas pelo grupo foi não restringir a participação nas câmaras apenas aos dirigentes municipais de educação. Cientes das dificuldades inerentes ao cargo e da alta rotatividade que esses profissionais podem ter, especialmente em pequenos municípios, o grupo optou pela participação também de um membro da equipe gestora, preferencialmente funcionário de carreira, que deve ser formalmente indicado pelo prefeito. Esse membro se torna responsável por transmitir a memória das discussões e das ações da câmara, auxiliando o novo gestor quando houver trocas.

As Câmaras Técnicas também criaram um comitê gestor, composto por seis dirigentes municipais eleitos pela câmara. Dentre estes, elegem também um coordenador geral e um vice-coordenador. O comitê é responsável, entre outras coisas, por mobilizar os encontros, preparar as atas e coordenar os trabalhos dos grupos. Os coordenadores são eleitos pelo grupo para mandatos bianuais.

De forma geral, o grupo se reúne mensalmente, na sede dos consórcios ou nos municípios participantes. Estes momentos são relevantes para dar continuidade à troca de experiências e informações entre os municípios, além de articulação para pautas estaduais e nacionais. Ambas as câmaras destacam a importância da participação dos funcionários permanentes dos consórcios durante as reuniões, de forma a auxiliá-los nas questões técnicas e no diálogo com os prefeitos.

Nas reuniões, o grupo também planeja e monitora suas ações, que podem ser detalhadas ou geridas por subgrupos, denominados Grupos de Trabalho ou polos regionais. Os polos regionais são importantes em ações que exigem encontros presenciais mais frequentes, por possibilitarem menor deslocamento para os municípios mais distantes.

Tanto a Câmara Técnica do CODIVAR, como a da AMVAPA, atualmente levantam recursos para conseguir contratar um funcionário para as equipes permanentes do consórcio, como secretário executivo das câmaras. Seu papel será promover a mobilização dos participantes, apoiando o trabalho do comitê executivo/coordenador executivo e as ações realizadas pelo grupo. Mesmo atuando dentro de um Consórcio Intermunicipal, que possui equipes fixas para dar apoio aos trabalhos das câmaras, percebeu-se a importância de manter alguém específico, especialmente porque as equipes atualmente existentes são pequenas e já se encontram sobrecarregadas. Outra preocupação é que o contratado tenha conhecimentos/experiência na área de educação, além de noções de gestão de projetos, de forma a promover o trabalho das Câmaras Técnicas. No COGIVA, este profissional foi contratado pelo consórcio e no CIVAP, que possui uma estrutura de pessoal maior, não existe a figura do secretário exclusivo para a Câmara Técnica da Educação, mas é possível deslocar alguém para assumir esta função quando necessário.



Por fim, as Câmaras Técnicas criaram nomes mais comunicativos para o público externo: AMVAPA Educa, CIVAP Educação, COGIVA Educar e CODIVAR Educação. Essas duas últimas têm até um logo para inserir em seus materiais de comunicação.

O modelo das Câmaras Técnicas foi bastante aprovado pelas equipes gestoras dos Consórcios. O CODIVAR, por exemplo, usou o mesmo modelo para mobilizar as equipes de outras áreas setoriais, como é o caso do Turismo e da Cultura.

Foi só após a aprovação dos regimentos internos das Câmaras Técnicas que os grupos passaram a se reunir para realizar o planejamento de suas ações, a partir dos desafios que percebiam em comum e das possibilidades existentes, como veremos no próximo passo.

Sugestões para a organização de Câmaras Técnicas como espaços de trabalho compartilhado

Abaixo, listamos algumas recomendações dadas pelas coordenadoras das Câmaras Técnicas da Educação do CODIVAR e AMVAPA:

- **Confiança:** é preciso haver confiança entre os participantes do grupo. Ela chega com o tempo, conforme as pessoas se conhecem e compartilham seus desafios;
- **Somos pares:** todos devem ser iguais no grupo. Municípios maiores, mais ricos ou estruturados, vão crescer junto no processo. Não podem se ver acima dos outros;

- **Estabelecimento de calendário de reuniões:** é preciso escolher um dia e um horário fixo para as reuniões periódicas do grupo. No CODIVAR, por exemplo, as reuniões acontecem toda a segunda terça-feira do mês. Dessa forma, todos podem se programar para participar, sem que seja necessário negociar a agenda todos os meses;
- **Corresponsabilização:** todos os participantes devem se sentir responsáveis pela mobilização das reuniões e demais ações, especialmente no caso dos municípios que estão faltando às reuniões. É importante que a divisão de tarefas, por exemplo, quem faz convites aos municípios lembrando do próximo encontro seja feita no final de cada reunião, para não centralizar o trabalho no coordenador eleito pelo grupo.
- **Envolvimento da equipe do consórcio:** a equipe fixa do consórcio deve estar envolvida em todas as reuniões, mesmo naquelas em que o conteúdo seja mais técnico. Dessa forma, eles participam da ação como um todo e descobrem como podem colaborar de maneira mais intensa na realização das ações do grupo;
- **Custos com deslocamento:** alguns municípios participantes das Câmaras Técnicas da AMVAPA, CODIVAR, CIVAP e COGIVA tiveram problemas financeiros que impediram que participassem de algumas reuniões por não existirem recursos para o deslocamento e pagamento de diárias. Para lidar com esta questão, os municípios podem revezar o local em que as reuniões do grupo acontecem, facilitando o deslocamento dos diferentes municípios e fazendo com que eles se conheçam. Outra opção é recorrer às ferramentas virtuais de diálogo e construção coletiva, como as redes sociais, os aplicativos que permitem videoconferências, entre outros.

5º passo

Construir uma agenda regional



O que é

Após se conhecerem, diagnosticarem os desafios que possuem em comum e formalizarem seu envolvimento, os municípios em processo de articulação começam a definir uma agenda de ações e/ou metas compartilhadas, a serem atingidas pela região. As ações e/ou metas que entrem na agenda regional precisam ser pactuadas entre os participantes, garantindo o comprometimento de todos com sua realização.

Quem participa

Gestores municipais de educação e, caso estes sintam necessidade e o grupo concorde com essa participação, funcionários de suas equipes para assessorá-los. É aconselhável que os prefeitos sejam envolvidos nesta etapa, demonstrando o alinhamento da agenda dos governos às propostas apresentadas, pois se trata de um momento político que deve estar alinhado à agenda do governo. Caso os municípios em questão já participem de um Consórcio Intermunicipal, é muito importante que a equipe técnica do consórcio faça parte das discussões.



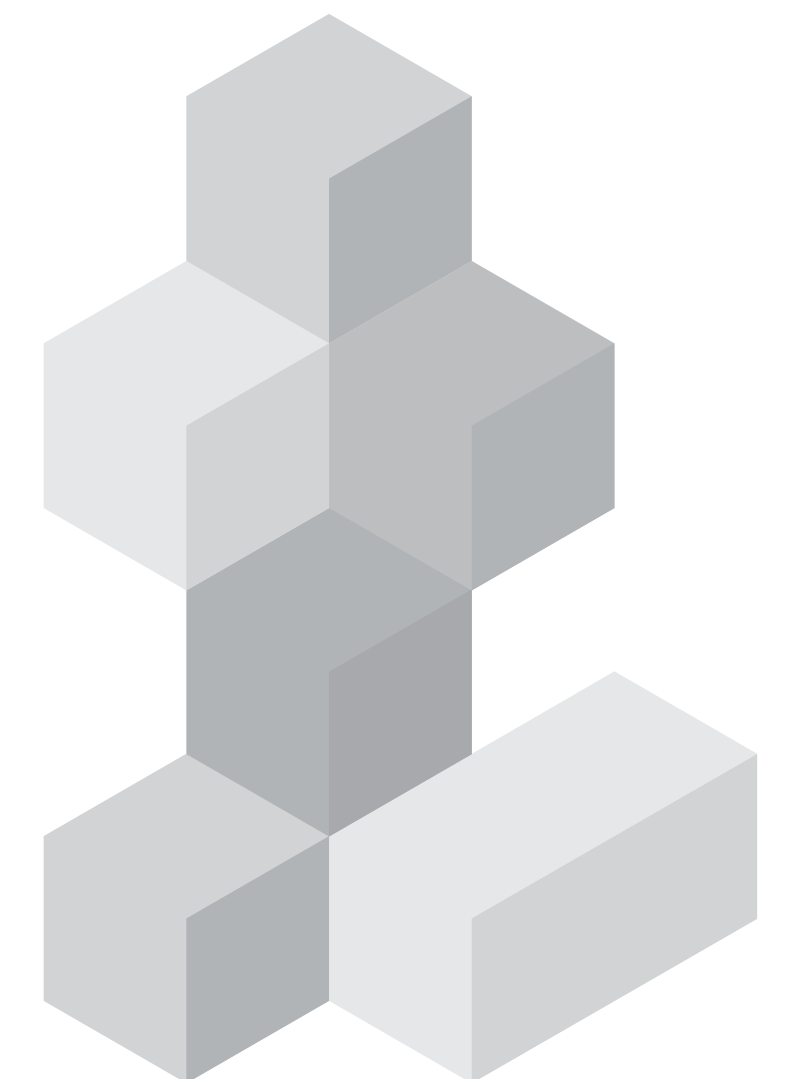
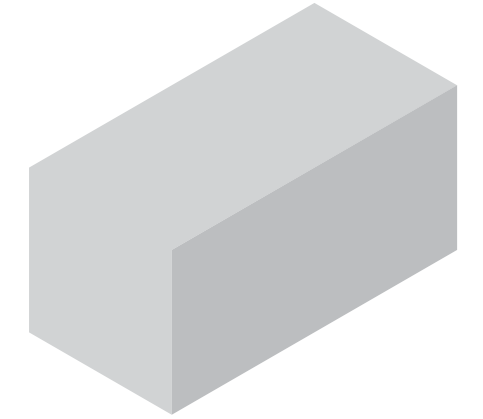
Por que fazer


Definir quais problemas serão tratados, entre os muitos existentes, dá direcionamento às ações que serão realizadas e seus resultados, especialmente num ambiente de recursos tão escassos. Definir o que se quer fazer, entre todas as muitas alternativas disponíveis, é necessário para que a ação possa ser desencadeada.

Como fazer

Há diversas formas de construir uma agenda regional. Pode-se partir do levantamento do 2º passo e das considerações das diferentes representações no 3º passo, pactuar uma ação que será realizada pelo grupo. Outra possibilidade é partir dos diagnósticos realizados pelos municípios para os seus planos municipais da educação, cruzando os desafios e as metas que são comuns aos municípios da região. Veja abaixo, na seção “Sugestões”, como realizar isso.

Ao escolher quais ações serão realizadas, deve-se considerar que nem todos os grupos de municípios terão o apoio de uma equipe institucionalizada para auxiliar no desenvolvimento das ações, como no caso de um Consórcio Intermunicipal e, nesses casos, começar pequeno





pode ser estratégico. A realização de encontros formativos promovidos pelos e/ou para os gestores municipais, com temas que sejam relevantes para todos, por exemplo, é uma atividade simples, mas que pode auxiliar no fortalecimento do processo de cooperação intermunicipal.

Em ambos os casos, é preciso que a decisão seja tomada de forma coletiva, considerando a opinião de todos. Algumas técnicas de facilitação de grupo podem auxiliar nesse processo, conforme já mencionado no 2º passo. É preciso responder a algumas perguntas, mesmo que de forma simples:


- Que problema queremos enfrentar?
- Qual o objetivo de nossa ação?
- Que metas queremos atingir?
- Que resultados buscamos? Estes resultados contribuem de alguma forma com as metas acordadas em nossos Planos Municipais? Se sim, quais?
- O que já possuímos que pode colaborar com este processo?
- De que recursos (financeiros, humanos, infraestrutura) ainda precisamos? Como podemos consegui-los?

Neste momento, o processo de implementação das ações não precisa ser detalhado. Isso pode acontecer posteriormente, em grupos menores, como veremos adiante. Por isso é importante que, ao final da reunião ou do conjunto de reuniões, se estabeleça os próximos passos, datas-limites e responsáveis por fazer com que a ação planejada tome vida. Responsabilizar de forma concreta, a partir de ações específicas, pode fazer a diferença em ações de difícil mobilização. É importante envolver todo o grupo, cuidando para não sobrecarregar ninguém.

Como já mencionado, este momento, especialmente se considerada a proposição de metas regionais, pode contar com a participação dos prefeitos, o que facilitará as ações futuras relacionadas, uma vez que, ao participar do desenvolvimento da agenda ela será institucionalizada e eles terão se comprometido em colocá-la em prática.

E foi assim...


As cidades participantes da edição 2013/2014 do Programa Melhoria haviam realizado seus diagnósticos em 2013 para elaborar ou revisar seus Planos Municipais de Educação – aprovados em 2014 – e, por isso, optaram por partir desses diagnósticos para entender os desafios comuns à região. Na edição 2015/2016, os gestores também



Diagnóstico norteando o trabalho

“No início do Programa Melhoria, nós fizemos um diagnóstico da rede ouvindo desde o aluno até os familiares, professores e gestores; foi aplicado um questionário. Nós tivemos uma participação bastante significativa. Depois fizemos uma tabulação destes questionários e isso serviu para nortear nossas ações, nosso trabalho.

Luciene Garcia Ferreira e Silva,
secretária municipal de educação
de Tarumã/SP – CIVAP



partiram dos diagnósticos municipais, realizados em 2015 para embasar os planos anuais da gestão, como forma de levantar os desafios comuns.

Solicitou-se que os gestores de cada município selecionassem cinco desafios prioritários identificados nos diagnósticos municipais realizados. Durante o encontro com os prefeitos e secretários, os temas foram agrupados e, a partir de técnicas de facilitação de grupo, conseguiu-se identificar três que eram comuns à região e que deveriam gerar ações concretas. Ao final, os participantes conseguiram construir coletivamente uma agenda que contemplou essas ações, além de estabelecer os próximos passos necessários e os responsáveis por elas.

Na AMVAPA, três projetos compuseram a Agenda Regional da Educação: (1) desenvolver um programa de formação continuada para os profissionais de educação na região; (2) estabelecer uma assessoria jurídica para questões relacionadas à educação; e (3) contratar equipe multidisciplinar de atendimento especializado (psicopedagogos e psicólogos, por exemplo) que possa servir aos municípios da rede que não possuem esses profissionais.

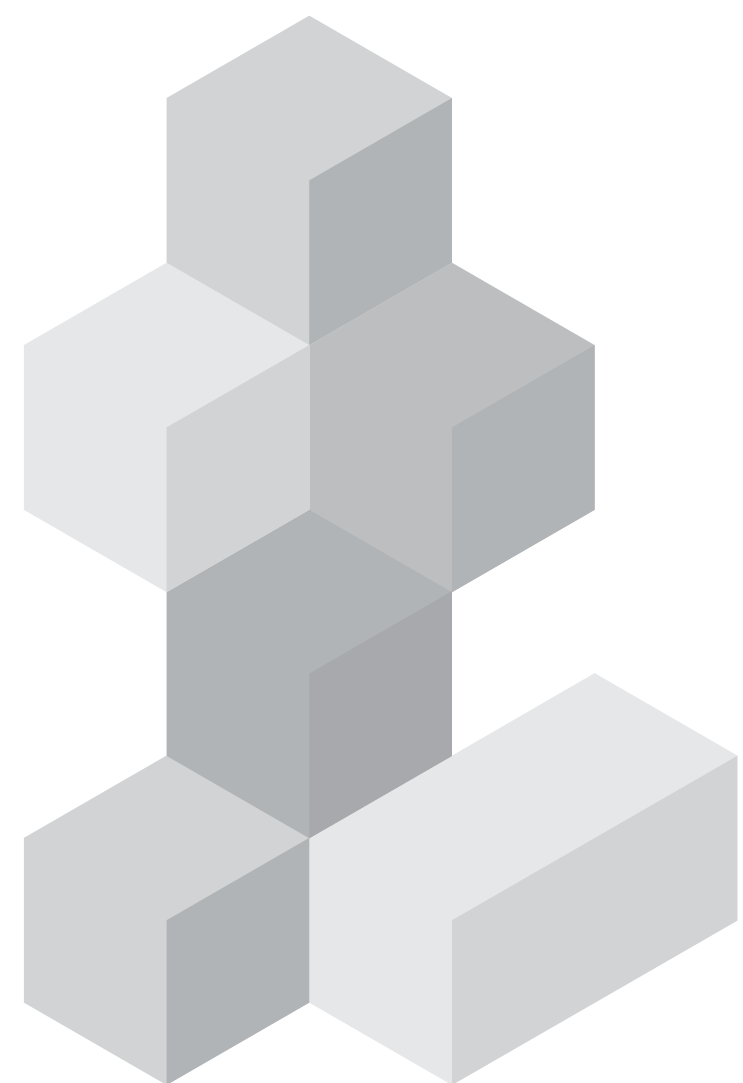
No CODIVAR foram priorizados quatro projetos: (1) criar um centro de formação continuada para os profissionais da educação da região; (2) buscar soluções conjuntas

para a legalização de terrenos na região, que serão posteriormente destinados à construção de creches e escolas municipais; (3) promover cursos de formação sobre o Plano de Ação Articuladas (PAR) e o Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV), que permitam um melhor acompanhamento do recebimento e aplicação de recursos provenientes de convênios e transferências governamentais; e (4) promover campanhas públicas que permitam aumentar os valores atualmente transferidos pelos Estados e pelo governo federal aos municípios (FUNDEB, merenda, negociação das contrapartidas do transporte).

No CIVAP, o tema mais recorrente nos diagnósticos municipais foi o Atendimento Educacional Especializado (AEE), tema do projeto regional, que teve como objetivo geral: garantir a satisfação das famílias com o atendimento aos alunos com necessidades especiais, assegurando a sua aprendizagem no tempo correto. Como objetivos específicos ficou determinado: (1) adequar a legislação para o Atendimento Educacional Especializado; (2) envolver e comprometer as famílias na elaboração de diagnóstico; e (3) garantir equipe multidisciplinar em quantidade suficiente e formação adequada para atuar junto aos alunos de atendimento educacional especializado.

Além deste tema do projeto regional, a Câmara Técnica do CIVAP decidiu que encaminharia outros três temas, também considerados relevantes para a região: (1) padronização

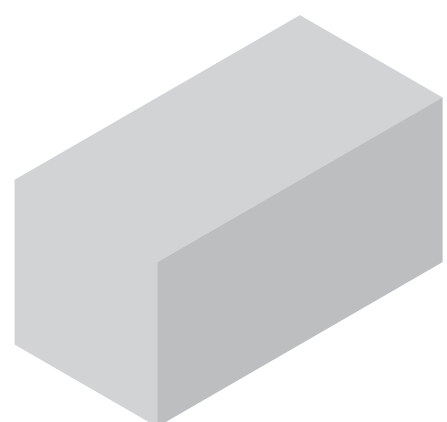




das nomenclaturas e documentos da Educação Básica; (2) articulação entre os entes federados; (3) compras consorciadas.

No COGIVA, o principal desafio apontado pelos diagnósticos municipais foi a universalização da pré-escola. O objetivo geral do projeto regional foi: atender com qualidade as crianças de 4 e 5 anos para garantir melhores resultados nos indicadores de avaliação e bom rendimento escolar. Para tanto, é necessário (1) conhecer a demanda regional; (2) capacitar os(as) professores(as) com metodologias adequadas para serem utilizadas em sala de aula; (3) oferecer informações aos pais e responsáveis legais sobre a legislação e a importância da Educação Infantil.

Como se verá no 8º passo, as Câmaras Técnicas da Educação já iniciam a implementação de suas agendas. No caso do CODIVAR, por exemplo, eles já conseguiram um importante resultado em relação ao ponto quatro da agenda, com a negociação realizada com o governo estadual da contrapartida do transporte escolar.



Sugestões para realizar um diagnóstico e construir metas regionais

Como mencionado acima, uma das maneiras de realizar um diagnóstico regional é partir da metodologia utilizada quando os municípios elaboraram/revisaram seus Planos Municipais de Educação. No entanto, será preciso realizar uma análise posterior, para que seja possível chegar aos desafios regionais e, possivelmente, formular metas para a educação da região. Abaixo, algumas técnicas para auxiliar este trabalho:

- **Grupo de trabalho:** importante organizar-se para realizar esse processo, que deve ser composto por pessoas, na medida do possível, com perfil analítico e que representem os diferentes municípios do grupo;
- **Cruzamento de dados:** para cruzar as informações dos diagnósticos municipais, o grupo pode fazer uma planilha de dados com os principais temas dos PME's ou com outros eleitos pelo próprio grupo, considerados estratégicos e/ou com potencial de ação regional, como Educação Infantil, Ensino Profissionalizante, Educação de Jovens e Adultos, formação continuada dos profissionais de educação. Esses temas serão as colunas da planilha de dados. Nas linhas, cada município pode inserir seu diagnóstico do tema e as metas que foram estipuladas em seus planos, como mostra a tabela a seguir:

| Municípios | Educação Infantil | | EJA | | Formação continuada dos profissionais da educação | |
|--------------------|-------------------|----------|-------------|----------|---|----------|
| | Diagnóstico | Meta PME | Diagnóstico | Meta PME | Diagnóstico | Meta PME |
| Município 1 | | | | | | |
| Município 2 | | | | | | |
| Município 3 | | | | | | |
| ... | | | | | | |



- **Semelhanças e diferenças:** a tabela preenchida permite fazer uma leitura vertical das colunas e observar, dentro de cada tema, o que se destaca para cada município, se há pontos em comum, similares ou se há município que já conseguiu avançar em algo em que outros ainda estão caminhando. Caso haja dados concretos, o grupo pode levantar as médias da região. Neste caso, é sempre importante comparar com a média do Estado e com outras regiões com características socioeconômicas semelhantes, possibilitando ter análises mais fortes sobre o quanto a região ainda precisa e pode avançar. Essas análises devem ser sistematizadas num documento;
- **Validação da análise realizada:** é preciso que esta análise seja apresentada ao grupo todo, inclusive prefeitos, para que eles possam validá-la, incorporando questões que tenham passado despercebidas aos responsáveis pela organização;
- **Metas regionais:** o grupo pode optar por estabelecê-las para os temas que considerarem relevantes. Este é um momento eminentemente político e, por isso, é importante que os prefeitos estejam envolvidos. O estabelecimento das metas será fruto de uma negociação, que, além de técnica, também é política, e deverá considerar os planos de governo de cada município e as metas já estabelecidas no plano local. Por isso é tão importante que os prefeitos sejam

envolvidos desde o início, para que possam acompanhar a evolução da construção da ação cooperada, os estudos que comprovam os diagnósticos e para que percebam que o grupo está maduro e confiante para propor metas que sejam audaciosas. A participação social também é um importante instrumento para garantir isso, à medida que exerce pressão para que as metas estabelecidas sejam fiéis aos diagnósticos elaborados e as possibilidades dos municípios;

- **Construindo metas:** não esquecer que metas precisam ser quantificáveis, específicas e também devem indicar quando elas serão atingidas. Dessa forma, permitem que a sociedade civil e os gestores responsáveis monitorem o seu alcance. Também é importante lembrar que metas não devem ser tão audaciosas a ponto de serem inexecutáveis, mas também não devem ser de fácil alcance, de forma a não atuarem como um incentivo. Alguns exemplos de metas regionais: formar 80% dos professores de Matemática da região até 2018; adaptar a estrutura de 60% das creches aos padrões técnicos estabelecidos nos Diretrizes Nacionais Curriculares para a Educação Infantil até 2020.



6º passo

Envolver a comunidade na
validação do Plano Regional



O que é

Comunicar e debater com a comunidade local a agenda regional construída na etapa anterior, pactuando de forma pública o comprometimento do grupo com a realização das ações planejadas e seus resultados.

Por que fazer

Os cidadãos devem, cada vez mais, participar da formulação das políticas públicas, de seu monitoramento e controle. Contar com a participação da população enriquece as políticas desenhadas, porque faz com que seus usuários, que vivem os problemas que elas buscam resolver, possam opinar sobre as políticas, evidenciando aspectos que podem passar despercebidos pelos formuladores. Desta forma, elas ganham mais legitimidade e contam com o apoio da população em sua implementação. Este apoio protege essas ações, metas e políticas do risco da descontinuidade a que estão sujeitas quando acontecem as mudanças de mandatos políticos e de equipes. A participação dos cidadãos também promove o controle social das políticas, melhorando sua implementação e diminuindo práticas de mau uso dos recursos públicos.

Quem deve participar

Toda a comunidade pode participar deste processo, mas deve-se focar a mobilização nas comunidades escolares, incluindo famílias, alunos, professores, diretores escolares, profissionais da educação de forma geral. Não se esqueça de convocar também os representantes dos Conselhos de Educação, do Fórum Municipal da Educação, além de organismos relacionados com os direitos das crianças e dos adolescentes (CMDCA), bem como das Associações de Pais e Mestres e também da sociedade civil da região. O gestor municipal de educação e sua equipe são os responsáveis por organizar o processo. É importante que o prefeito participe, de forma a demonstrar publicamente seu apoio à proposta.

Como fazer

O processo de comunicação e validação do Plano Regional ou da ação que será realizada pelos municípios pode acontecer de várias formas. A equipe da secretaria pode optar por realizar pequenas reuniões em escolas do município ou por realizar uma grande reunião para toda a comunidade, o que exigirá maiores recursos e capacidade de mobilização.



O que são os fóruns municipais de educação

Os fóruns nacional, estaduais e municipais de educação são responsáveis por assessorar a elaboração, a execução e a avaliação dos Planos de Educação formulados em cada ente federado. Eles são responsáveis por conferir o caráter democrático do planejamento da política pública incorporada ao PME. Essa diretriz ainda é bem recente na área educacional, já que as primeiras orientações nesse sentido são de 2010 – data da primeira Conferência Nacional de Educação. Mais informações sobre os fóruns municipais de educação também estão disponíveis na publicação “Diálogos sobre a Gestão Municipal – Passo a passo do Plano Municipal de Educação”, disponível em:

https://fundacao-ita-social-producao.s3.amazonaws.com/files/s3fs-public/biblioteca/documentos/melhoria_completo.pdf

Em ambos os casos, as equipes podem aproveitar a mobilização realizada para outros encontros ou eventos previamente estabelecidos no calendário escolar, como as reuniões de pais, ou o encontro que muitos Fóruns Municipais de Educação promovem anualmente para acompanhar a implementação das metas do PME, separando um momento específico para apresentar o plano e ouvir os comentários e sugestões da população.

Lembrar-se de que de todas as formas, é importante organizar esse momento, seguindo as recomendações já dadas nos 3º e 4º passos desta publicação. Se o evento for grande, não deixe de subdividir os participantes em pequenos grupos, possibilitando que eles discutam o documento da agenda, levantem dúvidas e contribuições, que serão posteriormente respondidos nas plenárias.

De forma adicional ou semelhante ao encontro presencial, a proposta pode ser amplamente divulgada no site da prefeitura, ou em sua página nas redes sociais, solicitando que os internautas opinem e contribuam nos espaços de comentários. Estabeleça um prazo adequado para que as contribuições sejam realizadas e deixe claro que as contribuições serão analisadas e discutidas entre a equipe do projeto, que decidirá por acatá-las ou dar justificativas para a não incorporação ao texto.

Saiba Mais:

Na publicação “Diálogos sobre a gestão municipal: Passo a Passo do Plano Municipal de Educação”, da Fundação Itaú Social, há indicações para se aprofundar em métodos de mobilização da comunidade. A publicação está disponível para download em: <https://melhoriadaeducacao.org.br/wp-content/uploads/2015/03/melhoriacompleto.pdf> (último acesso em 31 de maio de 2016)

E foi assim...

Os municípios participantes da edição 2013/2014 do Programa Melhoria da Educação no Município tiveram experiências importantes envolvendo participação social durante o processo de desenvolvimento do seu Plano Municipal de Educação (PME). Esse processo culminou na realização de conferências municipais de educação que reuniram os cidadãos dos municípios para a discussão e aprovação do plano. Os processos de participação social foram tão bem avaliados que muitos municípios formalizaram nas leis dos planos a realização de eventos anuais abertos à comunidade para monitorar e discutir as dificuldades de implementação das ações planejadas. O processo de criação da agenda regional ou do plano de ação apresentado no 5º passo, no entanto, não passou por esse processo, porque os municípios estavam concentrados na finalização do PME, especialmente na realização das conferências para a sua aprovação.

Mas muitas das ações de participação social realizadas nos municípios durante o desenvolvimento do PME podem servir de referência para esta etapa. O grande aprendizado dos municípios foi mobilizar a partir de cada escola e a partir de perguntas disparadoras simples, de fácil entendimento pela comunidade geral. Desta forma, o movimento de discussão do PME ganhou em capilaridade e aproximou a comunidade local para discutir a educação do município.

Participação da comunidade traz benefícios

“Acho que a participação social é ir onde as pessoas estão. Se vamos fazer uma escola quilombola, vamos lá ouvir essas pessoas. (...) O desenvolvimento da participação social depende de vários fatores, entre eles o fator político. Hoje estamos dentro de uma gestão que privilegia a participação da comunidade. Mas já houve algumas gestões que, se o pai entrasse dentro da escola, perguntariam: ‘O que ele está fazendo aqui?’ (...) Quando você se abre para a comunidade, corre o risco de ouvir o que você não quer ouvir. O pai falando: ‘Falta isso, falta aquilo’. Você tem que estar aberto para ouvir, é difícil. Mas hoje, a nossa gestão privilegia a participação social, porque entendemos que ela nos traz muitos benefícios. Eu torço para que isso cresça em um ponto que, se trocar a gestão por uma não tão aberta a essa questão, as pessoas cobrem: ‘Olha, queremos participar!’. Ela mesma precisa reconhecer a importância de participar e cobrar essa abertura das gestões futuras, mas nós também precisamos prever isso no planejamento das nossas ações.”

Claudinei Cardoso, pedagogo da equipe de gestão da Rede Municipal de Barra do Turvo.

Em muitos, como foi o caso de Barra do Turvo (SP), partiu-se de duas perguntas simples para discutir o tema: “Qual é a educação que temos?” e “Qual educação queremos?”. A partir dessas duas questões, alunos, professores, pais e funcionários das escolas eram convidados a refletir sobre a situação atual diagnosticada e aquela que queriam ajudar a construir. As respostas eram levadas a um outro encontro, que reunia representantes do conjunto das escolas, para discutir as questões levantadas em todo o município. Essa estratégia, de se mobilizar a partir das escolas, foi bastante relevante neste e em outros municípios do Vale do Ribeira, caracterizados por grandes extensões territoriais e por possuírem muitas escolas rurais. Se houvessem mobilizado apenas reuniões no centro dos municípios, grande parte da comunidade estaria excluída do processo de participação, uma vez que o deslocamento dentro dos municípios não é fácil. Essa forma de mobilização também aproximou a comunidade de suas escolas, reforçando o papel de espaço público pertencente e aberto à comunidade, que todas as escolas municipais deveriam ter.

Outras estratégias de mobilização utilizadas pelos municípios participantes do Programa Melhoria foram espalhar pequenas urnas e caixas de sugestões que, além de comunicar o momento de desenvolvimento do PME, convidava os cidadãos a colaborarem com sugestões do que precisava mudar ou poderia ser feito na educação do município. As caixinhas foram espalhadas em diferentes

locais, como escolas, igrejas, centros culturais e outros pontos de grande movimentação. As respostas foram posteriormente recolhidas e tabuladas, para servir de insumo ao trabalho do Comitê Gestor da Educação do Município, um grupo formado por diversos setores da comunidade e da prefeitura e que se responsabilizou pelo desenvolvimento dos Planos Municipais de Educação nas cidades participantes do Programa Melhoria da Educação no Município.

Esses municípios participantes vivenciaram muitos desafios na mobilização e promoção da participação social: a frequência dos participantes, a dificuldade em compatibilizar os horários dos encontros com os da comunidade, a falta de conhecimento, por parte dos participantes, de assuntos mais técnicos, entre outras questões. Mas todos avaliaram que enfrentar esses desafios e promover esses espaços de participação, enriqueceu muito o PME e aproximou a comunidade da gestão, proporcionando melhorias efetivas no plano construído e em outras políticas que estão por vir.

Na edição 2015/2016 do Programa Melhoria as comunidades escolares responderem aos questionários que fundamentaram os diagnósticos da educação nos municípios, que por sua vez deram a base para a construção da agenda da Câmara Técnica e para a priorização do tema do projeto regional.

Participação social em um contexto de cooperação intermunicipal: uma experiência da Bahia

O Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) – Chapada e Semiárido (Projeto Chapada – saiba mais sobre essa ADE na página 9 da introdução desta publicação) produziu uma rica experiência no envolvimento da população. O projeto surgiu da união de dirigentes municipais de educação, professores e sociedade civil de 12 municípios localizados na região da Chapada Diamantina, interior da Bahia, apoiados pelo Programa Crer para Ver, do Instituto Natura, interessados em conduzir um processo de formação continuada para melhorar os indicadores de educação da região, que estavam entre os piores do Estado. O processo foi construído em “encontros mensais realizados em cada um dos municípios, em que eram discutidos os diagnósticos locais, traçadas as metas para o projeto e definidas as ações principais” (Oliveira e Meirelles, 2012). Posteriormente, foi criado o Instituto Chapada para dar continuidade à iniciativa.

Após o primeiro ano de implementação do projeto, em que importantes resultados foram alcançados, a chegada do processo eleitoral trouxe dúvidas sobre sua continuidade. Para impedir que acabasse, o grupo conduziu um intenso processo de mobilização social para debater os resultados atingidos e as ações necessárias para aprofundá-los, contribuindo para que todos entendessem a proposta e suas implicações. Os candidatos a prefeito foram convidados para debates e se comprometeram publicamente a garantir sua continuidade. Segundo as coordenadoras do projeto, “os debates configuraram-se como uma plataforma popular, de tal maneira que, mesmo nos municípios onde ocorreu alternância de grupo político no poder, a pressão dos eleitores evitou a defecção do projeto”. Este primeiro evento deu tão certo que os fóruns de educação passaram a ser realizados nos anos eleitorais, em todos os 20 municípios que compõem atualmente o ADE. O evento tem como objetivo instaurar um movimento em prol da qualidade na educação pública e reúne coordenadores pedagógicos, diretores escolares, professores, pais e comunidade em geral. Participam também os candidatos a prefeito que, ao final do evento, assinam uma carta de intenções e compromissos com as propostas aprovadas.

O artigo completo com a experiência do Projeto Chapada/ADE Chapada e Semiárido está no livro “Regime de Colaboração e associativismo territorial - Arranjos de Desenvolvimento da Educação”, disponível em: <http://moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A8A833ABBDD9B013ABCBA40C517A1>

Diagnóstico Participativo

“Com o diagnóstico participativo a gente pode ver de perto as necessidades que as escolas têm, as necessidades que os professores têm, as necessidades que os alunos têm... E o trabalho só tem realmente validade quando você chega lá na raiz.”

Renair Justino da Silva,
coordenadora de programas,
Gurinhém/PB – COGIVA

Realizar o diagnóstico representou, para muitos gestores, o enfrentamento de diversos desafios, dentre os quais o envolvimento de todos os profissionais do órgão gestor da educação e das comunidades escolares de forma que respondessem com sinceridade aos questionários, assim como nas reflexões sobre os resultados, tendo abertura para as mudanças necessárias. Mas representou também muitos aprendizados. No município de Assis, do CIVAP, por exemplo, os gestores propuseram ampliar a participação nos conselhos de classe, que eram formados apenas pelo diretor e pelos professores, e introduziram o que chamaram de “conselhos participativos”, integrados também por estudantes e seus responsáveis.

Sugestões para comunicar uma mensagem:

- Ao divulgar a ação em veículos de comunicação ou por *e-mail*, busque sintetizar as informações, utilizar quadros síntese e linguagem apropriada, “traduzindo” as questões mais técnicas para que a população leiga. Dessa forma, ela terá mais incentivos para seguir participando das reuniões propostas.
- Para o público em geral, comunicar metas é mais útil do que comunicar apenas ações, porque facilitam o monitoramento. Essas metas devem ser diretas

e específicas, quantificando ou qualificando os resultados que se espera atingir com a ação em questão.

- Uma dica interessante, realizada pelo município de Juquitiba, integrante do CODIVAR, é fazer *banners* ou cartazes com as metas e ações planejadas, e os grandes marcos de sua implementação, e fixá-los em lugares estratégicos, como na sede do Órgão Gestor da Educação e nos murais nas escolas.



7º passo

Detalhar a ação e construir
o projeto comum



O que é

Uma vez acordadas as ações/metastas e os principais resultados esperados pelo grupo, parte-se para a construção de um projeto coerente. Isto inclui a definição de estratégias de implementação e o detalhamento das ações e suas execuções correlacionadas necessárias, respondendo a algumas questões essenciais para que o projeto possa ser implementado.

Quem participa

Os gestores municipais de educação acompanhados de um membro de sua equipe. Em um primeiro momento, este deve ser um grupo pequeno, executivo. Como se verá, posteriormente poderão ser criados Grupos de Trabalho para planejar questões específicas, que envolvam outros atores com diferentes perfis técnicos para lidar com elas.

Por que fazer

Construir um projeto coerente obriga o grupo a detalhar a ação planejada, o que inclui pensar em todas as ações correlacionadas necessárias, seus responsáveis e recursos implicados. A partir deste momento, o grupo consegue

entender a dimensão da ação proposta, tanto em termos de tempo, quanto em termos de recursos financeiros, humanos e infraestrutura. Também ficam mais claros os pontos de atenção do projeto, as ações críticas para seu sucesso e os riscos que precisam ser mitigados.

Como fazer

Primeiramente, é preciso que o grupo formado por todos os gestores municipais de educação se reúna para definir os itens constituintes do projeto. As respostas a eles são exemplificativas, e foram inspiradas no Projeto “Centro de Formação Regional AMVAPA EDUCA”, que está sendo desenvolvido pela Câmara Técnica daquele consórcio (os dados contidos nelas são meramente ilustrativos):

- 1. Justificativa:** por que o projeto deve ser realizado?
Quais dados da realidade justificam sua realização?
Qual problema ele busca resolver?

Os dados demonstram uma melhora da qualificação do professor da região, tanto em termos de graduação, como de pós-graduação (95% dos profissionais possuem graduação completa e quase 70% já realizou algum tipo de pós-graduação). Entretanto, há um descompasso entre essa formação e as necessidades



da sala de aula. De forma geral, as formações possuem uma grande carga horária teórica, mas pouca prática, o que faz com que seus resultados não sejam muito notados nas aprendizagens dos alunos.

- Falta formação para profissionais de outras áreas que possuem interface com a educação, seja em áreas-meios da prefeitura, seja em áreas-fins que são cada vez mais importantes na implementação de políticas intersetoriais.

2. Objetivos gerais: que impacto queremos alcançar? Estes objetivos devem estar diretamente relacionados com o problema que se deseja resolver (mesmo que parcialmente).

- Implementar o Centro de Formação Regional, de forma a qualificar a atuação dos profissionais que atuam na educação da região do Alto Vale do Paranapanema, inclusive de forma indireta, melhorando o aprendizado dos alunos e os indicadores da educação regional.

3. Objetivos específicos: detalham o objetivo geral, tornando perceptíveis as estratégias para atingi-lo e se relacionam com os resultados esperados pelo projeto. **(Estão respondidos na tabela ao lado)**

4. Metas acordadas: para cada objetivo deve-se estabelecer uma meta mensurável (em termos quantitativos ou qualitativos, mas específicas) e cujo alcance esteja previsto no tempo.

5. Resultados esperados: que mudanças são esperadas? Que impactos se quer ter a partir da ação? **(Estão respondidas na tabela abaixo)**

6. Indicadores: como é possível medir o alcance das melhorias e mudanças? Pensar em indicadores de resultados, mas também de monitoramento das atividades executadas. No 9º passo há mais informações sobre este tema. **(Estão respondidos na tabela abaixo)**

| Objetivos | Metas | Resultados esperados | Indicadores |
|---|---|--|---|
| Diagnosticar as principais necessidades formativas dos profissionais da educação regional. | Realizar o diagnóstico de 50% dos profissionais da educação da região até final de junho de 2016. | Relatório contendo o levantamento das deficiências formativas e necessidades de aperfeiçoamento dos profissionais da educação da região. | <ul style="list-style-type: none"> • Abrangência dos relatórios (disciplinas abordadas, número de profissionais participantes); • Qualidade do relatório. |
| Desenvolver programas formativos específicos para sanar as necessidades levantadas e para o público-alvo da região, considerando os programas já existentes e a economia de recursos que poderá ser alcançada. | Desenvolver 10 programas formativos para os profissionais que atuam diretamente na educação municipal e 3 programas formativos para os profissionais que atuam de forma indireta até final de 2016. | Programas formativos desenvolvidos, com os conteúdos abordados, metodologias utilizadas, plano de aula e sugestão de profissionais formadores. | <ul style="list-style-type: none"> • Grau de adequação dos programas desenvolvidos às necessidades formativas identificadas; • Grau de adequação da metodologia escolhida ao público-alvo da formação; • Integração ou não de programas formativos já existentes na região. |
| Formar os profissionais que atuam na educação do Alto Vale do Paranapanema de forma direta ou indireta (que dão suporte administrativo/operacional às equipes dos órgãos gestores da educação municipal). | Formar 50% dos profissionais envolvidos diretamente na educação e 20% dos profissionais envolvidos de forma indireta da região nas áreas abrangidas pelos programas desenhados até final de 2017. | Formações realizadas de acordo programas formativos desenvolvidos. | <ul style="list-style-type: none"> • Número de profissionais matriculados no curso de formação; • Taxa de comparecimento dos profissionais nas atividades formativas; • Porcentagem de profissionais aprovados na avaliação final da formação; • Melhoria dos indicadores de aprendizagem dos alunos nas áreas abordadas pelas formações. |

7. Estratégias metodológicas: como realizar estas ações? Quais são as principais fases da implementação do projeto? [\(Estão respondidas na tabela abaixo\)](#)

8. Cronograma de execução: quando o projeto será executado? Estabeleça datas limites para as principais fases do projeto. [\(Está respondido na tabela abaixo\)](#)

| Fase – Estratégias metodológicas | Data-limite (Mês/Ano) |
|--|------------------------------|
| Detalhamento do orçamento e das ações do projeto. | |
| Captação de recursos e/ou contrato de rateio entre municípios. | |
| Diagnósticos das necessidades formativas dos profissionais da educação da região. | |
| Levantamento dos programas formativos já existentes na região e dos profissionais pertencentes às equipes dos municípios que poderão atuar como formadores. | |
| Avaliação dos programas formativos/profissionais formadores já disponíveis, buscando-se entender se eles compreendem os planos formativos construídos. | |
| Construção dos planos formativos. | |
| Levantamentos dos responsáveis pela realização dos cursos (caso não tenham sido levantados nas equipes municipais durante a etapa anterior). | |
| Contratação dos responsáveis pela realização dos cursos (caso não tenham sido levantados nas equipes municipais durante a etapa anterior). | |
| Realização de reuniões preparatórias com os profissionais contratados/levantados. | |
| Realização do curso. | |
| Avaliação do curso. | |

9. Partes interessadas: quais são as partes interessadas (*stakeholders*)? Além do público-alvo direto da ação, quem se beneficiará com ela?

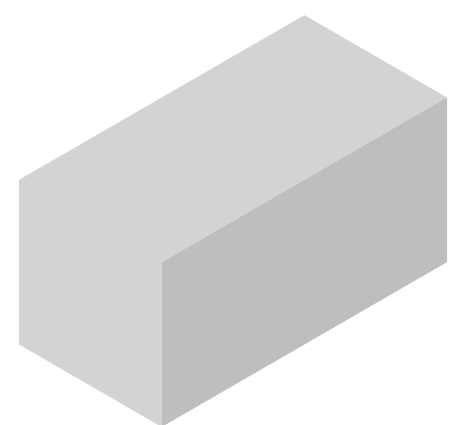
Beneficiários diretos:

- Professores;
- Profissionais de gestão da educação;
- Profissionais de gestão de outras secretarias e áreas-meio da prefeitura com interface da educação;
- Conselheiros da área da educação.

Beneficiários indiretos:

- Alunos;
- Comunidade em geral;
- Organizações não governamentais atuantes na área.





10. Produtos: há algum produto concreto esperado pelo projeto? Que características têm?

- Relatório sistematizando o diagnóstico das deficiências formativas e necessidades de aperfeiçoamento dos profissionais da região;
- Programa formativo detalhado, contendo conteúdos abordados, metodologia utilizada, plano de aula detalhado;
- Relatório das formações realizadas, contendo número de participantes, principais dificuldades na implementação, avaliação dos formadores da participação dos alunos;
- Trabalhos de conclusão de curso dos alunos;

11. Recursos: quais serão precisos? De que tipo são (financeiros, humanos, estruturais)? Como conseguir?

- Formadores (cedidos pelos municípios e/ou contratados);
- Salas para formação (poderão ser emprestadas pelos municípios);
- Café;
- Transporte para deslocamento de seus municípios até o local da formação;
- Impressão de material de apoio aos participantes;
- Materiais para utilização durante as aulas: projetor, apresentação em PowerPoint, microfone, cadeiras, outros materiais específicos.



12. Riscos e oportunidades: quais condições externas influenciam o alcance dos resultados e de seus efeitos?

Riscos:

- Falta de recursos;
- Falta de profissionais formadores na região.

Oportunidades:

- Existência de programas formativos nas áreas identificadas pelo diagnóstico sendo ofertados pelo MEC, universidades públicas ou SEE;
- Muitas fundações empresariais investindo na promoção de educação de qualidade e que podem ser possíveis parceiros financiadores.

Mais do que um procedimento burocrático, responder a essas perguntas e sistematizar suas respostas em um texto coerente ajuda a estruturar melhor o projeto. Algumas dessas perguntas já foram respondidas na etapa anterior, juntamente com as questões relacionadas à participação dos prefeitos, mas é importante que as secretarias as repassem com calma para ver se o todo faz sentido.

Após essa etapa, o grupo pode se dividir em subgrupos para detalhar as atividades do projeto (ver na seção “Sugestões” abaixo, como o grupo pode se organizar). As perguntas sobre recursos, cronograma e responsáveis só poderão ser respondidas com exatidão após o detalhamento. Assim, é possível verificar se de fato o tempo disponibilizado para cada fase é verdadeiro e se os recursos envolvidos são realmente os imaginados. Ao responsabilizar as pessoas por subdivisões de atividades, fica mais fácil perceber se alguma equipe está sendo sobrecarregada. Utilize uma planilha de dados para fazer isso, como no exemplo abaixo:

Detalhe quais **subações** compõem esta grande ação. O trabalho de detalhamento deve ser realizado por responsável da ação no trabalho realizado pelo grupo todo (4º passo), e depois validado por todos, garantindo que nada importante tenha sido esquecido.

Verifique se a ação envolvida irá requerer algum tipo de **recursos financeiro**. Levante todos os custos envolvidos, mesmo os mais pequenos. Se não houver custos, marque com 0.

Quais **outros recursos estão envolvidos**? Pense em termos de horas da equipe, infraestrutura de funcionamento, recursos humanos, necessidade de desenvolver alguma capacidade na equipe para a realização da ação (Ex.: entender de SICONV para cadastrar projeto).

Quanto **tempo será necessário** para a realização da tarefa? Por mais que no quadrante anterior você possa ter detalhado o número de horas que estima quanto o responsável irá gastar para executar a tarefa, você pode acordar com ele que esse número de horas será realizado em um determinado período. Isso porque nem sempre a pessoa terá condições de realizar todas as horas num tempo corrido.

Fase: Definir responsáveis por formação de professores

| Soluções necessárias | Responsáveis | Custos financeiros | Outros recursos necessários | Tempo necessário | Data de início | Data final |
|---|---------------------|---------------------------------|---|------------------|----------------|------------|
| Levantar, por meio de uma pesquisa (internet, faculdades da região, contato com outros gestores), bons professores na região nos temas que foram escolhidos para a formação | Ana - Município X | 0 | 10 horas de trabalho | 2 semanas | 15/jan | 31/jan |
| Tabular respostas da pesquisa | Ana - Município X | 0 | 2 horas de trabalho | 1 semana | 01/fev | 07/fev |
| Verificar disponibilidade dos professores levantados na pesquisa | Ana - Município X | 0 | 5 horas de trabalho | 1 semana | 08/fev | 15/fev |
| Realizar reunião para discutir com outros municípios como será realizado o pagamento desses professores, caso se decida por isso | Ana - Município X | 50 (custos com café da reunião) | Sala para reunião de trabalho (3 horas de preparação, 3 horas para reunião) | 1 dia | 18/fev | 18/fev |
| Pesquisar quais empresas/consultores estão disponíveis no mercado para os temas não cobertos pelos professores da região | Maria - Município Y | 0 | 8 horas de trabalho | 1 semana | 08/fev | 15/fev |
| Fazer um documento de referência com as necessidades para a formação: objetivos, principais conteúdos necessários | Maria - Município Y | 0 | 8 horas de trabalho | 1 semana | 15/fev | 22/fev |
| Validar documento de referência para empresas e consultores com o restante do grupo | Maria - Município Y | 50 (custos com café da reunião) | Sala para reunião e 6 horas de trabalho (3h de preparação, 3h para a reunião) | 1 semana | 22/fev | 28/fev |

O **responsável** pelo detalhamento deve indicar quem realizará cada subação. Lembre-se que é preciso acordar posteriormente com os responsáveis pela tarefa, entendendo se eles terão condições de exercer essa função no tempo pensado. Após realizar este exercício inicial, verifique se nenhum funcionário ficou sobrecarregado. Avise aos responsáveis que eles responderão pela ação na etapa de monitoramento.

Essas datas podem indicar a formação de um **cronograma de trabalho**, seja ele diário ou semanal (depende do tamanho do projeto). Marque no cronograma datas como feriados (de todos os municípios das regiões, para impedir que nada seja marcado nestas datas).



Sugestões para o processo de detalhamento das ações


- **Cuidados no planejamento de ação regional:** é importante que os municípios consorciados se atentem para datas e locais que beneficiem todos os envolvidos ou a maior parte deles. Uma recomendação é marcar no cronograma todos os feriados municipais da região, bem como os estaduais e nacionais e outras datas que possam inviabilizar ações, como formações da UNDIME, do governo estadual, entre outras.
- **Comitê Gestor e Polos Regionais:** um comitê gestor poderá ser formado caso a região seja muito grande geograficamente, o que dificulta os deslocamentos do grupo completo na frequência necessária para planejar ou discutir a implementação das ações planejadas. Uma ideia adotada pelos consórcios AMVAPA, CODIVAR, CIVAP e COGIVA, participantes do Programa Melhoria da Educação no Município nas edições de 2013/2014 e 2015/2016, foi a criação de Polos Regionais, que reúnem um número menor de municípios mais próximos geograficamente. Cada região fica representada por uma liderança eleita pelo subgrupo, responsável por comunicar ou levar o debate feito no comitê gestor até o restante dos municípios participantes ou mesmo realizar conjuntamente alguma tarefa que o grupo tenha levantado.

- **Comunicação para os municípios:** uma vez validada pelo grupo gestor, deve-se preparar uma apresentação da ação detalhada para validação do prefeito e comunicação com a equipe interna da secretaria e demais atores envolvidos, como apontado no 3º passo. Vale lembrar que este grupo precisa se manter envolvido em todo o processo de criação e implementação das ações no nível intermunicipal, sempre auxiliando o grupo responsável pela ação com os desafios que poderão surgir pelo caminho, além do próprio envolvimento na realização das ações, quando necessário.

E foi assim...

Na edição 2013/2014, o Programa Melhoria promoveu uma oficina de elaboração de projetos para os coordenadores executivos das Câmaras Técnicas de Educação dos consórcios participantes. Na edição 2015/2016 a oficina foi proposta para todos os integrantes das câmaras técnicas da educação dos consórcios participantes.

Naquele momento, o grande desafio colocado aos participantes foi saber delimitar bem o problema que os afetava e suas causas, especialmente aquelas que estavam no âmbito da governabilidade do grupo. Essas causas foram objeto de ação do projeto. Em alguns casos, é comum



Novos modos de pensar e agir

“O programa foi o grande encontro que nós tivemos. O CODIVAR não estimulava isso. Um dia, antes do programa começar, o prefeito me convidou para ir a reunião, e tinha uma empresa apresentando uma proposta para vender para os municípios. O CODIVAR era isso: um espaço para os fornecedores venderem coisas para os municípios. Era uma empresa de fora, querendo vender formação continuada, mas queria trazer gente de longe, que não conhece nada daqui. Eu disse: ‘Não conheço seus profissionais, mas sei que aqui na região existem profissionais excelentes. Um outro dia teve outro fornecedor, e eu fiquei com vergonha. Eu pensei: meu Deus do céu, nós sabemos muito mais disso que eles!’ Então é mudar a visão, valorizar o que nós temos.”

Reginalice Nakano, coordenadora da Câmara Técnica do CODIVAR.

Árvore de problemas, árvore de objetivos

Ela é parte de uma metodologia mais ampla de formulação de projetos denominada Marco Lógico (Logical Framework ou Logframe), desenvolvida nos Estados Unidos pela empresa Practical Concepts Inc., e posteriormente adotada pela Agência de Desenvolvimento Americana – USAID. A partir desse momento, a metodologia foi adaptada por diversas agências internacionais de fomento ao desenvolvimento, que a aperfeiçoaram, com destaque para a agência alemã de desenvolvimento, a GTZ, que a incorporou à sua metodologia de planejamento de projetos orientados a objetivos (ZOPP).

que os municípios utilizem estratégias que não incidam sobre a causa do problema que querem enfrentar. Por isso, é fundamental o trabalho com o diagnóstico para que o projeto obtenha resultados diretamente relacionados ao que se quer, de fato, resolver.

Para se atingir esse objetivo, o grupo utilizou uma metodologia chamada Marco Lógico, que tem como parte fundamental o desenvolvimento de uma “árvore de problemas” e uma “árvore de objetivos”, detalhadas abaixo. A metodologia parte do entendimento correto do problema e do estabelecimento de relações de causas e efeitos, de forma exaustiva, a partir dele. Um problema bem delimitado é um problema que:

- É bem definido. Ele não pode ser impreciso ou genérico. Se o problema estiver genérico, provavelmente ele é uma consequência do problema real que se busca enfrentar. Por exemplo, um problema construído como “Baixo IDEB da região” não está correto. Ele é uma consequência do problema real, que tende a envolver diferentes fatores da dimensão pedagógica e administrativa financeira: ausência de formação continuada dos professores, fragilidades nos processos de ensino e aprendizagem, ausência de parâmetros de avaliação da aprendizagem etc.
- O problema também não pode ser confundido com a “falta de solução”. Por exemplo: a falta de ônibus escolares não é o problema. O problema é o fato de os alunos não

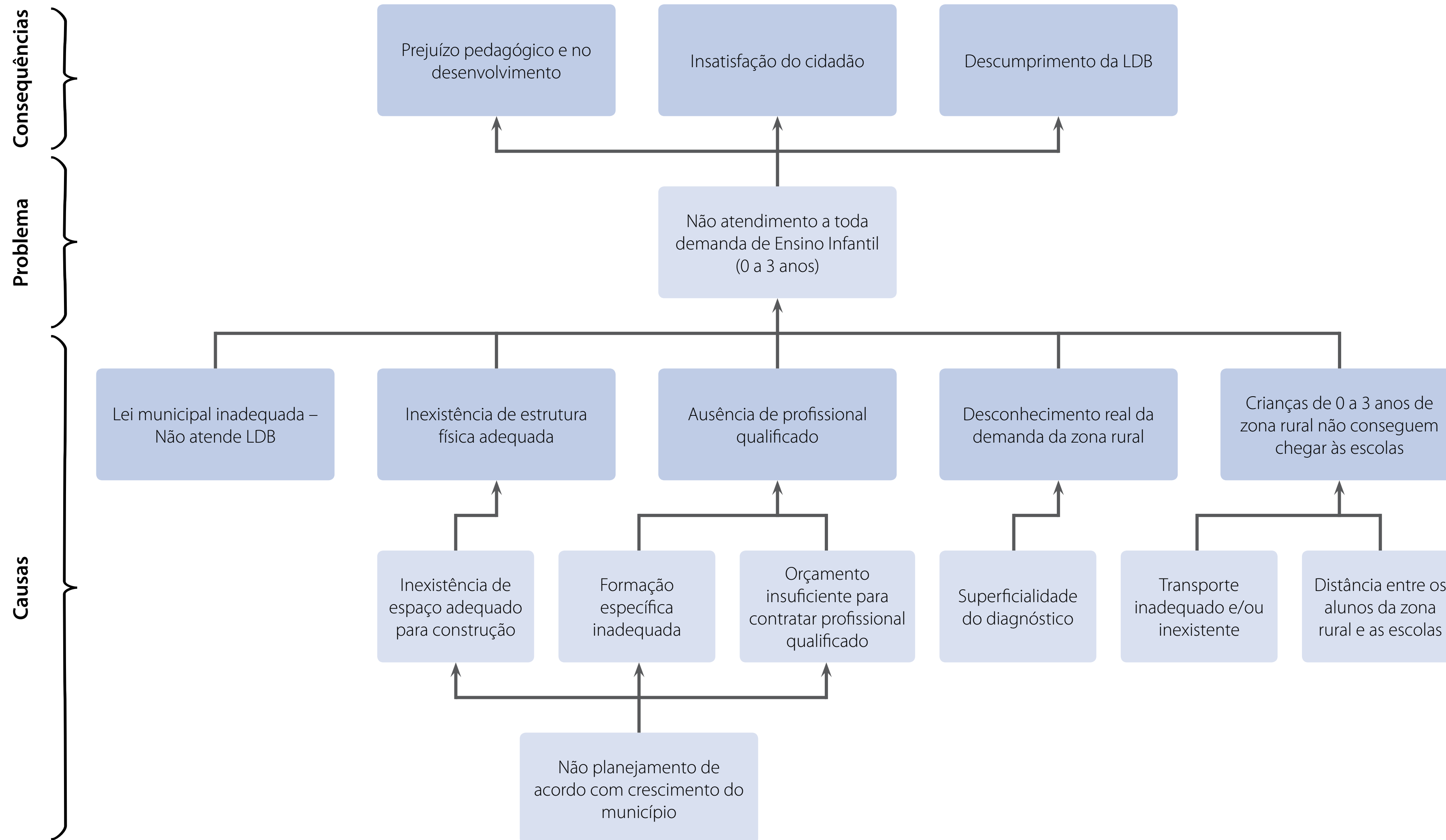
conseguirem chegar à escola ou se atrasarem para as aulas. Delimitar o problema como “falta de” pode encobrir muitas possíveis soluções existentes.

Após a identificação correta do problema, monta-se uma estrutura em que o problema é o tronco, as causas são as raízes e os galhos as consequências.

As causas vão sendo levantadas até chegarem ao limite de estar dentro da governabilidade de ação do grupo que pretende criar o projeto. Para fazer isso, os responsáveis pela construção da árvore devem se perguntar por que aquele problema acontece, colocando suas respostas também em quadros. Caso uma das causas levantadas seja muito complexa, tenta-se quebrá-la em outras, criando vários quadros para o que antes era apenas um. Em seguida, pergunta-se novamente por que cada uma das que foram levantadas primeiramente acontecem, chegando a um nível secundário das causas. De forma geral, as causas primárias levantadas são efeitos de uma outra, mais profunda. Como cada causa secundária é, na verdade, efeito de outras causas, o questionamento do porquê ocorrem identificaria as anteriores. As rodadas de levantamento de causas devem ser realizadas até que estejam sob a governabilidade de ação do grupo que pretende criar o projeto.

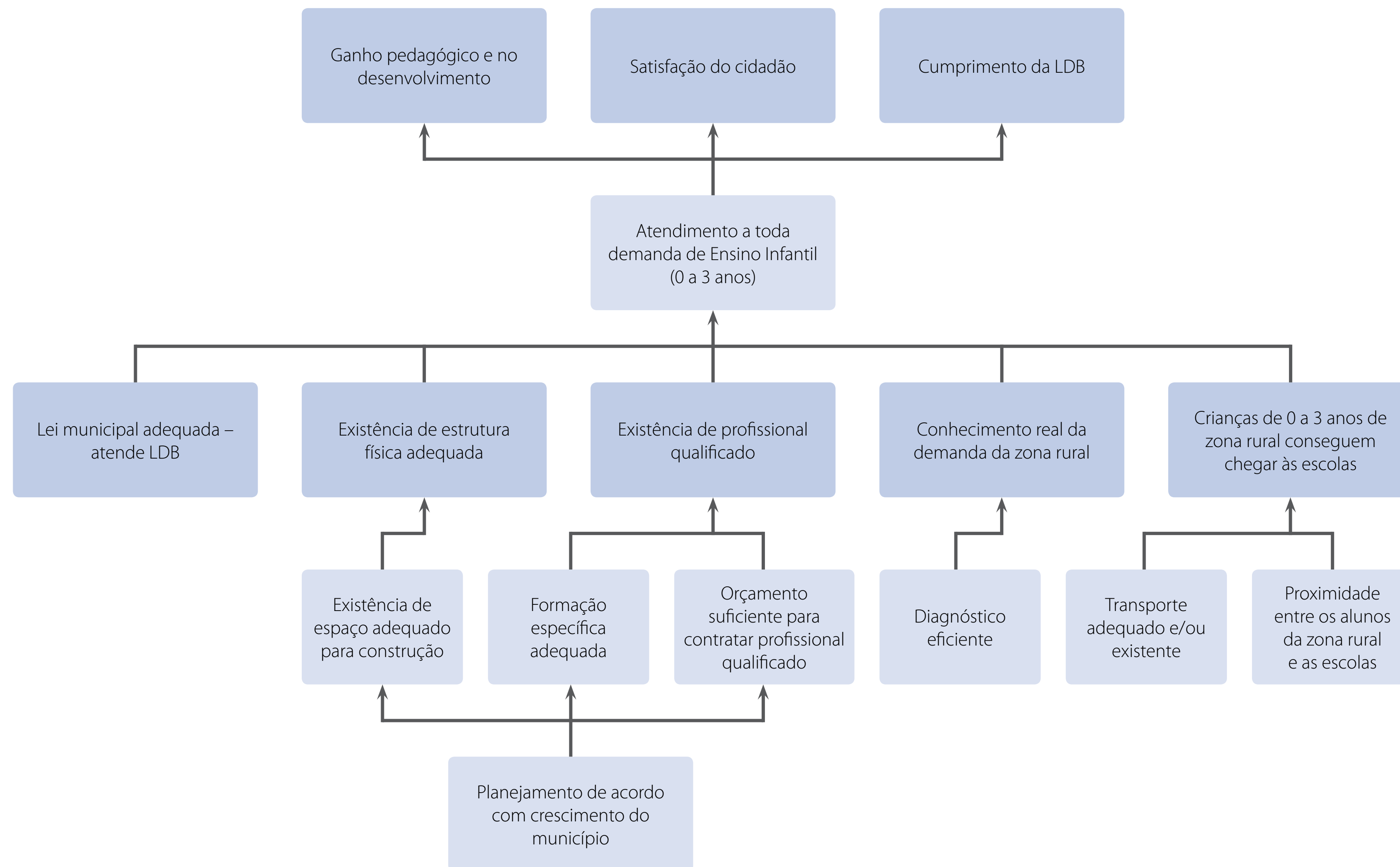
Para achar essas causas, o grupo deve olhar para dentro do seu trabalho, para as relações que estabelece entre os trabalhadores da secretaria, para sua rede de escolas, para o ambiente em que alunos e professores estão inseridos, para o contexto do município e da região. Também se evita levantar causas que estejam apenas fora da governabilidade do grupo. Grande parte dos problemas existentes possuem causas em um contexto externo, em que não se pode atuar. Mas sempre, em alguma proporção, existem causas sob as quais o grupo pode incidir. Ainda é preciso olhar com cuidado para as causas que estiverem recaindo apenas sob um ator, por exemplo, alunos ou professores. De forma geral, os problemas levantados são complexos e suas causas envolvem um conjunto de atores bastante distinto.

Desta forma, o grupo vai chegar a causas que, de forma geral, não são explícitas e podem ter impacto relevante sobre o problema. Por isso, esse exercício feito de forma exaustiva é importante para deixar claro como se poderá atuar. A analogia com a árvore é muito interessante porque percebe-se que muitos troncos têm raízes profundas, e que se quisermos bons frutos, ou seja, boas consequências, é preciso agir nessas raízes. *A priori*, cada causa pode ser alvo de um projeto específico. Ao lado, o exemplo da árvore de problemas construído pela Câmara Técnica da Educação da AMVAPA.



A partir dessa árvore, gera-se uma árvore de objetivos, que consiste no espelho da árvore de problemas, ou seja, exatamente no seu contrário:

Cada causa transforma-se no objetivo de um projeto, ou nos vários objetivos de um programa que visa alcançar a solução (tronco) e, por consequência, os galhos dessa nova árvore. A partir desse exercício, a Câmara Técnica da Educação da AMVAPA resolveu atuar sobre uma das causas do seu problema: a ausência do profissional adequado. Atualmente o grupo está em fase de construção de um projeto de formação de professores nesta área.





Saiba Mais:

Mais informações sobre a metodologia podem ser vistas na publicação “Formulación de programas con la metodologia de marco lógico”, da série de manuais editados pela CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, órgão das Nações Unidas. O manual apresenta informações bem mais detalhadas sobre a metodologia completa, incluindo a Árvore de Problemas, e pode ser acessado no link: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan045744.pdf> [Acessado em 11/05/2016]



8º passo

Garantir recursos



O que é


Após identificar todos os recursos necessários para a realização da ação – como financeiros, pessoais, tempo e outros, o grupo envolvido precisa decidir qual é a melhor forma de alcançá-los ou captá-los, no caso de recursos financeiros. Essa decisão dependerá de saber quais são necessários, qual o tamanho do esforço que será preciso realizar para atingi-los, a forma institucional que o grupo está assumindo e a disponibilidade ou não desses recursos, ou os valores necessários nas prefeituras envolvidas.

Quem participa

Gestores municipais de educação. Caso avaliem a necessidade, os gestores podem envolver os contadores ou os responsáveis pelas finanças públicas nesta etapa. No caso da necessidade de recursos financeiros, os prefeitos precisam ser envolvidos e podem ser atores importantes na captação desses recursos. Se o grupo já pertencer a um Consórcio Intermunicipal, sua equipe técnica também precisa participar.


Outro ator importante na captação desses recursos é a sociedade civil da região, que pode ser fonte deles, seja por meio da cessão de espaços, seja pelo financiamento das ações ou parceira na cessão de recursos humanos.

Por que fazer



Dependendo da natureza da ação, garantir seu financiamento pode ser fundamental para que a implementação aconteça. Esse também é um importante passo para o caminho da cooperação intermunicipal, uma vez que envolve a resolução de uma questão sensível para a maioria dos municípios brasileiros. Conseguir solucioná-lo pode ser o primeiro passo para que o grupo sinta que está fortalecido.

Como fazer



Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que este passo pode ser um desafio para o grupo. Pode ser uma estratégia interessante que inicialmente os municípios optem por realizar ações que não necessitem de financiamento e/ou que sejam resolvidas pelos órgãos gestores dos municípios que estão cooperando com recursos já disponíveis na região. Por exemplo, no caso de uma formação para os professores e profissionais de apoio da região, uma boa prática para ser realizada – inclusive nos casos em que houver recursos disponíveis – é a de identificar professores/profissionais disponíveis nas redes que tenham desenvolvido boas experiências nos seus municípios no tema que será objeto da formação e convidá-los para que sejam

os formadores do restante do grupo. Ações de pressão política sob os governos estadual e/ou federal, também não precisam de recursos.

No caso de optar-se por uma ação que necessite de financiamento, é essencial ter um projeto coerente, que servirá como ferramenta para sensibilizar e envolver os atores necessários – sejam prefeitos, empresas atuantes na região, fundações, políticos locais ou do governo estadual e federal – convencendo-os de que devem investir recursos na execução desse projeto. Uma vez que o projeto exista, com os recursos necessários bem definidos, é preciso que o grupo faça um levantamento de todas as opções disponíveis, seus prós e contras, elencando algumas perguntas:

- Qual é a natureza dos recursos necessários? São recursos humanos, infraestrutura, financeiros, formativos?
- Os próprios municípios vizinhos possuem os recursos necessários para a realização da ação, ou parte dela?
- É possível cobri-los por doações de empresas/pequenos empreendedores da região? Por exemplo, a padaria local pode doar o café, um restaurante pode emprestar seu salão para a realização de uma formação.
- Existem empresas na região dispostas a investir seus recursos em um projeto? Neste caso, é preciso que o grupo pense em quem vai receber os recursos e como a sua gestão será realizada.
- É possível se inscrever em algum edital do governo federal, estadual, ou terceiro setor?

- Há algum político, ou representante da região, que possa disponibilizar recursos (emendas parlamentares, por exemplo) para isso?

Caso os municípios já façam parte de um Consórcio Intermunicipal, as possibilidades de conseguir recursos financeiros são maiores:

- Receitas provenientes de contrato de rateio entre os municípios consorciados: devem ser formalizados entre todos os municípios consorciados em cada exercício financeiro (para cada ano específico). De forma geral, o contrato estabelece uma porcentagem do orçamento de cada município que deverá ser repassado mensalmente ao consórcio, sendo, portanto, proporcional ao tamanho das receitas dos municípios consorciados. Estes recursos poderão ser utilizados para financiar as ações do consórcio.
- Recursos provenientes da execução de serviços públicos, como a gestão de um hospital ou aterro sanitário. Em alguns casos, pode-se cobrar taxas para a realização desses serviços, que serão receita dos consórcios, como as taxas cobradas para a manutenção de estradas vicinais.
- Recursos provenientes da celebração de convênios entre os consórcios de direito público e outros entes governamentais (governo federal e/ou estadual), visando “viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas” (Art. 14 Lei 11.107 de 2005).

Como são entes da administração indireta dos municípios consorciados, e esses recursos são públicos, os Consórcios Intermunicipais são obrigados a prestar contas de seus gastos e estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas.

As perguntas podem ser respondidas num quadro com as possibilidades levantadas e alguns critérios que podem influenciar a escolha do grupo:

| Critérios | Opções de Financiamento | | | | |
|---|-------------------------|---|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|
| | Autofinanciamento | Financiamento da sociedade civil/empresas | Financiamento do governo federal | Financiamento do governo estadual | Emendas parlamentares |
| Há disponibilidade dos recursos necessários? | | | | | |
| Tempo para concessão dos recursos | | | | | |
| Burocracia envolvida para conseguir os recursos | | | | | |
| Forma de realizar a gestão dos recursos | | | | | |
| Facilidade de prestação de contas | | | | | |
| Há necessidade da criação e/ou parceria com organização para o recebimento e gestão dos recursos? | | | | | |
| Outros critérios relevantes para o grupo | | | | | |

Dessa forma, fica mais claro para o grupo quais devem ser as opções, os prós e contras de cada uma. Assim, é possível priorizá-las, construindo as estratégias certas para levantar os recursos necessários.

Conforme já mencionado, uma vez levantados os recursos necessários, é preciso agendar reuniões com o prefeito, com o Fórum, com o Conselho Municipal da Educação e com os atores mais importantes e engajados da sociedade civil local. Com projeto e orçamento à mão fica mais fácil propor parcerias e solicitar apoio para que os recursos necessários sejam alcançados. O Fórum e os Conselhos de Educação podem ser parceiros interessantes no levantamento de possíveis apoiadores dos projetos, por exemplo. Já o prefeito, pode auxiliar no diálogo com outras instâncias governamentais, por exemplo na esfera estadual e federal.

E foi assim...

Os quatro consórcios participantes das edições 2013/2014 e 2015/2016 do Programa Melhoria – AMVAPA, CODIVAR, CIVAP e COGIVA – enfrentaram dificuldades financeiras. Alguns municípios membros dos consórcios mencionados não contribuíam regularmente para a manutenção básica do consórcio por meio das parcelas previstas nos contratos de rateio. Além disso, a crise econômica enfrentada pelo país a partir de 2015 impactou no orçamento dos municípios.

A dificuldade de financiamento das ações no Plano Regional, por meio dos consórcios, refletia a dificuldade que os municípios possuíam de organizar e gerir suas próprias finanças. Esses municípios, em sua maioria de pequeno porte, possuem poucas fontes de recursos. De forma geral, a maior parte deles é proveniente das transferências constitucionais obrigatórias dos governos federal e estadual. Muitos dos gestores municipais de educação participantes do Programa tinham pouca intimidade com seu orçamento, que era gerido por outras áreas da prefeitura, e não planejavam como iriam gastar os recursos disponíveis. Muitas vezes, sobravam recursos no final do ano, completamente desconhecidos até então, o que fazia com que fossem gastos em ações pouco relevantes e de baixo impacto

O que é a LOA?

A Lei Orçamentária Anual é um dos instrumentos do ciclo de planejamento orçamentário brasileiro, juntamente com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Nela, o município deve prever as estimativas de receitas que pretende recolher no ano posterior, bem como fixar as despesas para o ano seguinte. Ou seja, ele deve dizer como pretende alocar os recursos que estima receber entre as ações de suas secretarias e órgãos de sua administração indireta, respeitando as diretrizes estabelecidas pela LDO, e seguindo os programas previstos no PPA.

Após ser elaborada pela equipe de planejamento do município, em parceria com os dirigentes dos órgãos que compõem o executivo municipal, a LOA é enviada pelo Executivo à Câmara Municipal para aprovação, até a data determinada pela lei orgânica municipal (costuma ser 31 de agosto de cada ano). Depois de aprovada, ela deverá ser seguida pela gestão no ano seguinte. As mudanças realizadas devem ser aprovadas na Câmara Municipal. As despesas do município com os Consórcios Intermunicipais devem estar previstas e aprovadas na LOA.

sobre os principais desafios enfrentados pelos municípios. É importante ressaltar que o controle do orçamento da educação pelos gestores é um desafio em alguns municípios. Isso acontece não apenas pela falta de intimidade com o tema e com os instrumentos para sua gestão, mas também porque em muitas prefeituras a gestão financeira fica sob a responsabilidade do próprio gabinete ou de uma outra secretaria, o que, muitas vezes, dificulta o acompanhamento do gestor educacional que precisa estar atento ao uso dessas verbas já que responde legalmente caso haja uso incorreto dos recursos públicos. Essa questão foi tratada com bastante ênfase no processo formativo para que os gestores percebessem a sua responsabilidade. Por isso, é essencial que estreitem laços com seus contadores e passem a conhecer o seu orçamento, participar ativamente do seu desenvolvimento e controlar os desembolsos para se assegurar que os recursos estão sendo utilizados conforme planejados.

Por isso, o Programa Melhoria investiu bastante tempo na compreensão de como se forma o orçamento da educação, e na alocação dos recursos disponíveis em um plano anual dos órgãos gestores da educação. O programa também aproximou gestores municipais da educação e contadores dos municípios, possibilitando a aproximação e qualificação da sua participação no processo de construção da Lei Orçamentária Anual (LOA) de seus municípios.

Dessa forma, os gestores começaram a entender como poderiam organizar seus orçamentos de forma que pudessem investir algum recurso nas ações de cooperação regionais. Por exemplo, muitos já organizavam anualmente eventos de formação para seus professores. Eles perceberam que se juntassem os recursos, os eventos poderiam ganhar em qualidade. É um processo que está se iniciando, mas que tem tudo para se aprofundar.

Sugestões para construir um orçamento:

É ação fundamental para o sucesso de um projeto, mas não é tarefa simples. Abaixo algumas sugestões de como construir um bom orçamento:

- Caso já tenha existido um projeto parecido em um dos municípios participantes, pode-se utilizar o seu orçamento executado como referência. Mas é importante destacar que ele terá que ser adaptado, pois, de forma geral, quando uma ação ganha maior dimensão (como é o caso da maior parte das ações realizadas no âmbito intermunicipal), ela costuma gerar economia de escala. Isso acontece porque muitos dos custos associados a uma dada ação são fixos, ou seja, independem se ela será realizada para cinco ou 50 pessoas. Por exemplo, uma formação que tenha como público cinco pessoas

Gestor da educação trabalhando e aprendendo junto com o gestor financeiro

“O que percebemos é que a maior parte dos gestores municipais da educação não faz a gestão dos seus recursos financeiros. Quem gerencia são as pessoas do setor financeiro da prefeitura, que muitas vezes não entendem de educação. (...) Às vezes a gente perguntava alguma coisa para o nosso financeiro, e eles diziam ‘não’. A gente pensava assim: bom, se eles estão dizendo isso, quem sou eu para dizer que pode, não é? Então, esse conhecimento que o Programa Melhoria nos proporcionou, deu autoridade para chegar junto, seja no financeiro, no jurídico, no contábil, e falar para eles: ‘Vamos olhar juntos? Vamos ver o que está posto na Lei?’ É um enfrentamento positivo. Não é para bater de frente, nada disso! Mas um conjunto de pessoas que resolvem trabalhar juntos... então enriqueceu muito o nosso trabalho.”

Valéria Pontes, supervisora de ensino de Ilha Comprida – Consórcio CODIVAR



Como os Consórcios Públicos são financiados?

A Lei nº 11.107, de 2005, que institui os Consórcios Municipais de Direito Público, prevê quatro formas de financiamento:

Receitas provenientes de contrato de rateio entre os municípios consorciados.

Receitas advindas da gestão associada de serviços públicos, realizada pelo consórcio.

Receitas relativas de contrato instituído entre os municípios consorciados e o consórcio para execução de algum serviço público, com dispensa de licitação.

Receitas de convênios com entes não consorciados, por exemplo, os governos federal e estadual.

Os contratos de rateio devem ser normalizados entre todos os municípios consorciados em cada exercício financeiro (para cada ano específico). De forma geral, o contrato estabelece uma porcentagem do orçamento de cada município que deverá ser repassada mensalmente ao consórcio, sendo, portanto, proporcional ao tamanho das receitas dos municípios consorciados. Estes recursos poderão ser utilizados para financiar as ações do consórcio. O consórcio deve prestar contas aos municípios de como esses recursos foram gastos.

Os Consórcios de Direito Público podem se responsabilizar pela execução de serviços públicos, especialmente quando o ganho de escala alcançado pela execução do serviço beneficia a todos os entes consorciados. Alguns exemplos são os hospitais regionais e aterros sanitários. Em alguns casos, pode-se cobrar taxas para a realização desses serviços, que serão receita dos consórcios, como as taxas cobradas para a manutenção de estradas vicinais.

Por fim, os governos federal e estadual podem celebrar convênios com os Consórcios de Direito Público, visando a “viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas” (Art. 14 Lei 11.107 de 2005). Isso tende a ser um instrumento cada vez mais utilizado, haja visto a economia de recursos que gera.

É importante ressaltar que, por todos esses benefícios, os Consórcios Intermunicipais de Direito Público precisam observar algumas regras da administração pública, como a necessidade de um orçamento estruturado em dotações, aprovado pela assembleia geral do consórcio, e cujas despesas serão empenhadas, liquidadas e ordenadas, para que o pagamento possa finalmente ser efetuado.

vai ter que ter um formador ou formadora e um local em que irá acontecer. Esse custo se manterá o mesmo, ou crescerá pouco, proporcionalmente, caso a formação atenda 50 pessoas.

- Caso o projeto seja inédito, o grupo terá que fazer um esforço de levantar com fornecedores o valor aproximado de todos os custos envolvidos. Não adianta pensar nessa etapa com base em estimativas irrealistas. Corre-se o risco de construir um orçamento inexequível.
- Não se pode esquecer de monitorar a execução do orçamento ao longo do processo de implementação do projeto. Isso evita surpresas desagradáveis ao final, possibilitando que, se necessários, os cortes sejam feitos em ações secundárias, que não prejudiquem os resultados principais do projeto.



9º passo

Implementar e gerir
ações regionais

O que é

Nesta etapa, o projeto que foi discutido, planejado e validado pelo grupo e comunidade será finalmente implementado, ou seja, colocado em prática. Inúmeros cuidados devem ser tomados, de forma a se alcançar os resultados esperados. É importante também que a equipe gestora do projeto monitore toda essa fase, permitindo construir soluções para os problemas que, inevitavelmente, surgirão ao longo de sua implementação.

Quem faz

Comitê gestor do projeto, formado pelos dirigentes municipais de educação e/ou seus representantes. Participam também todos os responsáveis pelas ações elencadas na etapa anterior a esta, a de detalhamento do planejamento.

Todos os atores envolvidos no 3º passo, ou seja, os principais atores políticos da região – prefeitos e outros secretários, bem como Fórum e Conselhos Municipais de Educação, precisam estar envolvidos no monitoramento das ações implementadas, auxiliando na resolução de possíveis desafios que possam surgir, verificando se o que está sendo planejado está sendo ou não cumprido, e achar os motivos que justifiquem a necessidade de mudança.

Por que fazer

Antes de qualquer coisa, para que o projeto consiga alcançar os resultados esperados é necessário um bom planejamento. Mas só isso não basta, o projeto precisa ser implementado – e bem implementado. Durante a realização do programa, fica claro que a capacidade de implementação dos projetos é a chave para alavancar experiências efetivas. Esta é, sem dúvida, a etapa crucial para o sucesso do projeto. Pode parecer óbvio, mas é fato que muitos projetos são concebidos, mas não chegam a ser implementados. Em outros tantos não se dão a atenção necessária a esta etapa e por isso não conseguem atingir todos os resultados esperados. Além disso, uma boa implementação alimenta a motivação e o engajamento necessários para a articulação intermunicipal se manter.

Como fazer

Os cuidados com a implementação do projeto dependerão muito da sua natureza. Um programa de formação de professores só será bem-sucedido se os conteúdos tratados pelos formadores forem de fato os conteúdos demandados pelo público-alvo. Também é preciso ter um grande cuidado com a mobilização dos participantes ou corre-se o risco de que os recursos envolvidos na promoção da



formação acabem beneficiando um número bem menor de pessoas do que seria possível. Os exemplos mostram que é preciso ter muita atenção com essa fase.

Mesmo que as especificidades de cada projeto influenciem bastante suas estratégias de implementação, alguns cuidados devem ser tomados pelos gestores de forma geral.

O primeiro diz respeito à articulação entre os parceiros ou atores envolvidos. Especialmente no caso de uma ação coordenada por muitos municípios, é essencial que a articulação entre eles e outros parceiros externos possa ser bem construída. Nesta etapa, a formalização do grupo e o acordo de regras de organização e interação, como sugerido no 4º passo, são essenciais para dar estabilidade às relações. O estabelecimento de reuniões periódicas, por exemplo, é importante para discutir eventuais problemas ou acompanhar a execução das atividades. Essas reuniões também são responsáveis por resolver os possíveis conflitos de interesse existentes, buscando fortalecer a cooperação desejada.

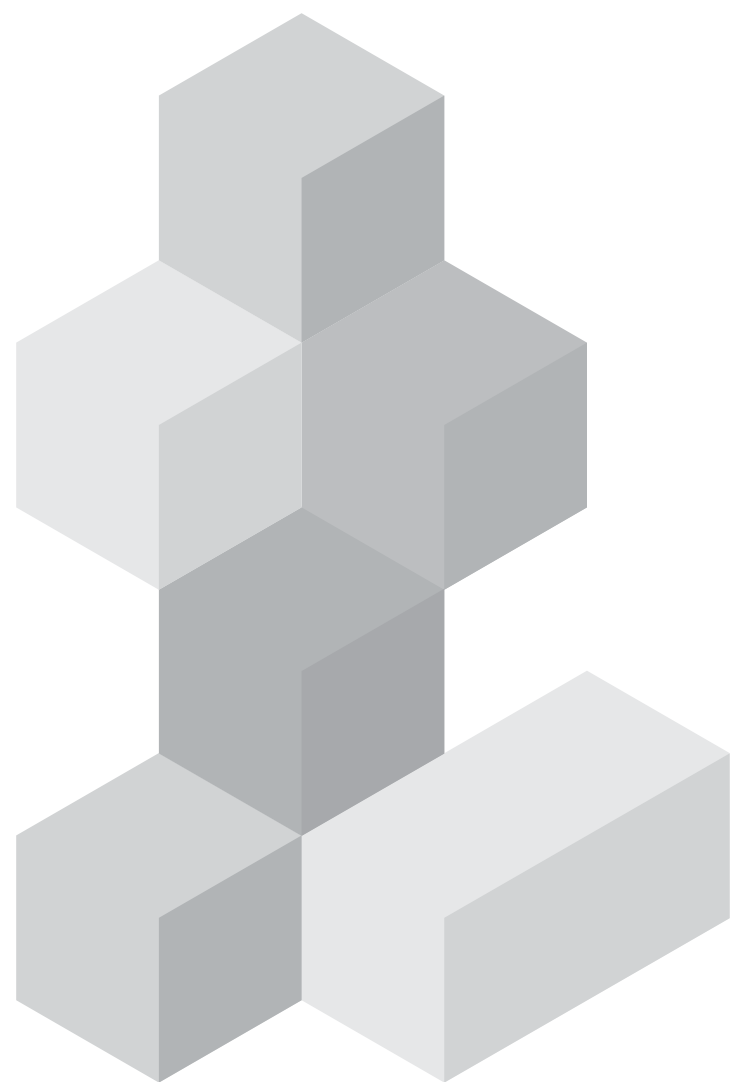
É preciso também que os responsáveis diretos pela execução dos projetos sejam formados ou bem orientados para a sua implementação. Na maior parte dos projetos, os gestores que o conceberam não são os responsáveis diretos por sua execução, o que é realizado pela equipe na ponta dos serviços públicos ou por organizações contratadas

para isso. Nos dois casos, é essencial que essas pessoas conheçam e entendam as diretrizes, os princípios e objetivos da ação.

A mobilização do público também deve ser alvo de extremo cuidado. Como já mencionado no exemplo, muitas ações bem planejadas, que envolvem grandes somas de recursos, não surtem efeito porque o público-alvo não é mobilizado. É preciso estruturar peças de comunicação que dialoguem com o público escolhido. Também é necessário que se levante todos os canais de diálogo existentes e que a comunicação seja feita com antecedência adequada e reforçada quando estiver mais próxima. Outro aspecto fundamental é cuidar de possíveis barreiras de acesso, por exemplo, a falta de transporte ou de recursos financeiros, que possam inviabilizar o público-alvo de participar da ação para ele destinada.

Por fim, é muito importante que se estabeleça um sistema eficiente de monitoramento das ações sendo implementadas. Este sistema pode ser eletrônico, por exemplo, uma planilha online compartilhada entre o grupo, mas pode também ser realizado em reuniões periódicas. De todas as formas, é importante que se estabeleça indicadores para evidenciar se as ações planejadas estão sendo executadas e se estão atingindo os resultados esperados ao longo do projeto, permitindo avaliações intermediárias e correções de rotas.





Essas reuniões também devem ser utilizadas para discutir situações não previstas e que coloquem o projeto em risco. Sabemos que o planejamento nunca conseguirá prever todas as situações possíveis de acontecer, mas a equipe gestora deve estar preparada para lidar com esses imprevistos, pensando em alternativas para contorná-los.

É importante que tanto esse “sistema” de monitoramento, quantos as atas das reuniões, estejam disponíveis e permitam a prestação de contas de forma rápida e precisa para a comunidade local, Fórum e Conselhos Municipais da Educação. Esses atores são os responsáveis pelo processo de monitoramento externo das ações. Alguns de seus representantes podem ser convidados a participar das reuniões periódicas de monitoramento, ou o grupo pode agendar reuniões específicas para que esses atores consigam acompanhar o processo de implementação do projeto.

A proximidade deles no acompanhamento da implementação da ação é muito saudável, porque muda a relação de controle descontextualizado que poderia ser criada. Cientes dos desafios enfrentados, eles vão conseguir julgar de forma apropriada as causas que possam levar determinada meta a não ser atingida. Eles poderão, inclusive, auxiliar a equipe gestora na solução de parte desses desafios.

Sugestões para o monitoramento do processo de implementação:

- O grupo, ou o comitê gestor formalizado por ele para gerenciar o projeto com maior proximidade, pode definir uma pessoa como sendo a responsável pela implementação do projeto. Isso quer dizer que ele vai contatar, de forma periódica (semanalmente, por exemplo), as pessoas que foram apontadas como responsáveis pelas ações para saber se elas estão sendo executadas ou não. Uma matriz de monitoramento, criada a partir da planilha em que as ações foram detalhadas, pode auxiliar os gestores do projeto. Quando essa tarefa acontece em uma Câmara Técnica, dentro de um Consórcio Intermunicipal, pode ser assumida pela própria equipe do consórcio.
- Caso as ações não tenham sido realizadas, é preciso que se registre, na coluna de observações, por que não ocorreram e os desafios que foram observados. Se o problema persiste, cabe ao gestor do projeto convocar uma reunião com os envolvidos na questão para que ela seja solucionada, ou quando houver questões que precisam ser definidas por todos.
- Construir canais de diálogo permanente com o público direto do projeto possibilita que ele se manifeste ao longo do processo, fazendo que sua opinião sobre a qualidade





Uma função importante dos encontros: difusão de informações entre o grupo

“O que fazemos bastante é representar o grupo em reuniões que são convocadas, como da Câmara dos Deputados ou na Secretaria Estadual de Educação. Nem sempre todas conseguem comparecer, mas uma leva a informação para as outras. Com isso, todas nós temos acesso às informações, que estão vinculando em todos os setores da sociedade. Isso ajuda muito, a troca de informação é fundamental. Principalmente na situação que vivenciamos dentro das secretarias, com equipes tão pequenas, em que as pessoas têm pouco tempo para sair, ir em reuniões externas, então esses momentos são muito válidos.”

Jovanna Dognani, coordenadora da Câmara Técnica de Educação da AMVAPA, eleita pelo grupo gestor, e coordenadora municipal de educação da cidade de Fartura.

e efetividade das ações seja levada em consideração a tempo de garantir que os problemas por eles observados sejam corrigidos. Pode ser uma avaliação anônima ao final de cada atividade, um *e-mail* de contato institucional ou mesmo a página do projeto nas redes sociais. O importante é que o público saiba, o tempo todo, do desejo da coordenação de aperfeiçoar o Projeto a partir de seus *feedbacks*.

E foi assim...

Dois dos consórcios participantes do Programa Melhoria da Educação no Município – CODIVAR e AMVAPA – iniciaram a implementação de ações no âmbito intermunicipal após a finalização do programa e a criação da Câmara Técnica de Educação, em 2014. Cada câmara caminhou de uma forma distinta, a partir de suas especificidades e possibilidades das equipes envolvidas. Ambas, porém, escolheram ações que, a princípio, não necessitavam de financiamento externo, no intuito de ir fortalecendo o processo de cooperação intermunicipal aos poucos.

A AMVAPA, por exemplo, instituiu reuniões de formação entre as equipes gestoras da educação dos municípios participantes. As reuniões abordam temas escolhidos pelos municípios, que possam contribuir diretamente com a execução de seu trabalho. As oficinas são ministradas

diretamente por membros da equipe de um dos órgãos gestores que se sintam mais preparados ou por empresa contratada para realizá-las. Em 2014, por exemplo, o grupo realizou uma formação sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR) – que foi ministrada pelos membros da equipe gestora de Avaré, um dos municípios que compõem o consórcio. Em 2015, a Câmara Técnica convocou uma organização para ministrar um curso sobre transporte escolar para os municípios participantes. Atualmente, os membros da Câmara Técnica se encontram bimestralmente, em reuniões periódicas no Consórcio AMVAPA. O CIVAP realizou uma formação para os merendeiros de todos os municípios do consórcio que demonstraram interesse.

Com as eleições municipais de 2016 e a alta taxa de renovação de gestores, a comissão executiva do COGIVA tem a proposta de acolher os novos integrantes da Câmara Técnica da Educação, em 2017, apresentando-lhes os temas trabalhados no Programa Melhoria nos anos de 2015/2016.

Em 2014, a Câmara Técnica de Educação, em parceria com o Consórcio AMVAPA, estudava possibilidades de realizar conjuntamente a compra do material escolar dos municípios para o ano seguinte. No entanto, para isso acontecer, ainda foi preciso envolver melhor as equipes responsáveis pelos processos de licitação dos municípios, que não entendiam como funcionava o processo realizado no consórcio e, por isso, ainda tinham receios em relação a ele.



Ação conjunta diante de um órgão estadual

“Um dos itens fortes do nosso documento era que a secretaria reconhecesse que a gestão do transporte custava para os municípios: precisamos contratar alguém, gerenciar motoristas. (...) Então eles foram entendendo o que nós estávamos argumentando e prometeram que, a partir do ano que vem, muitos itens do convênio serão reformulados, a contrapartida será negociada de outra forma. Então mostramos que se é uma parceria dos dois entes, o convênio não poderia ser escrito apenas por um lado, que os dois lados precisam negociar, as duas partes podem colaborar. (...) Mas a gente só conseguiu isso porque estávamos representando os 25 municípios... se eu fosse sozinha, provavelmente não teria conseguido. Para nós foi uma vitória, fortaleceu muito o grupo. Foi uma alegria saber que fomos recebidos, que fomos ouvidos.”

Reginalice da Silva, coordenadora da Câmara Técnica do CODIVAR e diretora do Departamento Municipal de Educação de Juquiá.

No final de 2016, os integrantes da Câmara Técnica do COGIVA demonstraram interesse de iniciar um processo de compra coletiva de materiais escolares e de uniformes e iniciaram as conversas com os prefeitos.

A Câmara Técnica do CODIVAR dedicou o primeiro semestre de 2015 à organização de uma proposta de revisão dos termos do contrato do convênio de transporte escolar que é assinado anualmente entre os municípios e a Secretaria Estadual de Educação. Este convênio formaliza uma parceria para que os ônibus escolares municipais transportem os alunos da rede estadual, mediante um repasse de recursos do governo do Estado. O grupo se reuniu para analisar juntos o contrato e escrever uma proposta conjunta em que alguns custos eram questionados, especialmente aqueles colocados como contrapartida dos municípios.

Esse grupo também promoveu um seminário sobre alimentação escolar, que foi preparado por um grupo de nutricionistas dos diversos municípios pertencentes ao consórcio em parceria com as gestoras municipais de educação. Foram apresentados os casos de sucesso da região pelas próprias nutricionistas, merendeiras e gestores. O seminário, organizado e realizado por eles, não precisou de nenhum recurso financeiro externo. Ele foi realizado todo a partir de doações da comunidade e cessão de espaço e tempo das equipes dos municípios participantes da Câmara Técnica da Educação do CODIVAR.

Os participantes desta câmara estão, atualmente, construindo um projeto para formar o Centro Regional de Formação dos Profissionais da Educação. Apesar do nome, que ainda está em discussão, o grupo quer estruturar cursos e equipes formadoras nos temas de interesse dos municípios e seus profissionais. O centro, no entanto, será itinerante, circulando pelos municípios da região. Dessa forma, os recursos necessários serão menores, já que utilizarão os espaços já disponíveis nos municípios. Essa demanda surgiu ainda no processo de discussão da agenda regional do CODIVAR, no encontro promovido pelo Programa Melhoria da Educação no Município. O grupo pretende buscar financiamento com empresas e sociedade civil da região, de forma a conseguir pagar um funcionário exclusivo no consórcio para gerenciar este projeto.



10º passo

Avaliar e divulgar
os resultados



O que é

Nesta etapa, o grupo e os principais parceiros envolvidos devem avaliar os resultados alcançados com o projeto implementado. O objetivo é entender o que deu certo e, principalmente, os pontos de melhoria. Ao perceber os resultados atingidos, é importante que o grupo decida se as ações devem ter continuidade ou serem aprofundadas. Do mesmo modo, como em todas as ações da área pública, os resultados atingidos precisam ser comunicados aos principais públicos envolvidos, sejam eles beneficiários diretos ou indiretos da ação.

Quem faz

Comitê gestor do projeto, formado pelos dirigentes municipais de educação ou de seus representantes. Participam também todos os responsáveis pelas ações elencadas na etapa anterior a esta, que detalham o planejamento.

Por que fazer

Avaliar os resultados do projeto realizado é importante na medida em que possibilita a implementação de melhorias.

É fundamental que o grupo faça essa reflexão, especialmente se buscar entender o que poderia ter sido feito melhor. Há muito aprendizado institucional em se olhar para a própria ação e entender as oportunidades de melhoria existentes. Divulgar esses resultados reforça as possibilidades da cooperação e dos benefícios que eles podem ter para a região em questão. Ao divulgá-los para a comunidade em geral, se reforça o fortalecimento dos municípios, abrindo frente para que novas ações sejam implementadas e que o processo de cooperação intermunicipal se aprofunde.

Como fazer

Há várias formas de se realizar avaliações de políticas públicas. Algumas são bastante complexas e envolvem o estabelecimento de linha de base e cálculos estatísticos que podem provar com considerável segurança se as ações em questão tiveram ou não impacto. São avaliações muito importantes, cada vez mais frequentes, mas que precisam contar com mão de obra específica e envolver recursos. No link abaixo é possível saber mais sobre esse tipo de avaliação: <http://www.redeitausocialdeavaliacao.org.br/> [Acessado em 11/05/2016]

Outras são mais simples. Elas servem para que a equipe que participou do programa faça uma autocrítica e avalie

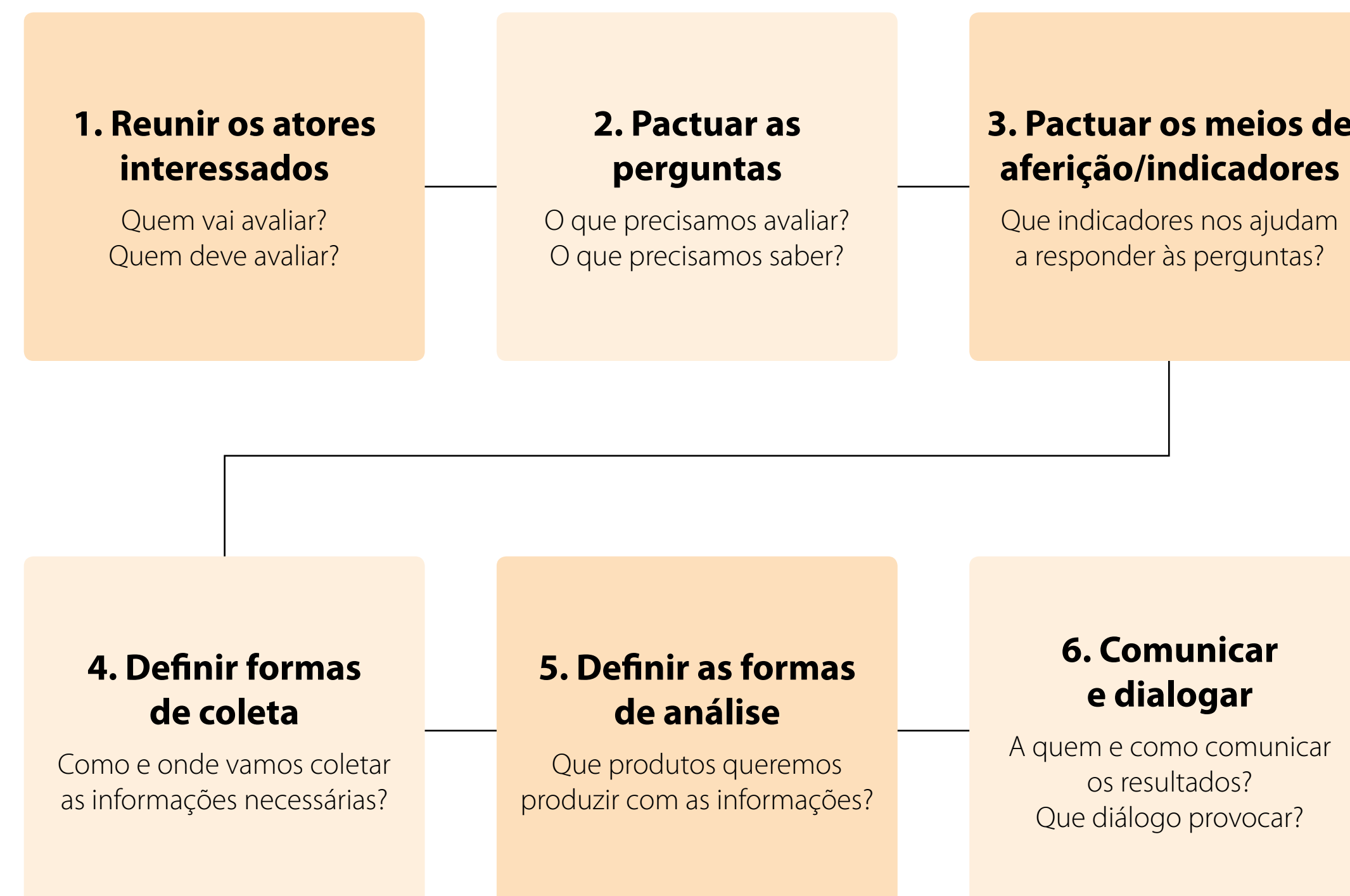
se conseguiu atingir os resultados desejados e em que poderia ter sido melhor.

Por resultados, considera-se não só a realização das ações previstas, mas a incidência do projeto sobre as causas do problema inicial identificado, ou seja, se os objetivos e metas estabelecidos no planejamento foram atingidos. Pode-se fazer isso de diversas formas.

Ao lado, um esquema que indica algumas etapas, caso decida-se por conduzir um processo de avaliação participativo. Esse tipo de avaliação, que busca envolver outros atores relevantes para o projeto – como o público envolvido direta ou indiretamente, os parceiros apoiadores, as outras secretarias e conselhos – é muito útil à medida que a visão desses atores pode contribuir para mostrar outros lados do projeto, resultados que não seriam identificados pela equipe gestora.



Etapas de um processo de avaliação participativo



Fonte: Jopper e Silva, 2012.

O quadro ao lado apresenta um exemplo de levantamento de perguntas, indicadores e fontes de dados para um dos objetivos específicos de um projeto extenso, cujo objetivo geral era melhorar os indicadores de aprendizado dos alunos do Ensino Fundamental I do Vale do Ribeira.



Objetivo geral do projeto: melhorar os indicadores de aprendizado dos alunos do Ensino Fundamental I da região do Vale do Ribeira

| Objetivos específicos do projeto | Metas | Perguntas da avaliação | Indicadores | Fontes de dados e formas de coleta |
|--|--|--|---|---|
| Promover ações que diminuam consideravelmente a evasão escolar no Ensino Fundamental I. | Diminuir em 90% a evasão escolar na região até 2018. | <ul style="list-style-type: none"> • As campanhas contra a evasão escolar estão atingindo as comunidades? • Os alunos faltosos estão recebendo visitas dos coordenadores de suas escolas? • As famílias dos alunos faltosos estão comparecendo às reuniões convocadas pelas escolas? • Os alunos das escolas rurais estão tendo acesso ao transporte? • A estratégia Saúde da Família está acompanhando os alunos que faltam à escola por ficarem enfermos mais de uma vez ao mês? • As ações levadas a cabo estão obtendo resultados? | <ul style="list-style-type: none"> • Número de jornais e revistas regionais que aderiram à campanha pública; • Número de falas conduzidas pelos diretores escolares em locais onde a comunidade se reúne (igrejas, por exemplo); • Percepção dos pais sobre a efetividade da campanha; • Porcentagem de visitas conduzidas pelas escolas à casa dos alunos que faltaram mais de uma vez na semana; • Número de alunos que caminham mais de 2 km para chegar até o ônibus escolar; • Número de vezes que o transporte escolar não leva os alunos até a escola por problemas mecânicos; • Porcentagem da frota de transporte escolar que recebeu manutenções preventivas mensais; • Porcentagem de visitas da estratégia Saúde da Família às casas dos alunos que ficaram enfermos mais de uma vez ao mês (em relação ao número total de alunos enfermos mais de uma vez por mês). • Porcentagem de famílias de alunos faltosos que compareceram às reuniões convocadas pelas escolas; • Porcentagem de alunos que evadiram no ano letivo em questão. | <ul style="list-style-type: none"> • Levantamento de dados nas escolas; • Realização de pesquisa, por meio de questionários fechados (<i>surveys</i>), com os pais sobre a campanha realizada; • Realização de pesquisa, por meio de entrevistas, com os pais dos alunos faltosos; • Mapeamento do local da casa dos alunos e da rota do transporte escolar; • Levantamento dos dados junto aos órgãos gestores locais; • Levantamento dos dados junto às unidades básicas de saúde; • Levantamento dos dados sobre evasão escolar nas escolas nas bases de dados oficiais do governo. |



Caso o grupo ache que neste momento não precisa conduzir todos os passos sugeridos acima, é importante que ao menos organize pequenas reuniões com os principais atores envolvidos no projeto para apresentar os resultados já encontrados pelo grupo gestor e os pontos de melhoria identificados. Importa saber o que acham, se concordam, se possuem algo a complementar, se perceberam algum resultado não notado, por exemplo, a mudança de olhar dos participantes, aproximação e ou ampliação entre gestores públicos e sociedade civil, interesse em participação. Neste momento, utilize as recomendações de facilitação já mencionadas no **2º passo - Identificando pontos de convergência e desafios coletivos**, para que o grupo se sinta confortável a fazer críticas e a contribuir na construção de ações futuras. É sempre importante tentar mostrar quais eram os objetivos esperados no primeiro momento, conduzindo a reflexão sobre os resultados obtidos em cada frente. A mesma coisa em relação à análise dos resultados relacionados às diversas dimensões dos indicadores, como os indicadores de processo, a economia de recursos, o cumprimento do orçamento proposto, os atores envolvidos, o envolvimento dos conselhos ou comunidade (se for o caso), entre outros.

Uma vez realizado este encontro, é preciso escrever um relatório ou desenvolver outro produto de comunicação (apresentação de filmes, por exemplo) sistematizando os achados do grupo e as recomendações tiradas deles

Dimensão 1: Ações Articuladas e Institucionalizadas no âmbito regional

Você realizou alguma ação em seu município inspirando-se na experiência de outro município do consórcio? Qual ação?

- Sim. Na organização dos processos
- Elaboração do PPP
- Modelo de mobilização/comunicação da comunidade para desenvolver o PME: convite para formação das comissões por meio do Holerite na elaboração do PME; caixinhas de coleta de propostas; pesquisas, enquetes
- Estruturação das creches
- Auxílio na elaboração de legislação
- Troca de experiências em relação aos convênios
- Ideias em relação à elaboração dos fóruns e conferências para a produção dos PMEs. Ampliação e utilização do recreio dirigido

Para você, qual o papel da Câmara Técnica?

- Levantar as dificuldades/necessidades de cada município
- Encaminhamento das solicitações aos órgãos competentes
- Centralizar as informações coletadas garantindo a divulgação no âmbito regional, procurando soluções coletivas
- Ouvir as prioridades dos municípios
- Produzir o documento que norteie os trabalhos propostos
- Sintetizar todas as informações de modo a atingir toda a região


Dimensão 2: Qualificação em Gestão: percepção sobre o próprio papel; conhecimento sobre política educacional; habilidades em gestão

Quais habilidades de gestão desenvolvidas ou aprimoradas durante o programa foram mais relevantes para o seu trabalho? Por quê?

- Liderança = descentralizar as ações
- Organização = definir estruturas
- Planejar ações do sistema
- Trabalho em equipe; cooperação
- Gestão democrática = Desafio
- Gerenciar recursos
- Reflexão
- Sensibilização = porque necessitamos da integração e interação de todos os segmentos envolvidos

Você se vê mais preparado para executar o seu trabalho? Principalmente em qual aspecto?

- Sim. Arte de planejar, executar e avaliar
- Aliar teoria à prática
- Sim. Porque depende de conhecimento técnico
- Por meio das experiências compartilhadas dentro do grupo e comprometimento da equipe
- Por meio dos processos de gestão e novos instrumentos (planilhas, infográficos e outros)



e divulgando para a comunidade em geral. Essa divulgação pode aproveitar reuniões dos conselhos de educação locais ou dos Fóruns Municipais da Educação, eventos com a rede municipal de ensino, ou mesmo a organização de um seminário regional para discuti-los (CODIVAR e AMVAPA também realizaram esse tipo de evento, veja na próxima seção). Se os resultados forem positivos, isso seguramente irá reforçar o processo de aprofundamento da cooperação intermunicipal, ganhando apoio da comunidade para a realização de outras ações na mesma linha.

E foi assim...

Ao final de dois anos de realização do Programa Melhoria da Educação no Município, em 2014, realizou-se um Seminário Regional de Gestão da Educação em cada um dos consórcios participantes, CODIVAR e AMVAPA. O objetivo foi, entre outras coisas, divulgar e discutir os resultados obtidos pelos municípios ao longo do programa, ampliando essa discussão para toda a comunidade educativa regional.


Os seminários aconteceram em dois dias, com o objetivo de compartilhar resultados das ações dos municípios e consórcios. No primeiro dia, os participantes se reuniram com a equipe de formação para discutir os resultados e avaliá-los. Neste momento, a equipe que coordenou

o Programa Melhoria queria discutir, juntamente com seu público-alvo, quais resultados do programa eles conseguiam já observar em suas práticas cotidianas. Para isso, propôs-se uma dinâmica para levantar os resultados observados nas diversas dimensões que o projeto buscava atuar. Para cada uma delas, a equipe fez perguntas que foram respondidas em grupos pequenos de participantes, que sistematizavam suas respostas em um grande cartaz, para depois apresentá-los para todo o grupo. De forma dinâmica, a equipe coordenadora conseguiu importantes *inputs* para pensar as atividades que haviam sido realizadas e o que poderia ser melhorado. Os participantes também puderam verificar quantos avanços haviam conseguido após dois anos de intervenção.

Abaixo, as respostas dadas pelos participantes do CODIVAR em duas dimensões do programa:

No segundo dia, juntaram-se ao grupo, professores, diretores escolares, supervisores, representantes dos Conselhos de cada uma das duas regiões. No total, aproximadamente 90 participantes estiveram no seminário da AMVAPA e 150 no do CODIVAR.

Além de celebrar as conquistas e discutir os pontos de melhoria, os seminários foram importantes no sentido de tornar real a dimensão de comunidade regional que se almejava nas ações realizadas nos dois anos anteriores.



Eles também discutiram temas relevantes para a educação da região e apontaram para a agenda de ações futuras, fortalecendo o movimento de integração regional iniciado dois anos antes, por meio das ações do Programa Melhoria da Educação no Município.


Em 2016, os Seminários do CIVAP e do COGIVA foram realizados em apenas um dia e o foco central foi a apresentação, por parte dos gestores, dos resultados alcançados durante 2015 e 2016.

No COGIVA, os resultados apresentados estavam ligados à: (1) gestão da avaliação do ensino e aprendizagem: construção de avaliação diagnóstica em toda a rede, construção de políticas de avaliação que incluam o acompanhamento e o monitoramento das ações; (2) gestão da formação continuada: construção de política de aperfeiçoamento profissional; planejamento anual: do diagnóstico ao monitoramento, passando pela construção de objetivos e metas para a educação municipal; (3) constituição da Câmara Técnica: construção de espaço de planejamento regional; (4) gestão do Projeto Político Pedagógico: (re)elaboração dos PPPs a partir de metas estabelecidas para a educação municipal.

No CIVAP, os principais resultados apresentados foram: (1) constituição da Câmara Técnica: apresentação dos objetivos e dos resultados; (2) gestão da avaliação do ensino

e aprendizagem: fortalecimento do trabalho pedagógico a partir da análise dos resultados das avaliações; (3) gestão da formação continuada: construção de política de formação continuada dos docentes; (4) gestão do Projeto Político Pedagógico: (re)elaboração dos PPPs: participação da comunidade para que os PPPs deixem de ser documentos “pró-forma”.

O acompanhamento e monitoramento das ações, realizado pelo órgão gestor da educação, foi apontado por todos os integrantes da edição 2015/2016 como um dos fatores que mais trouxeram resultados, seja em relação às ações do próprio órgão gestor ou das escolas.



Conclusão



A partir do trabalho desenvolvido nas edições 2013/2014 e 2015/2016 do Programa Melhoria da Educação no Município foi possível, além de sistematizar a metodologia aqui apresentada, identificar os principais aprendizados e desafios para que a cooperação intermunicipal seja fortalecida no âmbito da educação, considerando o contexto dos Consórcios Intermunicipais.

- **Potência dos saberes e soluções locais:** há muito saber espalhado entre os municípios de uma região. Por estarem próximos e compartilharem de características geográficas, culturais e históricas, muitos dos desafios identificados em um município são comuns aos seus vizinhos. Conhecer e se aproximar deles possibilita que um gestor entre em contato com soluções já testadas e adaptadas para a realidade regional.
- **O valor do trabalho cooperado:** além da relevância da troca de experiências entre municípios vizinhos, realizar ações de forma conjunta pode trazer inúmeros benefícios aos envolvidos, em termos de economia e eficiência no uso de recursos, sejam eles financeiros, humanos ou de infraestrutura. Como exemplos de possíveis ações, destacamos: unir recursos para fazer uma semana de formação para professores da região; realizar a compra coletiva de materiais escolares entre outras ações; mapear e complementar a cadeia produtiva de produtores de merenda na região; rever rotas de transporte escolar

Buscando objetivos comuns

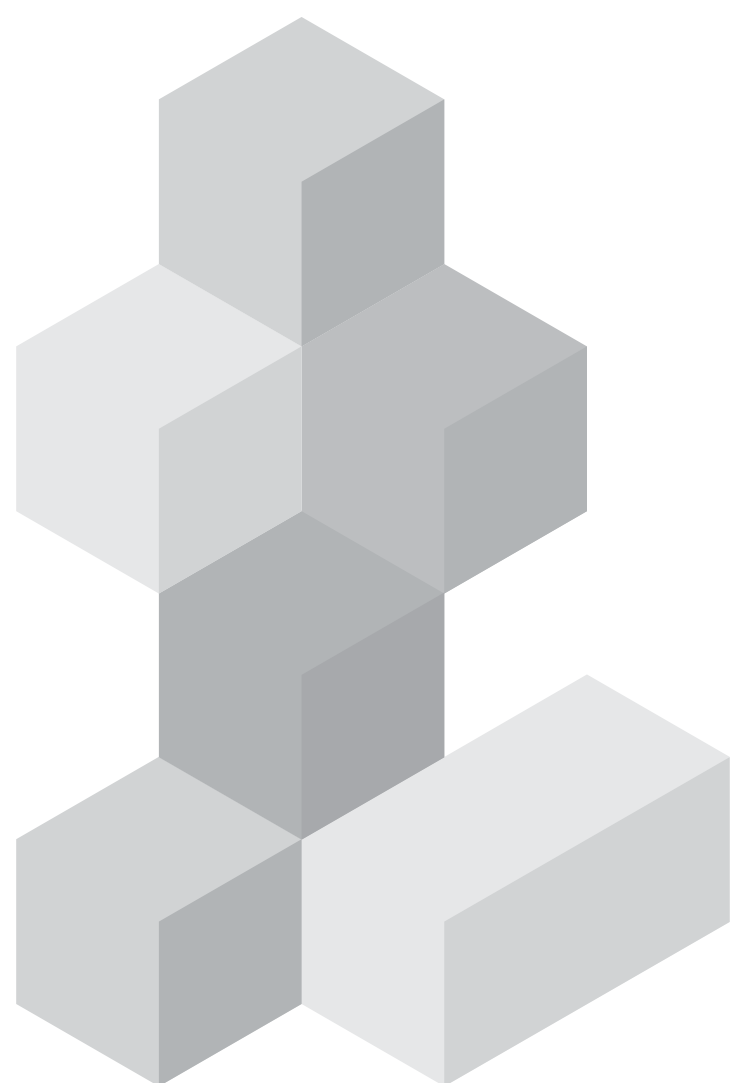
“O maior aprendizado foi reunir gestores de uma região, sentarmos juntos, e todos buscarem objetivos comuns, cada um saindo da sua individualidade e trabalhando no coletivo.”

Rosemeire Aparecida Gonçalves Casemiro – Cândido Mota/SP – CIVAP

de forma a alcançar alunos que vivam na fronteira entre dois municípios.

- **Definir e compartilhar responsabilidades:** ao estruturar o projeto que será realizado conjuntamente, é muito importante que se detalhe as ações que serão realizadas, definindo e compartilhando responsabilidades entre todos os participantes. Grande parte das equipes gestoras da educação dos municípios já possuem muito trabalho, e é importante que não se sintam sobrecarregadas ao incorporar ao seu trabalho a dimensão regional. Ao contrário, eles precisam sentir, desde o início, que os frutos da ação empreendida estão beneficiando a todos. Nesse sentido, a institucionalização do grupo e contratação de uma equipe que cuide da execução do Projeto Regional pode ser muito útil.
- **Importância e desafio de envolver os atores políticos e a comunidade na construção do Projeto regional:** para garantir que as ações sejam relevantes para a população e possam ser realizadas, é essencial que a comunidade e os principais atores políticos sejam envolvidos e estejam conscientes do seu papel. Isso não diminui o desafio dessa articulação que deve ser estratégica e repensada a cada momento para que seja potencializada.





- **Relevância da formalização do grupo de trabalho:**

estabelecer regras de convívio, os objetivos do grupo e suas formas de atuação, como foi feito na estruturação das Câmaras Técnicas de Educação, ajudam os municípios envolvidos a estruturar suas ações e garantem maior estabilidade institucional para realizá-las. A formalização do processo de cooperação intermunicipal entre um grupo específico, por exemplo, os gestores municipais de educação, fortalece a confiança entre as partes, possibilita a articulação de Projetos conjuntos e facilita a comunicação com o público externo. É sempre importante lembrar que os prefeitos precisam se envolver nesse passo para que essa formalização seja possível.

- **Benefícios da institucionalização do processo de cooperação intermunicipal:**

a institucionalização do processo de cooperação ocorre, por exemplo, pela fundação de um Consórcio Intermunicipal de Direito Público, ou pelo aumento do escopo de atuação de um Consórcio já fundado, abrangendo desta forma a educação. Ela traz inúmeros benefícios ao grupo, aumentando as possibilidades de ação e financiamento do trabalho desenvolvido. Além disso, os Consórcios podem contratar equipe, facilitando a articulação dos municípios participantes e a gestão das ações planejadas. Por serem entidades públicas, a formalização do trabalho confere caráter oficial às ações, dando sustentabilidade a uma pauta regional da educação e reforçando a continuidade das ações, mesmo no caso de mudanças de governo.

- **Monitorar e comunicar resultados:** os resultados do trabalho do grupo não podem ficar restritos apenas aos participantes diretos. Além da importância tanto da definição de indicadores quanto da realização do monitoramento, é preciso comunicá-los à comunidade e aos atores políticos da região, fortalecendo o movimento de cooperação iniciado.

Ressaltamos que os benefícios do trabalho cooperado em educação não podem se restringir a ganhos econômicos ou de eficiência. É preciso que o grupo envolvido tenha claro que o grande objetivo de sua ação deva ser unir forças para garantir a todos os cidadãos uma educação de qualidade, promovendo a garantia do acesso à universalização do ensino obrigatório e à ampliação das oportunidades educacionais. A experiência do Melhoria tem mostrado que a cooperação intermunicipal pode servir de impulso para a construção de um pacto regional pela melhoria da educação.

Saiba Mais:

Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Editado pela Fundação Konrad Adenauer em 2012. O livro também aborda conceitos e casos de cooperação federativa no Brasil e no mundo. Está disponível para download em:

<http://www.kas.de/wf/doc/6768-1442-5-30.pdf> (último acesso 05/03/2016)

Regime de Colaboração e Associativismo Territorial – Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Editado pela Fundação Santillana, o livro aborda o tema da cooperação na área da educação e apresenta alguns casos de Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

Está disponível para download em: <http://moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A8A833ABBDD9B013ABCBA40C517A1> (último acesso 05/03/2016)



Referências

Referências

CRUZ, M. do C. M. T.; ARAÚJO, F. F. de A.; BATISTA, S. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. In: Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abr. 2012, p. 111-124. ABRUCIO *et al*, 2010; SEGATTO, 2014.

STRELEC, T. C. A Lei de Consórcios Públicos como Instrumento de Cooperação federativa no âmbito da Educação. In: VI Encontro de Administração Pública da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 16-18 nov. 2014, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2014.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010a, p. 39-70.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. O federalismo brasileiro e o associativismo territorial: um mapa da situação atual. In: ABRUCIO, F. L.; SANO, H. (autores). GARCIA, L. de O.; OLIVEIRA, N. P.; ANTERO, de O. e S. A. (orgs.). Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Editora IABS. Brasília, DF, 2013, p. 91-135. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/modernizacao_gestao_bra_esp/vol_8_associativismo_intergovernamental.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2015.

SEGATTO, C. I. O PAPEL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: Uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 2015, 196 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, EAESP – FGV-SP.



itausocial.org.br