

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ADELINO DETOFOL

GOVERNANÇA COLABORATIVA NA ALFABETIZAÇÃO:
O PAPEL PROPOSITIVO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A COOPERAÇÃO
COMO ESTRATÉGIA DE TRANSFORMAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

São Paulo
2025

ADELINO DETOFOL

GOVERNANÇA COLABORATIVA NA ALFABETIZAÇÃO:
O PAPEL PROPOSITIVO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A COOPERAÇÃO
COMO ESTRATÉGIA DE TRANSFORMAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Área de concentração: Estado, Governo e Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Controle externo da administração pública

Orientador Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

São Paulo
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Detofol, Adelino.

Governança colaborativa na alfabetização : o papel propositivo dos Tribunais de Contas e a cooperação como estratégia de transformação da educação pública / Adelino Detofol. - 2025.

242 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio.

Dissertação (mestrado profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Alfabetização - Brasil. 2. Ensino fundamental. 3. Governança. 4. Tribunais de contas. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 37.014

ADELINO DETOFOL

GOVERNANÇA COLABORATIVA NA ALFABETIZAÇÃO:
O PAPEL PROPOSITIVO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A COOPERAÇÃO
COMO ESTRATÉGIA DE TRANSFORMAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Área de concentração: Estado, Governo e Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Controle externo da administração pública.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio.

Data de aprovação: 28/05/2025.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
EAESP/FGV-SP

Prof. Dr. Alexandre Alves Schneider
EAESP/FGV-SP

Prof^a. Dr^a. Alessandra Passos Gotti
Instituto Articule

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Fundação Getúlio Vargas, aos professores e à Coordenação do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP), pela formação de excelência e pela valiosa contribuição ao meu crescimento intelectual. Ao coordenador do curso, Professor Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira, manifesto meu sincero agradecimento pela dedicação, prontidão e entusiasmo com que conduziu nossa trajetória acadêmica, sempre disposto a auxiliar com generosidade e alegria. De modo muito especial, agradeço ao meu orientador, Professor Dr. Fernando Luiz Abrucio, cuja generosidade em aceitar ser meu orientador, aliada à inspiração proporcionada por suas aulas, foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Sua indicação para realizar a pesquisa prática no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia foi decisiva e enriquecedora. Estendo, ainda, meus agradecimentos aos amigos que compartilharam comigo a jornada deste mestrado, pela convivência enriquecedora e pelos debates frutíferos que marcaram nossa jornada formativa.

Em especial, manifesto meu mais profundo reconhecimento ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo pela valiosa oportunidade de participação neste curso de Mestrado Profissional. Esta experiência ampliou de forma significativa minha compreensão sobre as questões sociais e sobre as possibilidades de atuação do controle externo em temas sensíveis e de grande repercussão social, com destaque para a área da educação. Cada etapa vivenciada ao longo dessa jornada acadêmica deixou marcas significativas na minha formação pessoal, profissional e intelectual.

Registro minha sincera gratidão aos Conselheiros(as) do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, cuja decisão colegiada viabilizou esta iniciativa de pós-graduação, ao Secretário Diretor-Geral e aos Diretores de Departamento de Supervisão da Fiscalização, por terem autorizado e apoiado minha participação.

À Direção da Escola Paulista de Contas Públicas, expresso gratidão pela atenção cuidadosa dedicada a cada detalhe da trajetória dos mestrandos ao longo destes dois anos.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, expresso gratidão pelo acolhimento e pela colaboração institucional essencial à realização desta pesquisa. A todos os membros da equipe técnica e às autoridades que, com generosidade e dedicação, compartilharam documentos, informações e experiências durante *visitas*

in loco às escolas e secretarias de educação, deixo meu sincero reconhecimento. Também agradeço aos(às) Diretores(as) e Professores(as) das escolas de ensino fundamental que, com generosidade e comprometimento, compartilharam suas experiências e vivências relacionadas ao Programa de Alfabetização na Idade Certa de Rondônia (PAIC-RO).

E finalizo meus agradecimentos, com gratidão a Deus pelo dom da vida e à minha família que sempre foi o alicerce dos valores sólidos que norteiam a minha jornada. Aprendi em casa a importância do estudo, do aprendizado permanente e do ensino e por isso sou grato a meus pais (*in memoriam*) e aos meus irmãos pela presença marcante em todos os momentos. À minha esposa, Paula, com quem tenho o privilégio de compartilhar a vida e a quem privei de tantas horas de convívio para me dedicar aos estudos, agradeço de coração pela compreensão, pelo apoio constante, pela torcida generosa e pelo espaço carinhosamente concedido para a realização deste projeto. Ao meu filho, Eduardo e à minha nora, Carla, estudiosos do Direito, a quem também não passou despercebida minha ausência, agradeço pela compreensão e pelo suporte intelectual prestado na identificação dos aspectos jurídicos fundamentais desta pesquisa.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo central compreender o papel dos Tribunais de Contas na orientação para a elaboração e no acompanhamento de políticas públicas de alfabetização no Ensino Fundamental. Busca-se analisar se essas instituições podem integrar o modelo nacional de alfabetização e atuar de forma estratégica no apoio os municípios para promover a alfabetização na idade certa, por meio da gestão com base na governança colaborativa.

Foram analisados mecanismos de governança que possibilitem aos Tribunais de Contas exercer funções propositivas e indutoras no desenvolvimento e no fortalecimento de políticas educacionais. Constatou-se que, historicamente, a atuação desses órgãos nessa área é limitada, especialmente quanto à criação de instrumentos de controle que extrapolem a fiscalização financeira tradicional.

A pesquisa contextualiza o papel constitucional dos Tribunais de Contas e analisa o caso do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), que, desde 2021, implementa o Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC-RO). O estudo explora como o TCE-RO tem contribuído para a alfabetização de crianças no 1º e 2º anos do Ensino Fundamental, faixa etária de seis a sete anos, mediante articulação com gestores municipais, educadores e instituições diversas. Destacam-se a formação de redes colaborativas e o desenvolvimento de estratégias que integram políticas públicas e a fiscalização externa exercida pelos Tribunais de Contas.

Os resultados já comprovados na nova forma de atuação do TCE-RO evidenciam avanços relevantes na consolidação de políticas de alfabetização, destacando o papel dos Tribunais de Contas como agentes de transformação na gestão educacional. A análise demonstra que a colaboração interinstitucional pode ampliar a eficácia das políticas de alfabetização, contribuindo para a superação do analfabetismo infantil no Brasil. A conclusão deste estudo reforça a importância do controle externo como ferramenta não apenas de fiscalização, mas também de governança ativa e promotora da equidade educacional nos âmbitos estadual e municipal.

Palavras-chaves: alfabetização; ensino fundamental; tribunal de contas; colaboração; Rondônia; PAIC; governança colaborativa; políticas públicas; controle externo.

ABSTRACT

The primary objective of this study is to understand the role of Courts of Accounts in guiding the formulation and monitoring of public policies for literacy in primary education. It aims to analyze whether these institutions can integrate into the national literacy model and strategically collaborate with municipalities to promote the ability to read and write at the appropriate age. The study examines governance mechanisms that enable the Courts of Accounts to play a proactive and catalytic role in the development and strengthening of educational policies. Historically, the engagement of these institutions in this field has been limited, particularly regarding the creation of control tools that go beyond traditional financial oversight.

The research contextualizes the constitutional role of the Courts of Accounts and analyzes the case of the Court of Accounts of the State of Rondônia (TCE-RO), which, since 2021, has implemented the Literacy Policy Improvement Program for the Right Age (PAIC-RO). The study explores how TCE-RO has contributed to the literacy of children in the 1st and 2nd years of primary education, aged 6 to 7, by coordinating actions with municipal managers, educators, and other institutions. It highlights the creation of collaborative networks and the development of strategies that integrate public policies with the external oversight carried out by the Courts of Accounts.

The demonstrated results of TCE-RO new approach indicate significant progress in consolidating policies aimed at literacy, highlighting the role of Courts of Accounts as agents of transformation in educational management. The analysis also reveals that inter-institutional collaboration can enhance the effectiveness of literacy policies, helping to overcome challenges related to child illiteracy in Brazil. The conclusion of this study reinforces the importance of external oversight as a tool not only for supervision but also for active governance that promotes educational equity in Brazilian states and municipalities.

Keywords: literacy; primary education; Court of Accounts; collaboration; collaborative governance; public policies; external control.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Entrevistados.....	90/91
Quadro 2 – Pontos relevantes das entrevistas.....	176

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Educação escolar.....	45
Figura 2 - Mapa do Brasil com suas regiões em destaque.....	57
Figura 3 - Localização geográfica e território de Rondônia.....	58
Figura 4 - Dados populacionais de Rondônia.....	61
Figura 5 - Dados gerais da educação.....	62
Figura 6 – Programa de aprimoramento da política de alfabetização	73
Figura 7 – Etapas de atuação do GAEP	79
Figura 8 – Resultado do SAERO.....	86

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice 1 – Quadro sintético das estratégias do PAIC-RO.

Apêndice 2 – Implementação.

Apêndice 3 – Possíveis dificuldades na implementação.

Apêndice 4 – Possíveis formas de lidar com cada uma dessas dificuldades de
implementação.

Apêndice 5 – Instrumentos de controle.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 – Rondônia todos os municípios.

Anexo 2 – Organização administrativa dos municípios de Rondônia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abreviatura/ Sigla	Significado
ACTRON	Associação dos Conselheiros Tutelares do Estado de Rondônia
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGEVISA-RO	Agência Estadual de Vigilância em Saúde de Rondônia
AROM	Associação Rondoniense de Municípios
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CALL	Cartaz de Acompanhamento Mensal e Livros Lidos
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEE	Conselho Estadual da Educação
CEE-RO	Conselho Estadual de Educação de Rondônia
CENAC	Comitê Estratégico Nacional do Compromisso
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNCA	Compromisso Nacional Criança Alfabetizada
COSEMS-RO	Conselho de Secretarias Municipais de Saúde de Rondônia
CTE – IRB	Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa
DEED	Diretoria de Estatísticas Educacionais
DPE-RO	Defensoria Pública do Estado de Rondônia
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FLEO	Ficha de Leitura, Escrita e Oralidade
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GAEPE	Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação
GAEPE-RO	Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEGE	Índice de Efetividade da Gestão Estadual
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Abreviatura/ Sigla	Significado
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MPC-RO	Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
MP-RO	Ministério Público do Estado de Rondônia
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIC	Programa Alfabetização na Idade Certa
PAIC-RO	Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
PIB	Produto Interno Bruto
PNA	Política Nacional de Alfabetização
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAERO	Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Rondônia
SARESP	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de SP
Seduc-RO	Secretaria de Estado da Educação de Rondônia
SME	Secretaria Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
TAG	Termos de Ajustamento de Gestão
TCE-RO	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
TCEMG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ-RO	Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
UCAVER	União de Câmaras e Vereadores de Rondônia
UFRO	Universidade Federal de Rondônia
UNCME	União dos Conselhos Municipais de Educação

Abreviatura/ Sigla	Significado
UNCME-RO	União dos Conselhos Municipais de Educação – seccional Rondônia
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNDIME-RO	União dos Dirigentes Municipais de Educação – seccional Rondônia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
v.	Volume

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 METODOLOGIA DA PESQUISA	13
3 REVISÃO DE LITERATURA.....	16
3.1 Papel constitucional e atuação dos Tribunais de Contas	16
3.2 Governança colaborativa	20
3.3 Analfabetismo, avanços na educação brasileira e o direito à educação no Brasil.....	27
3.3.1 Avanços na educação brasileira	30
3.3.2 Previsão infraconstitucional do direito à educação	39
<i>3.3.2.1 Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB.....</i>	<i>39</i>
<i>3.3.2.2 Plano Nacional de Educação – PNE (Lei 13.005/2014 – vigência prorrogada pela Lei 14.934/24).....</i>	<i>40</i>
<i>3.3.2.3 Base Nacional Comum Curricular - BNCC.....</i>	<i>44</i>
3.4 Estrutura do sistema de educação escolar no Brasil	44
3.4.1 Ensino Fundamental (dos 6 aos 14 anos)	46
3.4.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb	47
4 PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA – TCE-RO (PAIC-RO)	50
4.1 A lógica da governança colaborativa no PAIC-RO	54
4.2 O Estado e os municípios de Rondônia	56
4.3 Contexto e justificativa do programa	66
4.4 Abordagem e estrutura do programa	69
4.4.1 Reorganização do TCE-RO no âmbito do PAIC-RO.....	75
4.4.2 Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia (GAEPE-RO)	79
4.5 Avaliação da política de alfabetização.....	83
4.5.1 Sistema Permanente de Avaliação do Estado de Rondônia (SAERO).....	84
4.5.2 Resultados do PAIC-RO e os efeitos nos índices de alfabetização no conjunto do Estado de Rondônia	87
5 PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS	90
6 DISCUSSÃO	175
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	185

7.1 mpacto do estudo de conclusão do mestrado na produção de conhecimento e no papel dos tribunais de contas na alfabetização no ensino fundamental.	194
7.2 Processo resumido de funcionamento.....	199
8 SUMÁRIO EXECUTIVO E QUADRO SINTÉTICO DO PAIC-RO	202
8.1 Sumário executivo do PAIC-RO	202
8.2 Quadro sintético do PAIC-RO	205
9 QUADRO SINTÉTICO DAS ESTRATÉGIAS DO PAIC-RO.....	206
REFERÊNCIAS.....	209

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2023 foi marcado pelo lançamento de mais uma importante política pública de alfabetização no Brasil: o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, que tem como objetivo alfabetizar as crianças ao final do segundo ano do Ensino Fundamental. Essa é a quinta política de governo para a alfabetização de crianças nos últimos 20 anos, marcando a implementação, nos estados e municípios, de um programa considerado prioritário pelo Ministério da Educação (MEC).

Considera-se política pública de alfabetização no Ensino Fundamental o conjunto de ações planejadas, regulamentadas e executadas pelo Estado, em parceria ou não com outros atores, visando o desenvolvimento das habilidades de leitura, escrita e compreensão de textos pelas crianças. Essas políticas são formuladas para enfrentar os desafios relacionadas à alfabetização de crianças até os sete anos de idade.

Dentre suas principais características, destacam-se a base normativa e regulatória, ancorada em diretrizes nacionais, estaduais e municipais, como o Plano Nacional de Educação (PNE); o planejamento estratégico com metas claras e ações direcionadas à redução do analfabetismo; a busca por equidade, com redução das desigualdades educacionais; o apoio pedagógico e a formação continuada de professores; a participação social; e a existência de mecanismos de acompanhamento e avaliação, com indicadores de desempenho e impacto.

Inserido nesse contexto, este estudo investiga o papel dos Tribunais de Contas subnacionais na implementação de políticas públicas de alfabetização, notadamente como agentes indutores por meio de mecanismos de governança, a partir do modelo implantado em Rondônia, desde 2021.

A investigação visa contribuir para a consolidação de instrumentos de gestão dessas políticas, alinhados às diretrizes federais e adaptados às realidades locais, considerando a margem de discricionariedade conferida aos gestores estaduais e municipais.

O quadro do analfabetismo na sociedade brasileira foi analisado com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e investigou-se qual seria o campo de atuação dos Tribunais de Contas subnacionais na indução de políticas públicas locais de alfabetização. Não se pretendeu, contudo, traçar um

panorama geral do analfabetismo no país, pois esse não é o propósito do estudo desenvolvido.

A abordagem do problema considerou o direito à alfabetização no Ensino Fundamental e a estrutura do sistema educacional brasileiro, com foco na atuação dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo da administração pública, sob uma perspectiva humanista e socialmente justa.

Dedicou-se especial atenção à alfabetização de crianças no Ensino Fundamental, na faixa etária de 6 a 7 anos. Segundo a legislação brasileira, a matrícula e a permanência na escola são obrigatórias e devem ocorrer dos 4 aos 17 anos. Considerando que a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) estabelece que, para atender ao disposto no inciso I do artigo 32 da LDB, "no primeiro e no segundo ano do ensino fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização" (Brasil, 2017, p. 18), visando assegurar às crianças a apropriação do sistema de escrita alfabética, a compreensão leitora e a escrita de textos, evidencia-se o papel central dessa etapa no processo educacional.

Assim, considerando que a alfabetização de crianças deve ocorrer até o segundo ano do Ensino Fundamental, com o objetivo de garantir o direito fundamental de aprender a ler e escrever, as crianças devem frequentar, obrigatoriamente, a escola na faixa etária de 6 a 7 anos. É imprescindível garantir a escolarização das crianças nessa faixa etária para assegurar seu direito fundamental à alfabetização.

Este trabalho não trata de métodos de alfabetização, mas sim da efetiva implantação, desenvolvimento e acompanhamento das políticas públicas definidas pelos governos locais, com base nas diretrizes do governo central. A Nova Política de Alfabetização, implementada a partir do Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023¹, revogou o Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019, que instituiu a Política Nacional de Alfabetização (PNA). Com um investimento de cerca de 1 bilhão de reais em 2023 e mais 2 bilhões de reais ao longo dos próximos três anos, a meta anunciada pelo Ministério da Educação é que 100% das crianças brasileiras estejam alfabetizadas ao final do 2º ano do Ensino Fundamental (Brasil, 2023), conforme previsto pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC). O 2º ano do Ensino Fundamental tem como foco alfabetizar crianças com 7 anos de idade.

¹ Mais informações podem ser conferidas no link a seguir, que traz o decreto na íntegra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11556.htm. Acesso em: 19 nov. 2024.

A definição de público-alvo adotada está estabelecida na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014², que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio de 2014-2024, especialmente na Meta 5 – “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental”³. O artigo 13 da mesma lei previa a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) até 2016, o que não se concretizou.

Portanto, este estudo trata da alfabetização dos alunos na primeira etapa do Ensino Fundamental, não abrangendo a primeira infância, a segunda etapa do Ensino Fundamental, o Ensino Médio ou a educação de jovens e adultos.

O controle externo da administração pública, exercido pelos tribunais de contas subnacionais, assume um papel de grande relevância para a sociedade, contribuindo para a superação do quadro de analfabetismo. Esse controle se concretiza na possibilidade de melhorar a efetividade das políticas públicas de alfabetização, tanto pela orientação aos gestores municipais quanto pela condução de instrumentos de governança voltados para o planejamento, a execução e o acompanhamento das políticas.

Nesse sentido, o trabalho desenvolvido propõe uma reflexão sobre a atuação dos Tribunais de Contas subnacionais como indutores da alfabetização no Ensino Fundamental, mediante orientação, fiscalização, monitoramento e cobrança da efetividade na gestão das políticas públicas. Não há necessidade de que as cortes de contas intervenham especificamente nas metodologias de ensino, que são legitimamente definidas pelo MEC.

Os Tribunais de Contas subnacionais podem exercer o papel de intermediadores na relação entre as diretrizes das políticas públicas de alfabetização e sua efetiva implementação nas escolas municipais de Ensino Fundamental, considerando a educação como um direito público subjetivo, gratuito e de oferta obrigatória pelo Estado, para crianças e adolescentes dos 4 aos 17 anos. Embora os planos nacionais de educação não devam ter objetivos imediatistas nem apresentar soluções para problemas de curto prazo, cabe aos Tribunais de Contas atuar no

² Mais informações podem ser conferidas no link a seguir, que traz a lei na íntegra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 19 nov. 2024

³ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

acompanhamento das políticas públicas de alfabetização em longo prazo, monitorando e avaliando as etapas que compõem o ciclo dessas políticas. (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2021).

Os planos locais de educação, elaborados diretamente pelas administrações municipais, podem ser fiscalizados pelos Tribunais de Contas subnacionais quanto aos aspectos de continuidade das políticas públicas de alfabetização e dos seus resultados. Assim, a atuação do controle externo deve limitar-se à determinação da finalidade a ser atingida, sem, no entanto, adentrar nos aspectos relacionados a como ela poderá ser alcançada (atuação discricionária e exclusiva do poder público local).

Com os avanços em termos de financiamento obtidos com o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a atuação dos Tribunais de Contas deve ser direcionada, principalmente, para a agenda da gestão, sendo esse um ponto de interesse para o controle externo. Nesse aspecto, é muito importante que os Tribunais de Contas ajudem os municípios no desenvolvimento de políticas de alfabetização, contribuindo com o oferecimento de mecanismos de governança. A melhor abordagem é apoiar, sem rotular os resultados da alfabetização como "regulares" ou "irregulares", inserindo-se no modelo nacional de alfabetização como instituições colaboradoras.

Falando sobre transparência e tratando da aproximação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo com os jurisdicionados, gestores públicos, a Diretora da Escola de Contas Públicas, Bibiana F. Camargo, afirma:

"[...]...o tribunal de contas está num momento agora sobre o Ciclo de Debates, que é quando o Tribunal vai nas 20 unidades regionais e leva conhecimento, se aproxima do prefeito, se aproxima do gestor público, o Presidente vai lá; é um momento então de grande valia de aproximação com o jurisdicionado, e lá o Tribunal entrega para o jurisdicionado o resultado do IEG-M do ano anterior, Nós temos refletido muito aqui sobre o papel do IEG-M ter instrumento, ter ferramentas como se o tribunal fosse um parceiro do município dizendo olha, nesses aspectos como o município está, sendo mesmo um instrumento para as políticas públicas." (# 103 TRANSPARÊNCIA 17'45" - 18'25").

A necessidade dessa postura colaborativa dos Tribunais de Contas é apontada e corroborada pelo Professor Dr. Marco Teixeira de Carvalho ao tratar de transparência e accountability. Ele enfatiza:

"[...] O órgão de controle tem que ser visto pelo servidor e tem que ser visto pelo cidadão como parceiro da boa gestão; então no momento em que tem uma

auditoria, tem uma fiscalização, tem um achado, o principal instrumento da melhoria da gestão é o partilhamento desses resultados com o gestor, porque aí se poderá cobrar inclusive se houve, a partir daquele achado, a melhoria na gestão em alguma ferramenta ou alguma coisa que pudesse responder àquele problema detectado. Essa parceria...é crucial para a boa gestão, a gente precisa cada vez mais disso.” (# 103 TRANSPARÊNCIA 18’30” - 19’13”).

Nesse sentido, a atuação dos Tribunais de Contas como um instrumento de governança pode contribuir para fortalecer e qualificar as capacidades estatais municipais na área educacional. Inseridos em uma conjuntura de descentralização, os municípios são responsáveis pela elaboração, implementação e monitoramento de diversas políticas públicas, além da criação de planos e procedimentos. No entanto, nem sempre dispõem das habilidades e dos recursos necessários para realizar essas atividades (Grin *et al.*, 2018; Grin; Abrucio, 2018). Sob esse aspecto, os Tribunais de Contas podem investir no aumento das capacidades estatais locais para tornar possível, por exemplo, a criação de políticas de alfabetização no Ensino Fundamental de longo prazo, pactuadas e que estejam em consonância com a comunidade escolar.

O Diretor do Observatório do Futuro do TCESP faz uma importante observação sobre essa atuação pedagógica do tribunal de contas. Ele afirma:

“[...] O nosso conhecimento não pode ser mais uma peça de museu; tem que trazer um impacto prático e o caso do TCESP e da maior parte das pessoas que estão conosco é aumentar a qualidade dos produtos, dos serviços entregues aos nossos cidadãos”. (# 103 TRANSPARÊNCIA 18’27” - 18’37”).

Como caso prático que sustenta a revisão de literatura deste estudo, analisamos o exemplo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) no programa PAIC-RO, descrito no Capítulo 4 – Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (PAIC-RO). A conclusão alcançada ao final deste estudo demonstra que a metodologia de atuação do TCE-RO apresenta resultados positivos e contribui efetivamente para a alfabetização no Ensino Fundamental. Além disso, permite concluir que, a partir dos instrumentos e redes criadas, é possível, dentro da abrangência de atuação dos Tribunais de Contas, reproduzir e ampliar mecanismos de governança que favoreçam o exercício do papel de indutores das políticas de alfabetização no Brasil.

Os planos locais de educação podem ser positivamente influenciados por essa atuação, especialmente no que se refere à continuidade das políticas e à avaliação de resultados. O trabalho está estruturado em oito capítulos. No capítulo um, a introdução aborda a problemática da alfabetização e a possibilidade de atuação dos tribunais de contas subnacionais em parceria com os governos municipais, considerando a necessidade de essas instituições exercerem o controle externo sobre os gestores responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas de alfabetização. O segundo capítulo trata da metodologia, descrevendo como a pesquisa foi conduzida, e do referencial teórico, identificando as teorias, os conceitos e os modelos que fornecem a base teórica da investigação. A revisão de literatura é apresentada no terceiro capítulo, com uma análise do conhecimento existente sobre o tema em publicações científicas e acadêmicas, destacando a experiência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Esse capítulo também aborda o papel constitucional dos tribunais de contas, um breve histórico da alfabetização e do analfabetismo no Brasil, além da estrutura do sistema de educação.

Na sequência, o quarto capítulo analisa o Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (PAIC-RO). O quinto capítulo apresenta a percepção dos entrevistados sobre o PAIC-RO, enquanto o sexto capítulo desenvolve a discussão do caso. O sétimo capítulo apresenta as considerações finais e o impacto do estudo na conclusão do mestrado, juntamente com uma proposta resumida para eventual replicação do modelo do TCE-RO por outros tribunais de contas. Por fim, o oitavo capítulo foi reservado para a apresentação de um sumário executivo e um quadro sintético do programa.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

No que se refere aos métodos, a pesquisa em educação comparada utiliza tanto abordagens quantitativas quanto qualitativas. Os métodos quantitativos envolvem a análise de dados estatísticos, como indicadores de acesso, fluxo e desempenho escolar. Por sua vez, os métodos qualitativos incluem estudos de caso, etnografias, análise documental e entrevistas, com o objetivo de proporcionar uma compreensão aprofundada dos fenômenos educacionais (Cowen; Kazamias; Unterhalter, 2009).

O documento "*Pesquisa em Educação Comparada: Abordagens e Métodos*" apresenta uma análise detalhada dos principais enfoques teóricos e metodológicos utilizados na pesquisa comparativa em educação. Discute as origens históricas da educação comparada, suas principais características e os debates acerca de seus propósitos e técnicas de investigação (Cowen; Kazamias; Unterhalter, 2009).

A metodologia proposta para este estudo visa fornecer uma estrutura abrangente para investigar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) nas políticas públicas de alfabetização no Ensino Fundamental. A pesquisa será conduzida por meio de uma abordagem qualitativa, combinando revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso.

O objetivo geral é analisar a atuação do TCE-RO na implementação e fiscalização das políticas públicas de alfabetização no Ensino Fundamental nos municípios sob sua jurisdição.

Os objetivos específicos são:

- Identificar a principal política pública de alfabetização implementada nos municípios rondonienses;
- Conhecer e registrar o papel do Tribunal de Contas na indução dessa política pública;
- Identificar os instrumentos e redes criados para ajudar os municípios na elaboração, execução e acompanhamento das políticas públicas de alfabetização no ensino fundamental; e
- Analisar os impactos dessa atuação do Tribunal de Contas na eficácia e efetividade das políticas públicas de alfabetização no Ensino Fundamental.

A revisão bibliográfica tem o objetivo de fornecer um embasamento teórico para a pesquisa, identificando as principais teorias e conceitos relacionados à governança pública, gestão educacional e controle externo.

Os procedimentos aplicados compreendem o levantamento da literatura acadêmica, incluindo livros, artigos científicos e teses, com foco em autores e obras disponíveis no Portal de Periódicos da CAPES, na biblioteca virtual da FGV e em outras bases de dados acadêmicos.

Foram analisados, ainda, documentos oficiais, leis, decretos, relatórios de auditoria, estatísticas oficiais do governo e outros materiais relacionados às políticas públicas de alfabetização e à atuação dos Tribunais de Contas. As publicações do Instituto Rui Barbosa (IRB) e da Associação dos Membros dos tribunais de contas do Brasil (ATRICON), assim como materiais elaborados e disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, também serviram de base para a pesquisa.

Para a coleta de dados, o procedimento adotado envolveu a obtenção de dados primários e secundários sobre o tema, com foco no Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa do TCE-RO. Especificamente para a obtenção de dados primários diretamente relevantes para a pesquisa, foi realizada exclusivamente a análise de documentos do TCE-RO e das secretarias de educação de municípios jurisdicionados àquele órgão de controle externo.

Os dados secundários, coletados por outras pessoas ou organizações para diferentes finalidades e reutilizados nesta pesquisa, foram obtidos de fontes como: relatórios governamentais (documentos oficiais de órgãos públicos e relatórios de auditoria e fiscalização dos Tribunais de Contas), estatísticas oficiais (IBGE, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, entre outras), literatura acadêmica (livros, artigos científicos, teses, dissertações), publicações de organizações (Organizações não governamentais - ONGs e instituições de pesquisa) e legislação sobre o tema.

Para a análise dos dados, com o objetivo de interpretar as informações coletadas e relacionar os achados com a literatura revisada, foram utilizadas técnicas de análise de conteúdo para examinar os documentos e discutir os resultados à luz das teorias de governança pública, gestão educacional e do papel dos tribunais de contas na indução de políticas públicas de alfabetização.

A metodologia proposta combina técnicas de pesquisa qualitativa para fornecer uma compreensão abrangente e detalhada da atuação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia na indução de políticas públicas de alfabetização no Ensino Fundamental nos municípios rondonienses. Por meio da revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso do TCE-RO, busca-se identificar boas práticas, desafios e impactos das intervenções do Tribunal de Contas na alfabetização de crianças no Ensino Fundamental. Para isso, analisou-se o processo de construção do desenho de indução das políticas públicas de alfabetização nos municípios, em relação ao referencial teórico sistematizado no terceiro capítulo e às variáveis extraídas desse referencial.

3 REVISÃO DE LITERATURA

3.1 Papel constitucional e atuação dos Tribunais de Contas

A atuação dos Tribunais de Contas no Brasil, tradicionalmente voltada para a fiscalização financeira, tem sido objeto de crescente debate no âmbito da governança pública, especialmente em relação ao papel que esses órgãos podem desempenhar na melhoria das políticas educacionais. O cenário atual da educação no Brasil, marcado por desafios profundos na alfabetização infantil, exige uma reflexão sobre a expansão das funções dos tribunais de contas, de modo a incluir não apenas a fiscalização dos recursos, mas também a coparticipação ativa na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a educação. Esse debate é crucial, pois a efetividade das políticas de alfabetização pode ser significativamente ampliada pela participação estratégica dos Tribunais de Contas, transformando-os em agentes de mudança capazes de influenciar positivamente a qualidade da educação no país.

A Diretora da Escola Paulista de Contas Públicas (EPCP) aborda a questão da contribuição do TCESP para a melhoria da administração pública ao analisar os 20 (vinte) anos de atuação Escola. Ela afirma que ações pedagógicas ajudam a capacitar os gestores:

“[...] Essa questão da Escola está ligada com a ação pedagógica, que inclusive consta na dimensão institucional do Tribunal de Contas. Nós somos um órgão de fiscalização, um órgão de controle externo, mas também temos essa contribuição grande aí para a melhoria do serviço da administração pública por meio de capacitações”. (# 20 ANOS. 16'33" a 16'55").

Abrucio (2007) introduz essa discussão ao argumentar que os Tribunais de Contas têm o potencial de atuar como indutores de políticas educacionais, especialmente em estados onde as capacidades institucionais são mais frágeis. Ele sugere que, ao assumirem um papel mais propositivo e menos reativo, esses Tribunais podem ajudar a construir uma governança educacional mais equitativa e eficaz, fundamental para enfrentar as desigualdades regionais e sociais que permeiam o sistema educacional brasileiro. A capacidade dos tribunais de contas de colaborar com gestores locais, adaptando as políticas educacionais às especificidades regionais, é vista por Abrucio como um passo essencial para a promoção de uma

educação de qualidade em todo o território nacional, contribuindo para a redução das desigualdades educacionais que historicamente desafiam o país.

Seguindo essa linha de pensamento, o Instituto Rui Barbosa (2018) destaca a necessidade imperiosa de capacitação contínua dos membros dos Tribunais de Contas, para que possam exercer suas funções de maneira mais eficaz no contexto educacional. O Instituto argumenta que, sem uma formação sólida em questões relacionadas à educação e políticas públicas, os Tribunais tendem a permanecer restritos a uma fiscalização meramente financeira, limitando sua capacidade de influenciar positivamente a qualidade da educação. A proposta inclui a criação de programas de formação contínua focados em políticas educacionais, gestão pública e governança, visando qualificar os membros dos Tribunais para uma atuação mais competente e sensível às complexidades das políticas de alfabetização. Essa capacitação é crucial para que os tribunais de contas possam se transformar em atores relevantes na promoção de uma educação pública de qualidade.

Grin e Abrucio (2018) expandem essa perspectiva ao explorar como os Tribunais de Contas podem contribuir para o fortalecimento das capacidades estatais locais. Eles defendem que esses tribunais, ao fornecerem mecanismos de governança e suporte técnico, podem ser aliados estratégicos dos municípios na implementação de políticas de alfabetização. Essa colaboração é particularmente relevante em um país marcado por uma alta heterogeneidade federativa, onde as capacidades locais variam significativamente. Conforme os autores, o fortalecimento das capacidades locais é fundamental para a sustentabilidade das políticas públicas de alfabetização e para a promoção de uma educação de qualidade em todas as regiões do país. Esse fortalecimento passa pela construção de uma relação de confiança e cooperação entre os tribunais de contas e os gestores locais, o que pode resultar em políticas mais eficazes e adaptadas às necessidades específicas de cada contexto regional.

Ao analisar a atuação dos Tribunais de Contas estaduais, Tavares (2021) identifica um movimento emergente: a transição de uma fiscalização tradicional, centrada na conformidade legal e financeira, para uma avaliação mais abrangente das políticas públicas, incluindo a educação. Ele argumenta que essa mudança é crucial para que os Tribunais de Contas possam contribuir efetivamente para a melhoria das políticas educacionais. Tavares sugere que a adoção de novas metodologias de auditoria, focadas nos resultados educacionais, pode transformar os tribunais em

parceiros estratégicos na construção de políticas públicas mais eficazes. Essa transformação é vital para que a fiscalização se converta em uma ferramenta de aprimoramento das políticas públicas, promovendo melhorias reais na qualidade da educação e nos níveis de alfabetização. A perspectiva apresentada por Tavares destaca a necessidade de que os tribunais de contas adotem uma abordagem mais dinâmica e orientada para resultados, que vá além da simples verificação de conformidade e se concentre na avaliação dos impactos reais das políticas públicas.

Nesse sentido, Cruz (2023) aprofunda essa discussão ao propor uma integração entre fiscalização e pedagogia, defendendo que os Tribunais de Contas atuem em estreita colaboração com as escolas e os gestores educacionais. Ele sugere que a fiscalização não deve ser encarada apenas como um controle externo, mas como uma oportunidade de coprodução das práticas pedagógicas. Para Cruz, essa integração é fundamental para que a fiscalização contribua efetivamente para a melhoria das práticas educacionais, ajudando as escolas a corrigir rumos e a implementar políticas que elevem os níveis de alfabetização. Essa abordagem propõe uma fiscalização mais colaborativa e proativa, em que os tribunais de contas não apenas apontem falhas, mas também orientem e promovam boas práticas, desempenhando um papel fundamental na melhoria contínua da educação.

Para tratar do tema da educação, o Instituto Rui Barbosa promoveu no ano de 2024 o evento “Seminário de ações descentralizadas na educação básica: Construindo o desenvolvimento do país. O seminário contou com a participação do professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas, Doutor em Ciência Política, Fernando Luiz Abrucio. Na sua manifestação sobre a participação dos tribunais de contas no avanço da política educacional, o Professor afirmou:

“[...] Então eu acho que se os tribunais de contas quiserem ser parceiros fundamentais para o avanço da política educacional nos próximos 20 anos não só tem que se articular mais com os municípios e atuar na articulação dos Estados e municípios, mas tem que mudar o modelo, tem que priorizar o modelo baseado digamos numa forma em que a informação parcelada é o principal instrumento de auditoria; se não for pela informação parcelada e baseada em evidências não irão produzir muita mudança na educação”. (Seminário, 2024 - Prof. Abrucio - 2:48:13 - 2:48:45).

E continuou falando sobre o tema, relacionando a atuação dos tribunais de contas ao ciclo de políticas públicas. Ele asseverou:

[...] “Acho que os tribunais de contas, dentro da educação, tem que escolher eixos temáticos; educação é muito grande... tem que escolher eixos dentro dos quais os mecanismos de monitoramento, avaliação de articulação, diálogo disseminação, formação, várias coisas que os tribunais podem fazer dentro do ciclo de políticas públicas possam ser alavancas maiores [...]” .(Seminário, 2024 - Prof. Abrucio - 2:48:51 - 2:49:33).

Com essas reflexões o professor convida os tribunais de contas e analisar a possibilidade de alargar o seu campo de atuação, perfeitamente amparado pelas regras constitucionais, contribuindo de forma direta para abreviar o tempo que será necessário para que as políticas educacionais tenham ganhos significativos.

Em estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Lopes *et al.* (2023) discutem a implementação do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE) pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), apontando-o como um exemplo de como os tribunais de contas podem se tornar mais ativos na avaliação das políticas públicas. O estudo destaca que, ao incluir indicadores específicos de educação, como os relacionados à alfabetização, o IEGE pode servir como um modelo para outros estados, incentivando uma maior transparência e *accountability* nas políticas educacionais. Lopes e seus colegas argumentam que a implementação de indicadores como o IEGE não apenas promove a adaptação das práticas de governança aos resultados observados, mas também facilita ajustes contínuos nas políticas públicas, tornando-as mais eficazes e responsivas às necessidades educacionais da população. Essa metodologia, ao ser replicada em outros contextos, pode contribuir para uma governança mais robusta e orientada para resultados na área da educação.

De acordo com os autores Lopes *et al.* (2023), a criação do IEGE é atribuída ao TCESP, para avaliar a qualidade da gestão estadual a partir de 2017. Simultaneamente, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) elaborou um indicador em parceria com a Fundação João Pinheiro, gerando uma proposta única adotada em todo o país sob a coordenação do Instituto Rui Barbosa (IRB). O indicador é uma forma de avaliação dos mecanismos de transparência dos dados da administração pública, bem como de aferição do grau de implementação de processos e controles pelos governos estaduais. Além da dimensão educação, abrange também as dimensões saúde, segurança pública, planejamento, gestão

fiscal, meio ambiente e tecnologia. Essas dimensões foram definidas com base na importância que o órgão de controle atribui à provisão de serviços e políticas públicas.

Tratando da atuação do controle externo, Miola (2023) traz uma perspectiva inovadora ao sugerir que os Tribunais de Contas adotem uma abordagem adaptativa e contextualizada na fiscalização das políticas de alfabetização. Ele defende que, para serem realmente eficazes, esses Tribunais precisam ajustar suas práticas para refletir as especificidades regionais e as necessidades locais, em vez de aplicarem uma fiscalização padronizada e, muitas vezes, desconectada da realidade educacional de cada município. Miola propõe que essa adaptação tornaria a fiscalização mais relevante e capaz de contribuir para a melhoria das políticas educacionais, considerando as diversidades e os desafios regionais que caracterizam o sistema educacional brasileiro. Essa abordagem sugere que a flexibilidade e a sensibilidade ao contexto local são essenciais para que os tribunais de contas desempenhem um papel mais significativo na promoção da alfabetização.

A necessidade de uma revisão das práticas de controle dos Tribunais de Contas é enfatizada por Duarte e Passone (2023) com foco nos resultados concretos de aprendizagem, em vez de uma ênfase exclusiva na conformidade financeira. Eles defendem que a medição dos resultados educacionais deve ser central no trabalho dos tribunais, de modo que a fiscalização contribua diretamente para a melhoria da qualidade do ensino. De acordo com os autores, essa reorientação das auditorias operacionais, com foco nos impactos reais das políticas de alfabetização, é essencial para garantir que o foco esteja nos resultados de aprendizagem e na efetividade das políticas. Essa mudança de foco é vista como crucial para que os tribunais de contas possam contribuir para a promoção de uma educação pública que não apenas atenda às exigências legais, mas que também melhore efetivamente a vida dos estudantes.

3.2 Governança colaborativa

A governança colaborativa, conforme discutida por Fernando Abrucio e outros autores, é apresentada como uma estratégia essencial para melhorar a efetividade da política educacional brasileira. Ela contrasta com modelos baseados unicamente em incentivos individuais e competição, propondo, ao invés disso, uma visão sistêmica, articulada e inclusiva. Essa abordagem envolve uma cooperação entre os três níveis

de governo (federal, estadual e municipal), a sociedade civil e diferentes setores governamentais, formando o que os autores chamam de “colaboração 360 graus”.

No texto *“Colaboração 360 graus na educação”* (Abrucio; Segatto; Marques, 2022), Abrucio e os coautores discutem a importância da governança colaborativa como um instrumento estratégico para melhorar a efetividade da política educacional brasileira. Eles argumentam que, ao contrário dos modelos baseados apenas em incentivos para desempenho individual, a governança colaborativa pode gerar melhores resultados educacionais. O texto destaca a necessidade de uma abordagem sistêmica e colaborativa, comparando casos de sucesso e fracasso de políticas educacionais no Brasil, com ênfase na experiência do Ceará e na criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Além disso, o artigo propõe a criação de um Sistema Nacional de Educação para articular formalmente os três níveis de governo e promover uma engrenagem colaborativa que envolva escolas, comunidades, sociedade civil e entes federativos.

De acordo com o texto, a governança colaborativa é um modelo de gestão que se baseia na cooperação e articulação entre diferentes níveis de governo e atores sociais para melhorar a política educacional. Esse modelo contrasta com abordagens que focam apenas em incentivos individuais e competição, propondo uma visão sistêmica e inclusiva do processo educacional. A governança colaborativa envolve a criação de fóruns de negociação intergovernamental, parcerias com a sociedade civil e uma maior intersetorialidade, englobando políticas de assistência, saúde, esportes, cultura e segurança pública.

De acordo com o texto, a colaboração 360 graus é um modelo de governança colaborativa que se baseia em mudanças institucionais e de valores sobre a engrenagem educacional. Esse modelo propõe uma abordagem sistêmica e inclusiva, envolvendo diversos níveis e atores do sistema educacional, que pode ser disseminado entre gestores educacionais, atores escolares e organizações da sociedade civil que trabalham com o tema. A colaboração 360 graus é realizada de sete formas principais:

1. No interior das escolas, por meio de um trabalho coletivo entre os profissionais e os estudantes;
2. Entre unidades escolares, promovendo aprendizado mútuo entre elas;

3. Entre as escolas e a comunidade mais próxima, especialmente as famílias, engajando-as no processo educativo;
4. Na criação de parcerias com a sociedade civil, como universidades e organizações da sociedade civil;
5. Na maior conexão entre as secretarias e as escolas, evitando tanto a centralização tecnocrática quanto a descentralização fragmentadora;
6. No aumento da intersetorialidade, considerando que a educação depende da ação conjunta com políticas de assistência, saúde, esportes, cultura e segurança pública;
7. Pela maior articulação entre os entes federativos, gerando o regime de colaboração previsto na Constituição de 1988, capaz de reduzir desigualdades e aumentar o aprendizado de como fazer as melhores políticas educacionais.

A discussão sobre a importância da governança colaborativa como instrumento estratégico para melhorar a efetividade da política educacional brasileira desenvolve-se a partir de várias perspectivas e evidências apresentadas no texto.

Primeiro, o texto destaca que a literatura internacional evoluiu de análises focadas em incentivos individuais para estudos que compreendem como instituições e organizações motivam os atores na política educacional. No Brasil, essa abordagem ainda é incipiente, mas o artigo propõe uma análise sistêmica do sistema educacional brasileiro, comparando casos de sucesso e fracasso de políticas educacionais.

Um exemplo de sucesso é o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará, que adotou uma governança colaborativa entre o governo estadual e os municípios. Esse modelo incluiu uma visão sistêmica, participação igualitária dos municípios e do governo estadual, descentralização coordenada, combinação de incentivos competitivos com mecanismos cooperativos de gestão e uma visão de aprendizado permanente na gestão da política educacional. O PAIC conseguiu melhorar o desempenho e a equidade dos alunos do primeiro ciclo do Ensino Fundamental, e sua lógica foi expandida para outras etapas da educação.

Entre os desafios da colaboração 360 graus está a necessidade de se criar um Sistema Nacional de Educação capaz de articular formalmente os três níveis de governo, criando espaços de diálogo, negociação e ação conjunta entre eles. Esse Sistema Nacional de Educação poderia, por exemplo, evitar a lógica do confronto

federativo, substituindo-a por uma articulação formal dos três níveis de governo, criando espaços de diálogo, negociação e ação conjunta entre eles.

Em contraste, o texto menciona a descoordenação do governo federal durante a pandemia de covid-19, que optou por uma lógica de confronto federativo e pouca articulação, deixando as soluções nas mãos dos estados e municípios. Isso resultou em grandes desigualdades e dificuldades para muitos estudantes, especialmente os mais vulneráveis.

O artigo conclui que a criação de um Sistema Nacional de Educação é essencial para articular formalmente os três níveis de governo e promover uma engrenagem colaborativa que envolva escolas, comunidades, sociedade civil e entes federativos. A colaboração 360 graus é vista como uma abordagem que pode melhorar a educação no Brasil, ao reduzir desigualdades e ao aumentar a eficácia das políticas educacionais.

Em resumo, de acordo com esses autores, a governança colaborativa é apresentada como um modelo mais efetivo do que aqueles baseados apenas em incentivos individuais, pois promove uma cultura organizacional mais sistêmica e colaborativa, que pode ser essencial para a melhoria da educação.

Sobre a Governança Colaborativa, de acordo com o artigo "*Governança Colaborativa para a Primeira Infância*" (Abrucio, 2023), trata-se de um modelo de gestão que envolve a articulação e cooperação entre diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), setores do governo (intersectorialidade) e a sociedade (extragovernamentalidade). Esse modelo é essencial para a implementação de políticas públicas mais efetivas, especialmente no campo da primeira infância, pois promove a integração das ações governamentais e a participação de diversos atores sociais e institucionais. A governança colaborativa busca criar um ambiente de cooperação e aprendizado contínuo, com o objetivo de melhorar a eficácia e a eficiência das políticas públicas, garantindo a sustentabilidade e a ampliação das ações voltadas para o desenvolvimento infantil.

As três dimensões essenciais da governança colaborativa mencionadas no documento são:

1. Intergovernamentalidade: ação articulada entre as diferentes esferas de governo, no modelo federativo: federal, estadual e municipal.
2. Intersetorialidade: ação articulada entre diferentes setores do governo.

3. Extragovernamentalidade: ação articulada entre setores da sociedade e o governo.

Para fortalecer a articulação intergovernamental na política de primeira infância, o autor propõe como meta buscar a universalização, com qualidade e equidade, das políticas de primeira infância em nível municipal, por meio da governança colaborativa estadual. Para isso, sugere medidas de implementação e monitoramento, que vão desde o mapeamento das medidas já existentes de coordenação e indução estadual junto aos municípios, a identificação de obstáculos, o fortalecimento das capacidades estatais locais e a busca de parcerias com o governo federal para atuação conjunta em torno do objetivo da universalização, com qualidade e equidade, das políticas de primeira infância nos municípios.

No desenvolvimento dos argumentos sobre Governança Colaborativa, o autor Fernando Abrucio entende que a governança é essencial para garantir a legitimidade de qualquer política pública. Seu sucesso depende da construção compartilhada dos objetivos com os atores estratégicos, dentro de um paradigma institucional que, por meio do diálogo e da análise dos resultados, retroalimenta-se continuamente pela interação dos tomadores de decisão (*policymakers*) e as partes interessadas (*stakeholders*). A governança precisa articular-se bem com os meios que executam os fins definidos pela arena maior, envolvendo mecanismos de comunicação, divisão de responsabilidades, integração e arbitragem entre os atores, além de instrumentos de avaliação, transparência e aprendizado sobre os resultados. Dessa forma, o modelo colaborativo de governança é estruturado na ideia de colaboração contínua entre as diversas etapas da política pública (seguindo o conceito de governança colaborativa 360 graus).

Em outra oportunidade, no seminário “*Ações descentralizadas na educação básica: Construindo o desenvolvimento do país*”, Abrucio faz importante afirmação sobre como os tribunais de contas poderiam participar mais ativamente desse modelo de governança colaborativa:

Eu acho que, primeiramente, pensando no plano local com maior articulação com os municípios, maior conversa, diálogo com os municípios no campo da educação; não ser apenas um momento do tempo em que vai se averiguar se fizeram ou não. Tem que ter mais diálogo, mais conversa, mais integração e incentivar a parceria intermunicipal. Isso facilitaria, inclusive, a vida dos auditores; se os tribunais de contas querem realmente melhorar a educação,

precisam ter diálogo cotidiano com os municípios, porque senão podem puni-los, podem fazer ótimas auditorias, mas não vão melhorar a educação.” (SEMINÁRIO, 2024 2:43:58 – 2:45:02).

No mesmo sentido, Marco Antonio Carvalho Teixeira em entrevista concedida à EPCP, enfatiza a importância de o órgão de controle ser parceiro da boa gestão:

"[...]...O órgão de controle tem que ser visto pelo servidor e tem que ser visto pelo cidadão como parceiro da boa gestão; então, no momento em que tem uma auditoria, tem uma fiscalização, tem um achado, o principal instrumento da melhoria da gestão é o compartilhamento desses resultados com o gestor, porque aí se poderá cobrar inclusive se houve, a partir daquele achado, a melhoria na gestão em alguma ferramenta ou alguma coisa que pudesse responder àquele problema detectado. Essa parceria...é crucial para a boa gestão, a gente precisa cada vez mais disso". (# 103 TRANSPARÊNCIA 18'30" 19'13").

Esses dois autores entendem que os tribunais de contas têm um papel essencial que vai além da fiscalização tradicional e da verificação de conformidade. Ambos os depoimentos ressaltam que os órgãos de controle devem atuar de forma mais colaborativa e proativa, promovendo diálogo constante com os gestores públicos, especialmente em áreas como a educação, e incentivando parcerias intermunicipais. Abrucio enfatiza que os tribunais devem desenvolver uma governança colaborativa, estabelecendo diálogo cotidiano com os municípios no campo da educação e Teixeira complementa essa perspectiva ao afirmar que o tribunal deve ser visto como parceiro da boa gestão, compartilhando os achados das auditorias com os gestores públicos para que estes possam implementar melhorias concretas e corrigir problemas detectados.

É importante destacar o ensinamento do professor Fernando Abrucio sobre como os tribunais de contas podem lidar com a governança colaborativa. Ele leciona:

"[...] A governança colaborativa se dá em torno de debates, de fóruns, de ações; haverá momentos em que o Tribunal de Contas vai apresentar uma evidência e o município ou pode apresentar, olha mas para nós é diferente e tal, mas ao fim e ao cabo todo esse processo de construção de políticas públicas dá mais certo quando se é capaz de produzir sinergias e sinergias são muito

importantes porque o Brasil é um país muito bonito, riquíssimo em vários temas”. (Governança, 2024 - Prof. Abrucio - 2:51:39 - 2:52:04).

Com essa afirmação, o Professor esclarece e evidencia a necessidade de os tribunais de contas planejarem sua atuação com base em evidências, tendo o cuidado de procurar produzir sinergias que conduzam à compreensão da situação fática vivenciada pelos seus jurisdicionados, sendo esta uma forma de incentivar a governança colaborativa.

Além disso, os Tribunais de Contas são chamados a superar o papel tradicional de fiscalização, adotando uma postura mais proativa e dialógica. Tanto Abrucio quanto Marco Antonio Teixeira defendem que os tribunais devem ser parceiros da boa gestão, compartilhando evidências, incentivando melhorias e promovendo sinergias com os gestores locais.

A promoção da equidade nas políticas de alfabetização depende de um modelo de governança colaborativa, que articule estado, municípios, escolas e comunidades, com base em diálogo, cooperação técnica e compartilhamento de responsabilidades. Essa abordagem está alinhada ao conceito de colaboração 360 graus (Abrucio et al., 2022), que defende a integração entre atores escolares, gestores públicos e sociedade civil para superar desigualdades educacionais. O engajamento dos Tribunais de Contas, por exemplo, pode contribuir com avaliações diagnósticas e orientação técnica, em vez de uma lógica exclusivamente punitiva.

Os principais pontos da governança colaborativa podem ser sintetizados na tabela a seguir:

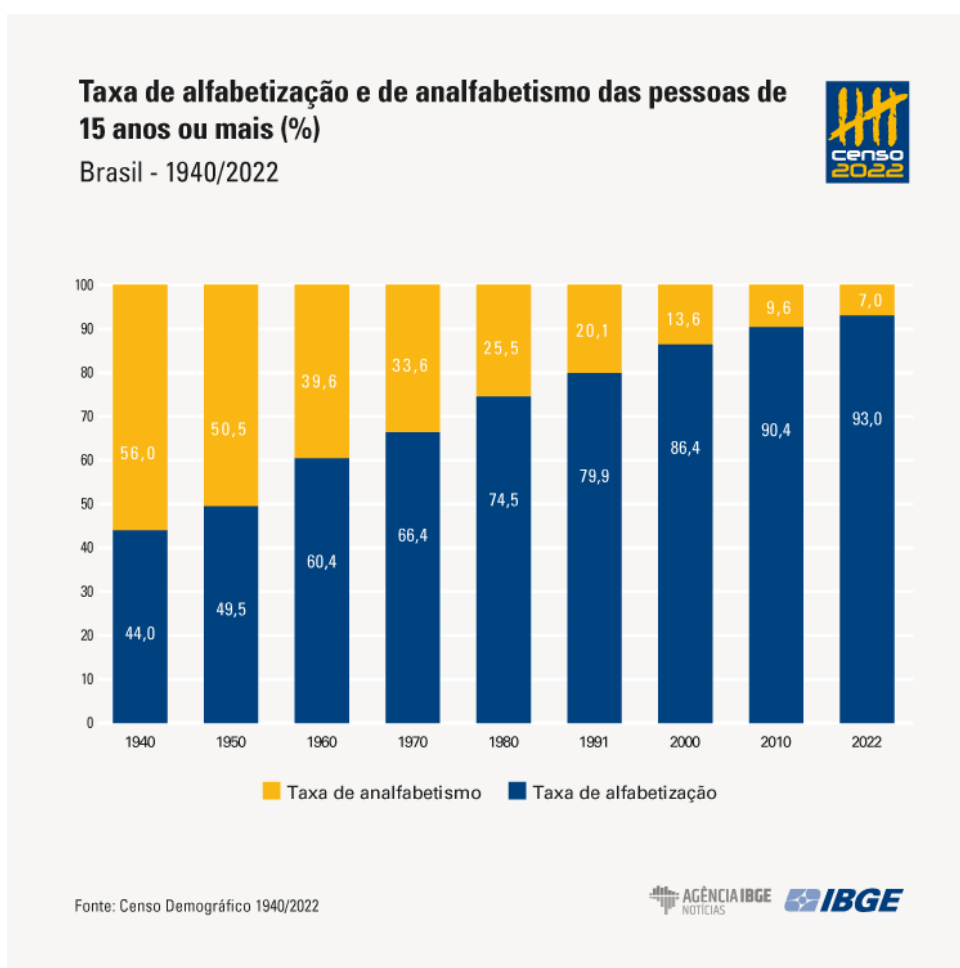
Dimensão	Descrição	Exemplos/Aplicações
Modelo de gestão	Baseado na cooperação entre esferas de governo e sociedade	Contraposição ao modelo de incentivos individuais
Colaboração 360 graus	Envolve escolas, comunidades, secretarias, sociedade civil e entes federativos	7 formas principais de colaboração (ver abaixo)
Intergovernamentalidade	Ação conjunta entre União, Estados e Municípios	Sistema Nacional de Educação proposto
Intersetorialidade	Integração de áreas como saúde, assistência, cultura e segurança	Políticas educacionais coordenadas com outras áreas
Extragovernamentalidade	Participação de universidades, ONGs, famílias e comunidade local	Parcerias para ampliar alcance e eficácia
Exemplo de sucesso	Programa PAIC no Ceará	Aprendizado institucional, gestão compartilhada

Dimensão	Descrição	Exemplos/Aplicações
Papel dos Tribunais de Contas	De fiscalizador para parceiro da boa gestão	Auditorias com diálogo, orientação e apoio técnico
Desafios	Superar confrontos federativos, garantir equidade	Criar estrutura formal de colaboração
Objetivo central	Melhorar eficácia, equidade e legitimidade das políticas públicas	Educação como política estruturante para o país

3.3 Analfabetismo, avanços na educação brasileira e o direito à educação no Brasil

De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2022, do IBGE, a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade é de 7%, o que representa 11,4 milhões de indivíduos que ainda não sabem ler e escrever um bilhete simples.

Contudo, de acordo com o IBGE, a taxa de analfabetismo das pessoas nessa faixa etária apresentou redução constante nos últimos 80 (oitenta) anos.



Fonte: Censo demográfico do IBGE de 2022. ⁴

⁴ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem>

Alguns pontos de atenção destacados pelos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além da taxa de analfabetismo, e que estão relacionados ao estudo em questão, são:

- Entre as unidades da federação, as maiores taxas de analfabetismo foram observadas no Piauí (14,8%), Alagoas (14,4%) e Paraíba (13,6%). As menores taxas foram registradas no Distrito Federal (1,9%), Rio de Janeiro (2,1%) e em São Paulo e Santa Catarina (ambos com 2,2%).
- Entre pessoas pretas ou pardas com 15 anos ou mais, 7,4% eram analfabetas, mais que o dobro da taxa entre pessoas brancas (3,4%). Na faixa etária de 60 anos ou mais, a taxa de analfabetismo entre brancos foi de 9,3%, enquanto entre pretos ou pardos alcançava 23,3%.
- A taxa de escolarização das crianças de 4 a 5 anos era de 91,5%.
- A taxa de escolarização das pessoas de 15 a 17 anos era de 92,2%.
- Na população de 18 a 24 anos, 36,7% das pessoas brancas estavam estudando, enquanto entre pretos e pardos a taxa foi de 26,2%. Entre os brancos desse grupo etário, 29,2% cursavam graduação e 15,3% das pessoas pretas ou pardas. Além disso, 70,9% dos pretos e pardos nessa faixa etária não estudavam nem tinham concluído o nível superior, enquanto entre os brancos esse percentual foi de 57,3%.
- Em 2022, 77,2% dos alunos na creche e pré-escola, 82,5% dos estudantes do Ensino Fundamental regular e 87,1% dos alunos do ensino médio regular estavam na rede pública de ensino.
- Cerca de 18,3% dos jovens de 14 a 29 anos não concluíram o Ensino Médio, seja por abandono ou por nunca terem frequentado a escola.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), divulgada pelo IBGE, registra que houve uma queda de meio ponto percentual na taxa de analfabetismo entre 2019 e 2022.

A existência de crianças fora da escola e as taxas de analfabetismo estão estreitamente associadas. Ambos os problemas são localizados, concentrando-se em bolsões de pobreza existentes nas periferias urbanas e nas áreas rurais (UNICEF, 2012).

O Estado Brasileiro logrou alcançar a quase universalização do Ensino Fundamental, com apenas 2,3% das crianças entre 7 e 14 anos fora da escola, em 2008 (INEP, 2009); aumentou consideravelmente o número de matrículas no Ensino Médio, passando de 3.772.689 matrículas, em 1991, para 8.400.689, em 2011 (INEP, 2012a); e também expandiu o número de matrículas e instituições no Ensino Superior, passando de 1.540.080 matrículas, em 1990, para 6.379.299, em 2010 e de 918 instituições, em 1990, para 2.378, em 2010 (INEP, 2012a); contudo, a qualidade do ensino ofertado é insuficiente. Dados apontam para uma taxa de analfabetismo funcional de 27% em 2011-2012, para a população de 15 a 64 anos. Além disso, apenas 62% das pessoas com Ensino Superior e 35% das pessoas com Ensino Médio completo são classificadas como plenamente alfabetizadas.

Sobre a necessidade, a importância e as consequências prejudiciais ao país da falta de cuidado com a educação, o Prof. Abrucio fez importante manifestação no “Seminário de ações descentralizadas na educação básica: Construindo o desenvolvimento do país. Na sua manifestação o Professor afirmou:

[...]...a sustentabilidade do desenvolvimento, inclusive da renda, está na educação, e como o Brasil optou pela municipalização se os municípios não tiverem capacidade estatal continuaremos iguais pelo próximos 20 ou 30 anos, o que significa jogar boa parte das nossas famílias pobres, ou pra pobreza em si, intergeracional, ou pro crime, são duas opções. (Seminário, 2024- Prof. Abrucio - 2:38:40 - 2:39:12).

Com essa afirmação o professor evidencia a gravidade do quadro enfrentado no Brasil na questão educacional, que segrega e exclui parte da população, das famílias, notadamente as mais pobres, das condições adequadas de vida.

Na mesma oportunidade, o professor sugeriu, e classificou como prioritário, um ponto de atuação dos tribunais de contas que pode contribuir para melhorar a educação no Brasil. Assim se manifestou:

[...] Um ponto prioritário é articular, é construir a ação dos tribunais principalmente pensando os tribunais como um instrumento de monitoramento de avaliação de políticas educacionais com mecanismo de criação de parâmetros e construção de capacidades estatais. Isso deveria ser o norte principal dos tribunais de contas se quiserem melhorar a política educacional[...]. (Seminário, 2024 - Prof. Abrucio - 2:46:55 - 2:47:23).

Destarte, com essas afirmações, o professor apresenta uma forma de pensar a atuação dos tribunais de contas como um mecanismo que a sociedade dispões para enfrentar dificuldade de tamanha magnitude.

3.3.1 Avanços na educação brasileira

Ao longo da história, houve importantes avanços na educação escolar no Brasil, documentados em trabalhos publicados por diversos autores. A evolução histórica da educação como uma política pública no Brasil é tratada no texto escrito por Abrucio (2018) em *“Uma breve história da educação como política pública no Brasil”*. O capítulo aborda desde o período imperial, passando pela Proclamação da República, até a redemocratização e a Constituição de 1988. Ele destaca as reformas educacionais estaduais durante a Primeira República, a criação do Ministério da Educação no governo de Getúlio Vargas e as políticas educacionais durante a ditadura militar. O texto enfatiza a importância da universalização do ensino e as mudanças institucionais necessárias para garantir o direito à educação, além de discutir as desigualdades territoriais e a necessidade de um sistema nacional de educação.

De acordo com Abrucio (2018), nas transformações e mudanças nas políticas educacionais brasileiras ao longo do tempo, destacam-se os ajustes progressivos no sistema educacional para atender às demandas da sociedade e responder a diferentes contextos históricos e políticos. Essas mudanças incluem uma análise das estratégias adotadas para ampliar o acesso à educação, bem como a evolução curricular e pedagógica que acompanhou o desenvolvimento do país. Em seu texto, o autor explora como o sistema de ensino brasileiro foi moldado pela necessidade de modernização e adaptação aos padrões globais, além de responder a pressões internas por melhorias na qualidade educacional e na inclusão social.

Para responder às demandas da sociedade e aos diversos contextos históricos e políticos, o autor descreve que o sistema educacional brasileiro passou por ajustes progressivos, incluindo a expansão da oferta de vagas escolares, principalmente no Ensino Fundamental, para democratizar o acesso à educação. Também houve uma reorganização curricular, que visava tornar o conteúdo mais relevante e alinhado com as necessidades da sociedade brasileira em diferentes períodos. As mudanças incluíram, ainda, a melhoria da formação de professores, com o intuito de elevar a

qualidade do ensino e preparar melhor os alunos para as demandas econômicas e sociais de cada época. Além disso, o sistema educacional buscou se adaptar às transformações políticas do país, como nos períodos de maior instabilidade e durante as transições governamentais, que exigiram reavaliações das políticas educacionais.

De acordo com o texto de Abrucio (2018), a evolução histórica da educação no Brasil ocorreu da seguinte forma:

1. **Período Imperial:** o avanço da escolarização foi inexpressivo, resultando em um país de analfabetos.
2. **Proclamação da República:** houve esperança e alguns avanços, com debates sobre a importância da educação e reformas educacionais em alguns estados, como Rio Grande do Sul, São Paulo, Bahia, Ceará, Minas Gerais e a então capital, Rio de Janeiro. Essas reformas ganharam maior consistência na década de 1920.
3. **Primeira República:** a estrutura da política pública educacional brasileira nasceu das reformas estaduais, com pouca interferência do governo federal na educação primária, resultando em grande desigualdade territorial.
4. **Era Vargas:** Getúlio Vargas fortaleceu o governo federal e aumentou a intervenção estatal, criando o Ministério da Educação e Saúde Pública. Surgiu o Manifesto dos Pioneiros em 1932, propondo a universalização da educação pública, gratuita e laica. No entanto, a educação básica não foi prioridade, focando mais no Ensino Superior e na educação profissionalizante.
5. **Pós-Guerra:** a melhoria da educação pública foi lenta. A Constituição de 1946 propôs um federalismo cooperativo, mas a União continuou pouco presente no ensino básico. A municipalização do ensino foi proposta por Anísio Teixeira, mas só avançou com a Constituição de 1988.
6. **Ditadura Militar (1964-1985):** houve prioridade para o Ensino Superior e a criação do Mobral para combater o analfabetismo. A Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 ampliou o ciclo fundamental para oito anos e iniciou a massificação da cobertura escolar, mas não resultou na universalização do acesso.
7. **Redemocratização e Constituição de 1988:** a Constituição de 1988 estabeleceu o direito à educação, buscando a universalização do acesso à escola e a democratização do ensino público. Houve avanços na profissionalização da política educacional, na avaliação das redes de ensino e na gestão educacional.

8. **Período Recente:** a Emenda Constitucional nº. 59, em 2009, expandiu a obrigatoriedade da educação para toda a Educação Básica, abrangendo as idades de 4 a 17 anos. Houve medidas para garantir o acesso de grupos historicamente aliçados das escolas públicas e a criação de cotas raciais e sociais em universidades.

Em resumo, a evolução histórica da educação no Brasil foi marcada por períodos de avanços limitados, reformas estaduais, centralização e descentralização de políticas e esforços recentes para universalizar e democratizar o acesso à educação.

A conclusão do autor sobre as estratégias adotadas para ampliar o acesso à educação e sobre a evolução curricular e pedagógica é que, embora o Brasil tenha enfrentado desafios significativos, essas estratégias foram apenas parcialmente eficazes em promover uma educação mais inclusiva. O autor considera que a expansão do acesso escolar e as adaptações curriculares refletiram um compromisso gradual do país em melhorar a qualidade e a equidade do sistema educacional.

Essas reformas foram fundamentais para moldar o sistema educacional brasileiro, influenciando tanto a estrutura organizacional quanto os objetivos educacionais. Cada reforma introduziu novos princípios e abordagens, buscando expandir a escolarização e adaptar a educação ao contexto socioeconômico do período. O autor mostra que, ao longo das décadas, o sistema educacional evoluiu para se tornar mais inclusivo e acessível, embora ainda persistam desafios, como a qualidade do ensino e a desigualdade de oportunidades entre diferentes regiões e classes sociais.

Na análise das reformas, o autor considera o contexto histórico, destacando como cada fase foi influenciada por transformações políticas, sociais e econômicas. Durante períodos de expansão econômica, por exemplo, houve um impulso para ampliar a infraestrutura escolar e aumentar a formação de professores. Por outro lado, em momentos de instabilidade política, as políticas educacionais enfrentaram cortes de recursos e oscilações nos objetivos pedagógicos. A discussão revela que as reformas educacionais no Brasil não foram uniformes, mas sim moldadas por uma variedade de influências que impactaram diretamente a estrutura e a eficácia do sistema educacional ao longo do tempo.

No livro *“O ponto a que chegamos: duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente”*, Gois (2022) analisa diversos fatores históricos e culturais que contribuíram para o atraso educacional no Brasil. Um dos principais aspectos abordados é o fato de que o Brasil, por ser uma das últimas nações a abolir a escravidão, sofre até hoje com profundas desigualdades sociais que influenciaram de forma negativa o acesso à educação. Grandes parcelas da população, especialmente negros e pobres, foram excluídos do sistema educacional formal durante o período da sociedade escravocrata.

Gois (2022) analisa as desigualdades sociais na sociedade escravocrata brasileira como um dos fatores centrais para o atraso educacional. Ele destaca que a estrutura social herdada desse período, em que a educação era privilégio de poucos, deixou marcas profundas no acesso ao ensino. A sociedade era altamente estratificada, com um sistema educacional voltado quase exclusivamente para as elites, enquanto a maioria da população, especialmente negros e pobres, era sistematicamente excluída das oportunidades educacionais.

A educação, nesse contexto, não era vista como um direito universal, mas como um recurso reservado a uma minoria. Essa exclusão gerou um ciclo de desigualdade que atravessou gerações e impactou diretamente as políticas educacionais posteriores, dificultando a construção de um sistema inclusivo e equitativo. Gois argumenta que a ausência de políticas que visassem reparar esses impactos históricos contribuiu para a perpetuação da desigualdade educacional, cujos efeitos ainda são visíveis no Brasil contemporâneo.

O autor constata que a concentração de renda e a desigualdade social persistente no país são resultado de um sistema educacional que, historicamente, atendeu de forma majoritária às elites, deixando as camadas populares com acesso limitado ou inexistente à educação de qualidade.

Para o autor, o sistema educacional brasileiro foi moldado para reforçar as estruturas de poder e a desigualdade social, servindo como um instrumento de exclusão das camadas populares ao longo da história. Essa exclusão educacional, segundo ele, não foi um efeito colateral, mas uma consequência intencional das políticas públicas que privilegiavam a elite, assegurando que o acesso à educação de qualidade permanecesse restrito aos mais favorecidos. Gois aponta que a perpetuação desse modelo educacional elitista contribuiu diretamente para a

concentração de renda no país, criando uma barreira significativa à mobilidade social e limitando as oportunidades de desenvolvimento para a população de baixa renda. Ele observa que, enquanto outros países usaram a educação como ferramenta para reduzir desigualdades, o Brasil fez dela um fator de ampliação das diferenças socioeconômicas, o que ajudou a consolidar um cenário de exclusão que atravessa gerações e persiste até hoje.

De outra parte, a forte influência da Igreja Católica sobre a educação brasileira no período colonial fez com que fossem priorizadas a catequese e a formação moral, em detrimento de uma educação laica e abrangente. Assim, ao longo dos séculos, o Brasil implementou diversas reformas educacionais, muitas vezes descontinuadas ou mal executadas, o que impediu a construção de um sistema educacional sólido e eficaz.

Nesse contexto, o autor registra que a profissão docente enfrentou, e ainda enfrenta, fatores que impactam diretamente a qualidade do ensino, tais como a baixa remuneração, a falta de formação continuada dos professores e a desvalorização social, criando um ambiente de desmotivação e desgaste entre os professores. Para o autor, a precarização da profissão docente é um dos maiores obstáculos para o avanço da qualidade educacional no Brasil, pois esses fatores não apenas comprometem a retenção de profissionais qualificados, mas também desencorajam novas gerações a ingressarem na docência, resultando em uma escassez de educadores preparados e comprometidos.

Sobre os avanços na educação brasileira, o autor reconhece que, apesar dos desafios históricos, houve progressos significativos, especialmente no período pós-redemocratização, como a ampliação do acesso ao Ensino Fundamental e Médio. Isso pode ser constatado, por exemplo, no percentual de jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio que subiu de 15% em 1985 para 75% em 2020. Além disso, Gois reconhece melhorias na qualidade do ensino, particularmente nos anos iniciais do Ensino Fundamental, embora enfatize que esses avanços ainda são insuficientes para superar o atraso acumulado ao longo dos séculos.

Sobre a expansão do acesso à educação básica, Gois ressalta o crescimento expressivo no número de matrículas, principalmente no Ensino Fundamental. Ele aponta que o Brasil conseguiu praticamente universalizar o Ensino Fundamental nas últimas décadas, o que representa um avanço significativo em termos de acesso à

educação básica. Observa que, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, houve avanços nas habilidades de leitura e matemática, resultado de iniciativas focadas em alfabetização e melhorias curriculares. Programas como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) são citados como exemplos de esforços para elevar os índices de aprendizagem.

De acordo com Saviani (2021), reformas educacionais anunciadas com grandiosas intenções existiram desde o período monárquico. No entanto, à época da instituição da República do Brasil, a taxa de analfabetismo era de 85% da população e não houve modificações significativas no sistema de educação.

Foi em meio às transformações ocorridas no início do século XX que a educação começou a ser percebida como um instrumento necessário para o desenvolvimento social e político do país. No entanto, no início da década de 1920, a taxa de analfabetismo entre adultos e jovens acima de 15 anos ainda permanecia elevada, atingindo 65% (Braga; José; Mazzeu, 2017). A redução do analfabetismo ocorreu de forma lenta e, em 1940, ainda era de 56% (Bethybio, 2010).

O número absoluto de analfabetos na população acima de 15 anos permaneceu praticamente estável entre 1940 e 2010, enquanto os dados indicam uma forte redução percentual de analfabetos, com uma queda de 65,3% em 1940 para 9,6% em 2010 (Braga; José; Mazzeu, 2017, p. 3).

A educação é historicamente reconhecida como um direito de segunda dimensão e, conforme apontam Luna e Oliveira (2018, p. 5), está presente nas constituições brasileiras desde 1824, sendo consagrada na Constituição Federal de 1988 como um dever do Estado e da família, além de um direito de todos. A Constituição Federal de 1988, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), prescreve formalmente que o poder público deveria, até 1998, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade, erradicar o analfabetismo, conforme o seguinte trecho:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (Brasil, 1988, art. 60).

No texto da Carta Constitucional, a educação é reconhecida como um direito humano e fundamental, estando inserida no capítulo dos direitos sociais, pertencente

ao Título II, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais. O texto da Carta Constitucional, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 90/2015, contempla diversos dispositivos relacionados à educação. Dentre os principais, destaca-se o artigo 6º, que menciona a educação como um direito social fundamental, *ipsis litteris*:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Especificamente em relação ao direito à educação, a Constituição brasileira é clara ao enunciá-lo como um direito de todos e um dever compartilhado entre o Estado e a família, com a colaboração da sociedade para promovê-lo e incentivá-lo:

Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

De acordo com o texto constitucional (art. 208, I), a educação é definida como um direito subjetivo, o que atribui responsabilidade ao gestor público em caso de descumprimento da oferta regular do serviço.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

Cabe ainda destacar o artigo 214, que prevê a instituição de um plano nacional com diretrizes, objetivos e metas comuns a todos os entes federativos:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo.

Assim, a Constituição Federal de 1988 dispõe que o direito à educação deve ser concretizado e promovido com vistas ao desenvolvimento da pessoa, à sua

preparação para o trabalho e à construção de uma vida digna, no mesmo sentido da Declaração Americana e do Protocolo de San Salvador, preparando-a para o exercício consciente da cidadania e possibilitando uma participação efetiva em uma sociedade mais democrática, plural e menos desigual.

Ademais, a Constituição Federal (art. 206, I, II e III) assegura o acesso à educação com base nos princípios da igualdade e da não discriminação, fundamentada na liberdade de ensino e de aprendizado, bem como no pluralismo de ideias.

A Emenda Constitucional nº 59/2009 prevê a obrigatoriedade da educação básica, abrangendo os educandos entre 4 e 17 anos de idade, a qual deve ser prestada pelo Estado de forma gratuita, garantindo a progressiva universalização do ensino médio gratuito (art. 208, I, da CF/88).

No plano infraconstitucional, o direito à educação é regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que estabelece as normas e os princípios para a organização e o funcionamento do sistema educacional brasileiro, pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental (Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010), que define as diretrizes para o Ensino Fundamental de 9 anos e pelo Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), que estabelece diretrizes, metas e estratégias para a política educacional do decênio 2014-2024 - prorrogado até 31/12/2025 pela Lei nº 14.934/2024.

Merece destaque a Política Nacional de Alfabetização das Crianças - Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (2023), instituída pelo Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023, cujos objetivos estão definidos no artigo 5º, *in verbis*:

Art. 5º São objetivos do Compromisso:

- I - implementar políticas, programas e ações para que as crianças brasileiras estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do ensino fundamental; e
- II - promover medidas para a recomposição das aprendizagens, com foco na alfabetização e na ampliação e no aprofundamento das competências em leitura e escrita das crianças matriculadas na rede de ensino até o final dos anos iniciais do ensino fundamental, prioritariamente aquelas que não alcançaram os padrões adequados de alfabetização até o segundo ano do ensino fundamental.

No artigo 13 do Decreto, foi instituído o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac), no âmbito do Ministério da Educação, com a finalidade de realizar a governança sistêmica do Compromisso e colaborar com a formulação e a

pactuação de esforços para a implementação de políticas, programas e ações em defesa da garantia do direito à alfabetização. As competências do Cenac estão definidas nos três incisos do artigo 14:

- I - apreciar e aprovar os planos de ação dos entes federativos para a implementação de políticas, programas e ações no âmbito do Compromisso;
- II - apreciar relatórios referentes ao monitoramento da implementação de políticas, programas e ações no âmbito do Compromisso e emitir recomendações para o seu aperfeiçoamento; e
- III - sistematizar dados para subsidiar as tomadas de decisões do Ministério da Educação.

Em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, o objetivo é, por meio da conjugação de esforços, garantir o direito à alfabetização de todas as crianças do país. O objetivo central é assegurar que 100% das crianças brasileiras estejam alfabetizadas ao final do 2º ano do Ensino Fundamental, além de promover a recomposição das aprendizagens, com foco na alfabetização de 100% das crianças matriculadas no 3º, 4º e 5º anos, considerando o impacto da pandemia sobre esse público⁵.

A adesão ao Compromisso e às políticas e programas estabelecidos em seu âmbito é voluntária (artigos 6º e 8º). No entanto, o art. 21 estabelece que: “no ato de adesão ao Compromisso, os estados e o Distrito Federal se comprometerão a instituir o Comitê Estratégico Estadual do Compromisso - Ceec”, que será composto pelo Secretário de Estado da Educação e pelos Secretários Municipais de Educação. Assim, além de subsidiar ações para a promoção da alfabetização, a iniciativa defende o protagonismo dos estados e municípios, com coordenação e assistência técnica e financeira da União⁶.

O Ministério da Educação estabeleceu metas progressivas para os próximos anos, seguindo o padrão nacional de desempenho de crianças alfabetizadas. O padrão definido foi de 743 pontos na escala do Saeb, conforme a Pesquisa Alfabetiza Brasil, aplicada pelo INEP, para determinar o ponto de corte que indica a alfabetização de uma criança ao final do 2º ano do ensino fundamental.

⁵ Mais informações podem ser conferidas no link a seguir: <https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada>. Acesso em: 12 maio 2024.

⁶ Mais informações podem ser conferidas no link a seguir: Disponível em: <https://desafiosdaeducacao.com.br/nova-politica-de-alfabetizacao/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

Para 2024, a meta é alcançar um patamar de 60%, chegando a 80% em 2030.

- 2024: 60%
- 2025: 64%
- 2026: 67%
- 2027: 71%
- 2028: 74%
- 2029: 77%
- 2030: 80%

3.3.2 Previsão infraconstitucional do direito à educação

No plano infraconstitucional, a legislação sobre o direito à educação e à alfabetização é extensa, abrangendo leis complementares, leis ordinárias, decretos, portarias, instruções normativas, entre outros instrumentos legais. Nesta parte do estudo, será realizada a análise da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), do Plano Nacional de Educação (PNE), da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e, ainda, será mencionada a previsão do Sistema Nacional de Educação (previsto constitucionalmente, mas ainda não instituído).

3.3.2.1 *Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB*

Com as crescentes mobilizações populares e campanhas de alfabetização relacionadas ao direito ao voto, que ainda estava condicionado à alfabetização no início da década de 1960, o governo João Goulart publicou, em 20 de dezembro de 1961, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Essa legislação deu origem ao Conselho Federal de Educação e ao Plano Nacional de Educação, sendo um dos seus objetivos era erradicar o analfabetismo.

Trata-se da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixava as diretrizes e bases da educação nacional. Essa lei foi revogada em 1996 pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. No plano infraconstitucional, sob a vigência da Carta de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal nº 9.394, de dezembro de 1996 (LDB), ao tratar das diretrizes e bases da educação nacional, estabelece expressamente a garantia de alfabetização plena ao longo da educação básica.

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

XI – alfabetização plena e capacitação gradual para a leitura ao longo da educação básica como requisitos indispensáveis para a efetivação dos direitos e objetivos de aprendizagem e para o desenvolvimento dos indivíduos. (Incluído pela Lei nº 14.407, de 12 de julho de 2002).

A LDB regulamenta o sistema educacional público e privado do Brasil, desde a educação básica até o Ensino Superior. Ela consolidou o direito ao desenvolvimento integral do estudante, ressaltando a importância da conexão entre a escola, a família e a comunidade.

O Ensino Fundamental também segue esse entendimento de uma formação mais ampla do indivíduo, indo além do aspecto cognitivo e abrangendo também o desenvolvimento social, emocional e cultural.

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo.

A exigência de planos de educação para todos os entes da federação deixou de ser uma disposição transitória da LDB e tornou-se uma exigência constitucional, com periodicidade decenal, por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009.

As etapas da educação no Brasil, regulamentadas de forma mais detalhada na LDB, especialmente a partir do art. 21, serão tratadas no tópico 3.4 Estrutura do sistema de educação escolar no Brasil.

3.3.2.2 Plano Nacional de Educação – PNE (Lei 13.005/2014 – vigência prorrogada pela Lei 14.934/24)

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estabelece as diretrizes, metas e estratégias para as políticas educacionais, sendo o principal ponto de convergência dessas políticas públicas para o período de 10 (dez) anos. Sua vigência foi prorrogada até 31 de dezembro de 2025 pela Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024.

A primeira obrigação constitucional de o governo instituir um plano nacional de educação já constava em artigo específico da Constituição Brasileira de 1934, decorrente do manifesto da elite intelectual brasileira da época, conhecido como

"Manifesto dos Pioneiros da Educação". O artigo 150 da Constituição foi incluído com o seguinte texto:

Art 150 - Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e , só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos.

O artigo 152 da Constituição Brasileira de 1934 atribuiu ao Conselho Nacional de Educação a competência para elaborar o PNE, nestes termos:

Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos, bem como a distribuição adequada dos fundos especiais

Na mesma linha, o parágrafo único do mesmo dispositivo constitucional definiu a responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal por estabelecer os Conselhos de Educação, que teriam a competência de elaborar os respectivos Planos de Educação Estaduais e Distrital:

Art 152

Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino.

Contudo, o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) foi instituído em 1962, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), durante o governo João Goulart, com o objetivo, entre outros, de erradicar o analfabetismo. No período do governo militar, o PNE foi extinto e substituído pela Cruzada de Ação Básica Cristã, e a ideia de um Plano Nacional de Educação só voltou a ganhar força 50 anos depois, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu, com força de lei e prazo de longo alcance, a necessidade de sua criação, conforme disposto no artigo 214 da Carta Constitucional:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas

dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam
a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).
I - erradicação do analfabetismo.

Esse dispositivo constitucional estabeleceu metas estruturais para a educação no Brasil, como: a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a melhoria da qualidade do ensino; a formação para o trabalho; a promoção humanística, científica e tecnológica do país; e o estabelecimento de metas de aplicação de recursos públicos em educação, em proporção ao Produto Interno Bruto (PIB). Nesse contexto, em 2014, foi promulgada a Lei nº 13.005, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024.

Mais uma vez, a Constituição Federal trata explicitamente da erradicação do analfabetismo, determinando que a legislação estabeleça ações integradas entre os poderes das diferentes esferas federativas, com o objetivo de alcançar essa meta. A Lei nº 9.394, de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), determina, em seus artigos 9º e 87, que cabe à União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, elaborar o PNE, com periodicidade decenal.

Em fevereiro de 1998, após a aprovação do Projeto de Lei nº 4.155 pelo Plenário da Câmara dos Deputados — consolidando os trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação (CONED) —, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 4.173, apensado ao PL nº 4.155, iniciando sua tramitação no mês seguinte. Esses projetos surgiram em decorrência da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que atribuiu ao Conselho Nacional de Educação a responsabilidade de acompanhar a elaboração do PNE, sendo o primeiro projeto oriundo da sociedade civil organizada e o segundo do Poder Executivo federal.

É importante destacar que, na exposição de motivos, o Ministro da Educação sublinhou que a concepção do Plano Nacional de Educação (PNE) teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995. Esta emenda instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que, mais tarde, se transformaria no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O FUNDEB garantiu amplos recursos destinados à alfabetização de crianças e adultos, com vistas à erradicação do

analfabetismo, além de prever a remuneração dos professores, investimentos em infraestrutura, transporte escolar, entre outros.

As prioridades do Plano foram estabelecidas com base no dever constitucional e nas necessidades sociais, objetivando a construção contínua e progressiva de uma educação de qualidade, respeitando, ao mesmo tempo, os limites dos recursos financeiros disponíveis na época.

Entre as prioridades, foi estabelecido o Ensino Fundamental obrigatório de oito anos para todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o ingresso, a permanência na escola e a conclusão desse ciclo. Já, nesse momento, foi prevista a prioridade para a implementação de ensino em tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas.

Nesse contexto, foi promulgada a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o primeiro Plano Nacional de Educação na vigência da Constituição Federal de 1988. A lei estabeleceu diretrizes para a gestão e o financiamento da educação, além de metas para cada nível e modalidade de ensino, incluindo a valorização dos profissionais da educação. A adequação às especificidades locais foi delegada aos estados e municípios, responsáveis pela elaboração dos seus respectivos planos de ensino.

Esse Plano Nacional de Educação (PNE) teve duração de 10 anos, estabelecendo diretrizes para a educação nas esferas federal, estadual e municipal no período de 2001 a 2010.

O PNE seguinte, que deveria abranger o decênio de 2011 a 2020, foi inicialmente tratado no Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de setembro de 2010, e sua versão final foi aprovada pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, cobrindo o decênio de 2014 a 2024. Posteriormente, sua vigência foi prorrogada até 31 de dezembro de 2025 pela Lei nº 14.934, de 25 de junho de 2024.

Essa lei foi promulgada no contexto do dispositivo constitucional previsto no artigo 214 da Constituição Federal, que estabeleceu as metas estruturais da educação no país, tais como: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do país; além do estabelecimento de metas para a aplicação de recursos públicos em educação, proporcionalmente ao Produto Interno Bruto.

3.3.2.3 Base Nacional Comum Curricular - BNCC

Homologada pela Resolução CNE/CP nº 2/2017, de 22 de dezembro de 2017 (Brasil, 2017), a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento normativo fundamental para o sistema educacional brasileiro, instituído pelo Ministério da Educação (MEC). Ela define os direitos de aprendizagem e desenvolvimento que todos os estudantes devem alcançar ao longo da Educação Básica, que inclui desde a Educação Infantil até o Ensino Médio.

A BNCC estabelece o conteúdo comum a ser ensinado a todos os 49 milhões de alunos nas 186 mil escolas públicas e privadas da educação básica em todo o país. O documento especifica as habilidades que devem ser desenvolvidas a cada ano letivo em quatro áreas do conhecimento: linguagens, ciências da natureza, ciências humanas e matemática.

3.4 Estrutura do sistema de educação escolar no Brasil

A estrutura que visa garantir o direito à educação para todas as faixas etárias, abrange a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e a Educação Superior.

As etapas da educação no Brasil, regulamentadas de forma mais detalhada na LDB, especialmente a partir do art. 21, tratam a educação escolar como um grande gênero, que abrange duas espécies: a educação básica e a educação superior. A educação superior, abordada a partir do art. 43 da LDB, não será objeto de interesse neste estudo.

Na educação básica, obrigatória e gratuita nas escolas públicas, um direito universal garantido pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), estão estruturadas três etapas principais - Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

1. Educação Infantil: primeira etapa da educação básica, destinada a crianças de até 5 anos de idade, sendo essa etapa subdividida em:

- Creche: para crianças de 0 a 3 anos.
- Pré-escola: para crianças de 4 e 5 anos.

2. Ensino Fundamental: etapa que atende crianças e adolescentes, com duração de 9 anos, abrangendo a faixa etária dos 6 aos 14 anos. É obrigatório para o Estado e gratuito nas escolas públicas, sendo subdividido em:

- Anos Iniciais: do 1º ao 5º ano, destinados a crianças de 6 a 10 anos.
- Anos Finais: do 6º ao 9º ano, para crianças e adolescentes de 11 a 14 anos.

3. Ensino Médio: etapa final da educação básica, com duração de 3 anos, geralmente destinada para adolescentes de 15 a 17 anos. Essa fase tem como objetivo a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, além da preparação básica para o trabalho, o exercício da cidadania e o prosseguimento dos estudos na Educação Superior.

Figura ilustrativa das etapas da educação no Brasil.

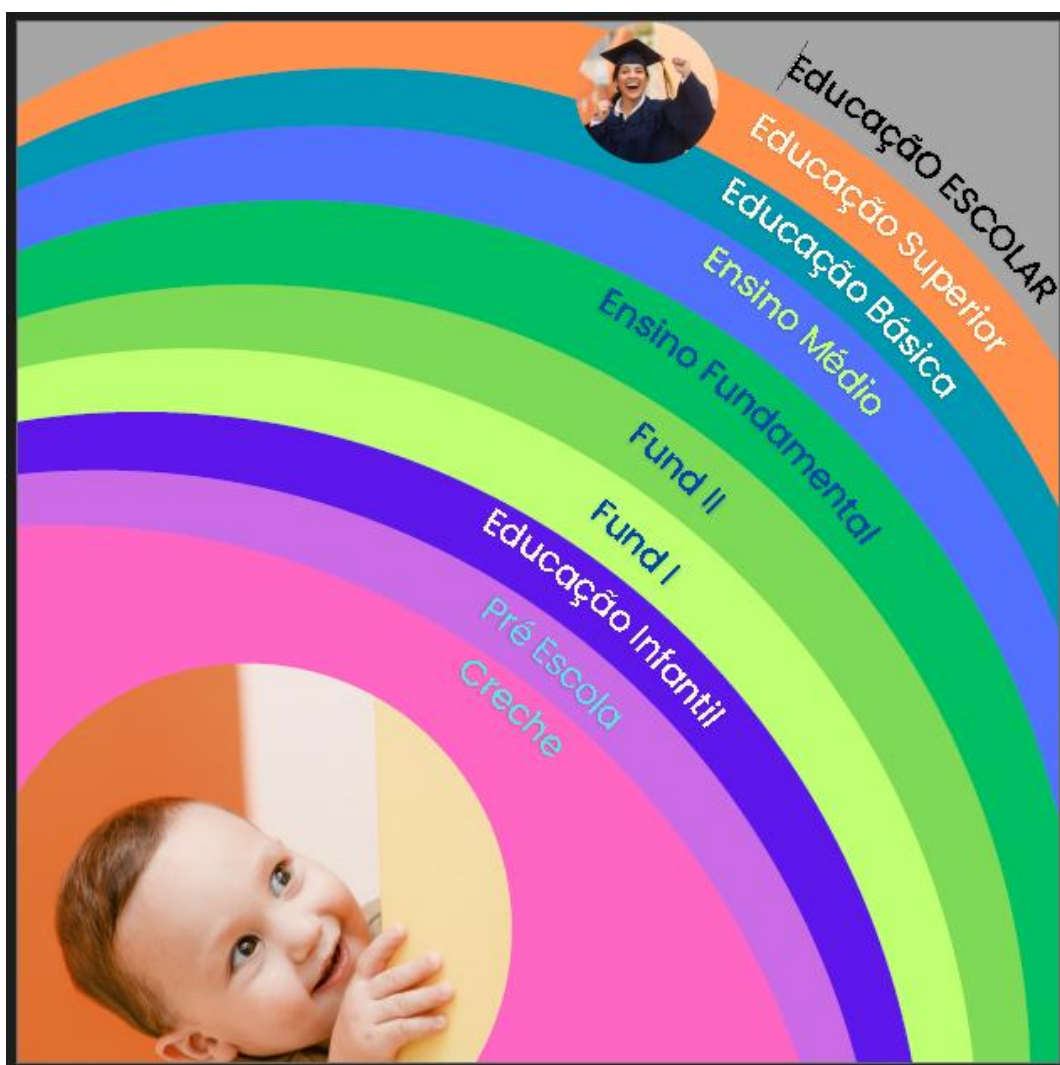


Figura 1 - Educação escolar
Fonte: elaborado pelo autor.

Neste estudo, cujo foco é a alfabetização das crianças, destaca-se especialmente a etapa do Ensino Fundamental.

3.4.1 Ensino Fundamental (dos 6 aos 14 anos)

O Ensino Fundamental é a etapa mais longa da educação básica. Com nove anos de duração, essa fase escolar atende estudantes dos 06 (seis) aos 14 (quatorze) anos e é dividida em duas fases: Anos Iniciais, também conhecidos como Ensino Fundamental I, e Anos Finais, chamados de Ensino Fundamental II.

Desde 2006, a duração do Ensino Fundamental, que anteriormente era de 8 anos, foi estendida para 9 anos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394/96) foi alterada em seus artigos 29, 30, 32 e 87 pela Lei Ordinária nº.11.274, de 6 de fevereiro de 2006, ampliando a duração do Ensino Fundamental para 9 anos, com o prazo de implementação dessa mudança até o ano de 2010.

O Ensino Fundamental, portanto, passou a ser dividido em duas etapas. A série inicial, que vai do 1º ao 5º ano, abrange crianças de 6 (seis) a 10 (dez) anos de idade – com ingresso no 1º ano aos 6 anos. Já os anos finais, do 6º ao 9º ano, atendem estudantes de 11 (onze) a 14 (quatorze) anos.

O objetivo do Ensino Fundamental é garantir a formação básica, incluindo a alfabetização, o desenvolvimento da leitura, escrita, matemática e o conhecimento de ciências, história, geografia, entre outros.

Em conformidade com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), nos anos iniciais do Ensino Fundamental, devem ser utilizados recursos pedagógicos que valorizem situações lúdicas de aprendizagem, ampliando as experiências vivenciadas pelos alunos na Educação Infantil.

Nessa fase, são desenvolvidas a comunicação oral, o sistema de escrita alfabética, os signos matemáticos, registros artísticos, midiáticos e científicos, além das formas de representação do tempo e do espaço. Ainda no Ensino Fundamental I, as crianças adquirem autonomia intelectual e compreensão de normas e valores sociais, desenvolvendo noções de cidadania com mais clareza, sem a necessidade de imposição.

De acordo com a Política Nacional de Alfabetização (PNA), o 2º ano do Ensino Fundamental I tem como foco a alfabetização das crianças, geralmente com sete anos

de idade. Nessa fase, os alunos são auxiliados a decodificar e desenvolver fluência na leitura, além de fortalecerem suas habilidades de escrita, entre outros aspectos.

No campo da matemática, o objetivo principal dessa etapa é proporcionar aos alunos a capacidade de comparar e ordenar números naturais, promovendo a compreensão do sistema de numeração.

De acordo com o “Resumo Técnico do Censo Escolar da Educação Básica de 2023”, o número de matrículas na educação básica brasileira em 2023 foi de 47,3 milhões de alunos, distribuídos em 178,5 mil escolas no Brasil (INEP, 2024, p. 14). Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, a rede municipal apresentou a maior participação, com 69,5% das matrículas, seguida pelas redes privada (19,3%) e estadual (11,2%).

Já nos anos finais, a rede municipal representou 44,0% das matrículas, seguida pelas redes estadual (39,5%) e privada (16,4%) (Censo Escolar da Educação Básica 2023 (INEP, 2024, p. 14 e 28).

Também, de acordo com o relatório do INEP, o percentual de matrículas da rede municipal nos anos iniciais teve um aumento de 1,9 pontos percentuais (pp) entre 2019 e 2023, e nos anos finais o aumento foi de 1,1 pp. no mesmo período. Por outro lado, na rede estadual, houve uma redução de 1,9 pp. nos anos iniciais e de 2,1 pp. nos anos finais, de acordo com a Educa+Brasil.⁷

3.4.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb

No Brasil, o monitoramento do desempenho das escolas e das redes de ensino é feito, entre outras estratégias, por meio do Ideb, um indicador que relaciona o desempenho dos estudantes em avaliações externas de larga escala com dados de fluxo escolar. Variando de 0 a 10, quanto maior o desempenho dos alunos e maior o número de aprovados, maior será o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Trata-se de um método de produção de dados amostrais para monitorar o desempenho da educação em todo o território nacional. A cada dois anos, os

⁷ Mais informações podem ser conferidas em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/etapa-de-formacao-e-series/ensino-fundamental-i/2-ano-ensino-fundamental-i>. Acesso em: 05 jun. 2024.

estudantes do 5º e do 9º ano do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio são avaliados pelo Saeb em Leitura e Matemática.

O Ideb permite analisar os resultados de uma escola em determinado ano em comparação com os anos anteriores, com outras escolas e com a média do seu sistema de ensino. Por meio de questionários aplicados a alunos, professores e diretores, é possível compreender o contexto em que a escola atua e as práticas adotadas, possibilitando, assim, a definição de estratégias para a melhoria e o aperfeiçoamento do ensino⁸.

O indicador Ideb foi criado em 2007 pelo governo federal, por meio do INEP, para medir a qualidade do ensino nas escolas públicas e privadas, permitindo o acompanhamento do desenvolvimento da educação básica no país.

Portanto, serve para monitorar a qualidade da educação básica nas três esferas de governo, estabelecer metas de melhorias, orientar políticas públicas e prover transparência nos dados do governo sobre a educação básica.

O indicador é obtido pela conjugação dos resultados da taxa de aprovação escolar (alunos que avançam sem repetir ou abandonar os estudos) e o desempenho obtido no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que avalia competências e habilidades nas disciplinas de português e matemática.

O Ideb é calculado para três níveis de ensino dentro da educação básica:

1. Anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano).
2. Anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano).
3. Ensino Médio.

As metas do Ideb são diferenciadas conforme o contexto e os desafios específicos de cada rede de ensino. Por exemplo, uma escola ou município com um Ideb baixo terá metas de crescimento mais ambiciosas em comparação a uma escola ou rede com um índice já elevado.

As métricas que compõem o Ideb são:

- Desempenho dos alunos nas avaliações de português e matemática, que são aplicadas aos estudantes do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio, por meio do SAEB.

⁸ Mais informações podem ser conferidas em: https://www.fcc.org.br/fcc/en_us/fcc-noticia/ideb-avaliacao-educacao-brasileira/. Acesso em: 18 ago. 2024.

- Taxa de aprovação escolar, que é obtida a partir dos dados do Censo Escolar.

A combinação desses indicadores reflete tanto a qualidade do aprendizado quanto a eficiência do fluxo escolar (aprovação regular dos alunos), resultando em um índice único que facilita comparações e o monitoramento de progresso.

4 PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA – TCE-RO (PAIC-RO)

A educação é uma competência compartilhada entre os entes federativos, sendo responsabilidade prioritária dos municípios garantir a oferta de educação infantil e Ensino Fundamental de qualidade, conforme estabelece o art. 211, §2º, da CF/88.

Para alcançar os resultados de aprendizado definidos pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e cumprir as metas estabelecidas nos Planos de Educação, em conformidade com a Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014, os municípios destinam, por força do art. 212 da CF/88, no mínimo, 25% da receita proveniente de impostos ao financiamento das políticas educacionais.

No âmbito municipal, a alfabetização no tempo adequado constitui uma das principais macropolíticas, devendo garantir aos estudantes, até o 2º ano do Ensino Fundamental, as habilidades essenciais para o desenvolvimento contínuo ao longo de todo o ciclo da educação básica.

Além dos impactos imediatos no desempenho, a alfabetização adequada contribui para a redução do abandono escolar, da evasão e da distorção idade-série. Estudos ainda correlacionam a alfabetização na idade certa com melhorias na qualidade de vida, maior acesso a empregos qualificados, aumento da renda e redução da criminalidade.

Hanushek e Woessmann (2008), em seu estudo *"The Role of Cognitive Skills in Economic Development"*, publicado no Journal of Economic Literature, enfatizam que as habilidades cognitivas adquiridas precocemente, como a alfabetização, são fundamentais não apenas para o desenvolvimento educacional do indivíduo, mas também têm implicações econômicas significativas.

Segundo os autores, a alfabetização inicial está diretamente associada a melhores resultados educacionais e a uma vida econômica mais produtiva.

A capacidade do Tribunal de Contas de promover melhorias que impactem os resultados das políticas públicas está diretamente relacionada à sua habilidade de fiscalizar as operações do setor público e de induzir os responsáveis pela governança e gestão pública a cumprirem suas responsabilidades, por meio de recomendações e medidas corretivas (INTOSAI, 2013, p. 4), definidas com base em avaliações técnicas

realizadas a partir de dados e “evidências suficientes e apropriadas” (INTOSAI, 2013, p. 7).

O Tribunal de Contas, portanto, deve “desempenhar o importante papel de aperfeiçoamento da administração pública, enfatizando os princípios da *accountability*, governança e desempenho” (INTOSAI, 2013b) e “ajudar a criar condições apropriadas para que os gestores públicos desempenhem suas atribuições de modo efetivo” (INTOSAI, 2013b, p. 10).

Para contribuir com a boa governança, deve criar “incentivos para mudança ao proporcionar conhecimento e recomendações bem fundamentadas para aprimoramentos” (INTOSAI, 2013b, p. 7).

O acompanhamento realiza-se de maneira concomitante à prática dos atos de gestão e, por isso, possui alta capacidade de resolutividade sobre eventos que ocorram em desacordo com as normas ou as práticas de gestão recomendadas, prevenindo ou corrigindo eventuais distorções que possam gerar dano ou comprometer a “entrega do produto final e o alcance dos objetivos” da gestão pública (TCU, p. 10).

Além do acompanhamento, o Tribunal de Contas, com foco em aprimorar os processos de gestão e governança da Administração Pública, também pode realizar:

- auditorias operacionais (ISSAI 3000);
- levantamentos contínuos de dados estratégicos de gestão e de resultado (Resolução-TCU n. 315);
- disponibilizar guias orientadores de boas práticas na gestão pública (como o Referencial Básico de Governança Pública, publicado pelo Tribunal de Contas da União);
- realizar Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) para pactuar obrigações com o gestor público; e
- por meio da Escola de Contas, capacitar os agentes responsáveis pela gestão das políticas públicas, cumprindo sua função de escola de governo.

O Conselheiro Paulo Curi Neto implementou diversas ações para transformar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) em relação às políticas educacionais, especialmente na alfabetização infantil. As principais iniciativas incluem:

1. **Implementação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC):** sob sua liderança, o TCE-RO desenvolveu o PAIC, visando a garantir que as crianças sejam alfabetizadas na idade adequada. O programa envolveu a capacitação de mais de 4.500 profissionais da educação e impactou diretamente 58 mil alunos em 606 escolas. Resultados indicam que, com a máxima implementação do PAIC, os alunos alcançaram, em média, um ano a mais de aprendizado em relação aos que não participaram do programa.
2. **Criação do Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia (Gaepe-RO):** o Conselheiro Paulo Curi Neto foi fundamental na criação do Gaepe-RO, um organismo que reúne instituições de controle, do sistema de justiça e da área da educação pública de Rondônia. O objetivo é promover a articulação e a efetividade das políticas educacionais no Estado.
3. **Realização de Auditorias Operacionais na Educação Inclusiva:** atendendo a solicitações de parlamentares e da sociedade civil, o TCE-RO, sob a presidência de Paulo Curi Neto, conduziu auditorias para avaliar a política de educação inclusiva em Rondônia. Essas auditorias identificaram desafios e forneceram recomendações para aprimorar a inclusão de alunos com deficiência no sistema educacional.
4. **Promoção de Seminários e programas de formação para gestores escolares:** o Conselheiro Paulo Curi Neto anunciou o lançamento do Programa de Formação de Gestores Escolares (FGE), executado pelo TCE-RO por meio da Escola Superior de Contas. O programa visa fortalecer as políticas públicas educacionais e a gestão escolar, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação básica no Estado.

Essas ações refletem uma mudança significativa na postura do TCE-RO, que passou de uma abordagem predominantemente punitiva para uma atuação colaborativa e indutora de boas práticas na gestão pública, especialmente na área da educação.

Dentro desse contexto de administração dialógica, o papel dos Tribunais de Contas de “cooperar com os governos ou entidades públicas que se esforçam para melhorar o uso e a gestão dos recursos públicos” (ISSAI 10) também encontra respaldo legal na Lei Federal nº. 14.129, de 29 de março de 2021, que fortaleceu a administração pública cooperativa ao estabelecer, entre suas diretrizes, o incentivo para que os entes públicos instituam laboratórios de inovação, com o objetivo de prospectar, desenvolver e disseminar, em regime de colaboração, inovações em serviços e políticas públicas.

Neste estudo, analisamos especialmente o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC-RO), implementado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

O programa tem foco na cooperação como caminho para a transformação. A Constituição Federal estabeleceu que os Tribunais de Contas, no exercício do controle externo, devem contemplar não apenas os aspectos contábeis, financeiros, legais, patrimoniais e orçamentários, mas também o aspecto operacional, considerando as dimensões de eficiência, eficácia, efetividade e equidade.

Para induzir melhorias operacionais na gestão e governança pública, promovendo valor à sociedade, o Tribunal de Contas deve construir capacidades para produzir orientações técnicas que gerem mudanças relevantes (INTOSAI, 2013).

O programa abrange 606 escolas e envolve mais de 4.500 profissionais da educação, beneficiando diretamente cerca de 58 mil alunos. Com a adesão voluntária das 52 redes municipais de ensino e da rede estadual, o PAIC tem se consolidado como uma iniciativa de cooperação entre o TCE-RO, o Ministério Público Estadual (MPE), a Defensoria Pública Estadual (DPE) e gestores educacionais.

O Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa – PAIC-RO é baseado nas seguintes diretrizes:

- Propõe um ambiente de diálogo e cooperação interinstitucional com foco nos problemas dos usuários de políticas e serviços públicos;
- Apoia e incentiva a inovação e experimentação responsável na gestão pública; e
- Promove, com o apoio de especialistas, a disseminação de conhecimento científico e boas práticas para a formulação e implementação de políticas públicas baseadas em evidências.

A coordenação da iniciativa pelo Tribunal de Contas do Estado busca criar um ambiente propício para prospectar, experimentar e disseminar soluções, construídas por gestores públicos e especialistas externos, baseadas na compreensão de problemas específicos que comprometem os resultados da alfabetização das crianças nas séries iniciais.

4.1 A lógica da governança colaborativa no PAIC-RO

Aplicar a lógica da governança colaborativa no PAIC-RO (Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa de Rondônia) é uma estratégia poderosa implementada pelo Tribunal de Contas para qualificar teoricamente o programa, propor soluções práticas e alinhar o PAIC às diretrizes de justiça social e eficiência institucional.

Nas últimas décadas, o modelo tradicional de gestão educacional no Brasil tem se mostrado insuficiente para enfrentar os desafios estruturais que comprometem a garantia do direito à alfabetização. Esse modelo, muitas vezes centralizado, fragmentado e tecnocrático, tende a operar com baixa articulação entre os níveis de governo, foco excessivo em padronizações descontextualizadas e escassa participação da sociedade no processo decisório.

Conforme destacam Abrucio, Segatto e Marques (2022), é necessário “superar o paradigma de uma governança baseada exclusivamente em incentivos individuais e competição entre entes federativos, substituindo-o por um modelo de colaboração multilateral e permanente” (p. 12). Os autores argumentam que a alfabetização eficaz exige a construção de uma engrenagem colaborativa, onde União, Estados e Municípios trabalhem em regime de corresponsabilidade, com espaços formais de diálogo e mecanismos coordenados de planejamento, execução e avaliação. Essa abordagem é sintetizada na proposta de governança colaborativa 360 graus, que propõe um sistema de articulação vertical e horizontal entre todos os atores do processo educativo — desde os profissionais da escola até as secretarias de governo e organizações da sociedade civil. Nesse modelo, segundo os autores, “é a sinergia entre os entes que gera inovação, aprendizado institucional e eficácia educacional” (Abrucio et al., 2022, p. 19).

A lógica da governança colaborativa também se alinha à concepção de qualidade com equidade, conforme discutida por José Francisco Soares e Flávia Pereira Xavier (2013). No artigo Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb, os autores demonstram que um sistema educacional de qualidade não pode ser avaliado apenas por indicadores de desempenho agregados, mas deve considerar as condições desiguais de origem dos alunos e das escolas, e atuar para superá-las. Para os autores, o Ideb — ainda que represente um avanço — tem limitações importantes quando usado isoladamente, pois ele naturaliza desigualdades estruturais ao permitir, por exemplo, que escolas com bom desempenho médio escondam a exclusão de grupos mais vulneráveis (Soares & Xavier, 2013, p. 912). Essa crítica reforça a necessidade de uma abordagem mais sistêmica e integrada, como a que propõe a governança colaborativa, que inclui a escuta ativa de atores escolares, a articulação intersetorial e o uso de dados para tomada de decisões educacionais justas e contextualizadas.

Portanto, no contexto do PAIC-RO, aplicar a lógica da governança colaborativa significa romper com práticas administrativas isoladas e estabelecer uma nova cultura institucional baseada na cooperação, na escuta e na ação coordenada. Essa mudança de paradigma é essencial para garantir que a alfabetização na idade certa deixe de ser apenas uma meta estatística e se torne uma conquista real e equitativa para todas as crianças de Rondônia.

Destarte, a aplicação da lógica da governança colaborativa ao PAIC-RO permite fortalecer institucionalmente a política de alfabetização ao integrar diferentes esferas governamentais, setores públicos e atores sociais. A proposta é que Rondônia institua mecanismos estáveis de cooperação técnica e política, promovendo pactuação de metas, formação articulada e acompanhamento conjunto. Assim, a alfabetização deixa de ser um desafio exclusivo da escola ou da secretaria municipal, tornando-se uma responsabilidade compartilhada entre Estado, municípios, famílias, universidades e órgãos de controle.

O papel ampliado do Tribunal de Contas de Rondônia é materializado na sua atuação proativa e formativa, por meio de:

- Apoio técnico para planejamento e avaliação de resultados.
- Compartilhamento de boas práticas e uso pedagógico das auditorias.
- Participação nos fóruns estaduais como órgão orientador.

Para isso, o PAIC-RO utiliza mecanismos de governança como:

a) Fóruns de Planejamento e Decisão

- Criação de fóruns regionais entre SEDUC e Secretarias Municipais.
- Participação de gestores escolares e sociedade civil nas deliberações.

b) Pactuação de Metas e Planos de Ação

- Estabelecimento conjunto de metas de alfabetização com base em diagnósticos locais.
- Flexibilização dos planos de ação segundo a realidade de cada município.

c) Monitoramento Colaborativo

- Avaliações periódicas realizadas com envolvimento de todos os níveis da gestão.
- Transparência nos dados e uso pedagógico dos resultados.

Na dimensão da intergovernamentalidade, formalizou a cooperação entre a SEDUC-RO e os municípios e instituiu um comitê estadual de alfabetização colaborativa.

Em síntese, a adoção da lógica da governança colaborativa pelo PAIC-RO representa um avanço significativo na construção de uma política pública de alfabetização mais justa, eficaz e alinhada às necessidades reais das redes de ensino de Rondônia. Ao articular diferentes esferas e setores da administração pública com os atores escolares e sociais, o programa fortalece uma cultura de corresponsabilidade e aprendizado institucional contínuo. Essa abordagem não apenas contribui para superar os limites do modelo tradicional de gestão educacional, como também consolida o papel estratégico do Tribunal de Contas de Rondônia como indutor de boas práticas de governança. Dessa forma, o PAIC-RO configura-se como uma experiência inovadora e potencialmente replicável, que combina princípios de equidade, cooperação e eficiência na concretização do direito à alfabetização na idade certa.

4.2 O Estado e os municípios de Rondônia

O atual mapa político do Brasil contém **26 estados e o Distrito Federal**, distribuídos em cinco regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. A Região Norte, onde se encontra o Estado de Rondônia é a maior do país, com uma área de 3.853.676,948 km², equivalente a 42,27% do território nacional. Além de

Rondônia, estão situados nesta região os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima e Tocantins.

Mapa político do Brasil com suas regiões em destaque:



Figura 2 Fonte: <https://www.todamateria.com.br/mapa-do-brasil/> Consulta em 19/12/2024

Rondônia é o terceiro estado mais populoso da região. Ele faz fronteira com a Bolívia e os estados do Acre, Amazonas e Mato Grosso.

Figura 3 - Localização geográfica e território de Rondônia.

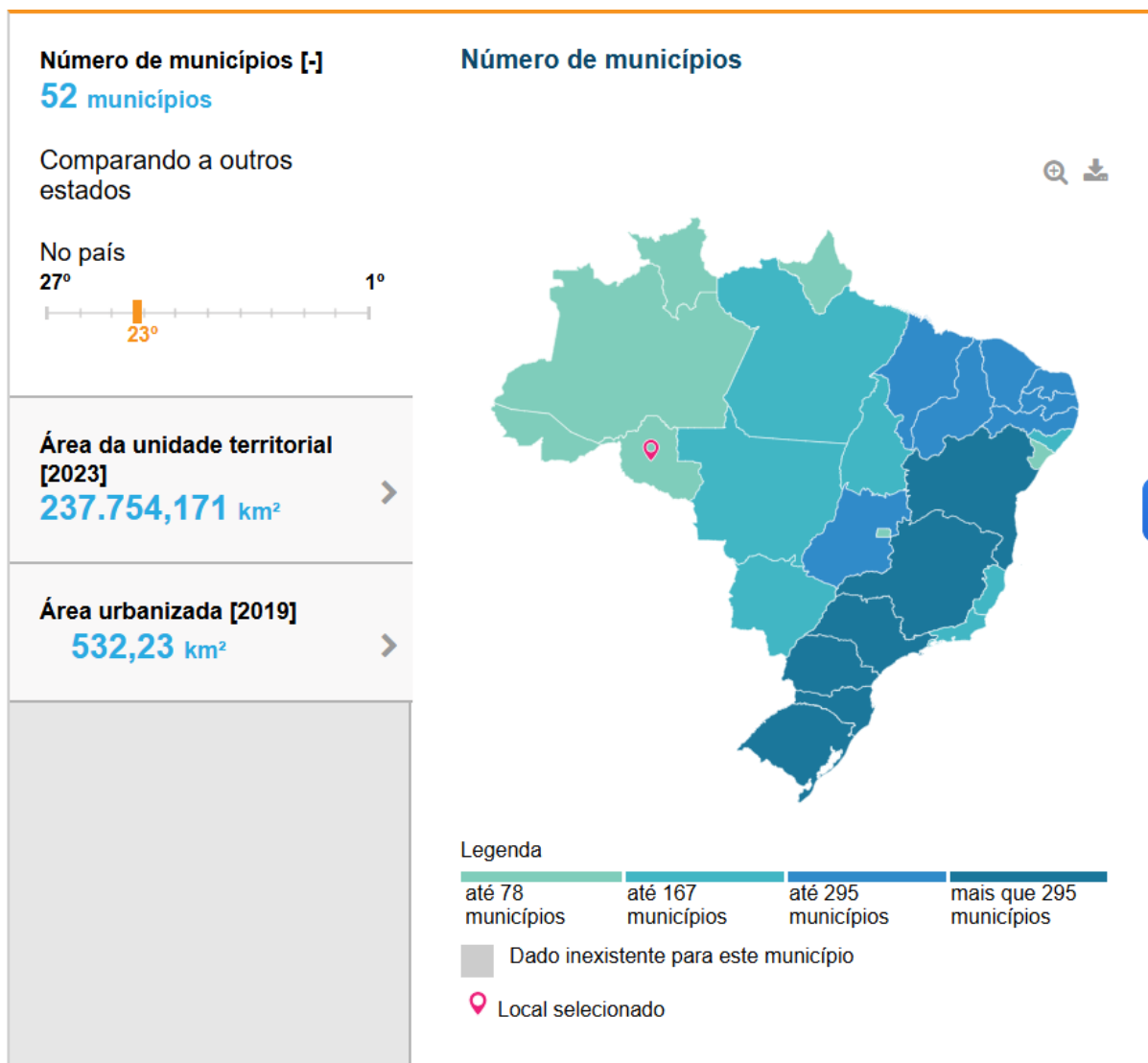


Figura 3 - Localização geográfica de RO. Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/panorama> Consulta em 19/12/2024.

O resumo geográfico, ou ficha técnica sobre o Estado de Rondônia pode ser visualizado pela explicação dos seguintes dados:

- Rondônia: Nome do estado.
- Sigla: RO: Código oficial usado para identificar o estado.
- Região: Norte: Rondônia pertence à Região Norte do Brasil.
- Capital: Porto Velho: É a cidade onde se localiza o governo estadual.
- Gentílico: rondoniense ou rondoniano: Palavras usadas para designar quem nasce em Rondônia.
- Área Territorial: 237.765,293 km²: Tamanho do estado em quilômetros quadrados (dado do IBGE de 2016).

- População: 1.805.788 habitantes: Estimativa populacional feita pelo IBGE em 2017.
- Densidade Demográfica: 6,58 hab./km²: Número médio de habitantes por quilômetro quadrado, de acordo com o censo de 2010.

A bandeira do Estado é composta por quatro elementos principais, com um design simbólico que reflete aspectos naturais e políticos do estado



- **Faixa superior azul:** representa o céu de Rondônia.
- **Faixa central amarela:** simboliza a riqueza do estado, especialmente a mineral.
- **Triângulo (ou pirâmide) verde:** lembra uma montanha ou o campo, remetendo ao relevo, às matas e à natureza abundante do estado.
- **Estrela branca de cinco pontas:** situada no centro do azul, representa Rondônia como unidade federativa do Brasil, em alusão à estrela na bandeira nacional.

O bioma predominante em Rondônia é a Amazônia, que é a maior floresta tropical do mundo. Características principais do bioma incluem:

- Biodiversidade: Possui uma das maiores diversidades de fauna e flora do planeta.
- Vegetação: Predominância de florestas densas, com árvores de grande porte, cipós e epífitas.
- Importância ambiental: É crucial para o equilíbrio climático global, sendo responsável por grande parte da captura de carbono do planeta e pela regulação do regime de chuvas.

Clima de Rondônia.

Rondônia apresenta um clima equatorial, caracterizado por:

- Altas temperaturas: A média anual é em torno de 25°C a 27°C, com pequenas variações ao longo do ano.
- Alta umidade: A umidade relativa é geralmente elevada, acima de 80%.
- Chuvas abundantes: O índice pluviométrico varia de 2.000 a 2.500 mm/ano.

A estação chuvosa ocorre principalmente entre novembro e abril, enquanto o período seco, conhecido como "verão amazônico", acontece entre maio e outubro.

Este clima, junto com o bioma Amazônia, define a dinâmica ecológica e as atividades econômicas da região, como a agropecuária e a exploração florestal sustentável.

Grande parte da cobertura vegetal do estado é ocupada pela Floresta Amazônica. Sua economia é baseada na agricultura (soja, café, milho e cacau), pecuária bovina, extrativismo mineral (ouro e cassiterita) e vegetal (madeira), energia com as usinas hidrelétricas do Rio Madeira (Santo Antônio e Jirau). Em termos de comércio, Porto Velho atua como "hub" logístico para o escoamento de produtos. O estado é cortado por grandes rios, como o Madeira e o Guaporé, o que torna a região rica em biodiversidade. (dados obtidos no site do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/> Consulta em 21/-12/2024).

Breve Histórico.

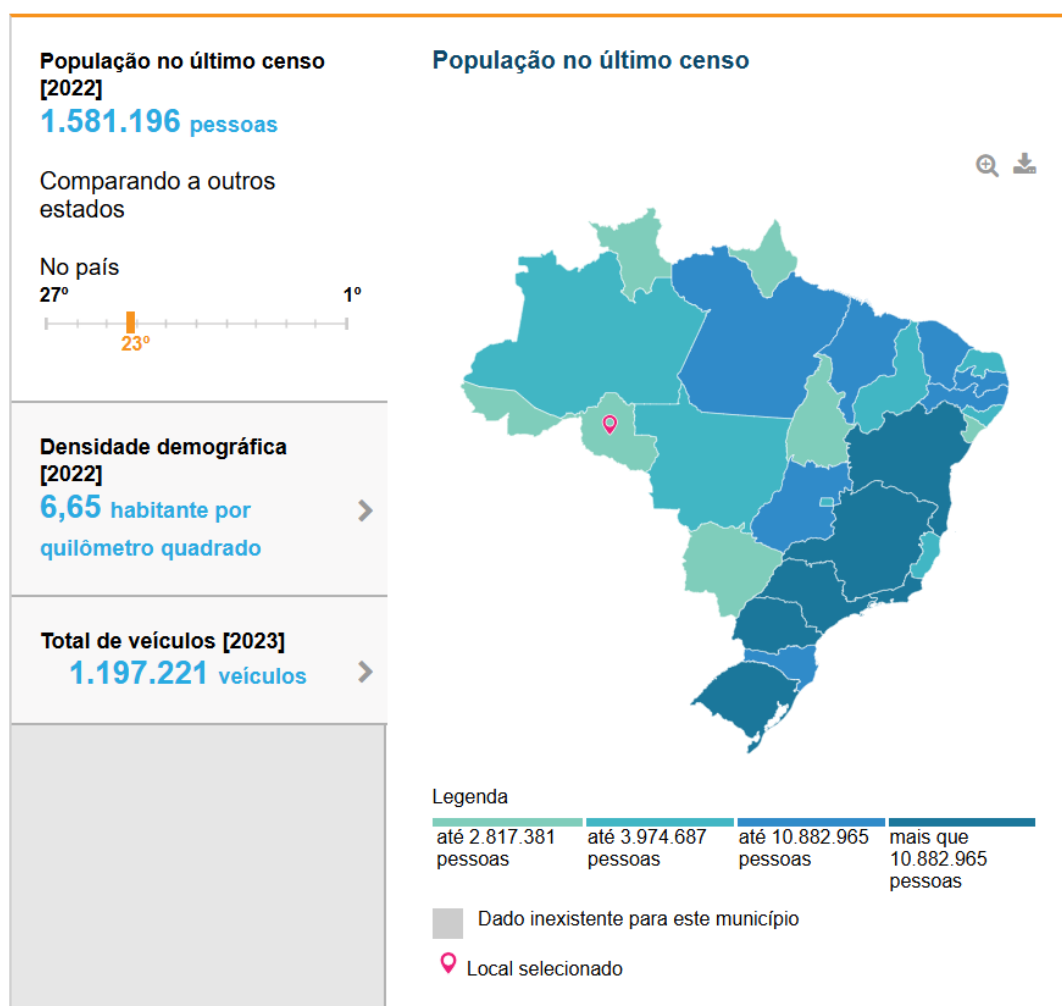
Originalmente habitada por povos indígenas, a região ganhou destaque no século XIX devido ao ciclo da borracha. Em 1943, foi transformada no Território Federal do Guaporé, renomeado para Rondônia em 1956 em homenagem ao

marechal Rondon. Tornou-se estado em 1981, com a inauguração de sua capital, Porto Velho, como centro político e econômico.

Rondônia possui atualmente 52 municípios, destacando-se Porto Velho (capital) e Ji-Paraná como os mais populosos. A população estimada é de cerca de 1,58 milhão de habitantes (2023). A densidade demográfica é de 6,65 hab/km² (2022)

Embora tenha melhorado nas últimas décadas, Rondônia ainda enfrenta desafios relacionados à infraestrutura, saúde e saneamento básico. O IDH do estado é 0,719 (2023), considerado médio e ocupando a 18ª posição no ranking nacional dos estados. A renda nominal mensal domiciliar per capita é de R\$1.527,00 (2023).

Figura 4 - Dados populacionais de Rondônia no mapa elaborado pelo IBGE:



Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/panorama> Consulta em 13/12/2024

Figura 5 - Dados gerais da educação:

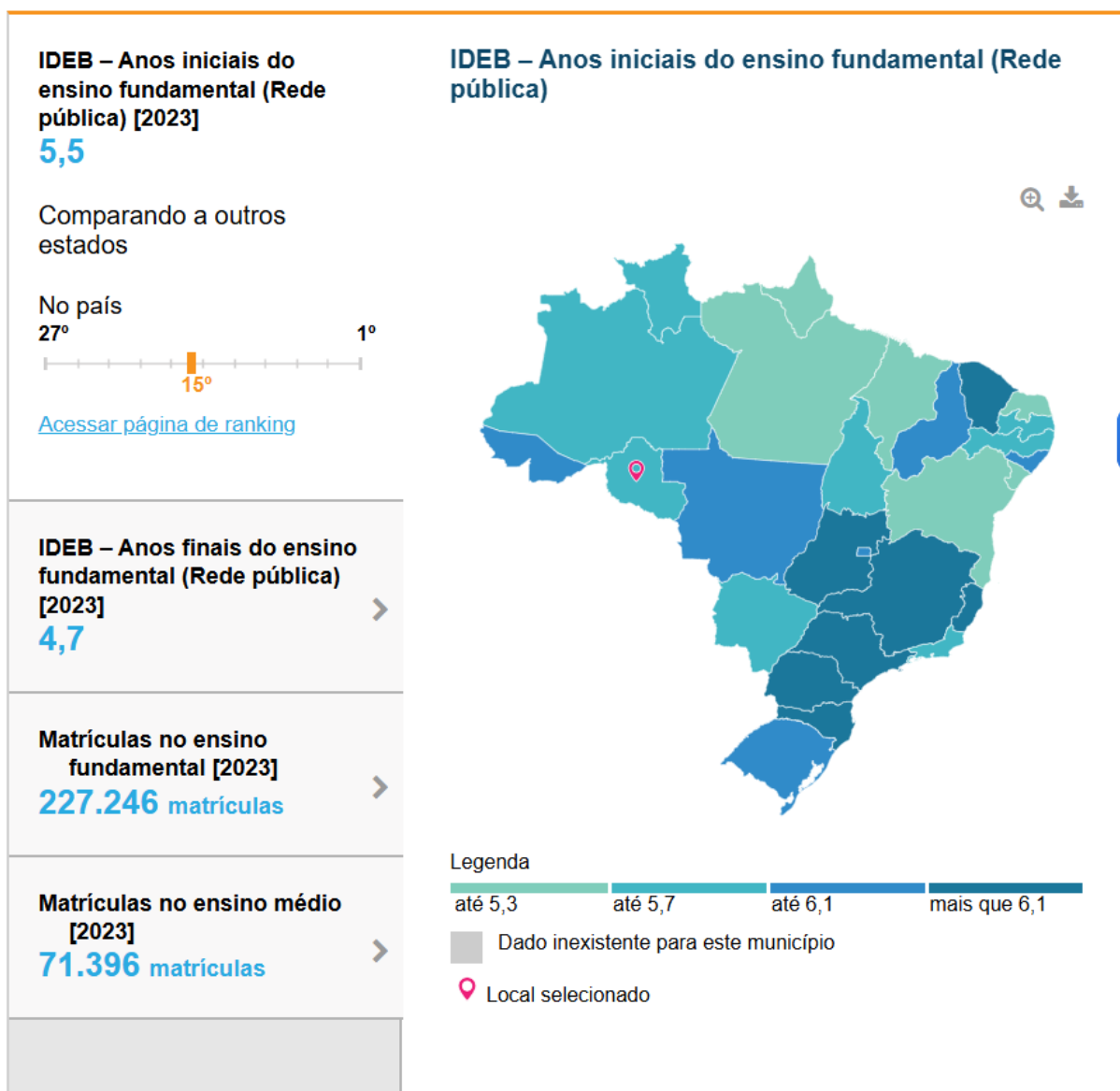


Figura 4 - Dados gerais da educação. Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/panorama>
 Consulta em 19/12/2024.

O Estado de Rondônia vive um momento de crescimento econômico e urbano, mas enfrenta desafios ambientais devido ao desmatamento. Políticas de preservação, como a fiscalização de reservas indígenas e unidades de conservação, são centrais no debate estadual.

Os 52 (cinquenta e dois) municípios do estado estão distribuídos em oito microrregiões administrativas, conforme o quadro a seguir.

Municípios	Área territorial	Região de Influência	Região intermediária	Região imediata	Microrregião(usada até 2017)
Alta Floresta D'Oeste	7067,127 km ²	Cacoal – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Alto Alegre dos Parecis	3958,273 km ²	Rolim de Moura – Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Alto Paraíso	2651,991 km ²	Ariquemes – Centro Subregional A (3ª)	Porto Velho	Ariquemes	Ariquemes
Alvorada D'Oeste	3029,189 km ²	Ji-Paraná – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Alvorada D'Oeste
Ariquemes	4426,143 km ²	Arranjo Populacional de Porto Velho/RO – Capital Regional B (2B)	Porto Velho	Ariquemes	Ariquemes
Buritis	3265,810 km ²	Ariquemes – Centro Subregional A (3ª)	Porto Velho	Ariquemes	Porto Velho
Cabixi	1314,352 km ²	Colorado do Oeste – Centro de Zona B (4B)	Ji-Paraná	Vilhena	Colorado do Oeste
Cacaulândia	1962,026 km ²	Ariquemes – Centro Subregional A (3ª)	Porto Velho	Ariquemes	Ariquemes
Cacoal	3793,000 km ²	Arranjo Populacional de Porto Velho/RO – Capital Regional B (2B)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Campo Novo de Rondônia	3442,005 km ²	Ariquemes – Centro Subregional A (3ª)	Porto Velho	Ariquemes	Porto Velho
Candeias do Jamari	6843,673 km ²	Arranjo Populacional de Brasília/DF – Metrópole Nacional (1B)	Porto Velho	Porto Velho	Porto Velho
Castanheiras	892,841 km ²	Rolim de Moura – Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Cerejeiras	2783,297 km ²	Vilhena – Centro Subregional A (3ª)	Ji-Paraná	Vilhena	Colorado do Oeste
Chupinguaia	5117,290 km ²	Vilhena – Centro Subregional A (3ª)	Ji-Paraná	Vilhena	Vilhena
Colorado do Oeste	1451,063 km ²	Vilhena – Centro Subregional A (3ª)	Ji-Paraná	Vilhena	Colorado do Oeste
Corumbiara	3060,321 km ²	Cerejeiras – Centro de Zona B (4B)	Ji-Paraná	Vilhena	Colorado do Oeste
Costa Marques	4987,177 km ²	Ji-Paraná – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Guajará-Mirim
Cujubim	3863,946 km ²	Ariquemes – Centro Subregional A (3ª)	Porto Velho	Ariquemes	Porto Velho
Espigão D'Oeste	4518,038 km ²	Cacoal – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Governador Jorge Teixeira	5067,384 km ²	Jaru – Centro Subregional B (3B)	Porto Velho	Jaru	Ji-Paraná
Guajará-Mirim	24856,877 km ²	Arranjo Populacional de Porto Velho/RO – Capital Regional B (2B)	Porto Velho	Porto Velho	Guajará-Mirim
Itapuã do Oeste	4081,581 km ²	Arranjo Populacional de Porto Velho/RO – Capital Regional B (2B)	Porto Velho	Porto Velho	Porto Velho

Municípios	Área territorial	Região de Influência	Região intermediária	Região imediata	Microrregião(usada até 2017)
Jaru	2944,140 km ²	Ji-Paraná – Capital Regional C (2C)	Porto Velho	Jaru	Ji-Paraná
Ji-Paraná	6896,649 km ²	Arranjo Populacional de Porto Velho/RO – Capital Regional B (2B)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Machadinho D'Oeste	8509,270 km ²	Ariquemes – Centro Subregional A (3ª)	Porto Velho	Jaru	Ariquemes
Ministro Andreazza	798,083 km ²	Cacoal – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Mirante da Serra	1191,875 km ²	Ouro Preto do Oeste – Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Monte Negro	1931,378 km ²	Ariquemes – Centro Subregional A (3ª)	Porto Velho	Ariquemes	Ariquemes
Nova Brasilândia D'Oeste	1703,008 km ²	Rolim de Moura – Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Alvorada D'Oeste
Nova Mamoré	10070,490 km ²	Arranjo Populacional de Porto Velho/RO – Capital Regional B (2B)	Porto Velho	Porto Velho	Porto Velho
Nova União	807,140 km ²	Ouro Preto do Oeste – Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Novo Horizonte do Oeste	843,446 km ²	Rolim de Moura – Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Ouro Preto do Oeste	1969,879 km ²	Ji-Paraná – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Parecis	2548,683 km ²	Rolim de Moura – Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Vilhena
Pimenta Bueno	6241,019 km ²	Cacoal – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Cacoal	Vilhena
Pimenteiras do Oeste	6014,733 km ²	Cerejeiras – Centro de Zona B (4B)	Ji-Paraná	Vilhena	Colorado do Oeste
Porto Velho	34091,146 km ²	Arranjo Populacional de Brasília/DF – Metrópole Nacional (1B)	Porto Velho	Porto Velho	Porto Velho
Presidente Médici	1758,464 km ²	Ji-Paraná – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Primavera de Rondônia	605,692 km ²	Pimenta Bueno – Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Vilhena
Rio Crespo	1717,640 km ²	Ariquemes – Centro Subregional A (3ª)	Porto Velho	Ariquemes	Ariquemes
Rolim de Moura	1457,812 km ²	Cacoal – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Santa Luzia D'Oeste	1197,796 km ²	Rolim de Moura – Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
São Felipe D'Oeste	541,647 km ²	Rolim de Moura – Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Vilhena
São Francisco do Guaporé	10948,593 km ²	Ji-Paraná – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Guajará-Mirim

Municípios	Área territorial	Região de Influência	Região intermediária	Região imediata	Microrregião(usada até 2017)
São Miguel do Guaporé	6789,605 km ²	Ji-Paraná – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Alvorada D'Oeste
Seringueiras	4444,017 km ²	Ji-Paraná – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Alvorada D'Oeste
Teixeirópolis	459,935 km ²	Ji-Paraná – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Theobroma	2197,413 km ²	Jaru – Centro Subregional B (3B)	Porto Velho	Jaru	Ji-Paraná
Urupá	831,857 km ²	Ji-Paraná – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Vale do Anari	3135,106 km ²	Jaru – Centro Subregional B (3B)\; Machadinho D'Oeste – Centro de Zona B (4B)	Porto Velho	Jaru	Ariquemes
Vale do Paraíso	965,676 km ²	Ouro Preto do Oeste – Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Vilhena	11708,579 km ²	Cacoal – Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Vilhena	Vilhena

Fonte: IBGE. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/panorama>

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/panorama> Acesso em 19/12/2024.

Dados mais detalhados sobre os municípios podem ser encontrados no Anexo 1 – Rondônia todos os municípios.

No Brasil, é o IBGE que organiza os municípios em diferentes divisões administrativas e estatísticas para facilitar o planejamento, análise e gestão territorial. Em Rondônia, como nos outros estados, os municípios estão agrupados em regiões intermediárias, regiões imediatas e microrregiões.

Os critérios de organização administrativa definidos pelo IBGE para cada tipo de região são os seguintes:

Critério	Região Intermediária	Região Imediata	Microrregião (antiga)
Abrangência	Maior, abrange várias regiões imediatas.	Menor, reflete interações locais.	Baseada em proximidade e similaridade.
Foco	Interações econômicas amplas.	Deslocamento e serviços do dia a dia.	Geografia física e socioeconômica.
Exemplo em Rondônia	Porto Velho e Cacoal.	Ariquemes ou Ji-Paraná.	Ji-Paraná (como antiga divisão).

No estudo objeto dessa dissertação a pesquisa de campo foi realizada nas regiões imediatas de Ariquemes, Ji-Paraná e Porto Velho. Não utilizamos o tipo microrregião porque é uma divisão administrativa mais antiga, usada antes de 2017, que agrupava municípios próximos com características socioeconômicas ou geográficas semelhantes. O IBGE substituiu essa divisão pelas regiões intermediárias e imediatas.

4.3 Contexto e justificativa do programa

Os dados divulgados pelo IBE demonstraram que em 2022 a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 (quinze) anos ou mais era de 5,6% - com redução de meio ponto percentual em relação a 2019. Contudo, 9,6 milhões de pessoas não sabiam ler e escrever em 2022.⁹

Conforme dados divulgados pelo MEC e pelo (INEP)¹⁰, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2023 do Estado de Rondônia alcançou 5,6 pontos nos anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), resultado que ficou 0,3 pontos abaixo da meta estabelecida para o estado no primeiro ciclo do Ideb (2007-2021). Nos anos finais (6º ao 9º ano) do Ensino Fundamental, Rondônia alcançou 4,8 pontos, e o Ensino Médio registrou 4,2 pontos, ficando abaixo da meta projetada para o estado em todas as etapas de ensino.

O primeiro ciclo do Ideb considerou as metas pactuadas no "Compromisso Todos pela Educação" (Decreto nº 6.094/2007), com metas definidas para cada ente federado e unidade escolar de 2007 até o ano de 2021. As trajetórias do Ideb foram estabelecidas para reduzir as desigualdades, com diferentes esforços.

Tomando como ponto de partida esses resultados da avaliação do ensino, considerou-se que há a necessidade de atuar na alfabetização no Estado de Rondônia pelos seguintes motivos:

- Baixos índices históricos de alfabetização nos primeiros anos do ensino fundamental em Rondônia;

⁹ Em 2022, analfabetismo cai, mas continua mais alto entre idosos, pretos e pardos e no Nordeste | Agência de Notícias Acesso em: 14.01.2025

¹⁰ Mais informações podem ser conferidas em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/ideb/rondonia-avanca-nos-anos-iniciais-do-ensino-fundamental>. Acesso em: 18 ago. 2024.

- A alfabetização é a fase de desenvolvimento de competências e habilidades fundamentais que sustentam a capacidade de aprendizado;
- A alfabetização tardia gera impactos ao longo de todo o ciclo da educação básica, como o baixo desempenho dos estudantes nos anos subsequentes, o aumento do índice de reprovação e a evasão e o abandono escolar.

Portanto, o problema central enfrentado pelo PAIC-RO diz respeito à alfabetização infantil no ensino fundamental, especialmente no contexto do Estado de Rondônia, onde persistem desafios como baixos índices de alfabetização na idade certa, desigualdades educacionais e a necessidade de implementação e monitoramento de políticas públicas eficazes para garantir a alfabetização das crianças até o segundo ano do ensino fundamental.

Cooperam para o enfrentamento do problema o TCE-RO, os municípios, o Instituto Articule, gestores do sistema de educação e professores e gestores escolares. A seguir estão relacionadas as ações de cada um desses atores.

- Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO):

- Implementa o Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC-RO).
- Realiza auditorias operacionais e promove formações continuadas para gestores e professores.
- Desenvolve materiais pedagógicos e instrumentos de avaliação.
- Articula a cooperação técnica com os municípios para melhorar a alfabetização.

- Municípios de Rondônia:

- Participam do PAIC-RO, adaptando as diretrizes às suas realidades locais.
- Realizam formações de professores e investem em materiais pedagógicos.

- Instituto Articule:

- Promove a governança colaborativa por meio do Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação (GAEPE-RO).
- Fomenta diálogo e articulação entre órgãos de controle, justiça e educação.

- Gestores do sistema de educação (secretários(as) de educação):

- Elaboração e execução de políticas públicas locais, desenvolvendo planos municipais de educação, alinhados ao PAIC-RO, contemplando a alfabetização das crianças na idade certa e promovendo a adaptação das diretrizes gerais do programa às realidades específicas de suas redes municipais.
- Organização de formações continuadas com capacitação regular de professores alfabetizadores e gestores escolares, além da institucionalização de políticas de formação continuada por meio de leis municipais.
- Gestão e monitoramento de resultados, implementando sistemas de avaliação e monitoramento para acompanhar o progresso da alfabetização, bem como analisando os dados de desempenho dos alunos para ajustar estratégias de ensino conforme necessário.
- Articulação interinstitucional por meio do diálogo com o Tribunal de Contas e outros parceiros para assegurar apoio técnico e financeiro à implementação das políticas de alfabetização. Além de mobilizar as comunidades locais para garantir a adesão ao programa.
- Investimento em infraestrutura e tecnologia, direcionando recursos para a aquisição de materiais pedagógicos e equipamentos tecnológicos que apoiem o trabalho dos professores.

- Coordenadores pedagógicos:

- Apoio direto aos professores oferecendo suporte técnico-pedagógico e garantindo a aplicação adequada das metodologias do PAIC-RO em sala de aula. Também acompanham a elaboração e execução de planos pedagógicos nas escolas.
- Organização de formações no modelo em cascata, coordenando a formação de professores e gestores escolares, disseminando as diretrizes do PAIC-RO em nível local e mediando entre as secretarias municipais de educação e as escolas, para garantir a implementação correta das políticas.
- **Avaliação e acompanhamento do desempenho**, realizando diagnósticos periódicos sobre o progresso dos alunos, monitorando os resultados das ações pedagógicas e oferecendo feedback aos professores.

- Fomento à integração escolar, estimulando a colaboração entre professores, gestores e a comunidade escolar, criando um ambiente propício à aprendizagem.

- Professores e gestores escolares:

- Participam ativamente das formações e implementam as estratégias de alfabetização em sala de aula.

Por outro lado, não cooperam gestores públicos com baixa adesão. Alguns municípios podem apresentar resistência à implementação de programas devido à falta de vontade política, baixa capacidade técnica ou limitações orçamentárias, além de fatores estruturais, como a ausência de recursos adequados e a desigualdade de infraestrutura entre os municípios, dificultando a implementação uniforme das políticas de alfabetização.

4.4 Abordagem e estrutura do programa

A abordagem adotada pelo PAIC-RO baseia-se na cooperação como estratégia de transformação e considera que, para a implementação de uma política de alfabetização, são indispensáveis a vontade política do gestor público, o compromisso ético com a causa proposta, o investimento orçamentário para proporcionar as condições técnicas necessárias, além da articulação e integração intersetorial.

Assim, são considerados necessários oito componentes estruturantes de uma política de alfabetização:

1. Diagnóstico de rede: conhecer profundamente os dados de alfabetização dos alunos das séries iniciais, elaborar o plano de ações e metas e prospectar os avanços necessários para o plano plurianual com base em evidências.

2. Concepção de alfabetização: construir uma visão comum de alfabetização com todos os profissionais da rede de ensino, desde a equipe central até os professores, definindo claramente o que caracteriza o aluno alfabetizado e estabelecendo clareza sobre o perfil de saída dos alunos do 1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental.

3. Currículo: definir diretrizes curriculares alinhadas à BNCC, que assegurem o compromisso da política com o direito dos alunos de serem alfabetizados na idade certa e de desenvolverem as habilidades e competências que promovam o desenvolvimento integral da criança (social, cognitivo e emocional).

4. Práticas pedagógicas e de gestão: propor metodologias e práticas pedagógicas e de gestão que promovam a alfabetização na idade certa.

5. Estrutura: garantir a infraestrutura e as condições de funcionamento indispensáveis à implantação e operação da Política de Alfabetização — abrangendo recursos humanos, materiais, políticas de incentivo, contratações e a lotação de profissionais com o perfil adequado, além de um sistema de monitoramento de dados.

6. Formação: assegurar a formação continuada dos profissionais para a implementação da Política de Alfabetização.

7. Gestão, Monitoramento e Avaliação: implementar um sistema de monitoramento e avaliação da Política de Alfabetização.

8. Sistematização: disponibilizar os resultados da política por meio de publicações, permitindo e incentivando a documentação, a realização de pesquisas e a divulgação dessas informações.

As iniciativas são executadas em regime de mútua cooperação, com o objetivo de disseminar e compartilhar conhecimentos, ferramentas e práticas de gestão recomendadas por especialistas e pela literatura acadêmica, visando melhorar a qualidade da política de alfabetização nas redes municipais e, assim, impulsionar os resultados de aprendizagem dos estudantes.

A abordagem adotada para o programa também procurou observar a conformidade com o plano das orientações de âmbito global, conforme definido na Declaração de Moscou (Moscow Declaration, 2019), que estabelece:

"as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) podem ampliar seu impacto positivo ao estabelecer uma interação produtiva com o ente auditado e reforçar a cooperação e comunicação com a comunidade acadêmica e o público em geral".

Nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores, a ISSAI 12 (INTOSAI, 2013a)¹¹, que trata do valor e benefícios das Entidades Fiscalizadoras

¹¹ As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) foram elaboradas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI, e traduzidas em 2016 pelo: INTOSAI-Secretaria

Superiores, estabelece princípios para fortalecer a *accountability*, a transparência e a integridade das entidades governamentais. Dentre esses princípios, os seguintes se destacam pela relação com o PAIC-RO:

Princípio 3: Habilitar os responsáveis pela governança do setor público para que possam cumprir suas responsabilidades, responder aos achados e recomendações da auditoria e adotar as ações corretivas apropriadas;

Princípio 6: Comunicar-se de forma efetiva com as partes interessadas;

Princípio 7: Ser uma fonte confiável, independente e objetiva de conhecimento e de orientação para apoiar mudanças positivas no setor público;

Princípio 12: Construir capacidade e promover a aprendizagem e o intercâmbio de conhecimentos.

As ISSAIs 20 – que tratam dos princípios de transparência e *accountability* (INTOSAI, 2013b) - e 100, que abordam os princípios fundamentais de auditoria do setor público (“ISSAI_100_principios_fundamentais_auditoria_setor_publico”, 2013) preveem as funções articuladora, indutora, colaborativa e educadora das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), que, nessa abordagem, podem ser interpretadas em conjunto com a ISSAI 12.

Induzir os responsáveis pela governança e gestão pública a cumprir suas responsabilidades por meio de recomendações e medidas corretivas” (ISSAI 12), definidas com base em avaliações técnicas realizadas a partir de dados e “evidências suficientes e apropriadas (INTOSAI, 2013).

Desempenhar o importante papel de aperfeiçoamento da administração pública, enfatizando os princípios da *accountability*, governança e desempenho” (ISSAI 20), para “ajudar a criar condições apropriadas para que os gestores públicos desempenhem suas atribuições de modo efetivo (INTOSAI, 2013).

Nesse contexto, são diretrizes do PAIC:

- Propor um ambiente de diálogo e cooperação interinstitucional com foco nos problemas dos usuários de políticas e serviços públicos;
- Apoiar e incentivar a inovação e a experimentação responsável na gestão pública;

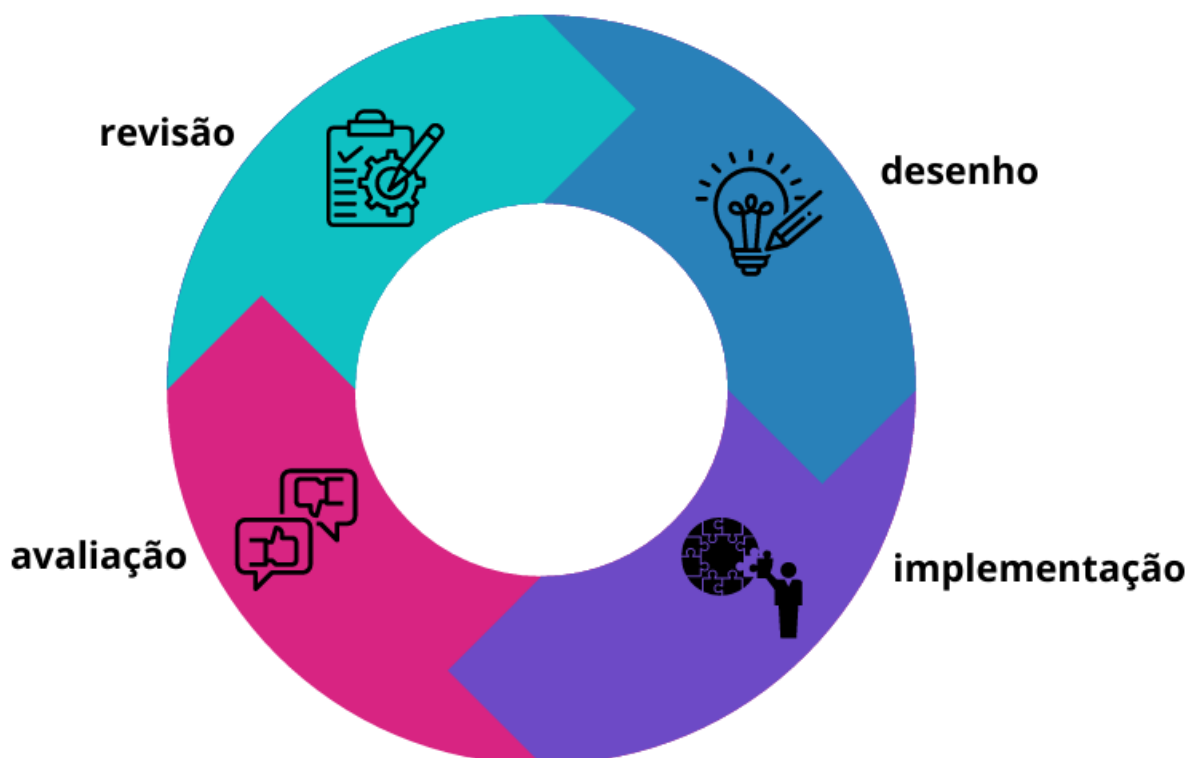
- Promover, com o apoio de especialistas, a disseminação de conhecimento científico e boas práticas para a formulação e implementação de políticas públicas baseadas em evidências.

A cooperação técnica no âmbito do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa - PAIC-RO é realizada de maneira sistemática e estruturada entre o Tribunal de Contas e os municípios participantes. Essa cooperação envolve várias estratégias e ações, tais como:

1. Apoio Técnico e Formação Continuada: o Tribunal de Contas do Estado oferece apoio técnico constante aos municípios. Isso inclui a organização de formações continuadas para gestores e professores alfabetizadores, com foco na melhoria da prática pedagógica e na promoção da aprendizagem dos alunos. As formações são realizadas de forma híbrida — presencial e a distância — e são direcionadas para atender às necessidades específicas das escolas de cada município.
2. Criação de Padrões e Instrumentos: o Tribunal de Contas desenvolve materiais pedagógicos e instrumentos padronizados para orientar as práticas educacionais nos municípios. Esses materiais são custeados pelos municípios e incluem propostas didáticas, materiais de apoio pedagógico e ferramentas para avaliação e monitoramento do desempenho dos alunos.
3. Acompanhamento e Avaliação: o Tribunal de Contas realiza o acompanhamento sistemático das ações implementadas nos municípios. As equipes municipais, compostas pelas secretarias municipais de educação e escolas, trabalham em conjunto para monitorar o progresso dos programas educacionais, utilizando avaliações diagnósticas e externas para identificar aspectos da alfabetização que necessitam de intervenção e ajustar as estratégias conforme necessário.

O Programa começa com ações para o aprimoramento do desenho da política de alfabetização. Em seguida, passa pelo desenvolvimento e a implementação de práticas pedagógicas e de gestão. Na sequência, realiza-se a avaliação da eficácia da política, considerando o avanço na aprendizagem dos estudantes. Por fim, revisam-se e aprimoram-se os processos críticos para, então, reiniciar o ciclo de implementação da política no ano seguinte. Representação na Figura 6

Figura 6 – Programa de aprimoramento da política de alfabetização



Fonte: elaborado pelo autor.

A responsabilidade pela implementação da política é das redes municipais. Nessa governança, o Tribunal de Contas assume a função de cooperador técnico, disponibilizando uma equipe de especialistas que realizam formações com os profissionais das redes e oferecem subsídios técnicos, baseados em dados e evidências científicas, que auxiliam na tomada de decisão da rede, bem como no aprimoramento da política e das práticas pedagógicas.

O Programa trabalha com a premissa de que os gestores públicos — prefeitos e secretários municipais de educação — são legalmente responsáveis pela concepção e execução da política de alfabetização, assim como pela destinação de recursos financeiros e não financeiros necessários para a sua implementação. As redes participantes deverão manter-se aderentes aos indicadores de execução do Programa até que este seja plenamente implementado e a medição dos resultados seja realizada.

As ações do Programa são direcionadas a professores alfabetizadores (1º ao 3º ano do Ensino Fundamental), gestores de escolas municipais (diretores e

supervisores) e técnicos pedagógicos das equipes centrais das secretarias dos municípios parceiros (secretários e suas equipes pedagógicas).

O Programa adota o modelo de formação em cascata para a alfabetização na idade certa. No modelo de formação em cascata, a capacitação começa por um grupo central de formadores, que então treinam outros educadores em suas respectivas áreas. Esses educadores, por sua vez, repassam o conhecimento para outros professores e profissionais da educação, criando uma “cascata” de formação que alcança as bases educacionais em larga escala.

Esse tipo de formação permite a disseminação rápida e eficiente de práticas e conhecimentos educacionais, especialmente em programas voltados à alfabetização, como o PAIC-RO, cujo objetivo é garantir que todos os professores estejam preparados para atender às diretrizes do programa. Assim, essa estratégia estruturada assegura que as políticas e diretrizes definidas pela Secretaria Municipal de Educação (SME) sejam efetivamente implementadas em todas as escolas daquele município. Esse modelo de atuação em cascata permite uma disseminação organizada e coerente das práticas educativas desde a formulação inicial até a execução nas salas de aula.

Essa estrutura funciona da seguinte forma:

1. Definição de Eixos Centrais na SME: a SME define os principais eixos de ação do PAIC-RO, que são áreas de foco fundamentais para alcançar os objetivos do programa. Esses eixos de alfabetização incluem gestão educacional, avaliação externa e formação de professores. Cada eixo é associado a metas e objetivos claros, que orientam todas as ações subsequentes.
2. Coordenação com as Secretarias Municipais de Educação (SMEs): as Secretarias Municipais de Educação recebem orientações e apoio do Tribunal de Contas para a implementação das políticas do PAIC-RO. As SMEs são responsáveis por organizar e coordenar a execução das ações em cada município, adaptando os eixos definidos às especificidades locais, como o contexto socioeconômico das escolas e a capacidade de recursos disponíveis.
3. Execução nas Escolas: nas escolas, as diretrizes são implementadas de forma direta por professores e gestores escolares. As escolas recebem materiais didáticos (fornecidos pela Prefeitura), formações e orientações pedagógicas baseadas nos eixos definidos (fornecidos pelo Tribunal de Contas por meio de

assessoria especializada), que são disseminadas em cascata desde a Secretaria de Educação até a sala de aula. Essa estrutura assegura que todos os níveis da administração educacional estejam alinhados e que as práticas adotadas em sala de aula estejam em conformidade com os objetivos do PAIC-RO.

4. Monitoramento e Acompanhamento: o Tribunal de Contas realiza um monitoramento contínuo da implementação dos eixos nas escolas, com a participação da SME e das escolas. Esse acompanhamento é essencial para identificar desafios, ajustar estratégias conforme necessário e garantir que as políticas educacionais de alfabetização estejam sendo aplicadas de maneira eficaz em todas as etapas.

4.4.1 Reorganização do TCE-RO no âmbito do PAIC-RO

A reorganização do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no âmbito do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC-RO) foi uma estratégia fundamental para garantir a implementação das políticas educacionais com foco na alfabetização e na promoção da equidade educacional. Essa reorganização envolveu diversas ações estruturais e funcionais que permitiram ao Tribunal de Contas coordenar e implementar, de forma mais eficiente, as atividades do PAIC-RO em todos os municípios do estado.

Essa reorganização foi conduzida da seguinte forma:

1. Inclusão do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC-RO) no plano estratégico para o período de 2021-2028:

Objetivo: alfabetizar todas as crianças até o 2º ano do Ensino Fundamental.

Ação: orientação e apoio aos municípios e à SEEDUC.

2. Criação da Secretaria Especial de Planejamento e Projetos Especiais e nomeação de um Secretário Especial para esta Secretaria:

Objetivo: viabilizar a implementação do PAIC-RO.

Ação: a Secretaria foi estruturada para exercer, de forma eficiente, a supervisão e o apoio às escolas e aos municípios. Conta com uma equipe específica e assessoria especializada para a cooperação com os municípios, auxiliando na

implementação das políticas educacionais de alfabetização nas diversas frentes de atuação do PAIC.

3. Fortalecimento da Gestão Municipal do Ensino Fundamental:

Objetivo: fortalecer a capacidade de gestão educacional nos municípios, com foco na melhoria da aprendizagem dos alunos no período da alfabetização.

Ação: o Tribunal de Contas implementou um sistema de cooperação técnica com os municípios, ajudando-os a estruturar modelos de gestão focados em resultados. Isso incluiu a oferta de assessoria técnica para os dirigentes municipais, o desenvolvimento de planos de ação específicos para cada localidade e a criação de mecanismos de apoio técnico contínuo para as Secretarias Municipais de Educação.

4. Implementação de Eixos de Ação:

Objetivo: organizar as atividades do PAIC-RO de forma sistemática, desde a SME até as escolas do Ensino Fundamental.

Ação: Criar eixos de ação com metas e objetivos específicos para diferentes áreas da educação.

5. Criação de Instrumentos de Monitoramento e Avaliação:

Objetivo: acompanhar o progresso das políticas educacionais de alfabetização e garantir que as ações estejam alinhadas com os objetivos do PAIC.

Ação: foram desenvolvidos sistemas de monitoramento e avaliação para acompanhar o desempenho dos alunos, das escolas e dos municípios. Esses sistemas permitem a coleta e análise de dados educacionais de alfabetização em tempo real, facilitando a identificação de problemas e a aplicação de medidas corretivas de forma ágil. As avaliações incluem tanto aspectos pedagógicos quanto de gestão, garantindo uma visão holística da eficácia das políticas.

6. Descentralização e Autonomia Local:

Objetivo: permitir que os municípios adaptem as diretrizes do PAIC-RO às suas realidades locais, mantendo coerência com os objetivos do Programa.

Ação: o TCE-RO adotou uma estratégia de descentralização orquestrada, em que os municípios têm autonomia para implementar as diretrizes do PAIC-RO de

acordo com suas necessidades específicas, com suporte técnico do Tribunal. Isso incluiu a criação de estruturas locais para gerenciar o programa, como a figura do coordenador, supervisor escolar e professor formador, sem a necessidade de formar equipes dedicadas exclusivamente à implementação das políticas.

7. Integração e Comunicação Interna:

Objetivo: garantir que todas as unidades de cada SME estejam alinhadas e coordenadas na implementação das ações do PAIC-RO.

Ação: foi promovida uma maior integração entre as escolas das diferentes áreas do município e entre os órgãos municipais envolvidos na educação. A comunicação interna foi aprimorada para assegurar que as diretrizes e informações fluam eficientemente por toda a rede, facilitando a coordenação das ações e a resposta rápida a desafios emergentes.

8. Aprimoramento dos Processos de Formação:

Objetivo: capacitar gestores e professores para enfrentar os desafios da desigualdade educacional e promover a equidade na alfabetização.

Ação: a reorganização incluiu a implementação de programas de formação continuada, oferecidos de forma regular e adaptados às necessidades identificadas em cada município. Essas formações são essenciais para equipar os educadores com as habilidades necessárias para aplicar as metodologias do PAIC-RO e lidar com a diversidade nas salas de aula.

A forma como essa reorganização foi conduzida está sintetizada no quadro abaixo:

Passo	Objetivo	Ação
1. Inclusão do Programa no plano estratégico (2021-2028)	Alfabetizar todas as crianças até o 2º ano do Ensino Fundamental.	Orientação e apoio aos municípios e à SEEDUC.
2. Criação da Secretaria Especial de Planejamento e Projetos Especiais	Viabilizar a implementação do PAIC-RO.	Estruturar a Secretaria para supervisão eficiente, com equipe específica e assessoria.
3. Fortalecimento da Gestão Municipal do Ensino Fundamental	Fortalecer a capacidade de gestão educacional nos municípios com foco na melhoria da aprendizagem.	Implementar cooperação técnica para estruturar modelos de gestão focados em resultados.

Passo	Objetivo	Ação
4. Implementação de Eixos de Ação	Organizar as atividades do PAIC-RO de forma sistemática.	Criar eixos de ação com metas e objetivos específicos para diferentes áreas da educação.
5. Criação de Instrumentos de Monitoramento e Avaliação	Acompanhar o progresso das políticas educacionais de alfabetização.	Desenvolver sistemas de monitoramento e avaliação com análise de dados em tempo real.
6. Descentralização e Autonomia Local	Permitir que os municípios adaptem as diretrizes do PAIC-RO às suas realidades locais.	Adotar estratégias de descentralização com suporte técnico do Tribunal.
7. Integração e Comunicação Interna	Garantir alinhamento e coordenação na implementação das ações do PAIC-RO.	Promover maior integração e comunicação interna para coordenação eficaz.
8. Aprimoramento dos Processos de Formação	Capacitar gestores e professores para enfrentar os desafios educacionais.	Implementar programas de formação continuada para gestores e professores.

As estratégias integradas do PAIC-RO asseguram que todos os atores envolvidos estejam comprometidos e engajados na implementação da política educacional de alfabetização, criando um ambiente favorável ao sucesso do programa e à melhoria contínua da qualidade da educação nos municípios do Estado de Rondônia. Essas ações colaborativas também reorganizam as secretarias municipais de educação, permitindo que o Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC-RO) seja implementado de forma eficaz em todos os municípios, promovendo a equidade educacional e melhorando significativamente os índices de alfabetização e o desempenho dos estudantes.

Além disso, essas estratégias garantem que o PAIC-RO não apenas reconheça as desigualdades educacionais existentes, mas atue de maneira proativa e coordenada para reduzi-las, promovendo uma educação mais justa, equitativa e inclusiva em todo o estado. O programa também se preocupa em monitorar constantemente o progresso de suas iniciativas, criando um ambiente de contínua adaptação e aprimoramento, mobilizando todos os atores para garantir que os objetivos de melhoria da qualidade da alfabetização sejam alcançados em Rondônia.

4.4.2 Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia (GAEPE-RO)

Os GAEPEs, implantados pelo Instituto Articule a partir da experiência com o TCE-RO, resultam de uma cooperação técnica com Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB). São governanças horizontais e democráticas que reúnem gestores públicos, órgãos de controle e do Sistema de Justiça, o Poder Legislativo e a sociedade civil, para que, com base no diálogo e cooperação, busquem soluções para políticas públicas educacionais mais eficazes em ambiente de maior segurança jurídica.

As sete etapas da atuação do GAEP podem ser representadas pelo seguinte fluxo:

Figura 7 – Etapas de atuação do GAEP



Fonte: Gaepe.

Esse fluxo representa um processo contínuo de monitoramento e avaliação, que busca assegurar a eficácia dos encaminhamentos e o sucesso dos resultados. Cada uma das etapas pode ser assim definida:

1. Mapeamento do status da articulação: identificação e análise do estado atual da articulação.
2. Diagnóstico: avaliação da situação com o objetivo de identificar problemas e oportunidades.

3. Redução da assimetria de informações e compreensão das posições institucionais: processo para diminuir lacunas de informação e alinhar o entendimento entre as partes.
4. Diálogo em busca de soluções: discussões colaborativas para encontrar soluções para os problemas identificados.
5. Execução dos encaminhamentos: implementação das ações definidas durante o processo de diálogo.
6. Monitoramento dos encaminhamentos: acompanhamento das ações para garantir que estão sendo executadas corretamente.
7. Aferição dos resultados: avaliação final para verificar se os objetivos foram alcançados.

O Gaepe-Brasil foi instalado em 26 de abril de 2021. Coordenado pelo Instituto Articule, trata-se de uma iniciativa operacionalizada em parceria com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB). Sua atuação é pautada pelo Pacto Nacional pela Educação, um compromisso assumido pelos integrantes da governança em prol da melhoria da educação no país.

Estão constituídos, até o momento (setembro de 2024), os seguintes Gaepes:

- Gaepe – Brasil;
- Gaepe – RO (Estado de Rondônia);
- Gaepe – GO (Estado de Goiás);
- Gaepe – MT (Estado do Mato Grosso);
- Gaepe – PI (Estado do Piauí); e
- Gaepe – Arquipélago Marajó.

O Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política de Educação de Rondônia (GAEPE-RO) é a primeira instância de pactuação interinstitucional criada no Brasil. Instalado em 28 de abril de 2021, por meio de uma parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), o GAEPE-RO é um organismo multi-institucional coordenado pelo Instituto Articule e pelo Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB). Portanto, trata-se de uma importante iniciativa do TCE-RO, que busca fomentar maior diálogo e articulação entre as instituições, tendo

como pressupostos a cooperação e a colaboração. Uma ação recente e de grande relevância para a educação, promovida por todos os seus órgãos partícipes, é a assinatura da Carta de Compromissos pela Educação em Rondônia para as gestões municipais 2025/2028.

Ele conta com a participação de órgãos de controle e do sistema de justiça, como o Tribunal de Contas (TCE-RO), o Ministério Público de Contas junto ao TCE-RO (MPC-RO) e Ministério Público do Estado de Rondônia (MP-RO), o Tribunal de Justiça de Rondônia (TJ-RO), a Defensoria Pública do Estado de Rondônia (DPE-RO) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). O GAEPE-RO mantém constante diálogo com representantes da Secretaria de Educação do Estado (Seduc), da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Conselho Estadual de Educação (CEE) e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme).

Para estabelecer diretrizes e compromissos para aprimorar a política educacional nos municípios rondonienses durante as gestões municipais de 2025 a 2028, o Gaep-RO elaborou um documento chamado “Carta de Compromissos pela Educação em Rondônia”, assinada por todos os seus integrantes, incluindo as 52 secretarias municipais de educação e o governo do estado, sendo constituída com a seguinte composição:

- Instituto Articule;
- Agência Estadual de Vigilância em Saúde de Rondônia (Agevisa-RO);
- Associação dos Conselheiros Tutelares do Estado de Rondônia (Actron);
- Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon);
- Associação Rondoniense de Municípios (Arom);
- Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB);
- Conselho Estadual de Educação de Rondônia (CEE-RO);
- Conselho de Secretarias Municipais de Saúde de Rondônia (Cosems-RO);
- Defensoria Pública do Estado de Rondônia (DPE-RO);
- Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO);
- Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia (MPC-RO);
- Ministério Público do Estado de Rondônia (MP-RO);
- Secretaria de Estado da Educação de Rondônia (Seduc-RO);
- Secretários Municipais de Educação dos 52 Municípios de Rondônia;

- Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJ-RO);
- União de Câmaras e Vereadores de Rondônia (Ucaver);
- União dos Conselhos Municipais de Educação – Seccional Rondônia (Uncme-RO);
- União dos Dirigentes Municipais de Educação – Seccional Rondônia (Undime-RO); e
- Universidade Federal de Rondônia (UFRO).

O acompanhamento da assinatura da Carta foi realizado por meio de um painel criado pelo TCE-RO — o painel ‘Gaepe nas Eleições: Compromisso pela Educação’, hospedado no site do órgão e atualizado diariamente com o total de assinaturas e os nomes dos candidatos signatários.

A assinatura da Carta de Compromisso pelos candidatos a prefeito é uma das ações do evento Gaepe-RO nas Eleições: Compromisso pela Educação, realizado em setembro de 2024, mês que antecedeu o pleito municipal. Ao assinar o documento, o candidato demonstra seu comprometimento com as prioridades educacionais do estado e tem seu nome incluído e exibido no painel eletrônico, disponibilizado pelo TCE-RO em seus canais eletrônicos, como forma de promover a transparência do plano de governo para os cidadãos.

A Carta de Compromisso pela Educação em Rondônia trata de sete eixos prioritários para a melhoria da educação no estado, considerando aspectos como acesso, qualidade e equidade. Garantias como a oferta, a gestão democrática e técnica, o pleno funcionamento e a segurança das escolas, a valorização dos profissionais da educação e a promoção de uma educação inclusiva e equitativa, são abordadas na Carta. Além disso, o documento promove a intersetorialidade na gestão das políticas públicas e na implementação efetiva de programas de alimentação e transporte escolar.

Assim, a Carta de Compromisso pela Educação em Rondônia consolida boas práticas que são fundamentais para a qualidade da educação pública e a garantia da alfabetização na idade certa. A adesão do futuro governante municipal reflete seu compromisso com a educação e sua disposição em dar continuidade ao trabalho já desenvolvido com o apoio do Gaepe-RO às redes municipais, visando à alfabetização das crianças até os 7 anos de idade. Essa iniciativa pautou a educação nas eleições

municipais de 2024, permitindo que os compromissos assumidos sejam monitorados pela governança.

Portanto, os estudos realizados demonstram que o Gaepe-RO tem um papel fundamental no sucesso do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa do Estado de Rondônia (PAIC-RO), trazendo para o "chão da vida" da alfabetização a integração dos três poderes do estado, dos poderes Executivo e Legislativo dos municípios, além de todos os órgãos públicos do estado e das associações constituídas com a finalidade de atuar na educação. Sob o manto da colaboração e da cooperação, o Gaepe-RO exerce uma função decisiva para o sucesso da alfabetização na idade certa.

4.5 Avaliação da política de alfabetização

Nesse contexto estudado, os resultados da alfabetização constituem uma prioridade na avaliação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, que, por meio do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC-RO), tem promovido melhorias substanciais na política de alfabetização em todo o estado. Após três anos de implementação do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização (PAIC), os resultados apresentam-se promissores, com avanços consideráveis na etapa de alfabetização.

No relatório técnico sobre as contas anuais do Chefe do Executivo Municipal, o Tribunal de Contas de Rondônia consolida as informações gerais sobre a alfabetização em cada município, apresentando um panorama gerencial do nível de implementação da política e dos resultados de aprendizado. O objetivo é garantir transparência à sociedade quanto à qualidade da alfabetização no município e fornecer ao gestor informações qualificadas para o aprimoramento da política.

Esses dados são apresentados por meio de painéis gerenciais que utilizam indicadores de gestão e análises detalhadas sobre os pontos de melhoria a serem implementados, alinhando-se às premissas estabelecidas pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC), pelo Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA-MEC) e às melhores práticas de gestão.

Essa análise abrange o desempenho da rede municipal no Sistema Permanente de Avaliação da Educação de Rondônia (Saero), o cumprimento das

metas de gestão e o nível de aderência às boas práticas recomendadas para potencializar a política de alfabetização.

4.5.1 Sistema Permanente de Avaliação do Estado de Rondônia (SAERO)

O Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia (SAERO) é uma ferramenta implementada pelo estado de Rondônia com o objetivo de avaliar o desempenho dos estudantes em diferentes etapas da educação básica. Essa ferramenta integra as iniciativas voltadas para monitorar a qualidade da educação nas escolas públicas e fornecer dados que subsidiem a formulação de políticas públicas educacionais mais eficazes.

As principais finalidades do SAERO são:

1. Avaliar o desempenho dos alunos em áreas como leitura, escrita, matemática e outras disciplinas essenciais.
2. Fornecer dados para gestores e professores sobre o nível de aprendizado dos estudantes, permitindo a tomada de decisões estratégicas para melhorar o ensino nas escolas.
3. Identificar desigualdades educacionais entre diferentes regiões e escolas do estado, oferecendo a base para intervenções direcionadas à equidade no sistema educacional.
4. Monitorar o progresso ao longo do tempo: ao comparar os resultados de diferentes anos, é possível verificar a eficácia das intervenções.
5. Incentivar a colaboração regional: municípios com bons resultados podem compartilhar práticas exitosas com outros que enfrentam desafios.

Comparando os resultados das edições de 2022 e 2023 do SAERO, a média das redes públicas apresentou uma evolução, passando de 45% para 68% dos estudantes do 2º ano com aprendizado adequado no componente de Língua Portuguesa.

Conforme os resultados alcançados no 2º ano do Ensino Fundamental, no quesito percentual de alunos com aprendizado adequado no componente de Língua Portuguesa, cada rede municipal de ensino é classificada em uma das quatro rubricas definidas para a classificação das redes municipais, de acordo com o percentual de estudantes com "aprendizado adequado".

As rubricas estão organizadas nas seguintes categorias:

Categoria 1: $\geq 70\%$ Aprendizado adequado

Nesta categoria, as redes municipais demonstram desempenho satisfatório, com percentual igual ou superior a 70% de estudantes com aprendizado adequado. Embora ainda existam oportunidades para melhorias, essas redes estão no caminho certo para oferecer ensino de qualidade e promover o progresso dos estudantes.

Categoria 2: $\geq 50\%$ Aprendizado adequado

As redes municipais na categoria 2 demonstram desempenho satisfatório, com percentual igual ou superior a 50% de estudantes com aprendizado adequado. Embora ainda existam oportunidades para melhorias, essas redes estão no caminho certo para oferecer ensino de qualidade e promover o progresso dos estudantes.

Categoria 3: $\geq 25\%$ Aprendizado adequado

Nesta categoria, as redes municipais têm um percentual igual ou superior a 25% de estudantes alcançando um aprendizado adequado. Para avançar, essas redes precisam implementar estratégias voltadas à recomposição das aprendizagens, como programas de reforço escolar e acompanhamento individualizado, buscando melhorar os resultados e garantir ensino de qualidade.

Categoria 4: $< 25\%$ Aprendizado adequado

Nesta categoria, as redes municipais enfrentam grandes desafios, com menos de 25% de estudantes alcançando um aprendizado adequado. É fundamental que essas redes identifiquem as áreas problemáticas e adotem medidas efetivas para melhorar os resultados de aprendizagem, investindo em recursos pedagógicos e programas de apoio aos estudantes.

Essas rubricas fornecem uma estrutura para classificar as redes municipais com base no percentual de estudantes com "aprendizado adequado". As categorias foram ancoradas na Meta 3 do Todos Pela Educação, que estabelece que 70% dos alunos devem apresentar aprendizado adequado.

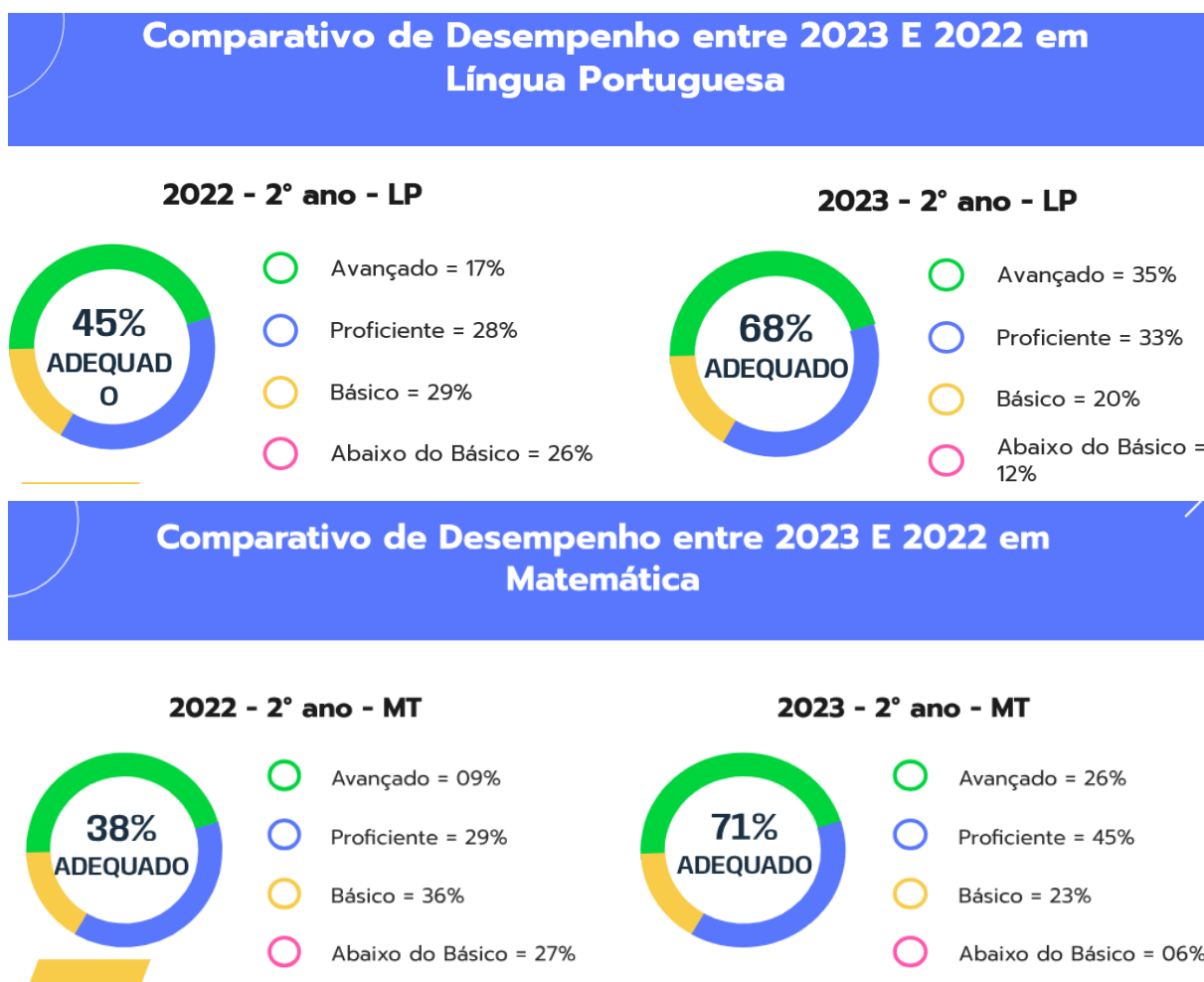
Por fim, a avaliação do SAERO permite, ainda, analisar os resultados de cada escola pertencente às redes municipais, verificando quais instituições de ensino que

oferecem o 2º ano do Ensino Fundamental conseguiram atingir um índice satisfatório de aprendizagem.

Com base no SAERO, também é possível identificar o percentual de estudantes em diferentes níveis de proficiência, demonstrando o que cada estudante é capaz de realizar de acordo com seu desempenho. Essa informação é relevante porque permite não apenas identificar o percentual de estudantes alfabetizados, mas também dimensionar a quantidade de estudantes que ainda não desenvolveram adequadamente as habilidades esperadas para o ciclo de alfabetização e que, por isso, necessitam de estratégias específicas de recomposição da aprendizagem.

Entre 2022 e 2023, análises preliminares dos resultados do SAERO indicam que as redes municipais aumentaram em 23 pontos o percentual de estudantes no nível adequado em Língua Portuguesa, passando de 45% para 68% e em 33 pontos o percentual de nível adequado em Matemática.

Figura 8 - Resultado do SAERO/comparativo desempenho 2022/2023.



Fonte: Arquivo TCE-RO

A eficácia do programa também pode ser demonstrada pelos resultados alcançados em termos de qualidade e equidade na educação. Em Língua Portuguesa, no 2º ano do Ensino Fundamental, em 2022, 3,9 mil estudantes estavam no nível abaixo do básico. Em 2023, houve um avanço significativo, com a redução desse número para 2,2 mil.

No cenário nacional, considerando a soma dos percentuais de estudantes nos níveis 5 a 8 da escala SAEB, na prova de 2021, apenas 25% dos estudantes de Rondônia foram considerados alfabetizados no 2º ano. Com esse resultado, Rondônia ocupou a 17ª posição no ranking dos estados brasileiros.

Em 2023 o Estado atingiu o índice 65% das crianças alfabetizadas no 2º ano do ensino fundamental, um crescimento expressivo e histórico de alfabetização que colocou o Estado na 5ª posição.

Os níveis 5 a 8 da escala SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) representam os patamares mais avançados de proficiência em leitura e escrita esperados de crianças do 2º ano do ensino fundamental, conforme o novo indicador nacional de alfabetização.

O SAEB utiliza uma escala de proficiência padronizada, dividida em oito níveis (1 a 8), para avaliar o desempenho dos estudantes em diferentes áreas, como Língua Portuguesa e Matemática. No caso da alfabetização no 2º ano:

Níveis 1 a 4: indicam que o(a) aluno(a) ainda não está alfabetizado(a).

Níveis 5 a 8: indicam que o(a) aluno(a) está alfabetizado(a), ou seja, já desenvolveu habilidades básicas de leitura e escrita esperadas para a idade/ano escolar.

Em 2023, o Brasil alcançou uma média nacional de 56% de crianças alfabetizadas no 2º ano do ensino fundamental. O indicador não contempla dados do Acre, de Roraima e do Distrito Federal, já que essas unidades da Federação (UFs) ainda não implementaram o sistema estadual de avaliação.

4.5.2 Resultados do PAIC-RO e os efeitos nos índices de alfabetização no conjunto do Estado de Rondônia

O Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC-RO), liderado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), tem

promovido avanços significativos na educação pública do estado. Desde sua implementação, o PAIC tem como objetivo aprimorar a alfabetização de crianças na idade adequada, contribuindo para a melhoria dos indicadores educacionais em Rondônia.

De acordo com análises do Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Rondônia (Saero), houve um aumento no percentual de alunos com nível de aprendizado adequado em Língua Portuguesa, passando de 45% em 2022 para 68% em 2023. Além disso, o número de estudantes com desempenho abaixo do básico reduziu de 26% para 12% no mesmo período. Esses resultados refletem o impacto positivo do PAIC-RO nas redes municipais de ensino.

Em reconhecimento aos avanços obtidos, o Ministério da Educação (MEC) anunciou que Rondônia alcançou o primeiro lugar nacional em crescimento na alfabetização de crianças. A secretária executiva do MEC, Maria Izolda Cela, destacou o potencial do estado e a colaboração entre as instituições envolvidas como fatores determinantes para essa conquista.¹²

Com pouco mais de dois anos de implementação, o desempenho do PAIC revela outros números impressionantes: atualmente, 15 municípios já superaram os 75% de estudantes em nível adequado de aprendizado. Assim, a expectativa é de que a meta fixada pelo Ministério da Educação (MEC), de que até 2030 Rondônia esteja com ao menos 80% de crianças alfabetizadas, seja cumprida com considerável antecedência, especialmente com universalização do PAIC-RO ocorrida este ano.

Chama atenção o desempenho de municípios como Itapuã do Oeste, com 100% dos alunos com aprendizado adequado em língua portuguesa. Destaque, ainda, para Primavera de Rondônia e Espigão do Oeste (ambos com 86%), Ji-Paraná (83%) e Chupinguaia (82%). Outros municípios registraram avanço considerável de um ano para o outro, levando-se em consideração o aprendizado adequado em Língua Portuguesa. Costa Marques, na fronteira com a Bolívia, lidera, com um salto de 27%, em 2022, para impressionantes 81%, em 2023. De igual modo, aparecem: Cujubim (de 25% para 77%), Primavera de Rondônia (de 36% para 86%), Teixeirópolis (26% para 75%) e Vale do Paraíso (de 15% para 64%).

¹² Manifestação da Secretária Executiva do MEC disponível em: https://youtu.be/hy_T9DCZ2GM. Acesso em 26/12/2024.

Os estudos empreendidos indicam que o TCE-RO tem priorizado a atuação conjunta com outras instituições, como o Ministério Público de Contas (MPC-RO), o MPE e a DPE, além de gestores educacionais, para promover inovações na educação. Iniciativas como a busca ativa escolar e o Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia (Gaepe-RO) complementam as ações do PAIC, evidenciando que o caminho para a melhoria da educação é o diálogo e a cooperação.

Em resumo, é possível o entendimento de que o PAIC tem sido um instrumento eficaz na promoção da alfabetização na idade certa em Rondônia, resultando em melhorias significativas nos indicadores educacionais e posicionando o estado como referência nacional em crescimento na alfabetização infantil.

A equipe do TCE, sob a coordenação do Conselheiro Felipe Puccioni, do TCMRJ, também elaborou uma avaliação científica de impacto dos resultados do PAIC em Rondônia.

Considerando que o aprendizado do aluno PAIC equivale a um ano a mais em relação aos que não estão no programa, a equipe do Tribunal calcula que, com a sua universalização em 2024, a renda adicional ao longo de toda a vida útil das cinquenta e oito mil pessoas beneficiadas, uma vez formadas, pode chegar a R\$ 9,9 bilhões.

O Conselheiro Paulo Curi Neto, do TCE-RO, destacou:

“É preciso destacar que a melhora dos resultados tem relação de causalidade comprovada com a atuação do programa liderado pelo Tribunal. Essa nova forma de atuar do TCE gera impacto significativo nos resultados das políticas públicas de alfabetização em todo o território rondoniense”.

Essa projeção evidencia que investir na alfabetização desde os primeiros anos escolares, por meio de programas eficazes como o PAIC, não só transforma trajetórias educacionais, mas também impulsiona o desenvolvimento econômico e social de toda uma geração em Rondônia.

5 PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS

A partir da transcrição das entrevistas realizadas com os participantes, os relatos foram submetidos à leitura e à sistematização com auxílio da ferramenta “Atlas TI”, por meio da criação de categorias: a) capacitação e formação continuada de professores; b) valorização do professor, c) investimento contínuo na educação; d) acesso à tecnologia; e) estratégia colaborativa; f) parceria e articulação interinstitucional; g) apoio institucional; h) mudanças na relação Tribunal de Contas e gestores; i) dificuldades enfrentadas pelo Tribunal de Contas; e, j) dificuldades enfrentadas pelos jurisdicionados.

A categorização utilizada seguiu a teoria de Clark (Motta *et al.*, 2006), com uma abordagem indutiva, na qual os temas emergem diretamente dos dados coletados. Inicialmente, os participantes foram consultados sobre a importância e os desafios mais relevantes na preparação e na implantação do programa PAIC-RO nas escolas dos municípios, na gestão das secretarias estadual e municipais de educação e no Tribunal de Contas. Mesmo sem a definição de uma lista prévia, muitos desafios e pontos relevantes foram comuns a todos os respondentes, como: a importância de uma abordagem colaborativa; a necessidade de capacitação dos professores para o sucesso do ensino; a importância do apoio financeiro para garantir uma educação pública de qualidade; a necessidade de recursos tecnológicos para facilitar o ensino; a importância das parcerias e o apoio do Tribunal de Contas no monitoramento do sistema educacional e o fortalecimento de uma relação de confiança entre os municípios e o Tribunal de Contas.

Foram entrevistadas 14 (quatorze) pessoas, entre responsáveis diretamente pela elaboração e implementação do projeto, envolvidos na execução e profissionais externos que atuam em assessoria e consultoria, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 - Entrevistados

Entrevistado	Participação/Ocupação
Entrevistado 1	Alta gestão do município.
Entrevistado 2	Nível de execução do programa.
Entrevistado 3	Alta gestão do município.
Entrevistado 4	Nível de execução do programa.
Entrevistado 5	Gestão no TCE-RO para o PAIC-RO.
Entrevistado 6	Alta de gestão do PAIC-RO no TCE-RO.

Entrevistado	Participação/Ocupação
Entrevistado 7	Alta gestão do Estado.
Entrevistado 8	Alta gestão do município.
Entrevistado 9	Alta gestão do município.
Entrevistado 10	Alta administração do TCE-RO.
Entrevistado 11	Gestão do TCE-RO no PAIC-RO.
Entrevistado 12	Alta gestão do PAIC-RO.
Entrevistado 13	Assessoria operacional.
Entrevistado 14	Assessoria estratégica.

Fonte: elaborado pelo autor.

A escolha dos entrevistados foi aleatória, sendo observado o mínimo de representantes dos níveis de gestão, coordenação e execução do programa.

Das análises efetuadas, constatou-se que os pontos mais destacados e mencionados, e que refletem a percepção dos entrevistados sobre aspectos essenciais para o desenvolvimento da educação e a atuação colaborativa dos órgãos envolvidos foram:

- capacitação de professores e educação continuada;
- governança do programa de alfabetização – PAIC-RO;
- valorização dos professores;
- investimento contínuo na educação;
- apoio institucional;
- parceria e articulação interinstitucional;
- acesso à tecnologia;
- abordagem e estratégia colaborativas;
- reconhecimento da atuação do tribunal de contas;
- mudanças na relação entre o tribunal de contas e os gestores;
- dificuldades enfrentadas e desafios dos gestores;
- desafios enfrentados pelo tribunal de contas;
- pontos fortes do programa; e
- resultados positivos do PAIC-RO.

Buscou-se entrevistar atores de diferentes níveis de atuação na gestão e na alfabetização, tanto nos municípios quanto no Estado (secretários de educação, coordenadores e professores), no tribunal de contas (assessor interno, gestor e alta

administração) e entre atores externos (assessoria especializada). Não foram identificadas diferenças significativas de opinião ou compreensão significativa sobre o PAIC-RO em relação à posição que cada ator ocupa.

A seguir apresenta-se a transcrição das percepções de cada um dos entrevistados em relação aos pontos abordados nas entrevistas.

1. Capacitação de professores e educação continuada

A formação e capacitação continuada foi destacada como elemento garantidor do resultado em sala de aula, transcendendo a simples oferta de cursos regulares para os professores alfabetizadores e estabelecendo uma relação direta com o índice de alfabetização dos alunos.

As declarações do "entrevistado 2" ressaltam a importância da formação contínua e da adaptação dos planos, assegurando que os professores estejam alinhados com os objetivos de alfabetização e preparados atender às novas demandas educacionais.

Implementamos diagnósticos contínuos para ajustar o trabalho pedagógico, e os professores são capacitados para atuar conforme essas necessidades.
[...]

A formação dos professores é agora mensal, com formadores específicos, visando garantir que as habilidades necessárias sejam realmente consolidadas.

[...]

A metodologia também passou a exigir que os professores se envolvessem mais ativamente na formação e na elaboração de materiais pedagógicos, promovendo um ambiente de aprendizado mais dinâmico e interativo.
Entrevistado 2.

Nesse sentido, o "entrevistado 3" menciona várias vezes a formação continuada e a capacitação de professores, destacando a importância de adaptar as práticas pedagógicas às necessidades dos alunos e de aprimorar o uso de novas tecnologias. Seguem algumas falas relevantes.

Há um esforço significativo para capacitar os professores no uso da tecnologia. Muitos estão participando de cursos de pós-graduação em tecnologia e recebendo formação específica sobre como utilizar os equipamentos e softwares disponíveis. Isso é crucial, pois a eficácia da

tecnologia na educação depende do conhecimento e da habilidade dos professores em manuseá-la.

A formação contínua dos professores é considerada essencial. Eles recebem treinamento sobre como utilizar tecnologias e metodologias que podem ajudar a atender melhor os alunos com dificuldades. Entrevistado 3.

O "entrevistado 4" destaca diretamente a formação continuada e capacitação de professores, relatando que a prefeitura promove regularmente cursos e formações voltados ao desenvolvimento dos professores e gestores da escola. Ele afirma:

Nós temos, a própria prefeitura, ela também nos proporciona vários cursos, né, sempre está tendo, então assim, formações, então assim, as professoras assim, sempre estão participando, né, tem as que procuram mais conhecimento por recursos próprios, participam através das formações que a prefeitura fornece para a rede. Entrevistado 4.

Além disso, ele ressalta a importância dessas formações para lidar com a complexidade de trabalhar com pessoas e enfatiza que as capacitações abrangem tanto professores quanto gestores escolares. Nesse sentido, a necessidade de formação continuada e capacitação de professores é destacada pelo "entrevistado 5". O entrevistado afirma:

[...] o professor em sala de aula, na aplicação das atividades em sala, ele consegue identificar cada um dos níveis do estudante. [...] o professor precisa ter isso muito claro pra que não só o sistema seja bem alimentado, mas pra o professor ter também [...] a sensibilidade e a compreensão do que aplicar em sala de aula de acordo com o perfil que ele tem em sala de aula. [...] o desafio de capacitar os profissionais a compreender as informações que são geradas pelo sistema [...] envolve [...] padronizar um conceito pra que eles tenham clareza, ao aplicar as atividades da sala de aula [...]. Entrevistado 5.

Essa fala evidencia a importância atribuída à formação continuada e à capacitação dos professores, especialmente no que se refere à interpretação e aplicação das informações do sistema, adaptando-as ao perfil dos alunos em sala de aula.

Prosseguindo, esse outro entrevistado explica que o Estado de Rondônia busca apoio técnico para o treinamento em habilidades específicas e para coleta de dados na avaliação de alunos.

A própria prova mesmo, que você vai treinar fluência com a criança. A criança é em construção. [...] A maioria dos nossos professores falou que aconteceu isso com as crianças deles. Elas nunca tinham feito nada disso. De repente colocou um celular para gravar o áudio da criança e a criança ficou nervosa e não conseguiu fazer uma boa avaliação. Entrevistado 6.

O depoimento acima reflete a importância de preparar adequadamente os professores para lidar com novas metodologias de avaliação, especialmente aquelas que incluem tecnologias, as quais podem impactar diretamente o desempenho dos estudantes.

O “entrevistado 9” destacou a importância da atividade de formação continuada e da capacitação para a qualificação adequada dos professores:

Hoje tá acontecendo formação continuada, aqui a gente dá formação pra eles. Aproveita aquele dia da formação do PAIC, que já tá previsto no calendário, e dispensa todo mundo daquele dia (Entrevistado 9).

No mesmo sentido, o “entrevistado 7” aborda diretamente a formação continuada e a capacitação de professores, mencionando sua estrutura das atividades e os objetivos para o desenvolvimento dos profissionais. Ele detalha:

E também proporcionar a formação continuada para os professores de primeiro ao quinto ano, orientadores pedagógicos, gestores e também para os atores que realizam o trabalho de articulação e formação do programa no âmbito regional e local, lá nos municípios. Entrevistado 7.

Essa fala evidencia o comprometimento com a formação continuada de professores, abrangendo desde os gestores até os profissionais envolvidos diretamente no ensino. Isso reforça a abrangência do programa para sustentar a qualidade educacional a partir da capacitação.

O “entrevistado 9” aborda aspectos relacionados à formação continuada e à capacitação de professores em diferentes momentos. Em um trecho relevante, ele menciona a criação de um núcleo específico para formação de professores, evidenciando a importância de uma equipe dedicada ao desenvolvimento profissional.

A gente tem um decreto que cria um núcleo de formação e designa as coordenadoras. Eu tenho as formadoras. Eu tenho quatro formadoras. [...] A gente colocou no decreto que a formadora tem que ser professora, professora da rede.

[...]

Nosso plano de carreira [...] a progressão funcional é mediante a formação continuada ou a avaliação. [...] Então, enquanto não tiver colocado em

prática... não vai receber, você não apresentou tudo a formação. Entrevistado 9.

Esses trechos indicam uma estrutura organizada para promover a formação continuada, demonstrando um compromisso em garantir o desenvolvimento profissional dos professores, por meio de ações regulares e de uma equipe dedicada exclusivamente a esse propósito.

A seguir, são apresentados quatro trechos do "entrevistado 10" que mencionam diretamente a formação continuada e capacitação de professores.

O entrevistado aponta a qualidade da formação oferecida pelo PAIC como um diferencial do programa:

Eu acho que o grande diferencial do PAIC é a formação, uma formação de muita qualidade, feita por profissionais que entendem muito do assunto, que estão muito preocupados com esse aspecto didático e menos teórico. E é isso que tem realmente feito a diferença. Entrevistado 10.

Esse comentário destaca o foco do PAIC em capacitar professores de maneira prática, abordando as necessidades específicas do ensino e da aprendizagem. Além disso, ressalta a relevância da capacitação contínua para os professores, associando-a diretamente aos resultados de aprendizagem dos alunos:

A formação, avaliação e monitoramento. É o tripé que precisamos implementar.

[...] O grande diferencial do nosso programa é que leva uma formação que busca transferir recursos didáticos para o professor para que ele consiga levar a aprendizagem para o aluno.

[...]

O nosso viés é muito para levar habilidades, transferir habilidades, didáticas para os profissionais de educação, para conseguir garantir a aprendizagem dos alunos. Entrevistado 10.

A declaração sublinha a importância da formação prática para o desenvolvimento das habilidades didáticas dos professores, promovendo impactos positivos na aprendizagem dos alunos. Além disso, menciona a relação entre a formação oferecida pelo Tribunal e a capacitação geral dos professores:

Quando veio esse programa, a gente aplaudiu e fez com que a gente ressignificasse o nosso. A gente deixou de fazer as formações dos professores que estão na pré-escola. Quem está fazendo isso é o UNI. [...]

Mas, segundo o Felipe, segundo a percepção dele, talvez essas formações pudessem ser melhoradas. Entrevistado 10.

Essa fala sugere a busca por melhoria contínua nas formações, mesmo quando realizadas por outras instituições, apontando a necessidade de uma formação mais aplicada e menos teórica. Além disso, ele destaca a importância de garantir que os professores estejam bem preparados e valorizados como o centro da política educacional, observando:

A gente tem que trabalhar para esse professor estar em condição de ensinar o aluno. E, assim, esse que é o verdadeiro diferencial. Como a gente está... A gente tem a sorte de achar especialistas muito qualificados que estão fazendo essa formação, é isso que está mudando todo o cenário. Entrevistado 10.

Com isso, o entrevistado enfatiza que o papel do professor é central e que sua capacitação adequada é essencial para o sucesso educacional, refletindo o respeito à importância da função docente. Esses trechos indicam que o "entrevistado 10" considera a capacitação contínua como fundamental para o sucesso do PAIC e para a efetividade dos professores em sala de aula.

Na percepção do entrevistado 11, a formação continuada é estruturada para incluir diferentes níveis de profissionais, promovendo uma abordagem integrada e colaborativa por meio de uma sistematização da formação continuada, com encontros regulares para manter o desenvolvimento constante das equipes. Ele lembra que a capacitação visa não apenas a alfabetização imediata, mas também o desenvolvimento de lideranças educacionais para garantir a sustentabilidade do programa. Transcreve-se, abaixo, trechos relevantes:

O PAIC implementa um conjunto de ações e estratégias que envolve a formação continuada de todos os profissionais da escola, professor, supervisor escolar, diretor, o coordenador técnico da CEMED, equipe central, a formadora da equipe de cada município também, e até o secretário de educação. Então, nós trabalhamos com todos os profissionais de um modo muito sistêmico.

[...]

Bimestralmente, nós temos formações presenciais com todos esses profissionais. [...] Nós formamos do professor ao secretário de educação presencialmente de dois em dois meses. Entrevistado 11.

[...]

Em todas as formações que a gente realiza, a gente vem aprofundando o conhecimento porque nós temos dois objetivos macro [...] Rondônia tem que ser referência de alfabetização no país [...] e precisamos construir lideranças em alfabetização em todos os 52 municípios do estado.

[...]

Além das formações presenciais, Adelino, nós montamos um curso de formação de formadores pela Escola Superior de Contas, na batuta da professora Sueli Amaral, pós-doutora da PUC. Nós já estamos no terceiro ano. [...] Então, ao mesmo tempo que a gente vai formando, eu tenho aquele braço do acompanhamento todo acontecendo.

Esses trechos da entrevista confirmam que a capacitação e formação continuada dos professores estão estruturadas em ações regulares e com objetivos claros de impacto no aprendizado e na gestão educacional.

Para o “entrevistado 12”, a capacitação dos professores, por meio da educação continuada, é ponto central do PAIC-RO. Ele afirma:

Formação continuada [...]. Precisa ser presencial, precisa ser feita olhando com base nos resultados das avaliações, para identificação dos descritores não desenvolvidos pelos estudantes, trazendo ferramentas práticas a serem utilizadas em sala de aula para enfrentamento dessas competências não desenvolvidas pelos estudantes.

[...]

Embora a política de formação continuada existisse, ela não acontecia como deveria acontecer. [...] Formação continuada online não funciona. Precisa ser presencial. Entrevistado 11.

Nessas falas, o entrevistado reforça a importância da capacitação presencial e evidencia a preocupação com formações que abordem desafios reais enfrentados pelos professores, com foco em resultados concretos.

Sobre o papel da capacitação no desempenho escolar, o entrevistado 12 ressalta:

Capacitar adequadamente esse professor e garantir que ele tenha as ferramentas adequadas para o processo de ensino e aprendizagem é o ponto mais importante. Entrevistado 12.

Aqui, fica claro que a formação dos professores é vista como o principal fator de impacto no aprendizado dos alunos. Mencionam-se, ainda, detalhes que garantem

o sucesso da formação continuada e a centralidade do professor no processo de alfabetização.

Garantindo que os professores estejam nas formações, pagando diárias, pagando passagens, trazendo conforto. São esses detalhes que fazem toda a diferença.

[...]

Quem vai fazer a diferença é o professor. Não sou eu o controle externo, nem o conselheiro, nem o secretário. Todos trabalham para dar condições para o professor fazer uma boa alfabetização, mas é ele que vai executar.

[...]

A evolução nos resultados de aprendizagem, com certeza, decorre de todo esse processo de capacitação dos professores e de aprimoramento dos processos pedagógicos dentro das escolas e da rede. "Entrevistado 12."

Essas falas destacam a atenção dada a aspectos logísticos e motivacionais para assegurar a participação ativa dos docentes, além da visão de que a capacitação e as condições de trabalho do professor são essenciais para o sucesso da alfabetização.

O "entrevistado 13" enfatiza a educação continuada como um dos pilares do programa, destacando a abrangência da formação, que inclui diferentes níveis de profissionais e promove uma abordagem integrada:

"O PAIC implementa um conjunto de ações e estratégias que envolve a formação continuada de todos os profissionais da escola, professor, supervisor escolar, diretor, o coordenador técnico da CEMED, equipe central, a formadora da equipe de cada município também, e até o secretário de educação. Então, nós trabalhamos com todos os profissionais de um modo muito sistêmico." Entrevistado 13."

Sublinha a importância da periodicidade para assegurar a continuidade e a qualidade do desenvolvimento profissional:

"Bimestralmente, nós temos formações presenciais com todos esses profissionais. [...] Nós formamos do professor ao secretário de educação presencialmente de dois em dois meses." Entrevistado 13."

Evidencia que a formação não visa apenas resultados imediatos, mas também a criação de lideranças locais para assegurar a continuidade e o impacto do programa,

destacando o esforço em estabelecer cursos especializados, garantindo a disseminação do conhecimento e a sustentabilidade das ações. Assim se manifestou:

"Nós temos dois objetivos macro [...] Rondônia tem que ser referência de alfabetização no país [...] e precisamos construir lideranças em alfabetização em todos os 52 municípios do estado." Entrevistado 13."

[...]

"Além das formações presenciais, Adelino, nós montamos um curso de formação de formadores pela Escola Superior de Contas, na batuta da professora Sueli Amaral, pós-doutora da PUC. Nós já estamos no terceiro ano." Entrevistado 13."

Em outro trecho, o entrevistado destaca a integração entre a capacitação prática e o uso de materiais didáticos específicos, fortalecendo a atuação dos professores e evidenciando o esforço em introduzir conceitos avançados, promovendo uma atualização metodológica relevante para os profissionais da educação. Assim menciona:

"Nós formamos do professor ao secretário de educação, presencialmente, de dois em dois meses. [...] A formação abrange todos os níveis, e além disso, elaboramos materiais específicos, como cadernos para professores de alfabetização, alinhados às melhores práticas e metodologias".

[...]

"Em todas as formações que a gente realiza, a gente vem aprofundando o conhecimento sobre alfabetização, com base na ciência cognitiva da leitura, trabalhando consciência fonêmica e fonológica, que os professores, em muitos casos, nunca tinham ouvido falar." Entrevistado 13."

Com isso, o entrevistado reforça a relevância da capacitação no programa, com foco tanto na prática quanto no aprimoramento técnico e conceitual.

Para o "entrevistado 14", a formação continuada é essencial para que os professores possam atender às necessidades individuais dos alunos e superar desafios na aprendizagem, especialmente em iniciativas como o PAIC. A capacitação é tratada como um componente indispensável para o sucesso da política pública de alfabetização, com foco no acompanhamento e na intensificação da formação dos professores, garantindo o avanço nos índices educacionais. Ele menciona:

[...] É com intensificação da formação também dos professores, então isso faz a diferença."Entrevistado 14".

A análise do conteúdo das falas transcritas de todos os entrevistados revela uma visão abrangente sobre a capacitação de professores e a educação continuada, destacando elementos fundamentais para o sucesso das políticas públicas de alfabetização no Ensino Fundamental.

Todos os entrevistados convergem na ideia de que a formação continuada é essencial para o fortalecimento da prática pedagógica e para a melhoria dos resultados educacionais, atribuindo grande relevância à centralidade desse processo no contexto educacional. A capacitação contínua não é percebida apenas como um processo técnico, mas como um instrumento de transformação, capaz de integrar teoria e prática para atender às demandas educacionais contemporâneas.

Assim, constatou-se que a educação continuada e a capacitação dos professores emergem como pilares estratégicos para o êxito das políticas de alfabetização.

2. Governança do programa de alfabetização - PAIC

Sobre a governança do programa, o “entrevistado 7” explica a criação de comitês e o envolvimento de instituições estratégicas.

Então será presidido pela CEDUC, o Tribunal de Contas vai atuar como observador e a Undime, em vez de nós colocarmos os 52 secretários, até para poder fortalecer o protagonismo da Undime [...] vai ter um suplente Entrevistado.

Aqui, ele detalha o papel de diferentes órgãos no apoio institucional e na estrutura de governança, destacando a importância de cada instituição em promover e monitorar os objetivos educacionais.

Para o “entrevistado 8”, é importante a consolidação do programa com base em leis, assegurando sua continuidade:

Só que, para além disso, nós temos o PAIC que fortaleceu [...] se tornou um programa de aperfeiçoamento de alfabetização do Tribunal de Contas, nós somos o município piloto disso, [...] criamos uma lei, criando o programa Alfabetiza Porto Velho, para que ele não seja um programa de governo, mas um programa mesmo institucionalizado dentro de Porto Velho para os próximos gestores que vierem. Entrevistado 8.

Essa fala evidencia que a formalização legal garante a sustentabilidade da iniciativa de alfabetização no município.

Para o “entrevistado 10”, existem também os desafios de lidar com políticas federais enlatadas que não consideram as especificidades locais:

Esse programa do governo federal é um programa enlatado, ele não considera as peculiaridades locais. [...] E a grande queixa é essa, de você ter hoje, em Rondônia, uma política nacional pensada para todo o território nacional, sem considerar as peculiaridades locais. Entrevistado 10.

Com isso, ele reflete sobre a dificuldade de adaptar políticas amplas para contextos específicos, o que pode limitar sua eficácia em nível local.

Para o “entrevistado 11”, merece destaque a importância da estruturação de uma equipe de governança dedicada para a execução e monitoramento eficaz das políticas em nível municipal. Ele afirma:

Desde o início, trabalhamos com as secretarias para estruturar a equipe de governança. Cada município precisou indicar formadores, coordenadores e supervisores que estariam à frente da política de alfabetização. [...] Isso foi essencial para garantir que as ações chegassem às escolas. Entrevistado 11.

Ele também ressalta a importância de definir claramente os papéis de cada ator envolvido, fortalecendo a governança e promovendo responsabilidade compartilhada, nas seguintes palavras:

Trabalhamos com as redes para que todos os profissionais entendessem suas atribuições dentro da política de alfabetização, desde o professor até o prefeito. [...] Essa clareza de papéis é fundamental para o funcionamento da governança. Entrevistado 11.

Em vários trechos da entrevista, demonstra a preocupação do programa em analisar e fortalecer a estrutura de governança em cada município para garantir a implementação efetiva, destacando a formalização das políticas como parte importante da governança e a importância da periodicidade e centralidade das reuniões de orientação e acompanhamento. Assim se manifesta:

Todos os municípios do estado escreveram a sua política de alfabetização, [...] desde concepção pedagógica até as atribuições de todos os profissionais, incluindo o prefeito. Publicaram no Diário Oficial e em alguns casos, levaram para a Câmara de Vereadores.

[...]

A governança do programa foi baseada em protocolos claros e objetivos, [...] desde o acompanhamento mensal das escolas até as reuniões de planejamento coletivo. Cada etapa é monitorada para garantir que as metas sejam alcançadas.

[...]

Nós realizamos reuniões bimestrais com os coordenadores e formadores de cada município para garantir que a governança estivesse funcionando de forma integrada. [...] Esse acompanhamento é fundamental para o sucesso do programa.

[...]

As reuniões semanais ajudaram a compreender a estrutura da secretaria e a organizar ações estratégicas, incluindo a indicação de formadores locais e a gestão pedagógica.

[...]

O Tribunal acompanha de perto, garantindo que os municípios sigam os protocolos estabelecidos. [...] Isso é essencial para manter a integridade das ações e dos resultados. Entrevistado 11.

Nesse contexto, o entrevistado mostra que o programa PAIC-RO estabeleceu uma governança estruturada e colaborativa, com estratégias claras para fortalecer as redes municipais e garantir a continuidade e a eficácia das políticas de alfabetização e destaca a estrutura e a prática de governança como pilares centrais do programa PAIC-RO, contribuindo para sua eficácia e sustentabilidade.

Na sua manifestação, o “entrevistado 12” destaca a importância da liderança e do comprometimento dos gestores municipais. Ele afirma:

A gente precisa que o prefeito e o secretário de educação estejam comprometidos com o programa, porque sem esse apoio, as ações não têm a efetividade necessária. Entrevistado 12.

Menciona também a importância da estrutura de coordenação do programa, a integração entre as esferas de governo e a existência de um sistema de acompanhamento contínuo.

Nós temos uma equipe central no TCE que coordena o PAIC-RO, mas é fundamental que cada município tenha sua própria equipe de implementação para adaptar as ações à realidade local.

[...]

A governança do programa envolve uma articulação constante entre o Tribunal de Contas, as secretarias municipais de educação e as escolas, garantindo que as diretrizes sejam seguidas e os objetivos alcançados.

[...]

Implementamos um sistema de acompanhamento contínuo das atividades do PAIC-RO, permitindo ajustes e melhorias conforme as necessidades identificadas.

Esses trechos evidenciam a estrutura de governança do PAIC-RO, enfatizando a importância do comprometimento dos gestores, a coordenação centralizada com adaptações locais, a integração entre diferentes níveis de governo e o monitoramento contínuo das ações. Em outras manifestações, o entrevistado ressalta a importância de definir papéis e responsabilidades e, ainda, a necessidade de articulação de diferentes níveis de gestão.

Embora as formações ainda continuem com a gente, está previsto em lei que o Estado, em um determinado momento, assuma a responsabilidade pelas formações continuadas do programa.

[...]

Era importante que o Estado assumisse essa responsabilidade de avaliar todos os estudantes, todos os anos, com a mesma prova, com a mesma avaliação.

[...]

Hoje o Estado assumiu a responsabilidade por premiar as escolas, as melhores escolas. Criamos uma sistemática de incentivo por resultados, incentivos financeiros que premiam as melhores escolas com base nos resultados da avaliação do Saero.

[...]

O Estado precisa estruturar as suas regionais, suas coordenadorias de ensino regional em todo o Estado para prestar apoio pedagógico às escolas das suas redes.

[...]

A governança do programa envolve uma articulação constante entre o Tribunal de Contas, as secretarias municipais de educação e as escolas, garantindo que as diretrizes sejam seguidas e os objetivos alcançados.

[...]

O Tribunal de Contas tem sido um ente central na governança do programa, apoiando os municípios em seus desafios e garantindo que as políticas sejam implementadas de forma eficaz. Entrevistado 12.

Esses trechos complementam a visão de governança do PAIC-RO, mostrando como o programa é sustentado por articulações interinstitucionais, incentivos estratégicos e planos de transição para garantir continuidade e eficácia.

Para o “entrevistado 13” há a necessidade de estruturar uma equipe de governança eficiente dentro das secretarias municipais para implementar o programa:

"Nas reuniões semanais, tratávamos de tudo, mergulhando para compreender a estrutura da Secretaria. [...] Primeira questão: como está estruturada a equipe dessa Secretaria? A Secretária, na adesão ao programa, teve que eleger uma formadora ou coordenadora que fosse o braço direito à frente da política de alfabetização." Entrevistado 13.

A seguir, ressalta o trabalho inicial de diagnóstico e organização nas secretarias para fortalecer a governança:

"O primeiro passo foi organizar a estrutura de governança. Precisávamos entender como cada Secretaria estava estruturada, se havia pessoas responsáveis pelas formações e pelo acompanhamento das escolas. Quando faltava, orientávamos os secretários a elegerem essas lideranças." Entrevistado 13.

Sobre o monitoramento e articulação das ações, sublinha como estas são monitoradas sistematicamente, envolvendo diferentes níveis de gestão na governança, apontando a governança como um elemento essencial para garantir a efetividade do programa. Ele afirma:

"O supervisor tem um papel estratégico na governança. Ele visita as escolas mensalmente, reúne os professores semanalmente ou quinzenalmente para planejar e compartilhar boas práticas, e participa de reuniões mensais com a equipe central, analisando resultados e estratégias."

[...]

"Desde o início, trabalhamos para que todos os municípios tivessem uma estrutura de governança clara, que permitisse acompanhar e implementar as ações do programa. Essa base estruturante foi essencial para alcançar resultados consistentes." Entrevistado 13.

Essas falas mostram que a governança foi um componente fundamental no planejamento e na execução do PAIC-RO, com ênfase na estruturação, no monitoramento e na articulação entre diferentes atores do programa.

O “entrevistado 14” destaca como o GAEP-RO atua na governança do PAIC, reunindo secretários municipais de educação para identificar desafios e traçar estratégias que garantam a continuidade e eficácia do programa, afirmando:

"Lá em Rondônia, os 52 secretários participam das reuniões do GAEP quinzenalmente [...] já captamos ali necessidade de recomendar o cumprimento do calendário escolar, de reforçar ação de busca ativa, [...] e de fazer notas técnicas para que os servidores da educação cedidos para outras pastas do executivo municipal retornassem às salas de aula."

[...]

"O GAEP cria esse ambiente de colaboração, de maior diálogo entre os gestores [...] Isso facilita que a própria implementação do PAIC aconteça de uma forma mais fluida." Entrevistado 14.

Esses trechos transmitem a ideia de que o GAEP-RO é um elemento-chave na governança do programa de alfabetização PAIC-RO, integrando diferentes atores e criando condições para uma implementação eficaz e sustentável.

Sobre a governança no programa de alfabetização PAIC, analisando os depoimentos dos entrevistados, foi possível compreender a complexidade e a importância de uma estrutura bem definida para a execução e sustentabilidade das políticas públicas de alfabetização.

As entrevistas conduziram ao entendimento de que a governança do PAIC-RO demonstra um modelo robusto e interinstitucional, baseado em uma estrutura colaborativa que integra diferentes níveis de governo e entidades estratégicas. Sua eficácia está diretamente relacionada à formalização das políticas, ao monitoramento contínuo, à adaptação às especificidades locais e à liderança comprometida dos gestores. A integração entre essas entidades é essencial para a articulação das ações e o acompanhamento contínuo das políticas, conforme descrito pelos entrevistados 7 e 12.

3. Valorização dos professores

Os entrevistados demonstram o compromisso com a valorização dos professores por meio de formação, reconhecimento público, progressão funcional e incentivos. O "entrevistado 3" reconhece o papel fundamental do professor no sucesso dos alunos, destacando a necessidade de apoio e valorização contínua para que os educadores possam desempenhar suas funções com eficiência. Para ele, "o professor tem que refazer o planejamento para ajudar aquela criança".

Essa afirmação do "entrevistado 3" indica a importância de adaptações pedagógicas conforme as necessidades dos alunos, o que exige dedicação e capacidade de inovação dos professores. Procurando demonstrar a importância do reconhecimento do empenho e da contribuição significativa dos professores no processo educativo, valorizando-os como agentes essenciais para o sucesso acadêmico, ele continua: "elogiei o trabalho extraordinário da professora".

De outra parte, em seu depoimento, o "entrevistado 4" sugere que ele vê os prêmios e a remuneração como fatores de valorização que estimulam o engajamento e o reconhecimento dos profissionais da educação. Ele menciona:

Eu acho que a gente merecia mais, né? Mas é o que nós temos, então é o salário que nos ajuda bastante, né? Em vez de outras realidades, eu não tenho o que reclamar do meu. [...] Mas é lógico, toda vez que a equipe, a escola é premiada, individualmente, para a pessoa, aquele ser humano que está ali, é outra situação. É um estímulo de ele sempre estar. Entrevistado 4.

Portanto, para esse entrevistado, é muito importante a valorização dos professores, destacando a importância dos prêmios e incentivos para o reconhecimento do trabalho.

Já o "entrevistado 5" aborda o tema da valorização do professor ao comentar sobre o suporte proporcionado pelo sistema de avaliação e informações pedagógicas. Ele destaca que o sistema oferece ao professor ferramentas para entender melhor o desempenho de sua turma, permitindo um planejamento mais adequado de suas aulas. Ele afirma:

[...] a magia é que a informação ela transforma. Porque antes não havia informação. Então, havia consensos, se construía consensos sem

informações de qualidade [...] quando você traz para a luz a informação de qualidade, você traz uma parceria de auxílio ao professor para que ele se aproprie dessa informação e ele passe a planejar melhor suas aulas, adotar melhores estratégias pedagógicas, e com o tempo a gente vê resultados [...] isso passa a qualificar o debate dentro da educação pública. Entrevistado 5.

Com isso, o entrevistado evidencia que o sistema é visto como uma ferramenta de valorização ao possibilitar ao professor acesso a dados concretos que auxiliam no aprimoramento de sua prática pedagógica, contribuindo para uma maior valorização do seu papel na qualificação do ensino.

Uma das formas de efetivar essa valorização, de forma prática, é promover a premiação de boas práticas para os professores nas escolas, conforme apontado pelo “entrevistado 9”. Ele afirma:

A gente fez esse evento depois, com a presença do prefeito, premiando umas boas práticas... troféus, cestas, o que a gente conseguiu... lotou, foi uma manhã muito gostosa.

[...]

Também são considerados os aspectos de mérito para reconhecimento dos professores. Entrevistado 9.

O "entrevistado 8" aborda aspectos de valorização do professor, referindo-se a esforços para manter os docentes motivados e reconhecidos dentro da rede. Ele descreve como, apesar de desafios, os professores foram integrados e acolheram o programa, o que contribuiu para seu sucesso. Ele explica:

No início, houve assim, mais um projeto e vai começar e não vai dar certo. [...] Mas depois que isso se firmou e eles viram mesmo o acompanhamento, então assim, zero reclamação, os professores realmente gostam porque dá resultado e tem autonomia dele. Entrevistado 8.

Nesse trecho, o entrevistado revela que a valorização se manifesta por meio de um reconhecimento prático e da oferta de autonomia no trabalho pedagógico, o que resulta em uma aceitação e engajamento dos professores no programa, gerando um ambiente de trabalho mais positivo.

Por sua vez, o "entrevistado 10" fala diretamente sobre a valorização dos professores no contexto do programa PAIC. Ele ressalta o impacto do PAIC na valorização profissional dos professores, lembrando que o programa tem sido

fundamental para capacitar os professores, o que leva a um reconhecimento significativo do trabalho e do desenvolvimento deles. Na entrevista, ele menciona a importância de colocar os professores em condições de sucesso para ensinar, comentando:

A gente tem que trabalhar para esse professor estar em condição de ensinar o aluno. E, assim, esse que é o verdadeiro diferencial. [...] É isso que está mudando todo o cenário. Entrevistado 10.

Aqui, o foco está em garantir que os professores tenham o suporte necessário para que possam desempenhar suas funções com eficácia, promovendo uma valorização indireta ao habilitá-los a obter sucesso no ensino.

Sobre a percepção da importância do professor no processo educacional, o "entrevistado 10" observa:

O que faz a diferença é a qualificação do professor que vai para a sala de aula. [...] A famosa política pública de rua [...] não adianta o projeto ser bonito se lá na ponta não tem alguém que aplica. Entrevistado 10.

Esse comentário reforça a visão de que a atuação direta do professor é crucial para a eficácia dos projetos, valorizando o papel do docente no processo de ensino. O "entrevistado 10" também destaca o aspecto da centralidade da escola e do professor: "nós gravitamos em torno da escola, não o oposto".

Ao reconhecer a centralidade da escola e, por extensão, do professor, ele reforça a importância do educador como o ponto focal das ações do programa, promovendo uma valorização do papel do professor.

E, por fim, o "entrevistado 11" menciona a promoção da valorização da prática docente por meio do apoio do supervisor, na seguinte colocação:

Hoje é o contrário. Muitos professores, a grande maioria, ainda tem alguns que não se sentem confortáveis, né? Porque é processo. Ele [o professor] convida o supervisor. Porque o supervisor, ele entra na sala, claro, ele observa a prática do professor, mas ele toma leitura dos alunos, ele olha o caderno para ajudar o professor. [...] Então, o supervisor tem o papel de ser um apoio, trabalhar ombro a ombro, como uma dupla. Entrevistado 11.

Dessa forma, o entrevistado demonstra uma mudança na relação do professor com a supervisão, promovendo o reconhecimento de suas necessidades e o fortalecimento de suas práticas pedagógicas, evidenciando uma valorização em

termos de suporte e colaboração. E prossegue o entrevistado, mencionando que a formação continuada impacta positivamente a atuação e a valorização dos professores:

Com essa ação do planejamento coletivo semanal, [...] eles começaram a compartilhar boas práticas, porque, muitas vezes, a gente tem professores pérolas. Ele pode compartilhar a sua boa prática com aquele que está menos aberto, que tem mais dificuldade. Entrevistado 11.

Essa fala reflete a valorização do professor ao destacar suas boas práticas e incentivá-lo a compartilhar conhecimentos, fortalecendo o reconhecimento do seu trabalho dentro da rede.

Outro aspecto abordado é a formação e a capacitação como forma de desenvolvimento e valorização profissional. Assim se manifestou:

O que eu costumo dizer é que avaliar a política e elaborar a política eu acho muito mais fácil do que implementar uma política. [...] Nosso papel como consultoria é fazer o outro fazer. Entrevistado 11.

Aqui, a valorização é evidenciada ao capacitar os professores e apoiá-los na implementação de políticas educacionais, reconhecendo o impacto direto de sua atuação no aprendizado dos alunos.

Para o “entrevistado 12”, o professor tem papel determinante na alfabetização e deve receber apoio e reconhecimento. Ele afirma:

A figura do professor em sala de aula é o principal determinante para o aprendizado dos estudantes.

[...]

A valorização do professor passa por oferecer condições, apoio e reconhecimento do trabalho que ele realiza todos os dias em sala de aula. Entrevistado 12.

Essas afirmações externam a visão de que o professor é o elemento chave para alcançar os objetivos de aprendizado do programa.

O “entrevistado 13” menciona a valorização dos professores por meio da formação e apoio e do incentivo ao reconhecimento de boas práticas:

"Nós orientamos os supervisores a trabalharem ombro a ombro com os professores, oferecendo apoio direto nas salas de aula. O objetivo era que o professor se sentisse acompanhado e valorizado, especialmente ao enfrentar desafios como turmas grandes e alunos com necessidades especiais.

[...]

"Com o planejamento coletivo, os professores começaram a compartilhar boas práticas. Isso promoveu um reconhecimento entre os próprios colegas, gerando uma valorização que é fundamental para motivá-los a melhorar." Entrevistado 13.

Com isso, o entrevistado evidencia a preocupação com o suporte contínuo aos professores, destacando a valorização por meio de ações práticas e ressalta o impacto positivo do compartilhamento de experiências no reconhecimento e na valorização dos professores.

Destaca também a formação como instrumento de empoderamento e promoção de liderança entre os professores:

"Nas formações, muitos professores disseram: 'Eu não sabia fazer planejamento, e agora me sinto muito mais confiante na sala de aula.' Esse empoderamento é fundamental para que o professor se sinta valorizado e capaz de transformar a educação."

[...]

"A formação de lideranças nos municípios é uma das nossas metas principais. Nós queremos que esses professores formadores sejam vistos como referências e que isso traga um reconhecimento que os valorize dentro das redes de ensino." Entrevistado 13.

Essas transcrições mostram que a valorização dos professores foi um componente estratégico do PAIC-RO, promovida por meio de apoio técnico, capacitação, reconhecimento e empoderamento profissional.

Reconhecimento do papel central do professor e melhoria da prática pedagógica como valorização:

"O professor é o canal causal que gera aprendizado nos estudantes. Por isso, nós focamos desde o início em formar e apoiar os professores, para que eles se sentissem valorizados e pudessem alcançar resultados significativos na alfabetização."

[...]

"Os professores começaram a entender que sua prática podia ser aprimorada, e quando viam os resultados na alfabetização dos alunos, diziam: 'Agora eu percebo que sou capaz de fazer a diferença.' Esse reconhecimento foi transformador para muitos deles." Entrevistado 13.

Essas falas reconhecem o papel essencial dos professores no processo educacional, reforçando sua importância e valorização no programa e enfatizam como o impacto positivo no aprendizado dos alunos também atua como uma forma de valorização e motivação para os professores.

Sobre valorização dos professores, o entrevistado 14 é categórico ao afirmar a sua importância ao abordar como a qualidade do trabalho docente impacta diretamente os resultados educacionais. Ele afirma:

[...] e que tem um professor bem formado, atento ao desenvolvimento dessa criança [...] Isso faz a diferença."

[...]

"A formação continuada e a atenção ao professor são elementos centrais [...] É fundamental que os professores tenham acesso a ferramentas que lhes permitam atuar com eficiência e segurança." Entrevistado 14.

Esses trechos revelam que, na visão do entrevistado, a valorização dos professores é um tema central na visão apresentada, sendo tratada como uma estratégia essencial para o sucesso das políticas de alfabetização.

O entendimento externado pelos entrevistados conduz à compreensão de que a valorização dos professores no âmbito das políticas públicas de alfabetização é uma estratégia fundamental para a transformação da educação pública. Reconhecimento, formação continuada, suporte estrutural e incentivos são os elementos principais que compõem essa valorização. No contexto do PAIC, a centralidade do professor, aliada ao apoio interinstitucional e à capacitação prática, fortalece o papel dos docentes como agentes de mudança, promovendo resultados concretos na alfabetização e no desenvolvimento educacional dos alunos.

4. Investimento contínuo na educação

Todos os entrevistados assinalaram a importância do investimento na educação para garantir a alfabetização das crianças no Ensino Fundamental. Sob esse aspecto, chamam a atenção os seguintes trechos.

O "entrevistado 6" aborda o investimento na educação. Ele menciona que o Estado assume um compromisso financeiro para premiar e bonificar escolas que apresentam bons resultados, como parte do programa ProAlfa. Ele explica:

Não só manteve como a gente conseguiu criar o ProAlfa, que é a política estadual de colaboração do Estado com os municípios, colaboração técnica e financeira do Estado com os municípios, em que o Estado assume uma série de responsabilidades com a melhora dos resultados de alfabetização. [...] E aí isso envolve a própria avaliação diagnóstico anual, isso envolve capacitação, isso envolve material didático, isso envolve premiação de melhores escolas [...]. Entrevistado 6.

Esse trecho indica que o ProAlfa promove um investimento direto do Estado na educação por meio de apoio técnico e financeiro para a melhoria de resultados e premiações que incentivam o bom desempenho escolar.

O entrevistado 07 registra importante investimento do Estado em reforma de escolas em Porto Velho. Para ele, "o Estado em quatro anos investiu quase 50 milhões no município para a reforma de unidade escolar".

Já o "entrevistado 10" menciona diretamente o investimento na educação no contexto do programa, destacando a efetividade financeira do PAIC:

Além de a gente conseguir garantir que os municípios comecem cada vez mais a fazer uma entrega de qualidade na educação, é de que eles não tiveram que gastar praticamente nada, nada, nada do que já gastavam para ter uma política pública efetiva. O Tribunal de Contas gastou, ano passado, com o PAIC, cerca de R\$ 3,3 milhões. Entrevistado 10.

Esse trecho reforça que o programa oferece uma melhoria na qualidade educacional sem a necessidade de um grande investimento adicional dos municípios, focando na otimização dos recursos. Ele continua explicando o investimento e estabelece uma relação de impacto imediato do PAIC:

Um ano à frente de aprendizagem, são mais de 700 milhões de reais investidos pelos nossos municípios para os quase 60 mil alunos que hoje são beneficiados pelo PAIC. Entrevistado 10.

Esse ponto enfatiza a ampliação do impacto educacional sem custos elevados, sugerindo uma valorização significativa do investimento realizado.

O “entrevistado 11” destaca a importância de um esforço contínuo em ações estratégicas, demonstrando a necessidade de investimentos consistentes em formação e ações educacionais para garantir a sustentabilidade e o impacto positivo do programa. Ela afirma:

Essas ações todas que a gente está propondo aqui, você vê um braço inteiro de gestão, com todas essas ações estratégicas sistematicamente aplicadas. Não pode só fazer três meses e depois para, não. A formação continuada sistematicamente, porque quando não está em formação conosco, [...] no mês seguinte que nós não estamos, está com a formadora local, os professores em formação. Entrevistado 11.

Ainda, o entrevistado menciona a relação entre resultados e incentivos financeiros, citando, ainda, a importância do comprometimento com investimentos constantes em processos educacionais para assegurar o sucesso da política implementada.

Itapuã do Oeste [...] ultrapassou o resultado de Sobral [...] Eles vão receber 4,2 milhões em repasse do ICMS atrelado aos resultados da aprendizagem.

[...]

A gente monta esse ciclo virtuoso no processo de implementação de política, resguardando tudo o que diz respeito à gestão orientada a resultados e tudo o que diz respeito à formação continuada. Entrevistado 11.

Assim, o “entrevistado 11” aborda o investimento contínuo em educação, destacando sua relevância para alcançar e sustentar melhorias significativas nos índices educacionais. A partir dos depoimentos dos entrevistados, é possível compreender que o investimento do Estado e dos municípios é extremamente relevante para o sucesso das políticas de alfabetização.

Para o “entrevistado 12”, é necessário garantir investimentos contínuos e de longo prazo na alfabetização nos municípios, com previsão de recursos no orçamento do município.

Nós precisamos garantir recursos orçamentários para a continuidade do programa, pensando em médio e longo prazo.

[...]

Já tivemos rodadas com vereadores, já tivemos rodadas com prefeitos para falar sobre o impacto da educação no orçamento dos municípios.

[...]

Criamos uma sistemática de incentivo por resultados, incentivos financeiros que premiam as melhores escolas com base nos resultados da avaliação do Saero.

[...]

Estamos planejando para o ano que vem uma estratégia de apoiar as redes municipais na criação de programas orçamentários para a execução do PAIC.

[...]

É fundamental que os gestores públicos compreendam que investir em educação não é gasto, mas sim um investimento no futuro da sociedade.

[...]

Os municípios precisam assumir seu papel no financiamento da educação básica, garantindo recursos suficientes para a manutenção e melhoria das escolas.

[...]

Não basta apenas destinar recursos; é preciso acompanhar de perto como eles estão sendo utilizados para assegurar que realmente contribuam para a melhoria da qualidade do ensino.

Esses trechos demonstram como o investimento em educação é abordado no programa, com ênfase na sustentabilidade, no planejamento, na responsabilidade dos gestores e no monitoramento eficaz dos recursos aplicados para alcançar resultados consistentes.

Portanto, de acordo com as falas dos entrevistados, a prática de investir continuamente na educação reflete não apenas uma necessidade operacional, mas também uma estratégia transformadora para consolidar uma política pública eficaz. Essa abordagem permite que as políticas de alfabetização sejam implementadas de forma sustentável, promovendo resultados sólidos e preparando a sociedade para os desafios do futuro. A integração entre investimento, formação continuada, incentivos e monitoramento demonstra que a educação pode ser uma ferramenta poderosa para a transformação social e econômica.

5. Apoio institucional

Em destaque, observou-se ser fundamental o apoio institucional para que as escolas consigam efetivamente alfabetizar, atuando sob a orientação da assessoria pedagógica proporcionada pelo Tribunal de Contas. Nesse sentido, o “Entrevistado

03” destaca o apoio do Tribunal de Contas como essencial para que as políticas de alfabetização funcionem de maneira sustentável. Esse apoio é estruturado em uma rede de colaboração que envolve acompanhamento e orientações para as escolas. Para esse entrevistado “o Tribunal de Contas nos enxergou e reconheceu nosso esforço”. Essa fala evidencia a relevância do apoio institucional como um motivador para as práticas educacionais, refletindo o valor que o entrevistado atribui ao apoio institucional do Tribunal de Contas.

Na fala do "entrevistado 4", ele menciona apoio institucional no contexto de programas que beneficiam as escolas, especialmente relacionados ao Tribunal de Contas. Sobre essa atuação do Tribunal, ele afirma:

Os programas que a gente vem fazendo ajudam bastante. [...] o que vem de vocês é pra ajudar, e a gente tá vendo os resultados, né? Aí o conforto é maior pra trabalhar, né? Bem melhor. Entrevistado 4.

Assim, o entrevistado reconhece o impacto positivo dos programas que recebem suporte institucional, valorizando os resultados obtidos com esse tipo de apoio. De outra parte, o "entrevistado 5" menciona apoio institucional na forma de colaboração entre a Secretaria de Educação, a direção das escolas e o Tribunal de Contas, ressaltando a importância de decisões colegiadas para a implementação do programa. Ele comenta: “[...] a secretaria junto, tá? A secretaria pensando junto com a escola. Então, se tem que formar uma turma [...] É um todo [...] uma decisão colegiada.” Entrevistado 5.

Essa fala mostra que o apoio institucional é articulado por meio de decisões compartilhadas, onde diversas lideranças e entidades educacionais participam para enfrentar os desafios e fortalecer a implementação das ações do programa. Na sua fala, o “entrevistado 10” traz à tona a importância do Gaepe na questão do apoio institucional.

Foi muito importante a criação desse gabinete. Ele nasce em abril de 2020 [...] e ele foi o primeiro passo para reverter uma desconfiança enorme que a gestão tinha do Tribunal de Contas. Antes disso, [...] eles perceberam que, de fato, a gente tinha disposição colaborativa e, com isso, começaram a revelar suas dificuldades, [...] acreditando que, com isso, a gente poderia efetivamente contribuir com alternativas, com a solução dos problemas. Entrevistado 10.

Com essa linha de raciocínio, o comentário do entrevistado mostra que o apoio institucional facilitou uma mudança na percepção dos gestores sobre o papel do Tribunal de Contas, promovendo colaboração. No apoio institucional, o “entrevistado 11” destaca a importância do Gaepe como um suporte fundamental. Ele afirma:

O GAEP tem um papel fundamental, não só no apoio a essas questões macro da educação [...] Mas, por exemplo, se eu tenho problemas ali voltados à Buscativa [...] o GAEP puxa a questão da falta. Como que o Buscativa está trabalhando para apoiar todas as redes municipais e escolas? Então, traz quem trabalha no Buscativa, discute o Buscativa, cria notas técnicas para dar segurança jurídica.

[...]

Por exemplo, alta rotatividade de professor, alto atestado de professores também doentes [...]. Então, assim, o tempo todo discutindo e pensando junto as estratégias de resolução, tá? E aí entra o GAEP. Entrevistado 11.

Nesses dois trechos, o entrevistado aborda o apoio institucional de forma clara, destacando como diferentes instituições contribuem para o sucesso do programa e o fortalecimento das políticas de educação. Reforça o papel de apoio institucional do GAEP ao abordar desafios específicos enfrentados pelas redes educacionais e colaborar para encontrar soluções práticas.

Na sua manifestação, o “entrevistado 12” ressalta a importância do Tribunal de Contas como ator principal no apoio institucional. Ele afirma:

O Tribunal de Contas tem sido um ente central na governança do programa, apoiando os municípios em seus desafios e garantindo que as políticas sejam implementadas de forma eficaz.

[...]

Nós temos apoiado os municípios com diagnósticos detalhados e capacitações específicas para enfrentar os desafios da alfabetização.

[...]

Acredito que o apoio técnico e institucional do Tribunal de Contas é fundamental para consolidar o programa e garantir a sustentabilidade das políticas de alfabetização. Entrevistado 12.

Esses trechos destacam o papel do Tribunal de Contas como facilitador e gestor do programa, oferecendo suporte técnico, estratégico e prático.

O “entrevistado 13” destaca o papel do tribunal de contas no apoio institucional e a articulação interinstitucional através do Gaep:

"O Tribunal de Contas foi fundamental, não apenas como fiscalizador, mas como um parceiro ativo na implementação do programa. Ele deu segurança jurídica e institucional para os secretários de educação, garantindo que as ações fossem implementadas de forma contínua e com respaldo legal."

[...]

"O GAEP tem um papel fundamental, porque articula diferentes instituições, como o Ministério Público, a Secretaria de Educação, e até o Busca Ativa do UNICEF, para resolver problemas estruturais e operacionais que impactam a educação." Entrevistado 13.

O entrevistado menciona o apoio técnico como uma ferramenta institucional para orientar as ações das secretarias e reflete o esforço de mobilizar diferentes atores para enfrentar desafios do programa de forma conjunta. Ele falou:

"A nota técnica elaborada pelo Tribunal de Contas ajudou os gestores municipais a implementarem políticas e ações com mais segurança, sabendo que estavam seguindo orientações consistentes e respaldadas."

[...]

"Nas reuniões do GAAP, conseguimos reunir sindicatos, associações de pais e representantes do Ministério Público para discutir questões como atestados médicos e faltas de professores, trazendo soluções de forma integrada e institucional." Entrevistado 13.

Essas falas mostram como o Tribunal de Contas atuou como um pilar institucional para o sucesso do programa e também destaca a articulação institucional promovida pelo GAAP como uma estratégia para fortalecer o programa.

Na visão do “entrevistado 14” o apoio institucional é fundamental para criar um ambiente colaborativo, cabendo ao Gaep um papel estratégico.

"O GAEP cria esse ambiente de colaboração, de maior diálogo entre os gestores [...] Isso facilita que a própria implementação do PAIC aconteça de uma forma mais fluida." Entrevistado 14.

A análise das falas dos entrevistados sobre apoio institucional evidencia que essa dimensão é essencial para a implementação e sustentabilidade das políticas públicas de alfabetização, especialmente no contexto do programa analisado. A

articulação entre diferentes atores, como o Tribunal de Contas, secretarias de educação e entidades como o Gaepe, demonstra que o apoio institucional não se restringe a intervenções pontuais, mas se estende a ações planejadas e coordenadas que visam fortalecer as políticas educacionais de maneira contínua.

6. Parceria e articulação interinstitucional

A atuação articulada entre as diversas instituições envolvidas no processo de alfabetização, e as esferas de governo estadual e municipal, demonstrou ter caráter de grande relevância para o sucesso do programa de alfabetização. Foi mencionada como necessária a interação entre a área da educação e as áreas da saúde e assistência social para contemplar a integralidade da formação das crianças no ensino fundamental. A importância dessa atuação integrada com outras secretarias foi destacada pelo "entrevistado 9", que assim mencionou: "trouxemos a saúde, assistência, trabalhar intersetorial."

A atuação integrada de órgãos como o Conselho Tutelar, a Assistência Social, a Saúde e a Educação demonstrou-se essencial para a identificação e a intervenção em casos de violência ou negligência. Essa integração acontece por meio de estruturas específicas, como núcleos ou coordenadorias, com grande participação dos Comitês Intersetoriais. Parcerias com agentes de saúde e conselhos tutelares também foram pontuadas como fundamentais para garantir a integridade e proteção das crianças.

O avanço dos resultados e a análise dos desafios enfrentados pelo programa também foi mencionado como objeto de parceria.

O "entrevistado 5" aborda o tema da parceria e articulação interinstitucional ao descrever a criação de comitês dentro do programa para gestão e acompanhamento das políticas de alfabetização. Ele explica:

[...] A gente criou, junto com o programa, um comitê chamado Comitê de Estudo, que é um comitê que trabalha especificamente para olhar o avanço da alfabetização. Então, foi um comitê criado para a gestão das políticas de alfabetização dentro das redes municipais. E aí, esse comitê funciona a cada três meses e ele reúne as principais lideranças da rede municipal e serve pra basicamente discutir o avanço dos resultados e os desafios que estão sendo encontrados pela gestão da implementação do programa. Entrevistado 5.

Por meio dessa manifestação, fica evidenciada a importância da articulação entre as instituições para a implementação eficaz do programa de alfabetização, destacando o papel do comitê como um espaço de troca entre lideranças e responsáveis pela execução das políticas educacionais, em que se discutem avanços e desafios, promovendo um acompanhamento contínuo e colaborativo.

No mesmo sentido, o "entrevistado 6" menciona parcerias e articulação interinstitucional em diversos trechos, destacando a colaboração com a Undime, o papel do GAEP e o apoio do Tribunal de Contas para fortalecer a educação no estado. Seguem algumas falas relevantes:

A nossa relação com a Undime em si, a presidenta Undime é uma secretária bem próxima a nós até. É bem legal a relação aqui. [...] Ela sempre foi muito parceira. Ela sempre acreditou no programa e ela sempre abriu todas as portas para a articulação e mobilização do programa.

[...]

Então, a gente, no Tribunal de Contas, também exerce um pouco desse papel de articulação e mobilização para manter, não só para criar a agenda política, mas para manter a agenda política de forma que a gente tenha algum tipo de estabilidade política e institucional na educação e não tenha esses rompimentos de gestão.

[...]

O GAEP surgiu, na verdade, como uma estratégia de enfrentamento à pandemia na educação. Entendeu? Foi inicialmente pensado ali como um gabinete de crise mesmo [...] para articular os municípios para dar respostas para a implementação da Política Educacional num período desse.

[...]

Acabou que isso permitiu gerar o ambiente necessário pra gente frutificar essa parceria diretamente com os municípios [...]. Entrevistado 6.

Esses trechos refletem o esforço do Tribunal de Contas em estabelecer parcerias estratégicas e articular diferentes atores institucionais, criando uma estrutura que apoia a continuidade e a implementação de políticas educacionais, especialmente em contextos de crise e transição.

Para o "entrevistado 7", na abordagem sobre o tema de parceria e articulação interinstitucional, merece destaque como essas colaborações são essenciais para o

sucesso dos programas educacionais. Ele menciona a necessidade de uma coordenação entre programas de diferentes origens, visando o mesmo objetivo:

Na verdade, a gente observa que esses três programas, Compromisso Nacional pelo Ministério da Educação, ProAlfa no Estado e PAIC, Iniciativa do Tribunal de Contas com parceria da Secretaria de Educação, todos eles têm o mesmo objetivo. Entrevistado 7.

Essa fala indica um esforço para unificar diferentes iniciativas em torno de uma mesma meta educacional, facilitando a colaboração entre esferas federais e estaduais. Continuando, o “entrevistado 7” descreve o apoio de entidades diversas durante a pandemia, fortalecendo a articulação interinstitucional:

Quando foi no período da pandemia que eles criaram o GAEP, que está até se expandindo para o resto do Brasil, que foi um gabinete de articulação com várias entidades, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria, várias entidades falando sobre a educação. Entrevistado 7.

Esse gabinete de articulação evidenciou como o esforço conjunto entre diferentes instituições contribuiu para lidar com os desafios educacionais impostos pela pandemia, promovendo um ambiente de cooperação. Os trechos da entrevista destacados refletem o reconhecimento da importância da colaboração entre diferentes programas e instituições para a execução eficiente das políticas educacionais.

Foram identificados trechos da entrevista em que o "entrevistado 10" fala diretamente sobre o apoio institucional no contexto do programa PAIC. Ele menciona a importância de articulações interinstitucionais para fortalecer a confiança entre gestores e o Tribunal de Contas e destaca a criação de programas de apoio contínuo, que buscam envolver várias instituições em favor da educação:

Nós fomos um Estado que, primeiro, instalou uma articulação interinstitucional no âmbito da educação, que envolve órgãos de controle do sistema de justiça em toda a gestão, que é o GAEP, com o apoio, com a mediação do Instituto Articulo, que foi quem desenhou esse modelo.

[...]

Foi muito importante a criação desse gabinete. Ele nasce em abril de 2020 [...] e ele foi o primeiro passo para reverter uma desconfiança enorme que a gestão tinha do Tribunal de Contas. Antes disso, [...] eles perceberam que, de fato, a gente tinha disposição colaborativa e, com isso, começaram a revelar suas dificuldades, [...] acreditando que, com isso, a gente poderia efetivamente contribuir com alternativas, com a solução dos problemas. Entrevistado 10.

Essa fala indica a estruturação de uma rede colaborativa que apoia diretamente a implementação de políticas educacionais, reforçando o papel do apoio institucional e promovendo colaboração.

O "entrevistado 10" também mostra a atuação conjunta e o diálogo com diversos setores, refletindo uma abordagem abrangente na implementação de mudanças:

Nessas discussões e nessas visitas, nós acabamos encontrando algumas pessoas que acabaram colaborando com a concepção de um modelo de mudança, de um plano de mudança, e também na concepção desse plano de mudança que passou a ser implementado a partir dessa perspectiva colaborativa, dialógica, articuladora, indutora e formativa também. Entrevistado 10.

Ele menciona, ainda, o papel das parcerias externas, como com instituições acadêmicas e sociais, para desenvolver o programa de melhoria educacional:

No final de 2019, [visitamos] algumas instituições em São Paulo [...] para discutir essa nossa percepção e tentar trazer, conseguir apoios para uma solução que passasse pela colaboração do Tribunal de Contas com as instituições controladas para implementar boas práticas que realmente melhorasse os indicadores educacionais. Entrevistado 10.

Com esse comentário, demonstra a busca ativa por parcerias externas para reforçar as ações do Tribunal e implementar boas práticas. O entrevistado arremata:

Enfim, o que a gente sente é que todas essas ações e programas criam um ambiente de muito engajamento em âmbito regional e local para gerar resultados na educação. Entrevistado 10.

Esses depoimentos reforçam a compreensão de que o apoio institucional contribui para um ambiente propício ao engajamento e ao avanço dos resultados educacionais.

No depoimento do "entrevistado 11", há menções claras sobre parcerias e articulação interinstitucional, como a articulação entre diferentes secretarias, atuação do Gaep e outras parcerias externas. Os principais destaques são:

Dr. Paulo, Dr. Adilson e o Dr. Euler [...] estavam querendo fazer contatos com organizações que pudessem contribuir com isso que eu chamo de movimento, um movimento incrível que o Tribunal de Contas decidiu realizar a partir do seu planejamento estratégico até 2028, incluindo a educação como uma das ações, projetos estratégicos.

[...]

Então, nós temos que montar um programa que vai ter que dar conta de todos esses eixos de implementação de uma política, que passa por acompanhamento, avaliação, monitoramento, passa por currículo, passa por gestão orientada a resultados, passa por gestão pedagógica, passa por uma política de formação continuada, passa por um eixo de articulação e integração intersetorial, [...] com a Secretaria de Educação, com a Secretaria de Desenvolvimento Social, com a Secretaria da Saúde, ainda mais porque a gente estava no ano de Covid."

[...]

O GAEP tem um papel fundamental, [...] por ser um gabinete interinstitucional que pensa gestão da educação, pensou, apoiou muito a saúde quando estava na pandemia, terminou a pandemia, começamos a lidar com as questões educacionais.

[...]

O GAEP, por exemplo, no GAEP a gente puxa a apresentação das questões voltadas ao percentual alto de falta de vagas para creche. Então, o GAEP trabalhou intensamente, porque inclusive a doutora Alessandra [...] contribuiu muito com a Secretaria de Educação do município de São Paulo, num projeto dessa natureza.

Dessa forma, o entrevistado ilustra como a articulação com organizações externas foi essencial para iniciar e estruturar o programa, demonstrando a relevância das parcerias no processo. Ele reforça a articulação interinstitucional promovida pelo GAEP, que conecta diferentes áreas e atores para lidar com questões estruturais que impactam a educação, destacando como elas fortalecem as ações educacionais e garantem sua execução eficaz em diversos contextos.

Por sua vez, o "entrevistado 12" comenta a integração entre as esferas estadual e municipal e o impacto da articulação na mobilização de recursos e esforços. Ele menciona:

A articulação entre o Estado e os municípios é fundamental para o sucesso do programa, garantindo que as responsabilidades sejam compartilhadas e que todos os níveis estejam alinhados.

[...]

O Tribunal de Contas lidera essa articulação, pautando as agendas e promovendo o alinhamento entre as instituições para que as políticas educacionais tenham continuidade e sucesso.

[...]

A articulação interinstitucional é essencial porque nenhum ator sozinho conseguiria enfrentar os desafios complexos da educação. É a soma de esforços que faz a diferença.

Ele também destaca o papel do GAEP como um ambiente de articulação de diferentes parceiros na execução do programa, evidenciando o papel de parceiros especializados em oferecer suporte técnico e estratégico dentro da articulação interinstitucional.

O GAEP foi criado para ser um espaço de diálogo e cooperação interinstitucional, reunindo diferentes atores para discutir e solucionar problemas complexos na educação.

[...]

O Instituto Articule, por exemplo, entra como um parceiro essencial no GAEP, apoiando na elaboração de notas técnicas e na mobilização dos atores envolvidos. Entrevistado 12.

Os trechos acima, além de sublinharem o papel do Tribunal de Contas como líder no processo de articulação interinstitucional, promovendo alinhamento e eficiência, evidenciam que a parceria e a articulação interinstitucional são componentes fundamentais na implementação e manutenção do programa, unindo esforços de diversas entidades para alcançar objetivos educacionais comuns.

O “entrevistado 13” destaca a importância do GAAP como um elo entre diferentes instituições para garantir a implementação do programa e a mobilização de atores institucionais:

"O GAEP, por ser um gabinete interinstitucional que pensa a gestão da educação, conseguiu articular diferentes setores, como o Ministério Público, a Secretaria de Educação e até o Busca Ativa do UNICEF, para resolver questões estruturais e operacionais no âmbito educacional."

[...]

"Nas reuniões do GAAP, conseguimos reunir sindicatos, associações de pais, representantes do Ministério Público e outros atores para discutir questões como a falta de vagas em creches, transporte escolar e faltas de professores, trazendo soluções integradas." Entrevistado 13.

Esses trechos evidenciam o importante papel do Gaep na articulação interinstitucional e como a articulação entre diferentes atores foi essencial para enfrentar desafios do programa.

Por fim, menciona a importância da colaboração entre as instituições para a continuidade do programa:

"Durante a pandemia, conseguimos integrar esforços entre as Secretarias de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social para implementar as ações do programa, mostrando como a articulação interinstitucional é crucial para superar desafios." Entrevistado 13.

Essas transcrições mostram que a parceria e a articulação interinstitucional foram pilares importantes do programa, promovendo ações coordenadas e solucionando problemas complexos de forma integrada.

O "entrevistado 14" entende que a articulação interinstitucional é essencial para melhorar a relação entre órgãos de controle e gestores, criando um ambiente mais propício à implementação de políticas públicas. Menciona como as instituições trabalham juntas para aprimorar a gestão:

"Nós trabalhamos com todos os segmentos que fazem parte da política pública: tribunais de contas, ministério público, defensoria pública, MEC, secretários de educação [...] criando uma sincronia entre as ações."

[...]

"Essa metodologia de articulação entre múltiplos atores acelera resultados das políticas públicas [...] A máquina pública ganha outra eficiência porque todos estão olhando para o mesmo ponto e remando na mesma direção." Entrevistado 13.

E enfatiza o papel do Gaep nessa articulação:

"O GAEP é uma governança horizontal que tem como objetivo apoiar a gestão, criando uma agenda comum entre todos esses atores que vão olhar para a mesma pauta, juntos, cada um a partir da sua perspectiva." Entrevistado 13.

Essas falas do entrevistado demonstram a amplitude das parcerias e articulações promovidas pelo GAEP, envolvendo uma diversidade de atores institucionais em uma dinâmica coordenada.

Sobre parceria e articulação interinstitucional na educação, os entrevistados revelam que a cooperação entre diferentes entidades e esferas de governo é um fator

indispensável para o sucesso das políticas públicas de alfabetização. Essa articulação é caracterizada por sua abrangência, integrando secretarias de educação, saúde, assistência social, conselhos tutelares e outros órgãos, bem como por sua capacidade de mobilizar esforços conjuntos para enfrentar desafios estruturais e operacionais na implementação dos programas educacionais.

Por fim, a articulação é descrita como um processo que não apenas mobiliza esforços e recursos, mas também cria um ambiente propício ao engajamento e à confiança entre os atores envolvidos. A liderança do Tribunal de Contas nesse contexto reforça a importância de uma governança bem estruturada e de um alinhamento claro entre todos os níveis de gestão, consolidando a parceria e a articulação interinstitucional como elementos transformadores para a educação pública. Essa abordagem colaborativa permite que as políticas educacionais sejam não apenas implementadas, mas também sustentadas, garantindo resultados duradouros e efetivos.

7. Acesso à tecnologia

Os entrevistados mencionam várias iniciativas de acesso à tecnologia nas escolas, destacando a implementação de laboratórios de informática, equipamentos digitais nas salas de aula e aplicativos educacionais. O “entrevistado 2” assim se manifestou:

[...]

A gente precisa de mais suporte tecnológico para poder acompanhar melhor o desenvolvimento dos alunos, mas hoje ainda temos limitações.

[...]

Os recursos tecnológicos são limitados, e isso impacta na capacidade de oferecer um acompanhamento mais próximo e eficiente.

[...]

Se tivéssemos mais estrutura de tecnologia, conseguiríamos potencializar o ensino e atender melhor às necessidades dos alunos. Entrevistado 2

Por sua vez, o “entrevistado 3” destaca a existência de laboratório de informática, lousa digital e notebook, com os seguintes relatos:

Hoje temos laboratório de informática de ponta, que pode servir para a formação de professores — evidenciando que os laboratórios são recursos

não só para os alunos, mas também para a capacitação contínua dos educadores.

[...]

Cada escola tem uma lousa digital e um notebook” — ressaltando o compromisso com o acesso a ferramentas digitais, o que facilita o uso de diferentes abordagens de ensino. Entrevistado 3.

Essa estrutura de acesso à tecnologia promovida nas escolas contribui tanto para o desenvolvimento das habilidades dos estudantes quanto para aprimorar o suporte oferecido aos professores.

Na sua fala, o "entrevistado 4" menciona o uso de tecnologia na escola e observa a importância de adequar o material educacional ao contexto dos alunos. Ele destaca:

Esse ano, eles vieram e disseram que a gente vai ter que trabalhar tudo porque era internet. [...] Aí, eu até falei para eles, mas a gente está em um momento em que o aluno, a criança só tem acesso ao celular. Entrevistado 4.

Essa afirmação indica que o "entrevistado 4" percebe desafios no acesso dos alunos à tecnologia, especialmente com relação ao uso de materiais digitais em uma realidade onde muitos têm apenas celulares como meio de acesso.

Na mesma linha de raciocínio, o "entrevistado 5" fala sobre o acesso e uso da tecnologia, mencionando dificuldades enfrentadas devido à qualidade de conexão e à aceitação dos professores em relação ao sistema implementado. Ele comenta:

[...] Muitas vezes, o MEC chega a fornecer equipamentos para as escolas [...] mas você não tem uma qualidade boa de sinal. Aí você acaba tendo equipamentos que acabam ficando ociosos, né? [...] Aqui desse jeito. Eu tenho supervisores aqui pra entrar no nosso sistema [...] Então, assim, o sistema é uma vez por mês até o quinto dia útil. Que são as informações, os cartazes, as tarefas, livros lidos, aí geram uma série de informações pra gente. Entrevistado 5.

Esse trecho revela que, embora haja investimento em equipamentos tecnológicos, a falta de uma conexão de qualidade limita o acesso pleno ao sistema, dificultando a eficácia das ferramentas digitais e impactando o uso contínuo e eficiente da tecnologia no ambiente educacional.

Ainda sobre o uso e o acesso à tecnologia no contexto educacional, o "entrevistado 6" descreve os desafios enfrentados pelos professores e alunos ao utilizar dispositivos tecnológicos para atividades de avaliação, como o teste de fluência. Ele afirma:

Outros estados não fazem. Aí cai na questão que você falou. Internet boa, aparelhos bons para... pra colher o dado da prova em si, treinar o aplicador. E a própria prova mesmo, que você vai treinar fluência com a criança. A criança é em construção. Ela nem ainda nunca falou assim, de repente, fala aí. Coloca um negócio aí, agora você lê isso aqui pra mim. A maioria dos nossos professores falou que aconteceu isso com as crianças deles. Elas nunca tinham feito nada disso. De repente colocou um celular para gravar o áudio da criança e a criança ficou nervosa e não conseguiu fazer uma boa avaliação. Entrevistado 6.

Essa fala ilustra o impacto do uso de tecnologias em avaliações de leitura, destacando a necessidade de equipamentos adequados e de um ambiente de familiaridade com essas ferramentas, pois a falta de experiência com gravação de voz em dispositivos como celulares pode afetar o desempenho dos alunos em avaliações.

No entendimento do "entrevistado 12", a tecnologia, assim como a inteligência artificial, não está na centralidade do programa, podendo ser considerada uma ferramenta adicional ou complementar no contexto. Contudo, podem ter impacto positivo nas atividades administrativas e no aprimoramento do planejamento educacional.

A tecnologia e a inteligência artificial precisam ser entendidas como mais uma ferramenta pedagógica a ser disponibilizada aos professores, mas não como algo central para esta etapa de ensino.

[...]

Eu não vejo a tecnologia e a inteligência artificial como algo central, pelo menos para essa etapa de ensino. As estratégias pedagógicas tradicionais são mais do que suficientes para garantir a alfabetização das crianças. A tecnologia aplicada ao processo administrativo, como a captura dos gabaritos e os painéis em tempo real, tem ajudado muito no planejamento pedagógico e na tomada de decisões.

[...]

A tecnologia tem facilitado muito os processos administrativos, acelerando as avaliações e permitindo que os resultados sejam analisados em tempo real, mas ainda estamos longe de utilizá-la plenamente em sala de aula.

[...]

Nós trouxemos a Herbie, uma empresa de tecnologia, para nos apoiar no processo de captura dos gabaritos das avaliações, acelerando o processo de análise e avaliação dos resultados.

[...]

No futuro, talvez possamos integrar mais tecnologia no ensino, mas, no momento, nosso foco é garantir que o professor tenha as condições básicas para trabalhar com eficácia. Entrevistado 12.

Essas falas destacam a abordagem equilibrada do programa, reconhecendo as vantagens da tecnologia, mas priorizando intervenções que atendam às condições reais das escolas e dos professores

No contexto do programa analisado, a tecnologia é descrita como uma ferramenta eficaz para processos administrativos, como o processamento de gabaritos e a análise de dados em tempo real, facilitando o planejamento pedagógico e a tomada de decisões. Apesar disso, seu uso em sala de aula ainda é considerado limitado e distante de seu potencial pleno. A abordagem adotada prioriza intervenções que atendam às condições reais das escolas e dos professores, reconhecendo que estratégias pedagógicas tradicionais continuam sendo fundamentais para garantir a alfabetização das crianças.

8. Abordagem e estratégia colaborativas

Nas entrevistas, foi possível identificar o esforço dos municípios em trabalhar de forma colaborativa com diferentes entidades e secretarias para aprimorar a educação e enfrentar desafios comuns. Essa postura foi motivada pelo exemplo do Tribunal de Contas que adotou esta postura desde o início do programa. Assim foi a manifestação do “entrevistado 9”.

Aqui, o município e a CRE, Estado, trabalham bem alinhados. [...] Quando eu vejo, eles já estão executando.

[...]

O GAEP foi o que conseguiu nos orientar para a gente manter ali a educação, todo mundo alinhado. Entrevistado 09.

O "entrevistado 3" destaca uma abordagem colaborativa entre professores para aprimorar o aprendizado dos alunos, mencionando a importância do trabalho conjunto e da troca de experiências entre os docentes. Ele enfatiza que essa colaboração é

fundamental para o desenvolvimento educacional e para atender às necessidades dos alunos, especialmente aqueles com dificuldades de aprendizagem.

O monitoramento dos resultados ajuda a promover um trabalho colaborativo entre os professores, incentivando a troca de experiências e a reflexão sobre as práticas pedagógicas. Isso é fundamental para que todos os alunos possam ter um aprendizado mais equitativo e para que os professores possam ajustar suas estratégias de ensino de acordo com as necessidades observadas nas avaliações. (Entrevistado 3.

Com essa visão, o entrevistado destaca a importância de uma estratégia colaborativa para melhorar as práticas educacionais, criando um ambiente em que professores possam compartilhar métodos eficazes e, assim, ajustarem o ensino conforme necessário. A parceria em que as escolas colaboram diretamente para fortalecer o desempenho educacional por meio da troca de experiências e apoio mútuo também foi mencionada pelos entrevistados, chamada de apadrinhamento.

O “entrevistado” 4 exemplificou essa atuação articulada na prática como uma estratégia muito valiosa no contexto de um programa em que escolas com melhores resultados apadrinham aquelas com desempenho inferior para compartilhar boas práticas e promover melhorias. Ele diz: "eles vão apadrinhar a escola e o Madeira. [...] E aí eles vão compartilhar as boas práticas deles para que a escola Rio Madeira possa avançar também". Entrevistado 4.

Por meio dessa manifestação, o entrevistado indica uma colaboração direta entre as escolas, onde as mais bem avaliadas compartilham práticas e orientações para apoiar outras que enfrentam maiores desafios.

No mesmo sentido, o "entrevistado 5" menciona a importância de uma abordagem colaborativa no contexto escolar, com professores discutindo entre si estratégias para auxiliar alunos com dificuldades específicas de aprendizagem. Ele relata:

[...] os professores que têm esses estudantes, eles passam a discutir internamente dentro da escola o que fazer, que atividades aplicar, que estratégias adotar com esses três estudantes. Então, essas discussões, elas começam a acontecer muito fortemente dentro da escola, pensando em soluções individualizadas. A ponto do Filipe, que é professor, chegar na reunião de professores, uma formação em serviço, pedir auxílio dos colegas e, enfim, pra pensar em estratégias pra que a Gabi, que ainda não aprendeu a ler, que ela passe a ler. Então, o Filipe vai compartilhar com os outros professores, olha, já tentei fazer isso, já tentei fazer aquilo [...]. Entrevistado 5.

O trecho acima mostra uma prática colaborativa entre os professores, que compartilham dificuldades e estratégias para aprimorar o aprendizado dos alunos, promovendo uma abordagem de ensino mais solidária e coletiva.

As estratégias colaborativas são abordadas pelo "entrevistado 6" em diversos pontos da entrevista.

Não só manteve como a gente conseguiu criar o ProAlfa, que é a política estadual de colaboração do Estado com os municípios, colaboração técnica e financeira do Estado com os municípios, em que o Estado assume uma série de responsabilidades com a melhora dos resultados de alfabetização. [...] E aí isso envolve a própria avaliação diagnóstico anual, isso envolve capacitação, isso envolve material didático, isso envolve premiação de melhores escolas.

[...]

“A gente ficou por longos 2, 3 anos, né Igor? Tentando convencer a Seduc, o papel da Seduc nas críticas de alfabetização. Ficamos muito tempo dialogando com a Seduc, mas eles foram muito resistentes em dizer que a alfabetização era a responsabilidade dos municípios e isso não exigir envolvimento do Estado. Até que [...] houve uma troca, uma nova secretária assumiu a pasta e o diálogo começou a fluir um pouco melhor.

[...]

“A nossa relação com a Undime em si, a presidenta Undime é uma secretária bem próxima a nós até. É bem legal a relação aqui. [...] Ela sempre foi muito parceira. Ela sempre acreditou no programa e ela sempre abriu todas as portas para a articulação e mobilização do programa. Entrevistado 6.

Com isso, os entrevistados demonstram uma abordagem colaborativa envolvendo o Estado, o Tribunal de Contas e atores locais, que trabalham juntos para enfrentar desafios educacionais e promover a alfabetização em Rondônia.

Por sua vez, o “entrevistado ‘10” menciona o papel do GAEP na articulação e na construção de confiança com os gestores, dentro de uma abordagem colaborativa: Ele menciona:

Foi muito importante a criação desse gabinete. Ele nasce em abril de 2020 [...] e foi o primeiro passo para reverter uma desconfiança enorme que a gestão tinha do Tribunal de Contas. [...] eles perceberam que, de fato, a gente tinha disposição colaborativa e, com isso, começaram a revelar suas dificuldades. Entrevistado 10.

Esse comentário sugere que o GAEP tem sido crucial para estabelecer um ambiente de confiança e apoio. Sobre a integração com outras instituições para melhorar os indicadores educacionais, com a colaboração do Tribunal de Contas, ele comenta:

Tentar trazer, conseguir apoios para uma solução que passasse pela colaboração do Tribunal de Contas com as instituições controladas para implementar boas práticas que realmente melhorasse os indicadores educacionais, na medida em que eu entendi que deveríamos considerar a educação como a nossa maior prioridade. Entrevistado 10.

Aqui, o "entrevistado 10" evidencia o esforço para mobilizar uma rede de apoio que contribua com boas práticas, priorizando a educação. Nessa linha de pensamento, o "entrevistado 10" menciona diretamente a colaboração e a estratégia colaborativa no contexto do Tribunal de Contas e do programa PAIC e explica a mudança de abordagem do Tribunal para um modelo colaborativo.

E nessas discussões e nessas visitas, nós acabamos encontrando algumas pessoas que acabaram colaborando com a concepção de um modelo de mudança, [...] e também na concepção desse plano de mudança que passou a ser implementado a partir dessa perspectiva colaborativa, dialógica, articuladora, indutora e formativa também. Entrevistado 10.

Nesse ponto, o comentário destaca a transição para uma abordagem integrada e colaborativa, essencial para o sucesso do programa. O entrevistado ressalta o consenso entre os conselheiros sobre a importância da colaboração:

Houve um consenso interno entre os nossos conselheiros. Todo mundo entendeu que esse era o caminho realmente. Havia uma insatisfação em relação ao que toca a nossa iniciativa. Não foi muito difícil obter um consenso interno para a gente desenhar os programas que estão em curso. São muitas ações, são muitos programas, todos com a marca da colaboração e do diálogo. Entrevistado 10.

Esse trecho reflete a aceitação interna no Tribunal sobre a eficácia de um enfoque colaborativo.

No entendimento do "entrevistado 11", mereceram destaque no aspecto da estratégia colaborativa a importância de colaboração no trabalho do supervisor com o professor, o planejamento coletivo entre professores e a formação de lideranças locais baseada na colaboração.

O supervisor tem o papel de ser um apoio, trabalhar ombro a ombro, como uma dupla. Então, muitos já conseguiram, nossa, desconstruir muito aquela visão, e é um papel muito estratégico do supervisor.

[...]

Com e

ssa ação do planejamento coletivo semanal, isso é protocolo PAIC, eles começaram a compartilhar boas práticas, porque muitas vezes a gente tem professores pérolas. Ele pode compartilhar a sua boa prática com aquele que está menos aberto, que tem mais dificuldade.

[...]

Além das formações presenciais, [...] nós montamos um curso de formação de formadores pela Escola Superior de Contas, [...] para que no mês seguinte ela vá escutar os professores, se eles conseguiram aplicar aquela prática em sala de aula, retoma, qual foi a sua dificuldade. Entrevistado 11.

Nessas suas falas, o entrevistado destaca como a colaboração entre supervisor e professor é essencial para fortalecer a prática docente e garantir a implementação eficaz das estratégias de alfabetização, como a estratégia colaborativa no planejamento semanal promove o intercâmbio de boas práticas e apoia os professores que enfrentam dificuldades, criando uma rede de aprendizado mútuo e importância da colaboração como parte da formação de lideranças locais, com uma abordagem focada na escuta ativa e no apoio contínuo. Por último, o entrevistado cita a articulação no Gaep como exemplo de uma estratégia colaborativa interinstitucional:

O GAEP tem um papel fundamental, [...] discutindo e pensando junto as estratégias de resolução, tá? Por exemplo, alta rotatividade de professor, alto atestado de professores também doentes [...] o tempo todo discutindo e pensando junto as estratégias de resolução. Entrevistado 11.

Assim, o entrevistado reforça a abordagem colaborativa na resolução de problemas institucionais, envolvendo diferentes atores em discussões conjuntas para buscar soluções, tanto no âmbito pedagógico quanto institucional, destacando o papel da cooperação na eficácia das ações educacionais.

Já o “entrevistado 12” destaca a importância da colaboração entre diferentes instituições e o fortalecimento da colaboração para sustentabilidade. Assim, ele manifesta:

A articulação interinstitucional é essencial porque nenhum ator sozinho conseguiria enfrentar os desafios complexos da educação. É a soma de esforços que faz a diferença.

[...]

Acredito que o apoio técnico e institucional do Tribunal de Contas, aliado ao engajamento dos municípios e do Estado, é o que garante a sustentabilidade e a continuidade do programa. Entrevistado 12.

Essas afirmações refletem a visão de que a abordagem colaborativa é fundamental para lidar com os desafios do programa, e que a colaboração entre os diferentes níveis de gestão é um fator decisivo para a manutenção e o sucesso do programa. Ainda, o entrevistado prossegue lembrando o papel do Gaep na abordagem colaborativa e o trabalho articulado entre o Estado e os municípios.

O GAEP foi criado para ser um espaço de diálogo e cooperação interinstitucional, reunindo diferentes atores para discutir e solucionar problemas complexos na educação.

[...]

A articulação entre o Estado e os municípios é fundamental para o sucesso do programa, garantindo que as responsabilidades sejam compartilhadas e que todos os níveis estejam alinhados. Entrevistado 12.

Com isso, o “entrevistado 12” mostra como o GAEP é uma peça central na estratégia colaborativa do programa, reunindo múltiplos stakeholders para enfrentar desafios comuns e como a estratégia colaborativa é usada para alinhar esforços e garantir a eficiência das ações.

Na visão do “entrevistado 13”, são destacadas a colaboração entre professores e gestores, a construção coletiva de políticas educacionais, a abordagem colaborativa nas formações e a estratégia colaborativa no Gaep. Assim se manifesta:

"Nas reuniões de planejamento coletivo, os supervisores reúnem seus professores semanalmente ou quinzenalmente para compartilhar boas práticas e apoiar o planejamento pedagógico. Essa troca é fundamental para criar uma abordagem colaborativa que valorize o aprendizado coletivo."

[...]

"Os municípios implementaram sistematicamente o programa e, depois disso, foram orientados a escrever suas próprias políticas de alfabetização. Todo o processo foi feito de forma colaborativa, com os profissionais discutindo e contribuindo para a formulação das políticas."

[...]

"Nas formações bimestrais, criamos um espaço para que os professores e gestores troquem experiências, discutam suas dificuldades e encontrem soluções juntos. Isso fortalece o sentimento de pertencimento e colaboração no programa."

[...]

"O GAAP é um exemplo de estratégia colaborativa, reunindo diferentes instituições para discutir problemas como faltas de professores, atestados médicos e transporte escolar, sempre buscando soluções integradas e eficazes." Entrevistado 13.

Com essas falas, o "entrevistado 13" evidencia a importância de estratégias colaborativas no ambiente escolar para melhorar as práticas pedagógicas e destaca como a colaboração foi essencial para a construção de políticas educacionais locais, reforça como a colaboração é integrada às formações, promovendo aprendizado mútuo e engajamento. Ainda, sublinha como a colaboração interinstitucional foi estruturada para enfrentar desafios de forma estratégica.

O "entrevistado 14" explica a essência da abordagem colaborativa promovida pelo Gaep:

"A solução é trabalhar de forma articulada, a partir da colaboração entre as instituições e os tribunais de contas. Na minha visão, eles têm um papel muito importante nessa estratégia de colaboração, coordenação e cooperação. Entrevistado 14.

E enfatiza a sincronia criada por meio da colaboração:

"A máquina pública ganha outra eficiência porque tá todo mundo olhando para o mesmo ponto e remando na mesma direção, ao invés de ficar aquela tensão de cabeças, cada uma puxando para um lado." Entrevistado 14.

O entrevistado destaca que a colaboração não apenas facilita a execução das políticas públicas, mas também contribui para sua sustentabilidade ao longo do tempo, relacionando a abordagem colaborativa à continuidade das políticas pública. Ele afirma:

"O quanto é importante ter essa estratégia de colaboração entre todos os atores institucionais no território, porque isso também induz a continuidade da política." Entrevistado 14.

Por fim, o "entrevistado 14" enfatiza a importância de criar um ambiente colaborativo para reduzir assimetrias de informação e relaciona a abordagem

colaborativa à construção de soluções consensuais, destacando seus benefícios para a gestão pública, reforçando como a estratégia colaborativa facilita o alinhamento entre instituições, promovendo eficiência e prevenindo conflitos. Ele menciona:

"Os GAEPs têm como premissa inicial reduzir as assimetrias de informação [...] Criamos um resumo executivo que é enviado para todos os atores antes das reuniões, garantindo que todos tenham a mesma base de informações."

[...]

"Essa concertação de atores propicia ao gestor uma maior segurança jurídica na tomada de decisões administrativas, justamente em função da redução da assimetria [...] e da construção conjunta de soluções."

[...]

"O GAEP é uma inovação institucional que cria uma agenda comum entre diferentes atores, permitindo que eles olhem juntos para os desafios, harmonizem entendimentos e evitem a judicialização de políticas públicas." Entrevistado 14.

Esses trechos das falas do "entrevistado 14" demonstram que a abordagem e a estratégia colaborativa são fundamentais na visão por ele apresentada, promovendo articulação eficiente e resultados mais consistentes.

Da análise de conteúdo das entrevistas, observou-se que a abordagem colaborativa se estabelece como um eixo indispensável para o sucesso do programa de alfabetização, conectando atores e recursos em uma rede integrada de cooperação. Essa estratégia não apenas fortalece a execução das políticas, mas também cria um ambiente de confiança, aprendizado mútuo e inovação, essencial para enfrentar os desafios da educação pública de forma estruturada e eficiente.

9. Reconhecimento da atuação do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas tem o reconhecimento dos dirigentes municipais sobre a importância da atuação institucional na alfabetização. O "entrevistado 2" compreende a atuação do Tribunal de Contas como uma intervenção importante para reestruturar a rede de ensino e garantir a responsabilidade e organização dentro do sistema educacional. Ele menciona que o Tribunal ajudou a focar a metodologia de ensino na alfabetização e a implementar mudanças que visam tanto a melhoria da qualidade do ensino quanto o uso mais eficaz dos recursos.

O Tribunal ajudou a estruturar melhor a rede de ensino, promovendo uma organização que antes era considerada um dos grandes problemas da educação.

[...]

A implementação de avaliações externas trouxe um novo nível de responsabilidade e organização ao sistema educacional. Entrevistado 2.

As afirmações do entrevistado também refletem o esforço em alinhar as atividades escolares aos objetivos de alfabetização e a importância do trabalho colaborativo para ajustar o plano pedagógico

O Tribunal ajudou a estruturar melhor a rede de ensino, promovendo uma organização que antes era considerada um dos grandes problemas da educação. Entrevistado 2.

O "entrevistado 4" menciona a atuação do Tribunal de Contas, destacando o apoio dos programas que ajudam no trabalho da escola. Ele observa:

Os programas que a gente vem fazendo ajudam bastante. [...] o que vem de vocês é pra ajudar, e a gente tá vendo os resultados, né? Aí o conforto é maior pra trabalhar, né? Bem melhor. Entrevistado 4.

Dessa forma, os entrevistados 2 e 4 reconhecem o apoio prático do Tribunal de Contas como positivo, observando resultados concretos no ambiente escolar.

Sobre a atuação do Tribunal de Contas, o "entrevistado 6" fala em diversos pontos da entrevista.

Então, a gente, no Tribunal de Contas, também exerce um pouco desse papel de articulação e mobilização para manter, não só para criar a agenda política, mas para manter a agenda política de forma que a gente tenha algum tipo de estabilidade política e institucional na educação e não tenha esses rompimentos de gestão.

[...]

Mas isso depois que o Tribunal de Contas descongelou essa estrutura, essa situação. [...] Mas não é um programa do Tribunal de Contas, hoje já é um programa institucional, já é um programa de Estado.

[...]

Com isso, o Tribunal conseguiu criar um vínculo muito forte com os municípios, de confiança, porque o Tribunal realmente abraçou, principalmente o Conselheiro Paulo [...] Acabou que isso permitiu gerar o ambiente necessário pra gente frutificar essa parceria diretamente com os municípios, mesmo sem ter o apoio do governo do estado. Entrevistado 6.

Esses trechos mostram o papel do Tribunal de Contas como um articulador e mobilizador, buscando estabilidade política e institucional na educação, além de criar parcerias estratégicas e de confiança com os municípios para enfrentar desafios educacionais.

O "entrevistado 8" menciona a parceria e articulação interinstitucional em vários momentos, destacando a importância do Tribunal de Contas e de outros órgãos no suporte e desenvolvimento do programa de alfabetização. Ele explica:

Uma elegância muito grande do tribunal, porque o tribunal, ele fala assim, não, não precisa dar esse brilho, o próprio Paulo Curi sempre fala, não e tal, agora é pro-alfa e tudo, mas a gente precisa evidenciar de que realmente o que nós conquistamos hoje foi por conta mesmo dessa parceria. Nós tínhamos um desejo, uma vontade de alavancar os nossos índices de alfabetização, Mas quando nós entramos com a parceria do tribunal, ele realmente nos ensinou como fazer a roda girar dentro desse sistema. Entrevistado 8.

Em outro trecho, reforça a atuação conjunta do Tribunal com a Secretaria Municipal e Estadual para consolidar o programa:

Tem as formações que ainda estão previstas, mas assim, o Estado em si ainda está se concretizando essa política e fortalecendo ainda mais. Entrevistado 8.

Além disso, o entrevistado reconhece a importância de uma parceria contínua com o Tribunal, mencionando o papel fundamental da instituição no apoio às redes de ensino:

A presença constante do tribunal. E como a gente fala pra vocês aqui do início, não é uma intervenção, nós não consideramos mais uma intervenção, pelo contrário, hoje nós fazemos questão do tribunal junto. Entrevistado 8.

Esses trechos ressaltam a importância da colaboração com o Tribunal de Contas, evidenciando que essa articulação interinstitucional tem sido essencial para o êxito do programa e para o fortalecimento das ações educativas em nível municipal e estadual.

Ainda, fala detalhadamente sobre a atuação do Tribunal de Contas, enfatizando o apoio em formações, monitoramento de resultados e acompanhamento contínuo.

Por fim, arremata mencionando o uso de um sistema de monitoramento implementado com o apoio do Tribunal:

O tribunal nos proporcionou um método que é o Power BI, que é um sistema de monitoramento mensal dos resultados de alfabetização dos estudantes [...]. Então, nós conseguimos ter esse monitoramento e verificar junto para a escola, onde precisa estar melhorando. Entrevistado 8.

Essas falas demonstram como a atuação do Tribunal de Contas não apenas fiscaliza, mas também apoia ativamente as políticas educacionais, oferecendo suporte técnico e colaborativo para aprimorar a gestão e os resultados na área de alfabetização.

Em relação à atuação do Tribunal de Contas, assim se manifesta o “entrevistado 9”:

O Tribunal entrou dentro da educação e falou, aqui está o problema, mas vamos resolver.

[...]

A criação da nossa política de alfabetização foi provocada pelo Tribunal de Contas através do PAIC, na hora de construir essa política a gente seguiu o modelo e agregou, discutiu com os professores.

[...]

O Tribunal recomendou, vocês têm que ter um sistema, um gerenciamento próprio [...] então licitamos, fizemos, já estamos na formação.

[...]

Quando veio o PAIC pra nós aqui, foi maravilhoso, foi um pós-pandemia [...]. Entrevistado 9.

A importância do apoio contínuo do Tribunal de Contas, especialmente em áreas de implementação de políticas e monitoramento de resultados, é ressaltada pelo “entrevistado 10”. Ele assim se manifesta

Nós temos muita introdução também por meio das auditorias operacionais que foram fortemente democratizadas, porque elas culminam com uma formação dos gestores para elaborar um plano de ação e para compreender os nossos achados. Entrevistado 10.

Este comentário aponta para a orientação e o apoio técnico fornecidos pelo Tribunal, facilitando a implementação das políticas de maneira estruturada. Em

trechos da entrevista, o "entrevistado 10" menciona a atuação do Tribunal de Contas, abordando suas funções e mudanças de postura no contexto do programa PAIC. Ele discute a transição do Tribunal de Contas para uma postura mais colaborativa e integrada.

Eu diria assim, o século XXI trouxe expectativas renovadas do cidadão em relação a nós. [...] Os tribunais de contas têm um papel importante nesse fracasso até aqui. Ou nós nos ressignificamos acolhendo novas funções, [...] articuladora, dialógica, indutora, colaboradora e formadora. Entrevistado 10.

Esse comentário destaca a adaptação do Tribunal para atender melhor às demandas da sociedade, assumindo uma abordagem que vai além da fiscalização punitiva. Sobre o impacto das novas práticas implementadas pelo Tribunal, ele comenta:

Tem várias ISSAIs que são muito convergentes com aquilo que a gente faz. [...] a gente talvez, historicamente, venha interditando a inovação. [...] Ou a gente pega na mão e ajuda eles a estruturar a política e a implementar as boas práticas [...] ou a coisa não vai avançar nunca e a gente vai continuar nesse ambiente de fracasso. Entrevistado 10.

Nesse trecho, o "entrevistado 10" aborda a necessidade de uma atuação mais ativa e de apoio técnico, com o Tribunal assumindo um papel de orientação e auxílio técnico na implementação de políticas. Ele explica o papel do Tribunal no processo de planejamento e monitoramento dos programas educacionais, afirmando:

Hoje, temos dados de sobra. Temos dados da FLEO, [...] da avaliação diagnóstica que o tribunal faz, e da Saero, que já tem duas edições. A gente ajuda os gestores a interpretar esses dados [...] e cobra deles, em tempo real, que eles resolvam esses problemas. Entrevistado 10.

Este comentário demonstra a importância da atuação do Tribunal de Contas para fornecer ferramentas e monitorar a aplicação de políticas, ajudando os gestores a tomar decisões informadas e baseadas em evidências.

O "entrevistado 11" demonstra o papel do Tribunal de Contas como um apoio institucional ao alinhar responsabilidades educacionais à gestão pública e criar mecanismos de incentivo à continuidade do programa.

O Tribunal de Contas elaborou um mecanismo que está atrelado à prestação de contas do município, que é a entrega do resultado de aprendizagem [...].

Se o município retroceder com o resultado da aprendizagem apresentado pela avaliação do Saero, ele pode ter as suas contas públicas reprovadas. Entrevistado 11.

O entrevistado reconhece o impacto do Tribunal na inclusão da educação como prioridade estratégica, reforçando seu papel transformador na gestão pública do estado, elogiando a articulação promovida pela instituição. Ele a menciona:

O Tribunal de Contas decidiu realizar um movimento incrível [...] incluindo a educação como uma das ações, projetos estratégicos no planejamento até 2028. Isso foi um divisor de águas para Rondônia. Entrevistado 11.

Destaca, ainda, o Tribunal como agente de continuidade:

O tribunal é que poderia ser o fiel da balança. Mesmo que entre um gestor político que não tenha interesse [...] o Tribunal poderia criar uma pressão, uma cobrança para que continuasse. Entrevistado 11.

De acordo com os trechos transcritos acima, o entrevistado aborda, de forma clara e positiva, o reconhecimento da atuação do Tribunal de Contas, destacando seu papel central no suporte, na articulação e na continuidade das políticas educacionais como uma entidade que garante a continuidade das políticas públicas, mesmo diante de possíveis mudanças de gestores políticos.

Em vários outros trechos da entrevista, o entrevistado faz menção ao reconhecimento, inclusive dos prefeitos, à atuação do Tribunal de Contas. Ele menciona:

O Tribunal de Contas não só fiscaliza, mas também orienta e constrói junto. Essa postura mudou a maneira como as pessoas enxergam o Tribunal. Hoje, ele é visto como um parceiro essencial na implementação das políticas públicas.

[...]

Os prefeitos já sabem que, se eles avançarem nas políticas e nos resultados, o Tribunal estará lá para reconhecer isso e garantir que os recursos sejam bem aplicados e os resultados preservados.

[...]

O Tribunal trouxe ciência para as decisões. [...] Quando mostramos que o professor que participa das formações impacta diretamente nos resultados, isso muda completamente a perspectiva sobre o trabalho do Tribunal.

[...]

Em reuniões com os municípios, os prefeitos já comentam: 'A presença do Tribunal nos dá mais segurança para seguir as políticas, mesmo em

momentos difíceis'. Isso demonstra o impacto positivo da atuação do Tribunal. Entrevistado 11.

Essas falas ampliam a perspectiva sobre como a atuação do Tribunal de Contas tem sido reconhecida e valorizada por diferentes atores, consolidando sua importância na governança educacional e institucional e reforçando o impacto institucional do Tribunal, com destaque para sua força estabilizadora e estratégica na gestão pública.

Para o “entrevistado 12”, a liderança do Tribunal de Contas no programa, e na relação com outros atores institucionais, é reconhecida por sua ação estratégica e efetiva.

O Tribunal de Contas tem sido um ente central na governança do programa, apoiando os municípios em seus desafios e garantindo que as políticas sejam implementadas de forma eficaz.

[...]

Foi o Tribunal de Contas que liderou a criação do PAIC-RO e assumiu a coordenação técnica inicial, garantindo que os pilares do programa fossem bem estruturados.

[...]

A liderança do Tribunal de Contas nas discussões do GAEP trouxe credibilidade e alinhamento entre os diversos parceiros envolvidos.

[...]

Acho que a participação do Tribunal de Contas, chamando os gestores à responsabilidade e promovendo transparência, tem sido determinante para as mudanças que estamos vendo na educação. Entrevistado 12.

O entrevistado reconhece o Tribunal de Contas como idealizador e coordenador do programa de alfabetização, sendo percebido como um ator confiável e eficiente na articulação interinstitucional.

O “entrevistado 13” faz menção ao papel central do Tribunal de Contas na estruturação e no suporte às políticas educacionais, e o reconhecido impacta da atuação dessa instituição na alfabetização e garantia da continuidade do programa. Assim se manifesta:

"O Tribunal de Contas foi fundamental, não apenas como fiscalizador, mas como um parceiro ativo na implementação do programa. Ele trouxe segurança jurídica e apoio técnico, além de atuar como indutor das ações educacionais nos municípios."

[...]

"Hoje, os municípios amam o Tribunal de Contas. Não há mais aquele medo tradicional. Pelo contrário, eles reconhecem o tribunal como um aliado na busca por resultados educacionais, principalmente na alfabetização."

[...]

"O Tribunal de Contas vinculou os resultados de aprendizagem à prestação de contas, garantindo que as ações educacionais não sejam interrompidas por questões políticas. Isso é essencial para a continuidade do programa."

[...]

"Se não fosse o Tribunal de Contas, muitos municípios não teriam implementado os protocolos do programa. O acompanhamento sistemático feito pelo Tribunal foi decisivo para garantir a qualidade e a continuidade das ações." Entrevistado 13.

Essas manifestações mostram que a atuação do Tribunal de Contas foi amplamente reconhecida como essencial para a efetividade, continuidade e impacto das políticas educacionais em Rondônia.

O "entrevistado 14" evidencia o reconhecimento do Tribunal de Contas como um agente estratégico para promover melhorias na gestão pública, aproximando-se dos gestores e apoiando soluções colaborativas. Assim menciona:

"Porque das instituições da República, é o Tribunal de Contas que tem um potencial maior de induzir aprimoramentos e, com a governança instalada no Tribunal, damos um passo muito importante em direção à redução do abismo entre os controlados e os controladores." Entrevistado 14.

Destaca também papel do Tribunal de Contas na articulação e inovação:

"Não é à toa que a INTOSAI propõe que os Tribunais de Contas façam a diferença na vida do cidadão. O Tribunal tem o potencial de alavancar resultados por meio do apoio à gestão." Entrevistado 14.

Portanto, reconhece que os Tribunais de Contas estão alinhados às diretrizes internacionais, atuando como indutores de resultados significativos e inovadores.

E relaciona a atuação do Tribunal com a melhoria das políticas públicas e menciona o impacto da atuação do Tribunal na auditoria e no acompanhamento, reconhecendo o seu papel como agente de transformação:

"A atuação dos Tribunais de Contas no GAEP criou um ambiente mais propício para o monitoramento de resultados e o aprimoramento das políticas públicas, corrigindo pontos críticos e fortalecendo a gestão."

[...]

"Por meio do Tribunal de Contas de Rondônia, foi possível criar um modelo de auditoria colaborativa que não apenas aponta falhas, mas também contribui para a elaboração de planos de ação que atendam às recomendações."

[...]

"O Tribunal incluiu na análise das contas de governo um capítulo para analisar a alfabetização na idade certa [...] Isso demonstra a transição para um Tribunal que olha para os resultados das políticas públicas."

[...]

"Muitas inovações que vimos, como o ambiente colaborativo e o acompanhamento contínuo, foram induzidas pelo papel do Tribunal no GAEP, que cria essa sinergia entre as instituições."

[...]

"Com a governança instalada no Tribunal de Contas, damos um passo importante para criar um ambiente mais colaborativo, permitindo que o Tribunal não seja apenas um órgão repressor, mas também um indutor de boas práticas e de apoio ao gestor." Entrevistado 14.

Com isso, o “entrevistado 14” destaca o reconhecimento da inovação trazida pelos Tribunais de Contas, indo além da fiscalização tradicional para atuar como parceiros no desenvolvimento de soluções. Nas suas manifestações também mostra que a atuação dos Tribunais de Contas é amplamente reconhecida como fundamental para a governança moderna e o fortalecimento das políticas públicas

A análise das falas dos entrevistados revela que o Tribunal de Contas se destaca por sua capacidade de alinhar esforços entre diferentes atores institucionais, promovendo uma agenda política e educacional estável e sustentável. Sua liderança no desenvolvimento de programas como o PAIC-RO e na articulação com órgãos municipais e estaduais é amplamente reconhecida como um fator-chave para o fortalecimento das redes de ensino. Além disso, o Tribunal desempenha um papel essencial na coordenação técnica e no monitoramento de resultados, assegurando que as políticas sejam implementadas de forma eficaz e que os recursos sejam utilizados com responsabilidade.

10. Mudanças na relação entre o tribunal de contas e os gestores

A confiança dos dirigentes das secretarias de educação e das escolas no trabalho e no apoio oferecido pelo Tribunal de Contas foi reconhecido como de grande importância para o sucesso do projeto, sendo pontuado nas entrevistas.

Algumas falas dos entrevistados 1 e 9 refletem a evolução nas relações entre o Tribunal de Contas e os gestores, passando de uma postura de supervisão para uma de colaboração. Essas falas indicam uma abertura maior para o diálogo e suporte, com o Tribunal sendo visto como um parceiro estratégico que contribui para a confiança dos gestores e o fortalecimento das metas educacionais:

O Tribunal entrou dentro da educação e falou, aqui está o problema, mas vamos resolver.

[...]

Quebrou esse medo [...] o Tribunal tá acompanhando, mas hoje eu não comunico que o Tribunal tá aqui.

[...] Não tem mais aquele receio, tá acompanhando o nosso trabalho.

[...]

O Tribunal nos deu essa proximidade e quebrou esse medo.

É possível observar mudanças na percepção e na relação com o Tribunal de Contas, sendo abordado pelos gestores como, inicialmente, havia uma certa desconfiança em relação ao propósito das ações do Tribunal, mas que, com o tempo, essa percepção mudou devido ao impacto positivo observado. Sobre esse ponto, o “entrevistado 4” afirma:

Às vezes, vamos ser sinceros, quando a gente passa com os professores, aqui eu sou o professor, eu estou, mas eu sou o supervisor, a gente fica meio desconfiado, [...] Mas aí quando começa a lidar, quando começa a ver, quando começa a observar, Porque o que vem de vocês é pra ajudar, e a gente tá vendo os resultados, né? Aí o conforto é maior pra trabalhar, né? Bem melhor. Entrevistado 4.

Esse trecho indica uma evolução na relação, com a atuação do Tribunal de Contas sendo percebida cada vez mais como uma parceria de apoio, contribuindo para o conforto e a confiança no trabalho realizado.

O "entrevistado 5" aborda a atuação do Tribunal de Contas e menciona como a relação entre o Tribunal e os gestores educacionais evoluiu ao longo do tempo, de uma percepção inicial de desconfiança para uma relação de cooperação. Ele comenta:

[...] quando tudo começou, a gente era visto assim... O que eles querem aqui dentro da educação? O que o Tribunal de Contas tem a ver com educação? E a gente sofreu muita resistência no começo. Até que as coisas com o tempo foram se encaixando, as pessoas percebendo a importância dessa relação de parceria e hoje em dia os gestores nos procuram, mandam mensagem, ligam. Olha, eu tô aqui com uma turma dentro da minha escola "LXPTO" que tá sem professor e os alunos estão mais de um mês sem aula. Então os caras vêm atrás da gente pra tentar pensar em soluções [...]. Entrevistado 5.

Esse trecho revela que, com o tempo, o Tribunal de Contas passou a ser visto como um parceiro no enfrentamento de desafios educacionais, proporcionando um canal de diálogo mais aberto e franco com os gestores, que, agora, recorrem ao Tribunal em busca de apoio para resolver problemas concretos. A criação de um ambiente de confiança e cooperação entre os gestores educacionais e o Tribunal de Contas é ponto positivo de destaque no programa.

[...] os problemas eles acabam sendo discutidos abertamente. O próprio gestor muitas vezes traz os problemas pra gente, meio que reconhecendo que aquilo ali existe, e ele chama o Tribunal de Contas como um agente que colabora com a solução do problema, entende? Então assim, o que é legal é que hoje tem um contexto, existe uma relação de confiança que os gestores eles procuram o tribunal, compartilham os problemas e a gente ajuda no desenho das soluções [...]. Entrevistado 5.

No depoimento acima, o entrevistado sugere que um dos pontos positivos do programa foi o desenvolvimento de uma relação colaborativa, em que gestores se sentem seguros para dialogar e buscar apoio do Tribunal de Contas, permitindo uma abordagem mais transparente e proativa para solucionar questões educacionais.

Nas suas afirmações, o "entrevistado 8" fala diretamente sobre as dificuldades e os desafios enfrentados, inicialmente, pelo Tribunal de Contas, ao trabalhar com auditorias operacionais, principalmente no contexto de melhorar a política de alfabetização. Ele explica:

E aí nós fomos com todo esse receio, mas a partir do momento que a gente conheceu a proposta, que era uma auditoria, mas não uma auditoria no sentido de penalizar, mas uma auditoria operacional para conhecer o nosso

planejamento, principalmente olhando para a alfabetização e para que o tribunal pudesse estar direcionando esse planejamento. Entrevistado 8.

Além disso, ele discute como houve uma mudança na percepção da secretaria e das redes municipais em relação à atuação do Tribunal, que antes era vista com receio:

Foi, nós nos desarmamos, porque quando na primeira conversa do Tribunal, vamos fazer uma auditoria, Eu lembro que eles me chamaram lá no TCE com o respeito [...] E aí a gente, como assim, né? Mas aí assumimos a secretaria, a titularidade da nossa equipe toda e o tribunal mostrou e nós acreditamos.

[...]

A presença constante do tribunal. E como a gente fala pra vocês aqui do início, não é uma intervenção, nós não consideramos mais uma intervenção, pelo contrário, hoje nós fazemos questão do tribunal junto. Entrevistado 8.

Esses trechos refletem os desafios iniciais enfrentados pelo Tribunal em estabelecer uma relação de confiança com as redes locais, mostrando que a atuação do Tribunal de Contas, inicialmente vista com desconfiança, passou a ser reconhecida como uma parceria estratégica na implementação de políticas educacionais.

O "entrevistado 10" reforça o tema da valorização dos professores, abordando o impacto do PAIC em proporcionar maior reconhecimento e suporte ao trabalho docente. Ele descreve a mudança na postura dos professores após a implementação do programa, afirmando que:

[...] no âmbito da gestão, muitos professores se inquietaram em relação a essa atuação do Tribunal de Contas. Claro, nós tiramos muitos professores da zona de conforto. Quando eles começaram a ver que as crianças aprendiam mesmo, que os resultados melhoraram, praticamente não tem resistência a mais. Entrevistado 10.

Essa fala sugere que a valorização também vem do impacto positivo que os professores observam nos resultados dos alunos, promovendo um ambiente de maior engajamento e reconhecimento. Finalmente, ao abordar o reconhecimento que os professores têm pelo Tribunal de Contas, ele afirma:

[...] é gratificante perceber o entusiasmo deles. Agora, veja, sabe o que me deixa mais feliz com isso tudo? Além de a gente conseguir garantir que os municípios comecem cada vez mais a fazer uma entrega de qualidade na educação. Entrevistado 10.

No trecho acima, o entrevistado destaca a satisfação dos professores em desenvolverem suas habilidades e serem parte de um sistema que busca continuamente a melhoria educacional, reforçando o sentido de valorização de sua profissão. Em outro momento, o “entrevistado 10” menciona o papel do GAEP na articulação e na construção de confiança com os gestores:

[...] foi muito importante a criação desse gabinete. Ele nasce em abril de 2020 [...] e foi o primeiro passo para reverter uma desconfiança enorme que a gestão tinha do Tribunal de Contas. [...] eles perceberam que, de fato, a gente tinha disposição colaborativa e, com isso, começaram a revelar suas dificuldades. Entrevistado 10.

Esse comentário sugere que o GAEP tem sido crucial para estabelecer um ambiente de confiança e apoio.

Para o “entrevistado 11”, merece destaque a percepção de mudança sobre o Tribunal de Contas entre os gestores municipais, evidenciando uma transformação significativa nessa relação, de uma postura de receio para uma visão de parceria e suporte.

Hoje, os municípios amam de paixão, não têm mais medo do Tribunal de Contas, ao contrário. [...] O Tribunal está mostrando que está junto para apoiar e ajudar a implementar políticas públicas eficazes.

[...]

Os municípios veem que o Tribunal não está ali apenas para fiscalizar, mas para orientar, para construir junto. Isso tem sido muito positivo e tem mudado a relação com os gestores.

[...]

O tribunal acompanha as ações de perto, traz ciência para o trabalho e ajuda a garantir resultados. Isso dá segurança para os gestores e para as redes municipais. Entrevistado 11.

Enfatiza a continuidade das políticas como um reflexo dessa nova relação:

O Tribunal de Contas elaborou um mecanismo que está atrelado à prestação de contas do município [...]. Isso dá uma base para que os gestores continuem as ações mesmo em momentos de transição política. Entrevistado 11.

Em outros trechos da entrevista, as mudanças positivas na relação do Tribunal de Contas com os jurisdicionados são citadas para registrar como a presença do Tribunal nas discussões e decisões educacionais gera confiança e colaboração.

O tribunal participa de todas as reuniões, mostrando resultados, trazendo ciência para o trabalho, ajudando a construir políticas com base em dados concretos. [...] Isso fez os gestores entenderem que o Tribunal está ali para somar e não apenas para cobrar.

[...]

Antes, os gestores tinham receio de serem fiscalizados pelo Tribunal. Agora, eles nos veem como aliados. [...] Isso cria um ambiente muito mais propício para a implementação das políticas.

[...]

Quando apresentamos os resultados das ações nas reuniões de comitê gestor, os prefeitos percebem que o acompanhamento do Tribunal não é para punição, mas para garantir que as políticas cheguem onde precisam chegar.

[...]

O Tribunal amarra os resultados à prestação de contas, e isso dá uma base técnica para os gestores continuarem as ações mesmo com mudanças políticas. Isso foi um divisor de águas na relação com o Tribunal. Entrevistado 11.

Com todas essas afirmações, o entrevistado demonstra que o Tribunal assumiu um papel mais estratégico, garantindo a sustentabilidade das políticas públicas e fortalecendo sua relação com os gestores, destacando uma evolução para uma postura mais colaborativa e de suporte estratégico. O “entrevistado 11” conclui mencionando como o Tribunal é visto pelas redes municipais:

Hoje, os municípios amam de paixão, não têm mais medo do Tribunal de Contas, ao contrário. [...] Isso gera um movimento muito positivo. [...] O Tribunal está mostrando que está junto para apoiar e ajudar a implementar políticas públicas eficazes. Entrevistado 11.

Para o “entrevistado 13” houve uma transformação na percepção do tribunal de contas pelos jurisdicionados. Seguem transcrições de falas relevantes:

"Hoje, os municípios amam o Tribunal de Contas. Não há mais aquele medo tradicional. Pelo contrário, eles reconhecem o tribunal como um aliado na busca por resultados educacionais, principalmente na alfabetização."

[...]

"O Tribunal de Contas trouxe segurança jurídica para os secretários de educação, algo que mudou completamente a relação. Antes, os gestores tinham receio de implementar ações que pudessem ser questionadas, mas agora sentem que têm um respaldo."

[...]

"O Tribunal de Contas, em vez de apenas fiscalizar, começou a orientar os gestores, com notas técnicas e reuniões regulares, mostrando que o objetivo era ajudar e não apenas punir."

[...]

"Com a atuação do Tribunal de Contas, os prefeitos perceberam que a educação se tornou prioridade. Isso mudou a relação, porque agora o tribunal é visto como um parceiro que ajuda a garantir resultados e a continuidade das políticas." Entrevistado 13.

Com essas afirmações o "entrevistado 13" reconhece que o tribunal de contas passou a ser visto como um parceiro estratégico para os gestores no suporte para a execução das políticas públicas. Na visão do entrevistado, a mudança de postura do Tribunal, focando em orientação e colaboração, fez que fosse reconhecido como um elemento de estabilidade e confiabilidade para os gestores municipais

Por fim, o "entrevistado 14" destaca a mudança no papel do Tribunal de Contas em relação aos gestores, falando sobre apoio aos gestores em vez de apenas fiscalização. O Tribunal deixa de ser apenas um órgão fiscalizador para se tornar um parceiro dos gestores, promovendo um ambiente de maior diálogo e cooperação. Assim se manifesta o entrevistado:

"Com a governança instalada no Tribunal de Contas, a gente dá um passo muito importante em direção à redução do abismo que existe entre os controlados e os controladores, criando um ambiente mais propício à colaboração."

[...]

"Não é só para além do exercício da repressão e da fiscalização, mas para criar um ambiente de entender melhor os desafios do gestor e apoiar o gestor nas soluções." Entrevistado 14.

Na sequência assevera que o Gaep muda a dinâmica da relação dos atores institucionais e destaca a sincronia criada entre tribunal e gestores e a sua importância para alinhar objetivos e funções:

"O GAEP muda a dinâmica entre os atores institucionais no tocante à colaboração nas ações. [...] A máquina pública tem outra eficiência porque tá todo mundo olhando para o mesmo ponto e remando na mesma direção."

[...]

"A colaboração entre o Tribunal e os gestores não compromete o exercício da função típica do Tribunal, mas facilita ações coordenadas e promove o aprimoramento das políticas públicas." Entrevistado 14.

Esses trechos da entrevista demonstram uma transformação significativa na relação entre o Tribunal de Contas e os gestores, marcada por uma abordagem mais colaborativa e orientada a resultados

De todos os trechos citados, a demonstração é no sentido de que o Tribunal de Contas é uma instituição muito reconhecida pelo seu trabalho junto aos gestores. A partir das falas dos entrevistados sobre a mudança na relação entre os Tribunais de Contas e os gestores, a análise revela uma transformação significativa no modo como essa interação é percebida e conduzida. O Tribunal de Contas, historicamente associado a uma postura predominantemente fiscalizadora, passou a adotar um papel mais colaborativo e estratégico, o que resultou em uma relação de confiança e parceria com os gestores educacionais.

A mudança na relação com o Tribunal de Contas também proporcionou estabilidade às políticas públicas. Ao vincular resultados educacionais à prestação de contas, o Tribunal garantiu que gestores políticos mantivessem o compromisso com as ações, criando um ambiente de continuidade e segurança institucional. Essa postura foi amplamente elogiada pelos gestores, que, agora, enxergam o Tribunal como um parceiro estratégico na busca por resultados educacionais consistentes e duradouros.

11. Dificuldades enfrentadas e desafios dos gestores

Na operacionalização do programa de alfabetização PAIC-RO, os entrevistados relatam dificuldades operacionais de diversas naturezas, como contratações, resistência de professores, limitações orçamentárias e falta de recursos tecnológicos.

Uma dificuldade enfrentada na implementação do PAIC-RO foi a necessidade de melhoria da estrutura da rede, que foi vista como necessária para fortalecer a alfabetização e melhorar a gestão educacional: "a estrutura da rede de ensino precisava de melhorias, e essa reorganização foi um dos grandes desafios, mas essencial para o avanço da alfabetização" (Entrevistado 2).

As dificuldades administrativas e de recursos humanos enfrentadas no ambiente escolar geram preocupações constantes para a equipe. Sobre esse aspecto, o "entrevistado 4" fala sobre diversas dificuldades enfrentadas, mencionando, especificamente, os desafios com a falta de pessoal, problemas de gestão e a complexidade de lidar com a prestação de contas. Ele relata:

Olha, aqui a gente tem algumas dificuldades. Vamos colocar os mais difíceis, que sempre tem problema. Essa questão da prestação de conta, quem faz é a nossa diretora. [...] Às vezes a gente tem problema, sim, em ponto de gestão, com as questões às vezes de pauta de profissionais, que aí são situações que mais deixam a gente um pouquinho preocupado. Entrevistado 4.

O "entrevistado 5" menciona algumas dificuldades e desafios enfrentados na implementação e operação do programa de alfabetização, destacando problemas de infraestrutura e limitações na capacidade de atendimento. Ele comenta:

[...] a gente teve aqui o típico caso da Casaroto [...] que não tinha capacidade de atendimento de toda demanda do local. Então tinha mais estudante do que a escola tinha capacidade de atender em sala de aula. Eles estavam fazendo rodízio. Então as crianças da primeira, segunda e terceira série vinham para a aula na segunda, quarta e sexta. Os alunos dos outros anos vinham às terças e quintas para as aulas presenciais. Esse daí talvez tenha sido o grande caso de necessidade de discussão dentro do comitê gestor de como que isso seria resolvido [...]. Entrevistado 5.

Fica evidenciado, nessa fala, como a capacidade limitada de atendimento em algumas escolas representa um desafio logístico significativo, exigindo discussões estratégicas no comitê gestor para buscar soluções adequadas para tais dificuldades.

Dificuldades também foram relatadas pelos entrevistados sobre participação dos professores, recursos financeiros e estrutura de tecnologia. Assim se manifestou o entrevistado 9:

Tem professor que não participa. [...] Aí o pessoal que tá com 20 anos, 25 anos, já tá pra aposentar... não vou, não vou.

[...]

Recurso do FUNDEB hoje aqui é folha de pagamento. [...] Então o que sobra para investimento é muito pouco.

[...]

A gente não tem a estrutura tecnológica boa nas escolas. As escolas maiores têm laboratório de informática e às vezes não tem servidor qualificado. Entrevistado 9.

Sobre outro aspecto, o "entrevistado 8" discute as dificuldades enfrentadas, incluindo desafios geográficos e logísticos no acesso à educação. Ele comenta:

Porto Velho nós temos uma extensão territorial de 34 mil quilômetros, é a maior capital do país. [...] Nós temos escola, a gente entra aqui numa voadeira [...] 9 horas pra chegar numa outra escola do Baixo Madeira. [...] Teve uma problemática com transporte escolar [...] foram quase quatro anos as crianças sem ir para a escola presencialmente. Entrevistado 8.

Além disso, "o entrevistado 9" aponta as dificuldades em atender às demandas educacionais em um contexto de limitações orçamentárias e restrições de contratação de pessoal:

Teve concurso em 2019, houve a pandemia e ficou dois anos sem poder contratar, mas até 2023 nós demos posse a quase 700 novos profissionais. [...] Mesmo assim, quando houve esse aumento de 100% de demanda [...] nós falamos, e agora? Começou um ano que é diferenciado. Entrevistado 9.

Essas falas ilustram a complexidade dos desafios enfrentados, com dificuldades tanto na logística de acesso quanto na gestão de pessoal e recursos, demonstrando a necessidade de estratégias robustas para garantir a continuidade da educação nessas condições.

Para o "entrevistado 11", existiram dificuldades iniciais relacionadas à resistência inicial dos professores e da supervisão, refletindo o desafio enfrentado pelo Tribunal e pelos gestores em mudar a percepção de fiscalização para uma abordagem de apoio e colaboração.

Imagina, tinha professor que falava: 'Você não vai entrar na minha sala!', falava para o supervisor. [...] Muitos ainda tinham a visão de que o supervisor era alguém para fiscalizar e punir, e isso foi um desafio enorme para desconstruir. Entrevistado 11.

A alta rotatividade de professores e problemas administrativos evidenciaram como questões administrativas e operacionais complicam a execução das políticas públicas e demandam soluções estratégicas. Ele menciona:

Alta rotatividade de professores, atestados médicos frequentes, [...] essas questões geram muitos desafios para a continuidade das ações nas redes municipais. Entrevistado 11.

Aponta, ainda, desafios enfrentados pelos gestores em relação ao planejamento, para criar uma mudança cultural e pedagógica nas práticas dos professores, o que demandou tempo e estratégias de capacitação:

Muitos professores não faziam planejamento ou usavam um planejamento repetido de 20 anos atrás. [...] Isso exigiu um esforço enorme para implementar a cultura do planejamento coletivo semanal.

[...]

Tivemos professores que, no início, diziam: 'Eu não vou trabalhar com isso'. [...] Muitos nunca tinham ouvido falar de consciência fonológica ou metodologias mais avançadas de alfabetização. Entrevistado 11.

Para o “entrevistado 13”, os principais desafios e dificuldades estão relacionados à alta rotatividade e resistência inicial dos professores, dificuldades estruturais nas secretarias e problemas operacionais durante a pandemia. Seguem as transcrições:

"Um dos grandes desafios que discutimos com os gestores foi a alta rotatividade de professores, que prejudica a continuidade do trabalho pedagógico. Muitos saem por atestados médicos ou aposentadorias, e isso impacta diretamente o acompanhamento das turmas."

[...]

"No início, muitos professores não entendiam a importância do planejamento ou tinham resistência em adotar novas práticas pedagógicas, como a ciência cognitiva da leitura. Foi necessário um trabalho constante de sensibilização e formação."

[...]

"Tínhamos secretarias sem formadores ou coordenadores para liderar a política de alfabetização. Esse foi um grande desafio, porque precisávamos estruturar toda a governança antes de começar as ações."

[...]

"A pandemia trouxe muitos desafios, como a necessidade de adaptar as formações para o formato online e lidar com o impacto do fechamento das escolas na aprendizagem das crianças." Entrevistado 13.

Essas transcrições mostram que os desafios enfrentados foram variados, abrangendo desde questões estruturais e organizacionais até resistências individuais e dificuldades decorrentes de circunstâncias externas, como a pandemia.

Para o “entrevistado 14” a assimetria de informações entre os diferentes atores é um dos principais desafios para a execução eficiente de políticas públicas, dificultando o alinhamento e a tomada de decisões. Ele afirma:

"A falta de informação, a assimetria de informação, é o que causa muitos solavancos na implementação da política pública." Entrevistado 14.

Aborda as limitações das capacidades estatais e o desafio da descontinuidade das políticas públicas devido a mudanças políticas e administrativas, ressaltando a importância de estratégias colaborativas para mitigar esse problema:

"Sabemos que as capacidades estatais nos municípios são muito deficientes pela própria formação do Estado brasileiro, o que representa um grande desafio para a implementação das políticas públicas."

[...]

"O quanto é importante ter essa estratégia de colaboração entre todos os atores institucionais no território, porque isso também induz a continuidade da política, mesmo com a alternância de governos." Entrevistado 14.

Cita ainda dificuldades específicas enfrentadas pelo Gaep:

"Já nos deparamos com situações em que alguns conselheiros entendem que não devem assinar determinada nota técnica, porque dizem respeito a outra esfera de atuação [...] Na minha visão, isso é equivocado." Entrevistado 14.

Constata-se, portanto, que as dificuldades e desafios discutidos pelo entrevistado estão relacionados tanto a questões estruturais quanto a problemas de coordenação e alinhamento entre os diferentes atores envolvidos

Todos esses pontos mostram que foi necessário enfrentar desafios relacionados à mudança de cultura, questões administrativas e resistência inicial às novas práticas. Esses obstáculos foram superados por meio de estratégias colaborativas e persistência no processo de implementação.

Os desafios dos gestores na implementação do programa de alfabetização PAIC-RO destacam a complexidade e a diversidade dos obstáculos enfrentados no âmbito educacional, percebidos pelos entrevistados. As barreiras incluem desde limitações estruturais e logísticas até resistências culturais e administrativas, exigindo estratégias robustas e colaborativas para serem superadas. A resistência inicial de professores e supervisores às novas práticas e metodologias foi amplamente

mencionada. Outro ponto crítico foi a mudança cultural necessária para desconstruir a visão de fiscalização punitiva associada ao supervisor e ao Tribunal de Contas.

12. Desafios enfrentados pelo Tribunal de Contas

Os desafios enfrentados no processo de implementação do programa, envolvem a resistência inicial dos gestores em relação ao papel do Tribunal de Contas na educação. O "entrevistado 5" assim menciona:

[...] quando tudo começou, a gente era visto assim... O que eles querem aqui dentro da educação? O que o Tribunal de Contas tem a ver com educação? E a gente sofreu muita resistência no começo. Entrevistado 5.

Essa fala mostra que houve resistência inicial dos gestores, que não viam o Tribunal de Contas como um aliado para enfrentar problemas educacionais.

O "entrevistado 6" menciona dificuldades enfrentadas, até mesmo no contexto da pandemia e da relação com a Secretaria de Educação de Rondônia. Abaixo, estão algumas falas que abordam essas dificuldades:

E aí teve o shutdown ali de tudo, escola. E o governo do estado aqui, cara, ele abandonou os municípios. [...] Então, como seja, o Gaep surgiu, na verdade, como uma estratégia de enfrentamento à pandemia na educação.

[...]

A gente ficou por longos 2, 3 anos, né Igor? Tentando convencer a Seduc, o papel da Seduc nas políticas de alfabetização. Ficamos muito tempo dialogando com a Seduc, mas eles foram muito resistentes em dizer que a alfabetização era a responsabilidade dos municípios e isso não exigir envolvimento do Estado.

[...]

Até semana passada, o próprio conselheiro viajou ao interior do estado, fez uma nova rodada para falar sobre, inclusive, dentro de outras coisas, as temáticas de pagamento. Eles fizeram essas projeções sobre o quanto o município passaria a receber a mais de recursos do ICMS em razão do desempenho da educação.

[...]

Mas por muito tempo a SEDUC fechou as portas para esse tipo de discussão, até que o tempo ajudou a SEDUC a refletir um pouco melhor e entender o seu papel dentro do processo e assumiram o PROALFA como responsabilidade deles. Entrevistado 6.

[...]

Mas até hoje, assim, a sensação que eu tenho, e é o que eu vou dizer que é a sensação, é de que a SEDUC ainda não engoliu muito bem esse protagonismo do Tribunal de Contas na política educacional. A gente percebe algumas resistências ainda internas, talvez não necessariamente da Secretária de Educação, mas a gente percebe algumas resistências internas dentro da SEDUC sobre esse papel [...].

[...]

Por um tom de questões de, dentre outras coisas, de segurança, porque todos esses dados que a gente utiliza no nosso painel são dados autodeclaratórios, então não poderíamos usar dados autodeclaratórios para a criação de uma política de incentivos dessa natureza. Entrevistado 6.

Essas falas mostram as dificuldades enfrentadas pelo Tribunal de Contas, incluindo a necessidade de articular ações com diferentes órgãos durante a pandemia, a resistência inicial da Secretaria de Educação para se envolver no programa de alfabetização proposto pelo Tribunal de Contas e desafios logísticos e de segurança em relação ao uso de dados para avaliação e políticas de incentivo.

Em relação às dificuldades enfrentadas na implementação e na continuidade das políticas educacionais, o “entrevistado 10” menciona desafios relacionados à estabilidade e continuidade dos programas, principalmente com mudanças na administração.

[...] temos muitos receios. [...] se ele [o gestor] descontinuar isso e tiver retrocesso em matéria de desempenho e alfabetização, ele pode ter conta desaprovada. [...] A combinação de descontinuidade do PAIC e perda de desempenho [...] deve redundar em parecer prévio e desfavorável. Entrevistado 10.

Aqui, o “entrevistado 10” evidencia os receios sobre a interrupção dos programas e a cobrança exercida sobre gestores para manter os avanços alcançados. Em seguida, ele discute a visão limitada que o Tribunal de Contas inicialmente tinha, focada em uma postura punitiva que não trazia avanços:

Inicialmente, a minha avaliação era de que a gente deveria modificar isso com uma postura muito verticalizada, dura [...] O tempo revelou, óbvio, que isso é insuficiente para garantir avanços. Entrevistado 10.

Essa fala sugere que a postura punitiva e distante do Tribunal foi uma dificuldade para efetuar mudanças duradouras, levando à necessidade de uma nova

abordagem. Ao falar sobre o desafio de institucionalizar as ações para evitar retrocessos, ele afirma:

A gente tem procurado induzir os municípios a institucionalizarem esses programas, aprovarem leis garantindo o mínimo de estabilidade para esses programas. [...] se ele descontinuar isso e tiver retrocesso em matéria de desempenho e alfabetização, ele pode ter conta desaprovada. Entrevistado 10.

Esse comentário mostra o esforço do Tribunal para garantir a continuidade das políticas, mitigando o risco de interrupção devido a mudanças políticas. Essas falas destacam desafios e obstáculos importantes enfrentados no desenvolvimento e na manutenção de políticas educacionais em Rondônia, como resistências institucionais, limitações estruturais e desafios de adaptação de políticas de alfabetização ao contexto local.

Para o “entrevistado 11”, o Tribunal de Contas enfrenta o desafio de garantir a continuidade das políticas em momentos de transição política, destacando que a transição de gestores municipais é um obstáculo significativo, mesmo com mecanismos institucionais criados para assegurar a continuidade das ações.

O Tribunal de Contas elaborou um mecanismo que está atrelado à prestação de contas do município, [...] mas mesmo assim, quando há mudanças de gestores, é sempre um desafio manter as políticas, porque depende muito da vontade política. Entrevistado 11.

Aponta que também são encontradas dificuldades em implementar práticas educacionais em municípios com resistências locais de vereadores e de gestores.

Alguns vereadores, em cidades menores, resistem às mudanças, dizendo que o Tribunal está interferindo demais. Isso gerou alguns conflitos no início. Entrevistado 11.

[...]

No começo, muitos gestores achavam que o Tribunal estava exagerando ao pedir tantas avaliações e monitoramentos. Foi preciso tempo para mostrar que isso era essencial para garantir os resultados. Entrevistado 11.

[...]

Quando falamos em protocolos obrigatórios, sempre há quem resista, [...] mas o Tribunal tem que garantir que as práticas sejam implementadas para que os resultados sejam atingidos. Entrevistado 11.

Essas falas refletem a resistência política e cultural encontrada em alguns contextos, o que demandou esforço do Tribunal para justificar e validar suas ações, assim como resistência inicial ao uso de sistemas de avaliação e monitoramento, que foram vistos como uma exigência excessiva pelo Tribunal. Para essas situações, o entrevistado aponta a necessidade de uma postura firme por parte do Tribunal diante das resistências, para assegurar que as políticas públicas sejam efetivamente aplicadas.

Assim, foi constatado que o Tribunal de Contas enfrentou desafios relacionados à resistência política, mudanças de gestão e implementação de novas práticas, necessitando de estratégias assertivas e sustentação técnica para superar essas barreiras.

O “entrevistado 12” comenta a respeito dos desafios do risco de descontinuidade das políticas educacionais, na transição de responsabilidades para o Estado e na cultura de não valorização da educação.

Uma das nossas grandes preocupações é garantir que o programa continue mesmo com mudanças de gestão, porque essas transições podem levar à interrupção de políticas importantes..

[...]

Estamos discutindo como será essa transição e quando acontecerá, porque um dos nossos receios é que o Estado, despreparado, assuma a coordenação e cometa erros que podem comprometer o que já funciona bem.

[...]

Talvez o nosso grande desafio hoje seja internalizar a importância da educação como uma cultura, fazendo com que as pessoas compreendam que a educação precisa ser tratada como prioridade. Entrevistado 12.

Esses trechos mostram os desafios enfrentados na implementação e sustentabilidade do programa, abrangendo desde o despreparo das instituições para assumir novas funções no programa até questões de gestão e cultura educacional.

Na percepção do “entrevistado 13”, o envolvimento com a educação em um novo papel estratégico e a resistência inicial dos municípios foram dificuldades importantes enfrentadas pelo tribunal de contas. Ele afirma:

"O Tribunal de Contas enfrentou desafios para se inserir em um papel que não era apenas de fiscalização, mas também de indutor e apoiador de políticas públicas na educação. Foi necessário ganhar a confiança dos gestores e mostrar que a atuação do Tribunal ia além da auditoria."

[...]

"No começo, muitos municípios tinham receio do Tribunal, achando que a presença dele significava punição. Foi um desafio mudar essa percepção e fazer com que eles enxergassem o Tribunal como um parceiro estratégico." Entrevistado 13.

Essa fala evidencia a dificuldade inicial em redefinir a imagem e o papel do Tribunal perante os gestores.

O "entrevistado 14" menciona dificuldade de alinhamento interno dentro do Tribunal, com resistências que podem atrasar ou comprometer ações colaborativas:

"Nos deparamos com situações em que alguns conselheiros entendem que não devem assinar determinada nota técnica, porque dizem respeito a outra esfera de atuação [...] Na minha visão, isso é equivocado." Entrevistado 14.

Menciona também desafios relacionados ao entendimento da função do Tribunal e reflete sobre a falta de experiência em novas abordagens:

"Alguns conselheiros têm receio de que, ao colaborar com recomendações ou notas técnicas, estejam comprometendo sua imparcialidade. Na minha visão, isso é um entendimento equivocado."

[...]

"O desafio é que muitos Tribunais ainda têm uma visão mais conservadora e resistem a adotar práticas mais modernas, como o apoio à gestão por meio de articulação e colaboração." Entrevistado 14.

Ao final, o "entrevistado 14" aborda as limitações operacionais, lembrando que que, além das questões conceituais, o Tribunal enfrenta desafios práticos relacionados à sua capacidade operacional, o que pode limitar sua atuação. Assim menciona:

"Sabemos que os Tribunais têm limitações em termos de recursos humanos e técnicos para lidar com a amplitude de demandas, o que também representa um grande desafio." Entrevistado 14.

Esses trechos identificam como a percepção limitada sobre o papel do Tribunal pode dificultar sua atuação em iniciativas colaborativas, criando barreiras desnecessárias e apontam que a dificuldade em modernizar processos e adotar novas práticas é um desafio enfrentado pelo Tribunal de Contas, especialmente em iniciativas que exigem inovação e cooperação.

Nesse contexto dos desafios enfrentados pelo Tribunal de Contas, o conteúdo das entrevistas evidencia que sua atuação em políticas de alfabetização, como o PAIC-RO, encontra barreiras significativas, tanto institucionais quanto culturais. A transformação do papel do Tribunal, de uma postura tradicionalmente fiscalizadora para uma abordagem colaborativa e estratégica, exige não apenas mudanças internas, mas também esforços contínuos para superar resistências externas e garantir a sustentabilidade das ações.

13. Pontos fortes do programa

Os entrevistados mencionam pontos fortes do programa de alfabetização, como o impacto positivo do ensino inclusivo e os resultados obtidos com práticas de alfabetização de alunos com necessidades especiais. Assim, o “entrevistado 4” comenta:

o professor que alfabetiza um aluno especial, ele alfabetiza a turma toda dele, com mais facilidade. Tá conseguindo com o mais difícil, então vai por tabela os outros, né! Entrevistado 4.

Essa fala sugere que o programa é eficaz ao desenvolver habilidades dos professores e melhorar a alfabetização da turma como um todo, especialmente ao lidar com alunos que apresentam mais dificuldades, o que beneficia todos os estudantes.

Outro destaque trazido pelo entrevistado 4 como ponto forte do programa foi a referência ao comprometimento da equipe da escola que, embora tenha recebido um prêmio pelos bons resultados em alfabetização, não considera isso como necessário para fazer o melhor.

Olha, é lógico, quem que não quer ganhar o prêmio? Mas isso é uma coisa que a gente já vem fazendo constantemente. Então, independente de sermos premiados, a gente já tinha esse conceito de que o melhor que a gente puder

fazer vai ser sempre o melhor, independente da premiação ou não. Entrevistado 4.

De outra parte, o "entrevistado 5" discute os pontos fortes do programa de alfabetização, enfatizando a importância de monitoramento contínuo e supervisão próxima para obter melhores resultados no aprendizado dos alunos. Ele destaca:

[...] a gente fala isso muito dentro do PAIC sobre a necessidade do monitoramento das aulas deles, da supervisão estar dentro e assistir as aulas dos professores para dar esse feedback para o professor. E lá em Itapuã eles fizeram muito isso, de sempre estar monitorando, supervisionando e acompanhando os professores deles. Então, eles tiveram um resultado rápido por isso, porque acompanharam de perto. Entrevistado 5.

Essa fala sugere que a supervisão próxima e constante é um ponto forte do programa, pois permite um acompanhamento detalhado do progresso dos professores e alunos, resultando em avanços rápidos na alfabetização. O "entrevistado 5" identifica, ainda, como ponto forte do programa de alfabetização, a presença de ferramentas de acompanhamento que permitem intervenções específicas e rápidas. Ele explica:

[...] A magia é que a informação ela transforma. Porque antes não havia informação. [...] Então, quando você traz para a luz a informação de qualidade, você traz uma parceria de auxílio ao professor para que ele se aproprie dessa informação e ele passe a planejar melhor suas aulas, adotar melhores estratégias pedagógicas, e com o tempo a gente vê resultados [...] Isso é insatisfatório para a pessoa e passa a qualificar o debate dentro da educação pública. Então o sistema, eu acho que ele foi muito importante em razão disso, a gente traz luz ao problema. Entrevistado 5.

Nesse depoimento, o entrevistado demonstra que o acesso a informações detalhadas e contínuas fortalece o processo de alfabetização ao proporcionar dados confiáveis para ajustes nas estratégias pedagógicas, promovendo melhorias na qualidade do ensino e um ambiente mais colaborativo entre os educadores. Para o "entrevistado 2", é positivo o aspecto da garantia dos recursos e a qualidade da alfabetização.

Essas mudanças visam não apenas melhorar a qualidade do ensino, mas também garantir que os recursos sejam utilizados de forma mais eficaz e direcionada, com um foco claro na alfabetização e no desenvolvimento das habilidades básicas dos alunos. Entrevistado 2.

A visão do entrevistado sobre a importância e o aspecto positivo das mudanças provocadas pelo projeto de alfabetização implementado pelo Tribunal de Contas demonstra alinhamento com o propósito do programa de fortalecer o trabalho pedagógico e atingir os objetivos de alfabetização.

Pontos fortes do programa de alfabetização (PAIC) são destacados pelo “entrevistado 10”. Ele enfatiza a qualidade da formação oferecida pelo programa, identificando-a como um diferencial importante.

Eu acho que o grande diferencial do PAIC é a formação, uma formação de muita qualidade, feita por profissionais que entendem muito do assunto, que estão muito preocupados com esse aspecto didático e menos teórico. E é isso que tem realmente feito a diferença. Entrevistado 10.

Com essa colocação, sugere que o enfoque prático e de alta qualidade na formação de professores contribui diretamente para o sucesso do programa. Ele também destaca a avaliação e o monitoramento como elementos centrais.

É formação, avaliação e monitoramento. É o tripé que precisamos implementar. [...] O grande diferencial do nosso programa é que leva uma formação que busca transferir recursos didáticos para o professor para que ele consiga levar a aprendizagem para o aluno. Entrevistado 10.

Assim, aponta que o sucesso do programa está no suporte contínuo, não só na formação inicial, mas também na avaliação constante e no acompanhamento. Destaca, ainda, a eficácia comprovada do PAIC por meio da avaliação de impacto.

Acho que o Felipe apresentou para vocês a avaliação de impacto. É uma comprovação científica do sucesso do programa, né? Podemos dizer assim. Então, a gente tem esse respaldo para ser muito enfático. Entrevistado 10.

A avaliação de impacto oferece uma base científica para as melhorias observadas, destacando o PAIC como um programa eficaz e bem-sucedido. Dessa forma, os pontos apresentados sugerem que o PAIC combina formação prática, adaptação de boas práticas, monitoramento contínuo e respaldo científico como elementos essenciais para seu impacto positivo na alfabetização.

O “entrevistado 11” cita como ponto positivo do programa a sua abordagem estruturada, refletindo a força do programa em termos de planejamento e organização, o que contribui para sua eficácia. Ele afirma:

O programa é fincado numa base estruturante em que todos os eixos da política estão organizados: acompanhamento, avaliação, monitoramento, formação continuada, gestão pedagógica, articulação intersetorial [...] e a implementação de boas práticas. Entrevistado 11.

Também destaca como diferencial a formação de lideranças locais, o monitoramento contínuo e o uso de dados.

Nós formamos formadoras, [...] lideranças em alfabetização nos 52 municípios do estado. Isso garante que o trabalho continue, mesmo quando a consultoria não estiver mais presente.

[...]

A ficha FLEO possibilita que o professor acompanhe o avanço de cada criança e que os gestores possam ver resultados concretos por meio do sistema de monitoramento. Entrevistado 11.

Esses trechos confirmam que são pontos fortes do PAIC-RO a estruturação robusta, a formação de lideranças locais e o uso estratégico de monitoramento e dados para garantir a eficácia do programa.

Por fim, o “entrevistado 12” ressalta vários pontos fortes do PAIC-RO, fazendo menção à assertividade na definição do escopo do objeto e a realização inicial de um projeto piloto.

Eu acho que fomos muito felizes em restringir o escopo do programa à alfabetização e em estruturar os processos de gestão pedagógica e capacitação dos profissionais. Essas escolhas foram determinantes para a mudança nos resultados.

[...]

Começar pequeno, como um piloto, foi muito importante. Aprendemos com o processo inicial antes de expandir o programa para todo o território. Entrevistado 12.

Com isso, o entrevistado enfatiza que ter um foco bem definido, clareza de estratégia e a implementação gradual do programa foram fatores decisivos para a geração de resultados positivos. Em outros trechos da entrevista, o entrevistado

atribui caráter de resultado positivo o sucesso na capacitação dos professores e a união do Estado e municípios em torno do programa. Ele menciona:

Capacitar adequadamente os professores, com formações presenciais e baseadas em necessidades reais de sala de aula, foi um dos grandes diferenciais do programa. Entrevistado 12.

[...]

O programa conseguiu unir Estado e municípios em torno de um objetivo comum, promovendo uma articulação eficiente que é rara em políticas públicas. Entrevistado 12.

Assim, demonstra que os pontos fortes do PAIC-RO incluem a capacidade de formar professores e a sinergia gerada pela união dos órgãos públicos envolvidos.

O “entrevistado 13” reconhece como pontos fortes do sistema a estrutura integrada e sistemática, o uso de dados para monitoramento, o envolvimento de todos os níveis educacionais e os resultados rápidos e significativos alcançados. São eles:

"O PAIC implementa um conjunto de ações e estratégias que envolve a formação continuada, o acompanhamento, a avaliação e o monitoramento. Essa base estruturante foi essencial para alcançar resultados consistentes."

[...]

"Criamos um sistema de monitoramento onde os supervisores lançam dados sobre o desempenho dos alunos e das turmas. Esse sistema permite que a gestão tenha uma visão clara e faça ajustes rapidamente."

[...]

"Nós trabalhamos com todos os profissionais, do professor ao secretário de educação, de forma muito sistêmica. Isso garantiu que todos estivessem alinhados com os objetivos do programa."

[...]

"Em 2021, Rondônia saiu de 21% para 68% de crianças no nível adequado de alfabetização, um salto de 47 pontos percentuais. Esses resultados demonstram a eficácia do programa." Entrevistado 13.

Esses depoimentos evidenciam a força do programa em sua estrutura sistemática e abrangente, que cobre todos os aspectos necessários para o sucesso, com destaque para o envolvimento colaborativo de diferentes níveis de gestão e atuação como um elemento central do sucesso do programa.

Para o “entrevistado 14”, os pontos fortes do programa abrangem desde a abordagem individualizada dos alunos, até a periodicidade das reuniões quinzenais com os secretários de educação e a sinergia entre os diferentes atores. Assim manifesta sua análise:

"Esse olhar individualizado, esse olhar atento a cada criança [...] faz a diferença, porque permite identificar as dificuldades específicas de cada estudante e trabalhar estratégias para superá-las."

[...]

"As reuniões quinzenais com os 52 secretários de educação são um ponto de destaque. Elas permitem identificar desafios em tempo hábil e traçar soluções conjuntas."

[...]

"A máquina pública ganha outra eficiência porque está todo mundo olhando para o mesmo ponto e remando na mesma direção." Entrevistado 14.

Assim, enfatiza que um dos principais pontos fortes do programa é o foco no acompanhamento individualizado dos alunos, garantindo que suas necessidades sejam atendidas de forma direcionada e destaca a regularidade das reuniões como uma característica importante para manter a continuidade e a eficácia das ações do programa. Ressalta ainda a coordenação e a colaboração como elementos centrais para o sucesso do programa, promovendo alinhamento entre as diversas instituições envolvidas.

O entrevistado aponta ainda o uso de dados com o uma vantagem estratégica:

"Com um BI para acompanhar as avaliações, conseguimos monitorar os resultados e implementar estratégias de intervenção que garantem avanços significativos na aprendizagem." Entrevistado 14.

Com essa fala, o entrevistado destaca que a utilização de tecnologias de monitoramento e análise de dados é um ponto forte que impulsiona a eficácia das ações do programa.

Sobre os pontos fortes do programa de alfabetização PAIC-RO, os entrevistados evidenciam uma série de características que contribuem diretamente para o sucesso da iniciativa. Entre os aspectos mais destacados estão: a qualidade e a praticidade da formação oferecida aos professores, a estruturação robusta do programa, o uso estratégico de dados e monitoramento e a articulação eficiente entre Estado e municípios.

Isso demonstra que o PAIC-RO combina formação prática e de qualidade, estruturação robusta, monitoramento estratégico e articulação interinstitucional como elementos essenciais para seu impacto positivo. Esses pontos fortes refletem um modelo bem-sucedido de política pública, que integra planejamento estratégico, inovação pedagógica e cooperação entre os diversos atores envolvidos, consolidando o programa como uma referência na alfabetização e no fortalecimento da educação pública.

14. Resultados positivos do PAIC-RO

Os resultados positivos do programa de alfabetização empreendidos pelo Tribunal de Contas são reconhecidos pelos entrevistados:

Subimos três pontos no IDEB, mas temos potencial para estar melhor.

[...]

Quando veio o PAIC pra nós aqui, foi maravilhoso... Tanto é que Rondônia de 18 foi pra 5º em alfabetização. Entrevistado 9.

[...]

Concluimos, né, Camila, nosso relatório, atendemos 100% da auditoria na educação infantil.

A metodologia de ensino foi ajustada para dar maior ênfase à alfabetização, [...].

O diagnóstico de aprendizagem é contínuo, com análise das habilidades consolidadas e não consolidadas em julho. Isso permite ajustar o trabalho pedagógico com base nas necessidades de cada aluno.

[...]

Implementamos arranjos pedagógicos para reforçar o aprendizado, focando especialmente na alfabetização e no desenvolvimento das habilidades básicas dos alunos. Entrevistado 2.

Essas falas demonstram avanços, tanto nos números do Ideb quanto na metodologia de ensino, com avaliação de habilidades, continuidade das ações e reforço no aprendizado dos alunos com mais dificuldades. Também é constatada a melhoria na organização e responsabilidade do sistema por meio de programas complementares de aprendizado nas férias.

Realização de atividades de reforço durante as férias de julho... Isso ajuda os alunos que têm dificuldade em áreas como português e matemática. Entrevistado 2.

O "entrevistado 4" menciona resultados positivos já alcançados, especialmente sobre o desempenho da escola em avaliações e prêmios recebidos. Ele relata:

Então desde 2007, mais ou menos, a turminha sempre tá entre as melhores, cada vez melhorando mais. De 2018 pra cá melhorou ainda mais, né? Sob nossa gestão. [...] Mas assim, independente da premiação ou não, a gente faz o nosso trabalho. É o que a gente foi treinado, instrumentalizado para fazer. Entrevistado 4.

Destaca, assim, a consistência nos bons resultados e a melhoria contínua da escola ao longo dos anos.

Nesse sentido, o "entrevistado 5" menciona resultados positivos já alcançados pelo programa, exemplificando o impacto na qualidade do ensino e no comprometimento dos professores com a alfabetização dos alunos. Ele afirma:

[...] Eu não consigo não falar de Itapuã abrindo um sorriso e brilhando meu olho, porque eu lembro que em 2022, a Thaís, que hoje ela é diretora da creche lá, terminou o ano, e ela chorou pra mim, falando assim, poxa Gabriela, eu trabalhei tanto [...] e não veio o resultado, olha aí nossa nota, e chorou. Aí eu falei assim, poxa Thaís, mas é construção, não vem assim de um primeiro ano, esses resultados de aluno é de um ano pra outro, calma, quando foi em 2023 pá, primeiro lugar, eles estouraram, sabe? [...]. Entrevistado 5.

Esse trecho revela como o programa trouxe resultados expressivos em curto prazo, com escolas atingindo destaque e mostrando progresso significativo, o que demonstra o impacto positivo do trabalho persistente e da orientação adequada dos educadores. Há também registro de resultados positivos específicos alcançados pelo programa, especialmente o progresso de alfabetização em escolas que aplicaram estratégias de nivelamento e agrupamento.

[...] A gente usou a gente de enturmação, o que a gente chamava de turma de enturmação. Pegava os alunos que estavam todos na mesma fase, e dava aulas específicas daquela fase de alfabetização, alfabetizar mesmo [...] porque eles não sabiam básico, às vezes nem pegaram lápis. [...] Aí a gente conseguia mais ou menos, isso é um nivelamento. Entrevistado 5.

Com essa afirmação, o “entrevistado 8” destaca que uma das estratégias bem-sucedidas foi o nivelamento por enturmação, reunindo alunos no mesmo estágio de alfabetização para garantir um progresso mais consistente, o que contribuiu para resultados positivos significativos no aprendizado fundamental. O destaque dos avanços no desempenho dos alunos e o impacto das metodologias aplicadas também são vistos como resultados positivos.

Quando a gente fez a avaliação final, porque o processo ele tem uma avaliação inicial para identificar em qual nível a criança se encontra [...] Quando a gente chegou lá na avaliação final, nós identificamos que nenhuma criança ficou abaixo do esperado, então todas avançaram mesmo que fosse um nível, mas eles tiveram um avanço. Entrevistado 8.

Ele também menciona que as escolas da zona rural, atendidas pelo programa Banzeiros do Saber, obtiveram melhores resultados:

E outra coisa que a gente pôde evidenciar o ano passado, que as escolas que foram atendidas com essa metodologia, o Banzeiros do Saber, elas tiveram resultados positivos no Saero também. [...] As escolas da zona rural alavancaram seus resultados também, quando a gente olha para os dados do Saero. Entrevistado 8.

Essas percepções do entrevistado indicam que o programa gerou progresso contínuo, com avaliações mostrando avanços no nível de alfabetização, especialmente nas escolas rurais, o que sugere um impacto positivo da metodologia de intervenção educacional utilizada. Como resultado positivo, o “entrevistado 10” calcula o retorno financeiro futuro proporcionado pelo programa, indicando:

O Puccioni, que foi quem coordenou essa avaliação de impacto, ele calculou para nós que, dependendo do crescimento do país, se 1%, crescimento muito baixo, crescimento médio, crescimento de 2%, isso pode agregar a renda dessas crianças no futuro, um montante que pode chegar a quase 10 bilhões de reais. Entrevistado 10.

Esse cálculo apresenta o programa não apenas como uma melhoria educacional, mas também como um investimento de longo prazo na prosperidade econômica dos alunos. O entrevistado conclui sobre o custo-benefício do programa:

Então, é realmente uma transformação praticamente sem custo, né? O que mostra pra gente que se a gente conseguir identificar quais são as boas práticas nas diferentes políticas públicas e levar esse apoio, convencer os gestores e apoiar os gestores a implementar [...], a gente ajuda na transformação. Entrevistado 10.

Esse trecho reforça a visão de que o apoio à implementação de boas práticas permite uma transformação educacional efetiva e economicamente sustentável.

Par o “entrevistado 11”, merecem destaque os resultados positivos do programa, especialmente nos índices de alfabetização e formação de professores.

Rondônia, em 2021, tinha 21% de crianças no nível adequado no segundo ano de alfabetização. Em 2023, [...] alcançamos 68% de crianças no nível adequado. [...] Um salto de 47 pontos percentuais.

[...]

Em 2021, Rondônia estava em 17º lugar no país. Em 2023, subimos para o quinto lugar no país em alfabetização, [...] um marco histórico para o estado.

[...]

Itapuã do Oeste alcançou 100% de crianças alfabetizadas no nível adequado no segundo ano. [...] Superamos Sobral em resultados.

[...]

Professores que participaram das formações entre 75% e 100% de presença impactaram 33 pontos percentuais na aprendizagem dos estudantes. Entrevistado 11.

Esses depoimentos mostram como a formação continuada dos professores, uma das estratégias centrais do programa, gerou impacto direto e mensurável nos resultados de aprendizagem. Com isso, procura demonstrar que o programa PAIC-RO alcançou resultados positivos significativos, tanto em índices de alfabetização quanto no impacto da formação docente, contribuindo para o destaque do estado de Rondônia no cenário educacional nacional.

O “entrevistado 12” menciona resultados positivos do programa relacionados a avanços no aprendizado dos estudantes, impacto nos resultados das avaliações, adesão de todas as redes municipais e do estado e consolidação do programa como referência.

A evolução nos resultados de aprendizagem, com certeza, decorre de todo esse processo de capacitação dos professores e de aprimoramento dos processos pedagógicos dentro das escolas e da rede.

[...]

Atualmente, nós temos todas as 52 redes municipais integrando o programa, além das escolas da rede estadual. Conseguimos alcançar 100% das escolas e estudantes dessa etapa de ensino.

[...]

A sistemática de incentivo por resultados, baseada no Saero, tem motivado as escolas a melhorarem continuamente, premiando aquelas que alcançam os melhores desempenhos.

[...]

Hoje, o PAIC-RO é visto como um modelo para outros estados, mostrando que é possível melhorar a alfabetização mesmo em contextos desafiadores. Entrevistado 12.

Essas falas demonstram os efeitos positivos do programa para os estudantes e na propagação de uma metodologia de política pública de alfabetização, que pode ser apropriada por outros gestores públicos. O “entrevistado 12” prossegue:

O programa trouxe uma mudança significativa nas práticas pedagógicas dentro das escolas, com foco no desenvolvimento das competências não alcançadas pelos estudantes.

[...]

Com o apoio do Tribunal de Contas, conseguimos estruturar melhor os processos de gestão pedagógica, garantindo mais eficiência nas ações educacionais.

[...]

A possibilidade de aumentar as receitas do município por meio da melhoria dos resultados educacionais tem gerado muito entusiasmo entre os prefeitos.

[...]

O PAIC-RO conseguiu integrar Estado e municípios em um esforço conjunto, criando uma verdadeira cultura de alfabetização e priorização da educação. Entrevistado 12.

Esses trechos mostram como o PAIC-RO tem produzido resultados positivos em diversas áreas, incluindo práticas pedagógicas, gestão, engajamento de lideranças e impacto geral na cultura educacional.

Para o “entrevistado 13” são pontos positivos do programa a melhoria significativa nos índices de alfabetização, o reconhecimento nacional, o fortalecimento

das práticas pedagógicas e a transformação na gestão educacional. Seguem as transcrições:

"Em 2021, Rondônia saiu de 21% para 68% de crianças no nível adequado de alfabetização, no segundo ano. Esse salto de 47 pontos percentuais é algo extraordinário."

[...]

"O salto nos resultados chamou atenção a nível nacional. Rondônia passou de posições muito baixas para o quinto lugar no país, o que é um marco para o estado."

[...]

"Hoje, muitos professores estão alfabetizando seus alunos no primeiro ano e, em junho, já temos 60% das crianças fluentes. Isso é resultado direto das formações e do acompanhamento sistemático."

[...]

"O processo de autoavaliação implantado com as secretarias e escolas permitiu que os gestores identificassem pontos fortes e fracos, ajustassem estratégias e alcançassem resultados melhores de forma contínua." Entrevistado 13.

Esses trechos corroboram a visão de que o PAIC-RO gerou resultados significativos tanto na prática pedagógica quanto na gestão estratégica das ações educacionais.

O "entrevistado 14" destaca como resultado positivo do programa o avanço significativo nos índices de alfabetização em Rondônia e o reconhecimento do avanço pelo Ministério da Educação.

"Em um ano, saímos de um resultado de alfabetização de 25% para 45%, e depois para 68%. Rondônia saiu do fim da fila para o quinto lugar do país."

[...]

"A secretária executiva do MEC à época, Isolda, disse que Rondônia era o estado que mais tinha avançado em termos percentuais." Entrevistado 14.

Com isso, o entrevistado evidencia o impacto expressivo do PAIC-RO nos resultados educacionais, colocando o estado em posição de destaque nacional em termos de alfabetização e reforça o reconhecimento externo do sucesso do programa, destacando sua relevância e eficácia.

Para o entrevistado esses resultados estão relacionados à metodologia do PAIC-RO, atribuindo os resultados positivos ao uso de ferramentas e estratégias inovadoras que permitiram intervenções direcionadas para melhorar o aprendizado:

"O que fez a diferença foi essa ação de acompanhamento da avaliação, com um BI para monitorar os resultados e estratégias de intervenção que garantiram a recomposição da aprendizagem." Entrevistado 14.

Também destaca a importância do ambiente de colaboração para os resultados alcançados:

"Criamos um ambiente de colaboração no GAEP que permitiu ações como a busca ativa de estudantes e o cumprimento do calendário escolar, fortalecendo ainda mais os resultados do PAIC." Entrevistado 14.

Essa fala destaca como o ambiente colaborativo criado pelo GAEP contribuiu para o sucesso do PAIC, integrando ações estratégicas que complementaram os objetivos do programa.

Nos trechos da entrevista transcritos acima, o "entrevistado 14" enfatiza o impacto nos índices de alfabetização, reconhecimento nacional e métodos inovadores que sustentaram o progresso do estado.

Por fim, relaciona o programa à melhoria das capacidades estatais:

"O Tribunal de Contas, por meio do GAEP, fortaleceu as capacidades técnicas dos gestores e professores, o que foi fundamental para alcançar resultados tão pujantes." Entrevistado 14.

Com essa fala, o entrevistado atribui o sucesso do PAIC-RO ao investimento na capacitação técnica dos atores envolvidos, assegurando a implementação eficiente das ações do programa.

A análise das falas dos entrevistados sobre os resultados positivos do PAIC-RO evidencia avanços significativos na alfabetização, ressaltando o impacto transformador do programa, tanto no âmbito pedagógico quanto na gestão educacional. Esses resultados refletem a eficácia das estratégias implementadas e destacam o papel central da formação de professores, do monitoramento contínuo e da articulação entre diferentes esferas de governo.

Em análise conclusiva das entrevistas, com base na análise dos 14 (quatorze) destacados pontos sobre as percepções dos entrevistados, é possível observar que o

PAIC-RO se consolida como uma política pública transformadora, cujo sucesso reside na integração de múltiplos fatores. A capacitação de professores destaca-se um eixo estruturante, proporcionando formações práticas e adaptadas às necessidades reais das salas de aula, o que resulta em melhorias significativas nos índices de alfabetização e na qualidade do ensino. A valorização docente, promovida por meio de suporte técnico, reconhecimento e incentivos, fortalece o engajamento dos professores e contribui para a sustentabilidade das ações educacionais.

A governança e a articulação interinstitucional destacam-se como componentes fundamentais para garantir a eficácia do programa. O Tribunal de Contas desempenhou um papel estratégico ao liderar iniciativas colaborativas, superar resistências iniciais e promover um modelo de gestão fundamentado no diálogo e na orientação técnica. Essa mudança na relação entre o Tribunal e os gestores educacionais, ao transitar de uma postura predominantemente fiscalizadora para uma abordagem cooperativa, consolidou a confiança e a adesão ao programa.

Os desafios enfrentados - como resistências culturais, limitações estruturais e dificuldades logísticas - foram superados por meio de estratégias planejadas, como a utilização de dados para fundamentar decisões e a implementação de metodologias pedagógicas adaptadas às diferentes realidades escolares. O programa também conseguiu atender, de forma inclusiva, a grupos vulneráveis, como estudantes com necessidades especiais e comunidades rurais, ampliando o alcance e promovendo maior equidade na educação.

Os resultados positivos do PAIC-RO são evidentes em indicadores, como o IDEB e o SAERO, e no progresso de alfabetização em todo o Estado. Rondônia alcançou posições de destaque no cenário nacional, evidenciando que uma política pública bem estruturada é capaz de transformar realidades educacionais, mesmo em contextos desafiadores. Ademais, o impacto econômico projetado destaca o PAIC-RO como um investimento de longo prazo, apto a gerar benefícios para além do campo educacional.

A abordagem colaborativa e a estratégia de articulação entre o Estado e municípios foram cruciais para o alinhamento de esforços e recursos. A integração de ações, associada ao monitoramento contínuo e à avaliação de impacto, assegurou a adaptabilidade e a sustentabilidade do programa, consolidando-o como referência para outras iniciativas educacionais.

Em síntese, na percepção dos entrevistados, o PAIC-RO constitui um exemplo notável de como a educação pode ser transformada por meio de políticas públicas inovadoras e integradas. A combinação de capacitação docente, articulação institucional, gestão estratégica e inclusão educacional consolidou o programa como um modelo a ser replicado, oferecendo lições valiosas para a melhoria da educação pública no Brasil. O legado do PAIC-RO demonstra que, com um planejamento estruturado, liderança colaborativa e comprometimento coletivo, é possível superar desafios históricos e construir uma educação de qualidade, equitativa e sustentável.

6 DISCUSSÃO

A revisão da literatura demonstra que os Tribunais de Contas têm um potencial significativo para contribuir decisivamente na melhoria das políticas públicas de alfabetização no Brasil. No entanto, para que esse potencial seja plenamente realizado, é necessário repensar e expandir as suas funções tradicionais. A capacitação contínua, a adaptação às realidades locais, a integração entre fiscalização e práticas pedagógicas, e a adoção de novas metodologias de avaliação focadas em resultados são elementos cruciais para essa contribuição. Esse é o enfoque apontado pelos autores e constatado na prática da implementação do PAIC-RO, para que os Tribunais de Contas possam exercer um papel mais ativo e participativo na efetividade das políticas públicas.

A análise empírica evidenciou que a capacitação contínua contribui para a autonomia docente e promove um ciclo virtuoso de aprendizagem dentro das escolas. Essa percepção encontra eco na obra de Hanushek e Woessmann (2008), que destacam que professores bem formados são o principal determinante do desempenho dos alunos. No contexto do PAIC-RO, a formação docente foi desenhada para alinhar as práticas pedagógicas às evidências e necessidades locais, como relatou o entrevistado 3 (alta gestão do município): “a metodologia exige que os professores se envolvam ativamente na elaboração de materiais pedagógicos, promovendo um ambiente de aprendizado mais dinâmico e interativo”. Outro secretário municipal de educação, o entrevistado 8, apontou: “essa capacitação não só melhora nossa prática em sala de aula, mas também nos faz sentir parte de um esforço maior para transformar a alfabetização em nosso estado”.

A alfabetização, reconhecida como direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, é essencial para o desenvolvimento social e econômico do Brasil (Brasil, 2017, p. 18). Contudo, desigualdades regionais e altas taxas de analfabetismo funcional ainda representam desafios significativos (Braga; José; Mazzeu, 2017). Nesse cenário, os Tribunais de Contas podem ter destaque como agentes de transformação, contribuindo para a promoção de políticas públicas mais eficazes.

Evidências obtidas nesse estudo, por meio de entrevistas semiestruturadas, apontam para ações e condutas adotadas pelo Tribunal de Contas de Rondônia que avançam nesse sentido, dando aplicação prática ao direito de alfabetização das crianças no Ensino Fundamental, garantido pela Constituição Federal.

Inicialmente, cabe observar que a sistematização das entrevistas revelou (quatorze) pontos de maior relevância para o projeto, conforme o entendimento dos entrevistados, sintetizado no Quadro 2.

Quadro 2 – Pontos relevantes das entrevistas

Quantidade de referências	Ponto de relevância
36	Reconhecimento da atuação do Tribunal de Contas
33	Capacitação de professores e educação continuada
30	Parceria e articulação interinstitucional
29	Mudanças na relação dos gestores com o TCE
28	Governança na alfabetização – PAIC-RO
28	Abordagem e estratégia colaborativa
24	Resultados positivos do PAIC-RO
23	Desafios enfrentados pelo Tribunal de Contas
22	Valorização dos professores
18	Pontos fortes do programa
17	Investimento contínuo em educação
17	Apoio institucional
16	Dificuldades e desafios dos gestores
14	Acesso à tecnologia

Fonte: elaborado pelo autor.

A análise dos dados coletados nas entrevistas e organizados no quadro acima destaca os pontos mais frequentemente mencionados pelos entrevistados, refletindo os aspectos considerados mais relevantes para o sucesso do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC-RO).

O "reconhecimento da atuação do Tribunal de Contas" é o ponto mais citado, com 36 menções, evidenciando o protagonismo do TCE-RO na implementação e coordenação do programa. Esse reconhecimento sugere uma mudança significativa na percepção da função do Tribunal, que transcende a fiscalização tradicional para atuar como um agente colaborativo e estratégico.

Na segunda posição, com 33 menções está a "capacitação de professores e educação continuada", reforçando a centralidade da formação docente no alcance dos objetivos educacionais. Essa prioridade se alinha às estratégias do PAIC-RO, que valoriza o aprimoramento técnico e prático dos professores como chave para a melhoria dos índices de alfabetização.

Com 30 menções, a "parceria e articulação interinstitucional" reflete o caráter colaborativo do programa, destacando a importância da integração entre diferentes atores e instituições na construção de políticas públicas eficazes.

Os pontos "mudanças na relação dos gestores com o TCE" (29 menções) e "governança na alfabetização – PAIC-RO" (28 menções) ressaltam a relevância de uma abordagem de gestão que favoreça o diálogo e a construção de confiança entre o Tribunal de Contas e os gestores municipais. Esses elementos são fundamentais para a sustentabilidade e a adesão ao programa.

Outros aspectos, como "resultados positivos do PAIC-RO" (24 menções), "desafios enfrentados pelo Tribunal de Contas" (23 menções) e "valorização dos professores" (22 menções), demonstram que tanto os avanços obtidos quanto os desafios superados são igualmente reconhecidos pelos entrevistados. Coloca-se no mesmo patamar de relevância a "valorização dos professores", como ponto relevante para o sucesso do PAIC-RO. Esses pontos destacam a complexidade e a amplitude das ações necessárias para o sucesso do programa.

Por fim, constata-se que, para os entrevistados, identificar pontos fortes do programa não está entre os aspectos de maior relevância, com apenas 18 menções. Pontos como "investimento contínuo em educação" e "apoio institucional" (ambos com 17 menções) reforçam a necessidade de recursos e suporte técnico para garantir a implementação e continuidade das ações. Já a caracterização de "dificuldades e desafios dos gestores" (16 menções) e o acesso à tecnologia" (14 menções) têm menor relevância para os entrevistados.

Os depoimentos colhidos convergem para a compreensão de que essas são as principais linhas de atuação e de atenção que embasam o sucesso do PAIC-RO. A atuação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), por meio do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC-RO), ilustra como os Tribunais de Contas podem transcender a fiscalização tradicional para se tornarem indutores de políticas educacionais. Esse caso está alinhado aos pressupostos teóricos apresentados por Abrucio (2007) e Grin e Abrucio (2018), que defendem a ampliação das funções dos Tribunais de Contas para além da mera fiscalização financeira, propondo um modelo de governança que fortaleça as capacidades estatais locais.

Conforme destacado por Abrucio (2007), a colaboração dos Tribunais de Contas na adaptação de políticas públicas às realidades regionais é essencial para a promoção de uma educação mais equitativa e eficiente. O PAIC-RO reflete essa perspectiva ao atuar em um estado com capacidades institucionais historicamente desafiadoras. O programa adotou estratégias como a formação continuada de professores e o apoio técnico às Secretarias Municipais de Educação, fomentando a governança colaborativa preconizada por Abrucio, Segatto e Marques (2022) na abordagem da "Colaboração 360 graus".

Esses autores (Abrucio, Segatto e Marques) destacam a governança colaborativa como uma abordagem central para superar fragilidades estruturais e aumentar a eficácia das políticas públicas. No caso do PAIC-RO, a criação do Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia (GAEPE-RO) exemplifica a operacionalização desse conceito, conectando gestores municipais e estaduais por meio da "Colaboração 360 graus" (Abrucio, 2023). ~~O programa adotou estratégias como a formação continuada de professores e o apoio técnico às Secretarias Municipais de Educação, fomentando a governança colaborativa preconizada por Abrucio, Segatto e Marques (2022).~~

Em "Governança colaborativa para a primeira infância", Abrucio destaca o papel central da cooperação intergovernamental e intersetorial na implementação de políticas públicas eficazes. A estrutura do PAIC-RO exemplifica a aplicação dessas dimensões em um programa de alfabetização, desde a articulação entre o Tribunal de Contas, os municípios e as escolas até a inclusão de atores externos, como organizações da sociedade civil. A implementação do GAEPE-RO evidencia de forma prática os princípios de governança colaborativa propostos por Abrucio. O GAEPE-RO atua como um fórum de diálogo e negociação entre diferentes instituições, promovendo um ambiente de aprendizagem contínua e troca de experiências. Essa iniciativa operacionaliza o conceito de "extragovernamentalidade" descrito por Abrucio, ao incorporar setores da sociedade no planejamento e execução das políticas públicas.

A reorganização do TCE-RO e a implementação do GAEPE-RO representam inovações relevantes na governança educacional. Ao reunir instituições de controle, educação e justiça em um ambiente colaborativo, o GAEPE-RO exemplifica as práticas de governança horizontal preconizadas por Abrucio (2023). A redução de

assimetrias informacionais e a construção de soluções conjuntas foram cruciais para o alinhamento das políticas educacionais aos desafios específicos de Rondônia.

Outro ponto de convergência teórica é encontrado em Miola (2023), que argumenta pela necessidade de uma abordagem contextualizada na fiscalização das políticas públicas. A flexibilidade demonstrada pelo TCE-RO em adaptar as diretrizes nacionais às especificidades regionais e locais do estado de Rondônia evidencia a aplicação prática dessa teoria, garantindo que a alfabetização na idade certa atenda às peculiaridades socioeconômicas dos municípios jurisdicionados.

A abordagem sistêmica do programa também se alinha ao conceito de "Colaboração 360 graus" de Abrucio, Segatto e Marques (2022). O envolvimento de múltiplos atores — desde gestores municipais e estaduais até professores e organizações da sociedade civil — fortalece a intersetorialidade e o regime de colaboração previstos pela Constituição de 1988. Essa integração é essencial para a sustentabilidade das políticas públicas. Duarte e Passone (2023) reforçam essa perspectiva ao destacar que a avaliação da educação deve considerar não apenas a conformidade financeira, mas também os resultados concretos na aprendizagem dos estudantes.

A introdução de práticas de atuação em parceria com os municípios e a colaboração mais estreita com escolas e gestores educacionais configuram estratégias que podem fortalecer a governança educacional e assegurar que as políticas de alfabetização sejam não apenas implementadas, mas também monitoradas e aprimoradas de forma contínua.

Além disso, a articulação promovida pelo TCE-RO permitiu que políticas de alfabetização fossem adaptadas às realidades locais, conforme as premissas do cientista e analista político Abrucio (2024). Essa abordagem sistêmica assegurou a implementação das diretrizes da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a promoção de soluções mais equitativas para os desafios educacionais de Rondônia.

Na obra *“O ponto a que chegamos: duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente”*, Gois (2022), o autor explora como as raízes históricas da desigualdade educacional no Brasil têm repercussões duradouras na oferta e na qualidade da educação. O PAIC-RO, ao focar na alfabetização como um direito fundamental e na superação de desigualdades regionais, confronta diretamente os problemas identificados por Gois. A exclusão histórica de grupos vulneráveis,

especialmente em periferias urbanas e áreas rurais, é um desafio central em Rondônia. Ao adotar uma abordagem baseada na integração intersetorial e no fortalecimento das capacidades locais, o programa busca reverter esse histórico de negligência, promovendo ações que atendam às demandas específicas de cada município.

Gois destaca a necessidade de políticas educacionais voltadas para a redução das desigualdades de acesso e qualidade. O PAIC-RO alinha-se a essa proposta ao promover a articulação entre gestores municipais e estaduais e ao capacitar professores com formações específicas, especialmente voltadas para a etapa de alfabetização infantil. Além disso, o programa reconhece que a alfabetização precoce exerce impactos significativos na mobilidade social e na inclusão, reforçando o argumento de que a educação constitui uma ferramenta essencial para romper o ciclo de desigualdade no Brasil.

No capítulo "Uma breve história da educação como política pública no Brasil", presente na obra Políticas Educacionais no Brasil, Fernando Luiz Abrucio apresenta um panorama da evolução histórica da educação no país, enfatizando as desigualdades territoriais e o papel das políticas públicas na tentativa de superá-las. O PAIC-RO pode ser compreendido como uma aplicação prática dessa trajetória histórica, ao adotar a descentralização e a cooperação entre municípios como ferramentas centrais para a implementação de uma política educacional eficaz.

Abrucio destaca que, historicamente, o Brasil enfrentou dificuldades na integração entre políticas nacionais e as realidades locais, o que resultou em desigualdades significativas na oferta educacional. O PAIC-RO, ao priorizar o fortalecimento da gestão municipal por meio de assessorias técnicas e formações direcionadas, apresenta uma solução prática para esse problema. Essa abordagem evidencia a importância de estruturas colaborativas como estratégia para superar a fragmentação federativa e promover maior equidade no sistema educacional.

Ademais, a ênfase do programa na capacitação e formação continuada de professores reflete a evolução curricular e pedagógica apontada por Abrucio como essencial para melhorar a qualidade da educação. A inclusão de práticas pedagógicas baseadas em evidências e alinhadas à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) demonstra como o PAIC-RO busca implementar, de forma prática, os avanços propostos por Abrucio no contexto histórico. A integração das contribuições teóricas

de Gois (2022) e Abrucio *et al* (2024) reforça a relevância do PAIC-RO como um caso de sucesso no uso de evidências, colaboração e fortalecimento institucional para transformar a realidade educacional.

Outro aspecto crucial foi o investimento contínuo na educação, com suporte técnico e financeiro adequado aos municípios. A pesquisa evidenciou que o TCE-RO não apenas fiscalizou o uso de recursos, mas também orientou gestores locais na implementação de políticas educacionais fundamentadas em evidências. Essa abordagem garantiu infraestrutura, materiais pedagógicos e a adaptação de práticas ao contexto local. O entrevistado 7 (alta gestão do estado.) apontou: “O investimento contínuo é o que sustenta os avanços. Sem planejamento e orçamento, não há como manter a qualidade”. O entrevistado 9 (alta gestão do município) complementou: “Com o suporte financeiro aliado ao técnico, conseguimos implantar mudanças que antes eram inviáveis, tanto pela falta de recursos quanto pela falta de orientação adequada”.

Esse compromisso com o financiamento reflete as teorias de governança fiscal responsável, como abordado por Tavares (2021), que argumenta que a sustentabilidade das políticas públicas depende de uma gestão financeira estratégica e orientada para resultados. O PAIC-RO exemplifica essa abordagem, demonstrando como a alocação eficiente de recursos pode impactar positivamente a qualidade da alfabetização. O entrevistado 11 (gestão do TCE-RO no PAIC-RO) destacou: “A alocação correta de recursos, somada a um plano de monitoramento detalhado, assegurou que nenhum esforço ou orçamento fosse desperdiçado”.

Além disso, as ações estruturais, como a entrega de materiais pedagógicos e a formação técnica padronizada para gestores escolares, tiveram um papel de grande importância no sucesso do programa. O entrevistado 11 (gestão do TCE-RO no PAIC-RO) destacou que “o Tribunal de Contas desenvolveu materiais pedagógicos e instrumentos padronizados para orientar as práticas educacionais nos municípios”, reforçando a importância de ações integradas para a efetividade do programa. O entrevistado 11 acrescentou: “Com materiais adequados, conseguimos implementar mudanças significativas no aprendizado, especialmente em áreas mais remotas, em que os recursos são historicamente escassos”.

Esses investimentos estruturais, aliados ao suporte técnico contínuo, garantiram que os municípios, independentemente de sua capacidade administrativa inicial, pudessem implementar políticas alinhadas às metas do PAIC-RO. Isso reflete

o compromisso do programa com a equidade, reduzindo desigualdades regionais e oferecendo oportunidades similares para estudantes de diferentes contextos. Conforme destacado pelo entrevistado 6 (alta gestão do PAIC-RO no TCE-RO): “Sem essa padronização dos materiais e apoio direto, seria muito difícil para municípios menores acompanharem as ações planejadas”.

Nos estudos de Tuma, Filho e Lizardo (2022), cuja base teórica se fundamenta nas análises de democracia de Norberto Bobbio e em outros estudiosos contemporâneos, é ressaltado o papel essencial dos Tribunais de Contas na consolidação dos valores democráticos consagrados pela Constituição de 1988. Essa pesquisa enfatiza a relevância atual dessas instituições, apontando que o papel desempenhado pelos Tribunais de Contas brasileiros está alinhado às diretrizes da Declaração de Moscou (2019), estabelecidas durante o XXIII Congresso da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), o que indica uma transformação global no contexto de controle externo. Nesse sentido, o projeto de alfabetização do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é totalmente convergente com as premissas desse entendimento doutrinário, consolidando o valor democrático do direito à alfabetização.

Adicionalmente, a estruturação do PAIC-RO, com seus eixos centrais de diagnóstico de rede, práticas pedagógicas e monitoramento, alinha-se aos princípios estabelecidos pelas Normas ISSAI, especialmente os que destacam a necessidade de uma fiscalização baseada em evidências e orientada para resultados (INTOSAI, 2013 e INTOSAI, 2012). Lopes *et al.* (2023) ressaltam a importância da avaliação de impactos e a aplicação de indicadores educacionais, um aspecto que permeia todo o ciclo de gestão do PAIC-RO, desde a concepção até a avaliação de suas políticas. Por meio da criação de instrumentos técnicos, como guias de boas práticas, o TCE-RO conseguiu alinhar-se à proposta de Lopes *et al.* (2023) de desenvolvimento de indicadores de monitoramento contínuo. A utilização de dados educacionais para o planejamento e acompanhamento das políticas permite uma governança mais responsiva, orientada para resultados concretos. A obra de Hanushek e Woessmann (2008), por sua vez, enfatiza que o uso de avaliações contínuas e dados sólidos é um componente essencial para o avanço das políticas educacionais, reforçando a importância do SAERO no contexto do PAIC-RO.

Ao promover auditorias operacionais e implementar o modelo de formação em cascata, o PAIC-RO também exemplifica a abordagem pedagógica proposta por Cruz (2023), que sugere uma integração entre fiscalização e práticas educacionais, com atuação do Tribunal de Contas como coprodutor de políticas públicas. Esse modelo contribui para romper com o paradigma de fiscalização exclusivamente punitiva, tradicionalmente associado aos Tribunais de Contas, avançando para uma abordagem dialógica que prioriza o aprendizado institucional e a melhoria contínua, impactando positivamente os índices de alfabetização.

Outro ponto de convergência é a criação de diagnósticos baseados em evidências para a formulação e o monitoramento das políticas. Abrucio (2023) enfatiza a importância do uso de dados para orientar decisões e adaptar estratégias às necessidades locais. O PAIC-RO, com suas ferramentas de avaliação diagnóstica e monitoramento contínuo, exemplifica como essas práticas podem ser aplicadas de maneira concreta para promover uma educação mais inclusiva e equitativa.

Os resultados iniciais do PAIC-RO, que apontam para a redução da distorção idade-série e o aumento da taxa de alfabetização, confirmam a relevância de uma abordagem coordenada e fundamentada em evidências. Esses avanços reforçam o papel transformador dos Tribunais de Contas, ao atuarem como facilitadores de mudanças sociais significativas, como propõe Abrucio (2024) em seu estudo sobre colaboração interinstitucional. Essa transformação institucional foi viabilizada, em grande parte, pela reorganização interna do TCE-RO, que incluiu a criação de uma secretaria específica para a coordenação do programa, demonstrando o comprometimento da corte com os princípios de equidade educacional.

Por fim, a adoção do modelo de formação em cascata no PAIC-RO revelou-se uma solução eficiente para a disseminação de boas práticas em larga escala. Conforme destacado por Grin e Abrucio (2018), a capacitação de gestores e professores é um elemento central para o fortalecimento das capacidades estatais locais. Essa estratégia permite a democratização do conhecimento, alcançando as bases educacionais e promovendo transformações que impactam efetivamente a sala de aula. Os resultados obtidos nos municípios parceiros corroboram a tese de que a alfabetização na idade certa não é apenas um objetivo educacional, mas também um direito fundamental que deve ser garantido por meio de uma atuação conjunta e coordenada entre as diferentes esferas de governo e a sociedade civil.

Ao estabelecer conexões com os autores citados, o PAIC-RO evidencia como um programa de alfabetização pode não apenas superar desafios históricos e estruturais da educação brasileira, mas também criar um modelo de governança colaborativa que pode servir de referência para outras iniciativas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo principal analisar a atuação propositiva dos Tribunais de Contas na implementação e no acompanhamento das políticas públicas de alfabetização, com foco no Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC-RO) do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO). A pesquisa revelou contribuições significativas dessa experiência, evidenciando o papel estratégico da instituição “Tribunal de Contas” na promoção de uma educação pública de qualidade, equitativa e inclusiva. Constatou-se que essas instituições podem transcender a fiscalização financeira, transformando-se em instrumentos de indução de políticas públicas eficazes, especialmente em um campo tão sensível quanto a educação básica.

O ponto de partida deste estudo reside na compreensão de que a alfabetização, além de ser um direito constitucional, é o alicerce para o pleno exercício da cidadania e o desenvolvimento social e econômico. Para atuar na concretização desse direito, o TCE-RO adotou uma postura propositiva, colaborando com os municípios e com o Estado na implementação de uma política educacional eficaz. O estudo realizado demonstrou que o Tribunal de Contas desempenhou um papel decisivo ao criar uma governança eficiente, articulando diferentes níveis de poder e órgãos públicos, como o Ministério Público Estadual, a Secretaria de Educação do Estado, as secretarias municipais de educação e as instituições do sistema de justiça.

A criação e implementação do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa de Rondônia (PAIC-RO), pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), representa um marco na atuação dos Tribunais de Contas como agentes indutores de políticas públicas educacionais. O programa exemplifica como essas instituições podem transcender a fiscalização tradicional e atuar como catalisadoras de mudanças sociais e educacionais. Por meio da integração de conceitos teóricos e práticas inovadoras, o programa reforça a relevância da governança colaborativa, da adaptação às realidades locais e do uso de evidências para orientar políticas públicas. Assim, consolida-se como um caso emblemático de como a educação, especialmente na etapa da alfabetização das crianças, pode ser promovida como um direito fundamental e um alicerce para o desenvolvimento social e econômico.

Com a criação do GAEPE-RO, o TCE-RO conseguiu superar os obstáculos da governança fragmentada, promovendo uma maior integração interinstitucional. Esse ambiente de cooperação permitiu que o tribunal não apenas monitorasse o uso dos recursos, mas também contribuisse diretamente para a melhoria dos índices de alfabetização, por meio da formação de professores, do desenvolvimento de materiais pedagógicos, da implementação de metodologias de ensino e da realização de auditorias operacionais. As reuniões periódicas do GAEPE-RO possibilitaram que os poderes e órgãos públicos do Estado conhecessem o PAIC-RO e os benefícios de sua implementação e continuidade, além de compreenderem a importância da atuação interinstitucional articulada para garantir a efetividade da política pública de alfabetização.

A pesquisa desenvolvida evidenciou a relevância e a eficácia de uma abordagem inovadora e colaborativa na formulação e implementação de políticas públicas de alfabetização, destacando o papel estratégico dos tribunais de contas no fortalecimento da governança educacional em contextos subnacionais. A experiência do TCE-RO, com o PAIC-RO, revelou avanços significativos e estabeleceu um modelo replicável para outros estados e municípios brasileiros.

Essa perspectiva encontra respaldo em autores como Fernando Abrucio (2024), que argumenta que as instituições de controle externo, ao adotarem abordagens colaborativas, podem desempenhar papéis indutores e estratégicos no fortalecimento da gestão pública. O autor enfatiza a importância da construção de capacidades estatais locais, especialmente em contextos de alta heterogeneidade federativa, como o Brasil. Essa teoria se materializa no caso do TCE-RO, em que o PAIC-RO serviu como exemplo prático de como a cooperação entre diferentes esferas de governo pode transformar políticas públicas. Esse entendimento também foi destacado pelo entrevistado 10 (alta administração do TCE-RO), que afirmou: “o Tribunal deixou de ser apenas um órgão de controle para se tornar um parceiro estratégico na gestão educacional”. O entrevistado 4 (nível de execução do programa) complementou essa visão ao destacar: “a transição para um modelo mais colaborativo foi essencial para que os gestores municipais sentissem confiança em buscar o Tribunal como aliado, e não apenas como fiscalizador”.

A partir da análise empírica, destacou-se que a atuação propositiva e colaborativa do TCE-RO transcendeu a tradicional função fiscalizatória dos Tribunais

de Contas, tornando-o um agente indutor de políticas públicas eficazes. A metodologia do PAIC-RO, fundamentada em evidências e na cooperação interinstitucional, mostrou-se crucial para enfrentar os desafios históricos da alfabetização infantil em Rondônia, impactando positivamente os índices educacionais do estado. Este programa trouxe melhorias notáveis na qualidade da alfabetização e na gestão educacional, reduzindo desigualdades e promovendo equidade nas escolas públicas municipais.

As percepções levantadas nas entrevistas reforçam a importância de um modelo de governança colaborativa e do investimento na formação profissional como elementos essenciais para superar os desafios estruturais da educação. O entrevistado 11 (gestão do TCE-RO no PAIC-RO) destacou que o PAIC-RO implementa:

[...] um conjunto de ações e estratégias que envolve a formação continuada de todos os profissionais da escola, professor, supervisor escolar, diretor, coordenador técnico da SEMED, equipe central, formadora da equipe de cada município e até o secretário de educação. Entrevistado 11.

Essa visão está alinhada à literatura sobre governança colaborativa, que defende que a atuação integrada de diferentes níveis de gestão pública promove maior eficácia na entrega de serviços essenciais, especialmente em contextos de desigualdade educacional. O entrevistado 6 (alta gestão do PAIC-RO no TCE-RO) acrescentou: “Antes do PAIC, não havia um diálogo claro entre os diferentes atores. Hoje, todos entendemos que o sucesso depende de esforços conjuntos, com objetivos bem definidos”.

Os resultados do estudo demonstraram que a capacitação continuada dos professores foi central para o sucesso do PAIC-RO. Os entrevistados destacaram a relevância de formações frequentes e adaptadas às necessidades específicas das redes escolares, com impacto direto na aprendizagem dos alunos. Conforme o entrevistado 2 (nível de execução do programa) afirmou: “A formação dos professores é agora mensal, com formadores específicos, objetivando garantir que as habilidades necessárias sejam realmente consolidadas”. O entrevistado 9 (nível de coordenação pedagógica) reforçou: “Essas formações trouxeram uma nova dinâmica para a sala de aula, integrando práticas mais eficazes e alinhadas às necessidades das nossas crianças”.

Além disso, a valorização da formação docente como estratégia central do programa reafirma que o professor é o principal agente de transformação da educação. Os depoimentos apontaram que essa capacitação não apenas melhorou a prática em sala de aula, mas também contribuiu para o fortalecimento do vínculo entre os educadores e as políticas públicas de alfabetização. Como mencionado pelo entrevistado 10 (alta administração do TCE-RO): “O grande diferencial do PAIC é a formação, feita por profissionais que estão preocupados com o aspecto didático e menos teórico. Isso tem feito toda a diferença”. O entrevistado 7 (alta gestão do Estado) complementou: “Nunca tivemos esse nível de atenção para as nossas necessidades específicas. Hoje, sabemos que podemos contar com o PAIC para melhorar nossos resultados”.

O uso estratégico de tecnologias também foi incorporado ao PAIC-RO. Ferramentas que monitoram a aprendizagem dos estudantes em tempo real possibilitam o ajuste de intervenções pedagógicas conforme necessário. Essa integração tecnológica também foi reconhecida como um avanço na gestão educacional, embora persistam desafios na formação de professores para a utilização plena desses recursos. O entrevistado 2 (nível de execução do programa) apontou: “A tecnologia foi integrada à sala de aula de forma prática, ampliando o engajamento dos alunos e os resultados de aprendizagem.” O entrevistado 11 (gestão do TCE-RO no PAIC-RO) afirmou: “As ferramentas tecnológicas possibilitaram diagnósticos precisos e permitiram intervenções personalizadas, algo que era inimaginável antes”.

O estudo também destacou como o Tribunal de Contas reformulou a sua atuação tradicional, adotando uma postura menos punitiva e mais orientadora. Essa mudança gerou confiança entre os gestores municipais e a instituição, resultando em uma relação mais cooperativa e produtiva. Um dos participantes observou: “O Tribunal deixou de ser apenas um órgão de controle para se tornar um parceiro estratégico na gestão educacional” (entrevistado 10, alta administração do TCE-RO). O entrevistado 12 (alta gestão do PAIC-RO) complementou, asseverando: “Essa postura colaborativa transformou a relação entre municípios e o Tribunal, permitindo que as soluções fossem construídas em conjunto”.

Essa transformação reflete um movimento mais amplo observado nos tribunais de contas no Brasil, como apontado por Lopes et al. (2023), que sugerem que a fiscalização deve se concentrar nos resultados das políticas públicas, em vez de focar

exclusivamente no cumprimento de normas legais. No caso do TCE-RO, a mudança de postura foi essencial para criar um ambiente de diálogo construtivo, fortalecendo as capacidades locais de gestão. O entrevistado 8 (alta gestão do município) destacou: “Essa nova abordagem colaborativa tem feito toda a diferença para a efetividade das políticas educacionais”.

E, ainda, essa postura orientadora também promoveu um alinhamento mais claro entre as diretrizes do Tribunal de Contas e as necessidades das escolas. A atuação propositiva do TCE-RO, conforme destacado nas entrevistas, permitiu que as políticas fossem ajustadas às realidades locais, garantindo maior adesão e impacto positivo nas redes municipais. O entrevistado 5 (gestão no TCE-RO para o PAIC-RO) reforçou: “Agora somos vistos como parceiros, e não apenas como um órgão punitivo. Isso fortalece a confiança e o comprometimento dos gestores com as metas estabelecidas”.

Os desafios enfrentados também foram evidenciados ao longo da pesquisa. A capacitação técnica dos professores, a gestão de recursos em municípios com baixa capacidade administrativa e a adaptação das políticas às especificidades locais foram apontados como obstáculos significativos. No entanto, a estrutura integrada do PAIC-RO demonstrou ser capaz de mitigar essas dificuldades, promovendo soluções coletivas e eficazes. O entrevistado 8 (alta gestão do município) apontou: “A formação continuada e o apoio técnico do Tribunal foram essenciais para superar os desafios locais e adaptar as diretrizes do programa às nossas realidades”. O entrevistado 5 (gestão no TCE-RO para o PAIC-RO) reforçou que “mesmo em áreas mais isoladas, sentimos que o programa realmente nos alcançou e ajudou a superar barreiras históricas”. Esses desafios dialogam com o trabalho de Grin e Abrucio (2018), que analisam como o fortalecimento de capacidades locais é crucial para a superação de barreiras institucionais e estruturais em regiões com menor capacidade administrativa.

Esses desafios enfrentados pelo PAIC-RO também apontam para a importância de um planejamento de longo prazo. Como mencionado por outro entrevistado: “A gestão de um programa tão amplo exige ajustes constantes, mas isso foi superado pelo comprometimento das equipes” (entrevistado 9, alta gestão do município). O entrevistado 11 (gestão do TCE-RO no PAIC-RO) acrescentou que “os desafios são inevitáveis, mas a estruturação do programa possibilitou lidar com eles de forma sistemática e eficiente”.

Por fim, esta dissertação indica que as contribuições do estudo não se limitam ao contexto de Rondônia. A experiência analisada oferece lições valiosas para a replicação em outros estados e municípios brasileiros, especialmente em regiões marcadas por desigualdades educacionais e fragilidades institucionais. O modelo de governança colaborativa e a atuação propositiva dos tribunais de contas podem ser instrumentos transformadores na promoção do direito à educação. O entrevistado 10 (alta administração do TCE-RO) afirmou: “Com base nessa experiência, outros estados podem aprender que o caminho da colaboração é o mais promissor para resolver questões estruturais”.

Conclui-se que os tribunais de contas, ao adotarem uma postura colaborativa e de cooperação técnica, podem se transformar em agentes essenciais para a promoção de políticas públicas de qualidade, especialmente na área da educação, em que os desafios são amplos e complexos. A experiência do TCE-RO, com o PAIC-RO, comprova que os Tribunais podem desempenhar um papel decisivo na promoção da alfabetização e na formação de uma geração de cidadãos mais capacitados. Assim, a prática do TCE-RO, estudada nesta pesquisa, pode ser um modelo eficaz para replicar essa abordagem em outros estados, permitindo aos tribunais de contas atuarem como coprodutores de políticas públicas, com impacto significativo na educação e, conseqüentemente, na sociedade, ajudando a superar o quadro de analfabetismo infantil que ainda persiste no Brasil.

A experiência do PAIC-RO demonstra que os tribunais de contas podem atuar como parceiros estratégicos na construção de políticas públicas, exercendo uma função pedagógica que transcende a fiscalização (Costa; Muzzi Filho, 2017). Essa transição do enfoque punitivo para uma abordagem orientadora é essencial para alinhar práticas de gestão às metas constitucionais de alfabetização. Ademais, a utilização de ferramentas como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e Estadual (IEGE), reforça a capacidade dos tribunais de direcionarem políticas públicas com base em resultados concretos, conforme apontado por Tavares (2021). Essa abordagem transforma os Tribunais em agentes de governança colaborativa, promovendo melhorias reais na educação.

A análise do PAIC-RO sob a ótica da governança colaborativa permitiu compreender que a superação dos limites estruturais da alfabetização pública em Rondônia exige mais do que a implementação de metas técnicas ou planos

padronizados. É necessária uma transformação institucional que articule os diversos níveis de governo, integre setores estratégicos como saúde, assistência social e cultura, e promova a participação ativa de escolas, universidades, famílias e órgãos de controle. Nesse sentido, a lógica da governança colaborativa 360 graus, conforme proposto por Abrucio et al. (2022), constitui um referencial teórico e prático robusto para orientar políticas educacionais com foco em equidade e eficácia. A experiência do PAIC-RO, marcada pela atuação formativa do Tribunal de Contas, pela criação de fóruns intergovernamentais e pela pactuação de metas territorializadas, demonstra que é possível institucionalizar uma cultura de corresponsabilidade que transcenda o modelo tradicional de gestão educacional.

Portanto, conclui-se que a lógica da governança colaborativa aplicada ao PAIC-RO não apenas qualifica a política pública de alfabetização no estado de Rondônia, como também sinaliza caminhos para uma gestão mais democrática, eficiente e inclusiva da educação básica. Ao promover sinergias entre diferentes atores e reconhecer a diversidade dos contextos escolares, o programa fortalece as condições para que o direito à alfabetização na idade certa seja efetivamente garantido. Mais do que uma inovação administrativa, trata-se de um compromisso com a justiça social, a melhoria contínua da gestão pública e a consolidação de um pacto federativo educacional mais cooperativo e solidário.

Enfim, o conceito de governança colaborativa foi amplamente discutido na dissertação como um modelo estratégico de gestão que articula diferentes níveis de governo, setores da administração pública e atores externos. Os principais pontos incluem:

- Articulação interinstitucional: A dissertação destacou a atuação do Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação (GAEPE-RO) como exemplo de governança colaborativa, reunindo órgãos como o Tribunal de Contas, secretarias municipais de educação, Ministério Público e organizações da sociedade civil para construir soluções conjuntas.
- Diálogo contínuo: A governança colaborativa é apresentada como uma abordagem fundamentada no diálogo constante e na redução de assimetrias de informação entre as partes, o que contribui para decisões mais efetivas.
- Coparticipação na criação de políticas públicas: Esse modelo permite a construção conjunta de diretrizes e estratégias para a alfabetização, alinhando os

interesses e capacidades de diversos atores, como governos locais, instituições de controle e a sociedade civil.

- **Inovação e aprendizado contínuo:** A governança colaborativa também é vista como uma forma de promover a troca de boas práticas e o desenvolvimento de capacidades locais, especialmente em contextos de desigualdade federativa.

Observou-se ainda a presença de elementos que caracterizam o ecossistema educacional, como a interação entre diversos atores do sistema educacional e a abordagem sistêmica para a alfabetização (embora o termo "ecossistema educacional" não tenha sido explicitamente utilizado). Esses elementos incluem:

- **Atores interconectados:** A dissertação aborda como secretarias de educação, escolas, professores, gestores, o Tribunal de Contas, e outros organismos atuam como partes interdependentes de um sistema educacional mais amplo.
- **Ambiente favorável à aprendizagem:** O PAIC-RO é descrito como um programa que cria condições estruturais e pedagógicas para a alfabetização na idade certa, promovendo uma integração entre infraestrutura, formação docente, gestão escolar e avaliação.
- **Envolvimento comunitário:** Menciona-se a importância de incluir famílias e comunidades no processo educacional, ampliando o impacto das políticas públicas e garantindo a sustentabilidade das ações.
- **Integração de políticas:** O estudo sugere que o sucesso do PAIC-RO depende de uma abordagem intersetorial, integrando políticas de saúde, assistência social e educação para alcançar melhores resultados.

Esses conceitos estão alinhados com a ideia de que a alfabetização na idade certa exige uma articulação ampla e sistêmica, que considere o papel de cada ator no ecossistema educacional e promova a governança colaborativa como estratégia para superar os desafios.

O modelo pode ser replicado em outras realidades estaduais da federação, desde que estejam bem definidos os pontos determinantes para alcançara as mudanças de resultados pretendidas. A avaliação e a compreensão dos problemas reais da sala de aula, com foco nas competências não desenvolvidas das crianças no Ensino Fundamental e nas estratégias pedagógicas para intervir nessas lacunas,

podem ser o ponto de partida para novos estudos e pesquisas em outras regiões do Brasil. Esses estudos poderão viabilizar a adoção do modelo de gestão adotado pelo Tribunal de Contas de Rondônia. Além disso, a aplicação do modelo em outras áreas de atuação dos Tribunais de Contas poderá ser objeto de novos estudos.

Especialmente para o Estado de São Paulo, o Tribunal de Contas do Estado poderá encontrar oportunidades para atuar utilizando a metodologia aqui analisada, desenvolvida e aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Essa atuação deverá partir de um estudo minucioso das realidades atuais dos municípios paulistas. Conforme a experiência vivenciada em Rondônia, o primeiro passo é a identificar com precisão ponto exato de intervenção onde essa atuação se faz necessária. Para tanto, será imprescindível contar com o apoio de assessoria especializada em gestão de políticas educacionais e metodologias de alfabetização.

A seguir apresenta-se um quadro sintético com os principais pontos destacados neste capítulo de considerações finais.

Ponto destacado.	Descrição.
Objetivo do Estudo.	Analisar a atuação dos Tribunais de Contas, especialmente do TCE-RO, na implementação e acompanhamento de políticas públicas de alfabetização (PAIC-RO).
Contribuições do PAIC-RO.	• indução de políticas públicas eficazes; • governança colaborativa e interinstitucional; e • superação de obstáculos históricos na alfabetização.
Estratégias implementadas.	• formação continuada de professores; • desenvolvimento de materiais pedagógicos; • metodologias baseadas em evidências; e • uso de tecnologia para monitoramento.
Resultados e impactos.	• melhoria nos índices de alfabetização; • redução de desigualdades educacionais; e • Integração entre diferentes atores do sistema educacional.
Transformação institucional	O TCE-RO evoluiu de uma postura fiscalizatória para um papel estratégico e colaborativo na gestão educacional.
Desafios enfrentados	• capacitação técnica dos professores; • gestão de recursos em municípios de baixa capacidade administrativa; e • adaptação às especificidades locais.

Ponto destacado.	Descrição.
Modelo de governança colaborativa	• articulação de diferentes níveis de governo; • coparticipação na criação de políticas; e • aprendizado contínuo e trocas de boas práticas.
Replicabilidade	A experiência é replicável em outros estados e contextos, desde que sejam adaptadas às especificidades locais e definidas estratégias claras.
Insights que podem guiar futuras implementações em outras regiões ou contextos.	• avaliação contínua das necessidades locais; • uso de assessoria especializada; e • expansão da abordagem para outras áreas de atuação dos tribunais de contas.

Destarte, o quadro acima é um resumo organizado e simplificado das ideias mais importantes exploradas nas considerações finais, destacando que o PAIC-RO tem grande relevância ao enfrentar problemas estruturais, como o analfabetismo, e promover melhorias nos índices de educação. Simultaneamente o programa se caracteriza por sua inovação, ao incorporar abordagens inéditas ou pouco comuns, como metodologia baseada em evidência, a formação contínua de professores, a governança colaborativa e a cooperação interinstitucional,

Como modelo estratégico para políticas públicas, o PAIC-RO é uma experiência replicável e adaptável a outros contextos. A pesquisa realizada evidenciou que o programa foi bem planejado e executado, produziu resultados positivos mensuráveis e comprovou que parcerias e a governança colaborativa são estratégias eficazes para resolver problemas sociais complexos.

7.1 Impacto do estudo de conclusão do mestrado na produção de conhecimento e no papel dos tribunais de contas na alfabetização no ensino fundamental.

O estudo desenvolvido nesta dissertação contribui significativamente para a ampliação do conhecimento sobre a atuação dos Tribunais de Contas na promoção de políticas públicas de alfabetização no ensino fundamental. Por meio da análise aprofundada do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC-RO), liderado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), evidenciou-se o papel estratégico dessas instituições no enfrentamento de desafios

educacionais históricos, como o analfabetismo infantil e as desigualdades regionais no acesso à educação de qualidade.

Este trabalho também reforça a necessidade de repensar as funções tradicionais dos Tribunais de Contas, expandindo sua atuação para além da fiscalização financeira e orçamentária. A experiência analisada no PAIC-RO demonstra que, ao adotarem uma abordagem colaborativa, fundamentada em evidências e orientada para resultados, os Tribunais de Contas podem atuar como indutores e coprodutores de políticas públicas eficazes. Essa postura não apenas fortalece a governança educacional, mas também fomenta a integração de esforços entre diferentes níveis de governo, instituições de controle e sociedade civil, consolidando um modelo de governança colaborativa.

Ademais, a dissertação ressalta a importância de estratégias como a formação continuada de professores, o uso de tecnologias para monitoramento da aprendizagem e a implementação de metodologias pedagógicas adaptadas às realidades locais. Esses elementos, analisados à luz da experiência do PAIC-RO, representam avanços que podem ser replicados e ajustados a outros contextos, contribuindo para a formulação de políticas públicas mais inclusivas e equitativas.

Assim, os achados deste estudo reafirmam a relevância de pesquisas aplicadas que abordem a interseção entre educação e controle externo. O impacto potencial das contribuições desta dissertação estende-se para além do contexto de Rondônia, oferecendo subsídios teóricos e práticos para que os Tribunais de Contas de outras regiões do Brasil assumam um papel ativo e transformador na garantia do direito à alfabetização.

Portanto, quatro pontos de impacto podem ser destacados:

1. Produção de Conhecimento e Impacto Real

O mestrado, desenvolvido ao longo de dois anos, resultou na produção de conhecimento que transcende o âmbito acadêmico, enfatizando a necessidade de converter teoria em ações práticas, destacando como redes colaborativas e governança intersetorial afetam positivamente a alfabetização infantil.

No aspecto da governança intersetorial, o Tribunal de Contas pode atuar na articulação entre diferentes níveis de governo e setores, promovendo um ambiente de diálogo e coparticipação no planejamento de políticas públicas

Por meio de ações de integração de políticas e capacitação técnica – que englobam a formação continuada de professores e o desenvolvimento de estratégias pedagógicas baseadas em evidências para enfrentar desigualdades educacionais e promover equidade, o Tribunal pode impactar a execução das políticas públicas de alfabetização.

Com base nessas evidências, é possível estabelecer uma conexão entre a abordagem analisada e o potencial de atuação dos tribunais de contas, que, ao adotarem práticas semelhantes, pode enriquecer significativamente sua contribuição para a alfabetização no ensino fundamental.

2. Ampliação da Governança Colaborativa

Os resultados demonstram que redes colaborativas, intersetoriais ou voltadas à proteção social, podem fortalecer significativamente os sistemas de ensino. Essas redes poderiam ser estruturadas por meio de parcerias formais entre órgãos públicos e privados, objetivando maior capilaridade e impacto das ações. O Tribunal de Contas pode desempenhar um papel central ao ampliar essas redes e liderar iniciativas que promovam a implementação de plataformas digitais para monitorar e coordenar as atividades entre os diferentes setores envolvidos, integrando e alinhando objetivos.

Essa ampliação e liderança das redes pode contemplar as seguintes estratégias:

a. Fortalecimento da Governança Intersetorial

O Tribunal de Contas pode atuar como articulador de parcerias entre órgãos de educação, saúde e assistência social, criando uma rede intersetorial robusta. Essa atuação permite maior eficiência na identificação e solução de vulnerabilidades que afetam diretamente a alfabetização.

b. Promoção e ampliação da Governança Colaborativa

Os resultados reforçam que redes colaborativas, intersetoriais ou voltadas à proteção social podem fortalecer significativamente os sistemas de ensino. Essas redes podem ser estruturadas por meio de parcerias formais entre órgãos públicos e

privados, para maior capilaridade e impacto local. O Tribunal pode assumir a liderança na expansão dessas redes, adotando iniciativas como:

- Organização de câmaras técnicas: Fóruns especializados para discutir e propor soluções educacionais.
- Diálogo constante com stakeholders: Interação contínua com gestores escolares, professores e lideranças comunitárias.
- Criação de indicadores específicos: Desenvolvimento de métricas para monitorar a equidade escolar e promover a inclusão de boas práticas em toda a rede de ensino.

A abordagem proposta sobre governança colaborativa, não apenas fortalece a integração entre diferentes atores, mas também promove soluções sustentáveis e adaptadas às realidades locais.

3. Pressão Estrutural para Melhoria das Escolas

O estudo destaca a importância de o Tribunal de Contas exercer uma atuação mais incisiva para promover melhorias estruturais nas escolas públicas. Nesse sentido, as seguintes ações são sugeridas:

- a. **Institucionalização das Escolas:** Garantir que todas as escolas possuam uma estrutura organizacional e pedagógica formalizada, que contemple autonomia e suporte suficiente para o pleno desempenho de suas funções. Essa medida visa assegurar que as escolas operem com bases sólidas e consistentes, promovendo um ambiente favorável à aprendizagem.
- b. **Profissionalização de Diretores e Professores:** Incentivar a implementação de carreiras atrativas, com seleção por mérito e formação continuada. A profissionalização deve incluir processos de capacitação alinhados às demandas educacionais contemporâneas e planos de carreira que valorizem o desempenho e o engajamento dos educadores
- c. **Monitoramento da Equidade Escolar:** Adotar a equidade como indicador essencial para avaliar as redes de ensino, com o objetivo de identificar e corrigir desigualdades regionais ou sociais. Para isso sugere-se:

- Relatórios trimestrais detalhados: Produção de análises regulares sobre os níveis de equidade nas redes escolares.
- Mapas de calor: Ferramentas visuais que evidenciem áreas mais vulneráveis e que demandem intervenções prioritárias.
- Acompanhamento contínuo: Estratégias que garantam ações imediatas e efetivas em regiões que apresentem maiores disparidades educacionais.

Essa abordagem fortalece a capacidade de resposta do sistema educacional às desigualdades, promovendo uma educação mais justa e inclusiva em todos os municípios do estado.

4. Aprendizado Formativo para o Tribunal

O mestrado evidencia que o papel dos tribunais de contas não deve se restringir à fiscalização financeira, mas também abarcar uma função pedagógica e colaborativa. Uma proposta relevante seria a criação de oficinas regionais, voltadas para gestores municipais e estaduais, com o objetivo de compartilhar melhores práticas e oferecer suporte técnico na gestão educacional. Essa abordagem formativa poderá contribuir nos seguintes aspectos:

- Enriquecimento do Papel do Tribunal: O Tribunal pode liderar o fortalecimento de redes colaborativas, promovendo uma educação equitativa e de qualidade, alinha à necessidades específicas de cada região.
- Ampliação de Impacto Social: Ao atuar como agente integrador, o tribunal reforça seu impacto na alfabetização e no desenvolvimento humano. Esse impacto pode ser ampliado por meio da institucionalização de redes de cooperação que incluam atores como organizações não governamentais (ONGs) e instituições acadêmicas, criando um ecossistema educacional integrado e sustentável.

Destarte, a dissertação apresenta demonstra que a governança colaborativa e a formação de redes ampliadas podem transformar o cenário da alfabetização no

ensino fundamental. Ao abraçar esses princípios, o Tribunal pode não apenas enriquecer sua própria capacidade de atuação, mas também liderar um movimento de integração e profissionalização que beneficia toda a sociedade. Esse aprendizado representa uma contribuição formativa e profissional de interesse para o tribunal e inestimável para as políticas públicas de alfabetização.

O detalhamento dessa possibilidade de atuação encontra-se nos apêndices:

Apêndice 1 – Quadro sintético das estratégias do PAIC-RO.

Apêndice 2 – Implementação.

Apêndice 3 – Possíveis dificuldades na implementação.

Apêndice 4 – Instrumentos de controle.

Apêndice 5 – Possíveis formas de lidar com cada uma dessas dificuldades de implementação.

7.2 Processo resumido de funcionamento

1. Coleta de Dados

- **Responsabilidade:** As escolas do ensino fundamental municipais serão responsáveis por coletar e reportar mensalmente os dados relacionados aos indicadores estabelecidos.
- **Indicadores Monitorados:** Taxas de alfabetização, presença escolar, infraestrutura das escolas, capacitação docente, e recursos aplicados.
- **Meios de Envio:** Utilização de uma plataforma digital desenvolvida pelo Tribunal para facilitar o envio seguro e padronizado das informações.

2. Monitoramento Automatizado

- **Plataforma Inteligente:** O sistema realizará análises automáticas, gerando relatórios preliminares com mapas de calor que indicam áreas críticas, como escolas ou regiões com baixo desempenho.

- **Alertas de Prioridade:** Municípios com desempenho abaixo do padrão estabelecido receberão alertas imediatos, permitindo ações corretivas rápidas.
- **Acesso Transparente:** Todos os gestores poderão acessar os relatórios em tempo real, promovendo a accountability.

3. Auditorias e Relatórios

- **Auditorias Regulares:** As equipes do Tribunal realizarão visitas semestrais para verificar a veracidade dos dados reportados e analisar as práticas pedagógicas e de gestão escolar.
- **Relatórios Públicos:** Após as auditorias, o Tribunal emitirá relatórios detalhados com recomendações específicas para cada município, disponíveis ao público.
- **Verificação de Alinhamento:** Os relatórios garantirão que os recursos estão sendo aplicados conforme as metas de alfabetização.

4. Capacitação e Suporte Técnico

- **Oficinas Regionais:** Organizadas com base nas deficiências apontadas pelo monitoramento e auditorias, oferecerão capacitação prática para gestores, professores e técnicos municipais.
- **Apoio Contínuo:** Equipes especializadas do Tribunal estarão disponíveis para suporte técnico remoto ou presencial.
- **Troca de Experiências:** Fóruns e encontros regionais permitirão que municípios compartilhem boas práticas e aprendizados.

5. Mecanismos de Responsabilização e Incentivo

- **Relatórios de Conformidade:** Cada município deverá apresentar, anualmente, um relatório mostrando os avanços realizados, os desafios enfrentados e as ações planejadas para melhorias futuras.
- **Sanções e Penalidades:** Municípios que não cumprirem os padrões poderão sofrer restrições no acesso a novos recursos ou receber advertências formais.
- **Reconhecimento e Premiação:** Os municípios com melhor desempenho serão reconhecidos publicamente, servindo como exemplos para outros.

Conclusão

A dissertação evidencia que a governança colaborativa e a formação de redes ampliadas possuem o potencial de transformar significativamente o cenário da alfabetização no ensino fundamental. Ao abraçar incorporar esses princípios, o Tribunal pode não apenas aprimorar sua própria capacidade de atuação, mas também liderar um movimento voltado à integração e à profissionalização, promovendo benefícios para toda a sociedade. Esse aprendizado constitui uma contribuição formativa e profissional de valor inestimável tanto para o tribunal quanto para as políticas públicas de alfabetização.

8 SUMÁRIO EXECUTIVO E QUADRO SINTÉTICO DO PAIC-RO

8.1 Sumário executivo do PAIC-RO

O sumário executivo foi elaborado, sintetizando os principais pontos do PAIC-RO para fácil leitura e disseminação entre gestores e implementadores de políticas públicas.

a. Contexto Geral

O Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa de Rondônia (PAIC-RO) foi concebido para enfrentar os desafios da alfabetização infantil em estado, promovendo a alfabetização de todas as crianças até o segundo ano do ensino fundamental. Fundamentado na articulação entre diferentes atores e instituições, o programa busca implementar ações que integrem governança colaborativa, formação continuada, valorização docente, monitoramento e intersetorialidade.

b. Objetivos Principais

- Assegurar que todas as crianças sejam alfabetizadas até o segundo ano do ensino fundamental, garantindo o cumprimento das metas previstas pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC).
- Fortalecer o papel pedagógico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), ampliando sua atuação como indutor e fiscalizador de políticas públicas educacionais.
- Promover a cooperação entre diversos atores institucionais, como prefeituras, secretarias de educação, ministério público, poder judiciário, sociedade civil e organizações não governamentais.
- Reduzir as desigualdades regionais no acesso à educação de qualidade por meio de investimentos estruturais e pedagógicos.
- Estimular a valorização e a formação continuada de professores como agentes centrais na alfabetização.

c. Estratégias-Chave

- Governança Colaborativa:
 - Criação do Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação (GAEPE-RO), integrando o TCE-RO, Ministério Público, secretarias de educação e organizações civis para articulação e implementação de políticas públicas.
 - Promoção de segurança jurídica e alinhamento das ações educacionais entre os diferentes níveis de governo.
- Modelo de Formação em Cascata:
 - Estruturação de formações continuadas para professores alfabetizadores, gestores escolares e coordenadores pedagógicos, disseminando boas práticas alinhadas à BNCC.
 - Suporte técnico permanente para garantir a aplicação correta das metodologias de alfabetização.
- Sistema de Monitoramento e Avaliação:
 - Utilização do SAERO (Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia), para obtenção de diagnósticos regulares e dados detalhados que subsidiem intervenções pedagógicas.
 - Criação de relatórios gerenciais para gestores escolares, associados a formações baseadas em evidências.
- Intersetorialidade:
 - Integração entre políticas de educação, saúde e assistência social criando um suporte integral para as crianças e suas famílias.
 - Desenvolvimento de parcerias locais para garantir maior eficiência nas ações educacionais.
- Infraestrutura e Recursos:
 - Investimentos na melhoria das escolas, com foco na inclusão de tecnologias educacionais e adequação das estruturas físicas.
 - Alocação de recursos para aquisição de materiais pedagógicos e contratação de profissionais especializados.
- Valorização e Capacitação Docente:
 - Implementação de incentivos financeiros e programas de formação continuada.

- Melhoraria das condições de trabalho e criação carreiras atrativas para os professores.
- Reconhecimento da Atuação do Tribunal de Contas:
 - Divulgação de boas práticas e resultados educacionais como fruto da fiscalização pedagógica do TCE-RO.
 - Fortalecimento de seu papel como indutor e colaborador no desenvolvimento de políticas públicas.

d. Resultados Esperados

- Melhoria nos Indicadores de Alfabetização: Elevação significativa das taxas de alfabetização na idade certa em todas as regiões de Rondônia.
- Fortalecimento da Rede de Ensino: Maior integração entre os diferentes níveis de governo e os atores envolvidos no sistema educacional.
- Profissionalização da Docência: Qualificação e engajamento mais efetivos dos professores, com condições de trabalho valorizadas e atrativas, promovendo a retenção e a motivação dos profissionais da educação.
- Confiança e Colaboração: Estabelecimento de uma relação construtiva entre o TCE-RO e os jurisdicionados, fortalecendo uma cultura de cooperação e orientação técnica em vez de uma abordagem punitiva.
- Redução das Desigualdades: Minimização das disparidades educacionais entre regiões urbanas e rurais, promovendo maior equidade no acesso à educação de qualidade.

e. Principais Desafios

- Disparidades Regionais: Superar as desigualdades no acesso a recursos, infraestrutura e tecnologias educacionais entre os municípios.
- Engajamento de Gestores: Fomentar uma maior participação de prefeitos e secretários municipais de educação, especialmente daqueles que inicialmente apresentam baixa adesão ao programa, promovendo a conscientização sobre a relevância das ações propostas.
- Sustentabilidade Orçamentária: Garantir a continuidade dos investimentos necessários para a manutenção e a expansão das ações, assegurando recursos financeiros suficientes em médio e longo prazos.

- **Mudança Cultural:** Transformar a percepção dos atores envolvidos, promovendo uma visão mais colaborativa e comprometida com as metas educacionais, em especial entre gestores escolares e lideranças municipais.

f. Conclusão

O PAIC-RO configura-se como um exemplo de inovação na alfabetização infantil, ao articular esforços de diferentes atores para enfrentar desafios estruturais e pedagógicos. Sua abordagem integrada e colaborativa tem fortalecido o sistema educacional, reduzido desigualdades regionais e contribuído significativamente para o desenvolvimento humano e social no Estado de Rondônia.

Com a implementação eficaz de suas estratégias e a superação dos desafios, o programa apresenta potencial para ser replicado em outras regiões do país. O foco na colaboração interinstitucional e no fortalecimento da governança emerge como elemento central para assegurar seu sucesso e consolidá-lo como um modelo estratégico de políticas públicas educacionais.

8.2 Quadro sintético do PAIC-RO

O quadro sintético apresentado a seguir mostra os diferentes modelos e componentes das estratégias do PAIC-RO, identificando quais foram seus elementos principais e secundários, bem como os atores envolvidos em cada uma das estratégias. Ao final, são apresentados um resumo das condicionantes e os desafios enfrentados pelo programa.

A finalidade deste quadro sintético é auxiliar o leitor na compreensão da dissertação, além de tornar mais clara a contribuição deste estudo para o campo das políticas públicas de alfabetização e para a atuação dos Tribunais de Contas.

QUADRO SINTÉTICO DAS ESTRATÉGIAS DO PAIC-RO

Modelo/Componente	Componentes Principais	Componentes Secundários	Atores Envolvidos	Condições/Desafios	Resultados Esperados
Governança Colaborativa	Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia (GAEPE-RO); articulação interinstitucional entre Tribunais de Contas, Ministério Público e secretarias de educação.	Participação da sociedade civil e associações de gestores escolares.	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO); Ministério Público de Contas (MPC-RO); Secretarias Municipais de Educação; organizações da sociedade civil (ATRICON e CTE-IRB).	Necessidade de reduzir assimetrias de informação; promover integração constante entre os atores.	Alinhamento das políticas de alfabetização com maior segurança jurídica e eficiência no acompanhamento.
Modelo de Formação em Cascata	Formação de professores e gestores educacionais em níveis hierárquicos; disseminação das diretrizes pedagógicas para a alfabetização a partir da SME até as salas de aula.	Suporte de formadores especializados; materiais pedagógicos desenvolvidos para cada nível de formação.	Coordenadores pedagógicos municipais; formadores; professores alfabetizadores; gestores escolares; equipes técnicas das secretarias municipais de educação.	Manter a aderência ao modelo e o envolvimento ativo de todos os participantes; infraestrutura inadequada em alguns municípios.	Professores mais preparados para aplicar metodologias de alfabetização na idade certa; alinhamento pedagógico em todas as escolas.
Sistema de Monitoramento e Avaliação	SAERO (Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia); avaliações externas e diagnósticos regulares; indicadores de desempenho.	Painéis gerenciais para relatórios de desempenho; instrumentos de coleta de dados nas escolas.	Tribunal de Contas (TCE-RO); secretarias municipais; professores; coordenadores pedagógicos; gestores escolares.	Coleta de dados padronizada; treinamento para interpretação e uso dos resultados das avaliações.	Dados confiáveis para intervenções pedagógicas e administrativas; melhoria no desempenho dos alunos nos anos iniciais.

Modelo/Componente	Componentes Principais	Componentes Secundários	Atores Envolvidos	Condições/Desafios	Resultados Esperados
Infraestrutura e Recursos	Materiais pedagógicos alinhados à BNCC; investimentos em tecnologias para apoio às atividades de alfabetização; contratação de profissionais especializados.	Estrutura física adequada das escolas; inclusão de ferramentas tecnológicas no processo de ensino.	Prefeituras municipais; secretarias de educação; professores; gestores escolares.	Disparidades regionais na distribuição de recursos; baixa capacidade orçamentária em alguns municípios.	Condições melhores para aplicação das metodologias de alfabetização; ambiente escolar mais favorável à aprendizagem.
Colaboração Interinstitucional	Coordenação entre diferentes níveis de governo (estadual e municipal); apoio de instituições como ATRICON e CTE-IRB; formulação e acompanhamento de planos educacionais.	Realização de seminários e eventos para alinhamento das diretrizes e boas práticas entre os municípios.	Tribunal de Contas; Ministério Público de Contas; ATRICON; CTE-IRB; gestores municipais e estaduais; professores.	Fomentar o compromisso de todos os atores; engajar gestores municipais com baixa adesão.	Maior integração das redes de ensino; alinhamento das ações entre os diferentes níveis de governo e órgãos parceiros.
Intersetorialidade	Articulação entre políticas públicas de educação, saúde e assistência social; integração de diferentes setores para suporte amplo à alfabetização.	Projetos intersetoriais em parceria com a comunidade; engajamento de instituições locais e regionais.	Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social; Tribunal de Contas; organizações da sociedade civil; prefeituras municipais; lideranças comunitárias.	Alinhamento de políticas entre diferentes setores; superação de barreiras administrativas e financeiras.	Melhoria da alfabetização na idade certa por meio de ações integradas; impacto positivo em questões de saúde e assistência social.
Capacitação de Professores Educação continuada	Formação contínua para professores alfabetizadores; desenvolvimento de habilidades específicas para alfabetização.	Integração de tecnologias educacionais e métodos atualizados de ensino.	Secretarias de Educação; professores alfabetizadores; formadores especializados; gestores escolares.	Manter regularidade das formações; adaptar conteúdos às necessidades locais e regionais.	Professores mais qualificados; impacto direto no aprendizado e desempenho dos alunos nos primeiros anos escolares.

Modelo/Componente	Componentes Principais	Componentes Secundários	Atores Envolvidos	Condições/Desafios	Resultados Esperados
Valorização dos Professores	Políticas de incentivo financeiro e profissional; reconhecimento do trabalho docente.	Melhorias nas condições de trabalho; criação de planos de carreira.	Secretarias Municipais e Estaduais de Educação; gestores escolares; sindicatos de professores.	Escassez de recursos para ampliar benefícios; assegurar adesão às políticas de valorização.	Professores mais motivados e comprometidos; maior retenção de profissionais qualificados.
Investimento Contínuo em Educação	Alocação de recursos para infraestrutura, materiais pedagógicos e formação de professores.	Desenvolvimento de parcerias público-privadas para complementar o financiamento.	Prefeituras; governos estaduais; setor privado; ONGs e associações de apoio à educação.	Instabilidade orçamentária; dificuldades em garantir recursos contínuos.	Sustentabilidade das políticas educacionais; melhoria estrutural e pedagógica do sistema educacional.
Apoio Institucional	Suporte técnico e político de órgãos como o TCE-RO e o GAEPE-RO; articulação com lideranças locais para implementação das políticas.	Criação de comitês de apoio técnico nos municípios.	Tribunal de Contas; ATRICON; CTE-IRB; gestores municipais; lideranças políticas locais.	Engajamento limitado em municípios com baixa capacidade administrativa.	Ampliação do alcance e impacto das políticas educacionais nas comunidades.
Reconhecimento da Atuação do Tribunal de Contas	Consolidação do papel do TCE-RO como indutor de políticas públicas educacionais; ampliação de sua função pedagógica.	Divulgação de boas práticas e resultados alcançados pelo Tribunal.	Tribunal de Contas; MPC-RO; ATRICON; gestores municipais e estaduais; sociedade civil.	Resistência inicial dos jurisdicionados; necessidade de maior divulgação dos resultados.	Fortalecimento do TCE-RO como agente colaborativo; melhoria na percepção pública sobre o papel do tribunal na educação.
Mudanças na Relação dos Jurisdicionados com o TCE-RO	Estabelecimento de diálogo contínuo e colaborativo; suporte técnico aos jurisdicionados.	Realização de auditorias pedagógicas e não apenas financeiras.	Tribunal de Contas; gestores municipais; secretarias de educação; professores e coordenadores pedagógicos.	Superar a visão punitiva do TCE; fomentar a confiança entre jurisdicionados e o tribunal.	Relação mais construtiva e cooperativa; maior alinhamento das políticas educacionais às necessidades locais.

REFERÊNCIAS

Autores sobre gestão pública:

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. **RAP Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa**, Rio de Janeiro, v. 67, p. 67–86, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A singularidade da gestão educacional. **GV-EXECUTIVO**, v. 17, n. 1, p. 16-19, 2018.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; MARQUES, F. C. Colaboração 360 graus na educação. **GV Executivo**, [s. l.], v. 21, n. 2, 2022.

ABRUCIO, F. L. Governança colaborativa para a primeira infância: Uma proposta para os governos estaduais brasileiros. 2023.

ABRUCIO, Fernando Luiz e SEGATTO, Catarina Ianni e MARQUES, Fernanda Castro. Colaboração 360 graus na educação. **GV Executivo**, v. 21, n. 2, p. 30-36, 2022 Tradução. Disponível em: https://biblio.fflch.usp.br/Segatto_CI_3172978_Colaboracao360GrausNaEducacao.pdf. Acesso em: 04 nov. 2024.

ARANTES, Rogério Bastos et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/CP No 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Ministério da Educação: Brasília, 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7963

1-rcp002-17-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 25 jul. 2024.

COSTA, Jorge Heleno; FILHO, Carlos Victor Muzzi. A FUNÇÃO DE CONTROLAR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CARÁTER PEDAGÓGICO DA SANÇÃO PECUNIÁRIA. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Florianópolis, Brasil, v. 3, n. 2, p. 76–95, 2017. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2017.v3i2.2604. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/2604>. Acesso em: 24 nov. 2024.

DUARTE, Rodrigo Gonçalves; PASSONE, Eric; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. O que dizem os estudos brasileiros sobre o Paic e o Mais Paic: What Brazilian studies say about Paic and Mais Paic. **Revista Cocar**, v. 18, n. 36, 2023.

FÓRUM NACIONAL DE AUDITORIA; INSTITUTO RUI BARBOSA. **Declaração de Moscou**, 2019. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2019/10/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Moscou-traduzido.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2024.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Inovação no associativismo territorial no Brasil: os arranjos de desenvolvimento da educação. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 22, n. 3, p. 39-64, 2017.

GRIN, Eduardo José et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018.

GRIN, E. J *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [s. l.], v. 23, n. 76, 19 dez. 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, p. e002, 2021.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. 2021.

HECK, Ronald H.; HALLINGER, Philip. Collaborative leadership effects on school improvement: Integrating unidirectional-and reciprocal-effects models. **The Elementary School Journal**, v. 111, n. 2, p. 226-252, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Censo escolar da educação básica 2023**: Resumo técnico versão. INEP: Brasília, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2023.pdf. Acesso em: 25 maio 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Censo escolar da educação básica 2011**: Resumo técnico. INEP: Brasília, 2012a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Comentários sobre os resultados do Censo 2008**. INEP: Brasília, 2009.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP-9020-Avaliacao-de-Políticas-Publicas**. Brasília: Instituto Rui Barbosa.

INTOSAI - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. **ISSAI 20 Princípios de transparência e Accountability**. Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2013b.

INTOSAI - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. **ISSAI 12**. Valor e Benefícios das Entidades Fiscalizadoras Superiores – fazendo a diferença na vida dos cidadãos, 2013a.

INTOSAI. **ISSAI_100_principios_fundamentais_auditoria_setor_publico**. Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2013c. Disponível em: www.issai.org. Acesso em: 24 nov. 2024.

LOPES, G. A. F. et al. IEG IEGM Tribunais de contas estaduais: controle ou avaliação de políticas públicas? *In*: PALOTTI, Pedro *et al.* **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**, IPEA: Rio de Janeiro, 2023. p. 471–502.

MALHEIRO, Bruno Francisco. Fatores explicativos da efetividade da gestão municipal: uma análise empírica do contexto brasileiro. 2018.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 46, p. 1271-1294, 2012.

SAVIANI, Dermeval. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **FÓRUM INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS**, v. 6, 2011.

SEGATTO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Fillipe Maciel; ABRUCIO, Fernando. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, 2021.

SEMINÁRIO de ações descentralizadas na educação básica: Construindo o desenvolvimento do país. Produção: Instituto Rui Barbosa. Elenco: Cristiana de Castro Moraes. Raquel Franzin. Constância de Almeida Lanzarin. Edilberto Pontes. Fernando Luiz Abrucio. Rio de Janeiro: *s.n.*, 16 maio 2024. 1 vídeo (3:54:03). Publicado pelo canal Instituto Rui Barbosa. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fQj5j6Oxuo>. Acesso em: 31 maio 2024.

SOARES, José Francisco. Qualidade e equidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, v. 1, p. 87-114, 2005.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educação & Sociedade**, v. 34, p. 903-923, 2013.

TAVARES, J. M. **Tribunais de contas subnacionais e as auditorias de desempenho em políticas públicas**. 2021. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519–550, dez. 2019.

TEIXEIRA, E. C. **O Papel das Políticas Públicas O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade** [*s. l. s. n.*], 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de Planejamento Público**. TCESP: São Paulo, 2021. p. 7–106. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20%28vf-200121%29%20%281%29.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2024.

TUMA, Eduardo; FILHO SILVA, João da; LIZARDO, Filipe Soares. Tribunais de Contas do Brasil: democracia e o controle externo da administração pública. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 20, n. 2, pp. 15-46, 2022.

20 ANOS da EPCP. Entrevistada: Bibiana Camargo. Entrevistador: Leandro Dal'Óllo. [s.l.]. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, maio 2024. PodContas. disponível em: <https://podcasters.spotify.com/pod/show/podcontas/episodes/105-20-anos-da-EPCP-com-Bibiana-Camargo-e2k5vug> Acesso em: 30 de maio 2024.

103 TRANSPARÊNCIA e accountability. [Locução de: Leandro DAL'Óllo]. Entrevistado: Marco Antonio Carvalho Teixeira. Entrevistadora: Bibiana Camargo. [s.l.]. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 29 abr. 2024. PodContas. Disponível em: <https://podcasters.spotify.com/pod/show/podcontas/episodes/103-Transparencia-e-accountability-com-Marco-Antonio-Carvalho-Teixeira-e2isg6s> Acesso em: 30 de maio 2024.

SEMINÁRIO de ações descentralizadas na educação básica: Construindo o desenvolvimento do país. Produção: Instituto Rui Barbosa. Elenco: Cristiana de Castro Moraes. Raquel Franzin. Constância de Almeida Lanzarin. Edilberto Pontes. Fernando Luiz Abrucio. Rio de Janeiro: s.n., 16 maio 2024. 1 vídeo (3:54:03). Publicado pelo canal Instituto Rui Barbosa. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_fQj5j6Oxuo. Acesso em: 31 maio 2024.

GOVERNANÇA colaborativa na educação brasileira. Seminário de ações descentralizadas na educação básica: Construindo o desenvolvimento do país. Produção: Instituto Rui Barbosa. Gravado por: Fernando Luiz Abrucio. Rio de Janeiro: s.n., 16 maio 2024. 1 vídeo (2:07:40). Publicado pelo canal Instituto Rui Barbosa. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ftnYCFEh6Qg> Acesso em: 01 jun. 2024.

Autores sobre educação e alfabetização:

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

BOBBIO, N. **Teoria Geral da Política**: a Filosofia política e as lições dos clássicos. 20. ed. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRAGA, A. C.; MAZZEU, F. J. C. O analfabetismo no Brasil: lições da história. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, p. 24–46, 2017. DOI: 10.22633/rpge.v21n1.2017.9986. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9986>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular - BNCC. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/Publicacoes-BNCC-Base-Nacional-Comum-Curricular>. Acesso em: 25 jul. 2024

BRASIL. Ministério da Educação. Publicado Decreto do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, **Gov.br**, 13 jun. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/publicado-decreto-do-compromisso-nacional-crianca-alfabetizada>. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/CP No 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Ministério da Educação: Brasília, 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79631-rcp002-17-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 25 jul. 2024

Censo escolar da educação básica 2023 - Resumo técnico versão preliminar - Diretoria de Estatísticas Educacionais-DEED - Instituto Nacional de Estudos e

Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- Inep. . Brasil: [s.n.]. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2023.pdf>. Acesso em: 25 maio. 2024.

COWEN, R.; KAZAMIAS, A. M.; UNTERHALTER, E. **International handbook of comparative education**. 2009.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. **Iniciativa Global Pelas Crianças Fora da Escola TODAS AS CRIANÇAS NA ESCOLA EM 2015**. Brasília: Unicef, 2012.

GOIS, A. **O ponto a que chegamos**: duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. The role of cognitive skills in economic development. **Journal of economic literature**, [s. l.], v. 46, n. 3, p. 607-668, 2008.

INTOSAI. **ISSAI_100_principios_fundamentais_auditoria_setor_publico**. Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2013. Disponível em: www.issai.org. Acesso em: 24 nov. 2024.

LUNA, D. DE O. L. DO R.; OLIVEIRA, Í. M. DE. História do direito à educação nas constituições brasileiras: de 1824 à Constituição de 1988. *In*: Atena Editora (Org). **Políticas públicas na educação brasileira: pensar e fazer**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2018.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 6. ed. rev e amp. Campinas: Autores Associados, 2021.

SOARES, M. B.; BATISTA, A. A. G. **Alfabetização e Letramento**. Belo Horizonte: Ceale, 2005.

APÊNDICE 1 - Quadro Sintético das Estratégias do PAIC-RO					
Modelo/Componente	Componentes Principais	Componentes Secundários	Atores Envolvidos	Condições/Desafios	Resultados Esperados
Governança Colaborativa	Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia (GAEPE-RO); articulação interinstitucional entre Tribunais de Contas, Ministério Público e secretarias de educação.	Participação da sociedade civil e associações de gestores escolares.	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO); Ministério Público de Contas (MPC-RO); Secretarias Municipais de Educação; organizações da sociedade civil (ATRICON e CTE-IRB).	Necessidade de reduzir assimetrias de informação; promover integração constante entre os atores.	Alinhamento das políticas de alfabetização com maior segurança jurídica e eficiência no acompanhamento.
Modelo de Formação em Cascata	Formação de professores e gestores educacionais em níveis hierárquicos; disseminação das diretrizes pedagógicas para a alfabetização a partir da SME até as salas de aula.	Suporte de formadores especializados; materiais pedagógicos desenvolvidos para cada nível de formação.	Coordenadores pedagógicos municipais; formadores; professores alfabetizadores; gestores escolares; equipes técnicas das secretarias municipais de educação.	Manter a aderência ao modelo e o envolvimento ativo de todos os participantes; infraestrutura inadequada em alguns municípios.	Professores mais preparados para aplicar metodologias de alfabetização na idade certa; alinhamento pedagógico em todas as escolas.
Sistema de Monitoramento e Avaliação	SAERO (Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia); avaliações externas e diagnósticos regulares; indicadores de desempenho.	Painéis gerenciais para relatórios de desempenho; instrumentos de coleta de dados nas escolas.	Tribunal de Contas (TCE-RO); secretarias municipais; professores; coordenadores pedagógicos; gestores escolares.	Coleta de dados padronizada; treinamento para interpretação e uso dos resultados das avaliações.	Dados confiáveis para intervenções pedagógicas e administrativas; melhoria no desempenho dos alunos nos anos iniciais.
Infraestrutura e Recursos	Materiais pedagógicos alinhados à BNCC; investimentos em tecnologias para apoio às atividades de alfabetização; contratação de profissionais especializados.	Estrutura física adequada das escolas; inclusão de ferramentas tecnológicas no processo de ensino.	Prefeituras municipais; secretarias de educação; professores; gestores escolares.	Disparidades regionais na distribuição de recursos; baixa capacidade orçamentária em alguns municípios.	Condições melhores para aplicação das metodologias de alfabetização; ambiente escolar mais favorável à aprendizagem.
Colaboração Interinstitucional	Coordenação entre diferentes níveis de governo (estadual e municipal); apoio de instituições como ATRICON e CTE-IRB; formulação e acompanhamento de planos educacionais.	Realização de seminários e eventos para alinhamento das diretrizes e boas práticas entre os municípios.	Tribunal de Contas; Ministério Público de Contas; ATRICON; CTE-IRB; gestores municipais e estaduais; professores.	Fomentar o compromisso de todos os atores; engajar gestores municipais com baixa adesão.	Maior integração das redes de ensino; alinhamento das ações entre os diferentes níveis de governo e órgãos parceiros.
Intersetorialidade	Articulação entre políticas públicas de educação, saúde e assistência social; integração de diferentes setores para suporte amplo à alfabetização.	Projetos intersetoriais em parceria com a comunidade; engajamento de instituições locais e regionais.	Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social; Tribunal de Contas; organizações da sociedade civil; prefeituras municipais; lideranças comunitárias.	Alinhamento de políticas entre diferentes setores; superação de barreiras administrativas e financeiras.	Melhoria da alfabetização na idade certa por meio de ações integradas; impacto positivo em questões de saúde e assistência social.
Capacitação de Professores e Educação Continuada	Formação contínua para professores alfabetizadores; desenvolvimento de habilidades específicas para alfabetização.	Integração de tecnologias educacionais e métodos atualizados de ensino.	Secretarias de Educação; professores alfabetizadores; formadores especializados; gestores escolares.	Manter regularidade das formações; adaptar conteúdos às necessidades locais e regionais.	Professores mais qualificados; impacto direto no aprendizado e desempenho dos alunos nos primeiros anos escolares.
Valorização dos Professores	Políticas de incentivo financeiro e profissional; reconhecimento do trabalho docente.	Melhorias nas condições de trabalho; criação de planos de carreira.	Secretarias Municipais e Estaduais de Educação; gestores escolares; sindicatos de professores.	Escassez de recursos para ampliar benefícios; assegurar adesão às políticas de valorização.	Professores mais motivados e comprometidos; maior retenção de profissionais qualificados.
Investimento Contínuo em Educação	Alocação de recursos para infraestrutura, materiais pedagógicos e formação de professores.	Desenvolvimento de parcerias público-privadas para complementar o financiamento.	Prefeituras; governos estaduais; setor privado; ONGs e associações de apoio à educação.	Instabilidade orçamentária; dificuldades em garantir recursos contínuos.	Sustentabilidade das políticas educacionais; melhoria estrutural e pedagógica do sistema educacional.
Apoio Institucional	Suporte técnico e político de órgãos como o TCE-RO e o GAEPE-RO; articulação com lideranças locais para implementação das políticas.	Criação de comitês de apoio técnico nos municípios.	Tribunal de Contas; ATRICON; CTE-IRB; gestores municipais; lideranças políticas locais.	Engajamento limitado em municípios com baixa capacidade administrativa.	Ampliação do alcance e impacto das políticas educacionais nas comunidades.
Reconhecimento da Atuação do Tribunal de Contas	Consolidação do papel do TCE-RO como indutor de políticas públicas educacionais; ampliação de sua função pedagógica.	Divulgação de boas práticas e resultados alcançados pelo Tribunal.	Tribunal de Contas; MPC-RO; ATRICON; gestores municipais e estaduais; sociedade civil.	Resistência inicial dos jurisdicionados; necessidade de maior divulgação dos resultados.	Fortalecimento do TCE-RO como agente colaborativo; melhoria na percepção pública sobre o papel do tribunal na educação.

APÊNDICE 1 - Quadro Sintético das Estratégias do PAIC-RO					
Modelo/Componente	Componentes Principais	Componentes Secundários	Atores Envolvidos	Condições/Desafios	Resultados Esperados
Mudanças na Relação dos Jurisdicionados com o TCE-RO	Estabelecimento de diálogo contínuo e colaborativo; suporte técnico aos jurisdicionados.	Realização de auditorias pedagógicas e não apenas financeiras.	Tribunal de Contas; gestores municipais; secretarias de educação; professores e coordenadores pedagógicos.	Superar a visão punitiva do TCE; fomentar a confiança entre jurisdicionados e o tribunal.	Relação mais construtiva e cooperativa; maior alinhamento das políticas educacionais às necessidades locais.
Resumo das Condicionantes e Desafios:					
Governança Colaborativa: Integração constante entre atores; redução de assimetrias de informação; infraestrutura limitada.					
Modelo de Formação em Cascata: Envolvimento ativo e permanente dos participantes; formação em contextos de baixa infraestrutura.					
Sistema de Monitoramento: Padronização e uso eficaz dos dados coletados; capacidade técnica para interpretação dos resultados.					
Infraestrutura e Recursos: Disparidades regionais; baixo investimento em algumas localidades.					
Colaboração Interinstitucional: Alinhamento entre diferentes níveis de governo; engajamento de gestores menos participativos.					
Intersetorialidade: Coordenação entre políticas de diferentes setores; superação de barreiras burocráticas e financeiras.					
Capacitação de Professores e Educação Continuada: Regularidade das formações; alinhamento com as realidades locais.					
Valorização dos Professores: Garantia de incentivos financeiros e profissionais; assegurar políticas consistentes de valorização.					
Investimento Contínuo em Educação: Superar a instabilidade orçamentária; estabelecer parcerias para complementar os recursos.					
Apoio Institucional: Garantir suporte técnico amplo; superar limitações administrativas locais.					
Reconhecimento da Atuação do Tribunal de Contas: Fortalecer o papel pedagógico do tribunal; ampliar a divulgação de seus resultados.					
Mudanças na Relação dos Jurisdicionados com o TCE-RO: Fomentar confiança mútua; promover uma visão colaborativa do tribunal.					

APÊNDICE 2

Implementação

Para implementar todas essas ideias tratadas no item “Impacto do estudo de conclusão do mestrado”, de forma prática e eficiente, o TCESP e outros tribunais de contas interessados poderiam adotar as seguintes estratégias detalhadas:

1. Ampliação da Governança Colaborativa

- Criação de Fóruns Permanentes: Estabelecer fóruns regionais com a participação de órgãos de educação, saúde, assistência social e entidades comunitárias para debater problemas específicos e construir soluções integradas.
- Plataformas Digitais Colaborativas: Desenvolver ferramentas digitais que permitam o compartilhamento de dados, diagnósticos e práticas entre os setores envolvidos, promovendo alinhamento estratégico.
- Indicadores de Equidade Escolar: Criar um painel de controle acessível que monitore indicadores como taxas de alfabetização, recursos alocados por escola e disparidades regionais.

2. Pressão Estrutural para Melhoria das Escolas

- Recomendações Normativas: Elaborar recomendações específicas para os gestores públicos, incentivando a adoção de planos de carreira para professores e diretores, com base em critérios de mérito e formação continuada.
- Auditorias Pedagógicas: Além da fiscalização financeira, realizar auditorias pedagógicas nas escolas para avaliar aspectos como práticas de ensino, infraestrutura, e suporte técnico-pedagógico.
- Campanhas de Divulgação: Sensibilizar a sociedade sobre a importância da institucionalização das escolas e do fortalecimento da carreira docente por meio de campanhas educativas promovidas pelo tribunal.

3. Promoção de Aprendizado Formativo

- Oficinas Regionais de Formação: Organizar encontros regionais para capacitar gestores e educadores sobre boas práticas de gestão escolar e políticas de alfabetização.
- Guias Práticos: Publicar guias e manuais com orientações claras sobre a aplicação de melhores práticas, elaborados em parceria com instituições acadêmicas.
- Programas de Mentoria: Conectar municípios com melhores indicadores educacionais aos municípios mais vulneráveis, promovendo transferência de conhecimento e troca de experiências.

Institucionalização de Redes de Cooperação

- Parcerias com ONGs e Universidades: Formalizar colaborações com organizações que já atuam na área de alfabetização, ampliando o alcance das iniciativas.
- Movimentos Sociais e Comunitários: Incluir lideranças locais na construção de políticas, garantindo que as soluções sejam adaptadas às realidades específicas.
- Ecosistema Educacional: Estruturar redes amplas e flexíveis que reúnam todos os atores relevantes, desde professores até legisladores, com foco no compartilhamento de responsabilidades.

4. Institucionalização de Redes de Cooperação

- Parcerias com ONGs e Universidades: Formalizar colaborações com organizações que já atuam na área de alfabetização, ampliando o alcance das iniciativas.
- Movimentos Sociais e Comunitários: Incluir lideranças locais na construção de políticas, garantindo que as soluções sejam adaptadas às realidades específicas.

- **Ecossistema Educacional:** Estruturar redes amplas e flexíveis que reúnam todos os atores relevantes, desde professores até legisladores, com foco no compartilhamento de responsabilidades.

5. Monitoramento e Avaliação Contínuos

- **Relatórios Trimestrais de Impacto:** Desenvolver relatórios que não apenas avaliem os recursos financeiros, mas também os resultados em termos de aprendizado e inclusão escolar.
- **Ferramentas Geoespaciais:** Utilizar mapas de calor e dados georreferenciados para identificar áreas críticas que precisam de intervenções mais urgentes.
- **Feedback dos Atores Locais:** Criar canais abertos para que professores, gestores e a comunidade possam contribuir com insights sobre os desafios e sucessos das iniciativas.

6. Pressão para Garantir a Equidade Escolar

- **Condicionar Recursos à Equidade:** Recomendar que políticas de alocação de recursos considerem critérios de equidade, priorizando escolas e municípios mais vulneráveis.
- **Acompanhamento de Resultados Educacionais:** Monitorar a progressão dos alunos em cada região, utilizando isso como indicador para ajustes nas políticas públicas.
- **Advocacy para Redução de Disparidades:** Assumir um papel ativo em debates públicos e legislativos para garantir que a equidade escolar seja central nas políticas educacionais.

Como impacto potencial, a implementação dessas ações fortaleceria a governança colaborativa, promoveria equidade escolar e consolidaria o TCESP como um agente transformador no campo educacional. Essas medidas também gerariam resultados tangíveis na alfabetização infantil, ampliando a capacidade das escolas de oferecer uma educação de qualidade para todas as crianças.

APÊNDICE 3

Possíveis dificuldades na implementação.

A implementação das estratégias sugeridas para fortalecer a atuação do TCESP na alfabetização infantil pode enfrentar diversas dificuldades. Abaixo, são apresentadas as principais barreiras e possíveis desafios:

1. Resistência Cultural e Institucional

- **Resistência à Mudança:** Alguns gestores públicos e agentes locais podem ver as novas práticas como interferências em suas atribuições, dificultando o engajamento e a adoção das propostas.
- **Visão Tradicional do Tribunal de Contas:** A percepção predominante do TCESP como um órgão exclusivamente fiscalizador pode limitar a aceitação de seu papel pedagógico e colaborativo.

2. Desigualdades Regionais e Contextuais

- **Disparidades de Infraestrutura:** Municípios com menos recursos ou maior vulnerabilidade estrutural podem ter mais dificuldades para implementar ações colaborativas e melhorar a qualidade da educação.
- **Divergências Contextuais:** Realidades socioeconômicas e culturais distintas podem dificultar a padronização de práticas e estratégias em diferentes regiões do estado.

3. Capacitação e Engajamento dos Atores

- **Falta de Profissionais Capacitados:** A carência de profissionais qualificados para liderar ou executar as ações propostas pode comprometer os resultados esperados.

- Baixo Engajamento: Secretarias de educação, professores e lideranças locais podem ter dificuldade em priorizar a alfabetização ou em entender o valor das redes colaborativas.

4. Recursos Financeiros e Logísticos

- Orçamento Limitado: A insuficiência de recursos para financiar formações continuadas, plataformas digitais, auditorias pedagógicas e melhorias de infraestrutura pode dificultar a execução das ações.
- Problemas Logísticos: A realização de encontros regionais, oficinas e auditorias em todo o estado pode ser comprometida por desafios logísticos, especialmente em áreas remotas.

5. Coordenação e Sustentabilidade das Redes

- Falta de Integração: A coordenação entre os diferentes atores da governança intersetorial pode ser prejudicada por falta de alinhamento ou conflitos de interesse.
- Sustentabilidade das Redes: Garantir que as redes colaborativas permaneçam ativas e efetivas a longo prazo exige esforços contínuos de monitoramento e gestão.

6. Monitoramento e Avaliação

- Coleta e Análise de Dados: Dificuldades em estabelecer sistemas eficientes para coleta, análise e uso de dados educacionais podem comprometer a avaliação do impacto das ações.
- Falta de Indicadores Específicos: A inexistência de métricas consolidadas para equidade escolar ou eficiência das redes colaborativas pode dificultar o acompanhamento dos resultados.

7. Envolvimento da Comunidade

- Desconfiança Inicial: A sociedade pode ter dificuldade em perceber o papel ampliado do TCESP como um agente colaborativo e não apenas fiscalizador.
- Engajamento Comunitário: Mobilizar comunidades locais, especialmente em áreas mais vulneráveis, para participar ativamente das redes de governança pode ser um desafio.

8. Aspectos Políticos

- Mudanças de Gestã: Trocas nas lideranças municipais ou estaduais podem gerar descontinuidade nas políticas e enfraquecer o impacto das ações propostas.
- Conflitos de Interesse: Divergências políticas entre os diferentes níveis de governo podem dificultar a articulação e a implementação das estratégias.

Essas dificuldades podem ser superadas com planejamento estratégico, sensibilização dos atores envolvidos e investimentos consistentes em capacitação, infraestrutura e comunicação. Porém, a antecipação dessas barreiras é essencial para mitigar riscos e garantir o sucesso das iniciativas propostas.

APÊNDICE 4

Instrumentos de controle

Considerando que controle é o conjunto de instrumentos jurídicos e administrativos que viabilizam a fiscalização da administração (Filho, José dos Santos Carvalho), o tribunal de contas atua por meio de instrumentos administrativos, condição e prerrogativa atribuídas pela Constituição Federal de 1988.

Para desenvolver um **instrumento de controle efetivo** no contexto da intervenção do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) na alfabetização infantil e na governança colaborativa, é fundamental apresentar um modelo detalhado de como ele será operacionalizado.

O mestrado, ao longo de dois anos, permitiu a produção de conhecimento que transcende o meio acadêmico, apontando para a necessidade de transformar a teoria em ação concreta. O objeto do estudo traduzido nesta dissertação destacou a relação entre redes colaborativas, governança intersetorial e o impacto positivo desses fatores na alfabetização infantil. O trabalho identificou três dimensões principais de impacto, sendo que duas estão diretamente relacionadas à atuação em rede e à governança colaborativa.

As três dimensões principais de impacto identificadas no trabalho são:

1. Redes Colaborativas:

A criação e fortalecimento de redes colaborativas que promovem a integração entre diferentes atores e setores. Estas redes são vistas como fundamentais para melhorar a governança educacional e potencializar o impacto das políticas públicas.

2. Governança Colaborativa:

O estabelecimento de mecanismos de governança colaborativa, onde diferentes instituições, como tribunais de contas, secretarias de educação, e

organizações da sociedade civil, trabalham em conjunto para planejar, monitorar e implementar políticas de alfabetização de forma mais eficiente e equitativa.

3. Equidade Escolar e Monitoramento:

A importância de monitorar e corrigir desigualdades regionais e sociais no acesso à educação, garantindo que as políticas públicas de alfabetização promovam equidade, especialmente em regiões mais vulneráveis.

Duas dessas dimensões — redes colaborativas e governança colaborativa — estão diretamente relacionadas à atuação em rede. A terceira dimensão, equidade escolar e monitoramento, complementa essas ações, apontando para o impacto de indicadores e de práticas de controle na redução das desigualdades educacionais. Se precisar de mais esclarecimentos ou aprofundamentos, estou à disposição

A partir dessas evidências, é possível traçar uma ponte entre a abordagem estudada e o potencial de atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), que pode enriquecer sua contribuição para a alfabetização no ensino fundamental.

Assim, os estudos empreendidos permitem propor um Instrumento de Controle: Rede de Governança e Monitoramento Educacional a ser desenvolvido e implantado pelo TCESP, que aqui, apenas para fins didáticos, será chamado de RGME- TCESP.

A Rede de Governança e Monitoramento Educacional (RGME), como proposta nesse estudo, será uma plataforma integrada, projetada para permitir que o TCESP promova, oriente e monitore a melhoria da alfabetização infantil com base em indicadores de desempenho e governança. Ela funcionará em cinco etapas principais:

1. Definição de Indicadores e Padrões

- Indicadores de Controle:
- Taxas de alfabetização por idade.
- Equidade escolar (desigualdades regionais e socioeconômicas).
- Formação e qualificação docente.

- Infraestrutura básica das escolas.
- Frequência e desempenho dos alunos.
- Estabelecimento de Padrões Mínimos:
- Metas claras e progressivas baseadas na BNCC e em boas práticas nacionais e internacionais.

Como funcionará: O TCESP estabelecerá, em conjunto com especialistas, padrões mínimos de desempenho e infraestrutura escolar. Esses padrões serão compartilhados com as redes de ensino municipais e monitorados periodicamente.

2. Plataforma de Monitoramento Digital

- Funcionalidades da Plataforma:
- Upload de dados mensais por parte das secretarias de educação sobre os indicadores definidos.
- Painel de controle para visualização dos resultados por município, com mapas de calor e gráficos interativos.
- Ferramentas de comunicação direta entre o TCESP, gestores e escolas.

Como funcionará: As escolas do ensino fundamental deverão alimentar a plataforma com dados regularmente. O sistema fornecerá análises em tempo real para identificar falhas e propor intervenções.

3. Auditorias Educacionais e Pedagógicas

- Auditorias Temáticas:
- Verificar se os recursos destinados à alfabetização estão sendo aplicados corretamente.
- Avaliar práticas pedagógicas e seu alinhamento às metas de alfabetização.
- Auditorias Integradas:
- Envolver também aspectos de saúde e assistência social, abordando a intersetorialidade.

Como funcionará: O TCESP enviará equipes especializadas para realizar auditorias semestrais nas redes de ensino, produzindo relatórios públicos com recomendações detalhadas.

4. Acompanhamento e Suporte Técnico

- Câmaras Técnicas de Educação:
- Fóruns permanentes entre o TCESP, secretarias de educação, gestores escolares e ONGs para discutir soluções e estratégias.
- Oficinas Regionais:
- Capacitações baseadas nas deficiências apontadas pelos dados da plataforma ou pelas auditorias.

Como funcionará: O tribunal promoverá oficinas regionais e encontros técnicos para apoiar os municípios na implementação de suas recomendações.

5. Mecanismos de Responsabilização

- Relatórios de Conformidade:
- Os municípios deverão apresentar relatórios anuais demonstrando os avanços alcançados e justificando eventuais lacunas.
- Sanções e Recomendações:
- Municípios que não cumprirem os padrões mínimos poderão ser penalizados com restrições no acesso a novos recursos ou com advertências formais.
- Premiações:
- Reconhecimento público para municípios que se destacarem no cumprimento das metas.

Como funcionará: Relatórios anuais do TCESP destacarão municípios que cumprirem ou não os padrões estabelecidos, fomentando uma cultura de transparência e eficiência.

Processo Resumido de Funcionamento

- Coleta de Dados: As escolas do ensino fundamental alimentam a plataforma mensalmente.

- Monitoramento: Dados são analisados automaticamente para identificar áreas críticas.
- Auditorias e Relatórios: Auditorias semestrais verificam os dados enviados e produzem recomendações.
- Capacitação e Suporte: Oferecimento de suporte técnico aos municípios com mais dificuldades.
- Publicação de Resultados: Relatórios mensais destacam avanços, desafios e boas práticas.

Impactos Esperados

- Aperfeiçoamento da Governança: Promove a integração entre diferentes atores e setores, fortalecendo a governança colaborativa.
- Equidade Escolar: Redução das desigualdades regionais por meio de metas e monitoramento específicos.
- Alfabetização Infantil: Aumento consistente das taxas de alfabetização, com resultados mensuráveis e replicáveis.

APÊNDICE 5

Possíveis formas específicas de lidar com cada uma dessas dificuldades da implementação.

1. Resistência Cultural e Institucional

- **Sensibilização dos Atores:** Realizar campanhas de conscientização e oficinas explicando os benefícios das redes colaborativas e do papel ampliado do TCESP na alfabetização.
- **Parcerias Estratégicas:** Envolver organizações respeitadas e influentes, como universidades, ATRICON e CTE-IRB, para legitimar o papel pedagógico do TCESP.
- **Demonstração de Resultados:** Divulgar casos de sucesso de governança colaborativa em outros estados ou municípios para inspirar adesão.

2. Desigualdades Regionais e Contextuais

- **Mapeamento de Vulnerabilidades:** Utilizar ferramentas geoespaciais para identificar as regiões mais vulneráveis e direcionar esforços prioritários.
- **Planos Adaptados às Realidades Locais:** Desenvolver estratégias personalizadas para cada município, respeitando suas especificidades culturais e socioeconômicas.
- **Fomento de Parcerias Locais:** Engajar lideranças comunitárias e regionais para aumentar a aderência às ações propostas.

3. Capacitação e Engajamento dos Atores

- **Programas de Capacitação Intensiva:** Oferecer formações específicas para gestores e professores, com foco em governança colaborativa e alfabetização.
- **Estímulo ao Engajamento:** Criar incentivos para a participação ativa de professores e gestores, como certificações ou reconhecimento público.

- Uso de Multiplicadores: Identificar lideranças locais que possam atuar como agentes multiplicadores das boas práticas.

4. Recursos Financeiros e Logísticos

- Parcerias Público-Privadas: Estabelecer colaborações com o setor privado para financiar iniciativas como plataformas digitais e programas de formação.
- Priorizar Recursos: Direcionar o orçamento para áreas de maior impacto, como capacitação de professores e melhoria da infraestrutura básica.
- Centralização Logística: Criar núcleos regionais de apoio técnico para descentralizar os custos e facilitar a implementação das ações.

5. Coordenação e Sustentabilidade das Redes

- Governança Estruturada: Estabelecer comitês gestores para coordenar e monitorar o funcionamento das redes colaborativas.
- Sistemas de Comunicação Eficientes: Implementar plataformas digitais para facilitar o diálogo e o compartilhamento de dados entre os membros das redes.
- Planejamento de Longo Prazo: Garantir a sustentabilidade das redes com metas claras, prazos definidos e revisões periódicas.

6. Monitoramento e Avaliação

- Ferramentas de Coleta de Dados: Desenvolver sistemas simplificados para coleta e análise de dados educacionais, acessíveis para gestores locais.
- Indicadores Padronizados: Criar e validar métricas específicas para equidade escolar e eficiência das redes colaborativas.
- Relatórios Frequentes: Publicar relatórios periódicos com análises detalhadas e recomendações baseadas nos dados coletados.

7. Envolvimento da Comunidade

- Campanhas Educativas: Realizar campanhas de comunicação explicando o papel das redes colaborativas e o impacto positivo na educação.
- Inclusão Comunitária: Organizar reuniões regulares com a participação de pais, professores e lideranças locais para ouvir sugestões e feedback.
- Transparência nas Ações: Divulgar amplamente as ações realizadas e os resultados obtidos, reforçando a confiança e o engajamento da sociedade.

8. Aspectos Políticos

- Articulação Suprapartidária: Promover diálogos com representantes de diferentes partidos e esferas de governo para garantir o apoio político às iniciativas.
- Garantias de Continuidade: Institucionalizar as ações em leis ou resoluções que transcendem os mandatos eleitorais.
- Mediação de Conflitos: Contar com mediadores neutros para resolver possíveis divergências entre os diferentes níveis de governo.

Essas estratégias formam um conjunto de medidas adequadas para enfrentar as dificuldades na implementação das propostas, maximizando o impacto positivo das ações do TCESP e ampliando sua contribuição para a alfabetização e a governança colaborativa.

Anexo 2 - Organização administrativa dos municípios de Rondônia

Municípios	Área territorial	Região de Influência	Região intermediária	Região imediata	Microrregião
Alvorada D'Oeste	3029,189 km ²	Ji-Paraná - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Alvorada D'Oeste
Nova Brasilândia D'Oeste	1703,008 km ²	Rolim de Moura - Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Alvorada D'Oeste
São Miguel do Guaporé	6789,605 km ²	Ji-Paraná - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Alvorada D'Oeste
Seringueiras	4444,017 km ²	Ji-Paraná - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Alvorada D'Oeste
Alto Paraíso	2651,991 km ²	Ariquemes - Centro Subregional A (3A)	Porto Velho	Ariquemes	Ariquemes
Ariquemes	4426,143 km ²	Arranjo Populacional de Porto Velho/RO - Capital Regional B (2B)	Porto Velho	Ariquemes	Ariquemes
Cacaulândia	1962,026 km ²	Ariquemes - Centro Subregional A (3A)	Porto Velho	Ariquemes	Ariquemes
Machadinho D'Oeste	8509,270 km ²	Ariquemes - Centro Subregional A (3A)	Porto Velho	Jaru	Ariquemes
Monte Negro	1931,378 km ²	Ariquemes - Centro Subregional A (3A)	Porto Velho	Ariquemes	Ariquemes
Rio Crespo	1717,640 km ²	Ariquemes - Centro Subregional A (3A)	Porto Velho	Ariquemes	Ariquemes
Vale do Anari	3135,106 km ²	Jaru - Centro Subregional B (3B); Machadinho D'Oeste - Centro de Zona B (4B)	Porto Velho	Jaru	Ariquemes
Alta Floresta D'Oeste	7067,127 km ²	Cacoal - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Alto Alegre dos Parecis	3958,273 km ²	Rolim de Moura - Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Cacoal	3793,006 km ²	Arranjo Populacional de Porto Velho/RO - Capital Regional B (2B)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Castanheiras	892,841 km ²	Rolim de Moura - Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Espigão D'Oeste	4518,038 km ²	Cacoal - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Ministro Andreazza	798,083 km ²	Cacoal - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Novo Horizonte do Oeste	843,446 km ²	Rolim de Moura - Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Rolim de Moura	1457,812 km ²	Cacoal - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Santa Luzia D'Oeste	1197,796 km ²	Rolim de Moura - Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Cacoal
Cabixi	1314,352 km ²	Colorado do Oeste - Centro de Zona B (4B)	Ji-Paraná	Vilhena	Colorado do Oeste
Cerejeiras	2783,297 km ²	Vilhena - Centro Subregional A (3A)	Ji-Paraná	Vilhena	Colorado do Oeste
Colorado do Oeste	1451,063 km ²	Vilhena - Centro Subregional A (3A)	Ji-Paraná	Vilhena	Colorado do Oeste
Corumbiara	3060,321 km ²	Cerejeiras - Centro de Zona B (4B)	Ji-Paraná	Vilhena	Colorado do Oeste
Pimenteiras do Oeste	6014,733 km ²	Cerejeiras - Centro de Zona B (4B)	Ji-Paraná	Vilhena	Colorado do Oeste
Costa Marques	4987,177 km ²	Ji-Paraná - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Guajará-Mirim
Guajará-Mirim	24856,877 km ²	Arranjo Populacional de Porto Velho/RO - Capital Regional B (2B)	Porto Velho	Porto Velho	Guajará-Mirim
São Francisco do Guaporé	10948,593 km ²	Ji-Paraná - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Guajará-Mirim
Governador Jorge Teixeira	5067,384 km ²	Jaru - Centro Subregional B (3B)	Porto Velho	Jaru	Ji-Paraná
Jaru	2944,140 km ²	Ji-Paraná - Capital Regional C (2C)	Porto Velho	Jaru	Ji-Paraná
Ji-Paraná	6896,649 km ²	Arranjo Populacional de Porto Velho/RO - Capital Regional B (2B)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Mirante da Serra	1191,875 km ²	Ouro Preto do Oeste - Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Nova União	807,140 km ²	Ouro Preto do Oeste - Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Ouro Preto do Oeste	1969,879 km²	Ji-Paraná - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Presidente Médici	1758,464 km ²	Ji-Paraná - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Teixeirópolis	459,935 km ²	Ji-Paraná - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Theobroma	2197,413 km ²	Jaru - Centro Subregional B (3B)	Porto Velho	Jaru	Ji-Paraná
Urupá	831,857 km ²	Ji-Paraná - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Vale do Paraíso	965,676 km ²	Ouro Preto do Oeste - Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Ji-Paraná	Ji-Paraná
Buritis	3265,810 km ²	Ariquemes - Centro Subregional A (3A)	Porto Velho	Ariquemes	Porto Velho
Campo Novo de Rondônia	3442,005 km ²	Ariquemes - Centro Subregional A (3A)	Porto Velho	Ariquemes	Porto Velho
Candeias do Jamari	6843,673 km ²	Arranjo Populacional de Brasília/DF - Metrópole Nacional (1B)	Porto Velho	Porto Velho	Porto Velho
Cujubim	3863,946 km²	Ariquemes - Centro Subregional A (3A)	Porto Velho	Ariquemes	Porto Velho
Itapua do Oeste	4081,581 km²	Arranjo Populacional de Porto Velho/RO - Capital Regional B (2B)	Porto Velho	Porto Velho	Porto Velho
Nova Mamoré	10070,490 km ²	Arranjo Populacional de Porto Velho/RO - Capital Regional B (2B)	Porto Velho	Porto Velho	Porto Velho
Porto Velho	34091,146 km²	Arranjo Populacional de Brasília/DF - Metrópole Nacional (1B)	Porto Velho	Porto Velho	Porto Velho
Chupinguaia	5117,290 km ²	Vilhena - Centro Subregional A (3A)	Ji-Paraná	Vilhena	Vilhena
Parecis	2548,683 km ²	Rolim de Moura - Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Vilhena
Pimenta Bueno	6241,019 km ²	Cacoal - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Cacoal	Vilhena
Primavera de Rondônia	605,692 km ²	Pimenta Bueno - Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Vilhena
São Felipe D'Oeste	541,647 km ²	Rolim de Moura - Centro Subregional B (3B)	Ji-Paraná	Cacoal	Vilhena
Vilhena	11708,579 km ²	Cacoal - Capital Regional C (2C)	Ji-Paraná	Vilhena	Vilhena