

Gestión local y mejora educativa: la colaboración en el contexto estadual en Brasil

Manuel Alcaíno
Analía Jaimovich
Sofía Lerche
Carolina Méndez
Marcela Ortiz
Eloísa Vidal

División de Educación

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-02380

Gestión local y mejora educativa: la colaboración en el contexto estadual en Brasil

Manuel Alcaíno
Analía Jaimovich
Sofía Lerche
Carolina Méndez
Marcela Ortiz
Eloísa Vidal

Diciembre 2022

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Gestión local y mejora educativa: la colaboración en el contexto estadual en Brasil /
Manuel Alcaíno, Analía Jaimovich, Sofía Lerche, Carolina Méndez, Marcela Ortiz y
Eloísa Vidal.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2380)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Schools-Decentralization-Brazil. 2. School management and organization-Brazil. I.
Alcaíno, Manuel. II. Jaimovich, Analía. III. Lerche, Sofía. IV. Méndez, Carolina. V.
Ortiz, Marcela. VI. Vidal, Eloísa. VII. Banco Interamericano de Desarrollo. División de
Educación. VIII. Serie.

IDB-TN-2380

Códigos JEL: I20, I21, I28

Palabras clave: Municipios, Descentralización, Educación, Evaluación,
Acompañamiento Pedagógico

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Gestión local y mejora educativa: la colaboración en el contexto estadual en Brasil

Manuel Alcaíno, Analía Jaimovich, Sofía Lerche, Carolina Méndez, Marcela Ortiz y Eloísa Vidal

Regímenes federales como Brasil poseen importantes desafíos institucionales en el que administradores estatales y municipales comparten responsabilidades por la educación en un mismo territorio. En el año 2017, siguiendo el modelo del estado de Ceará, la gobernación del estado de Espírito Santo formaliza por medio de una iniciativa legal el Pacto por el Aprendizaje de Espírito Santo (PAES), un instrumento de coordinación estado-municipios en pos de objetivos de mejora sistémicos. El programa consistió en distintos ejes de acción que consideraron la consolidación de equipos en el nivel local que pudiesen liderar los regímenes de colaboración, la elaboración de directrices curriculares de enseñanza básica en torno a las cuales se realizaron instancias de formación continua a docentes y se elaboraron materiales tanto para docentes como para estudiantes; la generación de mecanismos de monitoreo y gestión de indicadores y objetivos de calidad educativa en las redes municipales, y, por último, la reorganización de la oferta educativa en los municipios. En el presente estudio se describe el detalle de este régimen de colaboración de Espírito Santo, dando cuenta de su organización y gobernanza. En un contexto de alto nivel de complejidad institucional, instancias de colaboración y articulación que han logrado un alto porcentaje de participación de los distintos actores del sistema, representan una experiencia innovadora de estudio y aprendizaje para contextos similares. La nota técnica examina las tensiones que han acompañado la implementación y readecuación del PAES en un escenario de cambios en los ciclos políticos. Por último, se destacan las oportunidades de mejora que posee el PAES, destacando dos claves: 1) Profundizar su vinculación en la gobernanza política y programática del estado, buscando acentuar la responsabilización y rendición de cuentas. 2) Robustecer el rol y atribuciones de los niveles regionales del estado en el apoyo, monitoreo y seguimiento del PAES en la estructura municipal.

Palabras clave: Municipios, Descentralización, Educación, Gobernanza, Brasil.

Proyecto de Cooperación Técnica: Arquitectura Institucional para la Mejora Educativa

Banco Interamericano de Desarrollo

Acrónimos

APRECE	Asociación de Prefecturas de Ceará
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNCC	Base Curricular Común Nacional
CAEd/UFJF	Centro de Evaluación de Políticas Públicas y Educación de la Universidad Federal de Juiz de Fora
CF	Constitución Federal
COPAES	Coordinación del Pacto por el Aprendizaje de Espírito Santo
CREDE	Coordinación Regional de Desarrollo de Educación
ES	Espíritu Santo
FAMES	Facultad de Música de Espírito Santo
FUNDEB	Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación
FUNDEF	Fondo de Mantención y Desarrollo de Educación Primária
FUNPAES	Fondo Estatal de Apoyo a la Ampliación y Mejoramiento de las Condiciones de Oferta de Educación Infantil en Espírito Santo
GEIEF	Dirección de Educación Infantil y Primaria
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística
ICMS	Impuesto a la Circulación de Mercancías y Prestación de Servicios
IDEB	Índice de Desarrollo da Educación Básica
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudios e Investigación Educacional Anísio Teixeira
IQE	Índice de Calidad de la Educación
IRE	Índice de Resultados Escolares
LDB	Ley de Directrices y Bases de Educación Nacional
PAEBES	Programa de Evaluación de Educación Básica de Espírito Santo
PAEBES-Alfa	Programa de Evaluación de Educación Básica de Espírito Santo-Alfabetización
PAES	Pacto por el Aprendizaje de Espírito Santo
PAIC	Programa Alfabetización en la Edad Adecuada
PISA	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes
PNE	Plan Nacional de Educación
PSPN	Piso Salarial Profesional Nacional para Profesionales del Magisterio Público de Educación Básica
PSB	Partido Socialista Brasileiro
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDU	Secretaría de Educación de Estado de Espírito Santo
SEDUC	Secretaría de Estado de Educación de Ceará
SPAECE	Sistema de Evaluación de la Educación Básica Permanente
SPAECE-Alfa	Sistema de Evaluación de la Educación Básica Permanente-Alfabetización
SRE	Superintendencia Regional de Educación
TCT	Teoría de Prueba Clásica

Contenidos

Acrónimos.....	2
1. Introducción.....	4
2. Contexto institucional de Brasil.....	5
3. Espírito Santo: contexto y educación.....	8
3.1. Organización de la red estadual de educación.....	11
4. El régimen de colaboración en Espírito Santo:.....	12
4.1. Programa de Evaluación de Educación Básica de Espírito Santo (PAEBES).....	13
4.2. Pacto para el aprendizaje en Espírito Santo - PAES.....	15
5. Ejes de análisis.....	20
5.1. Robustecer la descentralización regional.....	21
5.2. Reforzar la formación de capacidades locales.....	23
5.3. Fortalecer la gobernanza y la rendición de cuentas del PAES.....	24
6. Conclusiones.....	26
7. Referencias.....	27

1. Introducción

El presente estudio se enmarca en la cooperación técnica regional “Arquitectura institucional para la mejora educativa” (RG-T2570), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su objetivo es apoyar reformas institucionales en los sistemas educativos de la región, mediante el análisis de experiencias innovadoras que tienen lugar en las unidades locales de gestión de 4 países: Chile, Brasil, Colombia y Perú. En cada caso se analiza la arquitectura del sector educativo, y los arreglos institucionales que tienen lugar para que dichas iniciativas se desarrollen, tomando como referencia las dimensiones de gestión que forman parte del marco teórico de esta cooperación, a saber: (1) gobernanza, (2) gestión pedagógica, (3) gestión de información, (4) gestión de personas, (5) gestión de infraestructura, y (6) sistemas de evaluación. Se busca, así, producir conocimiento que pueda apoyar a los formuladores de políticas en el proceso de cambio institucional para mejorar la calidad de sus sistemas educativos, tanto en las fases de diseño como de implementación, proporcionando ejemplos reales del funcionamiento de una variedad de acuerdos institucionales bajo diferentes conjuntos de restricciones.

El sistema de gobernanza educativo brasileño, en el que coexisten tres niveles: la Unión (o gobierno federal), los estados y los municipios, destaca por su alto nivel de complejidad y desafíos de coordinación. Hay diferencias entre las formas de articulación entre las áreas de acción del gobierno. En algunos casos, como en salud y asistencia social, existe un sistema de acción unificado y jerárquico. En el caso de la educación, los Estados y Municipios de la Unión tienen responsabilidades diferenciadas como entidades autónomas de la federación. Esto último es especialmente relevante desde 1996, en el que, junto con complejizar el esquema de financiamiento, Brasil experimenta un fuerte aumento en la transferencia de escuelas primarias desde el nivel estadual al nivel municipal. De hecho, si en 1996 la administración municipal de educación primaria (1º a 9º en el contexto brasileño) representa un 34% de la matrícula, para 2017 llega a un 57% a nivel país. Dado este contexto, iniciativas de articulación entre redes municipales, que administran ciclos de enseñanza primaria, y estaduais, que administran ciclos de enseñanza media, son instrumentos claves para la mejora sistémica de la educación escolar brasileña.

El presente estudio¹, busca indagar sobre la implementación y desarrollo del Pacto para el Aprendizaje de Espírito Santo (PAES), una iniciativa implementada en el año 2017 por el gobierno estadual inspirada en la experiencia del Estado de Ceará (Programa de Alfabetización en la Edad Adecuada de Ceará - PAIC), que a la fecha cuenta con la participación del 100% de sus 78 municipios. El objetivo de esta política es generar un régimen de colaboración entre las redes de administración de escuelas municipales y el gobierno estadual para fortalecer el aprendizaje de los estudiantes en su trayectoria escolar de educación primaria y secundaria. La presente nota técnica, problematiza un aspecto clave en la dimensión de gobernanza que se relaciona con los obstáculos, ventajas y tensiones cuando diferentes niveles institucionales, constitucionalmente autónomos, formalizan pactos de coordinación y planificación común.

Aun cuando el PAES se encuentra en un estado muy temprano de avance, su implementación ha logrado promover la definición de nuevos roles de colaboración y coordinación interinstitucional a nivel de los equipos de la Secretaría de Educación del Estado de Espírito Santo (SEDU) y los municipios. Asimismo, según un reporte elaborado por el Movimiento Colabora (2018), escuelas que participaron del PAES en su eje de fortalecimiento de los aprendizajes lograron aumentar la alfabetización tanto en 1er como 3er grado de primaria. Asimismo, el PAES ha estimulado la inversión en infraestructura logrando ampliar en casi 5 mil vacantes entre el 2017 y 2018 principalmente en educación escolar temprana.

1 Se entrevistaron actores relevantes de la Secretaría de Estado de Educación (SEDU) de Espírito Santo, ubicado en la ciudad de Vitória, y dos superintendencias (organización desconcentrada de la SEDU), Colatina y Linhares. Asimismo, se examinaron dos municipios que forman parte del PAES, Aracruz y Colatina, para analizar las implicancias de este instrumento desde el nivel municipal.

El PAES, siendo una iniciativa reciente (2017), se encuentra en fase de implementación y consolidación. En este estudio se describe en qué consiste esta política, qué objetivos persigue y cómo los actores claves perciben su implementación. Desde los aspectos políticos, fiscales y legales, se hace una reflexión sobre la sostenibilidad de la iniciativa desde el punto donde se encuentra. Considerando que la inspiración del PAES fue la exitosa política de Aprendizaje a la Edad Adecuada en el estado de Ceará (PAIC), a lo largo del estudio se presentan consideraciones sobre esta iniciativa, señalando los distintos desafíos que posee el PAES en su fase inicial de implementación.

Finalmente, se vislumbran oportunidades de crecimiento de esta estrategia: (1) profundizar la vinculación formal del PAES en la gobernanza educativa del estado. En especial, se destaca la oportunidad de articulación del PAES con el avanzado programa de evaluación de los aprendizajes de Espírito Santo (PAEBES) para planificar y establecer metas de mejora conjunta, avanzando en marcos de responsabilización institucional. Asimismo, (2) se destaca el rol de las superintendencias regionales de educación (SRE)², unidades desconcentradas del estado, que se consideran estratégicas en esquemas de colaboración. Si se aborda el PAES desde la perspectiva de su concepción de un pacto entre el estado y los municipios, las condiciones institucionales ideales de interacción son a través de un redimensionamiento de las atribuciones de las superintendencias regionales. Existe un potencial interesante de apoyo técnico a los municipios en una acción coordinada entre redes municipales y estatales de la educación desde el concepto de alumno “capixaba”³.

El documento se organiza en 6 secciones: en la sección siguiente, se examinan aspectos centrales del esquema de gobernanza educativo brasileiro, haciendo un énfasis especial en el proceso de municipalización que experimentó el país en los últimos 30 años. Luego, en la sección 3, se caracteriza la situación educativa de la secretaría de educación de Espírito Santo, su organización e indicadores educativos más relevantes. En la sección 4 se describen los componentes más importantes de articulación entre redes, detallando el complejo sistema de evaluación que posee el estado, así como el proceso de gestación e implementación del Pacto por la Educación de Espírito Santo. Posteriormente, en la sección 5, se presentan los principales ejes de análisis del PAES. Esta sección concluye con focos de desafíos de esta política para potenciar sus resultados. Por último, en la sección 6, se presentan las conclusiones del estudio.

2. Contexto institucional de Brasil

La arquitectura institucional del sistema educativo brasileño en sus 26 estados, el Distrito Federal y 5.570 municipios es de naturaleza compleja y multifacética. Como se define en la Carta Magna brasileña: “La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de Estados y Municipios y el Distrito Federal, constituye un Estado de derecho democrático” (Constitución de la República Federativa de Brasil 1988 - CF, Art. 1). Es importante recordar que, según los términos de la Constitución Federal (CF), la organización política y administrativa de la República Federativa de Brasil⁴, en el que coexisten tres grandes capas de gobernanza: los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que gozan de autonomía

² Las asignaciones de las Superintendencias Regionales de Educación (SRE) se detallan en el tópico 3.1. “Organización de la red Estadual de educación”. p. 11.

³ “Capixaba” es el nombre con el que se conoce en Brasil a los habitantes nacidos en Espírito Santo. Capixaba significa, cultivar, parcelar, limpiar la tierra para plantar. Los indios que vivían aquí llamaban a Capixaba su plantación de maíz y mandioca. Con esto, la población de Vitória comenzó a llamar a los indios que vivían en la región Capixabas y luego el nombre comenzó a llamar a todos los residentes de Espírito Santo.

⁴ *La Unión corresponde al gobierno federal. Siempre que se mencione en este texto, debe entenderse como un organismo del gobierno central en Brasil, con la tarea de coordinar la política educativa nacional, mantener su propio sistema educativo y participar en el “régimen de colaboración” ejerciendo funciones normativas, suplementarias y redistributivas en relación con los Estados, Distrito Federal e Municipios.*

constitucional (CF, Art. 18). Así, los roles de los gobiernos en diferentes niveles (federal, estadual, municipal) se definen en la Constitución⁵ y leyes complementarias de carácter federal.

Dentro de cada uno de los diferentes niveles de la federación - gobierno federal, gobiernos estatales y gobiernos municipales - el poder ejecutivo es ejercido por ciudadanos elegidos democráticamente por períodos de 4 años con posibilidad de ser reelegido. Los estados están presididos por gobernadores que nombran a los principales jefes de los organismos públicos, entre ellos el/la secretario/a estadual de educación. Además, los estados cuentan con Asambleas Legislativas de diputados estatales electos con mandatos de 4 años. Mientras tanto, las cabezas de los municipios o prefecturas brasileras son los alcaldes que gobiernan con el apoyo de los secretarios municipales y sus equipos políticos y técnicos en el ayuntamiento que funcionan con mandatos de 4 años. Dada la compleja composición política y técnica de los tres poderes del Estado, la gobernabilidad en la esfera pública tiende a configurarse como un escenario en constante tensión y reorganización de coaliciones.

La Constitución Federal establece que el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales organizan la educación pública en un "régimen de colaboración" (CF, Art. 211 y LDB, Art. 8). Al ser entidades autónomas, cada esfera pública tiene responsabilidades distintas (LDB, Art. 9, 10 y 11):

El gobierno federal, a través del Ministerio de Educación, ejerce la coordinación de la política educativa nacional, siendo responsable del funcionamiento directo de la red de universidades e institutos federales. También es responsable de la articulación entre los diferentes niveles y sistemas, ejerciendo un rol normativo, redistributivo y suplementario en relación con estados y municipios (LDB, Art. 9, Inc. III). La función complementaria de la Unión en relación con las entidades federadas "proviene de las obligaciones del organismo federativo con la mayor capacidad de recursos financieros y técnicos para ayudar al que tiene la menor capacidad" (Martins, 2011, p. 33). En otras palabras, debido al hecho de que tiene más recursos, la Unión debe asumir un papel correctivo en la reducción de las desigualdades federales, junto con los niveles estatales y municipales. La función redistributiva, a su vez, tiene como objetivo igualar las oportunidades educativas. Según el autor, estas funciones "constituyen el corolario del modelo de federalismo cooperativo adoptado en Brasil" (Martins, 2011, p. 33).

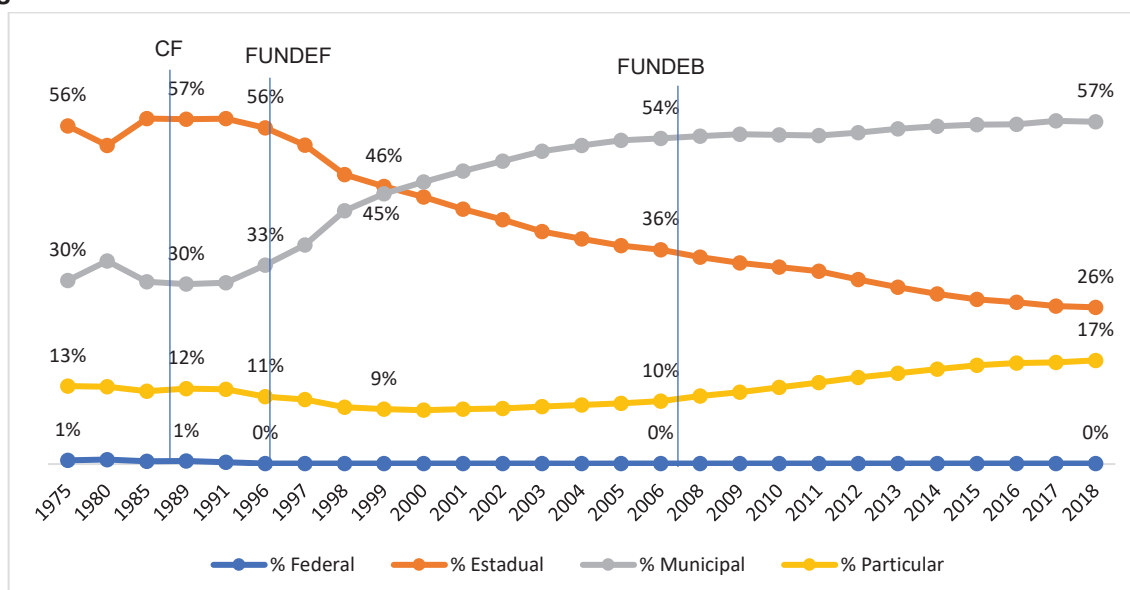
Los gobiernos estatales coordinan las políticas educativas en el ámbito de sus territorios, siendo responsables de la prestación de la educación secundaria (15 a 17 años - LDB, Art. 10. Inc. VI). También pueden actuar en la provisión de educación primaria (LDB, Art. 10 y 11) junto con los municipios. La participación de los estados en la provisión de educación primaria en el país es muy diversa, algunos prácticamente no tienen más matrículas, mientras que otros tienen una participación significativa en esta etapa educativa. Las variaciones son enormes, debido a procesos históricos propios de cada estado de la federación. Los gobiernos municipales son responsables de provisión de educación de la primera infancia (0 a 5 años) y primaria (de 6 a 14 años) (LDB, Art. 11).

⁵ *La organización de la Educación Básica en Brasil, basada en los documentos principales que guían la política y la gestión del sistema educativo en el país, a saber: la Constitución Federal de 1988 (CF), la Ley de Directivas y Bases de Educación Nacional (LDB - Ley Nº. 9394/96), el Plan Nacional de Educación (PNE - Ley Nº. 13,005 / 2014) y la Base Nacional Curricular Común (BNCC). Juntos, estos instrumentos estratégicos forman la base para la formulación e implementación de políticas educativas en el país. Según la ley brasileña, la educación es un derecho social (CF, Art. 6) garantizado a todos los ciudadanos (CF, Art. 205 y LDB, Art. 2). Es un deber del Estado y la familia ejercido con la colaboración de la sociedad (CF, Art. 205 y LDB, Art. 2). Su objetivo es el "pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo" (CF, Art. 205). La legislación educativa debe proporcionar mecanismos para garantizar el acceso a este derecho, así como su cumplimiento mediante la provisión de educación escolar de calidad para todos.*

2.1. Proceso de municipalización y los desafíos de gobernanza

La CF de 1988 reestructura la arquitectura educativa asumida en tres capas; municipios, estados y Unión. De hecho, algunos estados fueron precursores en descentralizar la administración educativa en los gobiernos locales previos a 1988. No obstante, desde la segunda mitad de la década del noventa, el proceso de municipalización adquiere mayor relevancia dado el acelerado proceso de transferencia de escuelas en la mayoría de los estados del país. Un hito que marca un cambio en esta tendencia es la implementación del Fondo de Mantención y Desarrollo de Educación Básica (FUNDEF) en 1996, un mecanismo de financiamiento focalizado por estudiante y dirigido a ayuntamientos municipales. Junto con la creación del FUNDEF, el gobierno federal promovió una descentralización acelerada en los gobiernos locales de la administración de escuelas primarias (que en Brasil se denomina educación fundamental). La municipalización acelerada luego de la implementación del FUNDEF implicó una sobrecarga para la capa de administración municipal con escasos apoyos (Arretche, 2002).

Figura 1: Evolución de la matrícula de educación primaria, por dependencia administrativa 1975 a 2018



Fuente: Extraído de Fernández (2018) que elabora en base a datos de INEP Sinopses Estadísticas da Educação Básica 2000 - 2018

Como se aprecia en la Figura 1, sólo entre 1996 y el 2006, los municipios crecieron en un 60% en su participación en la provisión escolar básica en términos de matrícula, casi 10 millones de estudiantes más que los que administraba el esquema municipal en 1980. En cuanto a la participación municipal por ciclos educativos, los datos del Censo Escolar de Educación Básica muestran que en 2018 la oferta pública se distribuye de la siguiente manera: el 99,1% de la educación infantil es municipal; el 83,5% de las matriculaciones en los años iniciales (6 a 10 años) y el 50,5% de las matriculaciones en los años finales (11 a 14 años) de la escuela primaria son municipales, y el 96,3% de las matriculaciones en la escuela secundaria son ofrecidas por redes estatales.

El proceso de municipalización, sin embargo, no fue homogéneo ni uniforme en el tiempo. Debido a las distintas circunstancias políticas y administrativas, algunos estados hicieron este proceso incluso antes de la Constitución Federal, como es el caso de Ceará, que en 1970 ya había iniciado el proceso de

descentralización de la educación primaria del estado a los municipios (Vieira, 2010). Otros estados tardaron más, o incluso siguieron un camino diferente, como es el caso de casi la mitad de los estados brasileños, que tienen la mayoría de la matrícula de los años finales de educación primaria en la red estatal.

3. Espírito Santo: contexto y educación

Espírito Santo es uno de los 26 estados que, junto con el Distrito Federal y 5.570 municipios conforman la federación brasileña. Según los datos del IBGE 2019, Espírito Santo tiene un poco más de 4 millones de habitantes, siendo el decimocuarto estado del país en términos de población. El estado además posee una demografía en decrecimiento exhibiendo porcentajes de población en edad escolar más bajos que el promedio nacional. Espírito Santo se encuentra en la región sureste. Limita con el Océano Atlántico al este, Bahía al norte, Minas Gerais al oeste y noroeste y el estado de Río de Janeiro al sur. Desde el punto de vista de su organización política y administrativa, cuenta con 78 municipios. Desde un punto de vista socioeconómico, algunas características merecen destacarse: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) [2010] es 0.740, colocando al estado en el 7º lugar entre los 26 estados y el Distrito Federal.

Mapa 1 – Espírito Santo, Brasil

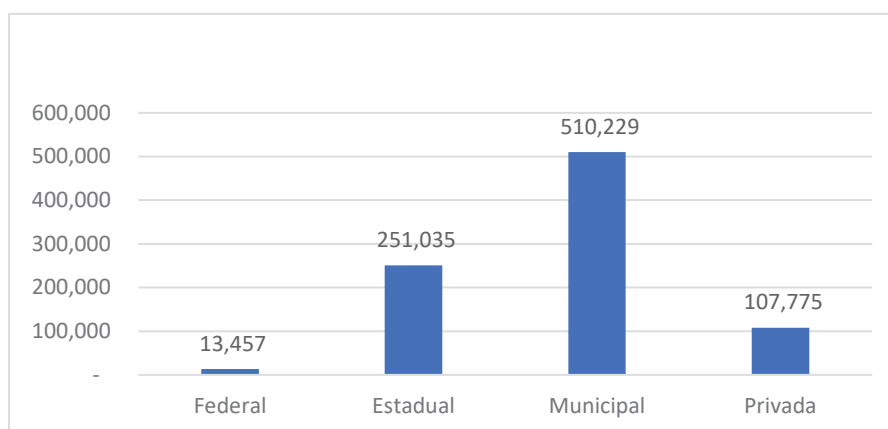


Fuente: IJSN Brasil

El ciclo político más reciente en el estado de Espírito Santo, al menos desde el 2003, involucra la alternancia de dos gobernadores: Paulo Hartung (independiente) y José Renato Casagrande (PSB), actual gobernador de ES. En la gestión de Hartung (2014 - 2018), se preparó un plan estratégico que sentó las bases para un proyecto de desarrollo a largo plazo para el Estado (Espírito Santo 2025: plan de desarrollo). En estas circunstancias, nace el Pacto por el Aprendizaje en Espírito Santo (PAES) un proyecto de articulación entre redes inspirada en el Pacto por el Aprendizaje en la Edad Adecuada (PAIC)⁶ del estado de Ceará (ver recuadro N° 1, más adelante). Otras políticas más antiguas han ayudado a destacar a Espírito Santo entre los estados que han mejorado con éxito sus indicadores. Este es el caso, por ejemplo, del Programa de Evaluación de Educación Básica de Espírito Santo (PAEBES), que también se analiza en profundidad en esa Nota Técnica.

La oferta de educación básica en Espírito Santo en 2018 comprende casi 900 mil estudiantes, como se observa en Figura 2.

Figura 2: Matrícula de educación en Espírito Santo, por dependencia administrativa, 2018



Fuente: Inep, Sinopse Estatística da Educação Básica, 2019

⁶ PAIC fue originalmente concebido como un pacto de alfabetización. Su nombre fue cambiado por la Secretaría de Educación del Estado de Ceará (SEDUC), en un momento posterior en su trayectoria hacia el Pacto para el Aprendizaje.

El sistema en Espírito Santo tiene una participación del 12,2% de la red privada en la matrícula estatal y un 87,8% de las redes públicas federales, estatales y municipales. Para observar la oferta pública del estado, alrededor del 90% de la matrícula de tutores y ciclos parvularios se educa en establecimientos públicos municipales. Como el 86% de la matrícula en los años iniciales (1º a 4º grado) y el 63% de la matrícula en los años finales (5º a 9º grado) de la escuela primaria. Por otro lado, el 92% de los estudiantes de ciclos secundarios se educan en la red pública estatal y la participación de la red federal corresponde al 1.5%. De esta forma, la trayectoria promedio de un estudiante en Espírito Santo es compartida por una serie de dependencias administrativas principalmente de carácter público municipal y estatal.

Una compleja red de escuelas estatales y municipales atiende a la población distribuida en 78 municipios, y según datos del censo escolar de 2018, existen 732 guarderías y 1,237 establecimientos preescolares municipales; 1,695 escuelas con provisión de años iniciales (1,467 municipales y 228 estatales); 825 escuelas que ofrecen educación básica en años finales (542 municipales y 283 estatales) y 282 escuelas secundarias, la gran mayoría de dependencia estadual. Un mismo establecimiento educativo puede ofrecer más de una etapa de educación básica, y es común que las escuelas estatales ofrezcan los últimos años de educación primaria y secundaria, así como las escuelas municipales ofrezcan educación infantil y primaria⁷.

Otro indicador interesante a tener en cuenta es el Índice de Desarrollo de Educación Básica (IDEB)⁸. En el período 2005 - 2017 el estado de Espírito Santo registró un crecimiento importante del IDEB de 46%, 26% y 32% en los años primarios iniciales, años primarios finales y secundarios, respectivamente. Aun cuando el crecimiento porcentual del IDEB por cada ciclo educativo en Espírito Santo posee magnitudes similares, al compararlo al crecimiento experimentado por los demás estados en Brasil, se aprecia un desacoplamiento importante entre el crecimiento por ciclos de enseñanza. Mientras que, en ciclos de educación básica, el crecimiento experimentado en IDEB por parte de Espírito Santo entre los 26 estados de Brasil, se ubica en el lugar 21 y 19 en los dos niveles de educación primaria que toma la prueba (años iniciales y finales), en la otra cara, Espírito Santo posee el sexto mejor crecimiento en escuelas secundarias a nivel país. De hecho, al 2019, el estado alcanza la mejor evaluación de secundaria a nivel país (INEP, 2019).

Un tercer aspecto en el sector educativo de Espírito Santo se refiere al tipo de relación laboral de los docentes que trabajan en redes públicas municipales y estatales. En valores absolutos, el número de profesores con contrato estable equivale al de profesores con relación contractual no permanente con el estado. Cuando se observan los valores relativos, 68% y 43% de los docentes de las redes estatal y municipales respectivamente tienen contratos estables, lo que muestra una mayor estabilidad de los docentes en la red estatal. Con respecto al porcentaje de contratos temporales en la red estatal, Espírito Santo ocupa el 4to lugar entre los estados brasileños, situándose entre los 11 estados donde más del 50% de los maestros tienen algún tipo de contrato parcial. Esta es una debilidad del sistema, especialmente dada la evidencia reciente en Brasil del impacto negativo en el desempeño de los estudiantes cuando docentes con contratos de jornada parcial, se ven en la necesidad de desempeñarse en más de una escuela (Elacqua y Marotta, 2020). Administradores educativos públicos son incentivados a contar con márgenes

⁷ Asimismo, la proporción de educación en contextos rurales es de un 9,1%, menor que el promedio nacional (13,6%), pero se caracteriza por ser una oferta de alta complejidad debido a las necesidades asociadas al transporte escolar para niños.

⁸ El Índice de Desarrollo de la Educación Básica, creado en 2007, diseñado para medir la calidad del aprendizaje nacional y establecer metas para mejorar la educación. IDEB funciona como un indicador nacional que permite a la población monitorear la calidad de la Educación a través de datos concretos, con los cuales la sociedad puede movilizarse en busca de mejoras. Para eso, IDEB se calcula a partir de dos componentes: la tasa de desempeño escolar (aprobación) y el desempeño promedio en las pruebas aplicadas por el INEP. Las tasas de aprobación se obtienen del Censo Escolar, que se realiza anualmente. Las metas establecidas por IDEB son diferenciadas para cada escuela y red educativa, con el único objetivo de alcanzar al 2022 el promedio correspondiente al sistema educativo de los países desarrollados (Fuente: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>).

altos de profesores temporales principalmente por el mayor costo que implica aumentar el número de servidores públicos. Incluso con la creación de la Ley Nacional de Piso Salarial⁹ o el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB)¹⁰, que sucede o FUNDEF, en la mayoría de los estados y municipios aún persiste un componente importante de profesores con contratos parciales y temporales en el sistema.

3.1. Organización de la red estadual de educación

La Secretaría de Estado de Educación (SEDU), a fin de proporcionar los servicios necesarios para responder a las demandas educativas, entre los años 2014 y 2015 se reorganiza su estructura brindándole mayor responsabilidad y visión integral del rol del estado y las redes que ahí operan. Según lo definido por la ley la SEDU "Desarrolla actividades de enseñanza para estudiantes de todos los niveles; brinda asistencia técnica, supervisión e inspección de establecimientos educativos municipales y privados"¹¹. Según la SEDU, existen tres ejes prioritarios de gobierno, que son los valores rectores y la base de todas las acciones llevadas a cabo en educación: "gestión democrática, con acciones inclusivas a través del diálogo; La reducción de la desigualdad dentro de la red y el enfoque en los resultados evaluativos"¹².

La SEDU¹³ está encabezada por el/la secretario/a de educación y cuatro subsecretarías: Educación Básica y Profesional, Planificación y Evaluación, Apoyo a la Educación y Administración y Finanzas. Asimismo, el sistema educativo estatal está organizado en 11 Superintendencias Regionales de Educación (SRE) bajo la responsabilidad de todas las escuelas de la red estatal y el monitoreo de la gestión municipal. Las SRE son parte del Organigrama de la SEDU y funcionan como organismos administrativos intermedios con cobertura regional. Las SRE están vinculadas a la Subsecretaría de Educación Básica y Profesional, quien tiene a su cargo la orientación de las SRE en el campo pedagógico (art. 8)¹⁴. Así, la SRE representa mecanismos de gestión descentralizada, creados en el seno de la SEDU para asegurar la aplicación de las políticas públicas de educación diseñadas por el gobierno estatal en un territorio determinado que comprende varios municipios. En lo que respecta a las escuelas estatales, existe un sistema de vigilancia eficaz por parte de los equipos técnicos de la SRE y un calendario anual de acciones de formación continua para los directores y administradores de las escuelas. La SRE realiza un trabajo sistemático en relación con la implementación del PAEBES y participa intensamente desde la organización del proceso de

9 El Piso Nacional Salarial Profesional de los Profesionales de la Enseñanza Pública de la Educación Básica (PSPN) fue aprobado por Ley N° 11.738, del 16 de julio de 2008. Actualizada anualmente, la PSPN cuenta con recursos complementarios del Gobierno Federal. Además, aseguró un logro importante para los docentes al regular el tiempo extra dedicado en el aula.

10 FUNDEB es un fondo contable existente en cada uno de los estados brasileños que promueve la distribución de recursos considerando el número de estudiantes matriculados en redes públicas y es la principal fuente de recursos para el pago de los sueldos de los docentes. El gobierno federal complementa anualmente un costo mínimo de estudiante, en caso de que el estado no alcance el valor alumno año establecido. Se aprobó una nueva versión de su ley mediante la Enmienda Constitucional No. 108/2020. Debería regularse antes del 31 de diciembre de este año para que en 2021 todas las redes y escuelas puedan contar con el aporte económico de esta fuente de recursos.

11 <https://www.es.gov.br/secretarias/sedu>

12 <https://sedu.es.gov.br/competencias-2>

13 La estructura de funcionamiento posee siete niveles. El Secretario de Estado de Educación ocupa el puesto más alto en la jerarquía de la SEDU, junto con el Consejo de Estado (Nivel I). El Nivel II corresponde a asesorar al secretario/a, que comprende: a) Oficina del Secretario; b) asesoramiento especial; c) Asesoramiento en proyectos estratégicos. Desde el punto de vista gerencial (Nivel III), la SEDU está organizada en cuatro subsecretarios cuyas atribuciones se distribuyen en: Educación básica y profesional, Planificación y evaluación, Apoyo a la educación y, Administración y Finanzas. Por debajo del nivel de gestión se encuentra el nivel instrumental (Nivel IV) que comprende: a) Grupo Financiero Sectorial; b) Grupo de gestión; c) Grupo de planificación y presupuesto; y, d) Grupo de Recursos Humanos. La ejecución programática (Nivel V) está integrada por un conjunto de gestiones y subgestiones, siendo 17 gerencias e 20 subgerencias. El nivel VI consiste en el nivel Regionalizada, formado pelas 11 Superintendencias Regional de Educación; o nivel VII corresponde a la Facultad de Música de Espírito Santo (FAMES).

14 Ley Complementaria n° 390, de 11 de mayo de 2007

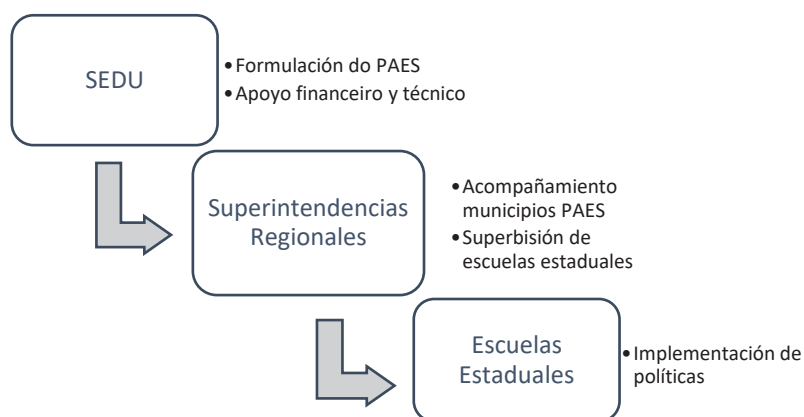
implementación hasta la difusión y socialización de los resultados con las redes municipales y las escuelas estatales.

Las atribuciones y competencias de las SRE son amplias. Por una parte, poseen un control normativo de fiscalización y cumplimiento de la ley. Y, además, de planificar, coordinar, orientar y monitorear el funcionamiento de las escuelas en aspectos pedagógicos y operativos. Las SRE poseen un rol especial en la “bajada” de programas, proyectos y actividades que forman parte de la política educativa estatal en su área de cobertura. Por otra parte, las SRE diagnostican necesidades y ejecutan intervenciones en un territorio determinado que comprende un conjunto de municipios.

Como señala la legislación, las SRE tienen un papel relevante en el seguimiento de las escuelas, independientemente de su dependencia administrativa. Las SRE participan en la autorización, acreditación y reacreditación de los centros educativos de todas las redes. En cuanto a las escuelas públicas, existe un eficiente sistema de seguimiento por parte de los equipos técnicos de la SRE y un calendario anual de acciones de educación continua para los administradores y directores escolares. Las SRE realizan un trabajo sistemático en cuanto a la realización del sistema de evaluación estatal PAEBES (que se desarrollará en la sección siguiente) y participan intensamente desde la organización del proceso de postulación hasta la difusión y socialización de resultados con las redes municipales y escuelas estatales.

El enfoque en la escuela, componente clave de la política educativa del estado, se hace posible a través de mecanismos de seguimiento directo ejercido por equipos técnicos pertenecientes al personal de las SRE. La agencia regional brinda asistencia sistemática a las escuelas estatales a través de visitas técnicas a las unidades y el seguimiento de sus resultados de aprendizaje, como se muestra en la figura 2.

Figura 2: Modelo de apoyo pedagógico estatal



Fuente: Elaboración propia

4. El régimen de colaboración en Espírito Santo:

El régimen de colaboración, como se explicó en la sección 2, es una orientación de la constitución brasileña y la legislación educativa. Según Segatto (2015), quien analiza los esquemas de cooperación estadual-municipal en Brasil, Espírito Santo posee canales de redistribución financiera desde el estado a los municipios, pero posee una débil vinculación institucional entre la red estadual y las redes municipales. En esta línea, Abrucio et al, (2017) también advierte que Espírito Santo posee un bajo nivel de institucionalización de la cooperación sin un organismo responsable por su articulación. Hasta antes de la implementación del PAES, el estado se encontraba en un estadio de desarrollo limitado a implementar acciones conjuntas poco coordinadas. Entre las acciones conjuntas, Segatto (2015) destaca la robusta política de transporte escolar y el avanzado programa de evaluación externa (PAEBES), entre otros.

Tal como ocurrió en la experiencia piloto de Ceará, la existencia de un programa estructurado de evaluación es importante para entender las oportunidades de escalabilidad que poseen hojas de ruta de trabajo conjunto como el PAES en la mejora sistémica. Así, con el fin de comprender mejor el contexto en el que se gesta y se desarrolla el PAES, se describe a continuación el Programa de Evaluación de la Educación Básica en Espírito Santo (PAEBES) como una de las principales acciones conjuntas estado-municipios que venía implementándose a nivel del estado. Luego, se describe la implementación del PAES en sus diferentes líneas de acción.

4.1. Programa de Evaluación de Educación Básica de Espírito Santo (PAEBES)

Espírito Santo ha sido uno de los estados pioneros en temas de evaluación a nivel estatal, creando PAEBES en el año 2000. El complejo esquema de evaluación de PAEBES involucra a todos los actores del sistema educativo partiendo por sus docentes, directores, las SRE y los Departamentos Municipales de Educación. El PAEBES ha entregado insumos importantes al trabajo que realizan las redes de administración municipal y la focalización de recursos que se lleva a cabo desde el nivel estadual. Desde 2009, la SEDU comenzó a mejorar y ampliar el alcance de PAEBES, avanzando en mecanismos de incentivos para las redes municipales de educación pública. En el contexto del PAES, existen algunas iniciativas de articulación entre ambos como el Premio Escola que Colabora y el Programa de Becas de Soporte Técnico, que serán desarrolladas en la sección siguiente. A continuación, se detallan los tres componentes del esquema de evaluación de la SEDU:

- A. **PAEBES-Alfa:** La SEDU en el año 2000 crea el PAEBES-Alfa programa que tiene como objetivo evaluar de manera permanente y continua el sistema educativo del Estado. Inicialmente, PAEBES-Alfa tiene como objetivo diagnosticar el desempeño de los estudiantes durante los años iniciales de Alfabetización. A la par de estados exitosos como Ceará, la política busca potenciar la implementación, reformulación y seguimiento de las políticas educativas, contribuyendo así al mejoramiento de la calidad de la educación. En 2008 el diseño de PAEBES Alfa pasa a ser de corte longitudinal, buscando generar un seguimiento del mismo estudiante desde principios de 1º grado (1ª ola) hasta finales de 3º grado (2ª ola). Este diseño permite la identificación de problemas con el fin de subsidiar acciones y políticas públicas.
- B. **PAEBES:** El año 2009, la SEDU establece una asociación técnico-pedagógica con el Centro de Evaluación de Políticas Públicas y Educación de la Universidad Federal de Jue de Fora (CAEd/UFJF), cuyo objeto es la aplicación del PAEBES a nivel estadual¹⁵. La SEDU decide ampliar el programa hasta entonces enfocado en el alfabetismo buscando evaluar anualmente el aprendizaje de los estudiantes en portugués (desde 2009) y matemáticas (desde 2011) y, en años alternos, en ciencias humanas y ciencias naturales (desde el noveno grado) a partir de matrices de referencia construidas para este propósito. PAEBES, involucra a estudiantes de 1º, 2º, 3º, 5º y 9º año de escuelas primarias y 12º grado de secundaria de escuelas estatales, redes municipales y escuelas privadas participantes.
- C. **PAEBES-TRI:** En el año 2014 la SEDU crea el PAEBES Trimestral, que consiste en una evaluación diagnóstica del aprendizaje aplicado tres veces al año en lengua portuguesa (lectura) y matemáticas solo en escuelas secundarias integradas a la red de educación estatal. El examen evalúa las asignaturas de Lengua Portuguesa (lectura) y Matemáticas a partir de una matriz de referencia construida para cada trimestre y grado de la escuela secundaria. Utiliza la teoría de prueba clásica (TCT) como metodología y los resultados son fáciles de entender, ya que son similares a los resultados atribuidos por los maestros en las evaluaciones internas. De hecho, en algunos casos el PAEBES-TRI se utiliza como evaluaciones internas en la escuela. Esta evaluación

15 <http://www.paebes.caedufjf.net/o-programa/historico/>

proporciona a las escuelas información sobre el desarrollo de los estudiantes que facilita el diagnóstico y monitoreo del proceso de enseñanza-aprendizaje. A partir de 2019, PAEBES TRI se aplica por medio de tecnologías digitales, que permiten que los resultados estén disponibles en poco tiempo, fortaleciendo la retroalimentación docente de las pruebas¹⁶.

Este complejo esquema de evaluación compuesto por PAEBES, PAEBES-Alfa, PABES-TRI se utiliza como base de trabajo con las redes educativas, escuelas, directores y docentes a través de publicaciones elaboradas por CAEd/UFJF cuyo principal objetivo es orientar la lectura, apropiación y uso de los resultados de cada escuela en la evaluación. PAEBES dispone de un sitio web específico en la SEDU¹⁷¹⁸ que dirige la institución responsable de aplicar los exámenes y tiene a disposición un extenso material informativo hasta el nivel de la escuela, disciplina y grado.

El estado cuenta con estándares de rendimiento en función de los indicadores asociados a cada competencia. Esta clasificación da a lugar a cuatro estándares de rendimiento del estudiante: Insuficiente, básico, competente y avanzado. Además, se producen cuatro tipos de informes de trabajo con las escuelas: 1) Informe del docente; 2) Informe del director/a de la escuela; 3) Informe del sistema y 4) Informe contextual. Los tres primeros documentos se elaboran de manera interactiva, donde docentes, directores y equipos técnicos que trabajan a nivel de la red escolar. También, participan en la presentación de los resultados de la evaluación por disciplina, escuela o red escolar.

La Revista del Profesor aborda la evaluación en tres etapas, considerando: la lectura y el conocimiento de los resultados obtenidos, el análisis de estos resultados y las sugerencias sobre cómo utilizar este análisis en la práctica pedagógica, para formular estrategias destinadas a mejorar el rendimiento de los estudiantes. La difusión de los resultados basada en un enfoque pedagógico capacita a los profesores con respecto a la evaluación a gran escala, profundizando su conocimiento de la matriz de referencia y permitiéndoles identificar en los estudiantes las competencias ya desarrolladas y las que aún deben desarrollarse en el momento de la evaluación, teniendo en cuenta su evolución durante la carrera escolar. El Diario del director de la Escuela presenta un guion que comienza con la lectura y el conocimiento de los indicadores de su escuela, pasando por su análisis hasta la presentación de sugerencias sobre cómo utilizarlos en su vida cotidiana, como subsidio para la formulación de estrategias destinadas a mejorar el rendimiento de los estudiantes. El objetivo final del material preparado para el director es que logre construir un plan de intervención pedagógica, con el fin de mejorar las prácticas pedagógicas y garantizar los derechos de aprendizaje de los estudiantes.

La Revista do Sistema presenta los datos de las redes municipales y estatales mediante mapas y tablas que muestran los resultados obtenidos en la evaluación, por año escolar y por materia. El propósito de organizar los datos de esta manera es que los administradores del sistema dispongan de subvenciones para la construcción de un plan de acción de apoyo a las escuelas, con el fin de mejorar las prácticas pedagógicas y garantizar los derechos de aprendizaje de los estudiantes. La Revista Contextual aporta información relevante para un diagnóstico más amplio de las escuelas, revelando aspectos importantes sobre el contexto y las condiciones de suministro. Sus datos se obtienen a partir de cuestionarios contextuales aplicados a los padres o tutores de los alumnos, a los propios alumnos, a los profesores y directores de las redes educativas municipales y estatales y de las escuelas privadas participantes. Analiza la relación entre las variables intraescolares, como las expectativas sobre sí mismos, las actitudes y

16 Un aspecto que no se ha discutido se refiere a los costos operativos de dicha evaluación, ya que la SEDU contrata a una institución fuera del estado para realizar la misma. Pero esto no impide que la propia SEDU organice un grupo de especialistas entre los docentes de la red estatal, para adquirir la experiencia suficiente para el desarrollo de tal sistema, que incluso puede ser aplicado en otras etapas de la educación básica.

17 <https://sedu.es.gov.br/paebes>

18 <http://www.paebes.caedufjf.net/>

prácticas pedagógicas, la gestión pedagógica y el clima escolar, y relaciona estas variables con el rendimiento de los estudiantes, lo que puede servir de apoyo a las políticas públicas basadas en la evidencia.

La elaboración de informes pedagógicos involucra a todas las asignaturas y años escolares evaluados por el PAEBES, y la forma de difusión y socialización de los resultados con las escuelas, los gestores y los maestros involucra a la SEDU, las Superintendencias Regionales, los Departamentos Municipales de Educación y las escuelas. Desde 2009, esta articulación se ha ido estableciendo gradualmente. El gobierno del estado de Espírito Santo comenzó a mejorar y ampliar el alcance del PAEBES, avanzando hacia la creación de mecanismos de rendición de cuentas de las redes de educación pública, situación que se considera satisfactoria en 2019. En el ámbito del Pacto para el Aprendizaje de Espírito Santo (PAES) se concibieron dos iniciativas de esta naturaleza - el Premio Escola que Colabora y el Programa de Concesión de Bolsas de Apoyo Técnico - que se detallarán en el tema específico sobre el tema.

4.2. Pacto para el aprendizaje en Espírito Santo - PAES

El PAES es una política pública instituida por el gobierno del Estado en la Ley N°10.631 en el año 2017, que busca articular la unión de esfuerzos entre el Estado, los municipios, la sociedad civil y la iniciativa privada, para la implementación de acciones que resulten en avances en el aprendizaje de los estudiantes. Las acciones persiguen mejorar el desempeño de los estudiantes a través del desarrollo de las habilidades de lectura, escritura y cálculo. La canalización de la mejora se espera lograr a través de acciones pedagógicas conjuntas, aprovechando la estructura única de proporcionar material estructurado, educación continua, plan de estudios y evaluación a nivel de sistema.

El PAES se inspira en la exitosa experiencia del Programa de Alfabetización en la Edad Adecuada (PAIC)¹⁹ del estado de Ceará que llevó a la unidad federada a una mejora significativa en sus indicadores (ver recuadro N°1)²⁰. De hecho, la gestación, diseño e implementación del PAES se llevó a cabo apoyado por la Secretaría de Educación de Ceará, el BID y otras instituciones asociadas. En el primer año de implementación del PAES, en 2017, 75 de los 78 municipios del Estado se sumaron a la iniciativa. Hoy el 100% de los municipios de Espírito Santo participan del PAES.

Recuadro N°1: Experiencia del Programa de Alfabetización en la Edad Adecuada de Ceará (PAIC)

La idea original del PAIC en Ceará, surge en 2004, cuando los resultados de Sistema de Evaluación de Educación Básica (SAEB) 2003 daban cuenta de altas tasas de analfabetismo en el cuarto grado de educación primaria del estado. El PAIC es discutido y legislado inicialmente en la Asamblea Legislativa y en 2007 comienza a ser implementado por la Asociación de Alcaldes del Estado de Ceará (APRECE). El 2008 el PAIC es asumido por la Secretaría de Estado de Educación de Ceará (SEDUC) como una política gubernamental. La política tiene el "*objetivo de apoyar a los municipios de Ceará en la mejora de la calidad de la enseñanza, la lectura y la escritura para que puedan alfabetizar a los estudiantes de las escuelas públicas al final del segundo año de la escuela primaria*".

La ejecución del PAIC depende de la adhesión individual de cada municipio. En la otra cara, el estado ofrece financiamiento y apoyo dirigido a la formación continua de docentes, apoyo a la gestión escolar, entre otros. El PAIC establece responsabilidades por alcanzar metas determinadas de aprendizaje en los municipios firmantes, tales como priorizar la alfabetización, redimensionar los recursos financieros para los programas del área y ampliar el acceso a la educación de primera infancia. Un componente importante es el proceso de universalizar la educación preescolar (en los años 4 y 5). Además, el PAIC despliega acciones sistémicas de monitoreo, evaluación y gestión llevadas a cabo por las instancias intermedias de la SEDUC, junto con las secretarías municipales. Se destacan dos acciones: una nueva forma de compartir la parte del Impuesto a la Circulación de Mercancías y Prestación de

19 Para mayor información sobre esta iniciativa ver: de Albuquerque Marques; de Medeiros Ribeiro; & Ciasca (2008), de Gusmão & Ribeiro (2011), Costa & Carnoy (2015), Sumyia (2015), Correa (2018), entre otros.

20 Entre los diez municipios brasileños con mejores resultados en IDEB 2017, seis están en Ceará.

Servicios (ICMS) y la creación del Premio Escola Nota Diez.

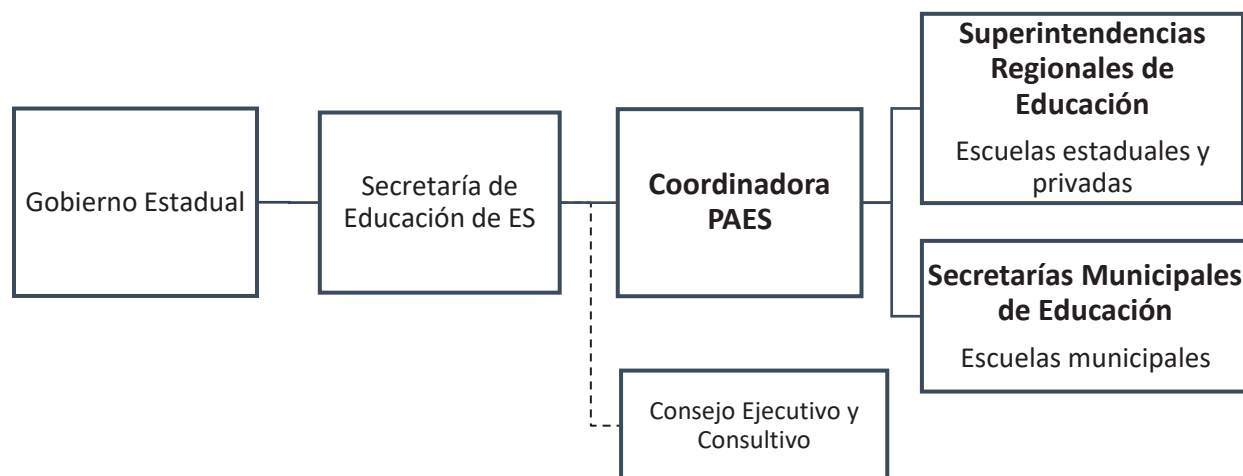
La construcción de PAIC es posible gracias a la existencia, desde 1992, de un sistema de evaluación a gran escala en el estado, que a partir de 2007 pasa a ser censal en ambas redes públicas (estatal y municipal) para 5º y 9º años de primaria y 3º de secundaria. A partir de 2007, también se creó SPAECE-Alfa, que consiste en una evaluación anual, externa y censal, para identificar y analizar el nivel de competencia lectora de los estudiantes en el segundo año de la escuela primaria, convirtiéndose en uno de los componentes de PAIC. Se organizó en cinco ejes: gestión de la educación municipal, evaluación externa, alfabetización, capacitación de lectores y educación de la primera infancia.

La SEDUC por medio del PAIC incluye en el alcance del régimen de colaboración, el modelo de gestión basado en resultados adoptado por el estado, así como una fuerte política de monitoreo a las entidades municipales. El esquema del PAIC es una experiencia bastante única en Brasil, diferente en la relación federativa, donde el estado ha logrado alinear a los municipios en una relación de coordinación con alto grado de tutela.

El gobierno estatal establece, por medio de ley aprobada por la Asamblea Legislativa, nuevos criterios para la distribución del 25% del Impuesto sobre la Circulación de Bienes y Prestación de Servicios (ICMS) de acuerdo con tres índices: Índice de Calidad de la Educación (IQE), que representa el 18% de la transferencia mientras que salud y calidad ambiental representan el 7% restante (Ceará, 2012). Desde el año 2011, los recursos económicos destinados por resultados educativos comenzaron a distribuirse sobre la base de: 50% por tasas de alfabetización, 45% 5º grado y 5% por tasas de aprobación escolar, ajustando por el porcentaje de estudiantes evaluados y el aprendizaje universal (Idem, 2012). Esta fórmula ha ido cambiando con los años y ya incluye el noveno grado de la escuela primaria.

Para asegurar la ejecución del programa, se desarrolló un nuevo modelo de gobernanza en la SEDU con la definición de responsabilidades entre el Estado y los municipios en materia de educación en un territorio determinado (ver Figura 2). En primer lugar, el decreto crea la Coordinación del Pacto por el Aprendizaje de Espírito Santo (COPAES) en la SEDU, con la función de articular las acciones de educación infantil y primaria, en las redes estatales y municipales. El COPAES subsume la Dirección de Educación Infantil y Primaria (GEIEF), entidad responsable de la coordinación de líneas hacia las redes de escuelas primarias municipales. Según Movimiento Colabora (2018), la nueva estructura del COPAES, responsable de la articulación entre redes, sólo implicó costos extra para su coordinador, manteniendo un equipo de 12 personas provenía principalmente desde el equipo de GEIEF a nivel de la SEDU. También, el decreto crea dos consejos, uno ejecutivo integrado por representantes de universidades, sociedad civil y municipios para proponer estrategias y acciones de implementación del Pacto por medio de reuniones mensuales. Y, otro Comité Asesor, que a través de reuniones trimestrales propone, monitorea las estrategias y rinde cuenta a la sociedad por sus avances.

Figura 3: Estructura de gobernanza PAES



Fuente: Elaboración propia en base a organigrama Movimiento Colabora 2018

Desde el nivel municipal, el COPAES buscó consolidar equipos en el nivel local que pudieran liderar el régimen de colaboración. En una discusión conjunta con las secretarías municipales y equipos en la SEDU, se comprometieron a contratar un coordinador/a local del PAES, delineando un perfil profesional en el que el profesor tiene experiencia en procesos de alfabetización y realizando una convocatoria pública para buscar llenar los cargos. Si bien el proceso de selección era responsabilidad de los municipios, el comité de selección debía tener representatividad de técnicos de las superintendencias regionales de la SEDU durante el proceso. En una etapa final, las secretarías municipales escogen a los encargados locales que fueron incorporados a los equipos municipales con una carga de trabajo de 40 horas. Los costos del proceso y de las remuneraciones de estos encargados son asumidos por la SEDU. En el caso de Espírito Santo, la gran mayoría de los coordinadores fueron maestros de escuelas municipales y que, tras su experiencia profesional, fueron seleccionados para asumir la coordinación municipal del PAES. Los encargados locales del PAES, son responsables de coordinar, articular y monitorear las acciones del PAES en su prefectura. Para ello, se les requirió participar en los cursos de capacitación organizados por el programa y tener una rutina de orientación y alineación con COPAES.

El PAES, a través de su coordinadora COPAES, opera en tres áreas fundamentalmente: 1) fortalecimiento del aprendizaje; 2) apoyo a la gestión; y 3) subvención y apoyo:

4.2.1. Fortalecimiento del aprendizaje:

Corresponde al desarrollo de estrategias relacionadas directamente en fortalecer las prácticas pedagógicas en las escuelas. Entre las líneas de acción que comprende este eje es posible mencionar: A) la elaboración alineada de directrices curriculares de enseñanza básica; B) Aumentar el porcentaje de docentes en formación continua. Una iniciativa de gran repercusión que se estaba dando al momento de la investigación fue la capacitación continua para docentes de las redes estatales y municipales (alrededor de 30.000) en la Base Curricular Común Nacional (BNCC), ofrecida por la SEDU, mediante educación a distancia, por SEDU Digit@l; Y, C) La entrega de material estructurado que sigue la metodología aplicada en Ceará a estudiantes de 1º y 2º grado de educación primaria. Este material es utilizado por todos los docentes de estos años escolares en los municipios que se incorporaron al PAES y el material posee guías tanto para alumno como para el profesor²¹. Los docentes reciben formación continua sobre el uso de estos

²¹ Para 1er grado, el programa contempla la Colección Vamos a dar un Paseo Escrito (material para alumno y profesor) y para el 2º grado, se preparó la Colección Pie de la Imaginación.

materiales y cursos para mejorar las habilidades didáctico-metodológicas, con énfasis en la dirección de clases. Esta formación se realiza en alianza con el Instituto Natura²² y además busca promover una alineación con la metodología del material estructurado de PAES con los cursos que se imparten en el formato de educación a distancia, centrado en lectura, escritura y análisis.

La SEDU advierte que las acciones formativas dirigidas a los equipos escolares deben realizarse entre febrero a diciembre, de forma que permitan a las escuelas incluir sus especificidades y respetar el contexto de los estudiantes. El material entregado a docentes tiene como objetivo apoyar la gestión escolar para organizar acciones y planificar iniciativas para mejorar el aprendizaje. En 1º y 2º grado, el foco debe estar en la alfabetización, asegurando oportunidades para la apropiación de la lectura y el lenguaje escrito de manera articulada, a través de las diversas prácticas lingüísticas propias de la interacción social de los estudiantes.

La aplicación de esta metodología está vinculada a descriptores de asertividad en PAEBES ALFA para las asignaturas de lengua portuguesa y matemáticas de 3º año de primaria. Cada descriptor tiene su identificación relacionada con la matriz de referencia del examen, el porcentaje de asertividad, el número absoluto de estudiantes que cometieron errores y sugerencias para planes que exploran ese descriptor. Corresponde a la dirección de cada escuela trabajar con sus docentes en estrategias complementarias de mejoramiento, con la elaboración de planes de acción e intervenciones didácticas que favorezcan el logro de las metas planificadas.

4.2.2 Apoyo a la Gestión:

Comprende acciones relacionadas con el desarrollo de habilidades destinadas a fortalecer la gestión en diferentes niveles, es decir, desde las secretarías municipales hasta la gestión del tiempo y los espacios pedagógicos en el aula. Un foco fuerte de este componente es la construcción, comprensión, difusión y monitoreo de indicadores y objetivos de calidad educativa en las redes municipales. Una iniciativa se refiere a la difusión de los resultados de PAEBES, cuando las SRE agrupan a los municipios bajo su jurisdicción para socializar la información y delinear estrategias de intervención orientadas a mejorar los indicadores. Asimismo, el PAES en el eje de apoyo a la gestión contempla el levantamiento de sistemas de monitoreo de indicadores, incorporando a municipios interesados. De igual manera, el monitoreo de indicadores debe ser orientado por las SRE hacia las escuelas estatales elaborando un cronograma de asesoramiento en cada institución.

Con el fin de fortalecer el PAES y desarrollar mecanismos de incentivos en la red pública el año 2018 se crea el Premio Escuela Colaboradora y el Programa de Becas de Apoyo Técnico. El Premio Escuela Colaboradora fue desarrollado para tener un término anual y dirigirse a las escuelas públicas que han obtenido los mejores resultados de aprendizaje, expresados por el Índice de Resultados Escolares (IRE), calculado a partir de la información que provee PAEBES. Es un premio en efectivo, a ser depositado en la cuenta corriente del respectivo Consejo Escolar, y el monto es proporcional al número de alumnos de la serie evaluada.

El premio tiene implicaciones para la escuela, ya que necesita desarrollar acciones de cooperación técnico-pedagógica con una de las escuelas que ha presentado los menores resultados de aprendizaje expresados por el IRE, que también recibe asistencia financiera del Estado para implementar un plan de mejora. El Gobierno del Estado adjudicará esta bonificación hasta 100 escuelas anualmente, en una inversión de aproximadamente R \$ 1,3 millones por año²³, 50 de las cuales poseen el IRE más alto y 50 con IRE más

22 El Instituto Natura es una organización social que apoya proyectos de educación y desarrolla iniciativas en alfabetización, educación secundaria, agendas prioritarias en educación y consultora Natura. Fuente: <https://www.institutonatura.org/>

23 Equivalentes a 330 mil USD

bajo. En diciembre de 2018, se publicó la primera lista de escuelas premiadas y apoyadas²⁴.

4.2.3 Subvención y apoyo:

Este eje corresponde a estudios relacionados con la reorganización de la oferta educativa en los municipios para garantizar la asignación óptima de recursos didácticos, humanos, financieros y materiales. También incluye análisis sobre la demanda de vacantes y la necesidad de equipos de la red de educación de la primera infancia, entre otros. En este ámbito, se informaron los procedimientos de financiamiento emitidos por FUNPAES y el Programa de Becas de Apoyo Técnico a los docentes municipales que coordinaban PAES dentro del municipio. O apoio financeiro ao trabalho de docentes que atuam em funções técnicas de secretarias de educação municipais tem por objetivo fortalecer o acompanhamento pedagógico às escolas municipais na perspectiva do PAES.

El Fondo Estatal de Apoyo a la Ampliación y Mejoramiento de las Condiciones de Oferta de Educación Infantil en Espírito Santo (FUNPAES), introduce una regulación de criterios para los procedimientos administrativos relacionados con la transferencia y ejecución de fondos relacionados con la política. Este fondo es parte integral del PAES y en 2018 se abrieron Convocatorias Públicas de Propuestas por el monto de R \$ 120 millones²⁵ para que los municipios realicen la construcción, renovación y ampliación de guarderías y escuelas, además de la adquisición de equipos y materiales. Esta iniciativa tiene como objetivo fortalecer la oferta y la calidad de la red pública de educación infantil y de ese total, un 40% proviene de recursos propios del Estado.

El eje de planeamiento y soporte se basa en un fuerte levantamiento de intereses de optimización de la oferta de los municipios y la elaboración de propuesta de rediseño de infraestructura o soportes escolares (Movimiento Colabora, 2018).

4.3 Sobre la implementación del PAES

La implementación de PAES es muy reciente y ha atravesado diferentes ciclos políticos que han afectado su implementación. El SEDU del nuevo gobierno que asumió en el año 2019 le ha dado estabilidad a los equipos, pero algunos programas e iniciativas han perdido continuidad. Por ejemplo, durante el año 2019²⁶, las becas destinadas a coordinadores municipales del PAES se vieron interrumpidas. Por otra parte, el FUNPAES no emitió un aviso público para financiar los municipios, y en 2020 se lanzó un aviso público por el monto muy menor al contemplado en presupuestos anteriores. En 2019, una parte importante de las propuestas presentadas por los municipios en las convocatorias de 2018 estaban en marcha, y los trabajos fueron supervisados por el equipo técnico de la SEDU.

En la otra cara, el PAES ha logrado alinearse al funcionamiento de los equipos de la SEDU, un hecho que también se notó en las SRE y en las dos secretarías de educación municipales visitadas. Las SRE entrevistadas reconocen una aproximación más cercana entre las secretarías municipales y regionales en torno a una agenda común, que comienza a ir más allá de los propios asuntos de PAES. Es decir, es posible

24 Las escuelas reciben un premio en efectivo, que será proporcional al número de estudiantes en el grado evaluado. Hasta 20 alumnos, la escuela ganadora recibe R\$ 20 mil y la escuela receptora R\$ 10 mil; de 21 a 40 alumnos, R\$ 25 mil para la escuela receptora y R\$ 12,5 mil para la escuela receptora; de 41 a 60 alumnos, R\$ 30 mil para la escuela receptora y R\$ 15 mil para la escuela receptora; y por encima de 61 alumnos, la escuela receptora recibe R\$ 35 mil y la escuela receptora R\$ 17,5 mil. Los recursos deben utilizarse exclusivamente para acciones destinadas a fortalecer el aprendizaje en la escuela y mejorar los indicadores educativos de los estudiantes (Fuente: [https://www.es.gov.br/Noticia/escolas-serao-premiadas-com-ate-r-35-mil-para-apoiar-na-aprendizagem-dos-estudantes-2#:~:text=O%20Pr%C3%AAmio%20Escola%20que%20Colabora,no%20Esp%C3%ADrito%20Santo%20\(Paes\).](https://www.es.gov.br/Noticia/escolas-serao-premiadas-com-ate-r-35-mil-para-apoiar-na-aprendizagem-dos-estudantes-2#:~:text=O%20Pr%C3%AAmio%20Escola%20que%20Colabora,no%20Esp%C3%ADrito%20Santo%20(Paes).))

25 21.6 millones USD

26 <https://sedu.es.gov.br/Not%C3%ADcia/governo-faz-repactuacao-do-paes-e-adesao-atinge-100-dos-municipios-capixabas>.

observar el PAES como un embrión de nuevas iniciativas conjuntas. Por ejemplo, el Subsecretario de Estado de Apoyo Educativo, la construcción de obras en los municipios se realiza a través de la *“FUNPAES, que va ampliar la oferta de vacantes, en el caso de la educación de la primera infancia, guarderías, y hacemos la operación financiera y el seguimiento técnico de la ingeniería. ¿Pero quién contrata el trabajo? Hasta entonces, es el ayuntamiento el que contrata, solo apoyamos la inspección.”*

La opinión de la plana directiva de la SEDU sobre PAES es positiva y, en palabras del secretario y otros miembros del equipo, en 2019 algunos procedimientos administrativos fueron redimensionados y rediseñados para renegociar PAES con los municipios. Los municipios, a su vez, concuerdan que la renegociación es necesaria especialmente debido al cambio en la gestión del gobierno estatal. La participación es activa especialmente en la interacción con las SRE o con la participación de representantes en las reuniones SEDU, en Vitoria. A octubre del 2019, los 78 municipios del estado se han unido al PAES.

Un desafío central que enfrenta el PAES y, que es mencionado por jefaturas de la SEDU, es la diversidad de la calidad educativa en los municipios, que son responsables de ofrecer los primeros años de la escuela primaria. Al igual que la red estatal, las redes municipales tienen una porción representativa de maestros temporales, con baja regularidad en la enseñanza, lo que puede comprometer el progreso de las acciones y la búsqueda del logro de los objetivos acordados.

En la otra cara, la experiencia inicial de Espíritu Santo es prometedora. Según un reporte elaborado por el Movimiento Colabora (2018), evaluando escuelas que implementaron la línea de intervención pedagógica con el material estructurado y metodología de apoyo técnico en el marco del PAES²⁷, estudiantes expuestos a la intervención mejoraron los niveles de alfabetización tanto en 1er como 3er grado de primaria. Aun cuando esto es una evaluación intermedia y muestral, estos son resultados prometedores de la potencialidad de mejora que esta política tiene a escala de estado. En cuanto al eje de planeación y soportes, gracias a la distribución del FUNPAES durante el 2018 se ampliaron 4.658 vacantes mediante una inversión de más de R \$ 57 millones²⁸ pertenecientes a 50 Municipios y 61 escuelas de educación infantil (Movimiento Colabora, 2018).

5. Ejes de análisis

Como se señala anteriormente, el diseño e implementación del PAES tuvo una inspiración explícita en el PAIC, experiencia de colaboración exitosa en el marco de gobernanza brasileño (Fonseca, 2013; Calderón; Raquel Cabral, 2015, Sumiya; Araujo y Sano, 2017). La “importación” de la política, en principio, no plantea problema: Ceará, uno de los estados más pobres de la federación brasileña, llamó la atención del país al obtener avances sorprendentes en evaluaciones nacionales (Instituto Unibanco, 2019; Gazeta do Povo, 2018). Conocer mejor y adecuar los componentes de esta experiencia revela un esfuerzo por encontrar soluciones a los problemas educativos crónicos. En el caso brasileño, la alfabetización en los primeros años de escolaridad es una política pública de gran relevancia que representa una posibilidad de mejora de un sistema educativo con deficiencias históricas.

La adaptación de experiencias exitosas a otras realidades y contextos no es un fenómeno reciente. De hecho, el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) ha promovido las llamadas “políticas de préstamos” de prácticas educativas evaluadas como efectivas. Tal es el caso, por ejemplo, de países como Finlandia y Singapur, cuyos modelos han sido estudiados y copiados en los más diversos contextos y realidades educativas (Salokangas y Kauko, 2015). Estos enfoques tienden a subestimar el hecho de que todas y cada una de las políticas educativas se desarrollan “en un lugar y momento muy particular, a través de procesos políticos que no pueden ser replicados en otros contextos” (p. 1353).

27 En 2017, el equipo de técnicos de la SEDU en el piloto en 2017 distribuyó material a 74 municipios en 2018, que fue utilizado por 1,941 docentes y llegó a 42,650 estudiantes.

28 Equivalentes a 10 millones USD aprox.

La descripción de las iniciativas gubernamentales destacadas en el ámbito educativo de Espírito Santo - PAEBES y PAES - revela un origen histórico muy diferente. Mientras que PAEBES se creó hace dos décadas (2000), PAES data del año 2017 del gobierno que precedió (2015 - 2018) a la actual gestión (2019 - 2022). Estas diferencias tienen implicancias para la sostenibilidad de las dos políticas y resulta sumamente interesante en la mirada comparada. Aunque comparten cierta similitud²⁹, las condiciones políticas y administrativas de Ceará y Espírito Santo expresan realidades diferentes. De hecho, Ceará posee un panorama muy singular y poco extrapolable, especialmente por la alta concentración de poder político de una elite que ha sido sumamente exitosa en su gestión (Gall, 2016).

Además, Ceará tiene una sólida trayectoria de colaboración entre el Estado y los Municipios, no solo en educación. La articulación entre las diferentes escalas de gobernanza ha hecho posible otra experiencia exitosa; el programa Agentes Comunitarios de Salud (1987), política sumamente efectiva en reducir la tasa de mortalidad infantil que le valió al gobierno estatal reconocimiento internacional. La municipalización de la educación básica, desarrollada desde mediados de los noventa, en el segundo gobierno de Jereissati, se llevó a cabo con el apoyo técnico y financiero del estado en un marco de colaboración (Abrucio et al, 2016; Vieira et al, 2019).

En el caso de Espírito Santo, la historia de cooperación entre el estado y los municipios es menos sólida y se limita a iniciativas más específicas. Asimismo, Espírito Santo posee una trayectoria política en la que diferentes arcos de alianzas han alternado en el poder en la gobernación, lo que ha provocado fisuras en los equipos gerenciales y técnicos de la SEDU, así como en las prioridades gubernamentales. En este sentido, para un desarrollo exitoso, la importación del régimen de colaboración desde Ceara, como sugieren Salokangas y Kauko (2015), debe sufrir las adaptaciones necesarias a la realidad local.

Por otra parte, se identifican algunas convergencias entre el sistema educativo de Ceará y Espírito Santo que, en el caso de la implementación del PAES, presentan un claro potencial para su consolidación como hoja de ruta de colaboración institucional. Estos son: 1) descentralización de la gestión a través de organismos regionales, 2) apoyo pedagógico a las escuelas; y, 3) la consolidación de un marco de rendición de cuentas en articulación con el sistema de evaluación estatal. Con los ajustes necesarios, la dirección de tales iniciativas para el fortalecimiento del Pacto por el Aprendizaje en Espírito Santo puede contribuir al pleno desarrollo de dicha política.

5.1. Robustecer la descentralización regional

Parte fundamental para el desarrollo escuelas efectivas pasa por establecer un enfoque sistémico de apoyo a la enseñanza y el aprendizaje para los actores del sistema educativo en sus distintos niveles. Desarrollar objetivos compartidos sobre metas educativas y esquemas institucionales de apoyo a la enseñanza son fundamentales para la enseñanza efectiva ya que permite alinear tanto los objetivos de aprendizajes, como los materiales, las estrategias de enseñanza, las estructuras de monitoreo y apoyo a los docentes (Darling-Hammond et al, 2012).

Esto es de especial relevancia en sistemas educativos de alto nivel de complejidad, como es el caso de Brasil, que cuenta con distintos niveles de gobernanza institucional ya que, en ausencia de coherencia sistémica, estos actores pueden dar directrices que abrumen a las escuelas con mensajes inconsistentes y múltiples demandas que restringen su capacidad de enfocarse en la mejora de la enseñanza y el aprendizaje.

²⁹ Históricamente, ambos estados tuvieron gobiernos que representaron rupturas significativas con los modelos no clientelistas y gestión pública innovadora como fueron las administraciones de Tasso Jereissati (Ceará), principalmente el segundo de sus tres gobiernos (1995 - 1998) y Paulo Hartung (Espírito Santo) entre 2015 – 2018. Por ejemplo, el equilibrio fiscal perseguido por los dos estados resultó ser un componente que facilitó el apoyo y financiamiento externo, exhibiendo capacidad de buen gobierno de ambas entidades federativas subnacionales.

Así, Fullan (2010) analiza cambios sistémicos efectivos en países de alta complejidad como Estados Unidos y Canadá, que también cuentan con niveles de gobernanza federal, estatal y distrital. El analiza que, entre los roles fundamentales de los estados, se encuentra la generación de objetivos comunes a los distintos actores y de un sistema de rendición de cuentas que aumenten las capacidades colectivas y la responsabilidad compartida. Y a nivel de los distritos, el usar la información como instrumento para monitorear el progreso de los estudiantes y diseñar estrategias de mejora, así como el desarrollar capacidades colectivas a través de la generación de espacios colectivos de aprendizaje en el que se comparten prácticas tanto a nivel de distritos, escuelas y docentes.

En la misma línea, Carnoy et al (2017) analizan la importancia del rol de los estados y los municipios en el caso particular de Brasil para el desempeño de los estudiantes. Ellos encuentran que en dos tercios de los estados las mejoras de los resultados de los estudiantes son similares para escuelas municipales y para escuelas estatales, lo que muestra que las condiciones o políticas de los estados afectan tanto a las escuelas municipales como las estatales. Y lo que es aún más relevante es que, aquellos estados en que los que existe una alta cooperación entre los estados y los municipios, son los que muestran mejoras altas y sostenidas en el tiempo en los resultados de los estudiantes en las evaluaciones nacionales.

En particular el modelo de descentralización regional de Espírito Santo ofrece las condiciones adecuadas para la generación de un enfoque sistémico de objetivos compartidos, apoyo y buen monitoreo de las redes municipales. Como Ceará, Espírito Santo tiene un elemento central de política y gestión educativa en los organismos regionales. Los dos aspectos - administrativo y pedagógico - de la acción de las superintendencias pueden llegar a apoyar a los municipios en su misión en la alfabetización de todos los niños en la edad adecuada. En Ceará, las Coordinaciones Regionales de Desarrollo Educativo (CREDE) juegan un papel estratégico, no solo en el seguimiento de las escuelas estatales, sino también en la coordinación de la política de aprendizaje en la edad adecuada con los municipios. Antes de la implementación del PAIC, ya se observaban mecanismos de articulación entre la secretaría de estado y las secretarías municipales. En el marco del programa, estos se han mejorado mediante el establecimiento de unidades de gestión específicas tanto a nivel estatal como municipal.

Otro elemento en el fortalecimiento de la relación entre el nivel estatal y local de Ceará fue la expansión de las funciones de monitoreo a las redes municipales. Este enfoque fue posible a través de la creación de una agenda consensuada entre el estado y los municipios, posibilitada a través de reuniones sistemáticas de orientación y evaluación de metas a alcanzar por cada municipio y su red de escuelas. El gobierno estatal prestó especial atención a la formación de equipos técnicos pedagógicos en las unidades municipales responsables del PAIC que, a través de la selección técnica y el otorgamiento de becas de trabajo auspiciadas por el estado, asumieron la responsabilidad de la gestión y seguimiento del programa a nivel de los gobiernos locales.

En Espírito Santo, se siguió una experiencia similar en términos de la creación de agendas consensuadas, por medio del establecimiento por al SRE de espacios institucionales de socialización de los resultados PAEBES para la delineación de estrategias de intervención orientadas a la mejora de desempeño dos estudiantes. Asimismo, el PAES institucionaliza la coordinación entre los distintos actores del sistema al crear equipos técnicos responsables del programa (Ley N ° 10.880) por medio del otorgamiento de becas de apoyo técnico al profesor municipal que coordina las acciones del PAES en el municipio, como un instrumento de apoyo a la ejecución de sus acciones. Sin embargo, durante el trabajo de campo en los municipios encuestados, se informó que el coordinador local no estaba recibiendo beca en el 2019. Dada la heterogeneidad y debilidad de los equipos municipales para asumir las líneas y enfoque de trabajo del PAES (Freitas 2019), este aspecto es obstáculo importante para la sustentabilidad del Pacto a futuro. La formación de cuadros técnico de docentes em la perspectiva del PAES es un elemento fundamental para institucionalizar la iniciativa y asegurar su continuidad.

5.2. Consolidar el apoyo pedagógico: Reforzar la formación de capacidades locales

Desde esta perspectiva de mayor articulación y coherencia entre los distintos niveles y actores del sistema educativo, el desarrollo de capacidades locales juega un rol central, sobre todo en esquemas de descentralización de gestión como el que acaba de vivir Brasil con el proceso de municipalización, de forma que la mejora no se encuentre circunscrita a experiencias particulares de aquellos municipios o escuelas con mayores capacidades sino expandida entre los distintos actores. En este sentido, los niveles de gestión intermedia, tanto a nivel estadual como municipal, ofrecen una oportunidad de generar estas capacidades al crear mecanismos institucionales de desarrollo profesional, monitoreo y apoyo pedagógico.

Dos mecanismos de formación de capacidades que la literatura reconoce como relevantes para promover la mejora educativa desde los niveles intermedios, son el generar estructuras de desarrollo continuo y apoyo inmersos en la práctica que promuevan el aprendizaje colaborativo; y el desarrollo de capacidades para el uso de datos orientados a la mejora.

A partir de la revisión de literatura entorno a características de distritos efectivos, Leithwood (2010) encuentra que la característica más presente en estos estudios es la generación de esquemas de desarrollo continuo. Estos esquemas consisten en la conformación comunidades institucionales profesionales de aprendizaje de directivos y docentes, así como en el desarrollo de estructuras de apoyo diferenciadas por especialistas de supervisión en base a planes de mejora, resultados de evaluaciones y estándares. En la misma línea, experiencias de distritos efectivos en Alberta mostraron que estos ofrecían una variedad de oportunidades de desarrollo profesional inmersas en la práctica, generalmente desarrolladas en comunidades de aprendizaje de un trabajo conjunto de equipos distritales con grupos de directores o profesores sobre estrategias de enseñanza y aprendizaje, así como planes de mejora de la escuela y los docentes. Así, el desarrollo profesional constituyó un mecanismo central tanto de generación de capacidades como monitoreo hacia el avance de objetivos de mejora establecido por los distritos (Bedard y Mombourquette, 2015). Finalmente, esta generación de capacidades promovida por los niveles intermedios afecta a su vez el desempeño de los estudiantes. Lee et al. (2012) muestra que el desarrollo de redes y comunidades dentro de los distritos tiene efectos positivos y significativos en las prácticas de enseñanza de los docentes en las salas de clases, las cuales luego aumentan el aprendizaje de los estudiantes.

Otro ámbito de generación de capacidades relevantes, tanto a nivel de gestión intermedia como de escuelas, se encuentra en la generación de capacidades para el uso de datos orientados hacia la mejora. En las últimas décadas el uso de información se ha vuelto central en los esquemas de monitoreo de niveles intermedios a través del uso de pruebas estandarizadas y avances de los estudiantes en distintas dimensiones. Si bien el uso de esta información de manera integral puede tener impactos asociados hasta un mes extra de escolaridad en dos años de implementación, requiere de fuerte capacitación de los equipos administrativos, directivos y docentes para ser interiorizados en la cultura de toma de decisiones (Van Geel et al. 2016). Las capacidades de uso de información son fuertemente influenciadas por los niveles intermedios mediante la entrega o desarrollo de experiencia en el uso de datos, la accesibilidad de los datos, la entrega de herramientas para la colección e interpretación de los datos y ejercicios de modelamiento del uso de datos (Anderson et al, 2010).

En el caso de Espíritu Santo, si bien el modelo está orientado hacia el desarrollo de capacidades locales, presenta oportunidades de mejora para fortalecer este rol. Como se aprecia en la descripción de la "Organización de la red estadual de educación" (3.1. p. 11-12), las SER tienen un rol esencial en la política educativa de Espíritu Santo, a través de mecanismos de seguimiento directo ejercido por equipos técnicos pertenecientes al personal de esas estructuras intermedias. El modelo de apoyo pedagógico estatal es realizado mediante asistencia sistemática a las escuelas estatales a través de visitas técnicas a las unidades

y el seguimiento de sus resultados de aprendizaje, como se ha mostrado antes (Figura 2, p. 12). Sin embargo, este seguimiento descuida el potencial de soporte pedagógico hacia la red municipal (escuelas o equipos municipales) a la luz de los objetivos concordados en el PAES, manteniendo un rol de corte más bien burocrático de supervisión hacia escuelas de dependencia municipal. En concreto, el PAES podría fortalecer ejes de colaboración para la formación de capacidades desde los niveles estatales hacia equipos municipales para el acompañamiento pedagógico, planificación estratégica y seguimiento de las escuelas municipales (Freitas 2019; Movimiento Colabora, 2018). El diseño organizacional podría concebirse en un modelo similar al que se muestra en la figura 4:

Figura 4: Propuesta de modelo de apoyo colaborativo entre redes



Fuente: Elaboración propia

Este estudio muestra que el fortalecimiento de la SRE es un elemento estratégico para ampliar la cooperación entre el gobierno estatal y los municipios. Para que tal asignación se produzca plenamente, es necesario que el "régimen de colaboración" sea objeto de especial atención por parte de las entidades estatales y municipales, buscando nuevas formas de abordar y fortalecer el PAES.

Por otro lado, el PAES es innovador en promover instancias de desarrollo profesional sobre los materiales didácticos y pedagógicos, los cuales consideran los resultados de la escuela en las evaluaciones estatales, así como instancias de socialización de los resultados de las evaluaciones entre los municipios. Sin embargo, estas no están organizadas bajo la lógica de generación de instancias de colaboración institucionales y frecuentes para la generación de comunidades de aprendizajes, tanto a nivel de estado, entre municipios, como entre escuelas y dentro de las escuelas. Establecer instancias periódicas, tanto de asistencias técnica como de trabajo entre actores, representa una oportunidad para generar estas instancias de desarrollo continuo inmerso en la práctica y que promueve comunidades de práctica.

5.3. Fortalecer la gobernanza y las responsabilidades compartidas por medio del PAES

La inspiración del modelo de pacto federativo desarrollado por Ceará posee una fuerte componente de rendición de cuentas que fue posibilitado por un contexto político singular del estado, como se explica al inicio de la sección. En Ceará el entorno político en el período 2007 - 2014 hizo posible que el gobierno estatal proponga y apruebe en la asamblea legislativa leyes que vinculan la transferencia de recursos tributarios a los municipios condicionados a sus resultados educativos en alfabetización de quinto y noveno año de primaria. Además, Ceará, como muestran los estudios sobre su política, fue uno de los primeros estados brasileños en tener su propio sistema de evaluación externa: el Sistema de Evaluación

de la Educación Básica Permanente (SPAECE). En el marco de implementación del PAIC, en 2007, se crearon metodologías longitudinales para seguir estudiantes en sus primeros años de primaria, así como un marco legal y fiscal asociado a un modelo de gestión basado en resultados.

Evidentemente esta es una condición institucional difícil de extrapolar a otras realidades. No obstante, se identifican en el contexto de Espírito Santo, oportunidades importantes para acentuar la formalidad del pacto. La primera oportunidad es generar condiciones de gobernanza en la SEDU para dar mayor protagonismo a la COPAES ya sea en términos presupuestarios como en la centralización del conjunto de acciones colaborativas que posee Espírito Santo hacia los municipios. Un elemento que destaca Freitas (2019), es la necesidad de englobar en la planificación del PAES las diferentes líneas de coordinación interinstitucional ya existentes en el estado, tales como la masiva política de transporte escolar, el programa de matrícula conjunta en la región metropolitana de Vitoria y los diferentes programas de evaluación PAEBES que se aplica a nivel de estado, entre otros. Hoy, como asevera Freitas (2019), estas iniciativas corren por vías paralelas al COPAES mermando el alcance y la responsabilización por las acciones de colaboración que establece el PAES en la gobernanza educativa.

Asimismo, en el caso específico de la articulación del PAES con el PAEBES, existe una oportunidad de interacción mayor. El PAES posee un mecanismo más bien incipiente de rendición de cuentas, tanto en la definición de las metas individuales con las administraciones municipales como de generación de incentivos para el desarrollo de capacidades colectivas. Hoy los convenios que se establecen entre la SEDU y las secretarías municipales están orientados al cumplimiento de acciones, vislumbrando oportunidades claras de transitar hacia un financiamiento atado al desarrollo de planes de mejora o iniciativas de desarrollo y su implementación efectiva que pueden ser pactados y consensuados con los municipios a partir de sus desafíos educacionales.

Los esquemas de rendición de cuentas presentan grandes oportunidades, pero a su vez desafíos. Por un lado, el uso de información permite informar las prácticas pedagógicas del aula, establecer apoyo adicional según las necesidades de los estudiantes y evaluar la efectividad de estrategias que han establecido los distritos y escuelas (Scott et al, 2020; Breiter y Light, 2006). El hacer los datos accesibles a distintos niveles del sistema educativo generando una cultura del uso de la información, permite empoderar a actores en todos los niveles (distrito, escuela, sala de clases) para usar la información con un foco en la mejora (Park and Datnow, 2009). A su vez, estos esquemas también presentan consecuencias negativas cuando existen consecuencias en base a resultados, afectando de manera indirecta el desempeño de los estudiantes de manera al impactar negativamente el foco de las practicas docentes (Lee et al. 2012). Eso muestra que, sin un cambio cultural en las escuelas para el uso de datos de manera integral, el enfoque de metas y rendición de cuentas puede generar el efecto contrario por medio de la presión en los docentes. En la misma línea, los mecanismos de seguimiento de aprendizajes asociados a consecuencias han sido cuestionados por los efectos negativos que ha tenido en los sistemas educativos, generando cambios en prácticas superficiales como ajustes en el contenido y actividades de preparación para las evaluaciones más que mejoras profundas en las prácticas educativas (Supovitz, 2009).

Es por esto que, para generar mecanismos efectivos de rendición de cuentas, los cuales son altamente relevantes para monitorear y orientar las acciones en sistemas de compleja gobernanza, estos deben enfocarse en la lógica de inversión en responsabilidades compartidas y en la generación de capacidades colectivas en los distintos actores del sistema (Fullan, 2010). Así, casos como el de Canadá muestran como las provincias como Ontario han cambiado sus esquemas de rendición de cuentas desde una lógica de consecuencias a una lógica de entrega de recursos y apoyos institucionales para la mejora de aprendizajes (Pinto, 2016). Por último, el caso de Alberta también muestra como la entrega de fondos para el desarrollo de proyectos levantados acorde a las necesidades identificadas localmente con esquemas de

rendición de cuentas de los recursos promueve el desarrollo de redes de colaboración más densas dentro de los distritos (David et al 2012).

En este sentido, el PAES puede avanzar en la generación de sistemas más integrales de rendición de cuentas, basado en la generación tanto de estructuras de apoyo como de colaboración para los municipios y las escuelas acorde a sus necesidades identificadas a partir de los resultados de las evaluaciones.

6. Conclusiones

En Brasil, la trayectoria educativa de un estudiante promedio, depende de las capacidades, condiciones y recursos de niveles institucionales estatales y municipales, ambos constitucionalmente autónomos. Estos arreglos, evidencian claros desafíos institucionales por avanzar hacia un régimen de colaboración que permita articular una planificación de trabajo hacia objetivos sistémicos (Carnoy et al, 2017). La implementación del PAES en Espírito Santo conlleva la promesa de hacer del Estado un modelo en la definición de los nuevos arreglos del pacto federativo brasileño en educación. El PAES implementado en Espírito Santo el 2017 constituye un paso importante en institucionalizar formalmente la cooperación con los municipios a lo que Segatto (2015) llama “coordinación estadual”.

El diseño e implementación del PAES tuvo una inspiración explícita en la experiencia de colaboración institucional de Ceará. No obstante, algunas claves del éxito del PAIC estuvieron dadas por condiciones previas que son poco extrapolables a otros escenarios, como por ejemplo la larga tradición de coordinación entre estado-prefecturas o la estabilidad del sistema político de dicho estado. En el caso de Espírito Santo, las condiciones políticas recientes han obligado a su reformulación la cual ha moderado las expectativas de sus potenciales efectos. El trabajo de campo permite señalar que el PAES debe transitar hacia consolidarse como una política de estado que trascienda los cambios en los ciclos políticos. Las condiciones legales generadas en el año 2017 representan un hito para la institucionalización y sostenibilidad del régimen de colaboración de Espírito Santo, que exige, en adelante, decisiones políticas que lo corroboren.

Además, se destacan en la presente nota técnica las oportunidades de mejora del PAES. En primer lugar, resulta importante profundizar la vinculación formal del PAES con el avanzado programa de evaluación de los aprendizajes de Espírito Santo (PAEBES). La posibilidad de crear mecanismos de rendición de cuentas tal como existen en iniciativas asociadas al PAIC debe ser considerada como una forma de contribuir a su sostenibilidad. En segundo lugar, existe una clara oportunidad de robustecer el rol y las atribuciones de las SRE. En el marco del PAES, las condiciones institucionales ideales de interacción de los niveles estatales y municipales son a través de un redimensionamiento de las atribuciones de los niveles regionales. El estudio destaca el potencial importante que poseen los equipos técnicos regionales en el apoyo técnico a los municipios en una acción institucional coordinada.

A pesar de estos desafíos pendientes, la implementación inicial del PAES muestra algunos avances concretos. Se observó en el trabajo de campo que el impulso de esta política ha logrado permear la definición de nuevos roles de colaboración y coordinación interinstitucional a nivel de los equipos de la SEDU y los municipios. En el caso de las SRE, enfatizan la celebración de reuniones periódicas para monitorear el trabajo realizado por los departamentos municipales de educación. Existe evidencia preliminar (Movimiento Colabora, 2018) que escuelas que participaron del PAES en su eje de fortalecimiento de los aprendizajes el año 2018 lograron mejorar la alfabetización tanto en 1er como 3er grado de primaria. Además, el PAES ha estimulado la inversión en infraestructura logrando ampliar en casi 5 mil vacantes entre el 2017 y 2018 principalmente en educación escolar temprana. Estos resultados intermedios son prometedores del potencial impacto que podría tener el régimen de colaboración en Espírito Santo en fortalecer la gestión de los municipios y promover la mejora sistémica.

7. Referencias

- Abrucio, Fernando Luiz; Seggatto, Catarina Ianni; Pereira, Maria Cecília Gomes. (2017). Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura.
- Anderson, S., Leithwood, K., & Strauss, T. (2010). Leading data use in schools: Organizational conditions and practices at the school and district levels. *Leadership and policy in schools*, 9(3), 292-327.
- Arretche, Marta. (2002). Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 23, n.80, p. 25-48.
- Bedard, G. J., & Mombourquette, C. P. (2015). Conceptualizing Alberta district leadership practices: A cross-case analysis. *Leadership and Policy in Schools*, 14(2), 233-255.
- Brasil. (1988). Constituição Federal. Brasília: DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil. (1996). Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm
- Brasil. (1996). Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm
- Brasil. (s/d). Base Nacional Comum Curricular. Brasília: DF. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>
- Brasil. (2014). Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm
- Breiter, A., & Light, D. (2006). Data for school improvement: Factors for designing effective information systems to support decision-making in schools. *Journal of Educational Technology & Society*, 9(3), 206-217.
- Calderón, Adolfo Ignacio; Raquel, Betânia Maria Gomes; & Cabral, Eliane Spotto. (2015). O Prêmio Escola Nota 10: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, Fundação Cesgranrio, v. 23, n. 87, jun, p. 517-540.
- Carnoy, M.; Marotta, L.; Louzano, P.; Khavenson, T.; Guimaraes, F. R. F.; Carnauba, F. (2017). Intranational Comparative Education: What State Differences in Student Achievement Can Teach Us about Improving Education - the Case of Brazil. *Comparative Education Review*: 61(4):726-759.
- Ceará. (2012). Regime de Colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará. Fortaleza: SEDUC.
- Costa, L. O., & Carnoy, M. (2015). The effectiveness of an early-grade literacy intervention on the cognitive achievement of Brazilian students. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37(4), 567-590.
- Correa, E. V. (2018). Accountability na educação: impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação.
- Espirito Santo. (2018). Lei nº 10.880, de 19 de julho de 2018. Institui o Prêmio Escola que Colabora e o Programa de Concessão de Bolsas de Apoio Técnico, no âmbito do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – PAES. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LeOr108802018.html>
- Darling-Hammond, L., Jaquith, A., & Hamilton, M. (2012). *Creating a comprehensive system for evaluating and supporting effective teaching*. Stanford, CA: Stanford Center for Opportunity Policy in Education.

- Davis, B., Sumara, D. & D'Amour, L. (2012) Understanding school districts as learning systems: Some lessons from three cases of complex transformation. *J Educ Change* 13, 373–399. <https://doi.org/10.1007/s10833-012-9183-4>
- de Albuquerque Marques, C., de Medeiros Ribeiro, A. P., & Ciasca, M. I. F. L. (2008). PAIC: o pioneirismo no processo de avaliação municipal com autonomia. *Estudos em Avaliação Educacional*, 19(41), 433-448.
- de Gusmão, J. B., & Ribeiro, V. M. (2011). Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. *Cadernos Cenpec Nova série*, 1(1).
- de Sena Martins, Paulo. (2011). Fundeb, federalismo e regime de colaboração. Autores Associados.
- Elacqua, G., & Marotta, L. (2020). Is working one job better than many? Assessing the impact of multiple school jobs on teacher performance in Rio de Janeiro. *Economics of Education Review*, 78, 102015.
- Fernandez, Lucas (2018). Sistematização do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES). Movimento Colabora Educação. Brasília: DF.
- Fonseca, Andreia Serra Azul da. (2013). Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC: reflexos no planejamento e prática escolar. 2013. 148 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.
- Freitas, Andrea Paoliello de. (2019). Desafios de implantação de um regime de colaboração: o caso do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – PAES. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Gestão Pública de Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo.
- Fullan, M. (2010). *All systems go: The change imperative for whole system reform*. Corwin Press.
- Gall, Norman. (2016). Ceará goes to school. Document of the Fernand Braudel Institute of World Economics.
- Gazeta do Povo. (2018). "Por que o Ceará tem as melhores escolas públicas do Brasil?". Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/por-que-o-ceara-tem-as-melhores-escolas-publicas-do-brasil-32nzq3njgh0o8kgb2p4wi223p/>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- Lee, M., Seashore Louis, K., & Anderson, S. (2012). Local education authorities and student learning: The effects of policies and practices. *School Effectiveness and School Improvement*, 23(2), 133-158.
- Leithwood, K. (2010). Characteristics of school districts that are exceptionally effective in closing the achievement gap. *Leadership and Policy in Schools*, 9(3), 245-291.
- IBGE. (2019). <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/panorama>.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (1999). Situação da Educação Básica no Brasil. Brasília: DF.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopses Estatísticas da Educação Básica 1998 – 2018. Brasília: DF.
- Instituto Unibanco. (2019). Modelo no fundamental, Ceará avança também no ensino médio. n. 48. Mar. Disponível em: <https://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/48/>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- Park, V., & Datnow, A. (2009). Co-constructing distributed leadership: District and school connections in data-driven decision-making. *School leadership and Management*, 29(5), 477-494.
- Pinto, L. E. (2016). Tensions and fissures: The politics of standardised testing and accountability in Ontario, 1995–2015. *The Curriculum Journal*, 27(1), 95-112.
- Salokangas, Maija & Kauko, Jaakko. (2015). Tomar de empréstimo o sucesso finlandês no PISA? Algumas reflexões críticas, da perspectiva de quem fez o empréstimo. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. especial, dez., p. 1353-1365.
- Segatto, Catarina I. (2015). O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental (Doctoral dissertation).

- Sumyia, L. A. (2015). A hora da alfabetização: atores, ideias e instituições na construção do PAIC-CE. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Programa de Pós-graduação em Administração. Tese de doutorado.
- Sumiya, Lilia Asuca; Araujo, Maria Arlete Duarte de; & Sano, Hironobu. (2017). A Hora da Alfabetização no Ceará: o PAIC e suas múltiplas dinâmicas. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, United States, Instituto Mary Lou Fulton e Faculdade de Educação da Arizona State University, v. 25, n. 36.
- Scott, C., Darling-Hammond, L., & Burns, D. (2020). Instructionally Engaged Leaders in Positive Outlier Districts.
- Supovitz, J. (2009). Can high stakes testing leverage educational improvement? Prospects from the last decade of testing and accountability reform. *Journal of Educational Change*, 10(2-3), 211-227.
- Van Geel, M., Keuning, T., Visscher, A. J., & Fox, J. P. (2016). Assessing the effects of a school-wide data-based decision-making intervention on student achievement growth in primary schools. *American Educational Research Journal*, 53(2), 360-394.
- Vieira, Sofia Lerche. 2010. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. Oliveira, R. P.; Santana, W. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 271-286.
- Vieira, Sofia Lerche; Plank, David & Vidal, Eloisa Maia. 2019. Política educacional no Ceará: processos estratégicos. *Educação & Realidade*. Porto Alegre, v 12 . 44, n. 4. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362019000400603&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt Acesso em: 30 ago 2020.