

GOVERNANÇA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO: RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA NO ÂMBITO DO PROJETO SALA DE SITUAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO BRASIL

PUBLIC GOVERNANCE FOR THE DEVELOPMENT: REPORT ON AN EXPERIENCE IN THE SCOPE OF THE PROJECT CLASS OF SITUATION OF THE BASIC EDUCATION OF BRAZIL

Clerismar Aparecido Longo **1**

Magda de Lima Lucio **2**

José Marilson Martins Dantas **3**

Andrea Carvalho de Vieira **4**

Resumo: *O presente texto tem como objetivo apresentar o projeto “Sala de Situação da Educação Básica do Brasil”, desenvolvido pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação – SEB/MEC, em parceria com o Laboratório de Inteligência Pública da Universidade de Brasília – PILab/UnB. O projeto, que está sendo implementado nos sistemas municipais de ensino das cinco regiões brasileiras, é desenvolvido por meio da metodologia de “Gestão Pública para o Desenvolvimento - instrumentos e sócio-tecnologias para governos – GPDes”. O modelo metodológico é ancorado no conceito de Public Intelligence, entendido como a capacidade de uso de instrumentos, tecnologias e linguagens, de forma eficiente e com base em informações seguras, na gestão da coisa pública.*

Palavras-chave: *Educação Básica. Governança. Inteligência Pública.*

Abstract: *The present text aims to present the project “Basic Education class situation, management and governance”, developed by the Basic Education Secretariat of the Ministry of Education - SEB/MEC, in partnership with the Public Intelligence Laboratory of Universidade de Brasília – PILab/UnB. The project, which is being implemented in the municipal education systems of the five Brazilian regions, is developed through the methodology of “Public Management for Development – instruments and socio-technologies for governments – GPDes”. The methodological model is anchored in the concept of Public Intelligence, understood as the ability to use instruments, technologies and languages efficiently and based on secure information, in the management of public affairs.*

Keywords: *Basic Education. Governance. Public Intelligence.*

-
- 1** Doutorando e Mestre em História pela Universidade de Brasília (UnB). Graduado em História pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-Goiás). Pesquisador no Laboratório de Inteligência Pública da Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6572488087842449>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4902-6378>. E-mail: kalungascleris@gmail.com
 - 2** Doutora e Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Graduada em História pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Professora Associada II na Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9967932202694567>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4205-6398>. E-mail: magdadelimalucio@gmail.com
 - 3** Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP), graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). É Professor Associado na Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0245369616924416>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6266-5233>. E-mail: marilionsdantas@gmail.com
 - 4** Doutoranda em Educação em Ciências Química da Vida e Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (UnB), graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). É Analista em Ciência e Tecnologia na CAPES, Brasília, DF, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3339346620493922>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3776-2477>. E-mail: 18andrea.vieira@gmail.com

Introdução

A desigualdade no Brasil é ainda uma constante a ser superada, e a educação pode ser um dos principais caminhos para essa superação frente aos principais problemas que afetam a vida de milhões de cidadãos e cidadãs, que envolvem crises econômicas, ambientais, políticas e sanitárias, todas de modo interligado. Essa desigualdade tornou-se ainda mais evidente com a pandemia Covid-19, cujas circunstâncias hostis dificultaram a capacidade do governo, das instituições e da sociedade civil na produção de respostas positivas às demandas sanitárias, econômicas e sociais.

Superar esses impasses, em circunstâncias pandêmicas e pensando nas suas futuras consequências, requer um planejamento ágil, com base em evidências sólidas, avaliação dos gastos públicos, realocação de recursos e canalização de esforços em frentes essenciais ao desenvolvimento. Estabelecer prioridades é, neste momento, primordial. Nesse quesito, a gestão pública, quando eficiente, exerce importante papel, ao potencializar as capacidades do governo na gestão dos recursos públicos nas diversas frentes necessárias à retomada do desenvolvimento em um mundo globalizado e cada vez mais competitivo. O Brasil é um país emergente e sua economia, nos últimos anos, tem sofrido recessões, uma realidade que se acentuou com as consequências da pandemia.

Retomar o crescimento econômico exige do governo planejamento e execução de programas, políticas e ações públicas direcionadas em áreas fulcrais, dentre elas a da educação. Uma educação de qualidade, em todas as suas etapas, é essencial para garantir aos cidadãos e às cidadãs o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades para a vida em sociedade, onde se inscrevem as possibilidades de integração ao mundo do trabalho e, portanto, as possibilidades de garantia de sua qualidade de vida, de seus direitos e de sua felicidade.

No campo da educação, as políticas públicas precisam ser pensadas e implementadas de forma intersetorial, transversal, interseccional e ascendente na relação dos municípios e estados com o Governo Federal, tendo como horizonte de expectativa a abertura do País à economia global. A educação brasileira, devido aos baixos índices de aprendizagens constatados pelos programas de avaliação (*Programme for International Student Assessment - PISA* e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB), é um problema público apelado ao Estado, enquanto ente constitucionalmente responsável pela garantia de uma educação de qualidade que supra as necessidades da população, garantindo o exercício de seus direitos. Por esse viés, e com base nas assertivas de Lascoumes e Le Galès (2012b), entendemos a atual realidade da educação como um problema público, que historicamente foi apropriado como um desafio pelas autoridades estatais em suas agendas de ação. O apelo ao Estado é reforçado em nossa contemporaneidade com base em evidências de aprendizagens insatisfatórias, o que demonstra a insuficiência das ações públicas até então produzidas e desenvolvidas, e que precisam ser repensadas, ressignificadas e redirecionadas frente aos desafios do nosso tempo.

Nessa direção, este texto apresenta os resultados até então alcançados de um projeto interinstitucional em desenvolvimento - “Sala de Situação da Educação Básica do Brasil” -, que tem como objetivo otimizar a gestão dos recursos públicos na educação, por meio do tratamento e análise de dados no interior das secretarias municipais de educação, com o intento de melhorar os investimentos e ao mesmo tempo preparar o espaço institucional para o desenvolvimento de programas e projetos que elevem a qualidade do ensino.

A Educação Básica no Brasil: realidade e desafios

O Brasil é um país de grandes dimensões territoriais e marcado por diversidades geográficas, políticas, sociais e culturais que abrigam as 5 regiões brasileiras. Nesse sentido, governos, instituições e organizações locais são constituídos e se constituem carregando as singularidades dessa diversidade em um contexto ainda marcado por desigualdades sociais. A superação dessas desigualdades não é uma pauta exclusiva da economia, é uma pauta intersetorial, dado o necessário diálogo com outros setores como os da educação, saúde, cultura dentre outros. Por esse viés, compreende-se que para se desenvolver políticas públicas em que todos os municípios sejam e se sintam contemplados é necessário que essas políticas partam das reais demandas e necessidades

desses municípios, o que requer um trabalho de diálogo e de escuta sensíveis entre o Governo Federal e os municípios.

Com a pandemia do Covid-19, o mundo inteiro paralisou inúmeras de suas atividades, dentre elas a da educação. A humanidade teve que aprender a viver em isolamento e distanciamento sociais, o que não deixaram de trazer inúmeros prejuízos econômicos, emocionais e educacionais. Durante o ano de 2020 e o primeiro trimestre de 2021, a maioria das escolas permaneceram fechadas (BRASIL, 2021a; 2021b). Para se adaptar à realidade da pandemia, escolas do Brasil inteiro tiveram que se reinventar para garantir o ensino-aprendizagem com o mínimo de qualidade possível aos seus estudantes que, em condições adversas, tiveram que se apropriar de tecnologias e estratégias de aprendizagens muitas vezes estranhas às suas realidades.

O ensino remoto, para que se preserve o mínimo de qualidade, requer que os discentes e docentes possuam computadores ou dispositivos móveis conectados à internet de boa qualidade. Porém, essa não é a realidade em um país em que 13,5% de brasileiros vivem em condições de miséria. O próprio processo de migração da educação presencial para a educação remota, mesmo para aqueles que gozam de bens materiais que lhes proporcionem possibilidades de aprendizagem em condições adversas como o da pandemia, foi conflituoso e não adaptável para muitos estudantes, prejudicando demasiadamente a sua aprendizagem. Além de, muitas vezes, os pais/responsáveis não terem condições de dar o apoio necessário à aprendizagem dos seus filhos em casa e, concomitante a isso, muitas crianças ficam expostas à violência doméstica (BRASIL, 2021a; 2021b), trazendo maiores prejuízos à aprendizagem e à saúde delas.

Mesmo antes da pandemia, os estudantes brasileiros da educação básica não apresentavam níveis satisfatórios de aprendizagem, conforme podemos constatar pelos programas de avaliação internos e os em comparação com outros países. De acordo com a última avaliação do PISA, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, realizado em 2018, do qual participaram 79 países (37 que integram a OCDE + 42 países/economias parceiras), metade dos alunos não atinge o nível básico de proficiência (BRASIL, 2020).

O PISA, realizado com discentes de 15 anos que estão próximos à etapa final de conclusão do ensino obrigatório, tem como objetivo avaliar conhecimentos e habilidades considerados essenciais para a vida social e para a integração ao mundo do trabalho, envolvendo o desempenho desses discentes em Leitura, Matemática e Ciências. Os conhecimentos e habilidades são avaliados em uma escala entre abaixo de 1 (nível mais baixo) a 6 (nível mais alto), com um escore mínimo para cada nível, assim definido: Nível 6 - 698, Nível 5 - 626, Nível 4 - 553, Nível 3 - 480, Nível 2 - 407, Nível 1a - 335, Nível 1b - 262, Nível 1c - 189, Abaixo do nível 1c - abaixo de 189 (BRASIL, 2020).

Em relação à Leitura, os discentes precisam dominar o nível 2, obter pelo menos 407 pontos, o mínimo satisfatório para conseguir progredir nos estudos e obter sucesso no mundo do trabalho. No Brasil, 50% dos alunos não atingiram o mínimo desejável. E nas áreas de Matemática e Ciências, respectivamente 68% e 55% não apresentaram níveis mínimos de proficiência. Essas disparidades sugerem que o problema tem origem nos anos iniciais da Educação Básica, conjecturando a necessidade de produção de uma base sólida, progressiva e sustentável que atravesse todas as etapas do ensino obrigatório, potencializando as chances de ingresso dos discentes em cursos de graduação e pós-graduação e no mercado de trabalho (OCDE, 2021).

Além do PISA, uma rede mundial de avaliação de desempenho educacional, o Brasil possui também um programa de avaliação interna que observa o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, em que os níveis de aprendizagem são observados, e por meio dos quais o Estado estabelece ações públicas para elevação da qualidade do ensino.

Tendo como base o IDEB observado em 2005, ficaram assim estabelecidas as metas a serem alcançadas entre 2007 a 2021:

Tabela 1. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

		2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais do Ensino Fundamental										
Escola Pública	Metas		3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8
	IDEB observado	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.5	5.7	
Escola Privada	Metas		6.0	6.3	6.6	6.8	7.0	7.2	7.4	7.5
	IDEB observado	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.8	7.1	7.1	
Anos Finais do Ensino Fundamental										
Escola Pública	Metas		3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.7	5.0	5.2
	IDEB observado	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	4.2	4.4	4.6	
Escola Privada	Metas		5.8	6.0	6.2	6.5	6.8	7.0	7.1	7.3
	IDEB observado	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	6.1	6.4	6.4	
Ensino Médio										
Escola Pública	Metas		3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9
	IDEB observado	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.9	
Escola Privada	Metas		5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	6.7	6.8	7.0
	IDEB observado	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.3	5.8	6.0	

Fonte: Adaptado de INEP/MEC (2020).

Os valores do IDEB em todas as etapas do ensino básico privado têm se apresentado bem superiores aos das escolas públicas. Nestas escolas, para os anos iniciais do ensino fundamental, os valores superaram as expectativas projetadas nas metas. Já para os anos finais do ensino fundamental, o IDEB superou as metas estabelecidas entre os anos de 2007 a 2011, porém nos anos seguintes não as alcançou. No Ensino Médio, os valores são mais preocupantes ainda.

Apesar dos resultados apresentarem uma curva ascendente, e mais substancial nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o Brasil está ainda muito aquém de muitos outros países em termos de qualidade na educação, cujos reflexos são sentidos *a posteriori* - quando observados os baixos níveis de desempenho dos estudantes em escala internacional, o engendramento das desigualdades sociais, o baixo índice de ingresso em cursos superiores e de pós-graduação e carência de habilidades para competir no mercado de trabalho.

O relatório da OCDE (2021) sinaliza as principais barreiras a serem superadas pela educação brasileira para aumentar a qualidade de ensino, diminuir as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento nacional: 1 – Não há garantia de atendimento escolar a todas as crianças e os níveis de aprendizagem são insatisfatórios; 2 – Não há igualdade e equidade no acesso à educação; 3 – A alocação de recursos na educação não se mostra muito eficiente e justa: o Brasil investe mais em educação superior do que em educação infantil; 4 – A profissão docente na educação básica não é socialmente valorizada e os salários não são atrativos, o que desestimula os jovens talentosos a investirem profissionalmente na área; 5 – O ambiente escolar não tem se apresentado muito favorável à aprendizagem. O mau comportamento, a indisciplina dos estudantes e as relações muitas vezes tensas no ambiente de sala de aula fragilizam a aprendizagem real.

Gestão e governança e o enfrentamento aos desafios na Educação Básica brasileira

O relatório da OCDE apresenta desafios relacionados à formação de professores, aprendizagens dos estudantes, infraestrutura, questões políticas e de gestão a serem superadas. A partir do diagnóstico apresentado pela OCDE, o Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB), em parceria com o Laboratório de Inteligência Pública da Universidade de Brasília (PILab/UnB), está implementando nas secretarias municipais de educação o projeto “Sala de Situação da Educação Básica do Brasil”. Tem como objetivo construir um canal de comunicação entre as secretarias municipais de educação e a SEB/MEC e oferecer instrumentos de gestão, por meio de capacitação técnica dos gestores, secretários e demais atores envolvidos com a educação, para potencializar a eficiência na gestão dos recursos públicos de sua área de competência, a partir de um modelo de gestão e governança de custos aplicados à educação.

Ao focalizar as ações na área de custos, o projeto, ao mesmo tempo em que visa melhorar a eficiência na gestão dos recursos públicos, a partir dos princípios da economicidade, legalidade e transparência, abre espaço para várias possibilidades de elevação da qualidade do ensino nas escolas, uma vez que, ao suprimir os gastos desnecessários, permite melhorar os investimentos em frentes que se apresentam ainda ineficientes. Dentre essas frentes, podemos citar: a formação de professores e gestores, aquisição de materiais pedagógicos e de novas tecnologias, melhorias na infraestrutura, desenvolvimento de projetos promissores de ensino-aprendizagem mais atrativos e eficientes, dentre outros, que permitirão tornar mais favorável o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades que melhor prepara os estudantes para a vida em sociedade e para o mercado de trabalho, aumentando as chances de superar as desigualdades que atravessam a nossa sociedade.

Nesse sentido, o projeto coaduna com o principal objetivo de um Estado democrático de direito, por estar ancorado em um horizonte de expectativa, cujos princípio e fim é o bem coletivo que se pretende materializar na garantia dos direitos dos cidadãos. Este é o lócus onde se inscreve o acesso à educação de qualidade, sem a qual não é possível vislumbrar o desenvolvimento humano, a prosperidade e a igualdade e equidade no acesso aos bens materiais e simbólicos sem discriminação de qualquer natureza - gênero, étnico-racial, sexualidade, idade, origem, capacitismo, dentre outras, conforme prescreve a Constituição Federal Brasileira (1988).

A garantia dos direitos dos cidadãos que se pretenda igualitária e equitativa depende do desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, interseccionais, transversais, que, pensadas numa sociedade como a brasileira - marcada por diversidades geográficas, culturais, sociais, econômicas e políticas - precisam ser estruturadas a partir das realidades locais observáveis nos municípios das 5 regiões brasileiras. A eficiência na garantia dos direitos dependerá do modo como o governo exerce o seu poder no atendimento das demandas sociais. Sua materialização se dá por meio de instrumentos de ação pública articulados, que podem, a depender da ação, amalgamar os de ordem legislativa, regulatória, fiscal, informativa, dentre outros (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012a).

Nessa perspectiva, o projeto instrumentaliza a ação pública governamental ao oferecer ferramentas interoperacionais, onde se inscrevem os usos de tecnologias, linguagens, conhecimentos técnicos e científicos, dispositivos jurídicos, dentre outros, ancorados numa base sólida de gestão e governança que reconhece a necessidade da agência consciente dos gestores e demais atores envolvidos com a educação como primordial para o desenvolvimento local em um contexto estrutural.

O desenvolvimento de políticas públicas precisa ser realizado com base em um diagnóstico. Parte do diagnóstico sobre a Educação Básica brasileira é realizado pelos programas de avaliação de ensino. Com base nessas informações, que sinalizam os desafios a serem superados, o projeto vislumbra tornar mais próxima e estreita a relação entre as secretarias municipais de educação e a SEB/MEC. Essa relação é mediada por uma linguagem comum e simples, o que facilita o diálogo, apreensão e a operacionalização de dispositivos da ação pública para o exercício de uma gestão eficiente. Essa relação, tal como pensada no projeto, permite ao Governo obter, juntamente com os dados dos programas de avaliação e outras fontes de informações, um diagnóstico mais robusto, com base em evidências, o que o ajudará a pensar em propostas que contemplem as reais

demandas regionais, levando em consideração suas peculiaridades e especificidades.

Por esse viés, a Sala de Situação da Educação Básica é pensada a partir de uma concepção de gestão pública, qual seja:

Um conjunto de instrumentos, tecnologias, processos e procedimentos que viabilizam os anseios histórico, social, político e econômico da população, materializados nos preceitos constitucionais, em particular no que tange aos direitos individuais e coletivos, realizados na forma de políticas e serviços públicos (LÚCIO, *et al.* 2014, p. 152).

Implementando a Sala de Situação da Educação Básica do Brasil nos municípios

A implantação do projeto nas prefeituras está sendo realizada por meio da Metodologia de *Gestão Pública para o Desenvolvimento - instrumentos e sócio-tecnologias para governos - (GPDes)* desenvolvida por professores do Laboratório de Inteligência Pública da Universidade de Brasília (PILab/UnB).

O modelo metodológico é ancorado no conceito de *Public Intelligence - PI*. Este conceito é entendido como a capacidade de uso de instrumentos, tecnologias, linguagens, de forma eficiente e com base em informações seguras na gestão da coisa pública. O governo, no desenvolvimento de políticas, diariamente coleta informações da população e dos serviços prestados a ela. Muitas dessas informações fazem parte de bancos de dados, que servem como insumo para se pensar o desenvolvimento de políticas públicas. Os dados do PISA e do IDEB, por exemplo, são hoje importantes fontes de informação, que oferecem um diagnóstico do nível de qualidade do ensino na Educação Básica, e a partir do qual é possível pensar e desenvolver estratégias educacionais e de gestão mais eficazes. Tais fontes oferecem uma visão macro sobre a educação, porém são informações ainda insuficientes para se pensar um modelo de gestão que contemple as especificidades que abrigam todas as regiões brasileiras.

Tendo em vista as condições de possibilidades regionais, o desenvolvimento de perspectivas de políticas públicas deve se situar entre o local e o global. No caso da gestão da educação, e partindo do diagnóstico macro do PISA e do IDEB, se faz necessário - para o desenho de políticas públicas que contemplem todos os municípios - coletar, tratar e construir uma base sólida de dados a partir das realidades dos sistemas municipais de educação. A *public intelligence*, conforme trabalhada no projeto, parte do entendimento de que o gestor e os demais atores envolvidos com a educação ocupam a posição de agentes - agentes públicos com habilidades para intervir na realidade com base em informações de alta qualidade preparadas por eles mesmos, a partir do apoio técnico de órgãos do governo, como é o caso da SEB/MEC, e científico, de pesquisas desenvolvidas nas universidades.

Sob o ponto de vista metodológico, para atender as demandas de instituições, o Laboratório construiu um ambiente - Sistema de Gestão e Governança - de sistematização, organização e tratamento de informações que são auditáveis, que agora está sendo implementado nas secretarias municipais de educação.

Sustentado nessa metodologia, a “Sala de Situação da Educação Básica do Brasil” iniciou efetivamente suas atividades no início de 2021, com a organização e implementação de sua estrutura. Para isso, foram criadas 5 frentes de trabalho: gestão, comunicação, implementação, produção de manuais e tecnologias da informação, que trabalham de forma articulada entre si e na relação com a SEB/MEC.

Tendo em vista que o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) sinaliza que os valores do IDEB observados nos anos finais do ensino fundamental, entre 2015 e 2019, estão abaixo das metas estabelecidas para esse interstício e que a avaliação do PISA, feita com estudantes de 15 anos que estão nos anos finais da educação obrigatória, apresentam níveis insatisfatórios, evidenciando que a origem está nos anos iniciais da educação básica, o projeto estabeleceu como foco principal

os sistemas públicos de ensino municipais, responsáveis em “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental” (BRASIL, 2017, p. 13). Porém, há perspectiva de estender o projeto aos outros sistemas de ensino - federal e estaduais.

Os municípios precisam cumprir algumas etapas para a implementação do Sistema de Gestão em suas secretarias: adesão, publicação de um decreto de governança, montagem de uma equipe local de implementação, recebimento de senha de acesso ao sistema de gestão e governança e realização de cursos de capacitação.

Após o aceite da prefeitura, esta é orientada a montar uma equipe de trabalho local, que será apoiada pelo Laboratório, e a publicar um decreto de governança municipal que a ampara legalmente na efetivação do Sistema de Gestão e Governança. Subsequentemente, são liberadas as senhas de acesso ao Sistema e ofertados os cursos de capacitação.

Para a capacitação, o Projeto criou o evento “Quartas ao Vivo”, realizado todas as semanas, onde se oferece o “Curso Prático de Formação para Implementação do Sistema de Governança na Educação Básica do Brasil”. Neste curso, as prefeituras são orientadas a olharem para dentro de seus sistemas de ensino municipais e mapearem os recursos públicos, sua alocação e o modo como são utilizados. As informações de custos são disponibilizadas à secretaria de educação municipal pelo setor de contabilidade da prefeitura, em formato csv. Estes arquivos, constituídos por uma linguagem técnica da contabilidade, passam a ser lidos/processados pelo Sistema de Informação de Gestão de Custos Aplicados ao Setor Público (SICGESP), que transforma esses dados em uma informação simples e mais acessível ao público geral, gerando mais transparência nos investimentos públicos e ao mesmo tempo estreitando uma relação de confiança entre instituições públicas, órgãos de controle e a população local.

A produção de instrumentos, artefatos e tecnologias de gestão baseados em *public intelligence* faz com que as instituições públicas tenham à sua disposição capacidades estruturadas sob o princípio da coordenação, articulação e integração de ações para suporte ao projeto de desenvolvimento nacional, que, por sua vez, se estrutura sob o princípio da transversalidade.

Nessa medida, deve-se prever instrumentos, tecnologias, dispositivos e artefatos que sejam capazes de estruturar propostas e executá-las, tendo como pressuposto a tecnopoliticidade. Em outras palavras, pode-se afirmar que a tomada de decisão no setor público é feita a partir da eleição de líderes nos três níveis da federação. Assim sendo, as decisões implementadas no corpo da estrutura estatal têm sua gênese na escolha democrática, portanto, o aparato técnico é também permeado pela gênese política.

A metodologia GPDes foi desenvolvida a partir de diversas pesquisas junto ao Governo Federal, Estados e Municípios, e em busca de responder prontamente o desafio da modernização do aparelho estatal e melhorar o desempenho nacional quanto a indicadores de competitividade e inovação. Essa metodologia está fundada no conceito de *Public Intelligence*, Inteligência Pública, cujas premissas encontram-se assim enunciadas: 1 – Preparar o ambiente organizacional para criação e implementação de tecnologias e instrumentos de gestão propícios ao desenvolvimento e implementação de inovação, propiciando a modernização do Estado; 2 – Desenvolver ferramentas e tecnologias de gestão com potencial de incidência sobre projetos de desenvolvimento nacional, regional e local; 3 – Desenvolver capacidades organizacionais de coordenação, articulação e integração com vistas à formação de gestores sob o ponto de vista da transversalidade e intersetorialidade nos procedimentos e processos que envolvem a gestão pública; 4 – Desenvolver capacidades organizacionais de coletar, organizar, analisar e compartilhar grande volume de informações e dados, por meio de ferramentas tecnológicas, com vistas a dar suporte a gestores públicos em todos os níveis federativos e nos diferentes tipos de instituições públicas; 5 – Vincular o desenvolvimento tecnológico à finalidade institucional, propiciando alternativas que induzam o aumento da eficiência e efetividade das organizações públicas, bem como sua modernização.

Ao optar por desenvolver tecnologias, instrumentos e artefatos de gestão sob as premissas da Inteligência Pública, reconhece-se a particularidade do setor público em relação a outras instituições, das quais destacamos o tipo e abrangência das informações necessárias aos gestores públicos para a tomada de decisão, seja em nível federal, estadual ou municipal.

Essa metodologia proporciona aos gestores acesso a informações de boa qualidade, organizadas sob o ponto de vista dos parâmetros que regem a Administração Pública e seus governos,

ou seja, Lei de Diretriz Orçamentária (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA) e outros referenciais normativos. Portanto, estamos tratando de uma metodologia totalmente parametrizada e regida por princípios aderentes às organizações públicas, donde destacamos os pressupostos centrais: 1 – O Estado se diferencia das demais instituições ou organizações por realizar direitos na forma de serviços (LUCIO, 2007; LUCIO, *et al.* 2014); 2 – Diante da complexidade de sua missão e funções constitucionais, o Estado deve apoiar-se em ações coordenadas, articuladas e integradas, implementando a transversalidade, considerando o equilíbrio e autonomia entre os Poderes da República e suas especificidades institucionais; 3 – O projeto de desenvolvimento deve prever instrumentos, tecnologias, dispositivos e artefatos que sejam capazes de estruturar propostas e executá-las, tendo como base a tecnopoliticidade; 4 – Considera as capacidades estatais já existentes, fortalecendo-as ou ampliando-as de acordo com o desafio a ser enfrentado.

Relatório de Evidências Auditáveis para a Gestão e Governança - REAG

Este Relatório é um instrumento de gestão, concebido a partir dos pressupostos da Metodologia GPdes. O objetivo primordial do Relatório é produzir evidências auditáveis que nasçam dos gestores públicos e que possam ser exportadas para um repositório a ser utilizado pelas cortes de contas para auditorias e acompanhamento da execução dos recursos públicos. O REAG está estruturado em dois sub-relatórios, sendo eles:

a. **Relatório Gerencial** - é gerado a partir de informações da folha de pessoal e da contabilidade, de qualquer unidade administrativa do país. A primeira carga no sistema é feita com esses dados para então serem analisados e melhorados pelo grupo responsável pela implementação da governança na organização. É gerado mensalmente, sendo suas informações discutidas no menor nível da organização ou instituição ascendo ao maior nível estratégico (*bottom/up*). Após a validação de todos os níveis, a informação pode ser apurada, confirmando a lotação dos servidores e os gastos registrados na contabilidade daquela unidade administrativa.

b. **Nível de Serviço Comparado** - após a internalização das informações, a validação e a compreensão das informações contábeis e de pessoal, passamos ao segundo relatório: o que gera o Nível de Serviço Comparado. Esta é uma medida criada para identificar as melhores práticas e as práticas inadequadas. O Nível de Serviço possui dois atributos: avalia e compara cada estrutura administrativa independente do seu tamanho ou característica internamente, para que a organização tenha um conhecimento apurado sobre si; e externamente, quando se é possível comparar uma estrutura com outra, e.g., uma escola de ensino fundamental no estado da Paraíba com outra escola da mesma modalidade de Santa Catarina. O mesmo se dá com todas as outras estruturas de governo.

Nível de Serviço Comparado

O Nível de Serviço Comparado, doravante NSC, é uma medida geral de avaliação, portanto, não se trata de um indicador. É uma medida com capacidade de medir e comparar cada estrutura administrativa independente de seu tamanho ou finalidade.

Muito se diz que o setor não pode ser comparado por ser único, no entanto, ele pode ser comparado sob o ponto de vista de suas entregas. União, Estados e Municípios trabalham sob a forma cooperativa, de acordo com a Constituição Federal sob a forma da denominação cooperação interfederativa.

Sob o ponto de vista operacional, os serviços são divididos por ofertas municipais, estaduais e federal, e.g. a educação. A educação fundamental fica a cargo dos municípios, enquanto a média fica a cargo de estados e a educação superior sob a responsabilidade da União. Importante notar que o estudante inicia seus estudos sob a gestão dos três níveis federativos, portanto, se não há boa gestão em um dos níveis, o estudante pode levar consigo vulnerabilidades que o seguirão por toda sua trajetória pessoal e profissional. Essas vulnerabilidades estão expressas em *rankings* internacionais.

Componentes do Nível de Serviço Comparado

Advém da criação de uma função de custos em que é possível identificar absolutamente todos os recursos disponíveis em uma dada unidade administrativa. As informações originam da folha de pagamento (salário bruto de todos os servidores) e da contabilidade, especificamente, todas as liquidações realizadas.

Com estas informações, podemos identificar o quanto foi gasto com material, insumo, labor e estrutura, como segue: 1. Material - tudo que foi consumido na forma de material de expediente; 2. Insumo - todos os contratos, sejam eles de terceiros ou de outra espécie; 3. Labor - toda força de trabalho permanente; 4. Estrutura - apresenta a depreciação patrimonial.

Essas dimensões são capazes de ofertar ao gestor do menor nível a informação precisa de quanto foi colocado à sua disposição para realização de um dado serviço. A partir da organização gerencial das informações, solicita-se a cada unidade administrativa que informe qual é o seu produto principal e quantas unidades produz mês a mês. Esta é a única informação que o gestor deve informar mês a mês. A partir desta informação, discutida e definida com as equipes locais, se constrói o NSC - quanto de recursos tive à minha disposição? Quantos produtos auditáveis minha unidade entregou?

Quanto mais operacional o nível de atuação, mais fácil será a definição do produto principal e suas unidades entregues mês a mês, e.g. escola de ensino fundamental, produto principal: alunos matriculados frequentantes. Sugere-se a pergunta norteadora para definição do produto principal: por qual motivo esta estrutura administrativa foi criada?

A melhoria da qualidade das entregas se inicia, mas nunca se finaliza, uma vez que sempre haverá lugar para incremento e aprimoramento dos procedimentos de gestão e, com isso, das entregas à sociedade.

Construção de uma cadeia de informações para o gestor com utilidade para as cortes de contas

Este modelo tem como preocupação inicial a criação de um ambiente que privilegie os procedimentos de gestão e o trabalho do gestor, facilitando a comunicação do desempenho do serviço prestado à população tanto internamente quanto externamente.

Em outras palavras, foi criado um ecossistema, cujo centro é a comunicação de evidências auditáveis com capacidade de comparar e avaliar o aparelho estatal no seu conjunto. Nesta medida, as cortes de contas se tornam atores estratégicos na medida em que sua estrutura é perene, seu corpo técnico é bem estruturado, portanto pode contribuir na construção de uma linha que costure os mandatos em todos os níveis da federação. Ressalte-se dois pontos: os políticos eleitos têm o NSC como unidade que informa o que foi feito, qual é o nível de desempenho e ao mesmo tempo aponta os desafios futuros. Com isso, se diminui o tempo de aprendizagem do ambiente administrativo e não permite que mudanças sejam feitas de maneira inadvertida. Resguarda-se as entregas públicas e também as decisões anteriores, sem, contudo, obstar o espaço para melhoria e para a execução do plano eleito.

A experiência de Santarém/PA com o Sistema de Gestão e Governança

A Prefeitura de Santarém/PA, por meio do PILab, implantou o mesmo Sistema em 2019, como uma experiência piloto. A secretária municipal de finanças de Santarém, em participação em uma mesa-redonda em evento da UnB, explica que o sistema de ensino desse município atende 400 unidades escolares de educação infantil e ensino fundamental, sendo cerca de 70 delas na zona urbana, e o restante encontra-se em região que eles denominam como de planalto - terra firme -, em que o acesso se dá por estradas, e em regiões de rios e várzeas, cujo acesso é possível apenas via embarcações fluviais. Sobre essa questão, destaca a secretária:

A nossa área de extensão tem quase 18 mil km². Vocês pensem bem a gente conseguir geograficamente trabalhar a questão da saúde, da educação, enfim, levar as políticas públicas para a população, para os moradores que estão nos lugares mais longe da cidade. Para vocês terem uma ideia, aqui nós temos comunidades que, para você chegar até lá, você precisa de cerca de 18, 20h viajando dentro de uma embarcação. Aqui no Pará, em Santarém, os nossos rios são nossas ruas [...].

Somando, hoje nós atendemos no município mais de 60 mil alunos. Então, veja como é difícil geograficamente você montar uma logística, para você fazer chegar até aquele aluno, até aquela escola, até aquele professor, tudo o que ele precisa para o funcionamento da educação ali naquela sala de aula (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE FINANÇAS DE SANTARÉM/PA, 2021).

Diante das condições geográficas, que tornam a gestão do sistema de educação municipal mais oneroso do que em outras regiões brasileiras, a secretária destaca a importância do Sistema de Gestão e Governança para aquele município:

Nós não tínhamos, aqui no município, uma ferramenta que nos ajudasse a fazer esse controle de custos. [...] É muito importante para Santarém a utilização do Sistema de Custos, porque a gente está conseguindo medir muitas informações. Então, o Sistema nos proporciona relatórios, informações importantes para a tomada de decisão do nosso gestor. Hoje, nós temos um equilíbrio aqui em Santarém. Os recursos voltados para a área da Educação hoje estão superiores à demanda que existe. O Sistema traz informações para que a gente consiga encontrar um equilíbrio na aplicação desses recursos.

E os relatórios que a gente consegue emitir através do Sistema de Controle de Custos, ele tem sido essencial. O prefeito vai conseguir hoje saber quanto custa um aluno lá naquela escola, tão longe da cidade; quanto custa um aluno hoje dentro da cidade. E tendo essa visão específica do custo, ele pode direcionar a política pública de uma forma mais assistida. É diferente você assistir um aluno que está na cidade e você assistir um aluno que está bem longe, lá no interior. (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE FINANÇAS DE SANTARÉM/PA, 2021).

O município de Santarém, conforme fala da secretária de finanças, conseguiu com o Sistema de Gestão e Governança, aumentar a eficiência na gestão dos recursos públicos. Em sua fala, ela destaca:

[...] o ano passado a gente recebeu uma premiação sobre líderes e expoentes da governança em 2020, justamente pelo desempenho de Santarém na implementação do Sistema de Custos, que nos foi trazido pela UnB. (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE FINANÇAS DE SANTARÉM/PA, 2021).

Destaca também que, com o Sistema, está sendo possível assistir melhor os discentes que estudam na zona rural e também os estudantes citadinos. Os desafios impostos pela pandemia exigiram dos gestores desenvolvimento de estratégias ágeis e eficientes para mitigar os efeitos

da pandemia sobre a educação. Nesse contexto, coletar, tratar, discutir e analisar informações é essencial para tomada de decisões no âmbito dos serviços públicos. Com os dados dos relatórios, Santarém/PA pôde mapear o quantitativo dos recursos direcionados à educação e os seus usos. Para trabalhar com o Sistema no município, a prefeitura criou uma equipe de gestão intersetorial, e com o acompanhamento do PILab puderam detectar as fragilidades na aplicação dos recursos, comparando os gastos entre escolas com merenda escolar, transporte, materiais administrativos, energia elétrica, água, manutenção e apropriação de equipamentos etc. Nesse sentido, foi possível desenhar novas rotas de transporte menos onerosas, diminuir os gastos desnecessários com energia elétrica e água, realocar servidores para unidades que apresentavam demandas não supridas com o antigo quadro de servidores. Outras medidas também podem ser tomadas como avaliação sobre a aquisição de produtos da agricultura familiar local para a merenda escolar, em substituição a produtos que vêm de fora. Esta é uma decisão importante, uma vez que, além de valorizar a economia local, é uma atitude de respeito à identidade regional que se expressa na culinária.

Economia e eficiência caminham juntas no desenho de um modelo de política pública menos onerosa, ao economizar os gastos desnecessários, e mais eficiente, ao investi-los com consciência na elevação da qualidade do ensino.

Considerações Finais

A crise econômica agravada pela pandemia Covid-19, que evidenciou as fragilidades institucionais para lidar com questões tempestivas em circunstâncias hostis e desafiadoras, se inscreve como um espaço de reflexão sobre o necessário fortalecimento das nossas instituições democráticas, da valorização da ciência e da importância da educação de qualidade para superar as desigualdades sociais. A gestão pública, portanto, tem um importante papel na preparação do “terreno” para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes. Não há ação pública eficiente sem uma gestão eficiente. Aqui, o gestor municipal ocupa papel central na superação dos desafios impostos não só pela atual crise pandêmica, mas também das futuras outras crises que poderemos ainda enfrentar. Desse modo, o desenvolvimento de habilidades e conhecimentos para coletar, gerenciar e analisar dados dos vários níveis da estrutura organizacional é de extrema importância para que o gestor possa intervir com segurança nas realidades que ainda se apresentam insatisfatórias e que ainda colocam em risco a qualidade do serviço prestado à população.

Aumentar os níveis de qualidade de ensino é hoje um dos grandes desafios que o Brasil enfrenta. O Sistema de Gestão e Governança, ao oferecer instrumentos que permitem intervenções mais eficientes na gestão dos recursos públicos na educação, prepara um espaço mais favorável e com recursos mais bem direcionados para o desenvolvimento de projetos inovadores de ensino-aprendizagem mais atraentes; valorização do corpo docente; supressão da evasão escolar; incentivos à carreira docente na educação básica; igualdade e equidade no acesso à educação; programas de indução para que os jovens, que acabaram de sair da graduação e estão entrando na carreira docente, possam desenvolver habilidades e conhecimentos necessários à prática pedagógica, tendo em vista a elevação da qualidade do ensino.

Por fim, ponderamos que o Projeto Sala de Situação da Educação Básica do Brasil, que vem sendo executado há pouco mais de 2 anos, faz uso do conceito de Inteligência Pública, uma noção ainda em construção, mas que vem sendo utilizado em pesquisas junto a órgãos governamentais, a exemplo dos estudos de Magda de Lima Lúcio, Lara Laranja e José Marilson Martins Dantas, no âmbito do Laboratório de Inteligência Pública da UnB. Trata-se, portanto, de um conceito com escassa produção bibliográfica - conforme pode ser observado em base de dados como Periódicos CAPES -, que está em fase de experimentação e aprofundamento teórico. Nesse sentido, sinalizamos a necessidade do desenvolvimento de mais pesquisas e debates em torno do referido conceito e dos resultados da Sala de Situação da Educação Básica do Brasil, que serão possíveis na medida em que se avança nas etapas do projeto – espaço de experimentação e reflexão da Inteligência Pública.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Brasil no Pisa 2018**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica 2020**: resumo técnico. Brasil: Inep, 2021a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica 2020**: notas estatísticas. Brasil: Inep, 2021b.

BRASIL. **LDB**: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

IBGE. **Cidades e Estados**. 2016. Disponível em: <https://ibge.gov.br/cidades-e-estados.html>. Acesso em: 13 set. 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Ideb - Resultados e Metas**. Brasília: Inep/MEC, 2020.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais - RePOCS**, v. 9, n. 8, p. 19-44, 2012a.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012b.

LÚCIO, M. de L.; DANTAS, J. M. M. Gestão, custos e governança - desenvolvimento nacional baseado em public intelligence (PI). **Revista Nau Social**, v. 8, n. 17, p. 92-101, 2019.

LÚCIO, M. de L., *et al.* Sentidos e Significados de se Planejar Estrategicamente nas Organizações Públicas - Planejamento Estratégico Sociotécnico (PLANES): análise de uma experiência. **Revista NAU Social**, v. 5, pp. 151-160, 2014.

LÚCIO, M de L., *et al.* Sindicato e Estado no Anteprojeto de Reforma Sindical de 2005. **Revista Tomo**, n. 10, p. 9-60, 2007.

OCDE. **A Educação no Brasil**: uma perspectiva internacional. 2021. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/A-Educacao-no-Brasil_uma-perspectiva-internacional.pdf. Acesso em: 19 set. 2021.

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE FINANÇAS DE SANTARÉM/PA. Mesa-redonda: Gestão e Governança na Educação Básica do Brasil. **Semana Universitária UnB**, 28 set. 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=nM5_T8LN3KY. Acesso em: 30 set. 2021.

Recebido em 11 de janeiro de 2022.
Aceito em 19 de dezembro de 2022.