COMPETÊNCIAS EM REGIME DE COLABORAÇÃO: RELAÇÕES ENTRE GOVERNO CENTRAL E LOCAL

Deize Vicente da Silva Arosa – UFJF – CAPES/INEP[1]
dvsarosa@yahoo.com.br

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, Niteroi/RJ e Queimados/RJ. Foram consideradas apenas as competências constantes nos incisos I e VI do artigo 9º da LDBEN 9394/96. 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.

Federalismo, descentralização e autonomia na organização da educação nacional

Contemporaneamente, os governos nacionais tem 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.

[1] Doutoranda do PPGE da UFJF. Bolsista CAPES/INEP do Programa Observatório da Educação.

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 N° 1 de 15/11/1889, o Brasil adotou como forma de governo a República Federativa, passando a constar, a partir deste período, nas Constituições subsequentes à de 1891. Porém, até a Constituição de 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", 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 (RODDEN, 2005, pp. 20 e 25).

Analisando a origem do federalismo brasileiro, alguns estudos[2] 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 (art.211) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96), 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 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 suas respectivas inserções nas ações dos governos locais das cidades de Duque de Caxias, Queimados e Niteroi, 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

[2] Almeida (2001), Araújo (2005) e Cury (2010).

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 9394/96 de 16 de dezembro de 1996 -, fixou o prazo de um ano para que um Plano Nacional de Educação 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 10.172/2001 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) 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 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. Assim como em todo o território nacional, os municípios de **Duque de Caxias, Niteroi 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 **Niteroi**, 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[3].

[3] Fonte: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/relatorios/rel_dqcaxias.pdf.

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. Embora todo o movimento nacional convergisse 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 foi elaborado pela Comissão Nacional, abarcando as contribuições advindas das Conferências sobre o texto constante no Documento Referência. Mesmo após diversas audiências públicas, encontros do Fórum Nacional de Educação (FNE) e uma complexa tramitação da Lei que contou com 2.915 emendas protocoladas, até o momento em que este texto foi redigido (julho de 2012), o PNE 2011-2020 ainda se encontrava em tramitação. A Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 8035/2010, do Poder Executivo, apresentou Parecer Reformulado com substitutivo. Após a publicação deste Parecer, desde o dia 16/7/2012 o processo foi recebido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados objetivando aguardar prazo regulamentar destinado à apresentação de recurso.

Considerando a elaboração do PNE em colaboração com o ente municipal

Apesar de **Queimados** ter instituído seu sistema de ensino desde 1999, sua municipalização é muito recente (desde 1990). Há notadas marcas no processo de desenvolvimento político-pedagógico que se mostram interdependente das municipalidades do entorno, tanto pelo trabalho de técnicos da SEMED, como pelos profissionais da educação que recontextualizavam as premissas administrativas e pedagógicas oriundas principalmente do estado e do município de Nova Iguaçu. Até o

momento o sistema municipal ainda não formulou sua Proposta Pedagógica. O Conselho Municipal foi criado desde 1995. O Plano Municipal de Educação foi instituído em 2009, pela Lei N° 972/09, após trabalho de Grupo de profissionais da rede, uma conferência Municipal e revisão de técnicos ligados à área da educação. Este trabalho aproveitou o momento em que havia uma série de conferências municipais em função das discussões para a CONAE/ PNE.

Duque de Caxias e Niteroi, com um período maior de criação da cidade, há pelo menos duas décadas tem discutido e construído suas Propostas Pedagógicas. À época do início da vigência do PNE (2001/2010) estas municipalidades já tinham sua rede de ensino e, junto ao estado/RJ e Conselhos Municipais de Educação, administravam suas escolas. O PNE de Niteroi foi instituído pela Lei N° 2.610/08, ao final de uma série de discussões e fóruns municipais que haviam se iniciado desde o ano de 2003. O PNE de Duque de Caxias ainda não conseguiu ser finalizado, apesar de já se haver realizado durante os anos de 2009 a 2011 algumas conferências para sua discussão.

Quanto à elaboração do PNE, em regime de colaboração, ressalto dois aspectos que considero importantes na configuração da ação colaborativa. Primeiramente, cito a ainda não alcançada construção de um Sistema Nacional de Ensino e a necessária garantia de autonomia pedagógica. Em Duque de Caxias e Niteroi 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. Isto ainda não foi possível posto que nem todos os municípios tem o seu PME formulado, apesar de haver uma lei estadual que determinou prazo para a sua criação, sob pena de não repasse de verbas estaduais aos municípios, a partir de 2010, para aqueles municípios que ainda não o tenham feito (Lei N° 5332/08 RJ). 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 concomitante ao momento em que se chegava ao final da vigência e avaliação do PNE (2001-2010), com vistas à elaboração de um novo PNE.

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, 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 - MEC, 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, 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[4]. 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 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 UNESCO para la Educacion en América Latina y el Caribe (OREALC), promovida pela UNESCO/OREALC; c) Programme for International Student Assessment – PISA, coordenado pela 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 N° 1.795 em 1994, formalizando sua criação após dois ciclos de aplicação do Saep. Em 1995 a Avaliação Nacional começou a ser aplicada em um novo formato

[4] 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).

(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[5]) 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 6.094/2007 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 instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (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 representam o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que pretende aferir a qualidade educacional, combinando dados do desempenho e rendimento escolar atribuídas, a partir de 2005, a cada escola e

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

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 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 SMEs, formação de docentes e demais profissionais da educação. Vinculado a este monitoramento há a alocação de recursos para desenvolvimento do PDE-Escola, Proinfância, PNAT e para realização de projetos como 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 por escola, por município, por estado e 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[6]" 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 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 tem operado com simulados da Prova Brasil com as mais diversas formas de adequação. Alguns tem ampliado a

[6] Escola Nova- Instituído pelo Decreto Estadual No. 25.959/00 é um programa de responsabilização, monitoramento e avaliação através de incentivos, promovido pela Secretaria Estadual do Rio de Janeiro - SEEDUC/RJ.

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 **Niteroi** 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 Nº 22.968. O Município de **Queimados** assinou o Termo de Cooperação Técnica com o MEC, em 08 de dezembro de 2009, sob o Nº 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 SMEs, 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

Registro aqui algumas considerações que podem servir para finalizar este texto, mas não para dar por finalizadas as reflexões que certamente surgem ao se refletir sobre as ações governamentais descritas. Procurando entender como a governança[7] 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

[7] 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)

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?
- 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, consequentemente pela interdependência, as locais. Mesmo que em resistência opositora, os sistemas municipais tem 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

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil. **Revista Brasileira de Informações BROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da Educação no Brasil. Petrópolis-RJ Editora Vozes,1991.**

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: março de 2012.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**. 1988.

_____. **Decreto Nº 6.094/07**. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. 2007.

_____. Lei Nº 9394/96. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996.

_____. **Lei Nº 10.172/01**. Plano Nacional de Educação. 2001.

_____. **Portaria Nº 1.795/94.** Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. 1994.

_____. **CONAE**. http://conae.mec.gov.br

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200. 2002. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br.

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: fevereiro de 2012.

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

ESTEBAN, Maria Teresa. **Provinha Brasil: Reeditando a velha confusão entre avaliação e exame**. 2008. Acesso em 5/2012. Disponível em www.msebrasil.org/.../Provinha%20Brasil_Maria%20Teresa%20.

_____. Provinha Brasil: desempenho escolar e discursos normativos sobre a infância. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, 09, pp 47-56. 2009.Acesso em 05/2012. Disponível em http://sisifo.fpce.ul.pt

IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE. Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. **NOTA: Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2011**. Disponível em http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1. Acesso em 20 de dezembro de 2011.

MENDES, Carlos Alberto Junior. **O federalismo no pensamento de Tavares Bastos e a Constituição Republicana de 1891: Entre Ideias, Práticas e Instituições**. 2011. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300887013_ARQUIVO_gogoOfederalismonopensamentodeTavaresBasto

NITEROI. **Decreto Nº 9.820/06.** Sistema Municipal de Educação de Niteroi. 2006.

_____. **Lei Nº 2.610/08.** Plano Municipal de Educação de Niteroi. 2008.

QUEIMADOS. **Lei Nº 411/99**. Sistema Municipal de Educação de Queimados. 1999.

_____. **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.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Nº 24, p. 9-27. Dossiê Federalismo. Jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a03n24.pdf. Acesso em: março de 2012.