

**Competências em Regime de Colaboração: relações entre governo central e local**  
**Competences in Collaboration Regime: relations between central and local government**

**Deize Vicente da Silva Arosa**

Faculdades Gama e Souza, Brasil

dvsarosa@yahoo.com.br

Recebido: 14/12/2017 – Aceito: 27/12/2017

**Resumo**

O texto traz reflexões sobre aspectos intervenientes no desenvolvimento de políticas da União, em regime de colaboração, para a elaboração do Plano Nacional de Educação e a avaliação do rendimento escolar, focalizando os sistemas municipais de ensino de Duque de Caxias/RJ, Niterói/RJ e Queimados/RJ<sup>1</sup>. Foram consideradas apenas as competências constantes nos incisos I e VI do artigo 9º da LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996). O percurso teórico-metodológico da pesquisa fundamentou-se na abordagem de análise do ciclo de políticas de S. Ball (1992, 2009) e suas considerações sobre a interpretação ativa, no contexto local, do discurso das políticas educacionais nacionais. Pode-se dizer que, nos contextos investigados, as ações responsivas às políticas federais, ainda que resultantes do processo de intensificação da incidência das políticas e programas nacionais no contexto local, são também decorrentes da autonomia política e administrativa municipal.

**Palavras-chave:** Política pública educacional; Regime de colaboração; Sistema municipal de ensino.

**Abstract**

This text brings reflections on aspects involved in the development of policies of the Union, in collaboration, for the elaboration of the National Education Plan and evaluation of school performance, focusing on the municipal education systems of Duque de Caxias / RJ, Niterói / RJ and Queimados / RJ. Only the competencies included in items I and VI of article 9 of LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996) were considered.. The theoretical-methodological course of the research was based on the analysis of the policy cycle of S. Ball (1992, 2009) and their considerations on the active interpretation, in the local context, of the discourse of national educational policies. In the contexts investigated, it is possible to say that actions responsive

---

1 Texto apresentado em primeira versão no III Congresso Ibero Americano de Política e Administração em Educação, Espanha, 2012.

to federal policies, even resulting from the process of intensifying the impact of national policies and programs in the local context, are also due to municipal political and administrative autonomy.

**Keywords:** Educational public policy; collaboration regime; municipal education system.

## Introdução

As reflexões apontadas neste texto consideram dados inicialmente coletados para estudo de doutoramento sobre como os sistemas municipais têm incorporado as práticas discursivas de políticas nacionais para a educação básica. Na pesquisa realizada, procurou-se compreender como os sistemas municipais de ensino têm sido afetados pelas políticas do governo federal, considerando as relações entre os entes federados.

Integrando os estudos realizados pelo Grupo de Estudos em Sistema de Ensino – GESE (UFJF)<sup>2</sup>, que abrangiam um grupo de dez sistemas de ensino municipais, a pesquisa centrou-se na implementação da política nacional para a avaliação educacional em três daqueles sistemas de ensino, no período compreendido entre os anos de 1997 e 2011, inclusive. Este recorte de tempo se justificou, inicialmente, pelas relações consequentes às competências e atribuições dos entes federados, apresentadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96)<sup>3</sup> e o período para a finalização do estudo de doutorado.

Dentre os casos estudados pelo GESE, este texto se concentra nos municípios de Queimados, Niterói e Duque de Caxias, localizados na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro<sup>4</sup>. A escolha se deveu às características apresentadas nestas municipalidades que representam as formas de organização do ensino e da avaliação educacional adotados no ensino fundamental pelos demais municípios dessa região do estado.

---

2 O Grupo de Pesquisa em Sistemas de Ensino (GESE/ UFJF) desenvolveu entre os anos de 2010 – 2012, projeto de pesquisa financiado pelo Obeduc/Capes: *Impacto das políticas de avaliação externa nos sistemas municipais de ensino: ensino desseriado e avaliação da aprendizagem.*

<sup>3</sup> Regime de colaboração delimitado na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

<sup>4</sup> Municípios que compõem a região metropolitana do estado do Rio de Janeiro: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

Na análise das inter-relações com a política nacional, os municípios estudados foram destacados por entender que seus sistemas de ensino apresentam ressignificações e interpretações ativas da política nacional implementada.

O percurso teórico-metodológico da pesquisa se baseou nas formulações de S. Ball (1992, 2009 *apud* MAINARDES e MARCONDES) sobre análise de ciclo de políticas e a interpretação ativa, no contexto local, do discurso das políticas educacionais nacionais.

A abordagem do ciclo de políticas de Stephen Ball se apresentou como um referencial analítico importante ao permitir análise contextualizada das ações políticas implementadas, considerando sua formulação e implementação. O autor considera que há cinco contextos (contextos de influência, de elaboração do texto, contexto de prática, contexto de resultados/efeitos e contexto de estratégias políticas) que constituem os ciclos das políticas.

Ressalta ainda que, na análise da trajetória da implementação das políticas estudadas, existem conflitos decorrentes da interpretação e da tradução dos textos, pelos atores da implementação. A implementação decorre assim, de uma *interpretação ativa*, singular, não somente pelas dimensões contextuais de influência e elaboração da política, mas também pelas condições decorrentes da prática e estratégias políticas utilizadas.

Fundamentando também a necessária compreensão das relações entre as políticas central e local, os conceitos de federalismo, descentralização, autonomia e colaboração são considerados centrais. Embora neste artigo estes conceitos não sejam aprofundados, procurou-se estabelecer conexões entre as estratégias para implementação e interpretação das ações colaborativas na elaboração no Plano Nacional de Educação (PNE) e na avaliação do Ensino Fundamental, baseadas nestes conceitos.

As fontes primárias da pesquisa foram os textos legais (Resolução, Lei, Portaria, Decreto, Deliberação), os documentos de apresentação das políticas educacionais (Documento Proposta, Exposição de Motivos, Documento Referência, Propostas Pedagógicas, Regimentos, Planos de Ação, etc.) e informações coletadas em relatórios referenciados em pesquisas e estudos (de órgãos oficiais e estudos acadêmicos de pesquisadores da área). Os textos selecionados foram analisados ora em processos de distribuição e consumo (de textos do governo federal), ora nos contextos de elaboração, influência e implementação (de textos dos sistemas locais).

Duque de Caxias, Niterói e Queimados, nos anos posteriores à LDB 9394/96 (BRASIL, 1996) até meados dos anos 2000, implementaram processos de reorganização de suas políticas educacionais considerando suas competências federativas. Respaldadas nos mecanismos de descentralização federativa, a criação dos sistemas de ensino com seus

conselhos consultivos e deliberativos, a reorganização do ensino fundamental e a alteração dos currículos e da avaliação educacional, foram algumas das adequações às normas e formas previstas. A colaboração na elaboração de Plano Nacional de Educação e na Avaliação Educacional Nacional se inserem neste contexto de competências concorrentes e de ações descentralizadas.

Os resultados da pesquisa apontaram para a efetivação de estratégias de colaboração e ações responsivas às políticas federais não somente resultantes do processo de intensificação da incidência das políticas e programas nacionais no contexto local, mas também decorrentes da autonomia política e administrativa municipal.

### **Federalismo, descentralização e autonomia na organização da educação nacional**

Contemporaneamente, os governos nacionais têm se organizado sob regimes identificados como Estado Unitário, Confederação ou Federação. Uma das características mais marcantes na diferenciação entre estas formas de governo está na delegação de poder entre os entes nacionais que, de maneiras específicas e diferenciadas, se configuram tanto pela centralização de poder quanto pela autonomia alcançada por cada instância nacional.

Em cada período da história do país (colonial, imperial, republicano) a elaboração e implantação das políticas para a educação, como em todas as políticas públicas, expressa a complexa articulação entre as demandas gerais da sociedade e os interesses específicos dos grupos e indivíduos desta sociedade. Aliados a esta perspectiva coadunam-se os processos de globalização - que nas últimas décadas do século XX impactaram fortemente a redefinição e reorganização dos Estados nacionais capitalistas -, as relações entre os entes federados, suas competências e ações relativas à gestão da educação na atual configuração do Estado brasileiro como uma República Federativa.

A noção básica de federalismo aqui adotada é a de um governo compartilhado na gestão de alguns assuntos e autogoverno local relativo a outros assuntos, dentro de um mesmo sistema político, sem subordinação. Guardadas algumas similaridades nos aspectos gerais que caracterizam o federalismo (autonomia e interdependência política, administrativa e fiscal entre as unidades constituintes), a configuração da distribuição de poder em cada nação, aponta para formas específicas de compartilhamento da soberania que se relacionam com heterogeneidades territoriais, linguísticas, étnicas, socioeconômicas, culturais e políticas; defesa da unidade frente à diversidade; pacto federativo; autonomia e interdependência dos entes; e forma como se constituem as relações intergovernamentais..

Por força do Decreto Nº1, de 15/11/1889 (BRASIL, 1889), o Brasil adotou como forma de governo a República Federativa, passando a constar, a partir deste período, nas Constituições subsequentes à de 1891 (BRASIL, 1891). Porém, até a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a concentração e difusão de poder entre os entes federados foram marcadas pela centralização/descentralização, gerando relações ora de subordinação ao Estado soberano, ora de fortalecimento dos demais entes federados. É a partir da Carta Magna de 1988 (Art. 18) que a autonomia dos entes federados é ressaltada como elemento primordial na organização do Estado brasileiro. A interdependência e o regime de colaboração entre os entes federados na organização de seus sistemas de ensino são fatores que se destacam na formulação e desenvolvimento da política pública educacional.

A autonomia, a centralização, a cooperação e a necessária negociação e repactuação do poder entre os contratos firmados em cada nação é destacada por Rodden (2005), ao enfatizar que mesmo em regimes de governo nos quais a delegação de poder é regida de forma diferenciada do federalismo (Estado Unitário e Confederação), a centralização e autonomia dos entes nacionais toma configurações específicas. Ressaltando a importância de se investigar “causas e efeitos da distribuição imbricada e compartilhada de autoridades política, fiscal e de políticas” (RODDEN, 2005, pp. 20 e 25), o autor enfatiza a questão da colaboração no pacto federativo ao dizer que “na maior parte das federações, o centro depende das províncias para implementar e fazer valer muitas das suas decisões.

Analisando a origem do federalismo brasileiro, alguns estudos<sup>5</sup> indicam que uma lógica centrípeta foi dominante em diversos períodos de seu desenvolvimento, o que pode ser vislumbrado ao se observar as diretrizes para a política educacional brasileira registradas em cada Constituição. Atualmente, com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988, art.211) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB Nº 9394/96 (BRASIL, 1996)), o pacto federativo brasileiro para a organização dos sistemas de ensino da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal firma que, sob regime de colaboração, seja assegurada a universalização do ensino obrigatório com formas de colaboração a serem definidas pelos entes federado.

Os artigos 9º, 10 e 11 da LDB (BRASIL, 1996) apresentam as incumbências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, relativas à organização da educação nacional. As reflexões, apresentadas a seguir, sobre as relações intergovernamentais dos entes federados, tem como referencial de análise duas ações da União que se encontram no artigo 9º da LDB, e

---

5 Almeida (1996, 2001), Araújo (2005) e Cury (2007, 2010).

suas respectivas inserções nas ações dos governos locais das cidades de Duque de Caxias, Queimados e Niterói, pertencentes à região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, num recorte temporal entre os anos de 2001 e 2011. Não é o propósito deste texto a análise e discussão das políticas e suas implementações, mas procurar apontar algumas ações que acenaram para o atendimento do cumprimento de competências em regime de colaboração.

### **Elaboração do PNE em regime de colaboração**

*LDB 9394/96, artigo 9º, inciso I - Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.*

A LDB Nº 9394, de 16 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), fixou o prazo de um ano para que um Plano Nacional de Educação (PNE) fosse apresentado ao Congresso. No início do ano de 1998 um projeto foi então encaminhado, apontando em sua construção o histórico da participação de diversos segmentos da sociedade civil e a realização de dois Congressos Nacionais de Educação (I e II CONED). Até a homologação do PNE, foram três anos de intensa negociação política. Assim, o ano de 2001 começou com a homologação da Lei Federal Nº 10.172/01 (BRASIL, 2001) que aprovou o Plano Nacional de Educação para a década de 2001-2010.

Seguindo as próprias diretrizes desta lei, ao final do período de vigência do Plano deveria ser feita uma avaliação com vistas à elaboração de um novo PNE para começar a vigorar em 2011. O governo federal anunciou sua proposta para este processo que incluía a discussão envolvendo todos os entes federados através de Conferências regionais (municipal, intermunicipal e estadual) e uma Conferência Nacional de Educação (CONAE). Marcada para acontecer em Brasília, de 28 de março a 1º de abril de 2010, a Conferência foi antecedida por Conferências Municipais, Intermunicipais e Estaduais/Distrital durante o ano de 2009 que também foram dinamizadas por Comissões Organizadoras integradas pelos governos e entidades da sociedade civil de cada estado.

As discussões nas Conferências Municipais e Intermunicipais se basearam no Documento Referência disponibilizado pelo Ministério da Educação (MEC). As alterações (supressões, substituições ou acréscimos) foram apresentadas na Conferência Estadual, que seguiu a mesma metodologia de discussão do Documento Referência enviado pelos municípios. O Documento Referência alterado após a CONAE/RJ foi enviado à Comissão Nacional e, junto aos demais documentos oriundos das discussões nos demais estados, serviu

de fundamento para a elaboração do Documento Base apresentado na CONAE em Brasília.

Sobre a elaboração do PNE em colaboração, pode-se dizer que embora o governo federal tenha trabalhado pela institucionalização do processo, declarando os movimentos, os planejamentos e parceiros pretendidos, a adesão por parte dos diversos segmentos que poderiam se envolver na elaboração não foi homogênea no sentido das respostas previstas.

Em concorrência a este movimento de elaboração de um novo PNE, os municípios e estados foram instados não somente a discutir os textos preliminares do PNE, como também a elaborar seus Planos Municipais de Educação, conforme determinado no PNE que chegava ao final de sua vigência.

Assim como em todo o território nacional, os municípios de **Duque de Caxias, Niterói e Queimados** foram chamados a participar deste movimento de discussão do Documento Referência através da realização de Conferências Municipais ou Intermunicipais e do envio de delegados à Conferência estadual. A Conferência fluminense foi realizada de 27 a 29 de novembro de 2009 na cidade do Rio de Janeiro, objetivando a discussão do Documento Referência a ser enviado à CONAE. O relatório da Conferência Municipal de **Niterói**, realizada em julho de 2009, registra a participação de 283 delegados de sete segmentos representativos da cidade.

**Duque de Caxias** realizou Conferência Municipal de Educação em agosto de 2009 com uma representação de 500 delegados não havendo registro, no relatório público apresentado pelo MEC, dos segmentos que estes delegados representavam. Relato de professores da rede municipal de ensino aponta que houve orientação da Secretaria Municipal de Educação (SME) para que as unidades escolares destinassem um dia do calendário letivo para a discussão do documento, sugestões de alterações no texto e escolha de representantes de cada escola para a participação na Conferência Municipal. O quantitativo de representantes das unidades escolares totalizava 500 delegados e, possivelmente este foi o único segmento representado na Conferência Municipal. O município também participou da Conferência Intermunicipal, realizada em Duque de Caxias nos dias 16 a 18 de setembro, e que congregou os municípios de Duque de Caxias, Magé, Guapimirim, Belford Roxo e São João de Meriti, enviando 369 delegados<sup>6</sup>.

O município de **Queimados** realizou sua Conferência Municipal, discutindo a temática dos eixos constantes no Documento Referência e incorporando outras temáticas locais visando a elaboração do seu Plano Municipal de Educação (PME). Embora todo o

---

6 Fonte: [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/relatorios/rel\\_dqcaxias.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/relatorios/rel_dqcaxias.pdf)

movimento nacional convergissem no sentido da participação das discussões sobre o novo PNE, Queimados não teve representatividade neste processo deixando de registrar as sugestões de alteração do Documento Referência, bem como da participação nos encontros posteriores que integravam o processo (Conferência Intermunicipal, Estadual e CONAE).

Após a realização das Conferências a nível local durante 2009, a CONAE foi realizada em Brasília em abril de 2010. Um documento nomeado Documento Base (BRASIL, 2010, 2014) foi elaborado pela Comissão Nacional, abarcando as contribuições advindas das Conferências sobre o texto constante no Documento Referência<sup>7</sup>.

### **Considerando a elaboração do PNE em colaboração com o ente municipal**

Apesar de **Queimados** ter instituído seu sistema de ensino desde 1999, sua municipalização, em 1990, pode ser considerada como recente. Há nítidas marcas no processo de desenvolvimento político-pedagógico que se mostram interdependente das municipalidades do entorno, tanto pelo trabalho de técnicos da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), como pelos profissionais da educação que recontextualizavam as premissas administrativas e pedagógicas oriundas principalmente do estado e do município de Nova Iguaçu, embora tenha constituído um Conselho Municipal de Educação desde 1995. Foi somente em 2016 que o sistema municipal formulou um primeiro texto síntese da sua Proposta Pedagógica.

**Duque de Caxias e Niterói**, com um período maior de criação da cidade, esteve por duas décadas discutindo e construindo suas Propostas Pedagógicas. À época do início da vigência do PNE 2001/2010 (BRASIL, 2001), estas municipalidades já tinham sua rede de ensino e, junto ao estado/RJ e Conselhos Municipais de Educação, administravam suas escolas.

Atendendo às determinações do PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), o PME de Niterói foi instituído pela Lei Nº 2.610/08 (NITERÓI, 2008), ao final de uma série de discussões e fóruns municipais que haviam se iniciado desde o ano de 2003. O PME de Queimados foi instituído em 2009, pela Lei Nº 972/09 (QUEIMADOS, 2009), após trabalho de grupo de

---

7 Mesmo após diversas audiências públicas, encontros do Fórum Nacional de Educação (FNE) e uma complexa tramitação do Projeto de Lei, que contou com 2.915 emendas protocoladas (até o momento em que esta pesquisa se desenvolvia no 1º semestre de 2012), o texto do PNE somente foi homologado no ano de 2014, através da Lei Federal Nº 13.005/14, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).

profissionais da rede, uma conferência municipal e revisão de técnicos ligados à área da educação. O trabalho de elaboração deste PME, foi concomitante ao momento em que havia uma série de conferências municipais em função das discussões para a CONAE, com vistas ao novo PNE. O PME de Duque de Caxias, apesar de já se haver realizado durante os anos de 2009 a 2011 algumas conferências para sua discussão, somente conseguiu ser finalizado em 2014, através da Lei Nº 2.640, de 1 de julho de 2014 (DUQUE DE CAXIAS, 2014), um mês após o novo PNE (BRASIL, 2014) entrar em vigência.

Quanto à elaboração do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014), em regime de colaboração, dois aspectos merecem atenção na configuração da ação colaborativa. Primeiramente, a ainda não alcançada construção de um Sistema Nacional de Ensino e a necessária garantia de autonomia pedagógica. Em Duque de Caxias e Niterói há grande diversidade na construção histórico-social das bases administrativo-pedagógicas da Proposta Pedagógica Municipal e do Plano Municipal de Educação que não se basearam no PNE. Muito embora o cenário nacional, estadual e mesmo dentro da região metropolitana seja marcado pela diversidade, os contextos das propostas municipais são extremamente divergentes, requerendo-se para a construção de um PNE e dos Planos Municipais de Educação (PMEs) uma rede de relações quanto a objetivos e metas integradas.

Apesar da determinação do PNE sobre a criação de Planos Municipais de Educação, foi também homologada uma lei estadual Nº 5.332/08 (RIO DE JANEIRO, 2008) que determinava prazo para criação dos PMEs, sob pena de não repasse de verbas estaduais a partir de 2010, para aqueles municípios que ainda não o tenham feito.

Esta legislação, junto ao movimento em favor das conferências Municipais para a CONAE gerou, naquele ano de 2009, certa instabilidade nas municipalidades, uma vez que se determinava a elaboração dos PMEs concomitantemente ao momento em que se chegava ao final da vigência e avaliação do PNE (Brasil, 2001), com vistas à elaboração de um novo PNE para a década seguinte, com expectativa de uma necessária determinação de adequação dos PMEs às novas metas e estratégias.

Assim, estes Planos Municipais de Educação já nasceram em defasagem ao contexto educacional, ainda que tão somente sob o ponto de vista cronológico.

Em segundo, a interdependência e autonomia administrativa são também aspectos relevantes. Nestas municipalidades houve desde a completa ausência no prosseguimento do processo até uma participação efetiva ou presencial em todas as suas etapas. Os dois municípios que participaram de todo o processo atenderam minimamente aos requisitos de certa mobilização e organização da sociedade civil ou mesmo parte do setor educacional para

a discussão, reservando tempo e organizando operacionalmente cada fase das conferências. Para a não participação do processo de elaboração do PNE (2014-2014), podem ser apontados como elementos importantes a centralização local de autoridade e de ações, das informações e da operacionalização das etapas do processo municipal e/ou intermunicipal. Também a impossibilidade de gerenciar o processo de discussão, a ausência de mobilização de segmentos da sociedade civil, a participação induzida ou tutelada de certos setores e grupos da sociedade, e a oposição política de segmentos contrários à política federal.

### **Processo Nacional de Avaliação do rendimento escolar em regime de colaboração**

*LDB 9394/96, artigo 9º, inciso VI - Assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.*

Segundo o Ministério de Educação, a promoção de uma avaliação externa e em larga escala da educação no Brasil objetiva a construção de medidas sobre a aprendizagem dos estudantes e sobre os fatores contextuais do desempenho escolar, assim como subsidiar os formuladores e executores das ações governamentais na área educacional em todos os níveis de governo.

Pode-se dizer que as tentativas de avaliação em larga escala no país, especificamente da educação básica, se remetem ao início da década de 1980. MEC, Banco Mundial, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Fundação Carlos Chagas e Secretarias de Educação foram organismos que, em parceria, implementaram estudos e experiências diversas de avaliação do rendimento escolar. Durante as décadas de 1980 e 1990, até a implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), foram desenvolvidos diversos programas<sup>8</sup>. A qualidade da educação, a expansão do acesso à escola, a diminuição das taxas de repetência e evasão, a melhoria do rendimento escolar dos alunos e o aumento da capacidade nacional para a avaliação sistemática do desempenho dos sistemas de ensino básico, foram objetivos programáticos destas ações governamentais.

É também na década de 1990 que se fortalecem os movimentos de avaliação do rendimento escolar na América Latina, estabelecendo-se comparações entre os resultados obtidos por educandos de diversos países. O Brasil, inserido neste contexto e de forma cada

---

8 Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro (EDURUAL); Projeto Nordeste; as pesquisas realizadas pelo INEP; e o Sistema de Avaliação da Educação Pública de 1º grau (SAEP).

vez mais intensa, introduziu a partir de 1990 a avaliação de seus sistemas de ensino e do rendimento escolar em sua política educacional. Além da criação de uma avaliação nacional em 1990, o Brasil passa a participar, a partir de 1998, de outros programas de avaliação comparada de âmbito internacional.: a) Third International Mathematics and Science Study - TIMSS; b) Oficina Regional da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) para la Educacion en América Latina y el Caribe (OREALC), promovida pela UNESCO/OREALC; c) Programme for International Student Assessment – PISA, coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que tem servido como importante parâmetro para ações e políticas educacionais no Brasil desde 2000.

O Sistema Nacional de Avaliação do ensino, criado então em 1990, foi instituído pela Portaria Nº 1.795 em 1994 (BRASIL, 1994), formalizando sua criação após dois ciclos de aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Pública de 1º grau (SAEP). Em 1995 a Avaliação Nacional começou a ser aplicada em um novo formato (Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB), com periodicidade bienal, focalizando dois componentes curriculares (Português e Matemática) e de forma amostral, em turmas de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio de redes públicas e privada.

Em 2005, procurando alcançar todos os sistemas de ensino, de todas as dependências federativas, o monitoramento do rendimento escolar foi ampliado passando a ser composto por dois processos (Aneb e Anresc<sup>9</sup>) que, aliados às taxas de aprovação, têm sido indicadores que baseiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A rede nacional de avaliação da educação básica formada desde então, pressupõe o envolvimento e obrigação dos três entes federados. O instrumento de avaliação do Ensino Fundamental nomeado Prova Brasil (integrante da Anresc) passou a ser aplicado de forma censitária em turmas de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental. Em 2007 o governo federal lança um Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) constituído por mais de 40 ações e programas. Um instrumento de regulação da cooperação entre os entes federados foi o Decreto Nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007) que formalizou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, sob forma de adesão voluntária, estabelecendo parceria entre MEC e entes federados para a assistência técnica e financeira necessária ao desenvolvimento do PDE. O mesmo Decreto

---

9 Aneb - Avaliação Nacional da Educação Básica (também conhecida como SAEB); Anresc - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (também conhecida como Prova Brasil).

instituiu o IDEB, que é entendido como parâmetro da qualidade da educação, sendo referencial também para a alocação de recursos e assistência técnica por parte do MEC aos 26 Estados, Distrito Federal e aos 5.563 municípios do país.

Baseado em resultados alcançados por sistemas educacionais de países membros da OCDE, o governo brasileiro projetou escores a serem alcançados por cada sistema de ensino no país até o ano de 2021. As notas se relacionam ao IDEB, que pretende aferir a qualidade educacional combinando dados do desempenho e rendimento escolar atribuídas, a partir de 2005, a cada escola e sistema de ensino. A partir de 2007 com o lançamento do PDE e o Compromisso Todos Pela Educação, há uma série de mecanismos e programas que são agregados, redesenhando o acompanhamento e monitoramento das ações administrativas e pedagógicas dos sistemas de ensino, o que tem sido de forte impacto na gestão local. Ressalte-se que conforme indicação do MEC, todos os entes federados aderiram ao Compromisso.

Dentre estes os programas e planos, podem ser citados o Plano de Ações Articuladas (PAR) que congrega os diversos programas e ações do MEC para as dimensões de gestão, formação, infraestrutura, práticas pedagógicas e avaliação. O (Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), que incide diretamente no planejamento pedagógico da unidade escolar. Outra ação que se associa ao PAR e PDE-Escola é a assistência técnica de gestores das Secretarias Municipais de Educação, formação de docentes e demais profissionais da educação. Vinculado a este monitoramento há a alocação de recursos para desenvolvimento do PDE-Escola, do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e para realização de projetos como o Mais Educação, Escola Aberta, agora relacionados ao alcance ou não do Ideb. O Ideb passa a ser valorado como indicador de qualidade do sistema e da própria escola já que os índices são individualizados e identificados por escola, por município, por estado e do país.

### **Considerando a garantia do processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental nas municipalidades**

Para que seja assegurado o processo nacional de avaliação no ensino fundamental, pode-se dizer que o governo federal tem trabalhado, há pelo menos duas décadas, na institucionalização deste processo. Porém, como já citado anteriormente, em uma Federação,

há uma constante tensão relativa à interdependência e autonomia dos entes federados.

Em relação à implementação do Saeb, na fase em que era apenas amostral (1995 a 2003) e os resultados não registravam diretamente o rendimento individual de cada escola, refletindo apenas uma parcela da avaliação do sistema, não houve muitos empecilhos ou resistências à sua aplicação. Porém, com a mudança ocorrida em 2005, em que os municípios sofrem a inserção de duas avaliações externas (uma amostral - Saeb - e outra censitária - Prova Brasil) houve por parte do município de **Duque de Caxias** grande discussão promovida pelo sindicato de professores e por escola da rede que se negou a participar da prova colocando como argumento a impropriedade de se ter uma avaliação externa vinda do governo federal. Outro argumento usado foi a correlação feita pelo sindicato com o projeto “Escola Nova<sup>10</sup>” do sistema estadual de ensino do RJ, protestando sobre uma possível vinculação posterior de bonificações municipais àquelas escolas que obtivessem melhor escore.

A aplicação das avaliações externas aponta diferentes formas de impacto, frente à inserção destas políticas avaliativas nos três municípios. Pode-se observar uma resistência opositora expressa no movimento de profissionais da rede de ensino acenando fortemente para rejeição de qualquer avaliação externa. Também é possível destacar a ocorrência de uma cooperação não impeditiva através do movimento realizado pelas Secretarias Municipais de Educação no sentido da facilitação, ou da não oposição, à implementação do processo de avaliação externa e operacionalização da aplicação. Ainda é possível dizer que houve uma naturalização do processo, uma vez que o movimento em prol da inserção da avaliação externa como elemento próprio do processo pedagógico do sistema de ensino foi se firmando cada vez mais.

Estes aspectos contextuais impactaram as relações entre a União e as municipalidades no que se refere às ações colaborativas, favorecendo à não compreensão dos sentidos da avaliação para o sistema de ensino, sejam elas avaliações externas ou as formuladas pelos próprios agentes da construção do conhecimento naquele contexto educacional. Apesar de ser cada vez mais presente em todos os espaços educacionais, a avaliação ainda não é compreendida fora do sentido da verificação, medição e hierarquização. Os três municípios têm operado com simulados da Prova Brasil com as mais diversas formas de adequação.

---

10 Escola Nova - Instituído pelo Decreto Estadual Nº 25.959/00 (RIO DE JANEIRO, 2000) é um programa de responsabilização, monitoramento e avaliação através de incentivos, promovido pela Secretaria Estadual do Rio de Janeiro - SEEDUC/RJ.

Alguns tem ampliado a aplicação dos simulados para anos de escolaridade anteriores aos que serão avaliados externamente, a fim de que os alunos tenham mais de um ano para serem exercitados na realização daquela avaliação. Outros, embora formando um banco de questões produzidas por profissionais da própria rede, ainda não se desvencilharam do fator mecânico da aplicação (marcação do cartão, tempo de realização, número de questões, forma de aplicação, forma de apresentação do instrumento avaliativo), avançando minimamente para uma discussão sobre o currículo, prática pedagógica e cultura educacional.

Outro aspecto bastante relevante diz respeito à vinculação cada vez mais próxima entre resultado da avaliação externa (IDEB, Prova Brasil) e disponibilização de recursos por parte do governo federal para financiar projetos da escola. A adesão ao PAR, antes voluntária, passou a ser requisito para as transferências de recursos federais aos municípios e escolas. A celebração do Termo de Cooperação Técnica entre a Prefeitura de **Niterói** e o governo Federal para a oficialização das ações contidas no PAR é datada de 20 de abril de 2010, O Município de **Duque de Caxias** estabeleceu Termo de Cooperação Técnica com o MEC (Termo de Compromisso Todos pela Educação / Plano de Ações Articuladas PAR), através de documento assinado pelo Prefeito José Camilo Zito dos Santos Filho em 05 de Agosto de 2009, sob o N° 22.968. O Município de **Queimados** assinou o Termo de Cooperação Técnica com o MEC, em 08 de dezembro de 2009, sob o N° 24.419.

Não se pode deixar de ressaltar que a tecnologia tem sido grande aliada na inserção que a política nacional tem alcançado na política educacional local. Atualmente todas as adesões, informações sobre a execução e monitoramento, são feitos de forma online através do SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle). Este monitoramento e regulação constante do pessoal, dos recursos, dos planejamentos, etc., tem colocado a União em contato direto com a ponta do processo que é a escola. Maior responsabilização é incidida não só às Secretarias Municipais de Educação, escolas, mas também individualmente aos responsáveis pelas ações planejadas, uma vez que há identificação nominal, com registro de número de documento pessoal.

### **Considerações finais - Política educacional local e nacional: alguns elementos para análise das relações entre elas**

As considerações aqui registradas, a título de finalização deste texto, não encerram as reflexões que certamente surgem ao se considerar as ações governamentais descritas.

Procurando entender como a governança<sup>11</sup> educacional tem sido empreendida tanto no governo central, quanto no local reporto-me a Dale quando diz que vão, “necessariamente, estar envolvidos na interpretação e na tradução das consequências das “regras” modeladoras das organizações internacionais, em formas e prioridades nacionalmente apropriadas” (DALE, 2010, p. 1112). O autor aponta então categorias de atividades constituintes da governança educacional (financiamento, fornecimento ou oferta, propriedade e regulação) que são exercidas não apenas pelos governos nacionais, locais e outras esferas envolvidas no processo educacional.

A adoção ou implantação de políticas educacionais centrais em governos locais, numa federação, se articulam ou deveriam se articular sob forma compartilhada de poder. As competências em colaboração destacadas neste texto referentes à proposição de diretrizes gerais nacionais e à avaliação da qualidade da educação ofertada, podem ser compreendidas segundo estas atividades apontadas por Dale. Tratar os municípios como elementos centrais de oferta e fornecimento da educação fundamental tem requerido maior aproximação com o governo central como também maior responsabilização das instituições que oferecem o ensino.

Um aumento do aporte de financiamento tem sido direcionado para o governo local através de recursos vinculados a programas e políticas sociais reguladoras, atreladas aos resultados e dados fornecidos (programa Bolsa Família, programas vinculados ao PAR, PDDE, etc.). Isto incide muito diretamente na interdependência que os entes mantêm e o grau de autonomia que sustentam. Algumas outras questões podem ajudar a nos manter atentos a essa discussão sempre presente:

- Que lugar podem ocupar os institutos de financiamento dentro das relações locais e centrais? Servem para “forçar” a adesão às propostas ou são meios para fortalecimento da autonomia?
- A educação pode ser propriedade de alguma instituição/grupo, pode ser apropriada por alguém? É de propriedade comum a todos?
- Que tipo de regulação é aceita? Ou necessária?

---

11 Para Dale, governança educacional diz respeito às combinações e à coordenação de atividades, atores, agentes e escalas através das quais a educação é construída e ministrada nas sociedades nacionais. (DALE, 2010, p. 1111).

- Que possibilidades podem ser visionadas através da cooperação, dentro de um acordo federativo, que contemplem as desigualdades locais, suas especificidades, demandas e desequilíbrios expressos na sua formação social, política e econômica?

A necessária formulação de um Plano Nacional de Educação e mesmo a adoção de avaliações de larga escala baseiam-se não apenas no diagnóstico das necessidades nacionais, mas também nas diretrizes acordadas internacionalmente. Incorporadas no Planejamento Nacional da Educação, construído por todos os entes federados com maior ou menor grau de participação, incorporadas na cultura pedagógico-avaliativa das redes de ensino, essas diretrizes são apropriadas nacionalmente. São (re)contextualizadas e se traduzem como regras que modelam as ações centrais e, conseqüentemente pela interdependência, as locais. Mesmo que em resistência opositora, os sistemas municipais têm sido colocados em uma rede de ações requeridas pela necessária colaboração. Construir sua autonomia, elaborar e manter suas políticas demandadas pelas demandas locais requer investir nos pontos de interlace e interdependência, e isso ainda é um grande desafio para os municípios.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; BARROS SILVA, Pedro Luiz (Orgs). **Descentralização e políticas sociais**. p. 14 - 40. São Paulo: FUNDAP, 1996.

\_\_\_\_\_. Federalismo democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica (BIB)**, n. 51, p. 13-34, 2001. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/universo/acervo/biblioteca/periodicos/bib/bib-51/518-federalismo-democracia-e-governo-no-brasil-ideias-hipoteses-e-evidencias/file>. Acesso em: dezembro de 2017.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07062006-111854/>. Acesso em: dezembro de 2017.

**BRASIL. Constituição Federativa do Brasil.** 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federativa do Brasil.** 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 1,** de 15/11/1889. Determina forma de governo em República Federativa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm). Acesso em: dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 6.094/07.** Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 9394/96.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 10.172/01.** Plano Nacional de Educação. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Documento Base CONAE.** 2010. Disponível em : [http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=327:documento-base-&catid=38:documentos&Itemid=59](http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=327:documento-base-&catid=38:documentos&Itemid=59). Acesso em: dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Documento Base CONAE.** 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/documentos>. Acesso em: dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 13.005/14.** Plano Nacional de Educação. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Portaria N° 1.795/94**. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. 1994.

BALL, Stephen; BOWE, Richard; GOLD, Ane. **Reforming Education & Changing Schools: case studies in Policy Sociology**. New York: Routledge, 1992.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

\_\_\_\_\_. A questão federativa e a educação escolar. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

DALE, Roger. A Sociologia da Educação e o Estado após a Globalização. **Educação e Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out.-dez. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: dezembro de 2017.

DUQUE DE CAXIAS. **Decreto No 4.238** de 22/5/2003. Sistema Municipal de Duque de Caxias.

\_\_\_\_\_. **Lei N° 2.640/2014**. Plano Municipal de Educação, 2014. Disponível em: <http://www.cmdc.rj.gov.br/?p=4958>. Acesso em: dezembro de 2017.

MAINARDES, Jefferson e MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a15.pdf>. Acesso em: dezembro de 2017.

NITERÓI. **Decreto N° 9.820/06**. Sistema Municipal de Educação de Niterói. 2006. Disponível em: [http://www.niteroi.rj.gov.br/downloads/do/2006/04\\_Abr/26.pdf](http://www.niteroi.rj.gov.br/downloads/do/2006/04_Abr/26.pdf). Acesso em: dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei N° 2.610/08**. Plano Municipal de Educação de Niterói. 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2008/261/2610/lei-ordinaria-n-2610->

2008-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-de-niteroi-e-da-outras-providencias. Acesso em: dezembro de 2017.

QUEIMADOS. **Lei No 411/99**. Sistema Municipal de Educação de Queimados. 1999. Disponível em: [http://www.queimados.rj.gov.br/acervo\\_digital/LEI/1999/LEI\\_411.pdf](http://www.queimados.rj.gov.br/acervo_digital/LEI/1999/LEI_411.pdf). Acesso em: dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei No 972/09**. Plano Municipal de Educação de Queimados. 2009.

RIO DE JANEIRO. **Lei No 5.332/08**. Transferências de receita aos municípios que constituírem o plano municipal de educação. 2008. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/87650/lei-5332-08>. Acesso em: dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto N° 25.959/00**. Institui Programa Escola Nova. 2000. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/a912a1deb5407d36832569d0006f99d9/017a484213a0913603256c37006112ba?OpenDocument>. Acesso em: dezembro de 2017.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, N° 24, p. 9-27. Dossiê Federalismo. Jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a03n24.pdf>. Acesso em: dezembro de 2017.