

UM MODELO DE GOVERNANÇA PARA AS INICIATIVAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE GOIÁS – INSTRUMENTO DE ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE OS ENTES MUNICIPAIS E ESTADUAL

Vânia de Carvalho Marçal Bareicha
Gislainy Jorge Mesquita
Vânia de Carvalho Honorato
José Heleno da Silva
Osvaldo Jefferson da Silva



UM MODELO DE GOVERNANÇA PARA AS INICIATIVAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE GOIÁS – INSTRUMENTO DE ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE OS ENTES MUNICIPAIS E ESTADUAL

Vânia de Carvalho Marçal Bareicha¹ (SEGPLAN/GO) vania-cmb@segplan.go.gov.br

Gislainy Jorge Mesquita

Vânia de Carvalho Honorato

José Heleno da Silva

Osvaldo Jefferson da Silva

Resumo

O Programa Primeiros Passos: Educação Infantil, coordenado pela Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte, visa assessorar os municípios na implementação das políticas públicas de Educação Infantil. Através da análise de dados contidos no diagnóstico da Educação Infantil em Goiás, elaborado através do mapeamento dos gargalos municipais, foi definida a estratégia de atuação junto aos municípios. A sua implementação dependeria, primeiramente, da elaboração de um portfólio de projetos para que o Estado atingisse as especificidades de cada município. Posteriormente, garantir que tal estratégia fosse devidamente aplicada tornou-se um grande desafio, pois sua efetivação seria consequência da atuação integrada de diferentes atores das esferas municipal e estadual. Logo, tornou-se necessária a criação de uma estrutura de governança local que favorecesse o trabalho em rede. Neste contexto, criou-se “A Aliança Municipal pela Competitividade da Educação Infantil”, principal instrumento de alinhamento estratégico entre os entes municipais e estadual, o qual buscou estabelecer um ritmo harmônico de cooperação, com foco na melhoria dos indicadores de educação infantil em Goiás.

Palavras-chave: Máximo de três, separadas uma da outra por ponto e vírgula.

¹ Vânia de Carvalho Marçal Bareicha, Gestora de Tecnologia da Informação no Estado de Goiás. Especialista nas áreas de: Gestão Pública, Gerenciamento de Projetos e Governança de Tecnologia da Informação. Executiva Pública na Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás, atuando na gestão de projetos e no monitoramento de indicadores para políticas públicas de Educação Infantil.

E-mail: vania-cmb@segplan.go.gov.br

Telefone: (62) 3201-5709 / 5704

1 Introdução

A Educação Infantil no Brasil, apontado no atual PNE, sinaliza para a ampliação de matrículas escolares, embora a qualidade do ensino e da aprendizagem seja ainda questionável. Segundo dados do Observatório do Plano, na etapa de 0 a 3 anos, o país apresenta um índice de 30,4% de atendimentos, o que contraria a meta de 50% até 2024. Quanto às crianças de 4 a 5 anos, o índice é de 90,5%, sendo a meta até 2016 de 100%. Ao déficit de vagas, calculado em cerca de 2,4 milhões, soma-se o desafio de levantar dados mais precisos, que permitam planejar detalhadamente a expansão dos atendimentos.

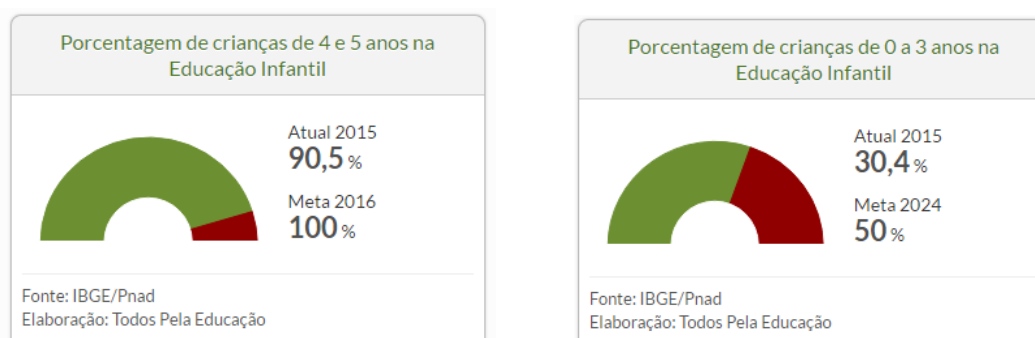


Figura 1 – Cenário da Educação Infantil no Brasil

Fonte: Observatório do PNE, 2016.

Em Goiás, apenas 19,9% das crianças frequentam creches. O cenário aponta estagnação e avanços pouco significativos nos últimos 10 anos, além de queda nos últimos 3 anos, o que dificulta atingir da meta do PNE, 50% em 2024. Por outro lado, 84,5% das crianças frequentam pré-escolas, apresentando uma evolução muito discreta nos últimos dez anos (em média 3,41% ao ano), o que distancia Goiás da Meta 1 estabelecida pelo PNE para 2016, que é de universalização do acesso da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade. Embora Goiás tenha atingido um crescimento médio de 8,39%, o 3º maior, ficando acima da média dos Estados que foi de 5,34%, a evolução tendencial ainda é lenta, o que prevê Goiás alcançar o 13º lugar no Ranking de Creches e 10º lugar no Ranking de Pré-Escolas até 2018. Abaixo, observa-se a evolução da taxa de frequência à creche e à pré-escola em Goiás, nos últimos anos.

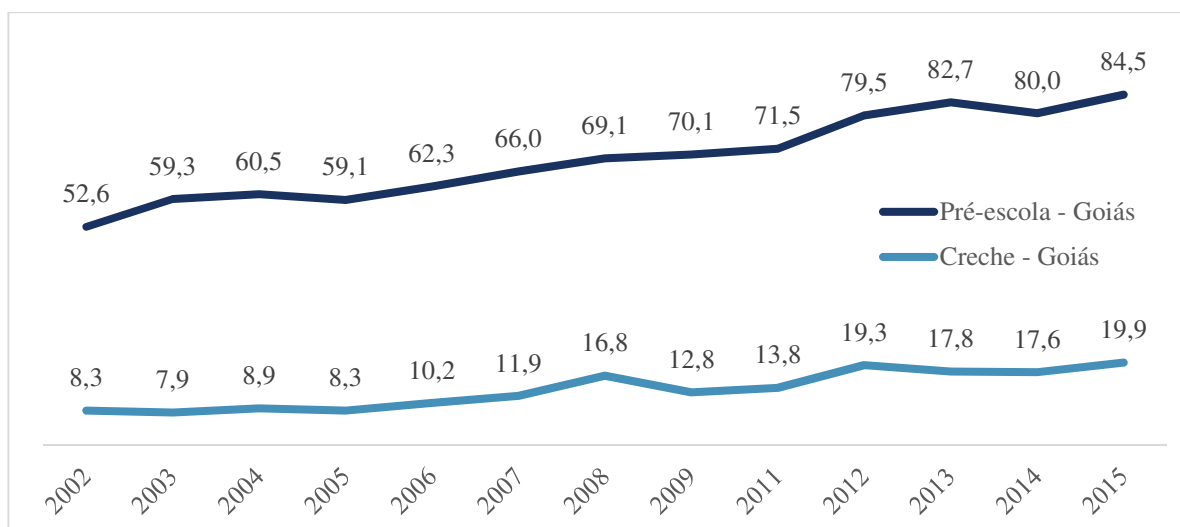


Figura 2 – Evolução das Taxas de Frequência em Creches e Pré-Escolas Em Goiás

Fonte: PNAD-IBGE, Ano 2016 - Elaboração: Todos Pela Educação.



Segundo dados disponibilizados pelo Ministério Público de Goiás, com base no Censo Escolar e Inep (2015), o estado de Goiás possui um déficit de 317.781 mil vagas em creches e 64.738 vagas em pré-escolas. Logo, é preciso melhorar o desempenho de Goiás ao relacioná-lo com o atendimento na Educação Infantil, visto que, atualmente, se encontra na 22ª posição entre os Estados da Federação, no que se refere ao respeito às crianças com até 3 (três) anos frequentando creches, e na 19ª para crianças entre 4 (quatro) e 5 (cinco) anos na pré-escola, o que indicam posições distantes daquelas consideradas satisfatórias, conforme mostra figura abaixo.

| Taxa de Frequência à Creche (0-3) | | | Taxa de Frequência à Pré-Escola (4-5) | | |
|-----------------------------------|------|--------|---------------------------------------|------|--------|
| UF | 2015 | | UF | 2015 | |
| 1 | SP | 44,12% | 1 | PI | 97,13% |
| 2 | SC | 41,38% | 2 | RN | 96,88% |
| 3 | PR | 35,87% | 3 | CE | 95,98% |
| 4 | RS | 35,21% | 4 | PE | 95,76% |
| 5 | RJ | 33,70% | 5 | RJ | 94,69% |
| 6 | CE | 33,37% | 6 | SC | 94,60% |
| 7 | RN | 32,65% | 7 | RR | 94,59% |
| 8 | ES | 31,97% | 8 | MA | 94,56% |
| 9 | MG | 31,44% | 9 | BA | 94,56% |
| 10 | MS | 31,06% | 10 | SP | 94,44% |
| 11 | PB | 28,53% | 11 | SE | 93,78% |
| 12 | DF | 26,30% | 12 | ES | 92,90% |
| 13 | SE | 25,97% | 13 | MG | 92,27% |
| 14 | PE | 24,61% | 14 | TO | 91,62% |
| 15 | MA | 23,17% | 15 | PB | 91,46% |
| 16 | TO | 22,22% | 16 | PR | 89,80% |
| 17 | AL | 22,18% | 17 | DF | 88,18% |
| 18 | MT | 22,06% | 18 | MS | 86,34% |
| 19 | BA | 21,88% | 19 | GO | 84,58% |
| 20 | PI | 21,43% | 20 | MT | 83,42% |
| 21 | RO | 20,80% | 21 | PA | 82,54% |
| 22 | GO | 19,93% | 22 | AL | 82,50% |
| 23 | RR | 17,97% | 23 | RO | 81,47% |
| 24 | AC | 13,75% | 24 | RS | 79,78% |
| 25 | PA | 13,60% | 25 | AM | 75,95% |
| 26 | AM | 9,58% | 26 | AC | 74,69% |
| 27 | AP | 8,04% | 27 | AP | 71,31% |

Figura 3 – Ranking de Estados

Fonte: PNAD/IBGE. Ano 2016 - Elaboração: Todos Pela Educação

Assim, a meta para superar o desafio é ampliar o percentual de atendimento em creches e em pré-escolas, por meio de um regime de colaboração entre União, Estado e Municípios para juntos promoverem uma transformação no cenário insatisfatório da educação infantil brasileira e goiana.

2 Objetivo

Observada a criticidade do cenário da Educação Infantil em Goiás, tornou-se essencial transformar o tema educação infantil como prioritário no Governo do Estado de Goiás. E, embora seja uma competência que não esteja dentro da governabilidade do Estado, ao lidar com



diferentes contextos, é evidente a necessidade de implementar processos de gestão eficazes, por meio da articulação de atribuições de diferentes entes públicos e, ainda, buscando coerência, racionalização e otimização de recursos, a fim de colocar em prática políticas de Educação Infantil para que lá na ponta, crianças sejam bem atendidas e possam desenvolver-se integralmente em creches e pré-escolas.

3 Metodologia

Em tempos de crise generalizada, desperdício e escassez de recursos, a torna-se essencial a convergência de esforços entre Estado e Município por meio de um planejamento e atuação integrados, no intuito de melhorar indicadores de Educação Infantil que impactam positivamente na qualidade de vida do cidadão goiano.

Como dito anteriormente, embora a educação de crianças de 0 a 5 anos não seja uma competência que esteja dentro da governabilidade do Estado, garantir que as estratégias municipais voltadas para ampliar o acesso à educação infantil fossem implementadas prioritariamente, tornou-se um grande desafio da gestão pública estadual que priorizou e convergiu esforços para este assunto de extrema criticidade e relevância, visto que um estado competitivo prioriza e dá importância à Educação Pública como um todo.

Então, para implementar esta estratégia em novembro de 2015, foi criado o Programa Goiás Mais Competitivo e Inovador, programa de desenvolvimento da competitividade e melhoria da gestão pública no Estado de Goiás que abrange todas as áreas de atuação governamental e tem por foco a melhoria de indicadores sociais que impactam positivamente na qualidade de vida do cidadão. E, neste escopo, temos o Desafio de Promover o Acesso à Educação Infantil, através do qual o Governo de Goiás trata o assunto como prioritário, identificando problemas e promovendo uma intervenção conjunta entre os entes públicos, visando reduzir o déficit de vagas em creches e em pré-escolas.

3.1 O Programa Goiás Mais Competitivo e Inovador

O Programa tem como objetivo posicionar Goiás entre os estados mais competitivos e inovadores do país, considerando os *rankings* de competitividade divulgados pelas consultorias Macroplan e Centro de Liderança Pública (CLP) por meio da execução de projetos que visem ao melhor desempenho de alguns indicadores finalísticos, selecionados como estratégicos para o governo. Para o Diagnóstico Situacional de Goiás, foram analisados mais de 170 indicadores, considerando uma série histórica de 10 anos, tomando como referência a posição de Goiás em relação às outras 26 Unidades da Federação, à região Centro-Oeste e ao Brasil. Já o relatório de entrevistas traz a percepção do governador e de 23 gestores públicos que ocupam cargos de direção em órgãos da administração estadual sobre os desafios para a competitividade de Goiás.

A concepção da *Estratégia Imediata do Governo de Goiás* para o período de 2015 a 2018 foi formulada por meio de interações com órgãos setoriais, utilizando como insumo o diagnóstico situacional de Goiás, o qual identificou os principais desafios e oportunidades para o avanço da competitividade do Estado nos próximos três anos. Tal levantamento consistiu na identificação de aspectos importantes para a competitividade, ou seja, aqueles em que Goiás não figura entre os mais bem posicionados estados do Brasil.

Essa análise foi feita a partir da percepção de gestores da alta administração estadual e de indicadores mensurados para todos os estados, permitindo a comparação entre eles. Neste levantamento, uma grande variedade de desafios foi identificada. Para tanto, tais desafios,



necessariamente, passaram por critérios de seleção e priorização para garantir foco e efetividade da Estratégia Imediata, e os desafios selecionados estão apresentados na figura abaixo.



Figura 4: Goiás Mais Competitivo e Inovador – Eixos e Desafios
Fonte: Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (SEGPLAN), 2016.

3.2 O Programa Primeiros Passos: Educação Infantil em Goiás

O *Programa Primeiros Passos: Educação Infantil em Goiás*, desenvolvido pela SEDUCE, tem como objetivo assessorar os municípios a ampliarem o acesso a creches e pré-escolas, com a colaboração entre os entes públicos, a fim de construir uma rede de colaboração eficaz que garanta o direito à Educação Infantil às crianças goianas.

De imediato, ao iniciarem os trabalhos relacionados à Educação Infantil em janeiro de 2016, a SEDUCE identificou obstáculos e riscos para implementação deste Programa, quais sejam:

- ✓ Falta de governabilidade nas atribuições municipais para a Educação Infantil por parte do Estado;
- ✓ Ajuste fiscal do governo federal, tendo em vista a redução de repasse de verbas, especialmente Proinfância;
- ✓ Ajuste fiscal do governo estadual, dificultando a ajuda financeira aos municípios;
- ✓ Dificuldade de articulação política com os municípios;
- ✓ Deficiências municipais diversas e impactantes, por exemplo: orçamento municipal insuficiente, falta de estrutura técnica para buscar alternativas inovadoras que minimizem o problema, entre outros;
- ✓ Descontinuidade da gestão municipal em função das eleições municipais de 2016.

Diante de cenário tão desfavorável, foi de fundamental importância firmar parcerias para a execução de programa tão complexo e desafiador, visto que tal iniciativa trazia mudança cultural para dentro da SEDUCE, que até então, não atuava nesta área. Assim, foram estabelecidas as seguintes parcerias:

- ✓ Federação Goiana Municípios (FGM), Agência Goiana de Municípios (AGM) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime/Goiás) - articulação com os municípios para estabelecer parcerias e facilitar a implantação da política pública;
- ✓ **Municípios** - execução e articulação dos projetos, visando aumentar o número de

acessos a creches e pré-escolas.

- ✓ **Ministério Público** – articulação com os municípios e levantamento de dados e monitoramento da Meta 1 do PNE em Goiás;
- ✓ **Secretaria de Gestão e Planejamento (SEGPLAN)** - apoio no processo de captação de recursos e na solução dos entraves dos projetos;
- ✓ **Governo Federal** - financiamento para construção das creches e pré-escolas por meio do Proinfância, programa do FNDE e também de outras fontes;
- ✓ **Iniciativa privada** - Financiamento para implantação e custeio de creches e pré-escolas por meio de parcerias e convênios.

3.3 O Projeto Goiás Parceiro da Educação Infantil

Dentro do Programa intitulado *Primeiros Passos: Educação Infantil* encontra-se o *Projeto Goiás Parceiro da Educação Infantil*, tendo como objetivo principal identificar os problemas e formular estratégias de intervenção conjunta, entre os entes públicos, capazes de reduzir o déficit de vagas em creches e pré-escolas.

Como primeira iniciativa do projeto, para direcionar esforços e atacar o problema mais efetivamente, foi feita uma focalização para a atuação do Estado. O critério utilizado para selecionar os municípios focais foi a representatividade e o impacto que produzem nos déficits de creches e pré-escolas de Goiás (52 municípios), conforme demonstram as figuras abaixo.

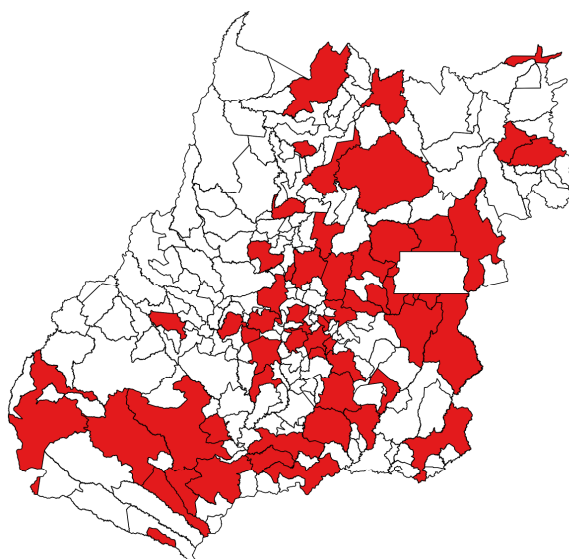


Figura 5: Mapa do Grupo Focal de Municípios

| | Município | Déficit estimado absoluto 0 a 3 | Representatividade de 0 a 3 | Déficit estimado absoluto 4 a 5 | Representatividade de 4 a 5 |
|-------|-----------------------|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Total | | 261.325 | 82,34% | 55.742 | 85,73% |
| 1 | Goiânia | 56.164 | 17,84% | 11.440 | 17,67% |
| 2 | Aparecida de Goiânia | 32.755 | 10,41% | 12.391 | 19,14% |
| 3 | Anápolis | 17.767 | 5,64% | 4.412 | 6,82% |
| 4 | Águas Lindas de Goiás | 13.773 | 4,38% | 2.623 | 4,05% |
| 5 | Luziânia | 11.969 | 3,80% | 3.110 | 4,80% |
| 6 | Rio Verde | 11.022 | 3,50% | 1.686 | 2,60% |
| 7 | Valparaíso de Goiás | 9.310 | 2,96% | 1.498 | 2,31% |
| 8 | Novo Gama | 8.112 | 2,58% | 2.431 | 3,76% |

| | | | | | |
|----|-----------------------------|-------|-------|-------|--------|
| 9 | Formosa | 6.193 | 1,97% | 1.869 | 2,89% |
| 10 | Trindade | 6.134 | 1,95% | 875 | 1,35% |
| 11 | Senador Canedo | 5.347 | 1,70% | 1.044 | 1,61% |
| 12 | Planaltina | 5.152 | 1,64% | 903 | 1,39% |
| 13 | Santo Antônio do Descoberto | 4.811 | 1,53% | 623 | 0,96% |
| 14 | Cidade Ocidental | 4.349 | 1,38% | 827 | 1,28% |
| 15 | Jataí | 4.163 | 1,32% | 786 | 1,21% |
| 16 | Catalão | 3.794 | 1,21% | 294 | 0,45% |
| 17 | Caldas Novas | 3.634 | 1,15% | 809 | 1,25% |
| 18 | Itumbiara | 2.796 | 0,89% | 46 | 0,07% |
| 19 | Goianésia | 2.731 | 0,87% | 97 | 0,15% |
| 20 | Cristalina | 2.568 | 0,82% | 856 | 1,32% |
| 21 | Niquelândia | 2.450 | 0,78% | 399 | 0,62% |
| 22 | Posse | 2.230 | 0,71% | 509 | 0,79% |
| 23 | Jaraguá | 2.219 | 0,70% | 242 | 0,37% |
| 24 | Porangatu | 2.198 | 0,70% | 362 | 0,56% |
| 25 | Goianira | 2.157 | 0,69% | 20 | 0,03% |
| 26 | Mineiros | 2.151 | 0,68% | 125 | 0,19% |
| 27 | Inhumas | 1.958 | 0,62% | -117 | -0,18% |
| 28 | Padre Bernardo | 1.953 | 0,62% | 481 | 0,74% |
| 29 | Itaberaí | 1.726 | 0,55% | 301 | 0,46% |
| 30 | Quirinópolis | 1.710 | 0,54% | 377 | 0,58% |
| 31 | Morrinhos | 1.641 | 0,52% | 494 | 0,76% |
| 32 | Santa Helena de Goiás | 1.528 | 0,49% | 238 | 0,37% |
| 33 | Alexânia | 1.527 | 0,49% | 322 | 0,50% |
| 34 | Uruaçu | 1.515 | 0,48% | 357 | 0,55% |
| 35 | Goiatuba | 1.440 | 0,46% | 18 | 0,03% |
| 36 | Palmeiras de Goiás | 1.420 | 0,45% | -95 | -0,15% |
| 37 | Nerópolis | 1.405 | 0,45% | 40 | 0,06% |
| 38 | Bom Jesus de Goiás | 1.217 | 0,39% | 215 | 0,33% |
| 39 | Pirenópolis | 1.209 | 0,38% | 153 | 0,24% |
| 40 | Bela Vista de Goiás | 1.153 | 0,37% | 135 | 0,21% |
| 41 | Cocalzinho de Goiás | 1.146 | 0,36% | 277 | 0,43% |
| 42 | Itapuranga | 1.086 | 0,35% | 89 | 0,14% |
| 43 | Itapaci | 1.020 | 0,32% | 150 | 0,23% |
| 44 | Campos Belos | 1.014 | 0,32% | 181 | 0,28% |
| 45 | Minaçu | 1.007 | 0,32% | 222 | 0,34% |
| 46 | Pires do Rio | 988 | 0,31% | 328 | 0,51% |
| 47 | Iaciara | 982 | 0,31% | 283 | 0,44% |
| 48 | Piracanjuba | 940 | 0,30% | 86 | 0,13% |
| 49 | Iporá | 933 | 0,30% | 95 | 0,15% |
| 50 | São Luís de Montes Belos | 918 | 0,29% | 248 | 0,38% |
| 51 | Abadiânia | 910 | 0,29% | 120 | 0,19% |
| 52 | Anicuns | 906 | 0,29% | 226 | 0,35% |

Figura 6 – Grupo Focal – Representatividade dos municípios integrantes do Diagnóstico da Educação Infantil em Goiás

Fonte: Inep, 2015 – Calculado pelo MP-GO/SUPLAN



No planejamento do ano de 2016, o *Projeto Goiás Parceiro da Educação Infantil* (SEDUCE) foi estruturado em 06 (seis) marcos significativos de trabalho, contendo eventos cuja ocorrência precisava ser reportada às partes interessadas – *stakeholders* – de modo a terem clara visibilidade do seu cumprimento. São eles:

1. Formação de parceria com as entidades representativas dos municípios;
2. Criação do Núcleo de Cooperação Municipal (NUCOM) e do Grupo de Trabalho da Educação Infantil na SEDUCE;
3. Mapeamento de Gargalos Municipais na Educação Infantil;
4. Elaboração do Diagnóstico Situacional da Educação Infantil em Goiás;
5. Definição do modelo de gestão das estratégias municipais “*A Aliança Municipal pela Competitividade - Educação Infantil*”;
6. Apresentação da Aliança Municipal pela Competitividade da Educação Infantil aos novos(as) prefeitos (as) eleitos (as).

No escopo do ano de 2017 e 2018, o *Projeto Goiás Parceiro da Educação Infantil* (SEDUCE) foi estruturado em:

1. Formalização da Aliança Municipal pela Competitividade da Educação Infantil com o grupo focal municípios que produz o maior impacto no déficit da Educação Infantil;
2. Construção do portfólio de projetos por município através elaboração dos planos de ação municipais com cronogramas e metas, visando atender às especificidades de cada município;
3. Implementação do modelo de governança nos municípios, para monitoramento da execução dos planos de ação municipais em todos níveis hierárquicos municipais;
4. Avaliação da consistência/coerência das estratégias municipais implementadas por meio do monitoramento dos resultados e indicadores, apresentados nos Cadernos de Resultados da Aliança Municipal pela Competitividade – Educação Infantil.

3.4 A Aliança Municipal pela Competitividade da Educação Infantil

Visando atender à necessidade de traçar rumos e estratégias conjuntas de atuação com os municípios, em um cenário de instabilidade política, foi fundamental a convergência de esforços e alinhamento entre as iniciativas estaduais e municipais, por meio de um planejamento e atuação integrados com foco na melhoria do cenário em que Goiás se encontra no contexto da Educação Infantil.

Considerou-se ainda que os vários envolvidos e as partes interessadas precisavam interagir de forma harmônica e balanceada de forma a permitir a medição das entregas e resultados ao longo da execução dos projetos municipais. Dessa forma, surgiu a necessidade de criação de um modelo de gestão, aqui denominado *A Aliança Municipal pela Competitividade da Educação Infantil*. Criar e o fortalecer uma estrutura de governança local que favorecesse o trabalho em rede e a criação de mecanismos de incentivos para os municípios, foram tidas como estratégias fundamentais para o sucesso da iniciativa estadual.

Neste contexto, estruturou-se o fluxo de processos ilustrado na figura abaixo:





Figura 7 – Modelo de Gestão da Aliança Municipal pela Competitividade – Educação Infantil

3.4.1 Processo 1 – Elaboração do Diagnóstico da Educação Infantil em Goiás

Em maio de 2016, iniciaram os trabalhos relacionados ao mapeamento dos gargalos municipais na Educação Infantil. Assim, foi elaborado, por iniciativa da SEDUCE e com o apoio da SEGPLAN, um questionário contendo diversas perguntas relacionadas à Educação Infantil para ser aplicado nos 52 municípios (Grupo Focal), e desse total de participantes 45 responderam a pesquisa.

Foram feitos encontros técnicos nos municípios para apresentação das intenções do Estado de Goiás, bem como orientação quanto ao questionário construído e disponibilizado para mapear os gargalos da Educação Infantil em cada localidade. Nestes encontros, foram feitas apresentações do *Programa Goiás Mais Competitivo e Inovador* e do *Projeto Goiás Parceiro da Educação Infantil* aos Secretários (as) Municipais de Educação e equipes técnicas de Educação Infantil, envolvendo aproximadamente 250 profissionais que atuam na rede das Secretarias Municipais de Educação dos municípios participantes, conforme mostra a figura abaixo.

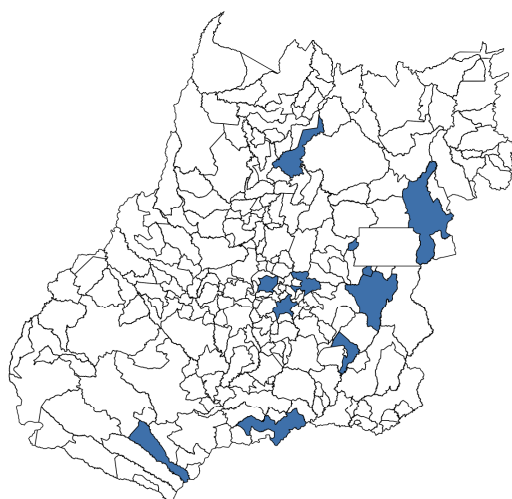


Figura 8 – Mapa dos Encontros Regionais

Como resultado dessas ações, a SEDUCE conseguiu identificar as especificidades de cada município, para, assim, posteriormente, propor ações que promovam avanços no sistema de gestão de creches e pré-escolas em Goiás.

Após o levantamento ou coleta dos dados, houve a sistematização do diagnóstico dos principais problemas e dificuldades existentes para que adiante a SEDUCE pudesse planejar possíveis soluções. Como resultado prévio dos temas abordados, montou-se um diagrama de assuntos aferidos pelo diagnóstico, conforme mostra figura abaixo:



Figura 9 – Sistematização do Diagnóstico da Educação Infantil

Fonte: Análise de Dados/Elaboração do Diagnóstico. SEDUCE/SEGPLAN, 2016.

3.4.2 Processo 2 – Definição do Modelo de Gestão – A Aliança Municipal pela Competitividade da Educação Infantil

Após realizar o levantamento de dados e indicadores, elaborar o diagnóstico da Educação Infantil, segmentar os dados e informações por município, comparando-os a Goiás, outros estados e Brasil, em setembro de 2016, consolidou-se as possíveis estratégias de atuação para a SEDUCE atuar de acordo com o perfil da Educação Infantil em Goiás.

Assim, foi possível propor intervenções específicas e qualificadas nos municípios prioritários que posteriormente pudessem desencadear a melhoria na aplicação e no gerenciamento dos recursos financeiros, humanos e estruturais disponíveis, por meio de assessoria técnica aos municípios na implementação de ações que visem garantir o acesso à educação infantil às crianças goianas.

Neste contexto, a adoção de um modelo de gestão para resultados se justificou como alternativa para enfrentamento dos tantos desafios da gestão municipal, tais como a pulverização de esforços, com baixo rendimento, o excesso de entraves e gargalos, inúmeros atrasos e cancelamentos de ações, informações gerenciais pouco confiáveis e em tempo hábil, crescente pressão das urgências, e necessidade de aumento da capacidade de realização de investimentos. O modelo foi criado e apresentado aos novos prefeitos(as) eleitos(as) em novembro de 2016, é o apresentado na figura 7.



3.4.3 Processo 3 – Formalização da Aliança Municipal pela Competitividade por meio da Assinatura do Protocolo de Intenções

Considerando que o Programa Goiás Mais Competitivo e Inovador busca promover uma melhor alocação dos recursos públicos, pela priorização de projetos e ações que tenham impacto na vida do cidadão e que influenciem no desempenho dos indicadores estratégicos, e que o alcance de resultados depende da convergência e da sinergia dos esforços municipais e estaduais, resolveram celebrar a formalização da Aliança Municipal pela Competitividade por meio da assinatura de um protocolo de intenções, na forma das cláusulas e condições que seguem:

- ✓ O Protocolo Geral de Intenções tem por objetivo firmar a adesão dos municípios citados no preâmbulo à Aliança Municipal pela Competitividade, bem como estabelecer as condições gerais de cooperação. Vale ressaltar, que tal protocolo nada mais é que um acerto genérico com os municípios, com vigência até 2018, renovado a cada 2 anos e que estabelece regras gerais com atribuições para o Estado e Município, além de apontar o modelo de gestão e governança da Aliança Municipal pela Competitividade da Educação Infantil.
- ✓ A Aliança Municipal pela Competitividade visa promover a convergência de esforços e a articulação de recursos (financeiros, humanos e estruturais) entre Estado e Municípios, por meio de um planejamento e atuação integrados, no intuito de melhorar os indicadores sociais e econômicos que impactam positivamente na qualidade de vida do cidadão, bem como alavancar a competitividade do Estado e de cada um de seus municípios. Os desafios mobilizadores da aliança são:
 - I. Reduzir a mortalidade infantil;
 - II. Ampliar o acesso à atenção básica de qualidade;
 - III. Reduzir o déficit habitacional;
 - IV. Promover o acesso à educação infantil;
 - V. Elevar a qualidade do aprendizado dos alunos da rede pública;
 - VI. Diminuir a incidência de crimes contra a vida.

Neste contexto, atendendo ao escopo do projeto *Goiás Parceiro da Educação Infantil*, o Estado de Goiás formalizou a *Aliança Municipal pela Competitividade da Educação Infantil* com os novos (as) prefeitos (as) nos primeiros meses de 2017. Os resultados esperados com esta são:

- I. Melhorar a aplicação e o gerenciamento dos recursos financeiros, humanos e estruturais em torno de desafios mobilizadores;
- II. Melhorar o alinhamento entre os esforços estaduais e municipais através da construção de um planejamento e atuação integrados entre as duas esferas de governo;
- III. Melhorar os indicadores priorizados no âmbito dos desafios mobilizadores;
- IV. Promover um ambiente de colaboração e responsabilidade compartilhada na solução dos problemas.

A formalização da aliança municipal com os municípios também envolve ações que visam definir a atuação da SEDUCE junto aos municípios e está diretamente relacionada à construção deste planejamento de ações conjuntas que visam ampliar o acesso à educação infantil às crianças goianas.

Neste sentido, para efetivar e implementar as ações propostas, foi fundamental que os municípios participantes da Aliança Municipal pela Competitividade da Educação Infantil criassem uma estrutura administrativa municipal, contemplando uma instância decisória,



denominada Comitê Municipal, que fosse responsável pela articulação entre o Estado e Município no âmbito da Aliança Municipal. Conforme ilustrado abaixo:

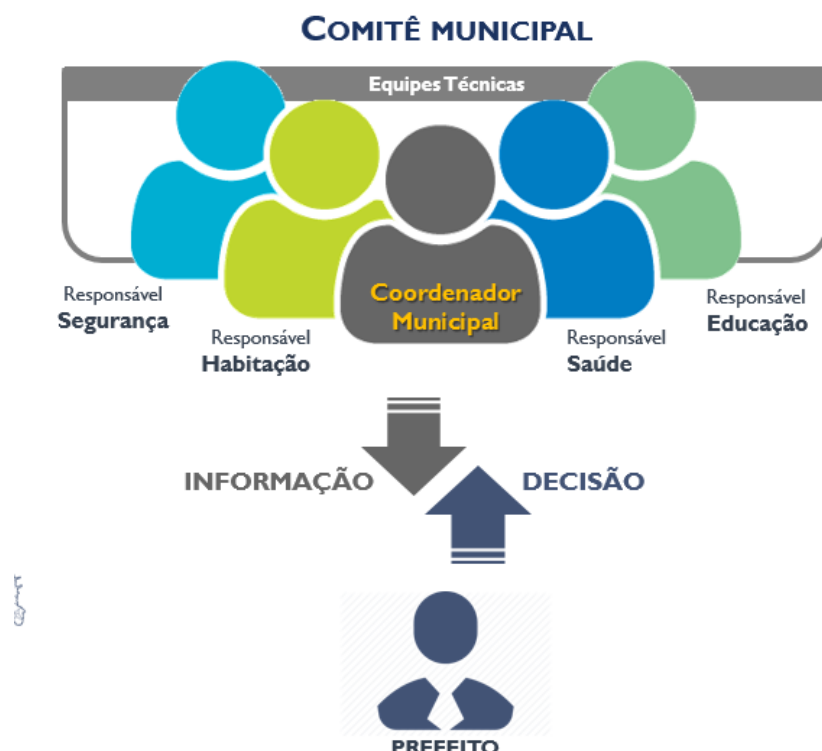


Figura 10 – Comitê Municipal da Aliança Municipal pela Competitividade

Vale ressaltar que essa estrutura tem como objetivo principal estimular a criação e o fortalecimento da governança local que favoreça o trabalho em rede, com articulação e sinergia de ações setoriais e intersetoriais para a construção de políticas públicas integradas, que priorizem a promoção do desenvolvimento infantil e garantam a institucionalização de uma prática social sustentável e de qualidade.

Logo, coube ao município, indicar o Coordenador Municipal e o representante pela área de Educação, para exercerem os papéis fundamentais de serem interlocutores locais, responsáveis por planejar, gerenciar e executar, em nível municipal, as estratégias e ações da Educação Infantil de seu município, no âmbito da Aliança Municipal pela Competitividade, reportando-as diretamente e periodicamente ao prefeito. Assim, as principais atribuições desta instância seriam:

- ✓ Otimizar e priorizar os recursos financeiros, humanos e estruturais disponíveis para alcançar os resultados constantes no plano de ação municipal;
- ✓ Disponibilizar as equipes técnicas para implementação das ações relacionadas ao plano de ação municipal;
- ✓ Cooperar com a SEDUCE em questões relacionadas diretamente ou indiretamente com o desafio de promover o acesso à educação infantil;
- ✓ Disponibilizar dados e informações do município relacionados ao desafio de promover o acesso à educação infantil;
- ✓ Estruturar planos de ação junto às equipes de educação infantil do município;
- ✓ Identificar e contribuir para a solução das restrições à execução das ações e projetos em tempo hábil;
- ✓ Participar do processo de discussão de entraves e avaliação dos resultados.
- ✓ Designar formalmente um representante para responder sobre o assunto “Educação Infantil”, o qual será responsável por:

- Planejar, gerenciar e executar em nível municipal as estratégias e ações de seu município no âmbito do Programa Primeiros Passos: Educação Infantil.
- Coletar informações sobre a execução dos projetos e reportá-las à SEDUCE na periodicidade definida pelo modelo de gestão e governança da Aliança Municipal pela Competitividade - Educação Infantil.
- Participar das reuniões de monitoramento definidas pelo modelo de gestão e governança da Aliança Municipal pela Competitividade - Educação Infantil.

3.4.4 Processo 4 – Construção do Portfólio de Projetos por Municípios - Planos de Ações Municipais com Cronogramas e Metas

A definição de um portfólio de projetos por município foi peça fundamental para que o Estado atingisse as especificidades e os problemas pontuais de cada município, pois o grande desafio estadual é conseguir atuar assertivamente e atingir as expectativas municipais no que diz respeito ao regime de cooperação que se pretende estabelecer.

O diagnóstico foi o principal instrumento utilizado nesta etapa, pois produziu conhecimento sobre o perfil da Educação Infantil em Goiás, permitindo à SEDUCE encontrar espaços de atuação e, por meio de um regime de colaboração, propor intervenções específicas e qualificadas nos municípios prioritários. Para nortear esta perspectiva de assessoria e apoio aos municípios, a SEDUCE encontrou as possíveis estratégias de atuação:

- **Estratégia 1 - Apoiar os municípios na implementação de políticas públicas de educação infantil que impactem diretamente na melhoria dos indicadores da Educação Infantil em Goiás**

Esta estratégia está relacionada à prestação de apoio aos municípios com o intuito de garantir o direito de acesso à Educação Infantil às crianças goianas e será efetivada através do apoio ao planejamento educativo das unidades através da realização de diagnósticos da realidade local e regional do município criando diretrizes para orientar o planejamento das unidades de Educação Infantil.

- **Estratégia 2 - Assessorar a gestão municipal na implementação de suas propostas pedagógicas, na formação dos professores e na elaboração de currículo e projetos técnico-pedagógicos de Educação Infantil**

Esta estratégia está relacionada à garantia da qualidade na educação infantil ofertada pelo município. O objetivo é buscar o desenvolvimento e o enriquecimento de competências dos profissionais de educação infantil. Além disso, assessorar a elaboração do currículo e projetos técnicos-pedagógicos que culminem com aprendizagem satisfatória e significativa das crianças.

- **Estratégia 3 - Articular com o Governo Federal e instituições ligadas à Educação Infantil, apoio e parcerias aos municípios na ampliação do acesso à educação infantil de 0 a 5 anos de qualidade**

Esta estratégia está relacionada à estruturação de arranjos institucionais que permitam à Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte atrair parceiros potenciais, por exemplo, Governo Federal e instituições ligadas ao desenvolvimento infantil, que ampliem os investimentos em políticas públicas de Educação Infantil do município.



– **Estratégia 4 - Fornecer apoio técnico na elaboração dos projetos e estratégias municipais**

Esta estratégia está relacionada à transferência de conhecimento e expertises técnicas necessárias para elaboração de projetos e estratégias municipais, apoiando as equipes responsáveis por planejar, gerenciar e executar, em nível municipal, as estratégias e ações de seu município no âmbito da Aliança Municipal pela Competitividade – Educação Infantil.

– **Estratégia 5 - Assessorar os municípios na busca por soluções inovadoras para a Educação Infantil**

Esta estratégia está relacionada com assessorar o município na busca por soluções inovadoras para a Educação Infantil por meio da adequação / customização à realidade do município, de cases de sucesso existentes em Goiás/Brasil/Mundo, visando implementar uma política pública de Educação Infantil de qualidade e, ao mesmo tempo, inovadora. Além disso, oferecer um banco de boas práticas em políticas de educação infantil para que o município possa operar os processos de comunicação, mobilização e engajamento de suas equipes e obter ganhos significativos na execução de suas estratégias.

– **Estratégia 6 - Assessorar a implementação soluções integradoras e colaborativas que ataquem os principais problemas municipais relacionados aos gargalos de infraestrutura, da manutenção e do custeio das unidades de educação infantil**

Esta estratégia está relacionada a angariar esforços estaduais e federais em prol de alternativas que apoiem os municípios no enfrentamento dos principais gargalos municipais relacionados à infraestrutura, manutenção e custeio das unidades de educação infantil. A busca pelo engajamento destes entes, envolve desde a destinação de recursos financeiros, até a implementação de novo formato para a educação infantil, sugerindo um modelo nacional que promova a equidade, sem perda de qualidade e que, ao mesmo tempo, seja implementável com custos que caibam nos bolsos dos municípios.

– **Estratégia 7 - Criar arranjos institucionais que viabilizem a captação de recursos para financiar projetos de Educação Infantil**

Esta estratégia está relacionada a desenvolver arranjos institucionais que permitam à Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte mobilizar recursos privados para investimento em políticas públicas de Educação Infantil. Para implementar esta ação, é preciso garantir segurança jurídica aos potenciais investidores, neste sentido, a proposta é criar todo o ambiente favorável que propicie a mobilização, a recepção e a destinação de recursos aos municípios.

– **Estratégia 8 - Apoiar a implementação do modelo de governança municipal que permita o monitoramento periódico do Plano de Ação Municipal da Educação Infantil**

Esta estratégia está relacionada a estimular a criação e o fortalecimento de uma estrutura de governança local que favoreça o trabalho em rede, com articulação e sinergia de ações setoriais e intersetoriais para a construção de políticas públicas integradas, que priorizem a promoção do desenvolvimento infantil e garantam a institucionalização de uma prática social sustentável e de qualidade. Além disso, caberá à SEDUCE assistir o Coordenador Municipal do Comitê da Aliança Municipal pela Competitividade - Educação Infantil, o representante da área da Educação e equipes técnicas, no que diz respeito às suas atribuições e responsabilidades



no contexto da Aliança Municipal pela Competitividade. O objetivo principal é garantir melhor desempenho/eficácia das ações municipais de educação infantil contidas no escopo do GMCI e do *Desafio de Promover o Acesso à Educação Infantil*, apoiando a tomada de decisão sobre ajustes e correções que sejam decisivos para o alcance dos objetivos previstos nas metas e cronogramas do Plano de Ação do Programa Primeiros Passos: Educação Infantil.

Após definidas as possíveis estratégias de atuação da SEDUCE, de abril a maio de 2017 foram construídos os planos de ações municipais de 24 municípios tidos como prioritários, devido à sua representatividade e impacto nos déficits de vagas na educação infantil. De junho a agosto de 2017, serão construídos os planos de ações municipais dos demais 28 municípios focais. Foram realizados em torno de 20 encontros regionais, envolvendo todos os profissionais da educação infantil dos 52 municípios do grupo focal, além dos diversos atendimentos específicos realizados aos municípios na SEDUCE.

O plano de ação municipal é o principal documento deste modelo de gestão, pois contempla o planejamento municipal de ações a serem realizadas em cooperação com o Estado em 2017 e 2018. Ele foi estruturado em 05 tópicos:

1. Objetivos, Metas e Indicadores
2. Levantamento dos Problemas
3. Plano de Ação
4. Previsão Financeira
5. Boas práticas

Tópico 1 - Objetivos, Metas e Indicadores

Este tópico foi criado para que o município compartilhasse informações sobre seus objetivos com a aliança municipal pela competitividade da educação infantil e principalmente, compartilhasse o “Onde queremos chegar?”, através da explicitação das metas a serem cumpridas em 2017 e 2018, no que diz respeito aos indicadores de creches e pré-escolas.

Tópico 2 – Levantamento dos problemas

Esse tópico foi estruturado para que o município apontasse os problemas que impactam negativamente na ampliação de vagas de educação infantil. E, ao mesmo tempo, foi solicitado que apresentasse uma análise crítica de tais problemas, apontando propostas de intervenções para que o Estado atue e apoie a implementação de soluções colaborativas relacionadas aos maiores gargalos municipais: infraestrutura, manutenção e custeio.

Tópico 3 – Plano de Ação

Esse tópico foi estruturado para que o município criasse o cronograma de ações para a implementação das estratégias municipais em parceria com o Estado. Ou seja, para cada problema apontado, uma ou várias soluções foram detalhadas e cronologicamente distribuídas em atividades a serem realizadas ao longo de 2017 e 2018. É importante destacar que, para cada atividade, foram definidos responsáveis, data de início previsto e prazo limite para execução. Este plano de ação é que subsidiará o modelo de governança com informações sobre os status da execução dos projetos.

Tópico 4 – Previsão Financeira

Esse tópico foi criado para que municípios informassem a previsão financeira para implementação das estratégias descritas no plano de ação. A busca pelo engajamento dos entes municipais e estadual, envolve a destinação de recursos financeiros para o enfrentamento dos



principais gargalos municipais relacionados à infraestrutura, manutenção e custeio das unidades de educação infantil. Logo, o Estado precisa ter conhecimento da previsão financeira das estratégias propostas pelo município para fazer seu planejamento orçamentário.

Tópico 5 – Boas práticas

Esse tópico foi estruturado para que o município respondesse a seguinte pergunta: “O que o seu município faz e que pode ser compartilhado com outros municípios?”. A etapa de mapeamento dos gargalos municipais para elaboração do diagnóstico da educação infantil de Goiás, foi muito rica e de muito aprendizado para a SEDUCE, pois foram identificadas práticas inovadoras que estão fazendo diferença nos trabalhos de muitas secretarias municipais de educação. Logo, a SEDUCE entendeu que enriqueceria a cooperação municipal, identificando estas iniciativas e criando um banco de boas práticas a ser compartilhado entre os municípios focais.

Por fim, como vimos, os planos de ações municipais contemplam cronogramas com atividades que provocarão a melhoria dos indicadores relacionados à educação infantil, prazos e responsáveis pela execução a nível municipal. Com os planos construídos, prevendo ações a serem executadas em 2017 e 2018, caberá à gestão municipal gerenciar recursos humanos, financeiros, estruturais e promover um ambiente de colaboração e responsabilidade compartilhada na solução dos gargalos municipais relacionados à educação infantil de forma a efetivar as entregas e resultados que culminarão com o avanço dos indicadores de educação infantil em Goiás.

E, para impulsionar ainda mais a cooperação da SEDUCE com os municípios e implementação destes projetos, a SEDUCE conta com a atuação imprescindível do NUCOM (Núcleo de Cooperação Municipal) prestando apoio integral e exclusivo aos municípios durante toda implementação dos planos municipais.

3.4.5 Processo 5 – Implementação do Modelo de Governança nos Municípios para Monitoramento da Execução dos Planos de Ações Municipais

Foi estabelecido pela Central de Resultados da SEGPLAN, um modelo de governança contemplando reuniões periódicas, o qual permite avaliar estratégias e analisar o desempenho real das ações de educação infantil classificadas como prioritárias no município. A proposta é que o modelo:

- Garanta o fluxo de informação e decisão ocorra de forma eficiente e transparente;
- Garanta o alinhamento entre as diferentes frentes;
- Garanta clareza de papéis, responsabilidade e autonomia dos atores;
- Garanta engajamento e institucionalização, como um programa prioritário de governo.

A seguir, o desenho do modelo de governança municipal proposto aos municípios prioritários da educação infantil:



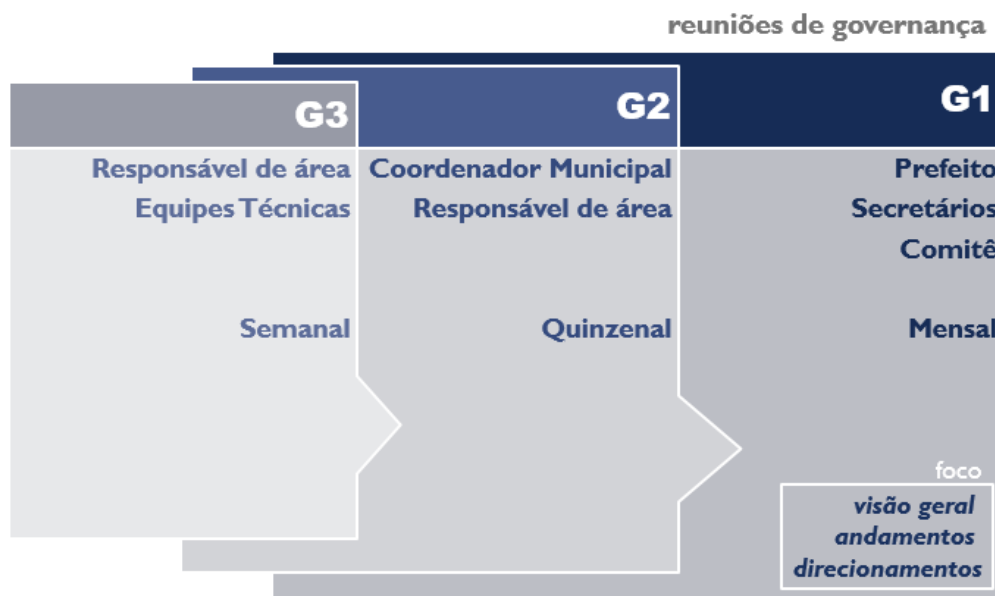


Figura 11: Modelo de Reuniões de Governança Municipal

Conforme observado, na figura anterior, temos ilustradas as três reuniões do modelo de governança:

- ✓ **Reunião G3** - de periodicidade semanal, destinada a realizar o alinhamento, avaliação e definição de ações corretivas envolvendo a equipe técnica de educação infantil da secretaria municipal de educação e o responsável pela área de educação no comitê municipal;
- ✓ **Reunião G2** - de periodicidade quinzenal, reunião conduzida pelo coordenador municipal, em conjunto com o responsável pela educação no comitê municipal.
- ✓ **Reunião G1** - reunião de periodicidade mensal envolvendo o prefeito, secretários municipais e coordenador do comitê municipal onde são apresentados subsídios para análise e avaliação das ações do comitê relativas ao monitoramento dos projetos, além de orientar a gestão de entraves contidos nos projetos.

Obedecendo à premissa de que foi proposto aos municípios da aliança municipal pela competitividade um modelo simples, incremental, leve e adaptável, em resumo, os principais objetivos destas reuniões seriam:

- Apontar principais resultados, entregas ou conclusões ocorridas no período;
- Listar principais problemas, dificuldades, entraves ocorridos no período;
- Apontar questões que precisem de resposta ou deliberação;
- Apontar com datas próximas entregas, produtos, atividades previstas para o mês seguinte;
- Avaliar o desempenho global dos projetos, identificando os pontos de atenção e/ou evolução frente ao último ciclo de monitoramento;
- Avaliar a implantação e a efetividade das deliberações do último ciclo de monitoramento e dos ciclos anteriores ainda pendentes;
- Apontar os pontos de atenção e próximos passos que deverão ser apreciados pelo prefeito e secretários municipais;
- Apresentar as agendas positivas e negativas.



3.4.6 Processo 6 – Avaliação das Estratégias Municipais

De acordo com o que foi apresentado no processo anterior, caberá aos municípios, acompanhar a execução dos planos de ações municipais via implementação do modelo de governança municipal. Além disso, em nível estadual, os planos de ações municipais também deverão ser avaliados e monitorados pela Central de Resultados da SEGPLAN, e tal acompanhamento ocorrerá no período de agosto de 2017 a dezembro de 2018, obedecendo ciclos de avaliação e monitoramento pré-definidos em um ciclo de gestão estratégica, conforme ilustrado a seguir.

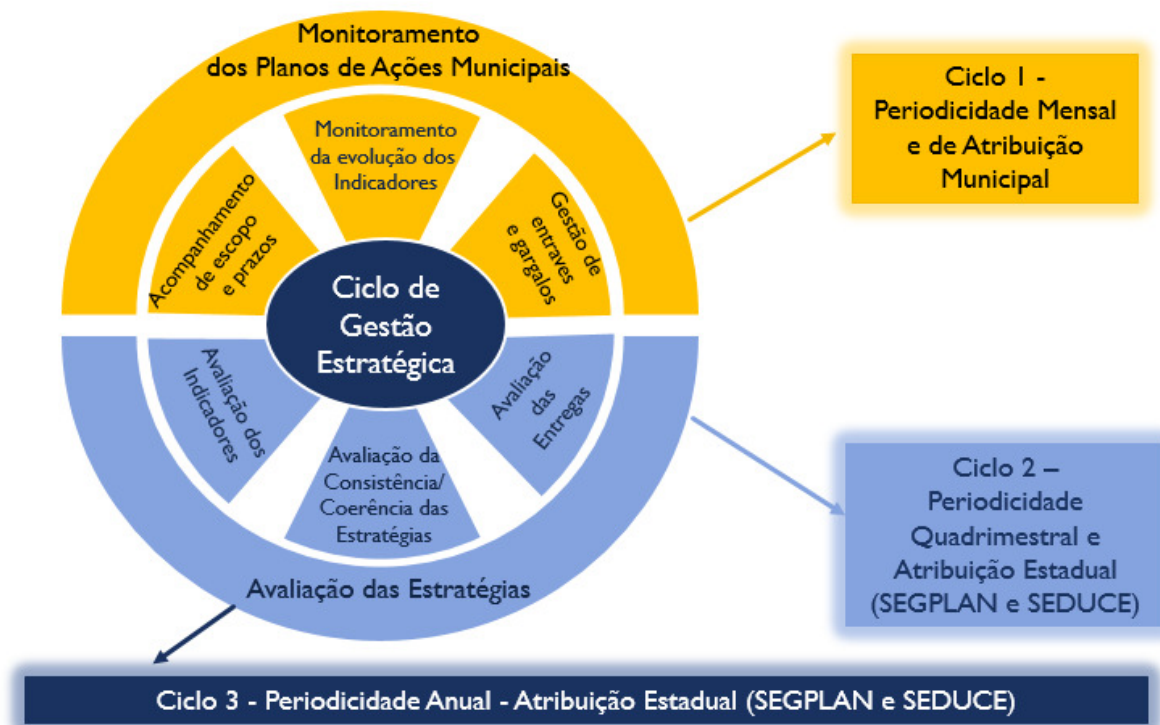


Figura 12: Avaliação e Monitoramento da Aliança Municipal – Educação Infantil

- ✓ **Ciclo 1** – de atribuição municipal, tendo o Comitê Municipal como o agente principal da implementação, com periodicidade mensal, no mínimo. Foco do monitoramento: observar a execução dos planos de ação em nível municipal, no que diz respeito a cumprimento do escopo planejado, prazos, indicadores e gestão dos gargalos e entraves.
- ✓ **Ciclo 2** - de atribuição estadual, a cada quadrimestre (janeiro, maio e setembro) haverá acompanhamento por parte da Central de Resultados da SEGPLAN e atualização dos status dos projetos pela SEDUCE. Foco do monitoramento: avaliação da evolução de indicadores, análise da consistência/coerência das estratégias e acompanhamento das entregas previstas nos planos de ações municipais com produção de relatórios gerenciais para *accountability* para a gestão estadual.
- ✓ **Ciclo 3** – de atribuição estadual, anualmente haverá acompanhamento por parte da Central de Resultados da SEGPLAN. Foco do monitoramento: produzir conhecimento para elaboração de cadernos de resultados, visando adotar um importante hábito de gestão para controlar se as ações estratégicas do governo do Estado de Goiás estão produzindo resultados desejáveis e impactantes a nível municipal.

Assim, com a adoção dessas formas de gestão, aliadas ao modelo de governança estratégica municipal, o Estado de Goiás espera identificar, corrigir desvios e replanejar ações

que porventura não estiverem produzindo os resultados desejáveis nos indicadores de educação infantil.

4 Conclusões

O objetivo maior da Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte (SEDUCE), por meio do *Programa Goiás Mais Competitivo e Inovador*, é assessorar os municípios a promoverem o acesso de crianças à Educação Infantil e subsidiar projetos educativos exitosos, por meio do alinhamento estratégico das iniciativas municipais e estadual.

Os dados sobre a realidade dos municípios goianos, contidos no diagnóstico da educação infantil de Goiás, foram imprescindíveis para a construção das bases e discussões sobre a realidade da Educação Infantil em Goiás e, principalmente, para a fundamentação do trabalho técnico-pedagógico entre SEDUCE e Secretarias Municipais de Educação.

Considerando, ainda, as distâncias entre os textos legais e a realidade educativa no Brasil e em Goiás, é importante manter o diálogo e a constante busca por um ensino infantil de qualidade, para que as crianças tenham um desenvolvimento satisfatório, cujo direito foi historicamente negado. E diante de um cenário de crises generalizadas, tornou-se essencial a adoção de regimes de colaboração entre os poderes para o melhor atendimento das demandas educacionais, seja a escola da rede municipal, estadual ou da União.

Esperamos assim que o esforço coletivo dispendido pelo Governo de Goiás, seja recompensado em prol da efetividade da aprendizagem e sucesso da escola, com a devida atenção à infância e seu reconhecimento como base de construção da cidadania coletiva.

Referências

- FARIA, A. L. G. de. **Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica.** *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1013-1038, Especial - out. 2005.
- FROTA, A. M. M. C. **Diferentes concepções da infância e adolescência: a importância da historicidade para sua construção.** *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, v. 7, n. 1, UERJ, jun. 2007.
- Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. **Fundação Itaú Social.** Educação Infantil em Debate: a experiência de Portugal e a realidade brasileira. São Paulo, 2014.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Educação infantil é um dos maiores desafios do Plano Nacional de Educação.** <http://portal.inep.gov.br/>. 2016.
- PNAD IBGE. 2015. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. www.ibge.gov.br.
- PNE, OBSERVATÓRIO. 2017. www.observatoriodopne.org.br/.
- Programa Goiás Mais Competitivo e Inovador. 2017. <http://www.goiasmaiscompetitivo.go.gov.br/>

