

IV Programa Latino-Americano de Governabilidade, Gerência Política e Gestão Pública
Fundação Getúlio Vargas e Banco de Desenvolvimento da América Latina

**COMO VIABILIZAR A PARTICIPAÇÃO DE PROFESSORES E GESTORES NA
CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO**

Érika de Souza Nascimento (erikasouzan@gmail.com)
Izabel Florêncio de Souza (izabelflorencio3@gmail.com)
Mônica de Souza Gouvêa (monica.gfp@gmail.com)

Sumário

1. Contexto	3
2. O problema	3
2.1. Como o problema é tratado em outros cenários	4
3. Atores relevantes e interesses relacionados	6
3.1. Professor(a)	6
3.2. Coordenador(a)	7
3.3. Diretor(a)	8
4. Forças impulsionadoras e restritivas	8
5. Estratégia de Solução	10
6. Proposta de Implementação da Estratégia	15
6.1. Funcionalidade e Legitimidade	16
6.2. Preparação para implementação	18
6.3. Implementação das ondas	19
a. Planejamento	19
b. Execução	20
c. Avaliação e Incorporação de melhorias	20
d. Consolidação ou criação da rotina	20
6.4. Recursos	20
6.5. Cronograma	21
7. Referências Bibliográficas	23

1. Contexto

O professor é ator essencial no processo educacional, é ele o grande responsável pelo aprendizado dos alunos. Todavia, a despeito de ter garantidos seus horários de aula com os estudantes, receber os materiais didáticos distribuídos pelo governo e ter acesso à qualificação profissional por meio de formações promovidas pelas secretarias de Educação, no Brasil o educador vivencia intensamente as dificuldades de oferecer uma educação pública de qualidade, já que muitas vezes tem que trabalhar em equipamentos com más condições e sem acesso à internet, tem seu salário defasado e é exposto à violência dentro das escolas.

Historicamente, esse ator e seus gestores escolares são pouco ou nada consultados nos processos de desenho e implementação das políticas públicas. De acordo com a pesquisa Conselho de Classe (2014), realizada pelo Ibope e pela Fundação Lemann, com amostra representativa dos professores brasileiros, apenas 13% deles afirmam se sentir ouvidos pelas secretarias em que trabalham. De fato, é sabido que, hoje, dentro das estruturas organizacionais dos governos brasileiros, há poucos espaços institucionais que permitem a participação e eventual contribuição deste grupo de servidores. Consequentemente, isso pode contribuir para que muitas políticas não sejam efetivamente implementadas.

Portanto, devido à ausência de participação dos educadores escolares (professores e gestores) no desenho, construção e implementação de políticas públicas de educação no Brasil, faz-se necessária a criação de estruturas que viabilizem sua participação nos processos de construção e implementação de políticas educacionais. Desta forma, sua vivência, experiência e conhecimento poderão ser incorporados em uma participação efetiva desses atores.

Assim, o objetivo deste trabalho é propor a criação de canais institucionais de participação de educadores escolares (professores e gestores) na construção e implementação de projetos e políticas educacionais em secretarias de educação estaduais e municipais do Brasil.

2. O problema

Pretende-se analisar o problema a partir da estrutura das instituições e sua capacidade de articular os mais diversos atores na construção das políticas públicas, além de entender o papel dos educadores como burocratas de nível de rua, responsáveis pela realização da política pública junto ao cidadão.

Considerando-se que, de acordo com a organização das instituições que envolvem a política pública proposta, os atores envolvidos ocupam vários níveis hierárquicos, é necessário implementar diferentes formas de coordená-los. Os ambientes institucionais que compõem o sistema de ensino educacional (escolas, diretorias regionais, secretarias) são complexos, com múltiplas camadas e múltiplos níveis. Por isso, ao analisar os ambientes para a implementação de uma política pública, deve-se buscar

compreender quais são os vários processos decisórios, que se baseiam, por sua vez, em diferentes formas de coordenação de atores.

A ideia é que o processo de implementação seja interativo, envolvendo os atores — que podem estar dentro ou fora das organizações — por meio de modelos analíticos que olhem para eles como parte do processo. A investigação sobre os processos decisórios deve se dar de forma analítica, na maneira como eles ocorrem, envolvendo os atores para além do formal, do oficial e do normativo.

Sabemos que há várias possibilidades de recorte e de objetos no âmbito dos estudos sobre implementação de políticas públicas. Como os atores principais desta proposta são os professores e gestores escolares, a intenção é conceituá-los no contexto da política pública que propomos implementar. Educadores escolares são os atores responsáveis pelas interações cotidianas com os usuários (estudantes). São os fazedores das políticas públicas, os responsáveis pela entrega final dos serviços e materializam a imagem, positiva ou negativa, que os cidadãos têm de como está o ensino público (e, conseqüentemente, a imagem do governo).

Os educadores escolares são um dos grupos dos chamados “burocratas de nível de rua” (BNRs), aqueles que devem, a princípio, ser capazes de atender da melhor maneira possível. Isso significa que o professor deve procurar conhecer e compreender as necessidades e a maneira de aprender de cada um de seus estudantes, como crianças e jovens de origens diversas que são, em todos os contextos escolares. É tarefa dele organizar a classe de maneiras variadas e adequadamente, fazer uma boa gestão do tempo de aula, compreender o porquê de cada erro e saber o que propor em seguida para provocar a aprendizagem do aluno.

O professor é, assim, aquele que transforma políticas abrangentes em ações práticas, dentro de contextos com recursos escassos. E ninguém mais do que ele para exercer a discricionariedade, entendida como a margem de liberdade para tomada de decisões, além de desenvolver sistemas de enfrentamento de pressão.

De acordo com uma publicação do US News (Brown, 2015), existem vários benefícios nessa participação: “Ao trazer os professores para a conversa desde o início, esses programas e processos aumentam a probabilidade de que a política seja bem projetada, bem recebida e bem implementada na sala de aula.” (tradução nossa). Por isso, faz-se imperativa a criação de canais institucionais de participação de educadores escolares (professores e gestores) na construção e implementação de projetos e políticas educacionais em secretarias de educação estaduais e municipais do Brasil.

2.1. Como o problema é tratado em outros cenários

A partir da busca sobre a participação de educadores na construção de políticas públicas, foi possível identificar práticas em outros países. Há exemplos de criação de espaços institucionais para que os professores sejam envolvidos em vários níveis de governo, de secretarias municipais a ministérios da educação.

Além dos níveis hierárquicos, foram identificados diversos modelos: em alguns lugares os professores participam dos conselhos de educação dos estados e municípios, ou dos sindicatos da categoria, e são chamados para construir políticas. Em outros, é ofertada capacitação em políticas públicas e bolsas a professores que saíram da sala de aula, para que estejam aptos a contribuir na construção de políticas educacionais. Seguem abaixo alguns exemplos coletados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a OCDE (Schleicher, 2011).

Na Suécia, um país com tradição em construir políticas de maneira consensuada, os professores fazem parte de conselhos do governo e grupos de consulta quando o assunto é política escolar. Também, existem diversas formas de participação em conversas e reuniões que lhes dão oportunidade de contribuir.

Nos Estados Unidos, o Ministério da Educação criou duas bolsas para professores que permitem sua participação em tempo parcial e outra que oferece trabalho de tempo integral em políticas públicas federais. Além disso, em alguns estados os professores com boa performance têm assento garantido nos conselhos de educação, sendo isso visto como uma forma de reconhecer o bom trabalho e contar com as valiosas contribuições desses profissionais.

Na Austrália, onde o governo implementou diretrizes que estabelecem o que é esperado do professor em quatro diferentes estágios de carreira, o sindicato nacional dos professores foi envolvido em uma estrutura independente, responsável por fornecer lideranças para o governo federal, estadual e municipal para promoção desses padrões. Neste exemplo, o sindicato é parte da política e não mero ator consultivo.

Por fim, em Ontário, Canadá, durante as reformas educacionais, foi tomada a decisão política de envolver os professores na construção e implementação das propostas. Para isso, o Ministro Adjunto de Educação se encontrava trimestralmente com os principais sindicatos da categoria a fim de discutir o progresso da reforma. Além disso, foi criada uma “Mesa da Parceria para Educação em Ontário”, onde o Ministro se reunia com os principais atores interessados e dessa “mesa” surgiram grupos de trabalho para se trabalhar assuntos específicos.

Com base nos exemplos encontrados é possível perceber que vários estados e países tiveram bons resultados envolvendo professores na construção e como parte atuante da política pública. Isso demonstra que é necessário ter vontade política, além de criar oportunidades e espaços através de bolsas ou conselhos representativos, para que os educadores possam desempenhar um papel ativo na construção das políticas educacionais.

3. Atores relevantes e interesses relacionados

Para a análise dos atores relevantes do processo (*stakeholders*), destacamos quatro grandes categorias. Em primeiro lugar estão o Secretário de Educação, responsável pela validação e autorização do processo como um todo e os técnicos da Secretaria de Educação, que são os executores do trabalho. Há também os Sindicatos, um provável grupo de resistência do processo, já que se constitui uma categoria de classe responsável por fazer a intermediação entre os educadores e o patronato.

Por fim, estão os professores e gestores escolares, que são o nosso público-alvo, considerando serem eles os atores responsáveis pelas interações cotidianas com os usuários. Por isso, devem exercer as tomadas de decisão e desenvolver sistemas de enfrentamento de pressão no âmbito da unidade escolar. Assim, relacionamos abaixo a descrição de suas atribuições.

3.1. Professor(a)

O(A) professor(a) é o ator de referência dos estudantes na escola. Além de ser seu guia em relação ao processo de ensino-aprendizagem, é a ele que crianças e jovens se dirigem para ter a maior parte de suas demandas atendidas. Esse ator, de maneira geral, vê a instituição escolar como seu lugar de formação e orientação para o trabalho cotidiano e espera-se que se sinta apoiado pelo estado ou município por meio dela em relação à sua formação profissional, à elaboração do currículo, à elaboração de material pedagógico, à orientação para o trabalho com a socialização dos estudantes, entre outros.

Porém, é sabido que as condições de preparo para a carreira docente mudaram muito de 30 anos para cá, devido à abolição do magistério e exigência de carreira universitária para o professor dos anos iniciais do Ensino Fundamental. O curso do magistério era estruturado para a formação prática, com observação de aulas. Devido à exigência do diploma de curso superior e a dificuldade de ingresso a boas faculdades de Pedagogia por meio do vestibular, a oferta de faculdades na modalidade EAD (Ensino a Distância), às vezes com duração de um ano e meio apenas, cresceu muito. Ao concluir cursos deste tipo, o graduado já é considerado um professor apto a lecionar, sem experiência, tampouco orientação didática e embasamento teórico para o trabalho na sala de aula. Consequentemente, os professores se sentem incapazes e inseguros em assumir a tarefa de ensinar (Mello, 2000).

Além disso, no que se refere às condições para o exercício da profissão, mostram-se insatisfeitos em relação ao salário (ao ingressar na carreira recebe R\$1.600,00 mensais + R\$ 80,00 por mês de auxílio alimentação na Rede Estadual de São Paulo – dados de 2020), à progressão na carreira, às más condições físicas de trabalho e à falta de recursos pedagógicos. Os livros e o material escolar para os estudantes vêm sendo entregues em quantidade menor do que a necessária e os professores, muitas vezes, veem-se obrigados a tirar cópias do material com os próprios recursos, para fornecer aos alunos. Via de regra, professores se unem para expor seu descontentamento no âmbito

da própria instituição e os gestores escolares devem propor soluções tomadas por eles próprios.

Do ponto de vista do trabalho cotidiano, o professor é responsável por se relacionar com as famílias de seus estudantes, responsabilizar-se pela resolução de conflitos de sua turma e pelo acompanhamento pedagógico de todos. São três atribuições muito desafiadoras e que resultam por vezes em frustração e/ou sentimento de impotência.

Há, como foi mostrado, um descompasso entre as atribuições do docente e sua remuneração e condições de trabalho. Se, por um lado, o professor é dotado de grande responsabilidade, por outro, tem dificuldade em exercer sua profissão como deveria, além de, em algumas regiões, estar exposto a riscos em seu ambiente laboral, como a violência por parte de estudantes, que passou a existir de algumas décadas para cá, direcionada aos docentes, nas redes de ensino público.

Finalmente, seu principal anseio atual é poder receber uma formação continuada que contemple os novos aspectos da educação por meio das tecnologias de informação, das novas metodologias ativas de ensino, para que se aproximem da realidade do século 21, em que seus alunos estão situados, como indica o estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo *Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes*, sobre como promover programas efetivos para melhorar a aprendizagem na América Latina (Arias Ortiz, E. & Cristia, J., 2014).

Na pesquisa supracitada, verificou-se que os pontos fracos estão hoje no conhecimento digital dos educadores e na participação dos pais no desenvolvimento educacional de seus filhos. No que se refere à escola, em termos de condições digitais, somente o Uruguai conseguiu atingir o nível aceitável dentre os quesitos estruturais e de formação docente nos ambientes analisados. O Brasil aparece em sétimo lugar, apontando a “tutoria digital” como seu fator mais crítico; em outras palavras, a formação docente para acompanhar os alunos em plataformas digitais. Na região toda, 60% dos professores não estão preparados para isso. Nas regiões mais vulneráveis de cada país, os números caem muito mais.

3.2. Coordenador(a)

O(A) coordenador(a) é um professor de carreira, a quem é atribuída essa função por determinado período. Suas responsabilidades são inúmeras, apesar de o aumento salarial para o exercício da função ser irrisório.

O professor coordenador deve promover ações de integração entre a formação continuada dos professores, garantindo a consolidação das competências necessárias, com foco na implementação do currículo. Deve apoiar e engajar os professores, explorando novas temáticas e estratégias, sempre tendo em vista a prática pedagógica do docente. Costuma responder por um ou dois segmentos escolares (Ensino Fundamental Anos Iniciais e/ou Anos Finais ou Ensino Médio) e é o responsável pela área pedagógica deles.

Neste âmbito, é o responsável pelo agendamento das formações, pelo contato e preenchimento de documentos para as Diretorias Regionais de Ensino e por outras questões de ordem burocrática da escola.

Professores contam com seu coordenador para a estruturação das reuniões pedagógicas, para a aprovação de seu planejamento semanal e sugestões de atividades, e para o apoio em relação às questões familiares dos estudantes, que possam interferir em seu rendimento escolar.

3.3. Diretor(a)

O(A) diretor(a) ingressa por concurso público e na maior parte das vezes é um professor de carreira. Geralmente, as secretarias de educação oferecem cursos preparatórios para o exercício da função. Por exemplo, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo oferece um curso de formação de três meses, período avaliado como muito curto para formar o profissional um gestor com a função de gerir recursos financeiros, pessoas e patrimônio público.

Suas metas devem ser: ver a educação em constante transformação e pensar em oferecer ensino de qualidade; procurar estabelecer um clima saudável na instituição escolar, a fim de favorecer o relacionamento interpessoal e profissional na escola; investir na equipe, incentivando, motivando e proporcionando lideranças produtivas. Nesse sentido deve estimular o desenvolvimento profissional e a formação continuada, promover a igualdade de oportunidades, garantir equidade e prover a formação docente à uma educação integral.

Ainda, deve enxergar o diálogo como fundamental para promover a gestão democrática e participativa, com o intuito de engajar a todos. Um dos principais anseios do diretor escolar deve ser criar uma boa comunicação com a comunidade e garantir sua participação no sistema de educação, ouvindo os atores envolvidos, levando em consideração seus desejos, necessidades e sugestões. Ele também tem a missão de envolver os pais e responsáveis na vida escolar das crianças.

Considerando-se, assim, as atribuições e os interesses descritos dos atores envolvidos (*stakeholders*), a visão de futuro para essa proposta é sua participação ativa na construção de políticas públicas educacionais, isto é, professores e gestores escolares não apenas sendo consultados, mas estando integrados nas discussões e com espaços institucionais para opinar e propor ações.

4. Forças impulsionadoras e restritivas

Para a implementação de soluções que promovam a participação ativa de professores, identificamos forças impulsionadoras e restritivas. No quadro abaixo é feito um resumo delas e, em seguida, apresentada a explicação de cada um de seus elementos.

FORÇAS IMPULSIONADORAS	FORÇAS RESTRITIVAS
<ul style="list-style-type: none"> • Alta demanda por participação pelos educadores; • Alto desenvolvimento tecnológico que possibilita participação em escala e de maneira democrática; • Disseminação de smartphones e computadores entre educadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de interesse da liderança; • Grande número de atores; • Questões ideológicas; • Processos de construção de políticas são muito restritivos e curtos para participação de atores externos; • Falta de estrutura e recursos na secretaria para inclusão de atores; • Barreira tecnológica.

Entre as forças impulsionadoras, que são aquelas que auxiliam a implementação, destacamos:

- **Alta demanda por participação:** cada vez mais os atores da ponta querem participar das discussões sobre políticas que afetam a escola. Isso está demonstrado na pesquisa Conselho de Classe (Fundação Lemann & Ibope, 2014), quando revela que a maioria dos professores acredita que a educação seria melhor, caso eles fossem mais consultados;
- **Alto desenvolvimento tecnológico:** com as inovações tecnológicas, já é possível criar espaços de participação em escala e de maneira democrática por meio dos quais muitas pessoas possam se posicionar e ser ouvidas. Existem exemplos de sites e plataformas com espaços de discussão, contribuição e construção coletiva que poderiam servir de modelo para a solução;
- **Disseminação de smartphones e computadores entre educadores:** em uma sociedade cada vez mais conectada é difícil encontrar pessoas que não tenham celulares. Isso facilita o acesso a informações e à participação em escala;

Já entre as forças restritivas, isto é, aquelas que podem impedir o avanço de uma solução, listamos:

- **Falta de interesse da liderança:** Secretários de Educação podem não ver valor em abrir este espaço de construção coletiva e ele pode significar até uma perda do poder discricionário de definir quais e como as políticas serão implementadas;
- **Grande número de atores:** para termos um processo realmente participativo é importante haver o maior número de atores envolvidos, porém, isso pode significar uma diminuição na qualidade da participação e discussões pouco aprofundadas que não produzam políticas;
- **Questões ideológicas:** as pessoas na Secretaria podem não querer a participação de atores externos e preferir que as políticas sejam pensadas apenas pelos técnicos;

- **Processos de construção de políticas são muito restritivos e curtos para participação de atores externos:** secretarias são lugares muito dinâmicos e muitas vezes as ações acontecem para resolver urgências, não havendo um planejamento prévio para a implementação de políticas. Por isso, a depender da liderança, os projetos são construídos a toque de caixa e com a participação de poucos técnicos da área responsável. Dessa forma, a inclusão de atores externos poderia desacelerar o trabalho e, conseqüentemente, não serem atendidas as expectativas das lideranças;
- **Falta de estrutura e recursos na secretaria para inclusão de atores:** criar um processo realmente participativo e produtivo demanda tempo e metodologia. Por isso, a Secretaria necessitaria de pessoas dedicadas e com expertise para realizar as ações produtivas de participação;
- **Barreira tecnológica:** ainda que o uso de computadores e celulares esteja cada vez mais difundido, nem todos têm facilidade de lidar com plataformas e aplicativos, o que poderia desestimular a participação;

A partir desta análise, torna-se evidente a necessidade de se construir uma intervenção que leve em consideração as lideranças e os recursos da Secretaria e que seja acessível para o maior número de pessoas. Além disso, deve haver estrutura suficiente para que a participação ocorra de maneira qualificada e consiga alcançar o objetivo de construir políticas educacionais.

5. Estratégia de Solução

Assim busca-se viabilizar que as políticas públicas sejam construídas com a participação ativa, isto é, com professores e gestores escolares não apenas sendo consultados, mas integrados nas discussões e com espaços institucionais para opinar e propor ações.

No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) define a prática da gestão democrática, que presume deverem as relações dentro das instituições de ensino gerar participação, integração e cooperação por meio da escuta de todos os envolvidos no processo de escolarização. Os mecanismos para que essa escuta ocorra são:

- Conselhos municipais, estaduais e nacionais;
- Ouvidorias municipais, estaduais e federais;
- Processos Escutatórios - consultas e ações realizadas diretamente com os representantes de grupos específicos.

Os conselhos municipais, estaduais e nacionais de educação são representações dos segmentos da sociedade, para discussão e qualificação do processo democrático de educação. Os conselhos municipais ajudam a estabelecer maior controle na gestão educacional e são um pilar importante de garantia da representatividade de docentes, funcionários e gestores de escolas, por meio da escuta de suas demandas e opiniões sobre ações e políticas. Nos conselhos municipais, cada grupo — professores, diretores e funcionários — elege seus representantes para o “processo de escutatória”, assim

chamados informalmente por algumas Secretarias de Educação. A Secretaria Municipal de Educação de Suzano - SP, secretaria que nos apoiou na condução deste estudo, possui um processo intenso de escuta dos professores, diretores e funcionários, através de seus representantes.

Nos municípios, estados e no âmbito federal há também as ouvidorias, ligadas ao setor de Supervisão Escolar, no qual não apenas os professores, mas toda a comunidade escolar pode ser ouvida a qualquer momento, caso esteja com algum problema e necessite de ajuda.

Esses mecanismos são importantes para a representatividade dos grupos de professores, funcionários e diretores de escola porque, além de ouvir e garantir a fala nesses espaços, ajudam a manter o controle da gestão educacional em todas as suas esferas. Contudo, esses mesmos mecanismos não oferecem o dinamismo necessário que a atualidade nos impõe, como celeridade, maior participação, acompanhamento e retorno em menor tempo. Portanto, para solucionar esta questão, sugerimos a criação de canais institucionais que promovam a modernização da gestão democrática, garantindo a participação de todo o ecossistema educacional e oferecendo uma maior capacidade de escuta e celeridade nas decisões e implementação de programas e políticas públicas. Para isso, é importante analisar alguns aspectos do contexto da rede em que serão implantados:

- Número de potenciais participantes;
- Contexto local de acesso a meios de comunicação;
- Capacidade de execução da secretaria;
- Canais já existentes de participação e efetividade.

A partir desses dados é possível traçar a melhor estratégia para garantir a participação efetiva dos educadores, como o uso de aplicativos, realização de reuniões presenciais, criação de comitês ou até mesmo criação de cargos com dedicação parcial dentro da administração para profissionais escolares, como relatado na sessão de *benchmarks*.

No contexto brasileiro, onde a participação na construção de políticas é ainda bastante restrita, pode ser interessante traçar estratégias para aumentar gradativamente a possibilidade de engajamento e intervenção dos atores escolares. Ou seja, começar com projetos piloto em pequenos grupos ou com formas consultivas de participação. Esse tipo de avanço é revelado na literatura sobre o tema quando esta define os níveis de participação desde o acesso à informação e a consulta até a participação ativa através do diálogo e a parceria.

O *European Urban Knowledge Network* (EUKN) — ou Rede de Conhecimento Urbano Europeu — é um membro independente da União Europeia que compila pesquisas e práticas no campo de políticas públicas urbanas. Em seu site, o EUKN afirma existir um consenso entre documentos e regulamentações de países sobre os diferentes níveis de participação, que mostramos no quadro abaixo:

1. Acesso à informação é o primeiro e importante direito básico, que está na base de todo o processo de participação. Significa que o governo informa a população sobre seus planos e os tipos de documentos que deseja adotar no início do processo. Também destaca o direito dos cidadãos de ter acesso a todas as informações (por exemplo, rascunhos, comentários e argumentos) ao longo do processo. O acesso à informação é regulado por uma legislação específica. Embora neste nível não haja necessidade de interação intensiva entre o governo e o público, o governo não deve aplicar medidas que impeçam o público de receber as informações cruciais para o processo.

2. Consulta é uma forma de participação em que o governo convida o público a dar sua opinião, fazer comentários, trazer pontos de vista e feedbacks sobre um determinado documento. Embora as questões sobre as quais o público é consultado sejam definidas pelo governo, este nível também deve permitir que o público expresse a sua opinião sobre outras questões contidas no projeto. A consulta pode ser organizada com um grupo mais amplo de participantes. É uma forma reativa de participação — o público se envolve porque o governo assim o solicita. No entanto, isso não significa que o público não possa pedir para ser consultado. Na verdade, os cidadãos podem se engajar proativamente e lembrar os órgãos governamentais sobre a necessidade de serem solicitados a comentar as leis que os afetarão.

3. Envolvimento ativo (parceria) significa colaboração e responsabilidades assumidas em conjunto em todas as fases do processo de tomada de decisão (definição de agenda, identificação de questões, elaboração, decisão e implementação). É a forma mais elevada de participação; pode ser descrito como uma situação em que os representantes do público dividem um assento à mesa com os representantes do governo. A iniciativa pode vir de ambos os lados. Embora deva haver um acordo sobre os objetivos comuns do processo, os envolvidos com o público devem ser capazes de manter sua independência e de defender e fazer campanha pelas soluções que desejam ver adotadas.”¹.

(European Urban Knowledge Network, 2020. Grifos do autor. Tradução nossa.)

¹ 1. Access to information is the first, basic and important right which is underlying the whole process of participation. Whilst it means that the government informs the public about its plans and the types of documents it wants to adopt at the beginning of the process, it also highlights the right of the public to have access to all information (e.g., drafts, comments and reasoning) throughout the process. The access to information is regulated in specific laws. While at this level there is no need for intensive interaction between the government and the public, the government should not apply measures which would prevent the public from receiving the information crucial for the process. 2. Consultation is a form of participation where the government invites the public to provide its opinion, comments, views and feed-back on a specific document. Whilst the issues on which the public is consulted are defined by the government, this process should also allow for the public to express opinion on other issues contained in the draft. Consultation can be organized with a broader group of participants from the public. It is a reactive way of participation – the public becomes involved because the government requests this. However, this is not to say that the public cannot request to be consulted. Indeed, citizens can proactively engage and remind the governmental bodies about the need to be asked to comment on laws which will affect them. 3. Active involvement (partnership) means collaboration and jointly undertaken responsibilities at all stages of the decision-making process (agenda setting, issue identification, drafting, decision and implementation). It is the highest form of participation; it may be described as a situation where the representatives of the public share a seat at the table with the government representatives. The initiative can come from both the sides. Whilst there should be an agreement about the common goals of the process, those involved from the public should be able to retain their independence, and to advocate and campaign for the solutions which they want to see adopted.

Desta forma, os três níveis de participação descritos são acesso à informação, consulta e engajamento ativo. O primeiro nível é aquele em que o público tem o comportamento mais passivo e no último nível há um espaço de parceria na construção das políticas.

Assim, considerando-se os aspectos destacados acima, é possível pensar em duas formas de solução: remota e presencial. As soluções remotas seriam aquelas mediadas por meio de celulares e computadores com ou sem o uso de internet, por exemplo, via SMS. Já aquelas que estamos chamando de presenciais seriam as atividades como seminários e reuniões de grupos.

Vale ressaltar que ambas as soluções têm seus prós e contras:

SOLUÇÃO	REMOTA	PRESENCIAL
<i>Exemplos</i>	<i>Ferramenta digital de comunicação, consulta e discussão;</i>	<i>Grupos de discussão e proposição;</i>
POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO	Potencial de atingir uma escala maior de pessoas;	Restrita a pequenos grupos;
CAPACIDADE DE PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS	Limitação na capacidade de troca e proposição, é necessário ajustar o desenho;	Alta capacidade para discussões aprofundados;
CARGA HORÁRIA	Não ocupa tanto tempo dos educadores, dado que poderá ser acessado a qualquer momento;	Demanda tempo e dedicação para participação, o que pode sobrecarregar os professores;
CUSTOS	Médio custo de implementação: desenvolvimento e manutenção de software;	Baixo custo de implementação: logística dos participantes;
VELOCIDADE	Interações rápidas e imediatas;	Interações mais lentas, pois dependem do cronograma de ações;
POTENCIAL DE APROXIMAR AS PARTES	O aplicativo permite que os educadores fiquem mais próximos das Secretarias, pois	As ações presenciais têm uma periodicidade mais espaçada e é realizada por grupos de pessoas,

INTERESSADAS	podem acessar informações e participar das decisões, o que pode aumentar o seu engajamento no processo educacional.	o que pode levar a um desengajamento dos demais.
---------------------	---	--

A partir da tabela podemos notar os aspectos positivos e negativos. Se, por um lado, a solução remota **possibilita muitos participantes**, por outro pode restringir discussões mais aprofundadas e propositivas, sendo uma ferramenta potencialmente mais consultiva. Já a solução presencial limita o número de pessoas, mas permite propostas mais aprofundadas.

Do ponto de vista do **acesso aos meios de comunicação**, é importante lembrar que vivemos em um país desigual, em que o acesso à internet ou ao uso de celulares é variável a depender da região. A pesquisa TIC Educação (CETIC, 2019) indica que 99% dos professores de escolas urbanas usaram internet por meio de celulares nos últimos 3 meses anteriores à pesquisa. Para professores de escolas rurais não existe dado correlato, o dado disponível diz respeito à realização de atividades pedagógicas por meio de celular e indica que apenas 52% dos professores dessas escolas fazem esse tipo de uso. Portanto, é possível pensar em canais eletrônicos, por meio celulares, para professores de escolas urbanas. Já para professores de escolas rurais pode ser importante criar outros meios de interação.

Outro aspecto importante a ser analisado é a **capacidade de execução da Secretaria**. Como abordado anteriormente, a Secretaria terá que mobilizar recursos, tanto para a realização de reuniões presenciais como para interações remotas. Esses recursos podem ser aspectos logísticos, mas também metodologias de facilitação e mediação que permitam a discussão propositiva de políticas.

Assim, dado que as interações que cada canal (remoto ou presencial) permite são diferentes, é preciso pensar qual canal permite atingir os objetivos desejáveis, considerando os ganhos e perdas de cada modelo.

Ao analisar os aspectos e objetivos, a proposta seria em um primeiro momento estabelecer um canal de comunicação informativo e consultivo. Isso é, seria um espaço para que a Secretaria pudesse informar sobre as políticas e ações do órgão e os educadores pudessem fazer comentários e opinar sobre a implementação. Este canal remoto poderia ser viabilizado por meio de ferramenta digital, um aplicativo, quando não houvesse a necessidade de debates aprofundados, já que, devido à sua possibilidade de alcance, traria ganho de escala e escuta de um maior número de educadores, assegurando, assim, as diretrizes da lei.

6. Proposta de Implementação da Estratégia

A estratégia proposta busca se adaptar ao contexto de cada Secretaria e, com isso, traçar um plano de ação que permita ampliar gradativamente a participação dos educadores. Desta forma, realizar a implementação em ondas, com aprendizagem evolutiva, seria a que melhor responde ao desafio. Abaixo uma explicação sobre este modelo:

- **Implantação em ondas:** uma onda corresponde a uma etapa ou fase de implantação. Ela tem começo, meio e fim e, por sua complexidade, poderia ser considerada como um projeto completo. Porém, a realização de uma única onda não alcança o objetivo final, sendo necessárias ações sucessivas após sua realização. Assim, esse modelo é uma forma de quebrar o projeto em partes menores para garantir o atingimento dos resultados;
- **Aprendizagem evolutiva:** diz respeito à incorporação de melhorias ao longo do processo de implementação. Logo, deve-se coletar informações sobre o que funcionou e o que não deu certo, para aprimorar a próxima onda. O termo “aprendizagem evolutiva” vem de uma metodologia utilizada pelo *Center for Public Research and Leadership* da Universidade de Columbia (Chu, E. & Liebman, J., 2018).

Como o escopo do projeto prevê um avanço gradativo na forma de participação dos educadores, a primeira onda seria voltada ao processo informativo, passando por aprimoramentos até chegar a espaços de construção coletiva de políticas públicas, conforme tabela abaixo:

ONDA	OBJETIVO	PÚBLICO
Onda 1	Informar	Grupos pequenos
Onda 2	Informar	Grupos grandes
Onda 3	Consultar	Grupos pequenos
Onda 4	Consultar	Grupos grandes
Onda 5	Construir	Grupos pequenos
Onda 6	Construir	Grupos grandes

A tabela propõe que se trabalhe cada objetivo por duas ondas seguidas, sendo a primeira voltada a grupos menores e a segunda a maiores. Dessa forma, a abordagem é testada em um espaço controlado antes de ser escalada. Após ambos os processos serem bem-sucedidos, é o momento de seguir para o próximo objetivo.

São propostos na tabela três tipos de objetivo que correspondem aos níveis de participação indicados na literatura: informar/acesso à informação, consultar/consulta e construir/engajamento ativo.

6.1. Funcionalidade e Legitimidade

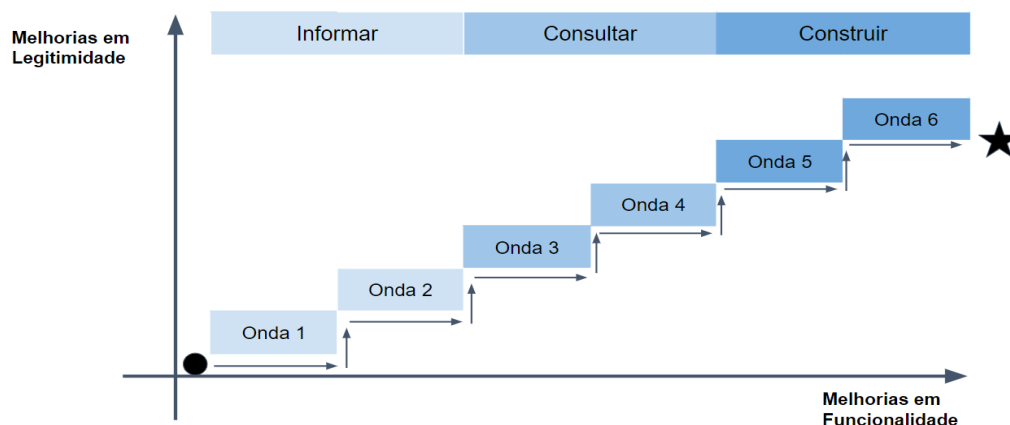
Na literatura sobre construção de capacidade estatal, é possível encontrar um modelo de implementação de políticas públicas em governo que se adequa a abordagem proposta e aos desafios levantados anteriormente no projeto. O objetivo desse modelo proposto pelo *Center for International Development* da Universidade de Harvard não é construir o melhor projeto e implementá-lo de uma só vez, mas dividi-lo em partes menores e ir evoluindo em dois grandes eixos: funcionalidade e legitimidade. Como explicam os autores do livro *“Building State Capability: Evidence, Analysis, Action”* (Andrews, M; Pritchett, L; Woolcock, M., 2017):

“Argumentamos que aquele que se propõe a implementar reformas deve se esforçar para usar cada iteração a fim de melhorar essas duas dimensões de sucesso, aprimorando a funcionalidade e garantindo que os autorizadores obtenham mais legitimidade no processo. Isso envolve dar um passo para aprimorar a funcionalidade e, em seguida, parar para garantir que a legitimidade também seja aprimorada. Por fim, dar mais um passo em direção a uma maior funcionalidade e parar para consolidar apoios e garantir que os autorizadores estão ganhando legitimidade.”² (p. 210. Tradução nossa.)

Os autorizadores citados são as lideranças ou pessoas com capacidade de decisão sobre a implementação da política ou projeto. Esse é um fator bastante importante para esta proposta, dado que se não houver autorização da liderança não será possível implementá-la. Por isso, ainda que não se pretenda implementar uma reforma, o modelo abrange aspectos essenciais ao sucesso do projeto proposto: envolvimento da liderança e implementação incremental. Por isso, parece ser um bom modelo para ser adotado para a criação de espaços de participação.

Na figura abaixo, adaptada do modelo original do livro, representamos os avanços incrementais em funcionalidade e legitimidade dentro do modelo de ondas proposto:

² Versão original: “We argue that would-be reformers should strive to use each iteration to improve both of these success dimensions, enhancing functionality and ensuring authorizers get more legitimacy in the process. This involves taking a step to improve functionality and then stopping to ensure legitimacy is also enhanced; then taking another step towards greater functionality and stopping to consolidate support and ensure that authorizers are gaining in legitimacy.”.



(Elaboração própria, adaptada da Figura 9.3. Andrews, M; Pritchett, L; Woolcockl, M., 2017, p. 210)

A implementação é iniciada pelo eixo da funcionalidade, depois é importante que o projeto ganhe legitimidade e, então, siga para a segunda onda. Esse processo se repete a cada onda para que, ao final, tenhamos uma política funcional e legítima. Esse modelo de avanço gradual em funcionalidade também permite que os aprendizados de cada onda sejam incorporados na onda seguinte, conforme citado anteriormente. Ao mesmo tempo que prevê a construção da legitimidade ao longo do processo, fator essencial para seu sucesso e perenidade. No trecho abaixo os pesquisadores de Harvard explicam essa questão:

“Esse tipo de pensamento está embutido nos processos iterativos, onde as etapas da ação são executadas, as lições são aprendidas e os resultados são discutidos com os autorizadores. É útil estruturar cada uma dessas discussões de modo que os autorizadores saiam com notícias que possam compartilhar para expandir sua legitimidade (sobre o progresso que foi feito ou mesmo as lições que foram aprendidas). Isso geralmente levará a uma expansão da autorização para a próxima etapa (visto que o autorizador vê valor pessoal no exercício), o que pode facilitar avanços maiores na funcionalidade. Com o tempo, a ideia é criar uma escada para que a capacidade de estado seja expandida, com melhorias iterativas na autoridade e na funcionalidade.”³

³ Versão original: “This kind of thinking is built into the iterative processes where action steps are taken, lessons are learned, and results are discussed with authorizers. It is useful to structure each of these discussions so that authorizers leave with news they can share to expand their legitimacy (about progress that has been made, or even lessons that have been learned). This will often lead to expanded authorization in the next step (given that the authorizer sees personal value in the exercise), which could facilitate bigger advances in functionality. Over time, the idea is to create a stairway to expanded state capability, with iterative improvements in both authority and functionality.”.

(Andrews, M; Pritchett, L; Woolcockl, M., 2017, p. 210. Tradução nossa.)

6.2. Preparação para implementação

Antes de iniciar a execução do projeto, é necessário realizar um diagnóstico do contexto atual do local que receberá a intervenção, definir a equipe e o modelo de governança, além de obter a aprovação para a realização do projeto. Abaixo, a explicação de cada uma dessas etapas:

- **Diagnóstico:** momento de entender cada um dos aspectos destacados anteriormente: número de potenciais participantes, contexto local de acesso a meios de comunicação, capacidade de execução da Secretaria e canais já existentes de participação e efetividade. Pode ser interessante fazer uma pesquisa prévia com o público-alvo, a fim de levantar sugestões, críticas e expectativas para o desenho do projeto. Após esse primeiro mapeamento, será possível compreender onde estão as oportunidades de atuação e se a Secretaria tem capacidade de implementar;
- **Definição de equipe:** após o diagnóstico, deve-se verificar quem serão as pessoas responsáveis pelo projeto e seu papel. Além disso, é necessário entender em que área a equipe estará alocada e quais serão os recursos disponíveis, levando em conta sua localização. Criar uma área específica de implementação impõe desafios distintos em relação a atuar dentro de um departamento de comunicação ou de gestão da rede, por exemplo;
- **Identificação de atores-chave:** além dos tomadores de decisão, aqui referidos como autorizadores, é importante identificar possíveis parceiros de implementação, como áreas-meio, áreas demandantes e possíveis responsáveis pela implementação das políticas construídas no modelo de participação proposto;
- **Governança:** diz respeito à organização dos processos decisórios do projeto. É importante definir reuniões periódicas com a liderança para garantir o fluxo de tomada de decisões, manter a temática dentro da agenda de prioridades, dar visibilidade das ações realizadas e construir a legitimidade do processo através do envolvimento contínuo dos autorizadores. Dentro de uma Secretaria de Educação é necessário identificar quem seria o responsável por tomar as decisões estratégicas do projeto e se esse mesmo ator também se envolverá em questões táticas e operacionais. Caso sejam atores distintos, é importante criar rotinas de acompanhamento e uma matriz de responsabilidades para garantir o bom andamento do projeto. A definição desses atores ficará a cargo da secretaria, mas deve ser comunicada todos envolvidos no processo para garantir o bom andamento do projeto. Também é importante prever como será a relação com os parceiros de implementação. Sem uma governança clara, o projeto pode sofrer

interrupções e retrocessos, isto é, ter que voltar atrás em ações e decisões por conta do não envolvimento de algum ator-chave;

- **Aprovação:** para essa etapa é importante identificar os autorizadores do processo e garantir que eles tenham conhecimento e estejam de acordo com os objetivos, escopo, equipe e modelo de governança do projeto. Após a aprovação formal, a equipe poderá se reunir para iniciar o planejamento da implementação da primeira onda.

6.3. Implementação das ondas

Ondas são processos cíclicos, por isso, as etapas previstas para sua realização são basicamente as mesmas em estrutura, sendo que seu conteúdo deve ser adaptado ao objetivo e público de cada uma. Para a implementação estão previstas quatro fases bastante comuns em gestão de projetos e de qualidade: (a) planejamento, (b) execução, (c) avaliação e incorporação de melhorias e (d) consolidação, que são detalhadas abaixo:

a. Planejamento

Nessa etapa, usando as informações levantadas no diagnóstico, a Secretaria deverá estruturar os seguintes aspectos:

- **Temáticas:** quais propostas serão levadas aos educadores;
- **Objetivo:** é importante ter clareza da razão pela qual a participação dos atores é necessária, se para informar, colher a percepção, escolher entre opções de propostas ou construir uma política, por exemplo, entre outros;
- **Públicos-alvo:** a temática envolve todos os educadores ou tem algum recorte, como professores, diretores ou bedéis;
- **Formato:** de posse das informações acima e do diagnóstico, nesse momento deverá ser pensado qual o melhor formato (remoto ou presencial) e, para além disso, deverão ser discutidas questões como: se acontecerão em grupos ou em assembleia, através de representantes ou por meio de pesquisa de opinião etc.;
- **Riscos e Barreiras:** é importante analisar se a proposta pode causar mal-estar a um público específico, como sindicatos ou alunos. Além de possíveis interferências, como a discussão ser sequestrada por outros debates ou ser mal entendida pelo público;
- **Recursos e estrutura:** quais ferramentas e materiais serão necessários para a realização desse processo. Na próxima seção há uma lista de recursos necessários para a implementação do projeto, que podem apoiar essa discussão;
- **Devolutiva para os participantes:** este é possivelmente um dos pontos mais relevantes do planejamento, isso porque o processo de participação não deve ser encerrado após a realização da ação de escuta ou de uma oficina de construção

de uma política. É importante planejar o que será feito com esse novo insumo e dar visibilidade aos participantes do seu uso. Por exemplo, se for realizada uma escuta, como o resultado será divulgado e utilizado pela secretaria? Como os participantes saberão que sua opinião foi ouvida e incorporada?;

- **Plano de ação:** com todas as informações levantadas, é o momento final de construir ações, cronograma e responsáveis.

Ao final desse processo, é importante garantir que o formato e o público escolhidos ajudarão a atingir o objetivo estabelecido. Por isso, verificar a coerência do planejamento antes de iniciar a etapa de execução é um passo fundamental para o atingimento dos resultados.

b. Execução

Finalizada a etapa de planejamento, é chegado o momento de executar o plano de ação. Lembre-se que a execução da onda só termina após a internalização, devolutiva ou endereçamento das propostas que vieram dos educadores. Isso porque, caso seja realizada a consulta e os insumos não forem utilizados pela Secretaria, os educadores ficarão com a sensação de que sua participação foi inútil e, portanto, o processo perderá sua razão de existir. Os processos devem ser sempre dialógicos, isto é, toda ação promovida pela Secretaria deve gerar uma resposta para o interlocutor.

c. Avaliação e Incorporação de melhorias

Durante a execução do projeto deve-se colher devolutivas dos participantes e dos demais envolvidos no processo. Essas informações serão essenciais para que o processo seja continuamente aprimorado. Nessa etapa, é importante fazer uma pesquisa para identificar os pontos fortes e de melhoria da ação. A partir deles, será possível incorporar as mudanças para o próximo ciclo.

As conquistas e aprendizados do processo devem ser compartilhados com as lideranças, a fim de se garantir legitimidade e continuidade do projeto.

d. Consolidação ou criação da rotina

Após avaliar se a implementação das ações foi bem sucedida, é importante consolidar os pontos fortes do projeto através da criação de rotinas e processos que ajudem em sua incorporação dentro das ações da Secretaria. Por exemplo, após o desenvolvimento de um canal de comunicação com educadores, será importante estabelecer uma rotina de interação com envios periódicos de mensagens, curadoria de conteúdo etc.

6.4. Recursos

Para a realização deste escopo, será necessária a mobilização de diversos recursos e os custos dependem da estrutura da secretaria e da estratégia proposta. Abaixo, listamos os principais recursos necessários:

- **Recursos humanos:** é essencial ter uma equipe dedicada à realização deste trabalho. No desenho por ondas é possível prever uma quantidade inicial de pessoas, que poderá aumentar conforme a complexidade e escopo das ações. Para a primeira onda, é necessário apenas uma pessoa, já para as demais pode ser importante ter pelo menos duas pessoas na equipe;
- **Recursos tecnológicos:** nas ondas iniciais, mais informativas, é importante ter uma estrutura de transmissão como *e-mails*, *sms*, redes sociais etc. Em etapas mais avançadas, onde é importante receber devolutiva dos receptores, pode ser importante a criação de plataformas ou o uso de espaços *web* que permitam interação. Já existem plataformas utilizadas por governos para consultas públicas que podem auxiliar nesta tarefa. Nesse caso, pode haver custo de desenvolvimento da plataforma ou de aquisição do direito de uso de algum programa já existente. Ainda assim, é possível encontrar ferramentas gratuitas;
- **Metodologias de facilitação e de consultas públicas:** aprender a facilitar discussões em grupo para criar consensos e sistematizar grande volume de informações será essencial para o sucesso do projeto;
- **Materiais:** para a realização dos processos deve-se disponibilizar materiais sobre os assuntos propostos, bem como outros recursos que poderão ser necessários para embasar as discussões. Por exemplo, no caso do modelo presencial, podem ser necessários *post its*, folhas sulfite e outros materiais que facilitem a discussão e troca de conhecimento;
- **Estrutura:** nesse tópico estão compreendidas desde estruturas físicas, para realização de encontros presenciais, à estrutura tecnológica, que dê suporte ao uso de computadores e das plataformas necessárias para a realização das interações remotas.

6.5. Cronograma

Nesta proposta, foi dada ênfase aos períodos de planejamento e aprimoramento das ondas por serem essas etapas as mais importantes para o sucesso da execução do projeto.

O cronograma abaixo contempla apenas a primeira e a segunda ondas, já que sua implementação segue o padrão planejamento, execução, avaliação e melhorias e consolidação. Além disso, os prazos deverão ser ajustados a partir da etapa de planejamento, para que as ações sejam realizadas em um prazo condizente com o que foi desenhado.

7. Referências Bibliográficas

Andrews, M; Pritchett, L; Woolcockl, M. (2017). **Building State Capability: Evidence, Analysis, Action**. Oxford University Press. Disponível em <https://bsc.cid.harvard.edu/building-state-capability-evidence-analysis-action>. Acesso em 27/09/2020.

Arias Ortiz, E. & Cristia, J. (2014) **El BID y la tecnología para mejorar el aprendizaje: ¿Cómo promover programas efectivos?** Banco Interamericano de Desarrollo. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-BID-y-la-tecnolog%C3%ADa-para-mejorar-el-aprendizaje-%C2%BFC%C3%B3mo-promover-programas-efectivos.pdf>. Acesso em 04/10/2020.

Brown, Catherine E. (2015), **Why Teachers should be involved in Education Policy Decisions**. US News. <https://www.usnews.com/opinion/knowledge-bank/2015/06/24/why-teachers-should-be-involved-in-education-policy-decisions>

CETIC (2019). **TIC Educação 2019: Escolas Urbanas - Professores**. Disponível em <https://cetic.br/pt/tics/educacao/2019/escolas-urbanas-professores/B10/>. Acesso em 23/08/2020.

Chu, E. & Liebman, J. (2018). **How Learning Organizations Improve and Succeed**. Center for Public Research and Leadership. Disponível em: [https://lfp.learningforward.org/handouts/Dallas2018/8646/TL22%20Learning%20Forward%20Conference%20Presentation_v4%20\(2\).pdf](https://lfp.learningforward.org/handouts/Dallas2018/8646/TL22%20Learning%20Forward%20Conference%20Presentation_v4%20(2).pdf). Acesso em 05/10/2020.

European Urban Knowledge Network. **What is public participation?**. Disponível em: <https://www.eukn.eu/policy-labs/policy-lab-for-cy-public-participation-in-the-development-process/general-introduction/what-is-public-participation/>. Acesso em: 03/10/2020.

Fundação Lemann & Ibope (2014), **Pesquisa Conselho de Classe: a visão dos professores sobre a educação no Brasil**. Disponível em <https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/8Apd1Gn7RxiYqAJWKyrl6WFpfN4iFYimYx1v90VI.pdf>

_____. (2005). **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Senado Federal. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf> Acesso em 25/08/2020.

Lotta, Gabriela (2019), **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para análise de políticas públicas**. https://drive.google.com/file/d/1Ldrc8mMGiQ_yqEdHqDH2AMTuNYvXC0i_/view

Mello, Guiomar Namó de (2000) **Formação inicial de professores para a educação básica: uma (re)visão radical** em *São Paulo em Perspectiva*. vol.14 no.1 São Paulo Jan./Mar. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000100012

Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. **Cursos para professores.** Disponível em <https://www.educacao.sp.gov.br/cursos-professores>. Acesso em 24/08/2020.

Schleicher, A. (2011), **Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the World**, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264113046-en>