

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

CARMEN MARIA KOETZ

**REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE O ESTADO E MUNICÍPIOS DO
RIO GRANDE DO SUL FRENTE AO SISTEMA DE
AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA**

**São Leopoldo
2018**

CARMEN MARIA KOETZ

**REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE O ESTADO E MUNICÍPIOS DO
RIO GRANDE DO SUL FRENTE AO SISTEMA DE
AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA**

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Doutora em
Educação, pelo Programa de Pós-
Graduação em Educação da Universidade
do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientadora: Prof.^a Dra. Flávia Obino Corrêa Werle

São Leopoldo

2018

K78r Koetz, Carmen Maria.

Regime de colaboração entre o estado e os municípios do Rio Grande do Sul frente ao sistema de avaliação em larga escala / Carmen Maria Koetz. – 2018.

234 f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2018.

“Orientadora: Prof^a. Dra. Flávia Obino Corrêa Werle.”

1. Avaliação educacional. 2. Avaliação de potencial de aprendizagem. 3. Avaliação em larga escala. 4. Plano de desenvolvimento educacional. 5. Rio Grande do Sul. I. Título.

CDU 37

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Silvana Teresinha Dornelles Studzinski – CRB 10/2524)

CARMEN MARIA KOETZ

**REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE O ESTADO E MUNICÍPIOS DO
RIO GRANDE DO SUL FRENTE AO SISTEMA DE
AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA**

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Doutora em
Educação, pelo Programa de Pós-
Graduação em Educação da Universidade
do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientadora: Prof.^a Dra. Flávia Obino Corrêa Werle

Aprovado em 23 de Fevereiro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. PEDRO GANZELI - UNICAMP

Prof.^a Dra. MARIA CECÍLIA LOREA LEITE - UFPEL

Prof.^a Dra. ROSÂNGELA FRITSCH - UNISINOS

Prof. Dr. RODRIGO MANUEL DA SILVA - UNISINOS

Dedico:

*A todos que de uma maneira ou outra,
participaram desta construção.*

AGRADECIMENTOS

A CAPES/INEP no âmbito do Programa Observatório da Educação, vinculada ao estudo Núcleo em Rede Observatório de Educação INEP/CAPES, projeto - Indicadores de Qualidade e Gestão Democrática- UNISINOS por financiar este estudo.

A minha querida orientadora Prof. Dra. Flávia Obino Corrêa Werle pelo acompanhamento, exigência e confiança na produção deste estudo.

Aos meus queridos pais Egídio Jaeme e Elsa Marlise Koetz pelo estímulo e apoio em todos os momentos.

As minhas amadas filhas Gisele, Gabriele e Grazielle pela paciência, motivação e amor.

Ao amor da minha vida, meu neto Vicente, pelas alegrias durante esta trajetória.

As minhas colegas de trabalho pela parceria, amizade e compreensão.

As mães “DIVAS” da EEEF Frederica S. Pacheco, onde estou como Diretora no terceiro mandato, pelo ânimo, carinho e apoio em todos os momentos.

Aos entrevistadas/os que destinaram seu tempo para contribuir com este estudo.

Ao meu querido companheiro Vlademir Fellini pelo carinho, paciência e compreensão.

E principalmente a Deus que, na sua bondade, misericórdia e amor, colocou todas estas pessoas maravilhosas na minha vida!

RESUMO

Este é um estudo acerca do regime de colaboração estabelecido em parceria entre a Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul (SEE/RS) e seus municípios com o sistema de avaliação em larga escala, mais especificamente, o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado do Rio Grande do Sul (SAERS), com foco no Ensino Fundamental, no período de 2007 a 2010, no governo de Yeda Rorato Crusius. A metodologia utilizada é de cunho qualitativo com coleta e análise de documentos legais normativos e entrevista semiestruturada. Descreve a forma de colaboração e o instrumento que normatizou a parceria estabelecida, em regime de colaboração entre o estado e os municípios do Rio Grande do Sul que aderiram ao SAERS, no período de 2007 a 2010, relatando a atuação da União dos Dirigentes Municipais do Estado do Rio Grande do Sul (UNDIME/RS) na adesão dos municípios ao sistema de avaliação do estado neste mesmo período. Apresenta as práticas adotadas pela gestão municipal decorrentes dos resultados do SAERS na gestão municipal neste período. Concluindo que, dos 497 municípios rio-grandenses, 153 participaram do processo de avaliação (30.98%), em regime de colaboração, entre 2007 a 2010 e, apenas dois municípios – Monte Belo do Sul e Serafina Corrêa – pertencentes à Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste da Serra Gaúcha (AMESNE) aderiram ao processo em três edições consecutivas (2007/2008/2009). O instrumento utilizado pela SEE/RS e pelos municípios para a materialização do regime de colaboração, neste mecanismo de parceria, foi um contrato estabelecido entre eles com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). O regime de colaboração, para a SEE/RS, objetivava reduzir custo aluno/prova e possibilitar a efetiva qualificação da educação no Rio Grande do Sul. Já para os municípios era verificar o nível de proficiência das escolas onde o SAEB não alcançava, em função do número reduzidos de alunos por turma. As práticas realizadas pelos municípios, a partir dos resultados do SAERS, aconteceram segundo a gestão municipal em exercício. Entretanto não foram localizadas políticas públicas implantadas pelos municípios a partir dos resultados do SAERS.

Palavras-chave: Regime de Colaboração. Avaliação em Larga Escala. Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado do Rio Grande do Sul (SAERS).

ABSTRACT

This study discusses a collaboration in a partnership between the Department of Education of the State of Rio Grande do Sul (*Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul* -SEE/RS) and the state municipalities, using the large scale evaluation system, more specifically the System for the Evaluation of Academic Achievement of the State of Rio Grande do Sul (*Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado do Rio Grande do Sul* -SAERS), focusing on Basic Education, in the period from 2007 to 2010, during the Administration of Governor Yeda Rorato Crusius. The methodology used is qualitative, with the collection and analysis of legal documents and a semi-structured interview. It describes the form of collaboration and the instrument that normatized the partnership established, in a regime of collaboration between the state and the municipalities of Rio Grande do Sul that joined SAERS, in the period from 2007 and 2010. It described the actions of the Union of Municipal Leaders of the State of Rio Grande do Sul (*União dos Dirigentes Municipais do Estado do Rio Grande do Sul* -UNDIME/RS) in the adherence of the municipalities to the state system of evaluation during that period. The practices adopted by municipal management due to the results of SAERS are presented. It was concluded that of the 497 Rio Grande do Sul municipalities, 153 participated in the evaluation process (30.98%), in a collaborative regime between 2007 and 2010, and only two municipalities – Monte Belo do Sul and Serafina Corrêa – belonging to the Association of Municipalities of the Upper Slope of the Northeast Rio Grande do Sul Mountains (*Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste da Serra Gaúcha* -AMESNE) joined the process in three consecutive editions (2007/2008/2009). The instrument used by SEE/RS and by the municipalities to implement the collaborative regime in this partnership mechanism was a contract established between them and the Center of Public Policies and Evaluation of Education (*Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação* -CAEd) of Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). The collaborative regime, for SEE/RS, aimed to reduce the student/test cost and enable the effective improvement of education in Rio Grande do Sul. On the other hand the municipalities aimed to verify the level of proficiency of the schools that were not reached by SAEB, because of the small number of students per class. The practical work of the municipalities, based on the results of SAERS, was done according to the current

municipal administration. However no public policies implemented by the municipal SAERS results were carried out according to the current municipal administration. Nevertheless, no public policies implemented by the municipalities based on the results of SAERS were found.

Key-words: Collaborative Regime. Large Scale Evaluation, System for the Evaluation of Academic Achievement of Rio Grande do Sul State –SAERS)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Síntese de algumas propostas e políticas implementadas no RS em regime de colaboração	133
Figura 2 - Mapa das Associações Regionais que formam a FAMURS	171
Figura 3 - Mapa da localização da AMESNE no estado do RS.....	172
Figura 4 - Mapa aproximado da localização dos municípios de Monte Belo do Sul e Serafina Corrêa no mapa do RS	193

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução dos sistemas de avaliação nos estados brasileiros de 1992 a 2011	24
Gráfico 2 - Projeção da TBN BRASIL entre 2000 a 2015.....	50
Gráfico 3 - Projeção da TBN no estado do RS entre 2000 a 2015.....	50

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Lista de governadores eleitos democraticamente no RS, período de governo e partidos políticos entre 1947 a 2018.....	27
Quadro 2 - Estudos organizados por ênfase de pesquisa.....	35
Quadro 3 - PL que tramitaram no Congresso Nacional, autor, data, propostas e compreensão do regime de colaboração	39
Quadro 4 – Ênfase e teor das notícias divulgadas pela SEE/RS sobre o SAERS no período de 2007 a 2010	45
Quadro 5 - Documentos coletados na pesquisa no período de 2007 a 2010.....	54
Quadro 6 - Total de municípios que participaram do SAERS entre 2007 a 2010.....	55
Quadro 7 - Código das/os entrevistadas/os, cargo que ocupavam no período de 2007 a 2009, data e local da entrevista e tempo da entrevista	62
Quadro 8 - Regime de colaboração no PNE- Lei 10.172/2001 nos diferentes níveis e modalidades de ensino, gestão e financiamento.....	101
Quadro 9 - Metas do PNE/ 2014, identificando as respectivas estratégias que referenciam o regime de colaboração entre a União, estados, DF e os municípios.....	107
Quadro 10 - Sistemas de Avaliações nos estados brasileiros de 1992 a 2011	124
Quadro 11 - Código e cargo das/os entrevistadas/os entre de 2007 a 2009	130
Quadro 12 - Regime de colaboração- Procedimentos e Ações no estado do RS...	134
Quadro 13 - Regime de colaboração nos diferentes níveis e modalidades de ensino; valorização e formação dos professores e gestão e financiamento da educação no anteprojeto do PEE (2001-2010) do RS.....	144
Quadro 14 - Metas e estratégias que referenciam o regime de colaboração no PEE/2015 do RS	146
Quadro 15 - Associações dos Municípios do RS que participaram em alguma das avaliações do SAERS entre 2007 a 2010	171
Quadro 16 - Municípios do RS pertencentes a AMESNE que participaram do SAERS entre 2007 a 2010	173
Quadro 17 - Características, quantidade, formatação e estrutura dos Boletins Pedagógicos de 2007 a 2010.....	182
Quadro 18 - Municípios da AMESNE que participaram do SAERS (2007/2010)	198

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de escolas por dependência, número de municípios e total de alunos avaliados no Ensino Fundamental e Médio no SAERS – 2007 a 2010	47
Tabela 2 - Total de matrículas na Educação Básica por dependência entre 2007-2014 X alunos avaliados no SAERS de 2007 a 2010	49
Tabela 3 - Total de matrículas no Ensino Fundamental por dependência entre 2007-2015	51
Tabela 4 - Participação no SAERS entre 2007 a 2010 de alunos da rede estadual e municipal de ensino do RS.....	59
Tabela 5 - Total de matrículas no Ensino Fundamental, na rede estadual e municipal de ensino do RS x total de alunos avaliados em % entre 2007 a 2010.....	60
Tabela 6 - Escala de Proficiência e Níveis de desempenho por série e disciplina..	185
Tabela 7 - Média dos resultados do IDEB do Brasil e do estado do RS	190
Tabela 8 - Matrículas no Ensino Fundamental na rede estadual e municipal de ensino do município de Monte Belo do Sul entre 2007 a 2015	194
Tabela 9 - Matrículas no Ensino Fundamental na rede estadual e municipal de ensino do município de Serafina Corrêa entre 2007 a 2015	196
Tabela 10 - Proficiência do RS e de Serafina Corrêa no IDEB entre 2007 a 2015 .	196

LISTA DE SIGLAS

ADE	Arranjos de Desenvolvimento da Educação
AMESNE	Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste da Serra Gaúcha
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEED/RS	Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul
CEFAPRO	Centros de Formação e Atualização de Professores
CME	Conselho Municipal de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONSEME/RS	Conselho dos Secretários Municipais de Educação do Rio Grande do Sul
CREs	Coordenadorias Regionais de Educação
DAM	Departamento de Articulação com os Municípios
DCN	Diretriz Curricular Nacional
DEPLAN	Departamento de Planejamento
EC	Emenda Constitucional
FADEPE	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento ao Ensino
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FEERS	Fórum Estadual de Educação do Rio Grande do Sul
FECME/ RS	Fórum dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério

FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IIPE	Instituto Internacional de Planejamento da Educação
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OPNE	Observatório do Plano Nacional de Educação
PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa
PCN	Parâmetro Curricular Nacional
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEATE	Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar
PEE	Plano Estadual de Educação
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PRADEM	Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Ensino Municipal
PRASEM	Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RS	Rio Grande do Sul
SADEAM	Sistema de Avaliação do Desempenho da Educação do Amazonas
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAERS	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul
SEAP/RS	Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul

SEAPE	Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar de Pernambuco
SEE/RS	Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul
SGQE	Sistema de Gestão da Qualidade da Educação
SINEPE/RS	Sindicato dos Estabelecimentos do Ensino Privado no Estado do Rio Grande do Sul
SMED	Secretaria Municipal de Educação
TRI	Teoria da Resposta ao Item
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNCME/RS	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul
UNDIME/RS	União dos Dirigentes Municipais do Rio Grande do Sul
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 CAMINHOS METODOLÓGICOS.....	32
2.1 Busca de Dados em Sites Fidedignos.....	44
2.2 Busca de Documentos na Secretaria Estadual de Educação (SEE) e nas Secretarias Municipais de Educação (SMEDs) do RS	52
2.3 Entrevista Semiestruturada.....	60
3 FEDERALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	64
3.1 Federalismo na Educação Brasileira: uma retrospectiva histórica	67
3.2 Federalismo na Educação Brasileira a partir da Constituição/1988	75
3.3 Reforma do Estado Brasileiro no Governo Fernando Henrique Cardoso....	77
3.4 FUNDEF e FUNDEB	80
4 REGIME DE COLABORAÇÃO.....	85
4.1 Mecanismos que Viabilizam o Regime de Colaboração	92
4.2 Regime de Colaboração: no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), nas Conferências Nacionais de Educação (CONAES 2010/2014) e nos Planos Nacionais de Educação	98
5 REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMAS DE AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA.....	111
5.1 Regime de Colaboração nos Estados Brasileiros.....	111
5.2 Sistemas de Avaliação em Larga Escala Nacional e Estaduais.....	115
6 REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE O ESTADO E OS MUNICÍPIOS DO RS COM O SAERS.....	130
6.1 Regime de Colaboração entre o Estado e os Municípios do RS	131
6.2 Planos Estaduais de Educação do RS e o Regime de Colaboração	143
7 O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ESTADO DO RS (1996 A 2010).....	150
7.1 Sistema de Avaliação das Escolas da Rede Pública Estadual: 1996 a 1998	150
7.2 SAERS 2005 e SAERS 2007 a 2010.....	154
8 PARCERIA ENTRE O ESTADO E OS MUNICÍPIOS DO RS COM O SAERS NO PERÍODO DE 2007 A 2010 EM FORMA DE REGIME DE COLABORAÇÃO	163
8.1 Associações Regionais do RS	170
8.2 Operacionalização do SAERS (2007 a 2009) entre a SEE/RS, a UNDIME/RS, o SINEPE/RS com o CAEd.....	175

8.3 Monte Belo do Sul e Serafina Corrêa.....	192
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	200
REFERÊNCIAS.....	208
APÊNDICE A - TRABALHOS ENCONTRADOS NO BANCO DA CAPES E NO BNTD	226
APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	234
APÊNDICE C – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	235

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa desenvolve conhecimentos a respeito do regime de colaboração entre o estado do Rio Grande do Sul (RS) e seus municípios com o sistema de avaliação em larga escala, mais especificamente, o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado do Rio Grande do Sul (SAERS) no período de 2007 a 2010. Tratando de compreender a parceria estabelecida entre estas duas esferas de governo com o SAERS, no Ensino Fundamental, analisando os compromissos e as práticas estabelecidas pela gestão municipal frente aos resultados do processo.

O regime de colaboração é um instituto jurídico necessário para execução de competências comuns entre os entes federativos, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas, objetivando resolver problemas dentro das possibilidades de cada esfera política-administrativa. É comum o uso da expressão regime de colaboração associada a normas/formas de colaboração. Para este trabalho considera-se que o regime de colaboração entre o estado do RS e seus municípios com o SAERS ocorreu como uma forma de colaboração, visto que não há lei institucionalizando o processo, ou seja, sem obrigatoriedade, vulnerável a uma possível adesão.

No RS o regime de colaboração entre o estado e os municípios com o SAERS ocorreu por meio de uma parceria entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS, com adesão voluntária dos municípios e escolas privadas, ou seja, sem qualquer subordinação, interferência ou imposição a quem quisesse aderir ao processo no período de 2007 a 2010. Entende-se parceria como um dos mecanismos de redistribuição de competências utilizado para cumprir o regime de colaboração entre os entes federados.

O interesse sobre as avaliações em larga escala teve início na minha experiência profissional como diretora de uma escola pública de Ensino Fundamental do estado do RS desde o ano de 2007, quando participei ativamente do SAERS. No Mestrado desenvolvido no período de 2009 a 2011, neste mesmo Programa de Pós-Graduação em Educação, pesquisei a trajetória institucional do SAERS desde a sua primeira aplicação em 1996 até o ano de 2010. (KOETZ, 2011).

No Brasil de dimensões continentais e significativas heterogeneidades, o regime de colaboração torna-se uma das principais estratégias para a superação

das desigualdades. Portanto é importante considerar as formas como os diferentes níveis de governo estabelecem entre si *instrumentos e mecanismos*¹ para efetivar as relações de colaboração.

Frente a um governo de princípio federalista, torna-se desafiador estabelecer um regime de colaboração entre as diferentes esferas de governo. A organização educacional do Brasil reflete esta situação, pressupondo o funcionamento de sistemas distintos de ensino: o federal, o estadual, o Distrito Federal e o sistema municipal, todos autônomos, entretanto, interdependentes, aplicam-se a eles as regras do federalismo de colaboração.

Embora a Constituição de 1946 já apresentasse um esboço do regime de colaboração/cooperação no Art. 198 § 2º onde previa o regime de cooperação², foi a Constituição de 1988 a primeira a prever no parágrafo único do Art. 23³ a possibilidade de se estabelecer uma norma comum acerca das relações federativas no que tange à atuação intergovernamental na execução das competências comuns. Com este artigo “[...] pela primeira vez na história, foi criada uma engenharia institucional que levava em consideração a complexidade da federação brasileira” (ABRUCIO, 2010, p.48).

A Constituição Federal de 1988 prevê no art. 211 a organização dos sistemas de ensino⁴ em regime de colaboração, sendo este um instituto necessário à execução das competências comuns conforme normatizado no parágrafo único do Art. 23. (BRASIL, 1988). Entretanto, mesmo apontando a forma como cada nível de

¹ “A distinção entre instrumentos -mais relacionados às regras -e mecanismos -mais relacionados às ações”. (KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015, p.1064).

² Art. 198 - Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União dependerá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária. No § 2º - Os Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes, pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários à assistência das suas populações. (BRASIL, 1946).

³ As leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988).

⁴ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (BRASIL, 1988).

governo cumprirá o seu dever com a educação, o regime de colaboração entre os entes federados, segundo Cassini (2011), dependente de complementação, de ser regulamentado e claramente definido.

Haguette (1989) também faz um alerta quanto a expressão *atuar prioritariamente* que está presente no Art. 211 parágrafo 2º, 3º e 5º da carta constitucional, afirmando não poder ser entendida *como responsabilidade nominal e legal* (Idem, 1989, p.27, grifos do autor) pois sugere mais o entendimento de uma parceria e responsabilidade concorrente.

Mais do que simples transferência administrativa e burocrática de responsabilidade, a co-responsabilidade significa uma vontade política conjunta de resolver os problemas do ensino básico, dentro das possibilidades reais de cada esfera político-administrativa, problemas esses rigorosa e cientificamente equacionados. (HAGUETTE, 1989, p. 27).

A carta é imprecisa quanto ao regime de colaboração, uma vez que traz a expressão normas de cooperação, no parágrafo único do artigo 23, e a expressão regime de colaboração, quando trata da organização dos sistemas de ensino (art. 211), e ainda, formas de colaboração, no artigo 211, parágrafo 4º. (BRASIL, 1988). De acordo com Araújo (2010b, p.238), a diferença entre o regime de colaboração das demais expressões está no sentido de que, o regime de colaboração é um instituto jurídico e administrativo, traduzindo-se nas “atribuições e exercícios das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas”. Entretanto o que se tem notado nas políticas educacionais brasileiras é “a definição de *normas de colaboração*, a partir do Governo Central, erroneamente confundidas como *passos importantes* ou *avanços* para a regulamentação do regime de colaboração” (grifo da autora). Para Werle (2006, p.23, grifo do autor) os significados das palavras regime/colaboração são definidos como:

Regime vem do latim *regimen*, que significa a ação de guiar, de governo, direção. Regime significa modo de administrar, regra ou sistema, regulamento. Colaborar implica trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros. Colaborar não significa concorrer, ou desvencilhar-se de um trabalho ou de uma obra, mas contribuir, assumir responsabilidades, ter parte nos resultados e em compromissos e despesas comuns.

Compreende-se assim que o regime de colaboração engloba as regras, o como fazer/agir/relacionar com as demais esferas da federação. No campo da

educação, o objetivo abrange a articulação dos entes federados nas iniciativas que lhes competem. Para Cassini (2011, f.74), é comum o uso da expressão regime de colaboração “[...] associada a episódios de coordenação e/ou formas de colaboração”. Salienta que isto resulta, dentre outros fatores, da elaboração no patamar político, da concepção de regime de colaboração para a educação, partindo dos fundamentos ligados à Reforma Gerencial do Estado na década de 1990⁵.

Com a Emenda Constitucional (EC) n. 14, de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de n. 9.394, aprovada em dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b), a atribuição de responsabilidades ficou mais clara com relação à educação. Educação Infantil e Ensino Fundamental para os municípios, Ensino Fundamental e Ensino Médio para os estados e Distrito Federal. Distintamente, a LDBEN definiu como prioridade dos municípios apenas o Ensino Fundamental e dos estados, apenas o Ensino Médio. Para Cassini (2011), esta aparente contradição entre a EC n. 14/96 e a LDBEN/96 promoveu um entendimento equivocado na questão da competência e colaboração no discurso da municipalização, reforçado pelo processo de reforma do Estado, cujo objetivo visa à redução de custos e aumento da eficiência da administração pública.

Por meio da EC n.14 foi instituído o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e regulamentado com a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996c). Este fundo foi criado quando passou a vigorar uma nova sistemática de redistribuição de recursos destinados ao Ensino Fundamental, não contemplando a Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos e Ensino Médio. De acordo com Abrucio (2010), dados comprovam que o FUNDEF aprofundou a municipalização do Ensino Fundamental, chegando próximo à universalização do acesso nessa etapa escolar, ao mesmo tempo em que houve crescimento da rede municipal.

O FUNDEF vigorou por 10 anos, sendo substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), instituído pela EC n. 53, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006) e regulamentado pela Lei n. 11.494, de 20 de junho 2007 (BRASIL, 2007a) e pelo

⁵ A Reforma Gerencial do Estado, segundo Bresser-Pereira (2000, p. 18) abria “[...] a perspectiva de o Estado utilizar com mais eficiência os recursos tributários de que dispõe, além de, reconstruído no plano fiscal e institucional, dispor de maior capacidade de garantir a segurança e de promover o desenvolvimento e a justiça social”. Argumenta que a administração pública gerencial parte da suposição de que “[...] não apenas egoísmo e conflito marcam as ações humanas, mas também cooperação e espírito público”. (BRESSER-PEREIRA, 2000, p.15).

Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007b). Entretanto o FUNDEB não é suficiente para garantir a igualdade de acesso de todos os cidadãos a um mesmo padrão de provisão de serviços educacionais. (ABRUCIO, 2010, p.83).

Ambos os fundos configuram um meio de descentralização da educação, ou seja, através da redistribuição de competências e orçamentos aos estados e municípios, ficando a União de exercer função redistributiva e supletiva, com vistas a garantir um padrão mínimo de qualidade, assim como assistência técnica e financeira, “especificamente nas regiões mais carentes do país, numa tentativa de equalização de oportunidades educacionais”. (COSTA, 2010a, p.109). Para Cury (2010), o FUNDEF/1996, com seus avanços e desafios, revelava a possibilidade de um desenho cooperativo, e a principal alteração dele para o FUNDEB/2006 se deu na pretensão de atendimento de toda Educação Básica.

Tanto a Constituição Federal/1998 quanto a LDBEN/1996 definiram o papel dos municípios como entes autônomos quanto à formulação e gestão da política educacional, facultando a cada um elaborar sua Lei Orgânica e organizar seus próprios sistemas de ensino. (OLIVEIRA, 2009). Desta forma, tendo o município uma importante tarefa na busca de uma educação escolar de qualidade, torna-se necessário conhecer as suas iniciativas e como elas se relacionam com vistas a tal objetivo.

Percebe-se a relevância sobre o tema regime de colaboração entre os entes federados nas discussões dos últimos anos, como no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007c), na Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010, no Plano Nacional de Educação (PNE) - Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001a), na CONAE em 2014 e no Plano Nacional de Educação (PNE) - Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014). Estas discussões serão tratadas posteriormente.

De acordo com Werle (2010) são os governos, nas diferentes instâncias, que realizam o processo de colaboração, e variados são os instrumentos para cumprir esta colaboração, tais como: convênios, parcerias, transferências, acordos, contratos, incentivos, consórcios, arranjos.

Na área educacional, para Oliveira e Ganzeli (2013), são quatro mecanismos que viabilizam compreender a dinâmica que envolve a materialização do regime de colaboração utilizado em parcerias pelos municípios: fundos para a educação;

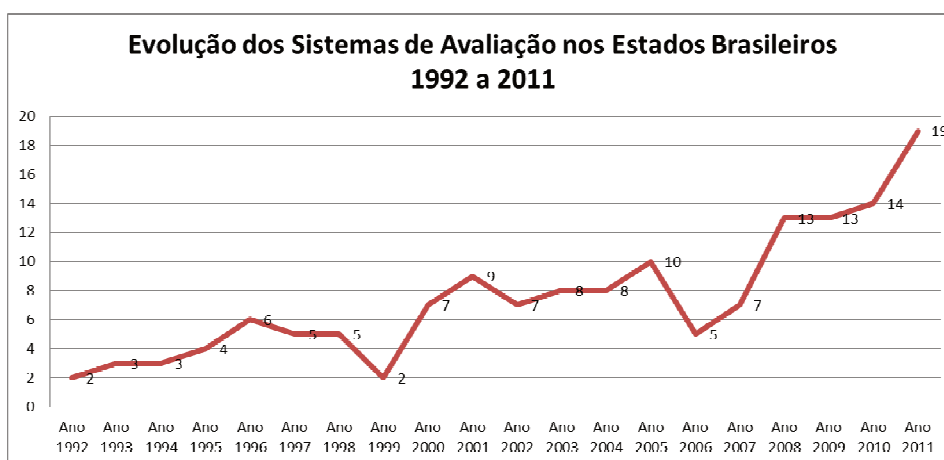
convênios, acordos ou ajuste; consórcios públicos e Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE). Todos serão apresentados e analisados posteriormente.

Foi a partir da década de 1980 que se intensificaram as reivindicações de diversos segmentos da sociedade, com reflexos na política educacional, dentre as quais se destacam: a democratização da escola; a autonomia docente e de unidades escolares; a reorganização das séries iniciais quanto ao tempo e as propostas pedagógicas; as discussões sobre o trabalho desenvolvido na Educação Infantil e o reconhecimento de fatores interescolares como responsáveis pelo fracasso escolar. (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007). Foi neste contexto que surge o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Antes da implantação do SAEB, o Ministério da Educação e Desporto (MEC) realizou uma experiência de avaliação dos sistemas públicos de Ensino de Primeiro Grau, nos estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, o que constituiu os primeiros passos rumo a um sistema que englobaria os três níveis de ensino em nível nacional. (FRANCO; BONAMINO; BESSA, 2004). Bonamino (2013) salienta que, ao final da década de 1980, não se esperava que esta experiência de avaliação tomasse a proporção de uma política abrangente de avaliação educacional. E que, nestes últimos 25 anos, tanto as avaliações nacionais quanto estaduais, aconteceriam na grande maioria das escolas públicas de nível fundamental e médio.

Para Lopes (2007) a implantação do SAEB em nível nacional estimulou a implantação de Sistemas de Avaliações em âmbito dos estados, fazendo com que esses também desenvolvessem seus próprios Sistemas de Avaliações. Estudos de Brooke, Cunha e Faleiros (2011) registraram a existência de 19 sistemas próprios de avaliação sendo desenvolvidos em 16 estados brasileiros.

O Gráfico 1 apresenta a evolução dos sistemas de avaliação nos estados brasileiros no período de 1992 a 2011:

Gráfico 1 - Evolução dos sistemas de avaliação nos estados brasileiros de 1992 a 2011



Fonte: Adaptado de Sousa (2013).

Nota-se uma gradativa ampliação dos sistemas estaduais de avaliação no Brasil, partindo de 2 sistemas em 1992 para 19 em 2011. Conforme Brooke, Cunha e Faleiros (2011), são poucos estados que ainda não passaram por esta experiência, e aqueles que, por diversas razões, tiveram que suspender seu funcionamento, demonstram intenção de refazê-los. De acordo com a plataforma do Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE)⁶, atualmente consta a existência 18 estados brasileiros com seus sistemas próprios de avaliação. Considerado como sendo um número bem significativo.

Portanto, frente a evolução da implantação dos sistemas estaduais de avaliação, e o estado do RS ter realizado sua própria avaliação em larga escala entre 1996 a 1998, em 2005 e de 2007 a 2010, percebe-se a importância deste estudo, principalmente pelo fato da avaliação de ter sido executada em forma de regime de colaboração por meio de uma parceria entre as duas esferas de governo.

Quanto às avaliações que ocorrem nos estados brasileiros, faz-se pertinente questionar:

[...] suas finalidades, seus procedimentos e consequências no que diz respeito à melhoria da qualidade do ensino e, até mesmo, saber qual o sentido atribuído ao compromisso com a qualidade do ensino anunciado

⁶ Lançado em 2013, o Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE) é uma plataforma que tem como objetivo contribuir para que o PNE se mantenha vivo e cumpra seu papel como agenda norteadora das políticas educacionais brasileiras. Apresenta indicadores de monitoramento das metas e das estratégias do plano, análises, estudos, pesquisas, notícias relacionadas sobre seus temas e informações sobre políticas educacionais. (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE), 2013).

nas políticas educacionais formuladas no âmbito dos estados. (SOUSA; OLIVEIRA, 2010, p.801).

As questões levantadas por Sousa e Oliveira (2010) compõem as discussões desta pesquisa, principalmente associadas ao regime de colaboração entre o estado do RS com seus municípios e o SAERS, questionando finalidade, procedimentos e resultados.

No que diz respeito ao regime de colaboração no setor educacional, a Constituição do estado do RS, no Art. 206⁷, prevê o compartilhamento de responsabilidades entre o estado e os municípios quanto à organização dos sistemas de ensino e à garantia do acesso ao ensino obrigatório. Isto se percebe a cada início de ano letivo, quando ocorre o ajustamento de vagas na rede pública, mediante a ação das Coordenadorias Regionais de Ensino (CREs)⁸ representando o sistema estadual, com os respectivos municípios.

Com relação ao processo de avaliação que ocorre no estado do RS, as discussões fizeram-se presentes na elaboração e na aprovação em 14 de novembro de 1995 da Lei n. 10.576 sobre a Gestão Democrática do Ensino Público (RIO GRANDE DO SUL, 1995). Normatizando:

Art. 78 – Todos os estabelecimentos de ensino da rede pública serão anualmente avaliados, através de um “Sistema de Avaliação da Escola”, coordenado e executado pela Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul.

Art. 79 – Na avaliação externa ter-se-á como base o padrão referencial de currículo, as diretrizes legais vigentes e as políticas públicas.

Art. 80 - Os resultados da avaliação externa serão anualmente divulgados pela Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul e comunicados a cada escola da rede pública estadual e servirão como base para a reavaliação e aperfeiçoamento do Plano Integrado para o ano seguinte.

Desta forma, segundo estudos de Koetz (2011) e Koetz: Werle (2012) as primeiras edições do sistema de avaliação ocorreram de 1996 a 1998 como um Sistema de Avaliação das Escolas da Rede Pública Estadual, período de governo de Antônio Britto (01/01/1995 a 01/01/1999), filiado ao Partido do Movimento

⁷ §1.º O Estado organizará seu sistema de ensino em regime de colaboração com os sistemas municipais e federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 64, de 18/04/12)

§2.º Na organização do Sistema Estadual de Ensino, o Estado definirá com os municípios formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 64, de 18/04/12) (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

⁸ A SEE/RS tem uma estrutura que conta com 30 coordenadorias regionais (CREs) sob coordenação do governo do Estado. Cada CRE é responsável pelas políticas relacionadas as suas regiões, tendo como atribuições coordenar, orientar e supervisionar escolas, oferecendo suporte administrativo e pedagógico para a viabilização das políticas da secretaria.

Democrático Brasileiro (PMDB). No período do governo de Olívio Dutra (01/01/1999 a 01/01/2003) filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), o processo de avaliação no estado do Rio Grande Sul não foi executado. O sistema de avaliação foi reativado em 2005, com o então governador Germano Rigotto (01/01/2003 a 01/01/2007), filiado ao partido do PMDB, como o SAERS. Segundo Abreu (2011), neste período, a avaliação ocorreu sob a coordenação da União Nacional dos Dirigentes Municipais do Estado do Rio Grande do Sul (UNDIMERS)⁹ com participação de 75 municípios e escolas estaduais de duas Coordenadorias Regionais de Educação: Soledade e São Luiz Gonzaga. A autora salienta que o processo foi suspenso em solicitação à reivindicação do sindicato dos professores na greve do início de 2006. No governo de Yeda Rorato Crusius (01/01/2007 a 01/01/2011), filiada ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), coligação- Rio Grande Afirmativo¹⁰ - o SAERS aconteceu anualmente, coordenado e executado pela SEE/RS em conformidade com Lei n. 10.576, de 14 de Novembro de 1995 da Gestão Democrática do Ensino. Nestas avaliações participaram todos os alunos da rede estadual de ensino e alunos da rede municipal, particular e federal que aderiram ao sistema, através de uma parceria entre SEE/RS com a UNDIME/RS e com o Sindicato dos Estabelecimentos do Ensino Privado no Estado do Rio Grande do Sul (SINEPE/RS)¹¹. (KOETZ, 2011. KOETZ; WERLE, 2012).

Nota-se que o processo de avaliação do RS não foi contínuo. Esta descontinuidade resulta da troca de governo e de partidos políticos a cada eleição. Desde 1997, quando foi instituído o estatuto da reeleição para cargos executivos, até hoje, o eleitorado gaúcho sempre trocou o seu governador, não reelegendo o mesmo gestor.

O Quadro 1 apresenta a lista de governadores eleitos democraticamente no RS desde 1947 a 2018, seus períodos de governo e o vínculo com partidos políticos.

⁹ UNDIME é uma associação civil autônoma, fundada em outubro de 1986, sem fins lucrativos que se organiza em todas as unidades federadas por meio de seccionais estaduais. A estas seccionais é facultada a organização em microrregiões, o que ocorre com a UNDIME/RS. (UNDIME, 2016).

¹⁰ Partidos coligados: PSDB/PFL/ PPS/PSC/PL/PAN/PRTB/PHS/PTC/PRONA/PTdoB/ DEM.

¹¹ SINEPE/RS – É uma entidade sindical, autônoma, de capital particular, sem fins lucrativos, fundada em dezembro de 1948. Representa, na base territorial do RS, a categoria econômica integrada pelas escolas de ensino fundamental, médio e superior, centros universitários, universidades, escolas de ensino técnico e escolas de EJA. Visa atuar em colaboração com as demais entidades da sociedade civil e do próprio Poder Público no fortalecimento da democracia, das liberdades civis, da cidadania, do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político, social e cultural. (SINEPE, 2018).

Quadro 1- Lista de governadores eleitos democraticamente no RS, período de governo e partidos políticos entre 1947 a 2018

GOVERNADOR	PERÍODO	PARTIDO POLÍTICO
Walter Jobim	1947/1951	PSD
Ernesto Dornelles	1951/1955	PTB
Ildo Meneguetti	1955/1959	PSD
Leonel Brizola	1959/1963	PTB
Ildo Meneghetti	1962/1966	PSD
Jair Soares	1983/1987	PDS
Pedro Simon/Sinval Guazzelli	1987/1991	PMDB
Alceu Collares	1991/1995	PDT
Antônio Britto	1995/1999	PMDB
Olívio Dutra	1999/2003	PT
Germano Rigotto	2003/2007	PMDB
Yeda Crusius	2007/2011	PSDB
Tarso Genro	2011/2015	PT
José Ivo Sartori	2015/em exercício	PMDB

Fonte: Elaborado pela autora.

A alternância de partidos políticos no período de 1947/1966 evidencia que PSD e PTB se sucederam mutuamente no governo do RS durante todo o período. Ainda que houvesse outros partidos políticos atuando no estado, nenhum deles chegou ao governo, demonstrando a existência de uma forte polarização partidária. O estado estava dividido entre petebistas/trabalhistas e antipetebistas, estes últimos ligados ao PSD. De 1983 até 2018, apenas cinco partidos se sucederam no governo (PDS; PMDB; PDT; PT; PSDB), mesmo existindo em torno de 30 partidos durante todo o período. Em termos partidários, somente Yeda Crusius rompeu a alternância petista/pemedebista, levando o PSDB- coligação - Rio Grande Afirmativo ao governo estadual.

A alternância partidária resulta em descontinuidade de projetos, ou seja, cada governo que entra não executa ou não dá continuidade a determinados projetos do governo anterior. Foi o caso do Sistema de Avaliação do Estado do RS que ocorreu no do governo Britto (1995/1999) filiado ao PMDB, no governo Rigotto (2003/2007) partido PMDB e no governo de Yeda Crusius (2007/2011) partido do PSDB coligado ao PFL, PPS, PSC, PL, PAN, PRTB, PHS, PTC, PRONA, PTdoB e DEM¹².

¹² PFL- Partido da Frente Liberal; PPS- Partido Popular Socialista; PSC- Partido Social Cristão; PL- Partido Liberal; PAN- Partido dos Aposentados da Nação; PRTB- Partido Renovador Trabalhista Brasileiro; PHS- Partido Humanista da Solidariedade; PTC- Partido Trabalhista Cristão; PRONA- Partido de Reedificação da Ordem Nacional; PTdoB- Partido Trabalhista do Brasil; DEM- Democratas.

Com a troca de governo em 2011, as avaliações do SAERS foram interrompidas. Para tal, Broock, Cunha e Faleiros (2011, p.36) fazem um alerta quanto a esta paralisação, afirmando que pode “sinalizar um novo retrocesso caso o novo governo não recupere a confiança no valor de avaliações estaduais regulares”.

Notícia divulgada no site da SEE/RS relata os preparativos estabelecidos para a construção SAERS, em parceria entre a SEE/RS, representantes da UNDIME/RS e do SINEPE/RS:

A parceria da Secretaria Estadual da Educação com as redes municipais e particulares de ensino gaúchas chegou, também, na construção de um Sistema de Avaliação Estadual da Educação no Rio Grande do Sul (Saers). Foi para propor esse estudo que a secretária Mariza Abreu reuniu representantes da Undime/RS, do Sinepe/RS, do Sesi Educação e do Instituto Unibanco. (RIO GRANDE DO SUL, 2007f).

As notícias entre 2007 e 2010 divulgam ainda que os resultados dos testes têm como objetivo elevar os níveis de aprendizagem e a qualidade do ensino no estado. Durante o fórum promovido pela UNDIME/RS em 02 de julho de 2008, foi defendida a utilização dos resultados das avaliações educacionais na orientação de políticas públicas comprometidas com a qualidade do ensino.

Segundo estudos de Brooke, Cunha e Faleiros (2011), outros estados brasileiros também apresentaram parcerias para a efetivação dos seus processos de avaliações, tais como:

- a) Acre em 1999 e em 2003. A avaliação contou com uma parceria entre o MEC, Inep e a Secretaria de Educação do Acre. Após estas avaliações, o Acre criou o Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE) com o intuito de diagnosticar e monitorar as políticas públicas implementadas pelo estado;
- b) Maranhão em 2000. A parceria foi com a Fundação CESGRANRIO¹³, e em 2001, a parceria ocorreu com o Inep e Fundação CESGRANRIO;
- c) Tocantins em 2001. Parceria do Inep com a Fundação CESGRANRIO;

¹³ A FUNDAÇÃO CESGRANRIO, a partir de 1995 passou a elaborar e aplicar o projeto do Sistema de Avaliação do Ensino Básico usando a pela primeira vez no Brasil a TRI. Desde então, coube a ela a aplicação da quase totalidade das avaliações nacionais: o "Provão", desde 1996, substituído atualmente pelo ENADE - Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes; o ENEM - desde 1998; o ENCCEJA - em 2002 e 2007 e a Prova Brasil, de 2005 e 2007. Além das avaliações nacionais, a Fundação CESGRANRIO tem realizado avaliações do sistema de ensino em vários Estados. (FUNDAÇÃO CESGRANRIO, 2018)

- d) Pernambuco em 2000. Foi criado o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE), a parceria foi entre a Secretaria de Educação de Pernambuco, a UNESCO e o INEP;
- e) Amazonas. Também implementou uma avaliação das escolas públicas em 2003, com parceria entre a Secretaria Estadual de Educação e o INEP/MEC: em 2008, a Secretaria Estadual de Educação criou o Sistema de Avaliação do Desempenho da Educação do Amazonas (SADEAM), com o objetivo de monitorar a educação no estado e planejar iniciativas para melhorá-la.

Pelo exposto, verifica-se a existência em alguns estados brasileiros de parcerias entre MEC, INEP, empresas de cunho avaliativo e secretarias de educação. No caso do estado do RS as parcerias estabelecidas foram entre a SEE/RS, a UNDIME/RS, e o SINEPE/RS.

Os questionamentos que se fazem presentes são: Quais municípios que participaram do SAERS entre 2007 a 2010? Como é compreendido o regime de colaboração entre o estado e os municípios frente ao processo de avaliação do estado? Como foi estabelecida a parceria entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS com o SAERS? Que tipo de instrumento foi utilizado nesta parceria? Que práticas foram adotadas pela gestão municipal a partir dos resultados do SAERS?

Para tal, tem-se como objetivo principal compreender como ocorreu o regime de colaboração entre o estado e os municípios do RS com o SAERS, por meio de uma parceria entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS, no Ensino Fundamental, no período de 2007 a 2010, e quais práticas foram estabelecidas nas gestões municipais a partir dos resultados das avaliações.

Como objetivos específicos relacionados diretamente com a temática:

- a) Identificar os municípios do RS que aderiram ao SAERS entre 2007 a 2010;
- b) Descrever e analisar como ocorreu o regime de colaboração entre o estado do RS e seus municípios com o SAERS;
- c) Descrever e analisar a atuação da UNDIME/RS na parceria com a SEE/RS para o SAERS no período de 2007 na 2010;
- d) Identificar e analisar o instrumento que normatizou a parceria estabelecida entre o estado e os municípios do RS, com o SAERS entre 2007 a 2010;

- e) Verificar as práticas que foram adotadas nos municípios do RS decorrentes dos resultados do SAERS entre 2007 e 2010.

Feita a introdução que versa sobre a temática da pesquisa, justificando a escolha do tema e os objetivos que conduziram ao estudo, o segundo capítulo aponta a direção dos caminhos metodológicos empregados para o encaminhamento da pesquisa, clarificando o processo de investigação, a coleta de dados e de documentos e a realização de entrevista semiestruturada.

O terceiro capítulo apresenta o tema federalismo na educação brasileira, apresentando uma breve retrospectiva histórica, apontando as normativas instituídas em cada carta constitucional brasileira, bem como algumas leis e decretos importantes.

O capítulo seguinte trata do regime de colaboração entre os entes federados, ressaltando os mecanismos que viabilizam o regime de colaboração na área educacional. Aborda as discussões no PDE, nas CONAES 2010/2014 e nos Planos Nacionais de Educação. Discute, ainda, os instrumentos que viabilizam compreender a dinâmica que envolve a materialização do regime de colaboração utilizado em parcerias pelos municípios, tais como: fundos para a educação; convênios, acordos ou ajuste; consórcios públicos e ADE.

O quinto capítulo apresenta uma síntese do regime de colaboração nos estados brasileiros, demonstrando que o regime de colaboração entre os estados com seus respectivos municípios encontra-se ainda muito diversificado, ou seja, não existe um modelo único que regule este instituto. Aborda ainda o SAEB e os Sistemas Estaduais de Avaliação.

No sexto capítulo as discussões são referentes ao regime de colaboração no RS, que resultaram na Constituição Estadual em 1989 e na Lei n. 10.576 da Gestão Democrática do Ensino Público em 1995, ambas leis fazendo referência ao regime de colaboração no estado. Trata de abordar a referência ao regime de colaboração no Plano Estadual de Educação (PEE) do estado do RS- Lei n. 14.705, de 25 de junho de 2015.

O capítulo seguinte descreve o Sistema de Avaliação do estado do RS, apresentando leis e decretos pertinentes ao assunto. Aborda o Governo de Antônio Britto Filho (1996/1999), com o Sistema de Avaliação das Escolas da Rede Pública Estadual. Na gestão de Germano Rigotto (2003/2007), com o SAERS, o qual ocorreu como um projeto piloto em apenas 2 CREs das 30 existentes no estado. E

no Governo de Yeda Rorato Crusius (2007/2011) ocorreu anualmente em todas as escolas estaduais com adesão voluntária dos municípios e escolas privadas com o SAERS.

O oitavo capítulo trata de compreender a parceria estabelecida entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS com o processo de avaliação entre 2007 a 2010, descrevendo os dois municípios, Monte Belo do SUL e Serafina Corrêa que, dos 497 municípios rio-grandenses, foram os únicos que participaram em três edições consecutivas do SAERS (2007 a 2009). Para tal, descreve os documentos legais de adesão ao processo, as entrevistas realizadas com pessoas que participaram do processo neste período, e as práticas realizadas pela gestão municipal frente aos resultados do SAERS.

Assim, no estado do RS o regime de colaboração está sendo construído ao longo de trinta anos, com momentos de retração e intensificação da relação e outros de esmorecimento. Envolve uma série de programas conjuntos resultantes de acertos entre estados e municípios. Entretanto essas experiências variam no grau de institucionalização. Assim, pretende-se com este trabalho elencar elementos que contribuam para uma reflexão mais crítica e contextualizada sobre o regime de colaboração que ocorreu em parceria entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS com adesão voluntária dos municípios e instituições privadas com o SAERS entre 2007 a 2010, com papel fundamental de atuação da UNDIME/RS como articuladora desta parceria com os municípios.

2 CAMINHOS METODOLÓGICOS

Para fins desta pesquisa científica, a metodologia utilizada no estudo é de cunho qualitativo com análise de documentos e a realização de entrevistas semiestruturadas.

Fazer uma pesquisa científica é “[...] relatar o desenvolvimento de um caráter interpretativo no que se refere aos dados obtidos [...]” (LAKATOS; MARCONI, 2011, p.272) e não apenas emitir relatórios ou fazer descrição de dados levantados empiricamente.

O termo qualitativo implica:

Uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível e, após este tirocínio, o autor interpreta e traduz em um texto, zelosamente escrito com perspicácia e competências científicas, os significados patentes ou ocultos do seu objeto de pesquisa (CHIZZOTTI, 2003, p.221).

Flick (2004, p.28) argumenta que a pesquisa qualitativa “[...] é orientada para a análise de casos concretos em sua particularidade temporal e local, partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais”.

Assim, esta pesquisa objetiva compreender o regime de colaboração entre o estado e seus municípios frente ao SAERS no período de 2007 a 2010.

Na construção de uma pesquisa de cunho qualitativo, não existem objetividades e verdades absolutas, ou seja, não há conhecimento definitivo, mas várias subjetividades compartilhando diferentes pontos de vista “[...] que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”. (MINAYO, 2001, p.22). Neste sentido, pesquisar é somar conhecimento aos já existentes. Tendo como ponto de partida a compreensão e explicação de referenciais, de estudos e teorias já realizadas para levantamento e sustentação de novas ideias, questionamentos e hipóteses.

Para tal, fez-se uma pesquisa bibliográfica com o intuito de aprofundar a compreensão dos conteúdos específicos à temática em estudo, utilizando-se livros de referência, publicações, sites, entre outros. Esta pesquisa bibliográfica sustentou a elaboração do presente trabalho, abordando, inicialmente, em um contexto mais amplo, o regime federalista no Brasil e sua repercussão na educação brasileira normatizado nas Constituições Federais, Leis e Decretos instituídos. Em seguida, a

pesquisa aprofundou-se no instituto jurídico regime de colaboração e nos instrumentos que viabilizam sua materialização, utilizados em parcerias pelos municípios. E por fim, os referenciais subsidiaram especificamente a temática sobre o regime de colaboração entre o estado do RS e seus municípios frente a política de Avaliação no estado, o SAERS, no período de 2007 a 2010.

Partindo dos questionamentos: Como é compreendido o regime de colaboração entre o estado e os municípios frente ao processo de avaliação do estado? Como foi estabelecida a parceria entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS com o SAERS? Que tipo de instrumento foi utilizado nesta parceria? Que práticas foram adotadas pela gestão municipal a partir dos resultados do SAERS? Pesquisou-se no período de março a setembro de 2015 no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD). Também foram realizadas buscas de artigos científicos na base de dados do SCIELO que foram publicados em renomadas revistas da área da educação que apresentam, debatem e aprofundam resultados de diferentes pesquisas sobre o regime de colaboração, parcerias na área da educação e sobre o SAERS.

Para a busca dos estudos no banco de dados da CAPES e BDDT, não foi estipulado um recorte temporal, pois foram encontrados trabalhos entre 1990 e 2015. Outro destaque refere-se ao fato de que a maioria das pesquisas serem em nível de mestrado com 69,07% do total, com maior concentração dos trabalhos entre os anos de 2009 a 2014.

As leituras tiveram início com a obra de Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana intitulada “Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade” (2010), realizada em colaboração com o Instituto Internacional de Planejamento da Educação da UNESCO (IIPE). Os estudos abordam a dinâmica federativa do Brasil, o regime de colaboração entre as unidades federadas brasileiras, a eficiência e a eficácia no uso dos recursos e na oferta de serviços públicos, os processos de transparência e prestação de contas por parte das instituições públicas. Destaca-se principalmente o capítulo que trata de algumas experiências de regime de colaboração em três estados brasileiros: Mato Grosso, com a proposição de um sistema único de educação; RS, apontando os condicionantes que favoreceram e favorecem o regime de colaboração; e o Ceará, discutindo a construção de um pacto colaborativo na Educação Básica. Estas

discussões, por se aproximarem do propósito de pesquisa, serviram de base para o estudo.

Outra leitura considerada importante para dar início a este estudo foi “Avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados – O Relatório Final” de Nigel Brooke; Maria Amália de A. Cunha; Matheus Faleiros (2011). O documento pretende mostrar o papel importante das avaliações subnacionais na composição da política educacional, apontando possíveis mudanças na penetração e diversificação da avaliação educacional em nível dos estados e municípios de porte maior. Os autores enfatizam a necessidade de entender as consequências da expansão da avaliação subnacional para o desenvolvimento da educação.

A busca no banco de dados da CAPES e da BDTD se constituiu de duas etapas distintas, entretanto articuladas entre si, e a pesquisa se deu especificamente com o olhar na área da educação. Na primeira foram utilizados como descritores: Regime de colaboração entre os entes federados na educação; Relações intergovernamentais na educação; Regime de colaboração e parcerias na Educação Básica. Foram encontrados 98 trabalhos, sendo 67 em nível de Mestrado e 31 em nível de Doutorado. Na segunda etapa o descritor utilizado foi SAERS, do qual foram encontradas 05 Dissertações de Mestrado.

Partindo da necessidade de conhecer e organizar o conhecimento produzido acerca de um determinado assunto, somos conduzidos a fazer escolhas de alguns materiais de consulta com a possível eliminação de outros. Para tal optou-se pela leitura dos resumos de todos os trabalhos encontrados. De acordo com Ferreira (2002) quando se trata de utilizar como fonte de pesquisa os catálogos com dados bibliográficos e resumos, o pesquisador adota dois momentos: o primeiro momento é mapear a quantificação e a identificação dos dados bibliográficos, buscando esquematizar determinada produção num período delimitado, em anos, locais e/ou áreas de produção. Em seguida procura a possibilidade de inventariar essa produção, com objetivo de analisar ênfases, escolhas teóricas e caminhos metodológicos. Desta forma, é nos resumos que o pesquisador encontra os dados que lhe possibilitam estruturar e organizar quantitativamente a produção da área.

Neste sentido Ferreira (2002, p.264) afirma:

O que temos, então, ao assumirmos os resumos das dissertações e teses presentes nos catálogos como lugar de consulta e de pesquisa, é que sob aparente homogeneidade, há grande heterogeneidade entre eles (os resumos) explicável não só pelas representações diferentes que cada autor do resumo tem deste gênero discursivo, mas também por diferenças resultantes do confronto dessas representações com algumas características peculiares da situação comunicacional, como alterações no suporte material, regras das entidades responsáveis pela divulgação daquele resumo, entre outras várias.

Assim, na primeira etapa, para mapear todas as pesquisas encontradas com os descritores: Regime de colaboração entre os entes federados na educação; Relações intergovernamentais na educação; Regime de Colaboração e parcerias na Educação Básica; foram elaborados dois instrumentos com o intuito de organizar e sistematizar os dados. No primeiro instrumento foram anotadas as informações como: autor, título da pesquisa, instituição a que a pesquisa se vinculava, data de defesa, titulação defendida pelo autor na pesquisa (Apêndice A). Na segunda etapa foi feita a leitura de todos os resumos, organizando principalmente por ênfase de pesquisa.

O Quadro 2 apresenta os estudos coletados que mais se aproximam da temática organizados em seis ênfases de pesquisa, separados por nível, local e ano de defesa.

Quadro 2 - Estudos organizados por ênfase de pesquisa

ÊNFASE DE PESQUISA	NÍVEL	LOCAL	ANO
1-Regulamentação, implantação do regime de colaboração.	Mestrado	F. João Pinheiro MG	2003
	Mestrado	UF- Pernambuco	2006
	Mestrado	UF - Pernambuco	2006
	Mestrado	UF - Bahia	2008
	Mestrado	UNICAMP- SP	2008
	Mestrado	UF - Pará	2009
	Mestrado	UF - Bahia	2009
	Mestrado	UFRGS - RS	2009
	Mestrado	UF - Bahia.	2010
	Mestrado	UNICAMP –SP	2011
	Mestrado	UF-Espírito Santo	2011
	Mestrado	UF- Mato Grosso	2011
	Mestrado	UF – Pernambuco	2012
	Mestrado	U. F. do Mato Grosso	2012
	Mestrado	U. Salvador	2013
	Doutorado	UNICAMP – SP	2000
	Doutorado	UF -Fluminense	2003
	Doutorado	USP	2005
	Doutorado	UF - Paraíba.	2007
	Doutorado	UF - Pernambuco	2011
2- Regime de colaboração a as políticas de fundos, verbas para o financiamento	Mestrado	UFRGS - RS	2007
	Mestrado	UF – Pará	2012

	Doutorado	PUC- Rio de Janeiro	2011
	Doutorado	USP	2011
	Doutorado	UFRGS	2013
	Doutorado	USP	2013
	Doutorado	U. Araraquara	2014
7. Outros:			
Regime de colaboração na política de alfabetização;	Mestrado	UNICAMP	1990
Regime de colaboração na Educação Infantil	Mestrado	UFRGS	2006
Relações intergovernamentais e as políticas de EJA;	Mestrado	USP	2012
Regime de colaboração e a Educação Superior	Doutorado	UNICAMP	2013
Políticas de Educação Indígena em regime de colaboração;	Mestrado	USP	2011
Processo descentralização das políticas sociais;	Mestrado	UF -Grande Dourados	2012
Política educacional e pacto federativo com participação da sociedade civil;	Doutorado	UNICAMP	1998
Políticas de Educação Indígena em regime de colaboração;	Doutorado	UF - Fluminense	2011
Regime de colaboração e a ampliação da escolaridade obrigatória;	Doutorado	USP	2011
Políticas de transporte escolar rural;	Doutorado	Fund. Univ. F. de MS	2012
Política do Livro Didático;	Doutorado	UFRGS	2014
	Doutorado	UNICAMP	2013

Fonte: Elaborado pela autora.

Neste segundo momento, o pesquisador se depara com as limitações dos resumos, ou seja, falta de dados, a heterogeneidade (sustentada acima por Ferreira, 2002) na elaboração e divulgação dos estudos como ainda, a percepção de insuficiência de informações do todo da pesquisa. Para tal, após acessar os resumos das pesquisas, busca-se os trabalhos na íntegra.

Acredita-se ser possível atingir os dois momentos citados anteriormente por Ferreira (2002), ou seja, mapear as produções acadêmicas de um determinado assunto e, após a leitura dos resumos, buscar os trabalhos, na íntegra, que mais se aproximavam com a proposta de estudo. Para tal, a busca ocorreu em dois momentos. No primeiro foram coletados os trabalhos com os descritores: Regime de colaboração entre os entes federados na educação; Relações intergovernamentais na educação; Regime de colaboração e parcerias na Educação Básica. No segundo momento o descritor utilizado foi SAERS.

Quanto aos primeiros descritores, foram selecionados seis trabalhos. São pesquisas que apresentam um quadro histórico referente ao federalismo brasileiro; interpretações e concepções do regime de colaboração; tentativas e dificuldades de

regulamentação do regime de colaboração para a educação após Constituição Federal de 1988; relações intergovernamentais e de cooperação/colaboração entre os sistemas de ensino e parcerias estabelecidas na educação.

O primeiro estudo selecionado foi a tese de doutoramento de Gilda Cardoso de Araújo (2005) sob o título "Município, Federação e Educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil". A pesquisa é de base histórica e conceitual, analisando a configuração das instituições municipais e federativas, a forma de assimilação dessas instituições e como se articulam à arquitetura da educação brasileira. A análise versou sobre como as ideias de município e de federação e a organização da educação foram se desenhando no panorama político e institucional brasileiro e como se concretizaram a partir da Constituição Federal de 1988. Discute a organização do ensino no que se refere à oferta de instrução elementar em relação com as organizações políticas municipais e federativas.

Para chegar às discussões sobre o regime de colaboração, a autora precisou verificar as regras referentes ao federalismo brasileiro que fizeram parte integrante das cartas constitucionais, associando-as ao tema do constitucionalismo e da educação. Para tal, a retrospectiva histórica da pesquisa de Araújo (2005) fez-se basilar. Ademais, a pesquisa foi considerada a mais completa sobre o impacto do federalismo no funcionamento e nos resultados da educação no Brasil. (ABRUCIO, 2010).

A dissertação de mestrado de Simone Alves Cassini (2011) teve como objetivo analisar as tentativas de regulamentação do regime de colaboração para a educação que tramitaram no Congresso Nacional após a Constituição Federal de 1988, de forma a interpretar a concepção de regime de colaboração atribuída pelo Estado, por meio dos agentes do Legislativo Nacional. Cassini (2011) localizou no Legislativo Nacional cinco Projetos de Lei (PL) que abordavam o regime de colaboração para a educação, todos de iniciativa do Poder Legislativo (Quadro 3). "Essas proposições carecem de debates, uma vez que foram encaminhadas para o arquivo sem relatoria sobre a matéria (CASSINI, f. 94). O sentido atribuído pelo Legislativo ao regime de colaboração, interpretado, segundo as ações desses agentes, na tentativa de regulamentá-lo, seguiram pareceres influenciados por fatores extraconstitucionais a cada Projeto de Lei apresentado, resultando em uma distorção de conceitos, ocasionada pelos princípios da eficiência e subsidiariedade, no período em que houve mudanças na organização da educação brasileira.

No Quadro 3 são apresentas as propostas e a compreensão do regime de colaboração nos Projetos de Lei que tramitaram no Congresso Nacional no período de 1996 a 2001, bem como seus autores e data dos PL.

Quadro 3 - PL que tramitaram no Congresso Nacional, autor, data, propostas e compreensão do regime de colaboração

Projeto de Lei	Autoria	Data	Proposição	Compreensão
PL 1946/96 Arquivado	Deputado Maurício Requião PMDB/PR	21 de maio de 1996	Subsidiariedade e eficiência (Reforma do Estado).	Não cita especificamente o “regime de colaboração”, mas “formas de colaboração”. Legislativo abordava esses institutos como sinônimos.
PL 4553/1998 Arquivado	Deputado Ivan Valente PT/SP	27 de maio de 1998	Subsidiariedade e eficiência (Reforma do Estado).	Regime de colaboração apresentado como sinônimo de "formas de colaboração", que tem como consequência a negociação para a atuação conjunta.
PL 4283/2001 Arquivado	Deputado Paulo Lima PMDB/SP	14 de março de 2001	Dispõe sobre o atendimento a crianças de zero a três anos, em regime de colaboração, objetivando a criação de centros públicos de Educação Infantil.	Necessidade de colaboração do regime de colaboração para a Educação Infantil. A colaboração inclui a família, com prestação pecuniária.
PL 237/2001 Arquivado	Senador Ricardo Santos PSDB/ES	01 de Novembro de 2001	Regime de colaboração como um instituto que regulariza as situações de transferências de encargos e responsabilidades por meio do “acordo de colaboração mútua”. Apresenta a necessidade de regulamentação.	Apresenta a necessidade de norma que defina o regime de colaboração, obedecendo as regras de atuação prioritárias para a execução dos serviços educacionais, entretanto, instituindo mecanismos de gestão conjunta.
PL 7666/2006	Deputado Ricardo Santos PSDB/ES com coautoria Deputado	14 de dezembro de 2006	Reapresentação do projeto anterior (237/2001)	Idem (237/2001)

Arquivado	Manato.			
-----------	---------	--	--	--

Fonte: Elaborado conforme Cassini (2011, f. 95-96).

Nos dois primeiros PL o regime de colaboração é utilizado como sinônimo de formas de colaboração. Nota-se que nenhum dos PL aborda o regime de colaboração, entretanto a partir do PL 237/2001 é apresentada a necessidade de uma norma que o defina. Para Cassini (2011), a falta de uma definição de como é compreendido o regime de colaboração nas propostas de regulamentação demonstra a falta de interesse por sua materialização.

A dissertação de Marisa Timm Sari (2009) relata a trajetória dos municípios rio-grandenses na tentativa de implementação do regime de colaboração com as outras instâncias. Aborda os principais condicionantes que favoreceram e favorecem a colaboração intergovernamental no estado do RS, tais como: a arquitetura constitucional como fundamentação jurídica, normativas legais das relações intergovernamental, partidos políticos, conjunto institucional, políticas públicas descentralizadas e mecanismos de acompanhamento e controle social. Analisa os principais atores, fatos e repercussões relacionados com o regime de colaboração, como estratégia intergovernamental na educação básica no período após a Constituição de 1988 até 2009.

Entre algumas propostas e políticas implementadas pelo governo do estado do RS, como uma experiência em regime de colaboração entre estado/municípios no período de 1987 a 2007, Sari (2009) aponta:

- a) 1995 a 1998 - Avaliação externa do rendimento escolar com adesão dos municípios;
- b) 2003 a 2006 - Participação no SAERS, a convite do CONSEME/UNDIME/RS, ocorrendo nas escolas estaduais das Coordenadorias Regionais de Soledade (25^a) e de São Luiz Gonzaga (32^a);
- c) 2007 a 2010 - SAERS.

Desta forma para Sari (2009), o Sistema de Avaliação do estado do RS foi uma experiência que ocorreu em regime de colaboração entre o estado e os municípios gaúchos desde a sua primeira edição, visto que não havia uma legislação definindo claramente as atribuições de cada esfera. Reitera-se que foi uma parceria com adesão voluntária de alguns municípios e de escolas privadas ao processo, ou seja, sem qualquer imposição ou obrigatoriedade.

Sari (2009) aponta ainda que, em sua pesquisa dos 24 entrevistados, 50% consideraram que o regime de colaboração no RS na área educacional “está sendo implementado, evidenciando avanços e resultados – é uma realidade”. (p.118). Os argumentos para tal posicionamento dentre outros são:

- a) A institucionalização de um canal de debates com ações e movimentos realizados por entidades e órgãos governamentais e não governamentais;
- b) Avanços que justificam e caracterizam a colaboração, tais como: o transporte público escolar, o desenvolvimento conjunto do programa de avaliação SAERS, a busca de parâmetros para a alfabetização de crianças de 6 anos;
- c) Criação oficial de um Grupo de Assessoramento constituído por indicação do governo do estado e da Federação dos Municípios do Estado do RS (FAMURS)¹⁴;
- d) A Lei n. 10576/1995 da Gestão Democrática que regulamenta o regime de colaboração entre o estado e os municípios.

Dos restantes entrevistados, 25% sustentam que o regime de colaboração no estado do RS é apenas um princípio constitucional que nunca saiu do papel. As argumentações são:

- a) Falta de esclarecimento quanto às competências, abrangências e inter-relações dos municípios entre si e destes com o estado;
- b) A existência de disputa ou demarcação de poder entre os entes federados, resultando em discursos e não em prática efetiva;
- c) Iniciativas de parcerias entre os entes subnacionais;
- d) A prática indica transferências de alguns recursos pela União e de alguns encargos pelo estado aos municípios;
- e) Não existe a construção de políticas públicas claras e transparentes em uma discussão entre os níveis de governo.

Os outros 25% dos entrevistados argumentam que o regime de colaboração é uma estratégia em construção. Cujas argumentações são:

¹⁴ A Federação dos Municípios do Estado do RS (FAMURS) é a Casa dos Municípios. Composta por 27 Associações Regionais, representando todas as 497 cidades gaúchas. O fortalecimento do municipalismo conduz a atuação da Federação. Por isso, seu papel institucional é garantir a representatividade dos agentes locais, combatendo a centralização de poder e de recursos na União e no Estado. Defendendo a revisão do pacto federativo, as reformas política e tributária e uma série de interesses das comunidades locais. (FAMURS, 2014a).

- a) Há propostas de colaboração entre os entes federados, entretanto falta muito entendimento do que seja colaboração como uma proposta constitucional;
- b) O regime de colaboração no estado já existe mais como parceria do que como colaboração;
- c) Discussões, debates e iniciativas intensas em âmbito dos três níveis de governo para a construção de um projeto comum.

Sari (2009) conclui que a organização legal e institucional do RS e a cultura de articulação dos municípios foram decisivas para a implantação e implementação do regime de colaboração intergovernamental no setor da educação. O processo mostra continuidade, fundamentado em mecanismos oficiais de discussão e negociação, bem como em políticas e ações acordadas entre os entes federados.

Catarina Segatto (2015), em sua tese de doutoramento, relata as experiências que ocorrem na política educacional, em regime de colaboração, nos 26 estados brasileiros. De acordo com Segatto (2015), as experiências de colaboração podem ser organizadas em 5 categorias, enfatizando que um caso pode apresentar elementos de outras categorias, mas majoritariamente apresenta as características de uma categoria. As categorias são:

- a) Coordenação estadual: colaboração entre o estado e municípios com caráter mais verticalizado;
- b) Programas conjuntos: acertos entre o estado e os municípios;
- c) Ações conjuntas: colaboração restrita a algumas ações;
- d) Políticas independentes: colaboração inexpressiva;
- e) Resolução de conflitos: categoria que implica somente o RS apresentando dois campos institucionalizados de debates entre o estado e os municípios: o Grupo de Estudos e Pesquisas Permanente – Regime de Colaboração e o Grupo de Assessoramento.

Segatto (2015) argumenta que as experiências de colaboração entre estados e municípios podem se estabelecer de maneiras mais verticais ou mais horizontais, e mais ou menos institucionalizadas. Cita como exemplos: formação inicial e/ou continuada, redistribuição de recursos, distribuição de materiais didáticos, permuta de burocratas, cessão de prédios públicos, matrícula conjunta, calendários escolares, distribuição de merenda, transporte escolar, assessoria técnica e pedagógica, negociação federativa, dentre outros.

A dissertação de Alcibela Cilene do Rio Ferreira (2006) apresenta uma retrospectiva histórica de fatos que conduziram à busca de parcerias. Discute o papel do Estado diante do sistema educacional brasileiro, analisando as parcerias entre as empresas privadas e as escolas públicas, abordando as relações existentes e as circunstâncias que favorecem essa prática e, principalmente, as intenções que estão presentes nessa relação. Aponta que os últimos governos vêm estimulando as ações em parceria com entidades da sociedade, participando da gestão do sistema público de ensino. A análise da retrospectiva histórica deste estudo oportunizou o entendimento a respeito das parcerias estabelecidas entre os entes federados.

Marcos Evandro Galini, na sua Dissertação de Mestrado “Parceria na educação: iniciativas dos governos no estado de São Paulo de incentivos à parceria com escolas públicas, a partir de 1987” (2005), apresentou um estudo das iniciativas de incentivo a parcerias de escolas públicas estaduais com empresas e organizações da sociedade civil do governo de São Paulo. Descreve uma retrospectiva histórica de programas e propostas de estímulos a parcerias. Apresenta a articulação do movimento de reforma do Estado com o crescimento da participação do empresariado do Terceiro Setor nas ações educacionais e em projetos de parcerias com as escolas públicas. Conclui que as relações deste tipo, em geral, são pontuais e temporárias, não representando um modelo de solução para o quadro de carência em que se encontra o ensino público. As políticas e programas de parcerias devem ser analisados como mecanismos de redistribuição de competências, de desobrigação do Estado nas ações educacionais e sociais e de responsabilização da escola pública na complementação de recursos não públicos que possam garantir a sua manutenção e funcionamento.

Com o segundo descritor - SAERS - foi selecionada a dissertação de Koetz (2011) por ser um estudo que apresentou a trajetória de institucionalização do sistema de avaliação no estado do RS como política pública de avaliação educacional, apontando a legislação normativa, a operacionalização, os objetivos e finalidade do processo, as turmas que participaram, as ações e fatores que contribuem para melhorar os resultados nas avaliações. Descreve desde as suas primeiras edições em 1996 a 1998, como Sistema de Avaliação das Escolas Públicas do Estado do RS e, a partir de 2005, já como SAERS, até as edições de 2007 a 2010.

Os estudos apresentados acima trazem contribuições significativas para a composição desta tese. No decorrer do estudo estabeleceu-se uma interlocução com os mesmos, apontado elementos que contribuam para responder as questões propostas. Os resultados da busca revelaram que as pesquisas, até o presente momento, não contemplam a questão deste estudo: parcerias estabelecidas em regime de colaboração, entre a SEE/RS, os municípios rio-grandenses, com o SAERS, ficando evidente a originalidade e importância desta pesquisa.

O procedimento se constitui em três momentos distintos, entretanto interligados na sua forma de operacionalização: 1. Busca de dados em sites fidedignos (IBGE, SEE/RS, INEP, SAERS); 2. Busca de documentos na SEE/RS, UNIDIME/RS e nas Secretarias Municipais de Educação (SMEDs); 3. Entrevista semiestruturada aplicada em sete pessoas que estiveram envolvidas com o SAERS no período de 2007 a 2010.

2.1 Busca de Dados em Sites Fidedignos

A utilização de tecnologias de informação e comunicação e a facilidade de circulação de instrumentos de ação pública, segundo Martins e Werle (2010, p.33), “[...] promove uma homogeneidade nos discursos que fundamentam diretrizes e programas”. Neste mesmo sentido, Gil (2008, p.170) argumenta que os documentos divulgados em comunicação de massa “[...] constituem importante fonte de dados para a pesquisa social”. Isto porque fornecem ao pesquisador a possibilidade de conhecer os aspectos do passado e do presente da sociedade.

Partindo destas argumentações, foram coletadas todas as notícias divulgadas no site da SEE/RS que fizeram referências ao SAERS no período de 2007 a 2010. No site do INEP, foram localizados dados referentes ao total de matrículas de alunos da Educação Básica por rede de ensino. No site do SAERS, conseguiu-se coletar o número de escolas por rede de ensino, o número de municípios que participaram do SAERS e o total de alunos avaliados. No site do IBGE, encontrou-se dados referentes à Taxa Bruta de Natalidade (TBN) e ao perfil dos municípios brasileiros em 2011 e 2013.

Quanto às notícias no site da SEE/RS, foram localizadas 13 notícias em 2007, 43 em 2008, 22 notícias em 2009 e 5 em 2010. No Quadro 4 destaca-se a ênfase e o teor relevante de algumas notícias sobre o SAERS no período de 2007 a 2010.

Quadro 4 – Ênfase e teor das notícias divulgadas pela SEE/RS sobre o SAERS no período de 2007 a 2010

Ênfase	Teor da notícia
Parceria	SAERS realizado em parceria com a SEE/RS, o SINEPE/RS e a UNDIME/RS; Quanto maior o número de escolas participantes, menor será o custo por aluno avaliado e mais qualificados os estudos sobre o nível de aprendizagem das crianças e jovens; SEE/RS junto com a UNDIME/RS e com o SINEPE/RS vêm realizando capacitações, encontros e mobilizações para informar aos participantes e à sociedade como será a aplicação dos testes nas escolas, como será a interpretação e a divulgação dos resultados e quais os objetivos e metas que se pretende com o SAERS; Discussão dos resultados com técnicos da SSE/RS, diretores de escolas particulares e gestores municipais para avaliar as médias dos estudantes que participaram do SAERS, visando identificar formas de trabalho comprometidas com a melhoria dos níveis de aprendizagem no estado.
Abrangência	O SAERS irá abranger todas as escolas estaduais, escolas municipais e privadas que aderirem ao processo; Séries avaliadas no SAERS: 2 série/ 3º ano; 5ª série/ 6º ano do Ensino Fundamental e 1ºano do Ensino Médio.
Objetivos	O SAERS irá avaliar escolas que não são alcançadas pelos exames do Governo Federal; As provas do SAERS irão aproximar o conteúdo à realidade dos estudantes gaúchos.
Quanto aos resultados	Os resultados da prova do SAERS chegam mais cedo em relação às provas do Governo Federal; Os resultados do SAERS são uma ferramenta de análise de erros de aprendizagem; Os resultados do SAERS irão nortear ações do estado do RS para melhoria da educação, proporcionando análise e aprimoramento dos níveis de aprendizagem dos estudantes gaúchos.
Ações de divulgação	Palestras preparatórias, em todo o estado, para a aplicação do SAERS, para gestores das redes de ensino estaduais, municipais e particulares e para diretores e professores das escolas, além de representantes de pais e alunos; Apresentação das proficiências atingidas pelos alunos nas avaliações do SAERS;
Formações da SEE/RS	Para coordenadores regionais para orientar as escolas na análise e uso dos resultados do SAERS; Reuniões com diretores das escolas, nas 30 CREs para a entrega dos resultados de cada instituição para análise dos resultados do SAERS e formação para utilização dos boletins da avaliação como diagnóstico para a qualificação do trabalho pedagógico promovidos em sala de aula.

Fonte: Elaborado pela autora conforme site de notícias da SEE/RS

As notícias postadas no site da SEE/RS entre 2007 a 2010 retratam a preocupação em fixar no estado o SAERS, em parceria com a UNIME/RS e o SINEPE/RS. Neste período foram realizados intensos trabalhos de mobilização com

coordenadores das 30 CREs, e gestores de redes municipais e privadas para aderirem ao processo. Também foram realizadas discussões preparatórias de capacitação e formação para informar aos participantes e à sociedade sobre a operacionalidade do SAERS, a divulgação dos resultados, quais os objetivos e metas que se pretendiam com o processo de avaliação do RS e sobre a utilização dos resultados da avaliação para melhorar o ensino no estado.

A preocupação com o SAERS no período entre 2007 a 2010 se justifica pelo Plano de Governo da então recém-eleita para o governo do estado do RS, Yeda Rorato Crusius (gestão 2007-2011), de construir “um novo jeito de governar”. (RIO GRANDE DO SUL, 2007/2010, p. 2). Este Plano, quanto à educação, apontava as perdas de posições do estado nas avaliações realizadas pelo MEC, pois, de 2003 para 2005, o RS foi um dos estados que apresentou os piores resultados em Português e Matemática, nas 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental, com queda significativa na sua posição em relação aos demais estados da federação. Juntando-se a esta situação, o RS vinha apresentando crescimento nas taxas de repetência e evasão, evidenciando a necessidade de melhorar o fluxo escolar para elevar os níveis de aprendizagem dos alunos. Para o enfrentamento de parte destes problemas, o Plano de Governo previa, dentre outras propostas: consolidar um sistema próprio de avaliação externa do rendimento escolar dos alunos no nível fundamental e médio, em parceria com o MEC e com os municípios.

Notícia divulgada em 2008 apresenta um quadro mais específico que vale salientar:

- a) Governo do estado e UNDIME/RS promovem encontros com prefeitos eleitos e reeleitos visando aprofundar o regime de colaboração entre Estado e municípios na oferta de serviços públicos de qualidade. Entre as pautas relacionadas à Educação estão questões envolvendo a realização do SAERS.

A relevância em salientar a notícia acima é que, em 2008, ocorreram trocas de prefeitos nos municípios, fazendo com que a SEE/RS e a UNDIME/RS abordassem os assuntos que envolviam a colaboração com os municípios. Entre os debates estava o SAERS.

No site do SAERS (2017) foram coletadas informações sobre número de alunos, escolas e municípios que participaram do processo no período de 2007 a 2010. Em todas as edições, as disciplinas avaliadas foram Língua Portuguesa e

Matemática. Participaram alunos na 2ª série/3º ano e 5ª série/6º ano do Ensino Fundamental e 1º ano do Ensino Médio.

A Tabela 1 apresenta o número de escolas por rede de ensino, a quantidade de municípios e o total de alunos avaliados no SAERS entre 2007 a 2010.

Tabela 1 - Número de escolas por dependência, número de municípios e total de alunos avaliados no Ensino Fundamental e Médio no SAERS – 2007 a 2010

ANO	Escolas Estaduais	Escolas Municipais	Escolas Privadas	Escolas Federais	Municípios	Total de alunos avaliados
2007	2.856	562	18	1	52	291.769
2008	2.690	19	15	1	5	246.478
2009	2.497	410	20	1	85	245.894
2010	2.468	323	29	1	74	263.088

Fonte: Elaborada conforme SAERS (2017).

No ano de 2007 participaram do SAERS 2.856 escolas estaduais, 18 instituições particulares e uma federal e 52 municípios. Neste ano o total de alunos avaliados foi 291.769.

Em 2008 foram 2.690 escolas estaduais, somente 05 municípios e 15 instituições particulares e uma federal. Interessante ressaltar que neste ano “[...] em função das eleições para prefeituras, essa participação baixou” (ABREU, 2011, p.49), ou seja, 70% dos gestores municipais de educação assumiram o cargo e, por essa razão, precisavam de informações sobre o assunto. Isto também foi demonstrado na pesquisa de Koetz (2011, f.114) quando apontado que “[...] nas escolas da rede municipal a adesão reduziu de 562 instituições para 19 escolas”, ou seja, reduziu o número de municípios e, conseqüentemente de escolas. O total de alunos que participaram do SAERS neste ano totalizou 246.478.

No SAERS de 2009 participaram 2.497 escolas da rede estadual, 85 municípios, 410 escolas da rede municipal, 20 estabelecimentos de ensino privado e uma escola federal. Foi avaliado um total de 245.894 alunos. O aumento na participação justificou-se pelo trabalho de divulgação promovido pelo governo do estado, em parceria com a UNDIME/RS e do SINEPE/RS, como já citado anteriormente.

Para o SAERS de 2010, participaram 2.468 escolas estaduais, 74 municípios, 323 escolas da rede municipal, 29 instituições particulares e uma federal, totalizando 263.088 alunos avaliados.

Nota-se que entre 2007 a 2010 houve uma redução de 388 escolas (-13,5%) da rede pública estadual que participaram do SAERS. Abreu (2011, p.31) esclarece que, “[...] entre 2007/2008, o governo assinou 316 decretos de extinção de estabelecimentos de ensino, mas alguns deles extinguem mais de uma escola, totalizando 321 escolas da rede estadual”. Abreu (2011) justifica esta redução do número de escolas devido a ações realizadas pelo governo do RS neste período, quanto à busca de um novo padrão de gestão educacional. Argumenta que a redução de escolas é uma “variável secundária” (grifo da autora) pois o fundamental é o número de crianças e jovens na escola.

Dentro desta busca por um novo padrão de gestão educacional ocorreram ações vinculadas à gestão de recursos humanos, dentre elas Abreu (2011) cita o remanejamento de professores que estavam fora de sala de aula para a docência e, se necessário, para outras escolas.

Foram remanejados para as atividades de sala de aula cerca de 3 mil professores que estavam em outras funções; [...] reorganização das turmas das escolas estaduais, [...] das então 2.856 escolas estaduais, 745 reorganizaram suas turmas, representando 26% do total de escolas; [...] novas práticas para o processo de matrícula e organização das turmas para o ano seguinte; [...]. a rematricula automática dos alunos da rede estadual foi substituída por processo de confirmação da rematricula. (ABREU, 2011, p.24-25)

Quanto ao número de alunos avaliados entre 2007 a 2010, nota-se que de 2007 a 2008 reduziu em 45.291 (-16%) alunos. Também justificado pelo poucos municípios que aderiram ao processo. De 2008 a 2009 a redução foi de 584 (-0,25%) Portanto, mesmo aumentando o número de municípios que aderiram ao processo ainda ocorreu redução de alunos que foram avaliados. E de 2009 a 2010 ocorreu um acréscimo de 17.194 (+7%) de alunos participantes.

Frente ao total de alunos avaliados entre 2007 a 2010 apresentados na Tabela 1, considera-se pertinente verificar o total de alunos matriculados na Educação Básica do estado e em todas as redes de ensino, conforme a Tabela 2, para que se possa verificar o percentual de alunos avaliados em cada ano de

aplicação do SAERS. Considerou-se importante coletar os dados entre 2007 a 2014 para que se tivesse uma visão mais ampla destas matrículas no estado.

Tabela 2 - Total de matrículas na Educação Básica por dependência entre 2007-2014 X alunos avaliados no SAERS de 2007 a 2010

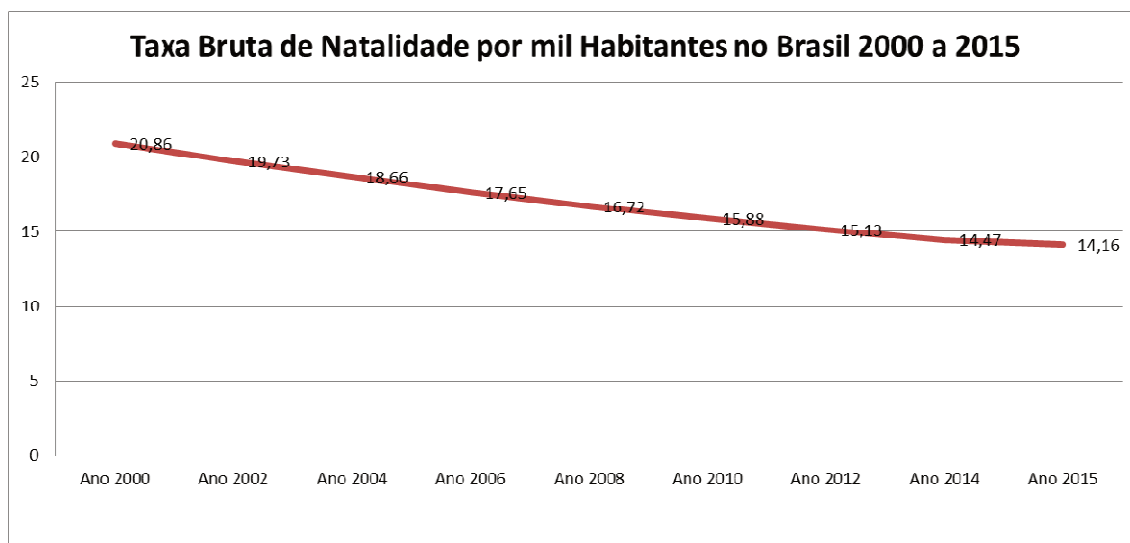
Ano	Estadual	Municipal	Privada	Federal	Total de matrículas	Alunos avaliados	%
2007	1.121,112	748.964	176.655	6.329	2053.070	291.769	14,21
2008	1.084,092	733.184	180.565	7.041	2004.882	246.478	12,99
2009	1.046,505	728.516	180.052	6.992	1962.065	245.894	12,53
2010	1.011,169	711.874	181.564	7.784	1912.391	263.088	13,76
2011	972,528	695.761	183.281	9.547	1861.117	-	-
2012	937,176	678.516	186.531	10.503	1812.726	-	-
2013	904,699	660.520	188.175	11.075	1753.394	-	-
2014	870,050	637.894	191.749	12.333	1712.026	-	-

Fonte: Elaborada conforme Educacenso (INEP, 1997/2016).

As matrículas na Educação Básica envolvem todos os alunos do Ensino Fundamental e Médio do RS, independente da rede de ensino. Nota-se que o total de matrículas na Educação Básica reduziu 341.044 alunos (-16,59%), entre 2007 a 2014 no estado. Talvez a causa possível é que o estado do RS apresenta a menor taxas de natalidade do Brasil, segundo a Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE (2010). Em depoimento ao jornal Correio do Povo (RS..., 2010), o superintendente de informações do IBGE-RS, Ademir Koucher, afirmou que o ritmo de crescimento populacional tem caído, visto que o número de casais sem filhos está aumentando.

Em termos de Brasil, a Taxa Bruta de Natalidade (TBN) também tem caído desde a década passada como mostra o Gráfico 2:

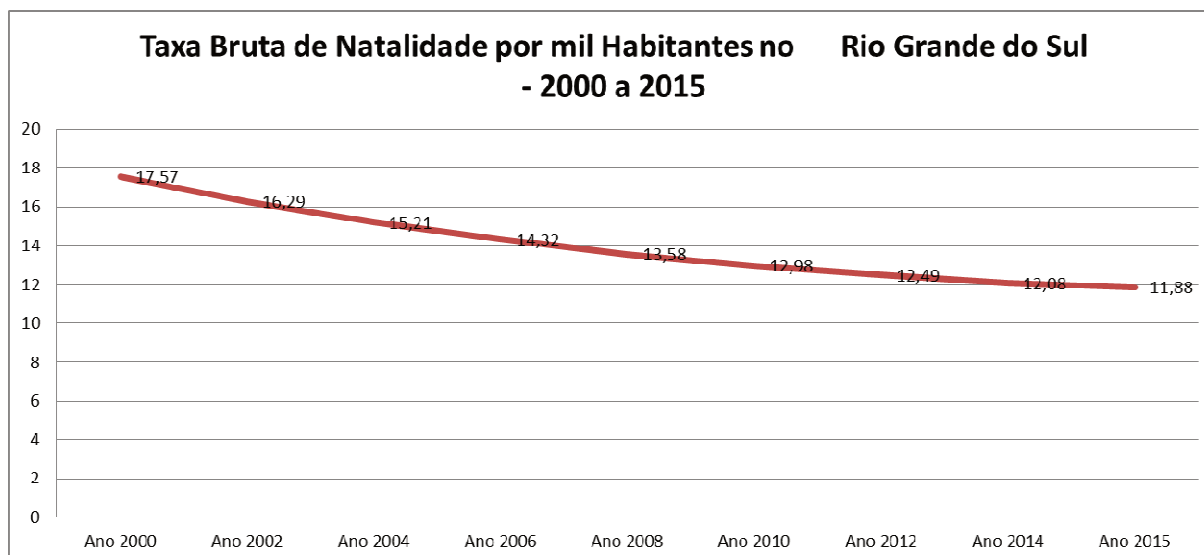
Gráfico 2 - Projeção da TBN BRASIL entre 2000 a 2015



Fonte: Elaborado conforme IBGE (2013)

Igualmente, no estado do RS, a TBN também vem apresentando um decréscimo do ano de 2000 a 2015 como mostra Gráfico 3.

Gráfico 3 - Projeção da TBN no estado do RS entre 2000 a 2015



Fonte: Elaborado conforme IBGE (2008)

Verifica-se que a projeção da Taxa Bruta de Nascimento (TBN), no RS, vem caindo sistematicamente bem mais que a nacional. Em 2006, a TBN para cada mil habitante no estado era de 14,32, enquanto que a média nacional era 17,65. Em 2010 os dados apontam uma TBN para o RS de 12,98 e no Brasil de 15,88. Para 2015 a projeção nascimentos para cada mil habitantes no RS registrou 11,88,

enquanto a média nacional era de 14,16. Portanto, quanto menor a taxa de nascimentos no estado, menos matrículas ocorrerão.

A Tabela 2 aponta ainda que, do total de alunos matriculados no RS em todas as redes de ensino na Educação Básica, em 2007, 14,21% dos alunos participaram do SAERS. Para 2008, foram 12,99%. Em 2009, o percentual de alunos que participaram do SAERS na Educação Básica do RS foi de 12,53% e, em 2010, 13,76% de alunos avaliados no SAERS.

Portanto é possível afirmar que a média de alunos avaliados na Educação Básica no SAERS entre 2007 a 2010 foi de 13,37%. Lembrando que o SAERS avalia alunos na 2ª série/3º ano e 5ª série/6º ano do Ensino Fundamental e 1º ano do Ensino Médio. Como esta pesquisa abrange somente o Ensino Fundamental da rede estadual e municipal de ensino, convém verificar, na Tabela 3, as matrículas neste nível de ensino.

Tabela 3 - Total de matrículas no Ensino Fundamental por dependência entre 2007-2015

Ano	Estadual	Municipal	Privada	Federal	Total
2007	740.037	742.030	129.721	1.319	1.613,107
2008	715.368	726.237	133.536	1.290	1.576,431
2009	688.212	721.699	135.438	1.310	1.546,659
2010	657.844	705.291	137.865	1.372	1.502,372
2011	627.131	690.050	139.749	1.390	1.458,320
2012	596.940	672.590	142.229	1.328	1.413,087
2013	570.834	654.855	144.368	1.309	1.371,366
2014	538.293	632.406	147.264	1.258	1.319,221
2015	513.034	617.387	147.641	1.197	1.279,259

Fonte: Elaborada conforme Educacenso (INEP,1997/2016) e SAERS (2017).

Entre 2007 a 2010 ocorreu redução de alunos matriculados no Ensino Fundamental, tanto na rede estadual de ensino, 82.193 (-11%), quanto na rede municipal, 36.739 (-5%). Entretanto na rede privada e federal ocorreu um aumento de matrículas, respectivamente 8.144 (+ 6%) e 53 (+40%) alunos. Do total de alunos matriculados em todas as redes de ensino, neste período, ocorreu uma redução nas matrículas de 110.735 (-7%) alunos.

Nota-se a redução no total do número de alunos matriculados no Ensino Fundamental no estado do RS, nos anos de 2007 a 2015 (- 20%). Bem como uma gradativa redução das matrículas de alunos tanto na rede estadual (-31%) quanto

municipal (-17%) e federal (-10%) no mesmo período. Entretanto a rede privada registrou neste nível de ensino um aumento (+18%) em suas matrículas.

No que diz respeito ao aumento das matrículas na rede privada, duas situações podem ter causado tal fato: a primeira diz respeito ao fechamento de escolas e à redução de turmas da rede estadual de ensino, já citado anteriormente, ocasionando a busca pela rede privada. A segunda situação foi da diferença de renda entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres do estado do RS ter diminuído em 2009 em comparação a 1999, segundo informação de Ademir Koucher, na mesma entrevista citada anteriormente no jornal Correio do Povo. Ele complementa ainda que, há dez anos, os que ganhavam mais tinham rendimentos 43 vezes superiores. O dado mais atual é de 26,5 vezes. Ou seja, as pessoas de baixa renda passaram a ganhar um pouco mais.

Assim, os dados coletados e divulgados em comunicação de massa são fundamentais para este estudo, pois se constituem numa importante fonte de informações. São dados que envolvem o número de escolas em todas as redes de ensino, e o número de municípios que participaram nas edições do SAERS entre 2007 a 2010. Apresentam também um panorama do total de matrículas efetuadas na Educação Básica no estado, apontando que, deste total, foram avaliados a média de 13,37% alunos entre 2007 a 2010 no RS. E que tem ocorrido a redução nas matrículas no estado em função do decréscimo na Taxa Bruta de Natalidade.

2.2 Busca de Documentos na Secretaria Estadual de Educação (SEE) e nas Secretarias Municipais de Educação (SMEDs) do RS

A *análise documental* é outro tipo de estudo descritivo que fornece ao investigador a possibilidade de reunir uma grande quantidade de informações. (TRIVINOS, 1999, p.111, grifo do autor). Para isto os documentos devem ser coletados e analisados criteriosamente.

Para Cellard (2012, p.295) a coleta de dados em documentos oficiais é

[...] um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência – a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador – do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida.

Gil (2008, p.166) sustenta que a pesquisa documental tradicionalmente “[...] vale-se dos registros cursivos, que são persistentes e continuados. Exemplos clássicos dessa modalidade de registro são os documentos elaborados por agências governamentais”.

Segundo Cellard (2012, p. 296), um documento é uma “[...] declaração escrita, oficialmente reconhecida, que serve de prova de um acontecimento, fato ou estado; qualquer objeto que comprove, elucide, prove ou registre um fato, acontecimento; arquivo de dados gerado por processadores de texto”.

Quanto à análise destes documentos, Cellard (2012) propõe duas etapas para a análise documental: uma preliminar e uma análise propriamente dita do documento.

A análise preliminar abrange as seguintes dimensões:

- a) O contexto compreende o cenário político, social, econômico e cultural no qual um documento foi elaborado, permitindo ao pesquisador identificar as pessoas, grupos sociais, locais, fatos aos quais se faz alusão;
- b) Identificação do(s) autor(es) que produziram o documento, suas intenções, o tipo de mediação e seus relatos, considerando a competência e a autoridade dos mesmos;
- c) Verificação da autenticidade e confiabilidade do documento, isto é, verificar a qualidade da informação transmitida;
- d) Identificação da natureza do texto, buscando compreender a intenção do(s) autor(es) ao produzir o texto;
- e) Busca por conceitos-chave e a lógica interna do texto, tentando compreender o sentido dos termos utilizados pelo(s) autor(es).

Salienta-se que, neste estudo, a dimensão referente a autenticidade e à confiabilidade do documento não foi considerada. Isso se deve ao fato de que todos os documentos coletados terem sido emitidos por órgãos governamentais (SEE/RS, Secretarias Municipais de Educação (SMED), UNIME/RS; AMESNE¹⁵).

A segunda etapa da análise, ou seja, a análise propriamente dita do documento, é o momento de reunir todas as partes da análise preliminar. A partir daí, o pesquisador poderá realizar uma interpretação coerente considerando a temática ou o questionamento inicial. “Assim, a escolha de pistas dos documentais

¹⁵A Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste (AMESNE) é filiada a FAMURS, e composta por 31 municípios. (AMESNE, 2017).

apresentadas no leque que é oferecido ao pesquisador deve ser feita à luz do questionamento inicial”. (CELLARD, 2012, p. 303). Entretanto Cellard (2012) salienta ainda que podem surgir novas descobertas ou surpresas que obriguem o pesquisador a modificar ou melhorar os questionamentos.

Partindo da citação de Cellard (2012) e dos questionamentos iniciais: Quais municípios que participaram do SAERS entre 2007 a 2010? Como é compreendido o regime de colaboração entre o estado e os municípios frente ao processo de avaliação do estado? Como foi estabelecida a parceria entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS com o SAERS? Que tipo de instrumento foi utilizado nesta parceria? Que práticas foram adotadas pelos municípios a partir dos resultados do SAERS? Foram coletados os seguintes documentos:

Quadro 5 - Documentos coletados na pesquisa no período de 2007 a 2010

ORIGEM	DOCUMENTOS	
	Tipo	Conteúdo
SEE/RS	Relatório	- Municípios que participaram do SAERS de 2007 a 2010 em parceria com a SEE/RS; - Número de alunos avaliados no SAERS entre 2007 a 2010 da rede estadual e municipal de ensino; - Total de matrículas no Ensino Fundamental na rede estadual e municipal; - Pauta da reunião sobre o SAERS.
	Relatório	
	Relatório	
	Ofício	
UNDIME/RS	Modelo de Termo de Adesão e Contrato de Prestação de Serviço;	- Modelo dos documentos que seriam assumidos posteriormente pelos municípios com o CAEd;
	Ofício	
SMEDs	Termo de Adesão e Contrato de Prestação de Serviços	- No Termo de Adesão, os municípios se comprometiam pela aplicação da avaliação externa e a cumprir o Contrato de Prestação de Serviços; - Resposta do CAEd às dúvidas dos municípios.
	Ofício	
AMESNE	Ofício	Convite da AMESNE, aos seus municípios, para participarem do SAERS.
ESCOLAS	-	-

Fonte: Elaborada pela autora.

A busca inicial ocorreu na SEE/RS, objetivando identificar os municípios que participaram do SAERS entre 2007 e 2010, bem como o total de alunos matriculados no Ensino Fundamental e o número de alunos avaliados em ambas as redes de ensino. Os demais documentos coletados na UNDIME/RS, SMEDs e na AMESNE serão discutidos posteriormente. Destaca-se que nenhum documento que se relacionasse com o SAERS foi encontrado nas escolas investigadas. Para a autora,

este fato caracteriza um grande descaso das escolas, ao não resguardarem documentos antigos, visto que ocorreram discussões nas SMEDs a respeito dos resultados, como ainda, preparação e investimento financeiro para a realização do processo de avaliação. Ademais, os documentos que chegam à escola retratam a proficiência da escola e dos alunos frente as demais escolas do estado. Principalmente as escolas onde o SAEB não atinge, pois são escolas com turmas inferiores a 20 alunos.

O Quadro 6 apresenta o total de municípios que participaram do SAERS no período de 2007 a 2010 de acordo com o relatório fornecido pela SEE/RS.

Quadro 6 - Total de municípios que participaram do SAERS entre 2007 a 2010

Total municípios que participaram do SAERS		Uma vez	Duas vezes	Três vezes
29	18,83%	Ano de 2007		
		Ajuricaba; Antônio Prado; Bagé; Bento Gonçalves; Campos Borges; Charqueadas; Coqueiros do Sul; Cruz Alta; Esteio; Garruchos; Ibiruba; Iraí; Jaquarã; Não Me Toque; Nova Alvorada; Nova Roma do Sul; Novo Hamburgo; Palmeira das Missões; Pejuçara; Pinhal Grande; Rolante; Santo Antônio do Planalto; Santo Cristo; São José do Hortêncio; São Miguel das Missões; São Pedro do Sul; Três Coroas; Uruguaiana; Vacaria; Victor Graeff.		
01	0,65%	Ano de 2008		
		Boa Vista do Incra		
34	22,10%	Ano de 2009		
		André da Rocha; Arambaré; Balneário Pinhal; Bom Progresso; Boa Vista do Sul; Campo Novo; Caraá; Carlos Barbosa; Casca; Caseiros; Colorado; Cotiporã; Dezesseis de Novembro; Estância		

		Velha; Fortaleza dos Valos; Gramado dos Loureiros; Guabiju; Horizontina; Mariana Pimentel; Marquês de Souza; Osório; Pirapó; Porto Alegre; Pouso Novo; Santo Antônio das Missões; Santo Augusto; São João do Polensine; São Jorge; São Valério do Sul; Sede Nova; Sete de Setembro; Tio Hugo; Toropi; Veranópolis.		
32	20,78%	Ano 2010		
		Bom Princípio; Candelária; Campestre da Serra; Capão do Cipó; Coqueiro Baixo; Condor; Coronel Barros; Esmeralda; Estrela; Faxinal do Soturno; Feliz; Guarani das Missões; Harmonia; Ibarama; Ilópolis; Ipê; Jari; Lajeado; Machadinho; Maratá; Maçambará; Muitos Capões; Nova Boa Vista; Nova Candelária; Ronda Alta; Santa Rosa; São José do Inhacorá; São José do Sul; São Pedro do Butiá; Tapera; Vila Nova do Sul; Vista Alegre.		
10	6,50%		Ano 2007 e 2009	
			Alto Alegre; Caxias do Sul; Espumoso; Farroupilha; Ivoti; Imigrante; Nova Araçá; Palmares do Sul; Portão; Taquara.	
6	3,90%		Ano 2007 e 2010	
			Aceguá; Brochier; Dois Irmãos; Porto Xavier; Santa Bárbara do Sul; Vista Alegre do Prata.	
			Ano 2008 e 2009	

2	1,30%		Guaporé; Santa Tereza	
33	21,43%		Ano 2009 e 2010 Alecrim; Almirante Tamandaré do Sul; Aratiba; Arroio do Tigre; Bom Jesus; Bossoroca; Cacicle Double; Cerro largo; Chiapetta; Dois Lajeados; Eugênio de Castro; Fazenda Vilanova; Flores da Cunha; Independência; Mato Leitão; Montauri; Mormaço; Nova Bassano; Protásio Alves; Rondinha; Santa Maria; Santiago; São José do Herval; São Luiz Gonzaga; São Pedro das Missões; São Valentim do Sul; São Vendelino; Sobradinho; Três de Maio; Tucunduva; Vale Real; Vila Maria; Westfália.	
2	1,30%			Ano 2007-2008-2009 Monte Belo do Sul; Serafina Corrêa.
4	2,60%			Ano 2007-2009-2010 Coronel Pilar; Igrejinha; Mostardas; Paraí.

Fonte: Elaborado conforme relatório da SEE/RS.

Dos 497 municípios rio-grandenses, 153 participaram do processo de avaliação perfazendo um total de 30.98%. Salienta-se que alguns municípios participaram uma única vez do SAERS, outros duas e outros três avaliações e nenhum município aderiu ao processo nas quatro edições. Desta forma a pesquisa constatou que:

29 municípios participaram de apenas uma edição, a primeira, em 2007 = 18,83%

01 município participou uma única vez em 2008 = 0,65%

34 municípios participaram uma única vez do SAERS em 2009 = 22,10%
32 municípios participaram uma única vez, a última, em 2010 = 20,78%.
10 municípios participaram de duas edições em 2007 e 2009 = 6,50%
06 municípios participaram de duas edições do SAERS em 2007 e 2010 = 3,92%
02 municípios participaram de duas edições em 2008 e 2009 = 1,30%
33- municípios participaram de duas edições em 2009 e 2010 = 21,43%
02 municípios participaram de três edições em 2007, 2008 e 2009 = 1,30%
04 municípios participaram de três edições em 2007, 2009 e 2010 = 2,60%

Assim, optou-se em estudar os 2 municípios que participaram nas avaliações do SAERS no período de 2007, 2008 e 2009 considerando serem os únicos municípios que participaram em três edições consecutivas. Os municípios selecionados para esta pesquisa são: Monte Belo do Sul e Serafina Corrêa que perfazem um total de 1,30% do total de municípios participantes.

Outro documento importante disponibilizado pela SEE/RS foi um relatório contendo a participação ao SAERS por etapa de escolaridade da rede estadual e municipal de ensino no período de 2007 a 2010.

A Tabela 4 apresenta a quantidade de alunos da 2ª série/ 3º ano e 5ª série/ 6º ano do Ensino Fundamental e 1º ano do Ensino Médio avaliados no SAERS entre 2007 a 2010 na rede estadual e municipal de ensino, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática.

Tabela 4 - Participação no SAERS entre 2007 a 2010 de alunos da rede estadual e municipal de ensino do RS

Etapa de Escolaridade	Edição	Nº de alunos avaliados			
		Rede estadual		Rede municipal	
		L. Portuguesa	Matemática	L. Portuguesa	Matemática
2ª série/ 3º ano do Ensino Fundamental	2007	69.355	69.511	12.656	12.661
	2008	61.111	61.211	257	260
	2009	36.591	36.623	7.159	7.160
	2010	58.933	58.917	4.588	4.587
5ª série/ 6º ano do Ensino Fundamental	2007	92.355	92.332	14.994	14.999
	2008	86.721	86.712	327	327
	2009	84.439	84.439	8.180	8.180
	2010	85.067	85.064	4.899	4.898
1º ano do Ensino Médio	2007	99.510	99.487	-	-
	2008	95.348	95.348	22	22
	2009	106.727	106.727	19	19
	2010	105.958	105.953	35	35
TOTAL	2007	261.220	261.330	27.650	27.660
	2008	243.180	243.281	606	609
	2009	227.757	227.789	15.358	15.359
	2010	249.958	249.934	9.522	9.520

Fonte: Adaptada conforme relatório da SEE/RS.

A diferença de números de alunos avaliados nas disciplinas em cada edição, justifica-se pela avaliação ser em dias consecutivos, e alunos faltarem em uma delas. Para o estudo será utilizada a maior frequência apresentada, pois considera-se que mesmo o aluno fazendo uma única prova, houve a participação no SAERS.

Visto que este estudo focaliza nos alunos do Ensino Fundamental da rede estadual e municipal de ensino, a Tabela 5 sintetiza os dados coletados em termos de matrículas e participação do SAERS entre 2007 a 2010.

Tabela 5 - Total de matrículas no Ensino Fundamental, na rede estadual e municipal de ensino do RS x total de alunos avaliados em % entre 2007 a 2010

ENSINO FUNDAMENTAL				
ANO	Rede estadual		Rede municipal	
2007	Total de matrículas	740.037	Total de matrículas	742.030
	Total de alunos avaliados	69.511	Total de alunos avaliados	12.661
	%	9,39	%	1,71
2008	Total de matrículas	715.368	Total de matrículas	726.237
	Total de alunos avaliados	61.221	Total de alunos avaliados	260
	%	8,56	%	0,35
2009	Total de matrículas	688.212	Total de matrículas	721.699
	Total de alunos avaliados	36.623	Total de alunos avaliados	7.160
	%	5,32	%	0,99
2010	Total de matrículas	657.844	Total de matrículas	705.291
	Total de alunos avaliados	58.933	Total de alunos avaliados	4.588
	%	8,96	%	0,65

Fonte: Elaborada conforme relatório da SEE/RS.

Interessante destacar que, dos alunos matriculados no Ensino Fundamental na rede estadual de ensino, entre 2007 a 2010, foram avaliados uma média de 8,06% alunos. Já no município, a média de alunos avaliados foi de 0,93%.

Portanto, os documentos (relatório dos municípios que participaram do SAERS entre 2007 a 2010 e o relatório do total de matrículas no Ensino Fundamental na rede estadual e municipal no período de 2007 a 2010) disponibilizados pela SEE/RS forneceram dados fundamentais para a delimitação desta pesquisa.

2.3 Entrevista Semiestruturada

A entrevista é uma forma de “[...] interação social. Mais especificamente, uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação”. (GIL, 2008, p.128).

A entrevista é

[...] um jogo, interlocutivo em que um/a entrevistador/a “quer saber algo”, propondo ao/a entrevistado/a uma espécie de exercício de lacunas a serem preenchidas...Para esse preenchimento, os/as entrevistados/as saberão ou tentarão se reinventar como personagens, mas não personagens sem autor, e sim personagens cujo autor coletivo sejam as experiências culturais,

cotidianas, os discursos que se atravessaram e ressoam em suas vozes” (SILVEIRA, 2002, p.137).

Para Zago (2003, p.305), “[...] a entrevista não ocorre numa relação de sentido único, não segue uma ordem linear”, ou seja, não segue uma estrutura rígida, tal qual um questionário fechado e sim representa um guia de condução ao entrevistador. Entretanto a autora alerta que, embora a entrevista seja utilizada como recurso de trabalho, não podemos esperar encontrar receitas que possam ser transpostas diretamente para todas as situações.

Uma entrevista semiestruturada é uma ferramenta usada pelo pesquisador para coletar informações concretas e pré-elaboradas sobre o seu foco de pesquisa, mas que permite, ao mesmo tempo, examinar questões não previstas, propiciando ao entrevistado comentar sobre o tema, abordando outros aspectos que considera pertinente, ou seja, oferece a possibilidade de maior *flexibilidade*. (MONOZ, 2006, p.79, grifo do autor), assegurar um grau de *maior descontração* (ZAGO, 2003, p.304, grifo do autor) e serem desenvolvidas de forma “mais espontânea, sem que estejam sujeitas a um modelo preestabelecido de interrogação” (GIL, 2008, p.130). Negrine (1999) e Lakatos; Marconi (2011) argumentam que uma entrevista semiestruturada proporciona mais liberdade para o entrevistado desenvolver situações que, segundo sua ótica, sejam relevantes em determinada temática.

Para favorecer a condução das questões, a relação de interlocução e avançar na problematização da pesquisa, é interessante o uso do gravador. Para Zago (2003, p.299) este artefato tem uma função importante na “[...] organização e análise dos resultados pelo acesso a um material mais completo do que as anotações podem oferecer e ainda por permitir novamente escutar as entrevistas, reexaminando seu conteúdo”. Com este procedimento pode-se reavaliar a entrevista, modificar determinadas formulações, identificar certos aspectos que não damos suficiente atenção e ainda observar o corte de palavras em momentos inapropriados, conduzir respostas ou não valorizar uma ideia nova que poderia ser explorada (Idem, 2003).

Posterior as transcrições, as informações foram submetidas à análise e interpretação de conteúdo, cujo objetivo é “[...] compreender criticamente o sentido das comunicações, seus conteúdos manifestos ou latentes, as significações explícitas ou ocultas”. (CHIZZOTTI, 2006, p. 98).

Gil (2008, p.175) sustenta que a análise das entrevistas tem por objetivo

[...] organizar e sumariar os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação. Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos.

Partindo dessas argumentações, as entrevistas foram direcionadas às pessoas envolvidas com o SAERS entre 2007 a 2009. Período este que apenas dois municípios aderiram em três edições consecutivas do processo. O Quadro 7 apresenta o código e o cargo ocupado de cada entrevistado no período de 2007 a 2010, como ainda a data, o local e o tempo de cada entrevista.

Quadro 7 - Código das/os entrevistadas/os, cargo que ocupavam no período de 2007 a 2009, data e local da entrevista e tempo da entrevista

Código	Cargo que ocupavam no período de 2007 a 2009	Data da entrevista	Local da entrevista	Tempo de entrevista
A	Secretário de Educação do município de Monte Belo do Sul	17/07/2017	Escola da rede estadual	2h
B	Secretário de Educação do município de Serafina Corrêa	17/07/2017	SMED	3h
C	Supervisora Pedagógica do município de Serafina Corrêa	17/07/2017	SMED	2h
D	Presidente da UNDIME/RS	29/09/2007	Residência	5h
E	Supervisora Pedagógica do município de Monte Belo do Sul	25/10/2017	Escola	2h
F	Presidente da AMESNE	25/10/2017	SMED	2h
G	Secretária de Educação do estado do RS	08/11/2017	FAMURS	8h

Fonte: Elaborado pela autora.

Todas as entrevistas foram pré-agendadas ou por telefone ou por e-mail. A primeira pessoa a ser entrevistada foi o secretário municipal de educação de Monte Belo do Sul no dia 17/07/2017, na escola estadual onde atualmente ocupa o cargo de diretor de escola. No período de 2007 a 2009 estava cedido pelo estado para ocupar o cargo de secretário de educação do município. A secretária municipal de educação de Serafina Corrêa foi entrevistada, na mesma data, na SMED, onde ocupa o mesmo cargo, tal como a supervisora pedagógica. A Presidente da UNDIME/RS entre 2007 a 2010 ocupava também o cargo de secretária municipal de educação do município de Igrejinha/RS neste mesmo período. Atualmente está aposentada. Participou da entrevista em sua residência em Igrejinha, no dia 29/09/2017. No município de Bento Gonçalves/RS, em 25/10/2017, a supervisora

pedagógica de educação de Monte Belo do Sul foi entrevistada na escola onde atualmente é professora da rede municipal deste município. Neste mesmo dia, na SMED do município de Farroupilha/RS, o Presidente da AMESNE deu sua entrevista. A última a ser entrevistada foi a secretária de educação do RS (2007/2009), no dia 08/11/2017, na FAMURS, em Porto Alegre. As entrevistas foram entre os meses de julho a novembro, e as transcrições foram feitas após cada entrevista e utilizadas e analisadas durante o estudo. Salienta-se que as questões da entrevista levaram em consideração a relevância e pertinência do trabalho de cada entrevistada/o com o SAERS. (APÊNDICE B e C).

Acredita-se que desta maneira os caminhos metodológicos são coerentes com a proposta do estudo, vindo seus resultados comporem o desenrolar deste estudo.

3 FEDERALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Este capítulo trata do tema federalismo na educação brasileira. Para tal, faz-se necessário uma breve retrospectiva histórica, apontando as normativas instituídas em cada carta constitucional brasileira, bem como algumas leis e decretos importantes.

Há mais de um século, o Brasil adotou a forma federativa de divisão territorial de governo. Ao longo desse período, o país conviveu com grande variedade de arranjos federativos e experimentou períodos de autoritarismo e de democracia.

Durante a vigência das sete constituições brasileiras que regeram as instituições no Brasil, as regras referentes ao federalismo fizeram parte integrante das cartas constitucionais, por isso a importância de se retomar o tema federalismo brasileiro associando-o ao tema do constitucionalismo e da educação.

Ainda que se encontrem bastante entrelaçados historicamente, federação e federalismo referem-se a dois fenômenos diversos. Quando tratamos de federação, nos referimos a um Estado organizado constitucionalmente sob um regime federativo, isto é, que reconhece duas ou mais esferas de poder político, com graus diferentes de autonomia dentro de um mesmo espaço territorial cuja soberania é exercida por um único ente político: o Governo Federal. Quando usamos a palavra federalismo, estamos fazendo referência a um princípio de organização política. (COSTA, 2010b). Esta distinção entre federação e federalismo é importante para que se compreenda que

[...] os princípios políticos que regem ou fundamentam cada Federação são flexíveis e dinâmicos. Varia não apenas o grau de autonomia dos governos subnacionais em relação ao governo federal, mas também os mecanismos institucionais (formais ou informais) que condicionam as relações entre os entes associados, tanto no que diz respeito aos aspectos competitivos como cooperativos (COSTA, 2010b, p.731)

Portanto entende-se federação como a união de entes federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. No Estado Nacional, os membros subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Trata-se assim de um princípio em que “os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas”. (CURY, 2010, p.152).

Para Martins (2011, p.25) o termo federação

[...] está associado à descentralização, não somente na dimensão administrativa, mas também, e, sobretudo, na dimensão política, implicando maior ou menor autonomia dos entes federados. Sob uma e indivisível soberania, abrigam-se porções territoriais autônomas de diferentes escalas e que se constituem nos celebrantes do pacto federativo, selado pela Constituição do Estado – os entes federativos.

Para Martins (2011) o termo soberania exercida pela União e a autonomia exercida pelos entes federados são conceitos complementares, pois ao se compreender federação como um conjunto de regiões autônomas, entende-se que haja um “compartilhamento de poder, sem o qual a autonomia não se realiza de forma plena, mas que encontra limite na soberania”. (MARTINS, 2011, p.26). Ou seja, as regiões autônomas contribuem para a composição da busca soberana do Estado, mas não dividem a soberania.

Países como os Estados Unidos, a Índia, a Rússia, o Canadá, a Alemanha, a Indonésia, o México, o Brasil são exemplos de nações que precisam lidar com diversidades ou desigualdades e para tal, o federalismo é o principal instrumento (ABRUCIO, 2005). De acordo com Abrucio (2005), não existe uma fórmula que oriente as federações. Cada país tem heterogeneidades e histórias diferentes, de modo que as soluções devem se ajustar a tais especificidades.

Com relativa certeza, Costa (2010b) afirma que no Canadá, Austrália, Alemanha, Suíça a organização federalista se mostrou bem sucedida. A construção político-institucional e administrativa atingiu um alto grau de complexidade referente as relações intergovernamentais, ou seja, construíram-se articulações nos diversos níveis de governo *no sentido vertical* (Idem, 2010b, p.736, grifo do autor) assim como nas unidades subnacionais e nas diversas associações da sociedade civil e empresas. “Esses sistemas reticulares são responsáveis por um amplo escopo de decisões e ações no campo das políticas públicas que não são responsabilidade exclusiva de um dos níveis de governo”. (Idem, 2010b, p. 736).

Portanto o federalismo é um princípio de arquitetura política que deriva de determinadas condições, tais como: a existência de significativas heterogeneidades que separam um país (territorial, étnica, socioeconômica, cultural e política) e de condições que se orientam na prática da diversidade.

Para Araújo (2005), o federalismo pode ser caracterizado como o pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas para finalidades comuns. Trata-se de uma organização política-territorial de poder cuja base é a dupla

soberania: a dos governos subnacionais e a do governo central. Os primeiros com autonomia para administrar questões políticas e econômicas locais, e o segundo com a finalidade de representar os interesses de toda a população do país. Entretanto “[...] a autonomia dos governos subnacionais não é irrestrita, tendo em vista a necessária interdependência entre os entes federados para compatibilizar os interesses locais com os nacionais”. (ARAÚJO, 2005, f.79).

O regime federalista não compactua com relações de hierarquia entre as esferas do poder político, mas sim com a ideia de relação entre iguais. Assim a União, os estados e os municípios são entes autônomos e entre eles não há relação de subordinação, mas de colaboração. “Nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos”. (ABRUCIO, 2010, p.41).

Para Abrucio (2010), quatro elementos são importantes para o funcionamento de um princípio federalista de Estado:

- a. Conciliação entre autonomia e interdependência dos entes, se presumindo a existência de pelo menos dois níveis de governos autônomos e a necessidade de cooperação entre eles;
- b. Uma Constituição que garanta os direitos federativos e a diversidade sociocultural e/ou a diminuição das diferenças socioeconômicas entre as instâncias governamentais;
- c. Instituição de campos que garantam a União e aos governos subnacionais representação política, espaços públicos para deliberação, negociação e decisão sobre assuntos de embate intergovernamental;
- d. Elaboração de políticas públicas visando garantir a coordenação entre os entes federativos.

Assim, a escolha pelo regime federalista representa uma complicada relação entre o processo de decisão e de legitimação devido à grande quantidade de atores responsáveis pelos rumos de uma ação coletiva. Tal relação ganha força com a associação entre os governos e suas comunidades, com a aceitação das especificidades regionais dentro do país e com o princípio de negociação como meta do processo político.

De acordo com Cury (2010, p.153), são três tipos de federalismo: o centrípeto- onde impera o poder da União com relação de subordinação dentro do Estado. Cita-se como exemplo o Brasil entre os anos de 1930 a 1934, 1937 a 1945 e

1964 a 1988; o centrífugo- onde prevalecem relações de autonomia dos estados-membros. Cita-se como exemplo brasileiro os anos de 1898 a 1930; e o federalismo de cooperação- onde ocorre um equilíbrio de poder entre a União e os estados-membros, consolidando vínculo de colaboração na divisão das diversas competências. Cita-se o período de 1934, 1946 e a nossa atual Constituição Brasileira de 1988 até os dias de hoje.

Entre os fatores que influenciam os resultados da educação no Brasil destaca-se o desempenho e os embates do federalismo. (ABRUCIO, 2010). Compreender esta arquitetura é fundamental para as políticas públicas, uma vez que afeta nas questões democráticas e de igualdade de condições para todos, pressuposto do direito à educação. (OLIVEIRA; SOUZA, 2010).

Desta forma, torna-se importante uma breve retrospectiva história do regime federalista e sua relação com a educação brasileira, tendo como referência determinadas leis e todas as constituições brasileiras.

3.1 Federalismo na Educação Brasileira: uma retrospectiva histórica

Partindo da primeira Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824, segundo Araújo (2005, f.144), “[...] a federação, em germe, não vingou e o poder moderador foi a chave de organização política do país”.

Essa primeira constituição “fortemente centralizadora, em matéria de educação” (SUCUPIRA, 2001, p. 57) declarava a gratuidade da instrução primária e a criação de colégios e universidades como uma das formas do Império assegurar a inviolabilidade dos direitos políticos e civis de acordo com Art. 179, inciso XXXII e XXXIII. (BRASIL, 1824).

O atendimento escolar, quanto à organização, foi estabelecido com a promulgação da primeira Lei de 15 de outubro de 1827 (BRASIL, 1827) que determinava a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império, enquanto ao Estado Maior caberia atender o Ensino Superior.

Devido a esse modelo que destacava a Educação Superior ser de compromisso da União, houve um favorecimento à elite social, nascendo no Brasil uma situação *sui generes* (ABRUCIO, 2010, p.53, grifo do autor), ou seja, organizou-

se uma aliança mais forte em benefício das universidades do que o alargamento da Educação Básica.

Esse modelo instaurou a duplicidade de redes de ensino que ao longo da história educacional brasileira apresentou falta de “articulação e coordenação num ambiente de grande desigualdade no plano subnacional”. (ABRUCIO, 2010, p.53).

A forte centralização desta primeira carta constitucional produziu a reação política para o Ato Adicional - Lei n.16, de 12 de agosto de 1834 (SUCUPIRA, 2001), que normatizava, no Art.10 parágrafo segundo, que caberia as Assembleias Legislativas Provinciais legislar “sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral”. (BRASIL, 1834). Com isso, a competência quanto ao ensino primário e secundário ficou a cargo das províncias.

A partir deste Ato Adicional, a descentralização entrou em cena com o debate sobre a competência do governo e das províncias quanto à oferta da instrução elementar. Entretanto esta descentralização fracassou basicamente pelo questionamento referente à exclusão do poder central no campo da instrução primária e secundária (SUCUPIRA, 2001), e pela ausência de recursos das províncias, advindo de um sistema falho de arrecadação, que privou às províncias de constituir uma organização administrativa da instituição pública. (ARAÚJO, 2005).

Desde a primeira Constituição Republicana (1891), a forma adotada pelo Brasil é a Federativa conforme normatizado no Art. 1º “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”. (BRASIL, 1891).

Conforme o Art. 5º da mesma carta “Incumbe a cada estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”. (BRASIL, 1891).

Essa arquitetura federativa previa que os estados (antigas províncias) deveriam prover suas despesas com o governo e administração, podendo a União socorrer os que solicitassem ajuda nos casos de calamidade pública, ou seja, a União iria interferir na autonomia dos estados apenas nos casos de extrema

necessidade. Com a isso a “predominância dos estados com maior poder econômico fez da federação brasileira uma associação entre desiguais”. (ARAÚJO, 2005, f. 155).

No início o regime federalista não apresentava uma proposta de nação e interdependência entre os entes. A autonomia dos estados sem um projeto nacional conduziu a duas implicações: retardou a “adoção de ações nacionais de bem-estar social e produziu uma enorme heterogeneidade de políticas públicas pelo país”. (ABRUCIO, 2010, p. 44).

Conforme o Art. 68, da carta constitucional de 1891, “Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. (BRASIL, 1891). Normatizando assim, que todos os estados brasileiros tomaram por fundamento o município como unidade básica de organização política e administrativa.

Com relação à educação, a Constituição Federal (BRASIL, 1891) explicitava a responsabilidade da União apenas pela educação do Distrito Federal, transferindo a responsabilidade pela educação aos estados.

Para Oliveira e Souza (2010) a explicação inicial para toda a desigualdade existente na oferta educacional no Brasil seria decorrente da estrutura tributária vigente desta época, ou seja, os estados mais ricos assumindo a responsabilidade pela oferta educacional e os mais pobres repassando o compromisso de desenvolver tal tarefa para os municípios muitas vezes mais pobres que o próprio estado.

A Constituição de 1891, ao não pontuar a obrigação dos estados, permitiu subentender que eles fariam sua própria organização, dando assim ao governo estadual uma maior autonomia. Ao fazer isso, Oliveira e Souza (2010) argumentam que duas situações se estabeleceram: Em primeiro os estados do Sul e Sudeste (considerados estados ricos) assumiram o atendimento educacional e construíram seus próprios sistemas de ensino, recorrendo subsidiariamente aos municípios; em segundo, os estados do Norte, Nordeste e Centro Oeste (considerados estados pobres) se omitiram em construir um sistema de ensino público, passando tal compromisso para os municípios que assumiram de forma precária, tendo como resultado, segundo ARAÚJO (2005, f. 23, grifo da autora), uma *extrema descentralização*. Assim, enquanto os estados mais ricos criaram os seus sistemas

de educação, os mais pobres repassaram essa tarefa a seus municípios, que desempenharam com precariedade essa função.

Apesar de existir certo consenso em torno da responsabilidade dos estados na educação, as formas pelas quais as esferas administrativas assumiram essa tarefa sempre se apresentaram “[...] difusas e fragmentárias, caracterizando a dificuldade na constituição de um sistema nacional de educação que só começou a ganhar contornos mais nítidos a partir da Revolução de 1930”. (ARAÚJO, 2005, f. 74).

Na era Vargas, o federalismo sofreu muitas modificações. O poder centralizou-se na esfera federal com aumento de ações e de políticas públicas em todos os setores. Neste período, os governos subnacionais tiveram sua capacidade federativa reduzida e seu mecanismo público não atualizado, dificultando responder a crescente demanda dos direitos sociais. (ABRUCIO, 2010).

No início do governo de Getúlio Vargas, retorna a ideia de centralização da educação na esfera federal, entretanto esta centralização de poder não muda a realidade nos estados e municípios.

Abrucio (2010), tratando da educação no contexto federativo brasileiro, ressalta que a participação nacional na educação volta com o período varguista, quando é criada em 1930 a pasta ministerial nomeada de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Neste período, o ministro Francisco Campos edita uma série de Decretos¹⁶ objetivando reorganizar a educação no país.

A edição e implantação de leis e políticas, a entrada do Brasil na Segunda Guerra e a ocorrência nacional de determinados eventos¹⁷ evidenciaram que, a partir de então, as normativas nacionais seriam de responsabilidade de implantação dos entes federados permitindo ao Governo Federal *ações supletivas* e assistência técnica e aos entes federados autonomia nos assuntos que a União outorgava exercer. (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p.17, grifo do autor).

¹⁶ Decretos: 1. Decreto nº 19.850, de 11/04/1931, que criou o Conselho Nacional, de Educação; 2. Decreto nº 19.851, da mesma data, que dispôs sobre a organização do ensino superior no Brasil e adotou o regime universitário; 3. Decreto nº 19.852, também da mesma data, que dispôs sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro; 4. Decreto nº 19.890, de 18/04/1931, que dispôs sobre a organização do ensino secundário; 5. Decreto nº 19.941, de 30/04/1931, que instituiu o ensino religioso como matéria facultativa nas escolas públicas do País; 6. Decreto nº 20.158, de 30/06/1931, que organizou o ensino comercial e regulamentou a profissão de contador; 7. Decreto nº 21.241, de 14/04/1932, que consolidou as disposições sobre a organização do ensino secundário (MORAES, 1992, p. 295 apud OLIVEIRA, SOUZA, p.16, 2010).

¹⁷ Nacionalização de escolas e fechamento de escolas criadas por imigrantes.

Assim, foi a partir do perfil centralizador de Vargas, que a educação passou a ser discutida e realizada como um projeto nacional. (ARAÚJO, 2005).

A constituição de 1934 (BRASIL, 1934) apresentou um perfil social seguindo a tendência mundial do pós-guerra. Como afirma ARAÚJO (2005, f.161) “[...] pela primeira vez na história constitucional brasileira, considerações econômica e social foram introduzidas no texto”.

O Art. 13, da carta de 1934, normatizava que, “Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. (BRASIL, 1934). Embora este artigo tivesse conferido autonomia à organização municipal, a distribuição de competência quanto à oferta educacional ficou sob responsabilidade dos estados e do Distrito Federal, conforme o Art. 151, “Compete aos estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União”. (BRASIL, 1934). Neste período a nova estrutura administrativa ganha força com a nomeação de Gustavo Capanema, contudo, a prioridade foi para a educação secundária. Ocorreram grandes avanços na educação, como “[...] a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, a vinculação de um percentual dos impostos para a educação, o plano nacional de educação e a institucionalização dos conselhos de educação”. (CURY, 2010, p. 157).

Portanto, ao mesmo tempo em que o texto constitucional assegurou a educação como direito do cidadão e dever do Estado, com forte tendência centralizadora, também conferiu autonomia à organização municipal.

Após 1930, o Governo Federal vai concentrando maiores poderes rumo a um federalismo centrípeto e interventor. (CURY, 2010). O termômetro dessa interferência se agravou, quando em 1937 é dado um golpe de estado e se outorga a Constituição Ditatorial do Estado Novo.

A Constituição de 1937 fragmentou o princípio de federação, apesar de declarar em seu Art. 3º que “O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. (BRASIL, 1937). Este período representou o ponto mais alto do processo de centralização autoritária, com a consequente perda da ideia de federação descentralizada declarada em 1891. No que se refere à educação, o Art. 15 inciso IX, da mesma carta, normatizava que seria de competência privativamente da União: “fixar as bases e determinar os

quadros da educação nacional”, e ainda no Art. 16, inciso XXIV, a União teria a competência de legislar sobre as seguintes matérias: “diretrizes de educação nacional”. (BRASIL, 1937).

Desta forma, com uma carta que garantia plenos poderes à União, “[...] o federalismo e a discussão das competências quanto à oferta da instrução foram praticamente anulados”. (ARAÚJO, 2005, f. 219).

Interessante destacar que a carta de 1937 isentou a União da tarefa de garantir o ensino primário gratuito e obrigatório, colocando-o na posição de colaborador da família, como segue:

Art. 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular (BRASIL, 1937).

Do ponto de vista federativo, o período a partir de 1937 manteve a estrutura dual das redes, mas com um Governo Federal mais forte em termos normativos, embora sem capacidade de mudar a realidade nos estados e municípios. Desta forma, o enfraquecimento político dos governos subnacionais gerou uma quase extinção da federação, o que, diante da dualidade existente, contribuiu para o fracasso de uma mudança educacional nos primeiros níveis de ensino. (ABRUCIO, 2010).

Entre o período de 1942 a 1946, o então segundo ministro, Gustavo Capanema, publica uma série de Leis Orgânicas de Ensino¹⁸ que passariam a vigorar na educação. Entretanto segundo Abrucio (2010), apesar de ter sido um período reformista, inclusive no ensino secundário, é interessante pontuar que a escolarização básica da população – hoje o atual Ensino Fundamental – não sofreu uma significativa reformulação. E para Araújo (2005, f.219) “[...] mediante estas leis deu-se início a consolidação de uma política não só de centralização, mas ainda de uniformização do ensino”.

¹⁸ Leis orgânicas de Ensino: 1) Decreto-lei nº 4.048, de 22/01/1942 – Cria o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial); 2) Decreto-lei nº 4.073, de 30/01/1942 – Lei Orgânica do Ensino Industrial; 3) Decreto-lei nº 4.244, de 09/04/1942 – Lei Orgânica do Ensino Secundário; 4) Decreto-lei nº 6.141, de 28/12/1943 – Lei Orgânica do Ensino Comercial; 5) Decreto-lei nº 8.529, de 02/01/1946 – Lei Orgânica do Ensino Primário; 6) Decreto-lei nº 8.530, de 02/01/1946 – Lei Orgânica do Ensino Normal; 7) Decretos-lei nº 8.621 e 8.622, de 10/01/1946 – Criam o SENAC; 8) Decreto-lei nº 9.613, de 20/08/1946 – Lei Orgânica do Ensino Agrícola. (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p.17).

Assim, Cury (2010, p.157) sintetiza que “Ao federalismo centrípeto de 1930, à centralização fática de 1937, sucede um federalismo tendencialmente centrífugo no interregno 1946-1964”.

De acordo com o Art. 23 da Constituição de 1946, “Os estados não intervirão nos Municípios, senão para lhes regularizar as finanças (BRASIL, 1946). Neste sentido, Araújo (2005, f.170) comenta que a carta

[...] evoca o princípio da autonomia municipal, destacando a distinção entre o conceito de descentralização, inserindo num âmbito meramente administrativo e o conceito de autonomia, com um sentido político, com o sentido de governo, o que incluiria o município como o primeiro elo na cadeia federativa.

Portanto, este período entre 1946 a 1964 apresentou importantes mudanças em prol de uma federação brasileira mais dinâmica e mais democrática. As relações intergovernamentais tornaram-se mais equilibradas com maior poder de autonomia e interdependência conferido a estados e municípios.

Pela primeira vez no plano constitucional, estabeleceu-se uma preocupação com a coordenação federativa. Além disso, a defesa da descentralização ganhou força, inclusive no que se refere à municipalização. (CURY, 2010). Com esta articulação, Araújo (2005, f.163, grifo da autora) enfatiza que se produziu uma concepção de *federalismo tridimensional*, que objetivava buscar um equilíbrio de poderes entre o Governo Federal e entes federados, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.

Neste período, conhecido como restabelecimento da democracia, não ocorreram grandes mudanças no setor educacional (ARAÚJO, 2005), prevalecendo a afirmação de que o ensino primário e médio seria de responsabilidade dos estados e o Governo Federal, além do esforço de concentrar-se no âmbito universitário, teria a função de subsidiar os sistemas estaduais, o que já fazia parte da concepção de federalismo dual.

Os dispositivos e o regime democrático normatizados na carta de 1946 sobreviveram a várias crises políticas, como: suicídio de Vargas, renúncia de Jânio Quadros e posse de João Goulart. (SOUZA, 2005).

Em 20 de dezembro de 1961 foi promulgada a primeira Lei que fixava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n. 4.024 que, no Art. 11,

prescrevia “A União, os estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1961). Entretanto, segundo Araújo (2005, f. 221), mesmo com “[...] os apelos dos movimentos municipalistas no sentido de uma consolidação de sistemas de ensino de bases locais o viés municipalista progrediu bem menos do desejado”.

A Lei permitiu a descentralização da educação da esfera federal para a estadual, com a institucionalização dos sistemas de educação, recriação dos Conselhos de Educação, salário educação e a pós-graduação (BOAVENTURA, 2001).

O golpe militar de 1964 colocou o Brasil na rota dos regimes autoritários que passaram a governar a América Latina nos anos 1960 (SOUZA, 2005). Com o golpe, acabou a democracia e rompeu-se com o federalismo que até então vinha se fortalecendo no país “[...] construindo um modelo centralizador e tecnocrático de Estado, que reduziu muito a autonomia dos governos estaduais e municipais”. (ABRUCIO, 2010, p. 45). Houve um retorno a um federalismo centrípeto, ou seja, um retrocesso às ações ditatoriais e de centralização política implantadas no período da Era Vargas (1930-1945).

A educação seguiu o modelo geral de políticas públicas elaboradas pelo regime militar. Entre as características principais estava a forte centralização decisória, marcada por um estilo técnico e autoritário que, entretanto, deixava lacunas para negociações de cunho clientelista com estados e municípios, principalmente nos governos subnacionais menos desenvolvidos. (ABRUCIO, 2010).

A nova Constituição só foi promulgada em 1967 e normatizava em seu Art. 1º que “O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. (BRASIL, 1967). Para Araújo (2005, f.176), neste período, o modelo federativo teria se tornado “altamente concentrador de poderes e competências na União, não consolidando a autonomia dos estados, nem dos municípios, pelo excessivo centralismo fiscal”, e a reforma tributária centralizaram na esfera federal o poder político e tributário, afetando o federalismo e suas instituições. (SOUZA, 2005).

Mesmo com ampliação da educação obrigatória para oito anos, foi retirada a vinculação do percentual dos impostos à educação. O fim da vinculação constitucional de recursos teria como consequência o desaparecimento legal dos fundos de ensino criados pela LDBEN/1961, que não constariam nos orçamentos da

União a partir de 1968. (HORTA, 2001). Tal vinculação passou a existir somente em 1969 e para os municípios. (CURY, 2010).

3.2 Federalismo na Educação Brasileira a partir da Constituição/1988

A Constituição Federal de 1988, no Art. 1º, estabelece que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”, no Art. 18 normatiza que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição, e o Art. 23 estabelece que a “União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem competências comuns”. Entretanto em seu parágrafo 4 do Art. 24, favorece claramente a União (esfera central da federação) na atribuição de competências, estabelecendo que sempre que houver conflito, prevalecerão as leis federais. (BRASIL, 1988).

Com a carta de 1988 a descentralização passou a ser tema central do novo federalismo, e a municipalização foi posta em evidência. (ABRUCIO, 2005). Com isso, os municípios passaram a ser considerados entes federativos, entretanto segundo Abrucio (2010), para muitos, a posição de ente federativo foi pouco compreendida devido à dependência em relação aos outros níveis de governo, ocorrendo pouca coordenação¹⁹ entre os entes federados. (ABRUCIO, 2005). Dois comportamentos tornaram-se evidentes: de um lado, uma atitude defensiva e não cooperativa do Governo Federal num esforço de transferir os compromissos para os estados e municípios e, de outro, uma tentativa de elaborar maneiras de coordenação entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2010), resultando a instauração de um *federalismo compartimentalizado* (ABRUCIO, 2005, p.49, grifo do autor) onde cada esfera de governo trata de seu papel específico, com poucos incentivos para parcerias e relações entre as unidades federativas. (ABRUCIO, 2010).

¹⁹ Para Araújo (2010b) a distinção entre coordenação e colaboração está que na coordenação o que ocorre é uma iniciativa do governo central, com autonomia dos entes federados, em uma ação/programa cujo resultado seja comum aos demais entes. Cita-se como exemplo o ensino fundamental que, para a distribuição de vagas, exige a colaboração dos estados e municípios. Já na colaboração federativa, as tomadas de decisões são conjuntas entre os entes com competências concorrentes e comuns, os quais definem atribuições e exercícios relativos às competências. Em síntese, a principal distinção entre coordenação e colaboração encontra-se na tomada das decisões.

Desta forma, o Brasil adota um sistema de três níveis *triplo federalismo* ao dar *status* de ente federativo aos municípios. (ABRUCIO, 2010, p.46, grifo do autor). Essa padronização demonstra a existência de uma história de federalismo no Brasil que diz respeito à maneira de provimento de todos os direitos sociais. (ARAÚJO, 2005).

No campo das políticas sociais, a municipalização, de acordo com Abrucio (2010), apresentou resultados positivos e negativos. Em termos positivos cita iniciativas de alguns municípios como o Programa Saúde da Família (PSF) e o Orçamento Participativo. Com base nas relações intergovernamentais que privilegiam a relação direta entre a União e os municípios, temos: o programa Bolsa Família considerado o maior programa de transferência de renda do país; o avanço nos processos e municipalização do Ensino Fundamental; a transferência de recursos federais aos municípios no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE); O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); e o próprio Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). (LEITE; FONSECA, 2011).

Em termos negativos temos a dependência e a falta de recursos financeiros dos municípios, a pouca condição de administração e o excesso de poder de alguns prefeitos, a *prefeiturização* (ABRUCIO, 2005, p.48, grifo do autor), isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito e/ou o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes.

Essa diferença de resultados está ligada em parte às grandes diferenças políticas, financeiras e administrativas entre os municípios. A desigualdade entre os municípios são maiores do que as diferenças entre regiões, e poucos municípios compreenderam a posição de ente federativo, devido à forte subordinação que apresentam em relação a outras esferas de governo.

Para assegurar a coordenação entre as esferas de governo, segundo Abrucio (2010), as federações devem, a princípio, equilibrar as formas de colaboração e competição existentes, considerando que o federalismo é intrinsecamente conflitivo. Abrucio (2010) alerta ainda que, quanto maior for a heterogeneidade do país, mais deve ser evitada a disputa entre os entes, sendo a coordenação intragovernamental um elemento essencial do federalismo.

Desta maneira, o Art. 211 da carta constitucional de 1988, ancorado no federalismo de colaboração, tem a intenção de

[...] equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independente da região, estado ou cidade em que habitam. Desse modo, sua premissa é o equilíbrio das tensões entre simetria e assimetria, unidade e diversidade e união e autonomia. (ARAUJO, 2010a, p.755).

Apesar do federalismo nunca ter sido retirado dos textos constitucionais desde a Constituição de 1891, o que se percebe é “[...] um movimento pendular entre o fortalecimento dos aspectos centralizados ou dos aspectos descentralizados do Estado, o que ensejou políticas educacionais mais ou menos centralizadas”. (ARAÚJO, 2005, f. 75).

A atual Constituição Federal procurou “[...] atacar os males históricos da política educacional brasileira, inclusive os localizados em sua dinâmica federativa. Houve grandes avanços no direito à educação e a questão territorial foi definida como estratégia nesse processo”. (ABRUCIO, 2010, p.40).

De acordo com Bresser-Pereira; Spink (1999), foi a partir do final dos anos 1980 que se buscava tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas. As novas ideias estavam em formação, e as novas práticas administrativas em processo de implantação. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse movimento de reforma e tornar-se o primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo.

3.3 Reforma do Estado Brasileiro no Governo Fernando Henrique Cardoso

Foi a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que a reforma do Estado passou a ser proposta como uma medida indispensável por compreender que

[...] o modelo de administração burocrática dos serviços públicos, cuja afirmação remontava aos anos 30 do século XX, era um dos fortes empecilhos para assegurar a superação da crise fiscal e econômica e, portanto, para ajustar o país aos requerimentos da nova ordem mundial. (AZEVEDO, 2002, p.56).

Neste período foi nomeado Luiz Carlos Bresser-Pereira para o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Esta reforma do Estado, de acordo com Bresser-Pereira (1998, p.60), pode ser sintetizados em quatro componentes:

- (a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e "publicização" (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal das serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- (c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente,
- (d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

Estes componentes apoiaram as medidas adotadas para o funcionamento do setor administrativo, das carreiras e salários dos funcionários públicos e promoveram a abertura de mercado em setores estratégicos e controlados pelo Estado.

Foi neste cenário que Bresser-Pereira criou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), objetivando a recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal. Surge, assim, a redefinição das intervenções do mercado econômico e social, via organizações públicas não estatais e a reforma da administração para um modelo gerencial mais ágil e eficiente. (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1999).

Para Azevedo (2002, p.58) a adoção da administração gerencial foi justificada pela afirmativa de que "[...] a sociedade brasileira havia atingindo um nível cultural e político no qual as práticas patrimonialistas não mais poderiam ser toleradas e o burocratismo impedia a prestação eficiente dos serviços públicos".

Segundo Bresser-Pereira (2008; 2010), a Reforma Gerencial nasceu da pressão por maior eficiência ou menores custos que se seguiu à transformação do Estado Democrático Liberal em Estado Democrático Social. Do ponto de vista administrativo, a mudança do Estado Burocrático para o Estado Gerencial, se mostrou importante às sociedades modernas que buscavam diminuir o tamanho do

Estado na medida em que, ao tornar mais eficiente o atendimento dos serviços sociais públicos ou coletivos, legitima o Estado Social.

Na educação, a reforma do Estado, entre outros aspectos, traduz-se na compreensão de que é preciso:

[...] ajustar a gestão dos sistemas de ensino e das escolas ao modelo gerencial, conforme divulgado pelo poder central, em consonância com o discurso das agências externas de cooperação e financiamento. Segundo tal entendimento, esse é o modo de garantir a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, com base no princípio da eficiência e na busca da relação ótima entre a qualidade e os seus custos. (AZEVEDO, 2002 p. 59).

Essa lógica gerencialista buscava aumentar a eficiência e eficácia das escolas através de indicadores de desempenho ou de resultados, tais como: controles estatísticos, sistemas avaliativos, ranqueamentos. Para o governo é uma forma de regular o sistema educacional a distância inserindo-se “[...] profundamente nas culturas, práticas e subjetividades das instituições do setor público e de seus trabalhadores, sem parecer fazê-lo”. (BALL, 2004, p. 1116).

Muitos países se confrontam com organizações de regulação - Banco Mundial, FMI, Mercosul – que não só ditam parâmetros para reforma do Estado na função política, administrativa e de controle social, mas ainda induzem à adoção de medidas modernizadoras que levam o Estado a assumir a função de mediação e adequação às prioridades externas definidas. A regulação é um processo que faz parte de qualquer sistema e tem por principal função garantir o equilíbrio e a coerência, mas também a mudança desse mesmo sistema. (BARROSO, 2005).

O processo de regulação, além de compreender a produção de normas que orientam o funcionamento do sistema, também compreende o reajustamento das diferentes ações dos atores em função dessas mesmas normas. Num sistema educativo, existe uma enormidade de finalidades e modalidades de regulação em função dos muitos atores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias. Entretanto o sistema público de ensino do Estado se constitui como uma fonte essencial de regulação, ele não é a única, nem a mais decisiva nos resultados. Por isso, mais do que falar de regulação, seria falar de multiregulação, já que as ações que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um conjunto de dispositivos reguladores. (BARROSO, 2005).

Em função dessas discussões é que se pode falar da predominância de uma lógica de mercado no sistema educativo.

Desta maneira, as avaliações em larga escala alinham-se à perspectiva de tecnologias voltadas para o desempenho, para a valorização de indicadores, seu uso como instrumentos de produção de mudanças, articulando os desempenhos alcançados a premiações e gratificações.

3.4 FUNDEF e FUNDEB

A EC n.14 (BRASIL, 1996a) instituía o FUNDEF, regulamentado pela Lei n. 9.424/1996 (BRASIL, 1996c) normatizando uma nova sistemática de redistribuição de recursos destinados somente ao Ensino Fundamental.

O FUNDEF, além de objetivar um piso salarial para o magistério, subvinculava 60% do orçamento da União para o Ensino Fundamental, estipulando uma equalização do valor gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional – a matrícula. Com isso, provocou um aumento da matrícula da rede municipal no nível fundamental, uma vez que era a condição para o recebimento de mais recursos (CASTRO, 2010. MARTINS, 2011), fazendo com que uma grande parcela de recursos estaduais fosse transferida para os municípios, “[...] instituindo-se mecanismo de redistribuição que retirava recursos de quem atendia relativamente menos e direcionava-os para quem atendia mais”. (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p.17).

Para Abrucio (2010, p.63)

[...] o Fundef cumpriu o objetivo de aprofundar a municipalização do ensino fundamental, ampliando a cobertura do sistema e chegando próximo à universalização do acesso nessa etapa escolar. Houve aumento dos recursos para os municípios em todos os 26 estados da federação, principalmente na região Nordeste, ao mesmo tempo em que houve um grande crescimento da rede municipal, principalmente da 1ª a 4ª séries, mas também na 5ª a 8ª séries. Ademais, a lógica do “dinheiro segue a matrícula” obrigou a uma maior responsabilização dos entes.

Assim, a divisão de incumbências, que tem como marco a EC 14/96, influenciada pela passagem do modelo administrativo burocrático de Estado para o gerencial é, sobretudo, reflexo da mudança cultural no entendimento sobre prestação dos serviços sociais. (BRESSER-PERERA, 2000).

Entretanto, mesmo com o crescimento da municipalização, a Lei do Fundef não foi executada, pois a União descumpriu a regra de complementação do fundo. (ARAUJO, 2005. MARTINS, 2011). Se tivesse sido cumprida, um número maior de estados receberiam recursos federais, aumentando o seu gasto por aluno. Os

estados que receberam, receberiam ainda mais. Como consequência, o gasto/aluno médio nacional seria aumentado, reduzindo fortemente a desigualdade. (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

O Art. 11 da LDBEN/1996 institui que os municípios incumbir-se-ão de “[...] organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados”. (BRASIL, 1996b). Desta forma, os municípios têm autonomia para organizar a sua própria política, articulando-a com a política do estado e do Governo Federal. Entretanto, só se

[...] pode articular quando tiver definida a política. É a renúncia do município em tomar a sua decisão. É uma submissão a quem está no estado como se o estado fosse automaticamente ascendente e superior ao município. A herança da hierarquia federativa autoritária tem um forte peso nessa prática. (ABICALIL; CARDOSO NETO, 2010, p.221).

Na LDBEN/1996 a atribuição de responsabilidades ficou mais clara. Aos municípios a lei, no Art. 11, normatiza a responsabilidade de “[...] organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados” ou optar conforme o parágrafo único “[...] por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de Educação Básica”. Quanto aos estados, a norma preconiza, no Art. 10 a incumbência de “[...] organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino”. Com relação aos recursos, o Art. 74 esclarece que “A União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o Ensino Fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”. (BRASIL, 1996b).

Quanto à vinculação de recursos à educação, a LDBEN/1996 fez uma importante alteração da Constituição de 1988 no que se refere ao percentual mínimo da receita de impostos a ser aplicado na educação em cada localidade. No Art. 74, parágrafo único, estabelece no que se refere ao custo mínimo por aluno que “será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino”. (BRASIL, 1996b). Segundo a Lei, uma vez respeitado o índice mínimo nacional, os percentuais poderiam variar regionalmente de acordo com o que conste

nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas dos estados, DF e municípios. (CASTRO, 2010).

Desta maneira, tanto a Carta de 1988 quanto a LDBEN de 1996 definiram o papel dos municípios como entes autônomos, quanto a formulação e gestão política educacional, facultando a cada um elaborar e organizar seus próprios sistemas de ensino.

Dez anos depois, foi aprovada a EC n. 53 de 2006 (BRASIL, 2006) regulamentada pela Lei n. 11.494 de 2007 (BRASIL, 2007a) e pelo Decreto nº 6.253 de 13 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007b), o FUNDEB. Este fundo objetivava ampliar as áreas de educação abrangidas por financiamento federal, corrigindo as falhas do FUNDEF, como a exclusão da Educação Infantil, do Ensino Médio e de seus profissionais, assim como para permitir a complementação federal.

Assim, o FUNDEB estabeleceu uma estrutura de financiamento que detalha o conjunto de verbas que o sustenta e os percentuais a serem destinados à Educação Básica da rede pública, de acordo com o número de alunos matriculados no Ensino Infantil, incluindo Creches, Ensino Fundamental e Médio. (LEITE; FONSECA, 2011). Ao incluir as matrículas das Creches, passou também a financiá-las, tornando o fundo abrangente a toda a Educação Básica. Além de que definiu uma forma mais razoável de equacionar a complementação da União, a criação de um espaço federativo de negociação; a definição de piso salarial para o magistério; a normatização do funcionamento dos conselhos de acompanhamento e controle social de forma a inibir distorções do processo de fiscalização. (MARTINS, 2011). Cabe ressaltar que, até meados dos anos 1990, “não havia uma delimitação clara das responsabilidades dos níveis estadual e municipal em relação ao financiamento educativo”. (MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010, p.135).

Para Martins (2011), os fundos podem ser instrumentos úteis à concretização do dever dos entes federados para com a educação. São estratégias para a realização dos objetivos da República Federativa, dentre os quais, a redução das desigualdades sociais e regionais.

Leite e Fonseca (2011, p.113) afirmam que, a partir da implementação dos mecanismos de intervenção do Governo Federal na política nacional de educação, (FUNDEF e o FUNDEB). “[...] a municipalização do ensino no país não depende somente dos incentivos institucionais desses fundos, mas do interesse dos estados, consubstanciado em ações de políticas públicas”.

Desta forma, após 1988 desponta um processo de democratização na área educacional, no sentido de ampliação do acesso, sendo marcado, nos anos 1990, pela universalização do Ensino Fundamental, que modifica o cenário educacional brasileiro. Esta universalização faz com que a expansão das outras etapas da Educação Básica e do Nível Superior se apresente como problema central, ao mesmo tempo em que explicita a necessidade de melhorar a qualidade do Ensino Fundamental e Médio. (ARAUJO, 2005).

Em suma, o Brasil sob a forma de um regime federalista, apresentou características diferenciadas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1891, confirmada pela CF de 1934, a qual se iniciou com características centrífugas, tomando o modelo dual como base. No período da Era Vargas(1937/1945), passou a ser um Estado federal tendencialmente centrípeto, onde os governos subnacionais tiveram sua capacidade federativa reduzida, com retorno à ideia de centralização da educação na esfera federal. Com a Carta de 1946, as características centrífugas retornam, a federação tornou-se mais dinâmica e democrática, com poder maior de autonomia e interdependência conferido a estados e municípios. Ganha força a defesa da descentralização no que se refere à municipalização. Passa a vigorar uma concepção de federalismo tridimensional. Com o golpe militar em 1964, o governo regride a um federalismo centrípeto, e que só se extingue com a Constituição Federal de 1988.

Nas Constituições anteriores às de 1988, os municípios não eram reconhecidos como entes federativos, mas como *subsistemas dos estados*, e suas autonomias eram reconhecidas dentro de espaços muito limitados. Só o Governo Federal e os estados eram considerados entes federativos. “Tratava-se de um sistema hierárquico, em que a União era superior aos estados e estes eram superiores aos municípios”. (CURY, 2012, p.32, grifo do autor).

A Constituição de 1988 ameniza a oscilação entre os poderes centralizantes/descentralizantes, evitando adotar tanto um regime centrípeto quanto centrífugo, opta pelo federalismo cooperativo, estabelecendo uma complexa distribuição de competências. O federalismo cooperativo se distingue por integrar, na sua arquitetura, um formato de distribuição de competências que prevê serviços administrativos a serem executados de forma compartilhada entre os entes que compõem a federação, ou seja

[...] um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo, que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos, e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e de tomada de decisão. (CURY, 2012. p.32).

Passados quase trinta anos do estabelecimento do novo regime federativo brasileiro, no qual foi posto um modelo descentralizado e não hierárquico, o que se percebe na educação é que não há uma efetiva divisão de poder, mas sim uma transferência de responsabilidades para os entes subnacionais.

,

4 REGIME DE COLABORAÇÃO

Este capítulo trata sobre o regime de colaboração entre os entes da federação brasileira na oferta da Educação Básica. Apresenta uma análise dos diferentes instrumentos que viabilizam a materialização do regime de colaboração utilizado em parcerias pelos municípios, tais como: fundos para a educação; convênios, acordos ou ajuste; consórcios públicos e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Relata as discussões dos últimos anos no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), na Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010, na CONAE em 2014 e nos Planos Nacionais de Educação (PNE).

Como já apontado por Cury (2010), a Constituição de 1988, ao negar tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração entre os entes federativos.

Ao incorporar os municípios como entes federativos, constitui-se um *federalismo tripartite* (OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p.1033, grifo do autor) que deve atuar em regime de colaboração. A Carta definiu, segundo o prescrito no Art. 23, que a efetivação de competências comuns é tarefa de todos os entes federativos. “Trata-se de uma soma integrada e articulada de esforços cooperativos em função de um bem de índole social e de interesse público, de modo a evitar a dispersão de iniciativas e a duplicação de meios para os mesmos fins”. (CURY, 2012, p.34).

A colaboração recíproca, além de anular um sistema hierárquico e centralizado, reconhecendo a autonomia própria dos entes federativos, prevê o diálogo e a obtenção do consenso dentro das normas gerais e da articulação entre as competências. (CURY, 2012).

A carta constitucional, ao propor o regime de colaboração, expressa o “[...] desejo de colaboração entre os entes federados” (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p.21), visto que não formula maneiras de conduzir ou de obrigar a colaboração, permitindo assim, os dirigentes dos diferentes sistemas, de querer ou não colaborar entre si. Para Abrucio (2012, p.17) é “[...] a ideia perfeita para lidar com a necessidade de conjugação entre autonomia e interdependência dos entes federativos, mas que, na prática tem sido pouco eficaz”.

Desta forma, ao ser normatizada a proposta de instituir um regime de colaboração entre os entes federados, a Constituição Federal pretendeu romper com

o movimento entre centralização e descentralização, além de oficializar a inclusão do município como ente federativo autônomo.

Costa (2010b, p. 739) não concorda que a dinâmica institucional do federalismo brasileiro seja entendida como um movimento de centralizações e descentralizações. Isso porque as características estruturais da federação brasileira quando examinada de uma

[...] perspectiva comparada, apontam para uma considerável instabilidade endógena ao sistema. Finalmente, argumenta que essa instabilidade crônica da Federação brasileira tem impacto sobre a dinâmica da cooperação intergovernamental tanto vertical como horizontal.

O regime de colaboração pressupõe o desenvolvimento de um trabalho articulado entre as unidades federadas, podendo ocorrer numa dimensão horizontal e vertical. No primeiro caso, a articulação se dá entre entes da mesma esfera administrativa, no segundo, ocorre entre entes de outras esferas. Entretanto para Oliveira e Ganzeli (2013, p.1035), a expressão articulação vertical vem sendo criticada porque “[...] pressupõe a existência de níveis diferentes entre os entes federados”.

Como já dito na introdução deste estudo, a Constituição Federal/1998 é imprecisa quanto ao regime de colaboração quando utiliza a expressão “normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios” (parágrafo único do artigo 23), quando emprega “regime de colaboração” ao tratar da organização dos sistemas de ensino (art. 211), e ainda, “formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”. (artigo 211, parágrafo 4º).

Faz-se pertinente lembrar as palavras de Araújo (2010b, p. 238), quando esclarece que a diferença nas expressões está no sentido de que, o regime de colaboração é um instituto jurídico e administrativo, traduzindo-se nas “atribuições e exercícios das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas”. De Werle (2006) que traz o significado da palavra regime como definição de modo de administrar, de regra ou sistema, de regulamento. E colaborar implica trabalhar em uma mesma obra, cooperar, interagir com outros. Bem como ainda as palavras de Cassini (2011, f. 74), quando afirma que é comum o uso da expressão regime de colaboração “associada a episódios de coordenação e/ou formas de colaboração”.

Segatto (2015) acrescenta, também, que as experiências de colaboração entre estados e municípios podem se estabelecer de maneira mais verticais, ou mais horizontais, e mais ou menos institucionalizadas, ou seja, existe uma grande diversidade na colaboração entre os estados e os municípios, na medida em que o regime de colaboração nunca foi regulamentado. (CASSINI,2011. SEGATTO,2015).

Para Oliveira e Ganzeli (2013, p.1043):

O regime de colaboração como política de Estado compreende a institucionalização de atribuições, competências, formas de financiamento, criação de estruturas intergovernamentais de gestão educacional e adoção de mecanismos que garantam a integração dos entes federados, respeitando suas autonomias. [...]. Para tanto, torna-se necessário e fundamental a regulamentação do regime de colaboração de forma a se orientar para o estabelecimento de políticas de estado.

Portanto para Cassini (2011), a falta de uma definição de como é compreendido o regime de colaboração nas propostas de regulamentação, demonstra a falta de interesse por sua materialização, conduzi-nos a afirmar que o termo regime de colaboração, até então mencionado, é empregado para justificar a introdução de diversas formas de colaboração entre os entes federados.

Entretanto o termo regime de colaboração se configuraria como um “instituto obrigatório, não vulnerável a uma possível adesão, dessa forma, não correria o risco de ser mais um instrumento sujeito ao jogo defensivo e não colaborativo das unidades subnacionais”. (CASSINI, 2011, f.131).

Em síntese, o maior desafio de instituir um regime de colaboração entre os entes federados resulta na falta de clareza sobre a responsabilidade de cada participante, das diferentes capacidades de implementarem políticas, das desigualdades financeiras e de gestão.

Um panorama não cooperativo entre os entes federados torna-se muito complicado quando, por ordem constitucional, existe a exigência de colaboração e de compartilhamento de ações intergovernamentais. Como por exemplo, é impossível implementar políticas educacionais, em particular para o Ensino Fundamental, sem que exista colaboração entre estado e municípios, uma vez que ambos possuem a mesma oferta.

Para evitar as “[...] ações descoordenadas capazes de provocar uma piora na qualidade da educação, seria imprescindível a cooperação entre os níveis de

governo, desenhando-se, assim, o federalismo cooperativo proposto para a área educacional”. (ABRUCIO, 2012, p.60).

Segundo Abrucio (2012), o regime de colaboração visa lidar com três questões do federalismo educacional brasileiro: 1. Garantir que os níveis de governo não se sobreponham, mantendo a autonomia e a solidariedade entre eles; 2. Buscar a universalização e a equidade, envolvendo uma ação indutiva e suplementar da União e dos estados; 3. Coordenar a atuação dos níveis de governo a fim de evitar sobreposições e garantir padrões de qualidade similares.

Para enfrentar esses desafios, Abrucio (2012) sugere cinco mecanismos: 1. Constituição e fortalecimento dos fóruns federativos onde as esferas de governo podem negociar mecanismos para coordenar ações; 2. Indução de políticas e a suplementação de recursos procurando auxiliar o poder local e /ou aumentar a cooperação entre os entes; 3. Existência de um sistema de políticas públicas que articule os níveis de governo, objetivando articular as esferas federativas no exercício de suas competências em determinada área governamental; 4. Existência de alianças e de organizações destinadas a representar horizontalmente os entes, atuando tanto como mecanismo de aprendizado entre governos de um mesmo nível quanto na defesa dos interesses dessas esferas em relação as outras; 5. Reforço por mecanismos de associativismo territorial horizontal e/ou vertical a fim de solucionar problemas que alcancem mais de uma jurisdição político-administrativa.

Com a EC n.53 de 2006, a redação do parágrafo único do Art. 23 sofreu alteração, foi empregando o plural para a regulamentação do regime de colaboração, ficando assim; “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (BRASIL, 2006). “Esta alteração considerou a complexidade da regulamentação do dispositivo em uma única lei e possibilitou eventuais ajustes ao longo do tempo”. (OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p.1032).

Para Cury (2012, p.35), estas Leis Complementares possibilitariam a melhoria da sistematização das competências, “[...] a fim de coordená-las de modo claro na forma, de modo cooperativo na articulação, e de modo simétrico no que diz respeito às competências de cada ente federativo”.

Uma nova etapa surgiu mediante a promulgação da LDBEN/1996, conforme o Art. 10 - II “definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do Ensino

Fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público” (BRASIL, 1996,b), ou seja, fixou o regime de colaboração entre os estados e municípios quanto aos níveis de atuação, sendo ambos responsáveis pela manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental.

Ambas legislações preveem uma educação em que estejam presentes articulação e coordenação, entretanto não funcionará enquanto não for efetivado o problema do federalismo e do instituto regime de colaboração. Sem solução para estes problemas, continuaremos caminhando com descontinuidades organizacionais, administrativas, financeiras e de gestão.

No Art. 11, parágrafo único, a LDBEN apresenta outra possibilidade: “Os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de Educação Básica”. (BRASIL, 1996). Um Sistema Nacional de Educação (SNE) também foi sinalizado pela EC n. 59 (BRASIL, 2009).

Para (CURY, 2012), o integrar-se a um sistema único de ensino levaria ao entendimento que reuniria estados e municípios optantes em atividades conjuntas, no qual o caráter estado/município se manteria em determinados aspectos da gestão dos órgãos e unidades de ensino, e em outros, de forma cooperativa, geridos por meio de pactos de parcerias. Por outro lado, no caso de um sistema único, a repartição de competência entre estado /município se diluiria e uniria o ensino entre os optantes que,

[...] em um mesmo território e para questões de igual natureza, fica circunscrito a princípios e definições emanadas das mesmas autoridades executivas e normativas quanto à organização e ao funcionamento de unidades escolares, carreira e financiamento. (CURY,2012, p.40).

Desta forma, ao invés de um sistema estadual e outro municipal, o que teríamos seria um sistema único de ensino público no interior das divisas geográficas de um estado.

Entretanto a proposta de um sistema único seria a ideia de escola única, como sendo um objetivo da educação no Brasil, lançada em 1932 no Manifesto dos Pioneiros da Educação:

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais. Chega-se, por esta forma, ao princípio da escola para todos, “escola comum ou única”, que, tomado a rigor, só não ficará na contingência de sofrer quaisquer restrições, em países em que as reformas pedagógicas estão intimamente ligadas com a reconstrução fundamental das relações sociais. (...) a “escola única” se entenderá, entre nós, não como “uma conscrição precoce”, arrolando da escola infantil à universidade, todos os brasileiros, e submetendo-os durante o maior tempo possível a uma formação idêntica, para ramificações posteriores em vista de destinos diversos, mas antes como a escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos. (AZEVEDO et al, 2006).

O documento expressa o ideal de uma escola pública única, de acesso para crianças de 7 a 15 anos, com educação comum e igualitária a todos.

Certas dificuldades são apontadas por Cury (2010, p.164) para a implantação de um SNE, articulado em bases cooperativas e federativas. “A organização de um sistema educacional é tanto a busca de organização pedagógica quanto uma via de jogo de poder”. Por isso, a implantação de um SNE sempre foi motivo de intensos debates, sobretudo quando o termo nacional entra em cena.

De acordo com Abrucio (2010), a ação mais importante para tentar efetivar o regime de colaboração foi a criação do FUNDEF. A experiência deste fundo, com seus avanços e limites, conforme Cury (2010), demonstra a possibilidade de um pacto federativo com uma arquitetura cooperativa.

Este fundo se constituiu como uma forma de colaboração, com ações de coordenação federativa e não na regulamentação ou no estabelecimento de um regime de colaboração. Isso porque ele, “[...] como medida de coordenação, se revela como política de indução federal, e não de cooperação que se traduz na atuação administrativa conjunta, de forma horizontal”. (CASSINI, 2011, f.73).

Com a aprovação pelo Congresso da EC n.53, foi convertido o FUNDEF em FUNDEB. Esse se tornou uma nova política para corrigir os defeitos do FUNDEF e propiciar a abertura de formas de regime de cooperação federativa, abrindo-se para o conjunto da Educação Básica em suas etapas e modalidades.

Entretanto a força dessa nova política só terá sucesso se ao federalismo jurídico-político corresponder um federalismo fiscal correspondente com o que diz o parágrafo único do Art. 23 de nossa Constituição que “Leis complementares fixarão

normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (BRASIL, 1988).

MARTINS (2011, p.253) salienta que para que o FUNDEB contribua para

[...] a equidade, a autonomia federativa, o regime de colaboração e o controle social são necessários cuidados, para que a disputa por recursos entre os entes subnacionais e a tentação do ajuste fiscal por parte da União não comprometam a consecução desses objetivos.

Referente à divisão das fontes de recursos e das responsabilidades pelos gastos no sistema educacional entre os níveis de governo, a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do seu sistema e na execução dos seus próprios programas e nas transferências para os sistemas estaduais e municipais. Os estados, na composição de seus recursos, somam os recebidos da União aos provenientes de suas fontes, utilizando na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. E os municípios recebem recursos da União e dos estados, os quais são somados aos seus recursos próprios. Assim, conforme a legislação, observa-se entre os entes federados um financiamento baseado em regime de colaboração, com ação supletiva e redistributiva da União e dos estados, condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de cada esfera. (CASTRO, 2010). Nessa condição, atribui-se à União papel supletivo a estados e municípios.

Ao mesmo tempo em que o FUNDEF/1996 e a LDBEN/1996, promulgada logo em seguida, amenizavam a responsabilidade da esfera federal com relação ao percentual financeiro a ser aplicado no Ensino Fundamental, responsabilizavam a União por manter que o custo por aluno tivesse como base o mínimo da média nacional. Se isso acontecesse “[...] a União desempenharia papel equalizador mais ativo”, entretanto não aconteceu, causando a manutenção da diferenciação do atendimento no país. (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 18).

Para Castro (2010, p.746), a criação de fundos de equalização financeira foi inovadora e produziu impactos importantes sobre as desigualdades nos gastos de sistemas estaduais e municipais de educação e sobre a universalização das matrículas no Ensino Fundamental. Entretanto, “[...] as limitações dessas iniciativas se tornam cada vez mais claras na medida em que os desafios no campo da educação vão além da eficiência do gasto”. Para Castro (2010), ainda estamos

longe de garantir um padrão mínimo de equilíbrio de gastos entre as regiões. Isso cobraria da União um papel maior e mais incisivo quanto a redistribuição dos recursos fiscais e não apenas o que foi o FUNDEF e ainda é o FUNDEB.

Assim, embora o FUNDEF e seu sucessor, o FUNDEB, tenham representado um passo importante para a criação das condições estruturais mínimas na direção de um SNE, o caminho neste sentido ainda parece longo. (COSTA, 2010).

Desta forma, mesmo com a legislação propondo um SNE, até a presente data isto não se efetivou. A solução encontrada pelos constituintes foi prever um regime de colaboração entre os diferentes entes federativos na educação brasileira. Neste sentido, Abrucio (2010, p.65) afirma que “[...] pela primeira vez na política educacional, procura-se articular regime de colaboração e sistema nacional. Eis o maior desafio dessa área para os próximos anos”.

Embora a Constituição de 1988 proclame o regime de colaboração entre os entes federados, foram elaborados cinco projetos de lei no Congresso Nacional que não foram aprovados, sendo arquivados. (CASSINI, 2011. ARAUJO, 2012).

Para Cassini (2011, f. 77)) enquanto o regime de colaboração na área educacional não for regulamentado por Lei Complementar, “[...] a União não poderá impor formas de colaboração com relação à organização nacional, assim como os estados não poderão compelir os municípios a assinarem acordos de cooperação”.

Em suma, o federalismo cooperativo brasileiro é caracterizado por aliar competências comuns e concorrentes, tornando necessários instrumentos que possibilitam a execução das competências comuns que precisam de normas de cooperação.

É nessa complicada arquitetura que emerge a necessidade de se instituir o regime de colaboração na área educacional. Soma-se a esse fator, a inexistência de uma lei complementar que defina o que vem a ser regime de colaboração recíproco. Sem tal definição, o que se observa são decisões nacionalmente centralizadas e de execução desconcentrada, atravessada por competitividade e tensões entre os entes federados.

4.1 Mecanismos que Viabilizam o Regime de Colaboração

Segundo Oliveira e Ganzeli (2013), como já dito anteriormente, são quatro mecanismos que viabilizam compreender a materialização do regime de

colaboração utilizados, em parcerias, pelos municípios: fundos para a educação; convênios, acordos ou ajuste; consórcios públicos e Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs).

A década de 1990 é considerada uma época marcada por reformas e representa um período de mudanças na história econômica do Brasil. Reformas como a abertura comercial, privatizações estatais, reformas administrativas do setor público e na política fiscal. Como também a redução dos níveis hierárquicos, proporcionando maior participação dos agentes privados e/ou de organizações da sociedade civil. Esta participação diz respeito às parcerias efetuadas entre as instituições públicas e a sociedade civil, “visando uma melhor qualidade, garantida pelo melhor investimento”. (FERREIRA, 2006, p.31).

As parcerias na Educação Básica podem ocorrer entre estado e/ou municípios e sistemas privados de ensino e/ou instituições privadas; entre municípios/escolas públicas com empresas e organizações da sociedade civil e Ongs; entre o Governo Federal e estados e/ou municípios; entre escola/ bairro/família; entre Universidade e estado e/ou municípios, e/ou escolas da rede pública e/ou Ongs. Algumas destas ocorrem por adesão voluntária, ou seja, sem regulamentação.

De acordo com Galini (2005, f.44), “[...] com os recursos para a educação cada vez mais escassos e diante do quadro da crise da educação brasileira, o Governo Federal incentiva todos os tipos de parcerias para incrementar os recursos e o financiamento do ensino”.

O setor educacional assumiu o discurso da modernização educativa, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos, da escola e do ensino, na ótica do desenvolvimento de competências para atender as novas exigências produtivas e do mercado em geral. (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p.59).

Assim, tarefas e serviços que eram de responsabilidade exclusivamente do Estado estão sendo feitas por outros com várias relações entre eles e com o Estado. É o caso das parcerias público-privadas, contrato de serviços estatais para privados, contratação de empresas de conhecimento para pesquisa e avaliação de políticas, atividades filantrópicas, patrocínio de financiamento de programas, ONGs. Cita-se a fundação Ayrton Senna, Fundação Lemann. Para Ball (2016, p.11) estas fundações estão se tornando importantes quanto “[...] a terem uma voz nos debates de políticas

e na definição do que significa educar, ensinar, e aprender”. Em países desenvolvidos e em desenvolvimento, são um conjunto mais amplo de atores, com graus diferentes de impacto e influência sobre as políticas. Para Ball (2016) esta intervenção do setor privado nas questões públicas é justificada pela ineficiência do Estado na realização de tarefas de sua competência.

De acordo com Comerlatto (2013), as parcerias público-privadas desencadeiam uma crescente perda de autonomia nas redes públicas de ensino e, conseqüentemente, na gestão educacional escolar, atribuindo aos sujeitos a tarefa de ser apenas executores e operadores de propostas e projetos previamente definidos.

Thame; Lazzarini (2015, p. 82) argumentam que

O arcabouço legal brasileiro definiu as modalidades de parcerias e as características dos contratos entre o poder público e a iniciativa privada, criando dois formatos de PPP: a *administrativa*, onde a remuneração do setor privado é feita por meio de recursos orçamentários e o destinatário dos serviços é a própria administração pública ou a coletividade, e a *patrocinada*, quando os recursos públicos são complementados com a cobrança de tarifas dos usuários do serviço em questão.

Algumas formas de parceria trazem o privado para dentro do público na forma de empreendimento conjunto e participação nos lucros, sem tirar a propriedade das mãos do público. Elas podem funcionar para colonizar órgãos governamentais e públicos locais, bem como reinserir atores do público como empresários. (BALL, 2013). Nessa ótica, esses serviços públicos deveriam ser geridos como uma empresa, pois é na lógica empresarial que se encontram os indicadores de gestão eficiente e eficaz. Assim, notam-se nos sistemas de ensino, na gestão escolar e nas próprias salas de aula práticas metodológicas a serviço do mercado, enfatizando a produtividade, a competição, a eficiência, o sucesso e o controle como sinônimos de qualidade.

No caso desta pesquisa, a parceria estabelecida entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS foi de adesão voluntária dos municípios e escolas privadas com o SAERS. Conforme Sari (2009, f. 88) afirma que a “[...] a tradição e cultura” existentes no estado, onde os municípios preservam sua autonomia em relação ao estado, optando por parcerias, “sem aceitar qualquer imposição, ingerência e/ou subordinação no seu processo de gestão da política educacional”.

Os fundos vinculam-se à arquitetura organizacional do Estado, integrando entes municipais e estaduais e, conforme o caso, com o federal, na composição, distribuição e controle de recursos, a exemplo o FUNDEB e o FUNDEF.

Os convênios, acordos ou ajustes correspondem a um pacto estabelecido entre órgãos públicos ou órgãos públicos e entidades privadas, sem fins lucrativos e com prazos estabelecidos, sendo empregados para a execução de programas governamentais “envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”. (BRASIL, 2007d).

Os convênios são instrumentos utilizados para acordo entre diferentes entes federados, ou seja, estados com municípios, municípios com a União e estados com a União. Entretanto Cassini (2011, f. 68) salienta que os convênios instrumentalizam as formas de colaboração e não podem ser compreendidos como regime de colaboração. Definindo formas de colaboração como: “[...] acordos que podem ser celebrados e instituídos por meio de consórcios públicos que não se caracterizam como instrumentos obrigatórios para os entes”. Já regime de colaboração, se regulamentado, configura-se como “[...] um instituto obrigatório, não vulnerável a uma possível adesão e, dessa forma, não corre o risco de ser mais um instrumento sujeito ao jogo defensivo e não colaborativo das unidades subnacionais”.

Os consórcios públicos demonstram-se eficazes no enfrentamento de problemas que ultrapassam a capacidade de atuação de um único ente federado, constituindo formas de associativismo entre as esferas federais, pertencendo os integrantes a uma mesma territorialidade. As normas referentes à participação dos entes federados em consórcios públicos, vêm instituídas na Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. (BRASIL, 2005).

A opção de aderir a consórcios públicos baseia-se na autonomia do ente federado, em que a administração pública, guiada pelo princípio da discricionariedade, analisa se a adesão é conveniente para a administração, segundo as vantagens para o desenvolvimento local. Apresenta-se, nessa problemática, o jogo de forças das autonomias concorrentes, em que as políticas educacionais tornam-se cada vez mais fragmentadas (locais) e acarretam diferenças na qualidade da Educação entre os estados, e até mesmo entre municípios de um mesmo estado. (CASSINI, 2011, f.77).

O Parecer n. 09/2011, aprovado pela CEB/CNE, na sua introdução articula a qualidade social, a construção de um SNE e a necessidade de “[...] colocar em

prática o regime de colaboração [...]” (BRASIL, 2011, p.2), dispondo que os municípios colaborem de forma horizontal, mediante os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Normatiza um trabalho em rede, no qual os municípios com proximidade geográfica e características sócias e econômicas semelhantes procurem trocar experiências e solucionar problemas na área educacional, em articulação com o estado e com a União. Menciona o termo no plural – arranjos educacionais- pelo motivo de não ser apropriado existir um único modelo de arranjo. Destaca ainda que, normalmente se nota a “[...] colaboração vertical” (BRASIL, 2011, p.4) entre União, estados, municípios e Distrito Federal. Assim, na concepção deste Parecer, o regime de colaboração estaria sendo executado de forma vertical, em uma

[...] conceituação equivocada que não distingue coordenação e colaboração federativa, sendo necessário regulamentar a colaboração horizontal, ou seja, a intermunicipal. Neste sentido, para os relatores, o regime de colaboração já existiria, requerendo apenas sua implantação e seu fortalecimento, o que se daria pelos ADEs. Os ADEs, desta forma, se constituiriam como o regime de colaboração em prática, com forte característica intermunicipal e voluntária, agregando, adicionalmente e de acordo com a atuação de cada ADE, a participação da União e do Estado, bem como a participação de instituições privadas e não governamentais. (ARAÚJO, 2012, p.521-522).

Em 23 de janeiro de 2012 é homologada a Resolução n. 1, que dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante ADE, como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. (BRASIL, 2012). Para Araújo (2012), este documento não está em sintonia com o regime federalista proclamado pela Constituição de 1988 e pelo Parágrafo único do Art. 23, que preconiza a fixação de Leis Complementares para normas de cooperação entre os entes federados, objetivando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Os ADEs privilegiam que “[...] municípios com proximidade geográfica e características sociais semelhantes troquem experiências e solucionem em conjunto dificuldades na área da Educação”. (RAMOS, 2012, p.68). Pretendem nortear uma forma de cooperação *horizontal* (PERON, 2012, p.54; RAMOS, 2012, p.71, grifo dos autores), essencialmente entre entes federados do mesmo nível. Segundo o parecer de Mozart Neves Ramos, em 2011, entregue ao Conselho Nacional de Educação (CNE), o objetivo central de um ADE é “[...] desenvolver uma metodologia para

apoiar municípios a alavancar ações e indicadores educacionais, visando à melhoria da qualidade da Educação no âmbito local e promovendo o fortalecimento do regime de colaboração”. (ABRUCIO, 2012, p.26). O ADE é “[...] um modelo de trabalho em rede no qual um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da Educação”. (ABRUCIO, 2012, p.28).

Os ADEs não são, sem dúvida, uma panaceia para resolver os problemas da Educação brasileira. Mas se forem implantados com sucesso, poderão melhorar sensivelmente a colaboração federativa, um dos pontos mais frágeis de nosso sistema educacional. (ABRUCIO, 2012, p.29).

Convém acrescentar a análise final feita por Oliveira e Ganzeli (2013, p. 1043) com relação a estes mecanismos, afirmando que nem sempre os mesmos concorrem para o que prevê a Constituição Federal de 1988 quanto ao regime de colaboração. “Apresentam-se como mecanismos integradores entre os signatários, mas são, entretanto, fragmentários e conjunturais”.

Desta forma estes mecanismos vêm a promover o diálogo entre os entes federados, pois democratiza as informações permitindo articulação e coesão entre as ações. Ademais estabelecem com clareza o papel de atuação e a responsabilidade de cada ente participante, permitindo o acompanhamento dos trabalhos realizados.

Embora a regulamentação do regime de colaboração nos finais dos anos 1980 não havia sido definida, ocorreram parcerias bem sucedidas entre estados e municípios por intermédio de convênios, principalmente em programas quanto ao transporte de alunos, a merenda escolar, e as construções escolares. (OLIVEIRA, 1992).

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quanto ao Perfil dos Municípios Brasileiros em 2011, dos 5.565 municípios brasileiros, 4.497 registraram articulação interinstitucional; 4.175 por meio de consórcios; 3.295 por meio de consórcios públicos, sendo 2903 intermunicipais, 1421 estaduais e 964 federais; 1920 convênios de parceria com o setor privado e 1.203 com o apoio do setor privado ou com a comunidade. Especificamente no estado do RS, dos 496 municípios gaúchos 441 registraram articulação interinstitucional; 411 por meio de consórcios; 361 por meio de consórcios públicos, sendo 342 intermunicipais, 109 estaduais e 82 federais; 255 convênios de parceria

com o setor privado e 138 com o apoio do setor privado ou com a comunidade. (IBGE, 2011).

Em 2013 o IBGE registrou, quanto ao Perfil dos Municípios Brasileiros em 2013, que dos 5570 municípios, 1902 apresentaram parcerias em programas com o Governo Federal e no caso específico do estado do RS foram 166 municípios que aderiram a esses programas. (IBGE, 2013). Em contato com o IBGE para averiguar por que os dados disponibilizados em 2013 não se apresentaram mais específicos como em 2011, obteve-se a resposta de que a pesquisa de informações básicas sobre os municípios em 2013 não tratou, em seu escopo, do tema Articulação Interinstitucionais, por este motivo não foram obtidos dados das articulações realizadas pelos municípios, por forma e assunto. A informação a que se refere trata-se de um dos quesitos do bloco de Meio Ambiente, e o objetivo era conhecer os municípios que estavam implementando, em parceria com o Governo Federal, não importando qual o formato da parceria, alguns dos programas relacionados ao tema meio ambiente, como por exemplo: Coletivo Educador, Sala Verde, Circuito Tela Verde, dentre outros²⁰.

Desta forma, na área educacional, ao considerar os diversos atores parceiros como: municípios com municípios, com os estados, com a União, com o setor privado, com organizações não governamentais, sociedade civil, comunidade, e os instrumentos de formalização das parcerias, tais como contratos, arranjos, convênios, fundos, consórcios, acordos ou ajuste e os ADEs percebe-se a importância deste trabalho, ao pesquisar o regime de colaboração entre o estado e os municípios do RS com o processo de avaliação externa.

4.2 Regime de Colaboração: no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), nas Conferências Nacionais de Educação (CONAES 2010/2014) e nos Planos Nacionais de Educação

O tema regime de colaboração entre os entes federados tem feito parte das discussões no PDE, lançado em 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007c), na CONAE em 2010 (BRASIL, 2010), no PNE - Lei 10.172 de, 9 de janeiro de 2001 (BRASIL;

²⁰ Resposta enviada por e mail em 03 de mar. de 2016.

2001), na CONAE em 2014 (BRASIL, 2014a) e no PNE - Lei 13.005 de, 25 de junho de 2014. (BRASIL, 2014b).

O PDE foi lançado oficialmente em 24 de abril de 2007, agregando 30 ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades. “Na verdade, o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”. (SAVIANI, 2007, p. 1232).

De acordo com Freitas e Silva (2016, p.81) o PDE objetiva reduzir “[...] as desigualdades regionais e intrarregionais em complementaridade ao FUNDEB”. Desta forma, os programas e ações que compõem os pilares do PDE evidenciaram o desenvolvimento através de um conjunto de ações para o desenvolvimento da ciência e tecnologia, objetivando o “[...] aumento da competitividade internacional e ao crescimento virtuoso da economia no médio e no longo prazo”. (Idem, 2016, p.81).

São seis pilares que sustentam o PDE: visão sistêmica da educação; territorialidade; desenvolvimento; regime de colaboração; responsabilização e mobilização social. O PDE procura de uma forma sistêmica, em regime de colaboração, articular as normas gerais da educação com o desenvolvimento socioeconômico brasileiro segundo a arquitetura do arranjo educativo passando do “conceito à ação”. (BRASIL, 2007c, p. 11).

Declara que o regime de colaboração é

[...] um imperativo inexorável. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Esta simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas [...]. (BRASIL, 2007c, p. 10-11).

Este documento é um marco importante na orientação do regime de colaboração ao propor um papel fortemente ativo da União na direção de um compartilhamento de responsabilidades claras e precisas, em termos políticos, técnicos e financeiros, entre os entes federados, para a manutenção e desenvolvimento da educação em todos os níveis de ensino.

Simultaneamente ao PDE, foi promulgado o Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, dispondo sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Este plano, no Capítulo 1 define a participação da “União, estados, Distrito Federal e

municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da Educação básica”; o Capítulo II dispõe sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; o Capítulo III define os termos da adesão voluntária dos municípios, estados e Distrito Federal ao Compromisso; e o Capítulo IV estabelece as disposições gerais (Seção I) e o Plano de Ações Articuladas (Seção II) como requisitos para que se dê a assistência técnica e financeira da União aos entes federativos participantes do Compromisso. (BRASIL,2007e).

Assim, este decreto define que a participação da União no Compromisso, será pautada diretamente pelo incentivo e apoio aos municípios, DF, estados e respectivos sistemas de ensino, pela implementação de 28 diretrizes. Para Silva (2010, p. 424) desta forma procura-se “[...] a parceria e o engajamento dos pais e de toda a sociedade objetivando o acompanhamento e a fiscalização das ações desenvolvidas na escola e nos sistemas de ensino para a melhoria da qualidade do ensino”. Este princípio, de parceria com a comunidade escolar e civil, perpassa todo o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Os acordos presentes no PDE, demonstrados na adesão voluntária ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, segundo Freitas; Silva (2016), geraram um novo marco nas relações entre os entes federados, no regime de colaboração, no compromisso com um projeto nacional de desenvolvimento. Entretanto pela falta de debate político no período da elaboração do PDE, onde municípios, estados e Distrito Federal participam no cumprimento das metas, promoveu relativa perda de sua autonomia.

Doze anos após ser promulgada a carta constitucional de 1988, que preconizava no Art. 214- “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público [...]” (BRASIL, 1988), quanto na LDBEN/1996 no Art. 9 inciso I “A União incumbir-se-á de: Elaborar o plano nacional de educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios” (BRASIL, 1996), foi sancionado o Plano Nacional de Educação com vigência 2001/ 2010 - Lei 10.172/2001. (BRASIL, 2001a).

Este PNE englobava todos os níveis e modalidades de ensino, definindo diagnóstico, diretrizes e 295 objetivos e metas a serem atingidas, relacionadas aos níveis e modalidades de ensino, tratando também da Formação dos Professores e

Valorização do Magistério, do Financiamento e Gestão, além do Acompanhamento e Avaliação do Plano, “propugnando a efetivação de uma gestão descentralizada pela via do regime de colaboração entre os entes federativos”. (SOUZA, 2014, p. 150).

De acordo com Valente e Romano (2002, p.98) este PNE “[...] expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo”. Persistindo na continuidade da atual política educacional e nos seus dois fundamentos: “[...] máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade”. Neste sentido, Valente; Romano (2002, p. 106, grifo dos autores) consideram o PNE com uma espécie de *salvo – conduto* para que o governo continue implementando a política que já vinha praticando.

Quanto ao regime de colaboração o PNE/2001 nos diferentes níveis e modalidades de ensino, gestão e financiamento apontava:

Quadro 8 - Regime de colaboração no PNE- Lei 10.172/2001 nos diferentes níveis e modalidades de ensino, gestão e financiamento

Níveis- Modalidades de ensino	Diagnósticos, prioridades, objetivos e metas	Regime de colaboração
Educação superior	Diagnóstico	Para um desenvolvimento equilibrado e nos marcos do regime de colaboração, os recursos destinados pelos estados à educação superior devem ser adicionais aos 25% da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação básica.
Educação de jovens e adultos	Objetivos e Metas	Assegurar que os sistemas estaduais de ensino, em regime de colaboração com os demais entes federativos, mantenham programas de formação de educadores de jovens e adultos no esforço de erradicação do analfabetismo.
Financiamento e Gestão	Diagnóstico	A Constituição definiu, em regime de colaboração, a organização dos sistemas de ensino e a divisão de responsabilidades entre a União, os estados e os municípios.
	Diretrizes	Aprimoramento contínuo do regime de colaboração, não só entre União, estados e municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais.
Gestão (específico)	Objetivo e meta	Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação

		coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE.
--	--	---

Fonte: Elaborado conforme PNE - Lei 10.172 de 2001.

Quanto aos níveis de ensino, o PNE (2001-2010) somente faz referência ao regime de colaboração no Ensino Superior, diagnosticando que os recursos destinados pelos estados a este nível de ensino devem ser adicionais aos 25% da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento da Educação Básica. No que diz respeito às modalidades de ensino, o regime de colaboração aparece na Educação de Jovens e Adultos com o objetivo e meta de que os sistemas estaduais de ensino mantenham, em regime de colaboração, programas de formação de educadores de jovens e adultos no esforço de erradicação do analfabetismo. E, por fim, o regime de colaboração vem inserido na gestão e financiamento da educação. Como diagnóstico apresenta que, por normativa da carta constitucional, a organização dos sistemas de ensino e a divisão de responsabilidades entre a União, os estados e os municípios seja em regime de colaboração. Ainda aponta como uma das diretrizes o aprimoramento contínuo do regime de colaboração, não só entre União, estados e municípios, mas sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais. No caso específico da gestão da educação, o objetivo e meta era aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE.

Nos debates da CONAE/2010 que tiveram como tema central "Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação", o regime de colaboração foi apontado como questão central para se ter um Sistema Nacional de Educação (SNE) articulado.

O documento CONAE, 2010 sinaliza cinco grandes desafios a serem enfrentados pelo Estado e pela sociedade brasileira. O primeiro é a construção de um SNE responsável pela orientação política comum. Em segundo, a necessidade de promoção de debates, estimulando a mobilização em torno da qualidade e valorização da Educação Básica e Superior e das modalidades da educação,

visando uma educação pautada em direitos humanos e na democracia. Terceiro desafio, garantir que os acordos e consensos dessa conferência redundem em políticas públicas de educação capazes de fazer avançar a educação brasileira. O quarto e o último desafio está em propiciar que estas políticas sejam efetivadas de forma articulada entre os sistemas de ensino e que, seus fundamentos estejam baseados na universalização e na qualidade social da educação em todos os seus níveis e modalidades. Entre as possibilidades de promoção das políticas educacionais está o regime de colaboração de forma articulada em todo o país.

A EC n. 59/2009 normatiza que o PNE, de duração decenal, seria o articulador do SNE, em regime de colaboração, para definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implantação para manutenção e desenvolvimento nos diversos níveis e modalidades do ensino. (BRASIL,2009).

Conforme o documento final da CONAE (BRASIL, 2010, p. 15), “o SNE é entendido como mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados”. Deixa evidente que muitos dos problemas na área educacional são resultados da falta de tal sistema, e que ele terminaria com antigos problemas que cercam o federalismo brasileiro, como é o caso do regime de colaboração dos sistemas de ensino. Enfatiza ainda que a criação deste sistema oportunizaria um redirecionamento das ações dos entes federados, assegurando diretrizes comuns a serem empregadas em todo o território nacional. Destaca que o SNE assume “[...] o papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual/DF e municipal)” (BRASIL, 2010, p.22), entretanto mantendo as especificidades de cada ente federativo.

Na Introdução do livro "Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade", publicado pela UNESCO, Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana fazem os seguintes questionamentos:

[...] quais as possibilidades e limites da proposta de um Sistema Nacional de Educação e se, de imediato, não conseguimos construí-lo, o que (e como?) é possível avançar para além da prescrição do regime de colaboração entre as esferas do poder público? Nesse caso, dizer "de modo articulado" é mera tautologia, posto que "colaboração" sem "articulação" não faz sentido.

Entende-se a preocupação dos autores, na medida em que, não temos claras a definição de competências e responsabilidade de cada nível de governo em regime de colaboração, construir um SNE brasileiro. Para Oliveira (2011, p. 487) um dos pressupostos discutidos nestas conferências para garantir um ensino de qualidade é “[...] a definição precisa de organização e funcionamento do SNE, a partir de políticas, programas e ações, que concretizem o regime de colaboração entre os entes federados”.

De acordo com Oliveira (2011, p.486), “A CONAE/2010 pautou as bases para o PNE a partir de suas deliberações, constituindo-se, desse modo, em referencial político e marco para a educação nacional e para as políticas de Estado”. Representando um modelo do princípio constitucional do regime de colaboração e construiu a pedra basilar para a efetivação de um SNE brasileiro. Entretanto, conforme Araújo (2010a), mesmo com todos os trabalhos e discussões realizadas para a elaboração do documento da CONAE, faltou conhecimento teórico acerca dos princípios jurídicos do regime de colaboração no âmbito da educação. Os documentos que sustentaram a construção da CONAE/2010 e ele próprio indicaram “[...] a incoerência, a imprecisão e a inconsistência dos mesmos quanto à prescrição do regime de colaboração para a educação”. (ARAÚJO, 2010a, p.751).

Importante ressaltar que a ausência de um SNE caracteriza um processo educacional desarticulado e fragmentado ainda presente no Brasil. A sua institucionalização passaria, necessariamente, pela regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, no atendimento educacional a toda a população em todas as etapas e modalidades de ensino

Outro documento relevante nas discussões do regime de colaboração é a CONAE /2014 que apresentou como tema: O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração. Teve como objetivo contribuir com a política nacional de educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino. O documento está dividido em 7 eixos: I - O PNE e o SNE; II - Educação e Diversidade; III - Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável; IV - Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem; V - Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social; VI - Valorização dos Profissionais da Educação e Eixo VII - Financiamento da Educação.

Após cada eixo temático é apresentado um quadro com proposições e estratégias, apontando as responsabilidades entre os entes federados (União, estados, DF e municípios), tendo por princípios a garantia da participação popular, a cooperação federativa e o regime de colaboração. Os únicos eixos que não apontam nenhuma proposição ou estratégia, em regime de colaboração é o IV e o V – qualidade da educação e gestão democrática, respectivamente. Entretanto, faz-se necessário comentar que, mesmo o documento, no eixo IV, não apontar proposições e estratégias a serem efetivadas em regime de colaboração, sustenta que a participação da sociedade e da comunidade escolar na construção de uma política nacional de educação e no controle do processo de elaboração, implementação e avaliação, exige a efetivação do regime de colaboração por meio de medidas operacionais, com as quais os diferentes entes federados possam se articular. Sendo necessário definir as atribuições de cada esfera na democratização da gestão, assegurar a participação popular e o controle social da educação para alcançar processos formativos emancipatórios. (BRASIL, 2014a).

A CONAE/2010 ao reconhecer que a ausência de um SNE sinaliza a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional no Brasil, propiciando que as discussões da CONAE/ 2014 reiterassem a importância de se estabelecer um SNE como forma de organização, em regime de colaboração, dos sistemas de ensino brasileiro, garantindo diretrizes educacionais comuns em todo o território nacional. Neste sentido Abicalil *et al* (2015, p.1) afirma que:

A ausência de um SNE até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a educação nacional, como a ausência de referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a ação supletiva para a busca da equidade, a descontinuidade de ações, a fragmentação de programas e a falta de articulação entre as esferas de governo. Esses fatores não contribuem para a superação das históricas desigualdades econômicas e sociais do país.

Nota-se a importância da construção do SNE para a educação brasileira, articulado à regulamentação do regime de colaboração e à efetivação do PNE como política de Estado, envolvendo todos os níveis de governo no atendimento as etapas e modalidades da educação. Um SNE articulado ganharia em organização, entendimento e diretrizes a seres seguidas. Com isso, “evitar-se-ia a pecha de autoritarismo e consagrar-se-ia um *modus operandi* (grifo do autor) mais consequente ao regime da colaboração”. (CURY, 2010, p.166).

Outro documento que merece destaque é o PNE, instituído pela EC n. 59/2009 (BRASIL, 2009), que determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos. Este transitou por quase quatro anos no Congresso Nacional e na Câmara dos Deputados. Para este período, Oliveira (2011, p.489) argumenta que este PNE deva ser “[...] a expressão de políticas de Estado, balizadas pelo pacto federativo e pela regulamentação do regime de colaboração e cooperação entre os entes federados como preconiza a CF de 1988”, fazendo-se fundamental avançar, na “[...] instituição e consolidação de um sistema nacional de educação contribuindo para a garantia da educação pública, gratuita, laica e democrática, inclusiva e de qualidade [...]”. (Idem, 2011, p.489). O PNE foi aprovado e sancionado em 25 julho de 2014 - Lei n. 13.005, de duração decenal, e tem por objetivo articular em regime de colaboração o SNE e definir diretrizes, metas e estratégias para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

A articulação mútua será organizada por meio de uma engenharia consorciativa e articulada com normas e finalidades gerais, por meio do sistema nacional de educação em regime de colaboração. É desta concepção articulada entre o sistema nacional e os sistemas específicos dos entes federativos que decorre a exigência de um Plano Nacional de Educação (artigo 214 da Constituição Federal) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas, assegurado nos meios e efetivo nos seus fins. (CURY, 2013, p. 44).

O regime de colaboração está previsto no PNE (BRASIL, 2014b):

Art. 7º: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando o alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

Estabelece no

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados de 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Percebe-se que o Art. 7º e alguns dos seus parágrafos tentam dar um passo adiante ao previsto na CF/1988 quanto ao regime de colaboração. No parágrafo 5º afirma a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre os entes federados. O que seria uma situação positiva, pois favoreceria o diálogo e a articulação entre estas esferas. Entretanto, a Lei não clarifica como seria o formato desta instância. Da mesma forma, o parágrafo 6º ressalta a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado com seus respectivos municípios e, entre os municípios mediante os ADEs.

Das 20 metas do PNE (2014-2024), 12 nas suas estratégias, fazem referência ao regime de colaboração conforme o Quadro 9:

Quadro 9 - Metas do PNE/ 2014, identificando as respectivas estratégias que referenciam o regime de colaboração entre a União, estados, DF e os municípios

Metas	Estratégias em regime de colaboração
1. Educação Infantil	1.1) Definir metas de expansão das redes públicas; 1.3) Realizar e publicar levantamento da demanda; 1.5) Manter e ampliar programa de construção e reestruturação de escolas;
2. Ensino Fundamental	2.1) Elaborar e encaminhar ao CNE proposta de Base Nacional Comum Curricular; 2.2) Implantação de Base Nacional Comum Curricular;
3. Ensino Médio	3.2) Elaborar e encaminhar ao CNE proposta de uma base curricular; 3.3) Pactuar a implantação de uma base nacional comum curricular;
6. Educação de Tempo Integral	6.2) Instituir programa de construção de escolas; 6.3) Institucionalizar e manter programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas;
7. Melhoria da qualidade da Educação Básica	7.1) Estabelecer e implantar diretrizes pedagógicas e Base Nacional Comum para Educação Básica; 7.3) Constituir um conjunto nacional de indicadores de avaliação; 7.19) Institucionalizar e manter programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas; 7.21) Estabelecer parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da Educação Básica;
8. Elevar a escolaridade média	8.5) Colaborar para a garantia de frequência e apoio à aprendizagem, de maneira a estimular a ampliação do atendimento dos alunos da rede pública regular de ensino;
9. Alfabetização	9.5) Realizar chamadas públicas para o EJA; 9.8) Oferta de EJA às pessoas em regime de retenção penal;
10. Ensino de Jovens e Adultos	10.8) Fomentar a oferta pública de formação continuada p/ profissionais do EJA com atuação exclusiva na modalidade; 10.10) Orientar a expansão da oferta do EJA articulada à Educação Profissional para atender as pessoas em regime de retenção penal;

15. Formação de professores	15.1) Apresentar diagnóstico das necessidades de formação profissionais da educação e a capacidade de atendimento, por parte das instituições públicas de Educação Superior, definindo obrigações de cada ente; 15.11) Implantar política nacional de formação continuada para os professores da educação de outros segmentos que não os do magistério;
16. Formação em nível de Pós-Graduação de professores da Educação Básica	16.1) Realizar planejamento para levantamento da demanda por formação continuada e fomentar a oferta por parte das instituições públicas de Ed. Superior;
18. Planos de carreira a todos os profissionais	18.5) Realizar o censo dos profissionais da Educação Básica de outros segmentos que não os do magistério;
20. Financiamento da Educação Básica	20.1) Garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da Educação Básica; 20.9) Estabelecer as normas de cooperação e a articulação do SNE;

Fonte: Elaborado conforme PNE/2014.

As primeiras metas (1 a 10) são metas estruturantes que visam, em regime de colaboração, à garantia do direito à Educação Básica, à garantia ao acesso à escolarização, à universalização do ensino obrigatório, à melhoria da infraestrutura das escolas, à busca da qualidade educacional, à ampliação das oportunidades educacionais e à redução das desigualdades. As metas 15, 16 e 18 tratam da valorização dos profissionais da Educação Básica e do Ensino Superior e formação continuada dos professores. A meta 20 trata de garantir fontes de financiamento para todos os níveis, etapas e modalidades da Educação Básica. Convém ressaltar a estratégia 20.9 que estabelece que sejam regulamentadas normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios e a articulação do SNE, isto no prazo de dois anos, ou seja, até 2016, entretanto já estamos em 2018 e esta estratégia ainda não foi cumprida.

Interessante destacar a estratégia 7.32 do PNE que trata de

Fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da Educação Básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade. (BRASIL, 2014b).

Nota-se que o PNE aponta fortalecer, com colaboração da União, a articulação do sistema nacional de avaliação com os sistemas estaduais de avaliação, com adesão dos municípios. Entretanto para o OPNE (OBSERVATÓRIO

DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013), o fortalecimento da articulação entre estes sistemas de avaliações, ainda está por acontecer. A gestão não é integrada, dificultando não só o intercâmbio de resultados como a redução de custos operacionais. O ideal seria que, nos anos previstos para as avaliações nacionais, as atividades desenvolvidas pelos estados a elas correspondessem. Isto ainda está por acontecer.

As citações referentes ao regime de colaboração no PNE não acrescentaram novidades, pois a legislação anterior já prescrevia a normatização de tal instituto. Ademais, ocorre um equívoco na ideia de que os programas nacionais existentes já seriam a manifestação de um regime de colaboração, muito bem sinalizado por Araújo (2010b) ao denominá-los de “minipactos” realizados pela União, e que não podem ser confundidos como a materialização de um regime de colaboração.

Na área educacional Araújo (2010b, p.753-754) cita

[...] as políticas de criação de fundos por meio de emendas constitucionais que tentaram resolver o problema da assimetria dentro dos municípios de um mesmo estado e regulamentar, ainda que de forma precária, o regime de colaboração. Também foi possível observar ações de coordenação da União com a indução de políticas para a área de educação, traduzidas, erroneamente, como colaboração, como é o caso dos testes em larga escala, das definições curriculares.

Entretanto salienta que

[...] esses “minipactos” não incidem sobre a questão histórica, estrutural e nevrálgica da organização da educação nacional que é a constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE), cujas bases são duas medidas vigorosas do ponto de vista político e institucional: uma reforma tributária, que elimine as brutais desigualdades regionais, e a regulamentação do regime de colaboração, ou seja, duas medidas que alteram o modelo do federalismo brasileiro, do ponto de vista fiscal e do ponto de vista jurídico-político. (Araújo, 2010b, p.753-754)

Desta forma o que ocorre são políticas reguladas pelo Governo Federal que recaem na autonomia dos entes subnacionais e que nem sempre contam com o apoio da União ou na participação da organização destas políticas.

Para Hypólito (2015, p.521)

O Plano Nacional de Educação é paradoxal em alguns temas, ambíguo em outros, ora incompleto e deficiente em muitas temáticas. Por exemplo, se, por um lado, o plano define um aumento do financiamento para a educação, por outro lado, apresenta inúmeras metas que seguem as políticas

gerencialistas de avaliação e de parceria público-privada, o que para muitos de nós é investir em um “saco sem fundo”, que promove políticas privatistas, e não indica um investimento na educação pública de forma plena.

Para Cassini (2011, f. 127), o que o PNE estabelece é a continuidade das concepções anteriores sobre regime de colaboração, ou seja, “sinônimas de formas de colaboração” o que não o tornará instrumento indutor da articulação nacional, e muito menos, instrumento de consecução do SNE.

Neste sentido, pode-se afirmar que, mesmo com as discussões das CONAES e a formulação do PNE, perdeu-se a oportunidade de determinar a tarefa e responsabilidade de cada ente federado quanto ao regime de colaboração. Entretanto o PNE instituiu, entre os entes federados, a mobilização para que seja materializado o regime de colaboração.

Assim, para que o PNE articule o SNE é necessário que seja aprovada uma lei complementar que oficialize o regime de colaboração, esclarecendo as competências e responsabilidades de cada ente federado.

Portanto, a articulação federativa, em regime de colaboração mediante ações integradas, deverá se dar dentro de um sistema nacional de educação. No fundo, reconhece-se que a inexistência desse sistema nacional de educação é a condição de possibilidade para um autêntico regime de colaboração, e, na sua inexistência, essa possibilidade se desidrata. (CURY, 2013 p.43).

Em suma, o instituto jurídico, regime de colaboração, pressupõe o desenvolvimento de um trabalho articulado entre a União, Distrito Federal, estados e municípios, podendo ocorrer numa dimensão horizontal e vertical. Embora a Constituição de 1988 proclame o regime de colaboração entre os entes federados, até a presente data, o mesmo não foi regulamentado. Assim, o maior desafio de instituir um regime de colaboração entre os entes federados resulta na falta de clareza sobre a responsabilidade de cada esfera, das diferentes capacidades de implementarem políticas, das desigualdades financeiras e de gestão.

Nota-se a relevância sobre o tema regime de colaboração entre os entes federados nas discussões no PDE/2007, nas CONAES 2010/2014 e no PNE - Lei 13005/2014. Estamos frente a um processo de relações de colaboração entre os entes federados, que precisa de definição de responsabilidades, competências, modo de financiamento e gestão entre as esferas de governo.

5 REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMAS DE AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA

Este capítulo trata de apresentar uma síntese do regime de colaboração nos estados brasileiros, demonstrando que o regime de colaboração entre os estados com seus respectivos municípios apresenta-se ainda muito diversificado, ou seja, não existe um modelo único que regule este instituto. Aborda ainda o Sistema Nacional de Avaliação (SAEB) e os Sistemas Estaduais de Avaliação.

5.1 Regime de Colaboração nos Estados Brasileiros

Catarina Segatto (2015), em sua tese de doutoramento, relata as experiências que ocorrem na política educacional, em regime de colaboração, nos 26 estados brasileiros. De acordo com a pesquisadora, as experiências de colaboração podem ser organizadas em 5 categorias, enfatizando que um caso pode apresentar elementos de outras categorias, mas majoritariamente apresenta as características de uma categoria. As categorias, citadas por Segatto (2015) são:

- a) **Coordenação estadual:** colaboração institucionalizada entre estados e municípios, apresentando caráter mais verticalizado. O estado induz fortemente a colaboração, envolvendo a redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos. Exemplo o estado do Ceará e Paraíba.
- b) **Programas conjuntos:** Colaboração resultante de acordos entre estados e municípios, como: matrícula, formação, avaliação, transporte, merenda escolar, assessoria técnica e pedagógica, programas de alfabetização, permuta de servidores, cessão de prédios públicos, etc. Estados como o Acre, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Sergipe e Tocantins.
- c) **Ações conjuntas:** Colaboração entre estados e municípios pouco institucionalizada e restrito a algumas ações. É o caso dos estados de Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Paraná e São Paulo.
- d) **Políticas independentes:** A colaboração não é expressiva entre estados e municípios na política de educação. Não significa que não haja relacionamento entre os governos subnacionais, entretanto significa que não houve a construção de uma política conjunta, mais ou menos horizontal e

institucionalizada. Na maior parte dos estados, as Secretarias Estaduais de Educação intermedeiam programas federais, especialmente, os de formação, de merenda e de transporte escolar. Exemplo os estados do Amapá, Maranhão, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Santa Catarina.

- e) Resolução de conflitos: Categoria que implica somente o estado do RS. O regime de colaboração entre o estado e os municípios gaúchos envolve programas semelhantes aos apresentados na categoria dos programas conjuntos, ou seja: matrícula, formação, avaliação, transporte, merenda escolar, assessoria técnica e pedagógica, programas de alfabetização, permuta de servidores, cessão de prédios públicos, entre outras. Entretanto é o único estado que apresenta dois campos institucionalizados de debates entre o estado e os municípios: o Grupo de Estudos e Pesquisas Permanente – Regime de Colaboração, ligado ao Conselho Estadual de Educação (CEED); e o Grupo de Assessoramento, ligado ao Departamento de Articulação com os Municípios (DAM) da Secretaria Estadual de Educação.

Segundo os estudos de Segatto (2015), o regime de colaboração entre os estados brasileiros com seus respectivos municípios apresenta-se ainda muito diversificado, ou seja, não existe um modelo único que regule o regime de colaboração. Entretanto há um grupo expressivo de estados que apresenta programas conjuntos em parcerias com os municípios, tais como: programa do transporte escolar, formações de professores, calendários, sistemas de avaliações, entre outros. Podendo assim afirmar que existe um grupo de estados e municípios que apresenta relações mais institucionalizadas: outros, menos e outros grupos ainda estão iniciando este trabalho.

Para Abrucio (2012), estados como o Acre, Ceará, Mato Grosso e RS têm trabalhado para melhorar o regime de colaboração. Segundo suas pesquisas, no Acre, a colaboração envolveu o compartilhamento das redes, algo que talvez seja essencial nos estados mais pobres. Também foi instituído um pacto pela educação a partir do qual se fez a avaliação externa das redes, instalando-se um mecanismo de aperfeiçoamento contínuo da política pública educacional. Segatto (2015, f. 89) aponta ainda uma parceria com a Universidade Federal do Acre para a implementação de um programa de formação inicial para professores da rede estadual e municipal de ensino, visto que muitos professores não eram graduados.

No Ceará, de acordo com Abrucio (2012), a trajetória de colaboração entre municípios ocorre desde os anos 1970, resultando na municipalização do Ensino Fundamental. Em 2007, o regime de colaboração foi motivado pela composição do governo estadual, pela experiência no município de Sobral e pelo projeto-piloto implementado pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. A política de colaboração consiste na formulação, implementação e coordenação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) por meio da Coordenadoria de Articulação com os Municípios, com importante papel da seccional da UNDIME no estado e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Segatto (2015, f. 85) acrescenta ainda a participação da Secretaria de Educação do Estado do Ceará e do INEP, bem como parcerias com a Universidade Estadual do Ceará, a Universidade Federal do Ceará, a Universidade Estadual do Vale do Acaraú, a Universidade de Fortaleza e a Universidade Regional do Cariri. Salienta que este programa enfoca a alfabetização, e suas ações principais são: formação da burocracia das Secretarias Municipais e das escolas, a distribuição de materiais didáticos e a realização de avaliações e o Programa de Transporte Escolar.

No Mato Grosso, Abrucio (2012, p.26) salienta que o aspecto mais importante foi a criação do Sistema Único de Ensino na Constituição Estadual. Trata-se da relação do governo estadual com a maior parte dos municípios. Engloba as seguintes ações: construção de um calendário único e de planos municipais de educação; transferência de recursos e compra conjunta da merenda escolar; assessoria pedagógica do estado aos municípios; formação de professores por meio de Centros de Formação e Atualização de Professores (CEFAPRO); compartilhamento de recursos humanos por meio da cessão de funcionários estaduais aos municípios; acompanhamento e assessoramento na formulação do PAR. Essa proposta, de acordo com Segatto (2015, f. 89), surgiu do Sindicato dos Trabalhadores no Ensino Público do Mato Grosso e da Universidade Federal do Mato Grosso. Entretanto, na maioria dos municípios, não há um sistema único, mas há uma gestão compartilhada entre estado e municípios.

No RS, “[...] o regime de colaboração foi construído ao longo de mais de vinte anos, com momentos de estreitamento e fortalecimento da relação e outros de enfraquecimento”. (ABRUCIO 2012, p.26). Envolve uma série de programas conjuntos, ou seja, colaboração resultante de acertos entre estados e municípios (SEGATTO, 2015) tais como: matrícula, formação, avaliação, transporte, merenda

escolar, assessoria técnica e pedagógica, programas de alfabetização, permuta de servidores, cessão de prédios públicos, entre outros. Entretanto essas experiências variam no grau de institucionalização. O regime de colaboração no RS com seus municípios é uma realidade, quando a relação apresenta-se institucionalizada, como é o caso do transporte público escolar. Notícia divulgada no site da SEE/RS (RIO GRANDE DO SUL, 2008) em 31/01/2008 informa que a governadora Yeda Crusius assinou o decreto de regulamentação da lei do Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (PEATE)¹. A notícia relata ainda que, para a secretária de educação deste período, esta lei revela o bom relacionamento que o estado vem mantendo com os municípios, buscando a colaboração mútua. De acordo com Abrucio (2012, p. 29), o regime de colaboração no RS apresenta dois eixos:

1. Programas e ações realizados entre estado e municípios, como cessão de espaço físico e de servidores para a Educação Infantil e Polícia Militar residente;
2. Institucionalização de dois fóruns federativos com participação dos entes federados e da sociedade civil para debater a legislação que envolve ambos.

Quanto ao segundo eixo, Segatto (2015), explica que o regime de colaboração foi instituído, inicialmente, por meio da FAMURS em conjunto com o CONSEME/UNDIME/RS, institucionalizando o Grupo de Estudos e Pesquisas Permanente – Regime de Colaboração - ligado ao CEED e o Grupo de Assessoramento - ligado ao Departamento de Articulação com os Municípios da Secretaria Estadual de Educação. Ambos serão discutidos posteriormente. Sari (2009, f. 79) ressalta que instituições, entidades e/ou órgãos como a FAMURS, o Conselho Estadual de Educação do Estado do RS (CEED/RS), a Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa do Estado, a CONSEME/UNDIME/RS, a SEE/RS, o Fórum dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul (FECME/RS) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul (UNCME/RS) evidenciam “[...]”

¹ Lei n. 12.882, de 03 de janeiro de 2008. Institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS. Objetivando transferir recursos financeiros diretamente aos municípios que realizem nas suas respectivas áreas de circunscrição, o transporte escolar de alunos da educação básica da rede pública estadual, residentes no meio rural. Como ainda transferir recursos aos municípios que comprovarem a realização de transporte escolar de alunos da educação básica residentes em seu território para escola da rede pública estadual localizada em outro município.

interesse em implementar o regime de colaboração intergovernamental na Educação Básica no RS”.

Interessante destacar que Segatto (2015), na sua pesquisa, registra que nos estados como Acre, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí e Tocantins ocorre a cooperação entre o estado e os municípios com seus próprios sistemas de avaliação.

Portanto as experiências de colaboração que ocorrem nos estados brasileiros com seus municípios podem se estabelecer de maneira mais verticais ou mais horizontais e mais ou menos institucionalizadas. Salienta-se que ocorre uma grande diversidade na colaboração entre os estados e os municípios, na medida em que o regime de colaboração nunca foi regulamentado (CASSINI,2011; SEGATTO,2015).

Este também é o caso do RS quando Sari (2009) apresenta que dentre os apontamentos consta que, no período de 1995 a 1998 ocorreu a avaliação externa do rendimento escolar com adesão dos municípios; em 2003 a 2006 a participação no SAERS, a convite da UNDIME/RS, ocorrendo nas escolas estaduais das CREs de Soledade e de São Luiz Gonzaga; e de 2007 a 2010 o SAERS ocorreu em todas as escolas estaduais em parceria com a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS com adesão voluntária dos municípios e de escolas privadas.

Desta maneira o SAERS foi uma política de avaliação que ocorreu, em forma de regime de colaboração, entre o estado e os municípios gaúchos, desde a sua primeira edição através de uma parceria estabelecida entre a SEE/RS, UNDIME/RS e o SINEPE/RS. Entretanto reitera-se que foi uma parceria com adesão voluntária de apenas alguns municípios como já demonstrado anteriormente.

5.2 Sistemas de Avaliação em Larga Escala Nacional e Estaduais

Foi a partir de 1980 que acentuaram-se as reivindicações de diversos segmentos da sociedade com reflexos na política educacional, dentre as quais se destacam: a democratização da escola; a autonomia docente e de unidades escolares; a reorganização das séries iniciais, quanto ao tempo e as propostas pedagógicas; as discussões sobre o trabalho desenvolvido na Educação Infantil e o reconhecimento de fatores intraescolares como responsáveis pelo fracasso escolar. (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007).

Dois aspectos eram discutidos com maior ênfase neste período: o primeiro quanto ao acesso à escola – muitas escolas haviam sido construídas para atender o crescente número de sujeitos que ingressavam no sistema educacional. Entretanto os resultados não estavam sendo os esperados. Havia uma percepção muito forte de que era preciso verificar a qualidade do ensino. O que torna a qualidade como o segundo foco de debate. O Brasil clamava por soluções a tais problemas na área educacional. Começou a ser construído um relativo consenso entre as entidades governamentais de que as soluções dependiam da institucionalização de um rigoroso programa de avaliação da educação. O estabelecimento deste programa passou a ser sistematizado na busca de reunir informações acerca do “que estava sendo gerado no setor educacional, como, onde, quando e quem era o responsável pelo produto obtido”. (PESTANA, 1998, p. 66).

Portanto, a preocupação com a avaliação no país teve início nesta década, quando o MEC começou a valorizar estrategicamente a avaliação em larga escala, fomentado, principalmente, pelas agências internacionais, que condicionaram o envio de recursos financeiros para o país de acordo com o desenvolvimento e eficácia dos projetos educacionais e os resultados apresentados nas avaliações. “Quase todos os últimos acordos assinados entre o Brasil e o Banco Mundial tiveram um componente de avaliação educacional, visando a verificar a efetividade das ações geradas nos projetos”. (PERONI, 2003, p. 110).

Nos anos de 1990, a área educacional foi considerada como *um campo fértil* (VIEIRA, 2001, p.45, grifo da autora) de investimentos e de acordos internacionais, definindo uma agenda internacional para a educação com diferentes eventos. Entre eles, destaca-se como um marco importante a Conferência Mundial sobre Educação da UNESCO de Jomtien, na Tailândia, que reuniu delegados de 155 países para fixar diretrizes para a transformação dos sistemas de educação, aprovando em março de 1990 a Declaração Mundial de Educação para Todos (UNESCO, 1998), atendendo a uma convocação da UNESCO, da UNICEF, do PNUD e do Banco Mundial. Este documento estabelece a educação como um direito humano fundamental e define como obrigação de todo sistema satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de toda população. Além do apelo pela universalização do Ensino Fundamental até o final da década, foram definidas questões de privilegiar a equidade, dar destaque aos resultados da aprendizagem, de criar ambientes direcionados para a aprendizagem e de tornar a educação um instrumento de

desenvolvimento econômico e social. “A Declaração define a educação fundamental como prioridade da década e estabelece, no art.3º, a urgência em melhorar a qualidade da educação, e associada a ela, no art. 4º, a necessidade de implementar sistemas de avaliação do desempenho dos alunos”. (BONAMINO, 2002, p. 60).

A partir deste documento, o Brasil elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993) para ser um instrumento orientador na luta pela recuperação da educação básica brasileira. Este plano foi elaborado por Murilo de Avellar Hingel, quando Ministro da Educação, o qual participou de uma conferência de 1993 em Nova Delhi e observou que o Brasil não havia cumprido o compromisso da Declaração Mundial de Educação para Todos em Jomtien, Tailândia, de 1990.

Retornando ao Brasil, após ter convivido alguns dias com esta frustrante experiência de indiferença do nosso país em torno de um compromisso assumido internacionalmente, tomei a decisão de elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos, determinando que sua metodologia se orientasse por uma ampla participação e mobilização da sociedade².

No entender de Amaral Sobrinho (1993, p.83)

O Plano Decenal e seu processo de elaboração constituem um marco no processo de definição de políticas educacionais no país. Os próximos planos a serem elaborados certamente terão como parâmetro este processo de análise, de mobilização, de integração, de participação e de corresponsabilidade.

Isso porque a elaboração e definição dos objetivos, metas, prioridades e estratégias deste Plano envolveu a participação do Ministério da Educação e do Desporto, as Secretarias Estaduais de Educação, os municípios, as escolas e instituições representativas da sociedade civil organizada.

Durante o governo do presidente FHC ocorreu uma série de mudanças na área educacional através da promulgação da LDBEN/1996, do FUNDEF e da Lei 9.424/1996, como ainda das discussões sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e da rearticulação de um sistema de avaliação. Portanto três aspectos podem ser citados como de principal relevância na política educacional neste período:

² Discurso do Ministro de Estado da Educação e do Desporto, Murilo de Avellar Hingel, na abertura da Conferência Nacional de Educação para Todos, no dia 29 de agosto de 1994. (PERONI, 2003).

1. Revalorização da racionalidade técnica, desta vez concentrada no financiamento, atividade meio com a qual se almejava equacionar os problemas de acesso e de qualidade do sistema educacional;
2. Ênfase no ensino fundamental;
3. Valorização da política educacional baseada em evidências, o que se expressou por meio da ênfase em avaliação, o que não deixa de ser uma forma de acionar mecanismos de racionalidade técnica em outros domínios da política educacional. (FRANCO, ALVES E BONAMINO, 2007, p. 995).

A busca da qualidade na Educação Básica, segundo Bonamino (2002), fez-se com ênfase na melhoria do ensino; na garantia de acesso da criança em idade escolar de 7 a 14 anos no Ensino Fundamental; na capacitação de professores e em uma maior atenção quanto ao controle da qualidade do rendimento escolar visando à redução dos índices de repetência e evasão escolar. Foi nesse contexto que a avaliação externa em larga escala adquiriu centralidade nas escolas, por fornecer subsídios importantes para as redes de ensino. Partindo destas necessidades nasceu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) como um processo de avaliação em larga escala, cuja função é produzir e organizar informações sobre a qualidade, equidade e eficiência da educação brasileira, de maneira a permitir o acompanhamento das políticas públicas na educação nacional. (PESTANA, 1998).

As avaliações em larga escala

[...] têm sido adotadas preponderantemente para identificar os perfis de aprendizagem e comparar os desempenhos, para monitorar a qualidade dos sistemas de ensino, realizar estudos de tendências, e, ainda orientar a implementação de políticas educacionais. (FONTANIVE, 2005, p.156).

Nestas avaliações os instrumentos utilizados como provas, questionários, testes de proficiência são produzidos por pessoas de fora da escola. É um grupo multidisciplinar de especialistas que consideram os conteúdos que os alunos deveriam aprender por série/idade. Um aspecto principal destas avaliações é a definição das habilidades e competências ou o tipo de conhecimento que se espera transmitir à população selecionada.

Os testes são analisados por procedimentos “matemáticos e técnicas estatísticas complexas” (FONTANIVE, 2005, p. 156), que buscam relacionar os diferentes cadernos de testes ou as avaliações realizadas em diferentes períodos para análises comparativas entre o grupo ou subgrupo de alunos participantes. A aplicação de tais avaliações ocorre em um grande número de alunos e de forma

padronizada abrangendo diferentes turmas, escolas e redes de ensino em diferentes períodos, podendo ocorrer anual ou em anos ímpares, como é o caso da Prova Brasil. Desta forma, por meio de métodos estatísticos é possível medir o progresso do rendimento dos alunos em determinada série em nível nacional, estadual e até mesmo em unidade escolar.

Os resultados das avaliações em larga escala, segundo Hadji (1994), devem preencher requisitos de validade e confiabilidade, devendo ser utilizados procedimentos metodológicos e critérios rígidos na elaboração dos testes e no monitoramento dos dados a serem utilizados. Quanto à validade, a questão que se levanta é como ter certeza o que o teste realmente está medindo? Hadji (1994, p. 73) afirma que “[...] a intenção de avaliar está próxima da medida e a avaliação parece implicar a medida”. Quando o assunto é avaliação, o termo medida aparece automaticamente. Quando avaliamos alguma medida, normalmente consideramos a possibilidade de comparação ou quantificação. Medir o conhecimento, a funcionalidade, a eficácia ou a qualidade da educação tornou-se uma meta tanto quanto medir algo concreto, passivo de atribuir um número. Portanto, como poder pontuar um ato de comportamento? Uma medida de quantidade ou metragem é diferente de uma pontuação em avaliação, são sistemas de unidades diferentemente definíveis. Assim, o ato de medir pode ser considerado como um meio de obter dados, embora não exista avaliação sem a interpretação de dados.

Determinamos o valor de certas grandezas por comparação com uma grandeza constante da mesma espécie, que lhe serve de padrão ou de unidade. Uma medição traduz-se em números, uma avaliação por meio de palavras. Avaliar é situar-nos, de corpo inteiro, na esfera da comunicação, ao produzirmos um discurso que dê uma resposta argumentativa a uma questão de valor. (HADJI, 1994, p. 178).

Pode-se afirmar que a medição é mais um elemento do processo avaliativo não representando por si só como avaliação. A avaliação se constitui como um processo para emissão de um parecer que pode ou não se utilizar de procedimentos de medida. Com este entendimento, percebe-se que a avaliação não se esgota em um simples ato de medir sem levar em consideração a compreensão dos resultados e suas implicações. Castro (2005) ainda complementa que os processos avaliativos em larga escala somente serão benéficos para a melhoria da qualidade do desempenho dos alunos e terão sentido, quando for desenvolvida *uma cultura de avaliação* (p. 54, grifo do autor), na qual todos os segmentos deverão ser envolvidos

em um trabalho de conscientização no sentido de uma avaliação para a autonomia pedagógica e didática da escola.

Como o foco desta pesquisa abrange a Educação Básica, vê-se a necessidade de comentar como as políticas de avaliação educacionais se fundamentaram neste nível de ensino na LDBEN/1996, no PNE - Lei 10.172/2001, no PDE/2007.

A LDBEN/1996 é mais um importante marco que influenciará a definição das políticas educacionais no Brasil. No que diz respeito aos sistemas de avaliações, no Art. 9 a União incumbir-se-á de:

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
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.

Ainda, no seu Art. 9º e 87º a LDBEN determina, respectivamente, que cabe a União a elaboração de um plano de educação em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios e institui a Década da Educação, estabelecendo diretrizes e metas para dez anos em sintonia com a já conhecida Declaração Mundial de Educação para Todos. Este plano foi aprovado em 9 de janeiro de 2001, denominado Plano Nacional da Educação (PNE) – Lei 10.172. (BRASIL, 2001a).

No PNE/2001 o Sistema de Avaliação no Ensino Fundamental e Médio está explicitado nas:

Diretrizes:

A consolidação e o aperfeiçoamento do censo escolar, assim como do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e a criação de sistemas complementares nos Estados e Municípios permitirão um permanente acompanhamento da situação escolar nacional do País, podendo dimensionar as necessidades e perspectivas do ensino médio e superior.

Objetivos e Metas:

Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvido. (BRASIL, 2001, p. 50/52).

Apresenta também como meta da gestão da educação

Estabelecer, nos Estados, em cinco anos, com a colaboração técnica e financeira da União, um programa de avaliação de desempenho que atinja,

pelo menos, todas as escolas de mais de 50 alunos do ensino fundamental e Médio. (BRASIL, 2001a, p. 114).

Para o Ensino Fundamental, este plano aponta como diretriz e objetivo, além da consolidação e o aperfeiçoamento do SAEB, a criação de sistemas de avaliações nos estados e municípios que venham a complementar o SAEB e a promover um permanente acompanhamento da situação do ensino no Brasil, por meio de um programa de monitoramento que utilize os indicadores, tanto do SAEB como os dos desenvolvidos pelos estados e municípios, objetivando a elevação do nível de desempenho dos alunos.

O PDE/2007 englobava praticamente todos os programas do MEC. Dentre as ações do PDE, encontram-se o Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação, que se desdobra em decorrência do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)³ com o objetivo de estabelecer metas de qualidade para a Educação Básica.

O IDEB é um índice de âmbito nacional, aplicável a todas as regiões e redes de ensino brasileiras. Reúne dois conceitos fundamentais o que explica, no dizer de Soares e Xavier (2013), a respeitabilidade alcançada por ele. O primeiro é a taxa média de aprovação dos alunos ao final de cada etapa de ensino da Educação Básica, dados estes extraídos do Censo Escolar, e o segundo é a pontuação média dos alunos nos testes da Prova Brasil. Desta maneira, é possível mensurar o desempenho das escolas brasileiras com o IDEB de unidades escolares, IDEB dos municípios, e IDEB dos estados.

O Decreto n. 6.094/2007 que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação normatizava:

Art. 2º: A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;

³ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB foi criado em 2007 pelo MEC a partir de estudos realizados pelo INEP com o objetivo de clarificar ainda mais a situação da educação no Brasil por meio da medição do desenvolvimento educacional permitindo a formulação de políticas públicas de educação para a melhoria do ensino como um todo. Este índice se constituiu como um recurso para “definir e redefinir as metas, orientar e reorientar as ações programadas e avaliar os resultados, etapa por etapa, em todo o período de operação do plano, que se estenderá até o ano de 2022”. (SAVIANI, 2007, p.1246).

II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;
III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente. (BRASIL, 2007e).

Nota-se que as estas metas entendiam a avaliação educacional como o instrumento preferido e especificavam os resultados dos alunos como o parâmetro e o objetivo dos esforços de melhoria.

No segundo Capítulo, quanto ao IDEB:

Art.3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

Com este artigo, o MEC estabeleceu o IDEB como a forma de aferir a qualidade da Educação Básica e como o indicador a ser usado na verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso Todos pela Educação. Assim, ficou clara a intenção do MEC e do INEP na elaboração de uma avaliação nacional e a criação de um indicador que sintetizava a qualidade do ensino.

No PDE, entre as ações que incidem sobre a avaliação da educação básica no Ensino Fundamental, está a Prova Brasil, instituída desde 2005, e que serviu de base à construção do IDEB e a Provinha Brasil⁴, instituída pelo PDE como mais um instrumento que busca interferir na qualidade da educação brasileira. (SAVIANI, 2007).

Assim, a partir de 1991, através do INEP, estão sendo colocados à disposição dos estados, dados importantes sobre o rendimento dos alunos brasileiros da Educação Básica por meio do SAEB. Consolidando-se a estes esforços, alguns estados brasileiros realizam ou já realizaram avaliações em larga escala para aferir a proficiência dos alunos matriculados em suas redes de ensino.

⁴ O MEC em 24 de Abril de 2007 baixou a Portaria Normativa n. 10, instituindo a Avaliação da Alfabetização denominada de Provinha Brasil, para verificar o desempenho em leitura de crianças entre 6 e 8 anos de idade, objetivando que, aos 8 anos, todas estejam alfabetizadas.

Brooke; Cunha; Faleiros (2011, p.24) acrescentam que “[...] a partir de 2007, os resultados dos alunos, medidos por sistemas de avaliação externa, se tornaram o objetivo da política educacional e o parâmetro a ser usado para medir o sucesso do governo na condução dessa política”.

Portanto, a partir da década de 1990, a avaliação de sistemas escolares passou a ocupar posição central nas políticas públicas de educação, sendo recomendada e promovida por agências internacionais, pelo Ministério da Educação e por Secretarias de Educação de numerosos estados brasileiros. (SOUZA; OLIVEIRA, 2010, p.794).

A implantação do SAEB, em nível nacional, no dizer de Brooke; Cunha; Faleiros (2011), Franco (2003); Lopes (2007), estimulou a implantação de Sistemas de Avaliações em âmbito dos estados, fazendo com que estes também desenvolvam seus próprios Sistemas de Avaliações. Estas iniciativas dos estados em construir seus próprios sistemas de avaliação, segundo Brooke, Cunha e Faleiros (2011) têm sido percebidas de duas maneiras: de uma lado como uma expressão de sua autonomia administrativa e de outro como um desperdício de recursos, devido à existência do sistema nacional que apresenta características técnicas que fornecem as informações de que os gestores estaduais necessitam.

As avaliações subnacionais, de acordo com Bonamino (2013, p.52), apresentam duas características: a primeira é a “tendência a adotar um modelo censitário” que avalia alunos de uma determinada série de final de curso (5º e 9º anos do Ensino Fundamental); a segunda é a utilização da escala de proficiência do SAEB.

Segundo Brooke; Cunha; Faleiros (2011), a falta de incentivos da União e de cooperação entre as instâncias governamentais na área de avaliação podem refletir a falta de aprovação do MEC quanto a importância dos sistemas estaduais de avaliação. Deixando a entender que os estados deveriam apenas complementar as avaliações nacionais e não repetir o processo, visto que ambos avaliam as mesmas séries e disciplinas, considerando assim um desperdício de recursos. Esta compreensão não considera o interesse dos estados em acompanhar as fases do processo e a divulgação de informações sobre suas escolas.

O Quadro 9 apresenta os estados que realizaram ou ainda realizam seu próprio processo de avaliação em larga escala desde 1992 a 2011.

Quadro 10 - Sistemas de Avaliações nos estados brasileiros de 1992 a 2011

Est.	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
AC								X				X						X	X	X
AM												X					X	X	X	X
RO																				X
TO										X									X	X
MA									X	X									X	X
PI																	X			X
CE	X	X	X		X		X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Alfab.																X	X	X	X	X
PE									X		X			X			X	X	X	X
AL										X				X						X
SE													X	X	X					
BA										X	X	X	X							
MS		X	X	X	X	X						X		X		X	X	X		X
GO										X	X		X							X
DF																	X	X	X	X
MG	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Alfab.														X	X	X	X	X	X	X
ES									X				X				X	X	X	X
RJ									X	X		X	X	X			X	X	X	X
Alfab.																				X
SP				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
PR				X	X	X	X		X		X									
RS					X	X	X							X		X	X	X	X	

Fonte: Adaptado conforme Brooke, Cunha e Faleiros (2011, p. 37-38).

Na década de 1990, quando o BM ofereceu financiamento para as reformas educacionais no Paraná, Minas Gerais e Ceará, já havia o modelo de um sistema de avaliação em andamento, mesmo só amostral, e uma certa confiança por parte dos estados que seria possível copiar a experiência do INEP. (BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2011, p.22). Estados como o Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e São Paulo são os que apresentam maior número de edições de seus próprios sistemas de avaliação. Destaca-se ainda que os estados do Ceará, Minas Gerais e Rio de Janeiro apresentaram dois processos de avaliações, sendo um voltado especificamente para a alfabetização. Para Tavares Júnior; Neuber (2014, p. 30), os estados do Ceará, Minas Gerais e São Paulo podem ser considerados os que melhor desenvolveram seus próprios sistemas de avaliação educacional, mesmo apresentando características e percursos distintos. Em geral, os estados, no que se

refere aos seus próprios sistemas de avaliações, caracterizam-se por “[...] experiências muito plurais: adoção, alterações de modelo, interrupções, nova implementação etc”. Quanto ao estado do RS vale ressaltar que no período entre 2011 a 2014, governo de Tarso Fernando Herz Genro, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), foi implantado somente nas escolas estaduais o Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul. (SEAP/RS)⁵.

Para Bonamino (2013, p.52) “[...] a partir de 2000, assiste-se a um novo ciclo de expansão das avaliações estaduais, de caráter pontual e descontínuo”. E o ciclo mais recente de expansão dos sistemas estaduais, caracterizado pela periodicidade e continuidade, inicia-se em 2005 com iniciativas de alguns estados.

Quanto a expansão dos sistemas de avaliações nos estados brasileiros ao longo das últimas décadas Brooke; Cunha; Faleiros (2011) apontam dois fatores:

1.Reforma educacional na década de 1990, fundamentado na avaliação educacional e direcionado para a melhoria da qualidade: a origem das reformas são resultados dos eventos internacionais, nos bancos e agências de desenvolvimento num esforço de levar a educação para o topo das discussões. “Nada menos que 13 países da América Latina, incluindo o Brasil, adotaram sistemas de avaliação entre 1990 e 1998”. (Idem, p.17).

As reformas da década de 1990 deixaram claro que os governos enxergavam a qualidade como um ingrediente necessário a modernização e ao desenvolvimento e os sistemas de avaliação como os guardiões dos esforços de melhoria. Trata-se do uso da avaliação externa como um instrumento da reforma educacional para a divulgação das mudanças desejadas e para o monitoramento dos avanços conseguidos. (BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2011, p.17).

2. Metodologias de gestão baseadas em critérios de eficiência e de planejamento estratégico direcionadas para a melhoria nos resultados dos serviços públicos: no Brasil, em nível dos estados, esta metodologia teve início com o fim da

⁵ O SEAP fazia parte das ações do Programa de Governo de Tarso Genro que buscavam a qualificação e democratização da gestão. Foi instituído pelo Decreto n. 48.744 /2011. (RIO GRANDE DO SUL, 2011) e implantando em todas as escolas estaduais no período de 2012 a 2014. Fundamenta-se pela realização de avaliações institucionais anuais, de tipo diagnóstico, realizadas pelas comunidades escolares e pelos órgãos administrativos da SEE/RS. Apresenta-se dividido em e cadernos: Orientações para a elaboração institucional; roteiro para avaliação coletiva das dimensões coletiva e institucionais da escola; roteiro para avaliação coletiva das dimensões institucionais das CREs; roteiro para avaliação coletiva das dimensões institucionais da SEE/RS e roteiro para avaliação individual de desempenho dos alunos. Neste período a autora estava no cargo de diretora de uma escola da rede estadual. Para executar as avaliações institucionais da escola, foram realizadas uma série de encontros com a comunidade escolar e enviado os resultados por e-mail. Entretanto a avaliação individual do desempenho do aluno não chegou a ser realizada.

inflação e a crise financeira dos estados em 1995. A busca pela eficiência nas políticas governamentais iniciou com o Plano Real e o corte das práticas financeiras dos estados, que antes utilizavam a inflação como uma maneira de resolver seu déficit fiscal.

No caso específico dos governos estaduais brasileiros, Brooke; Cunha; Faleiros (2011) acrescentam um terceiro fator: o estímulo produzido pela criação de um indicador nacional de desenvolvimento educacional e pela orientação do MEC ao definir o foco nos resultados e no uso da avaliação educacional entre as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Brooke; Cunha; Faleiros (2011, p.8) acrescentam que esta expansão das avaliações subnacionais

[...] parece refletir justamente a necessidade de controlar mais detidamente as etapas que envolvem o processo de avaliação e, assim o fazendo, traçar um diagnóstico mais contextual da aprendizagem dos alunos para, com base nisso, elaborar instrumentos e estratégias talvez mais eficazes.

Lembrando o gráfico da evolução dos sistemas de avaliação nos estados brasileiros de 1992 a 2011, percebe-se uma gradativa ampliação dos sistemas estaduais de avaliação no Brasil, iniciando com de 2 estados – Ceará e Minas Gerais, para 19 estados em 2011 e, em 2017, o OPNE apontou 18 estados brasileiros com seus sistemas próprios de avaliação.

Entretanto pode-se afirmar que determinados estados romperam com seu processo de avaliação, outros apresentaram falta de continuidade mesmo em estados que apresentavam seus sistemas mais consolidados e outros nem se quer implantaram. Para tal Brooke; Cunha; Faleiros (2011, p.35) justificam que

[...] a avaliação refletiu as dificuldades evidentes em outras dimensões da política educacional, incluindo a fragmentação, falta de documentação e descontinuidade por conta de rivalidades políticas. Devido a tendência de ver a política educacional como questão partidária e as conhecidas resistências aos processos de avaliação externa por parte de alguns segmentos dos professores, não foi incomum nas décadas passadas a paralização dos sistemas de avaliação por certo tempo e até por períodos longos.

De acordo com Brooke; Cunha; Faleiros (2011), o exemplo mais marcante de um sistema de avaliação que ficou suspenso em consequência de resistências políticas é o do Paraná. Esse sistema foi paralisado em 2002 e permanece sem previsão de retomada.

Para Franco; Bonamino; Bessa (2004), os Sistemas de Avaliação podem ser considerados como um fator que contribua para a elaboração de políticas educacionais. Brooke; Cunha; Falerios (2011) salientam que os estados têm mostrado interesse em utilizar os resultados sobre o desempenho dos alunos para formular políticas voltadas para a gestão das suas redes de ensino. Entretanto Oliveira (2009) argumenta que não há clareza entre a correspondência entre os resultados da avaliação e a formulação de políticas públicas educacionais. É importante observar que “medir resultados, mensurar desempenho, é diferente de avaliar a qualidade, o que pode explicar o baixo impacto desses exames no desenvolvimento de políticas públicas que garantam uma educação de qualidade para todos”. (OLIVEIRA, 2009, p.62).

Um ponto de relevância aos Sistemas de Avaliação, diz respeito a avaliação não ser considerada como um simples processo de levantamento de dados, mas ser considerada como um fator que contribua para a elaboração de políticas educacionais. (FRANCO, 2003).

Estudo de Bonamino (2013) e Bonamino; Sousa (2012) esclarecem as atuais tendências da avaliação de sistemas educacionais, identificando três gerações de avaliação da Educação Básica caracterizando cada uma delas segundo sua arquitetura e as maneiras como se relacionam com as políticas educacionais. A primeira geração seria a de finalidade diagnóstica, divulgadas na mídia sem retorno as escolas. As de segunda geração, os resultados seriam divulgados ao público e devolvidos à escola, resultando na divulgação de *rankings* das mesmas e apropriação dos pais e da comunidade escolar, sem incidir em premiações ou punições dos profissionais, entretanto o conhecimento dos resultados daria a oportunidade das equipes e da comunidade escolar se mobilizarem a fim de melhorar o ensino da instituição. Já as avaliações de terceira geração incidem em valores materiais de recompensa, premiações ou remuneração, em relação às metas atingidas.

Do ponto de vista empírico, o SAEB integra a primeira geração da avaliação da educação em larga escala, a Prova Brasil e a maioria das avaliações estaduais fizeram parte, ou ainda fazem parte, da segunda geração e arranjos diferenciados da terceira geração são encontrados em mais de um terço das avaliações estaduais e avaliações longitudinais estão presentes de forma emergente em pelo menos cinco estados brasileiros. (BONAMINO, 2013, p.45).

Para Bonamino (2013), as avaliações de primeira e segunda geração apresentam limites na disponibilidade de explicações referentes aos fatores que influenciam o aprendizado dos alunos. Isto porque o aluno é avaliado uma única vez. Exemplifica que, a proficiência de um aluno de 5º ano do Ensino Fundamental representa não apenas o que ele aprendeu nesta série, mas em todos os anos anteriores. Entretanto no caso dos professores e da escola é focado somente o 5º ano, o que indica uma “falta de sintonia temporal entre a proficiência e as medidas de contexto aferidas pelas avaliações das três primeiras gerações”. (BONAMINO, 2013, p.54)

Quanto à terceira geração, Bonamino (2013) e Brooke (2013) apontam que, até 2011, sete estados brasileiros apresentavam uma política de pagamento de bônus ou premiação para os professores, a partir de informações sobre a aprendizagem dos alunos. São eles: Amazonas, Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo. Para Brooke (2013) um número crescente de municípios, mas desconhecido em suas pesquisas, premiam as escolas com base nos resultados do IDEB.

O estado do RS, em 2005, apresentou um quadro de meritocracia (KOETZ, 2011) onde as escolas avaliadas receberam premiações pelo seu desempenho, configurando uma avaliação de terceira geração. Bonamino (2013, p.53) argumenta:

Por sua vez, avaliações de terceira geração tipicamente estão associadas a consequências fortes ou materiais e se relacionam a iniciativas de responsabilização com premiação financeira (alocação de recursos) e/ou pagamento de incentivos (bonificação salarial) para professores, diretores e outros profissionais da escola.

Salienta ainda que as pesquisas de mestrado e doutorado, com relação às avaliações de terceira geração, apontam:

[...] o estreitamento do currículo nas áreas avaliadas, a exacerbação da preocupação de diretores e professores em preparar para a prova e para o tipo de atividades que será avaliado, a utilização dos testes das avaliações em larga escala como referência para a avaliação em sala de aula, a pressão sobre os professores das áreas avaliadas e a inflação dos resultados pela seleção de alunos para a realização das provas. (BONAMINO, 2013, p.54)

Entretanto Bonamino; Sousa (2012); Lopes (2007) registram algumas consequências positivas, tais como: aumento da motivação dos professores,

iniciativas de formação continuada e debates referentes à elaboração de um currículo básico nacional.

Assim, quanto aos sistemas de avaliações que ocorrem nos estados brasileiros, Segatto (2015) situa o regime de colaboração como sendo uma colaboração resultante de acordos entre o estado e seus municípios. Especificamente quanto ao SAERS, Sari (2009) afirma que o mesmo ocorreu com uma experiência em regime de colaboração no estado do RS.

6 REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE O ESTADO E OS MUNICÍPIOS DO RS COM O SAERS

Este capítulo aborda o regime de colaboração entre o estado do RS e seus municípios com o SAERS. As discussões referente ao regime de colaboração no RS tiveram início a partir da promulgação da Constituição Federal (1988) que resultou na Constituição Estadual em 1989 e na Lei n. 10.576 da Gestão Democrática do Ensino Público em 1995, ambas fazendo referência ao regime de colaboração no estado. Trata ainda de abordar a referência ao regime de colaboração no Plano Estadual de Educação (PEE) do RS - Lei n. 14.705, de 25 de junho de 2015, publicada no DOE n.º 120, de 26 de junho de 2015, que veio em solicitação a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Descreve o Sistema de Avaliação do estado desde as suas primeiras aplicações, 1996 até o ano de 2010, com enfoque específico nas parcerias estabelecidas entre a SEE/RS, a UNDIME/ eo SINEPE/RS com o processo de avaliação entre 2007 a 2010, descrevendo os dois municípios, Monte Belo do SUL e Serafina Corrêa que, dos 497 municípios rio-grandenses, foram os únicos que participaram em três edições consecutivas do SAERS (2007 a 2009). Para tal, descreve os documentos legais de adesão ao processo e as entrevistas realizadas. Para melhor compreensão das/os entrevistadas/os lembramos no Quadro 11 o código dos entrevistados e o cargo que ocupavam no período de 2007 a 2009:

Quadro 11 - Código e cargo das/os entrevistadas/os entre de 2007 a 2009

Código dos entrevistados	Cargo que ocupavam no período de 2007 a 2009
A	Secretário de Educação do município de Monte Belo do Sul
B	Secretário de Educação do município de Serafina Corrêa
C	Supervisora Pedagógica do município de Serafina Corrêa
D	Presidente da UNDIME/RS
E	Supervisora Pedagógica do município de Monte Belo do Sul
F	Presidente da AMESNE
G	Secretária de Educação do Estado do RS

Fonte: Elaborado pela autora.

Os documentos analisados foram coletados na SEE/RS, SMEDs, UNDIME/RS e na AMESNE. E as entrevistas foram direcionadas às pessoas que trabalharam com o SAERS no período de 2007 a 2010, tais como: a Secretária de Educação do RS, os Secretários Municipais de Educação, a Presidente da UNDIME/RS, o Presidente da AMESNE e as Supervisoras Pedagógicas Municipais.

6.1 Regime de Colaboração entre o Estado e os Municípios do RS

Quando promulgada a Constituição Federal (1988), no estado do RS as discussões referentes ao problema da distribuição de competências entre os entes federados, especialmente na área educacional, estavam na pauta das reuniões, fóruns, seminários realizados pela FAMURS e CONSEME/UNDIME/RS. Tais discussões tiveram embasamento nos estudos de Haguette (1989, p.26) quando apresentava a interpretação do regime de colaboração como uma “[...] corresponsabilidade coordenada e não a municipalização pura e simples, nem a divisão estanque entre as esferas governamentais num cada um por si que seria absolutamente desastroso na perseguição da universalização de boa qualidade do ensino fundamental”.

Argumentava ainda,

O regime de colaboração, entendido como ação federativa coordenada, oferece maior segurança de uma solução autêntica e benéfica. Por que não pô-lo em prática? [...] No fundo, ao povo pouco interessa quem administra a escola: se a União, se o estado ou o município. Importa saber se a unidade escolar possui os recursos administrativos, humanos e financeiros necessários e a vontade política para abrir espaço à participação e ao controle por parte da sociedade. É o resultado que conta. A via do "regime de colaboração" parece, neste momento, a única capaz de realizar promessas de qualidade tantas vezes adiadas. (HAGUETTE, 1989. p.29)

Para Sari (2009), foi a partir de então que teve início a trajetória do regime de colaboração intergovernamental no estado do RS. Tais discussões referentes ao regime de colaboração fizeram-se presentes na Constituição Estadual do RS, promulgada em 1989, no Art. 206:

§ 1.º O Estado organizará seu sistema de ensino em regime de colaboração com os sistemas municipais e federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 64, de 18/04/12)

§ 2.º Na organização do Sistema Estadual de Ensino, o Estado definirá com os municípios formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Em cumprimento ao determinado neste artigo, em 14 de novembro de 1995, no governo de Antônio Britto Filho foi promulgada a Lei n. 10.576 – Lei da Gestão Democrática do Ensino Público que regulamentava a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas, a indicação dos diretores, os conselhos escolares, a avaliação externa e também o regime de colaboração entre estado e

municípios. (RIO GRANDE DO SUL, 1995). Segundo Camini (2005), o governo do estado passou a manter um governo cujo projeto seguia as mesmas diretrizes federais.

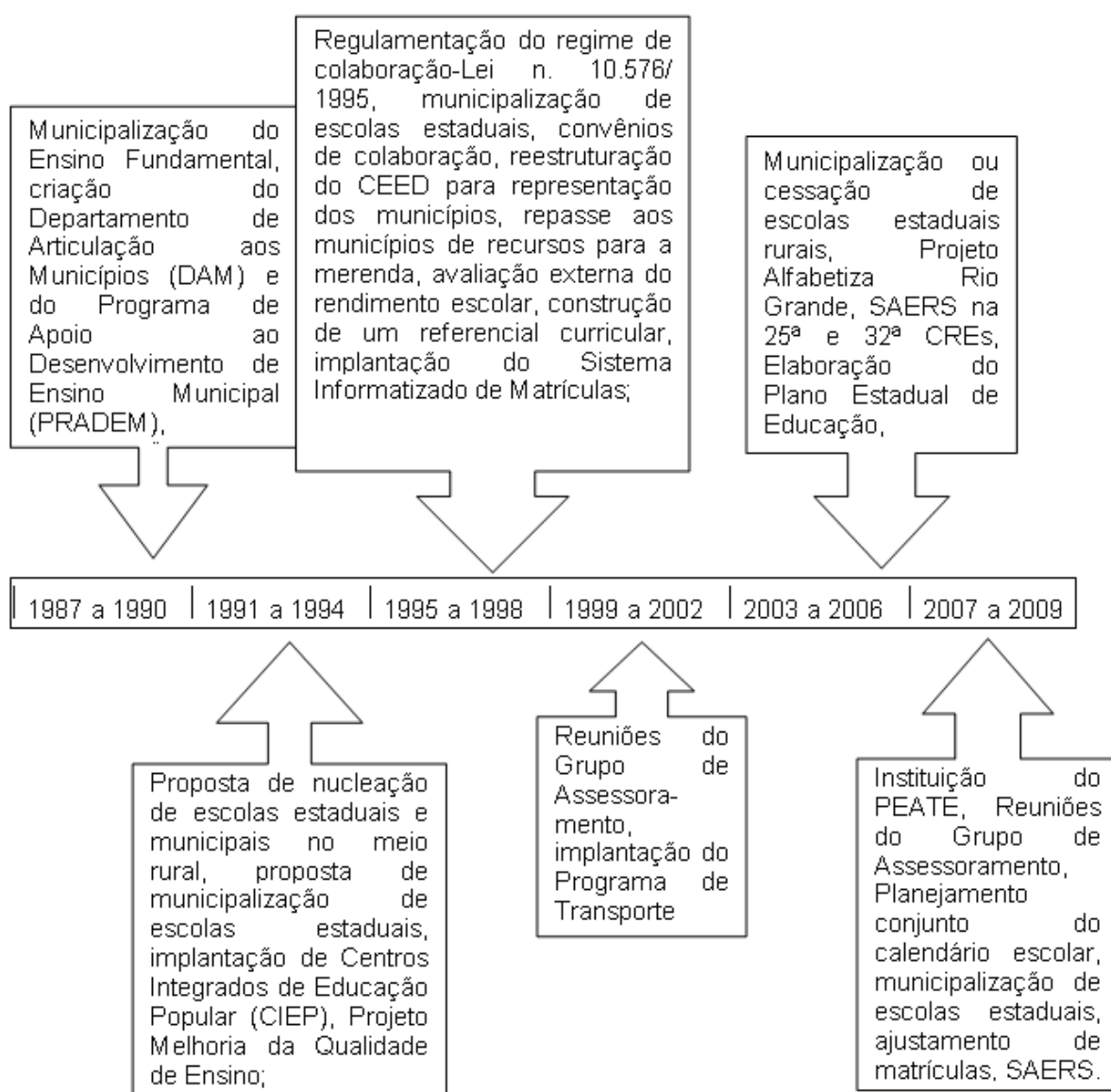
A Lei 10.576/1995 tem um Capítulo específico para regulamentar o regime de colaboração onde prevê, no Art. 81 ao Art. 89: a manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e pré-escolar, distribuindo seus encargos na medida de seus recursos e das determinações constitucionais e de leis orgânicas; planejamento conjunto de encargos para a melhoria da qualidade do ensino e organização, manutenção e ampliação das redes escolares; criação de um Grupo de Assessoramento constituído, paritariamente, por representantes da Administração Estadual e da entidade representativa das Associações de Municípios; formalização de acordos ou convênios na oferta de matrículas públicas, entre outros. De acordo com Sari (2009), essa Lei foi uma resposta do Governo do estado aos debates dos municípios representados pela FAMURS e pelo CONSEME/ UNDIME/RS.

Havia uma expectativa de que fosse encaminhado um projeto de lei específico regulamentando o regime de colaboração. A sua inclusão como um capítulo da lei da gestão democrática foi uma decisão do Governo Estadual, associando-o ao processo de democratização da educação. (SARI, 2009, f.69)

Segundo Sari (2009), foi uma grande vitória fundamentar o princípio constitucional do regime de colaboração no planejamento conjunto, objetivando a cooperação mútua entre os estados e os municípios rio-grandenses.

Em suas pesquisas, Sari (2009) apresenta uma síntese de algumas propostas e políticas implementadas pelo governo do RS, em regime de colaboração entre estado/municípios, com a participação da União, quando fosse o caso, no período de 1987 a 2007. Tais como:

Figura 1 - Síntese de algumas propostas e políticas implementadas no RS em regime de colaboração



Fonte: Elaborada pela autora conforme Sari (2009).

Ressalta-se que não foram apresentadas todas as políticas e ações desenvolvidas pelos diferentes governos em regime de colaboração. A intenção é mostrar atividades que tiveram maior visibilidade entre 1987 a 2009. Nota-se que o sistema de avaliação do estado do RS está incluído nas propostas e políticas implementadas em regime de colaboração nos anos de 1995/1998, 2005 (SAERS) e em 2007 a 2009 (SAERS).

Para Sari (2009, f.16), inicialmente o regime de colaboração se fortaleceu entre “[...] os próprios municípios, de pequeno, médio e grande porte, em âmbito

regional e estadual, por meio do trabalho conjunto e do intercâmbio de experiências, nos espaços organizados das entidades que os congregam”. Os resultados positivos dessa cooperação intermunicipal, na década de 1990, promoveram avanços na qualificação e democratização da educação pública do estado.

Mais recentemente, sobre o regime de colaboração, o Quadro 12 registra as ações em curso, entre outras, no estado do RS. Estes dados foram coletados na justificativa dada para elaboração do Plano Estadual de Educação do RS (PEE/RS/2015). (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Quadro 12 - Regime de colaboração- Procedimentos e Ações no estado do RS

ENTE FEDERADO	PROCEDIMENTOS	AÇÕES
União Estado	PNATE Lei n.10.880/2004. PEATE Lei n.12.882/2008	Repasse de fundos para subsidiar o transporte escolar de alunos da rede pública estadual dos Ensinos Fundamental e Médio – Meio Rural.
Estado Município	Ajustamento de matrículas	Ajustamento de matrículas da Educação Infantil da rede pública estadual para a municipal, mediante a cessão de uso de espaço físico e equipamentos das escolas estaduais.
Estado Município	Termo de Cooperação	Termo de Cooperação formalizando as condições para realização de práticas pedagógicas e Estágio Profissional obrigatório, de alunos do Curso Normal de Nível Médio da rede pública estadual, nas escolas da rede municipal de ensino.
União Estado Município	PNAE Lei n.11.947/2009	Termo de anuência assinado pelos municípios para que o estado autorize o FNDE a repassar diretamente aos municípios os recursos da alimentação escolar e a alimentação municipalizada.
União Estado Município	Programa Bolsa Família. Lei n.10.836/2004.	Programa de transferência condicionada de renda destinada a beneficiar famílias em situação de pobreza e extrema pobreza
União Estado Município	Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância Brasil Carinhoso	Benefício criado em 2012 pago às famílias com crianças de zero a seis anos
Estado Município	RS Mais Renda	Programa que objetiva reduzir os índices de vulnerabilidade social no RS e estimular a continuidade dos estudos no Ensino Médio, complementando a renda das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família
Estado Município	Ficha	Encaminhamento de Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente – FICAI
Estado Município	Acordo	Acordo entre redes de ensino para atendimento às matrículas das etapas e modalidades de educação básica
Estado	Formação conjunta	Formação continuada dos profissionais de educação

Município	Estado/Municípios	em conjunto de redes estaduais e municipais.
União Estado Município	Plano de Ações Articulados (PAR)	Propiciou apoio técnico e financeiro da União para estado e municípios, em quatro dimensões: gestão educacional, formação de profissionais da educação, inicial e continuada, práticas pedagógicas e de avaliação e infraestrutura.

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com a justificativa para elaboração do PEE/RS/2015.

O Quadro 11 sintetiza algumas ações realizadas no RS em regime de colaboração entre os entes federados. Os programas mais institucionalizados que vigoram a partir de uma legislação vigente é o transporte, a merenda escolar e o Bolsa Família. Portanto, ainda há de se avançar muito neste sentido, aprimorando as ações existentes e construindo, de forma inovadora e criativa, novas estratégias entre União, estado e municípios, bem como entre estado e municípios e estes entre si.

O regime de colaboração no RS com seus municípios é indispensável e necessário. Segundo a Entrevistado B, *“No estado existem municípios muito pequenos em relação a outros. E estes não podem ser de menor qualidade, eles precisam impulsionar o seu trabalho para que tenham qualidade, e é isso que a colaboração com o estado promove”*. Para o Entrevistado D o regime de colaboração entre os entes federados possibilita *“a construção de políticas, programas ou propostas de qualificação”*. Desta forma, ele não funciona quando alguém quer se sobrepor ao parceiro da colaboração. Não pode ser uma relação hierárquica.

No RS, por meio da Lei n. 11.126/1998 (RIO GRANDE DO SUL, 1998) que normatizava as parcerias e colaborações para a garantia da oferta, desenvolvimento e manutenção do ensino, foram instituídos mecanismos que permitiam a municipalização do ensino, prevendo no Art. 1 incisos IV e V, respectivamente, a instituição de formas de colaboração com os municípios na oferta do ensino fundamental com a distribuição proporcional das responsabilidades e a instituição de formas de parceria e colaboração com associações, conselhos comunitários, empresas privadas, entidades representativas e órgãos afins. No capítulo III, relativo às parcerias e colaborações, o Art. 5 autoriza a adoção de mecanismos de parceria e colaboração quanto aos recursos humanos, materiais e financeiros e ao compartilhamento de fontes de financiamento para o atendimento da rede de ensino pública do estado, mediante convênios de colaboração acordados entre estado e

municípios (inciso I) e parcerias com a iniciativa privada, inclusive com o estabelecimento de relações de reciprocidade entre a concessão de incentivos financeiros e a destinação de recursos privados à educação pública estadual (inciso VI). No Art. 6º:

§ 2º Os convênios de colaboração, quando voltados para a municipalização dos estabelecimentos estaduais de ensino fundamental, deverão prever o ressarcimento ao Estado das despesas decorrentes com seus recursos humanos, ficando os municípios igualmente responsáveis pelas despesas decorrentes da manutenção e dos investimentos dos referidos estabelecimentos.

§ 3º Os municípios que assumirem estabelecimentos estaduais de ensino fundamental igualmente responsabilizar-se-ão pela reposição dos recursos humanos necessários ao pleno funcionamento dos mesmos, à medida que houver vagas em virtude de aposentadoria ou afastamento de professores e servidores. (RIO GRANDE DO SUL, 1998).

Neste período foi apresentado aos municípios do RS, pelo governo do estado, uma proposta de municipalização¹ de escolas estaduais de Ensino Fundamental com o objetivo de “repartir principalmente a manutenção deste nível de ensino”. (SARI, 2009, p. 139). Os municípios rio-grandenses não pretendiam assumir encargos sem que lhes repassassem os devidos recursos, devido à expansão de suas próprias redes de escolares. Tanto a FAMURS quanto a CONSEME/UNDIME/RS passaram a procurar maneiras que levassem em conta a capacidade de atendimento de cada município para lhes transferir competências.

Assim, o estado do RS, amparado pela EC n.14/1996, pela Lei 9.424/96 (FUNDEF) e pela Lei n.11.126/1998 que, entre as normativas, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, implantou a política de municipalização do Ensino Fundamental.

Os convênios de municipalização no RS vieram normatizados pelo Decreto n. 37.290, de 10 de março de 1997, estabelecendo procedimentos para a municipalização de estabelecimentos estaduais de ensino, dentro os quais a identificação dos servidores estaduais que estavam em exercício transitório nas escolas municipalizadas, forma e prazos para o município suprir as escolas

¹ Vale acrescentar que foi na Lei n.5.692, de 11 de agosto de 1971 no Art. 58, parágrafo único, que aparece a referência legal referente à responsabilidade dos municípios com a educação instituindo “[...] a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais”. (BRASIL, 1971). Esta normativa gerou uma acalorada discussão sobre as vantagens e desvantagens da municipalização do ensino que se estendeu até a atual carta constitucional (Sari, 2009).

municipalizadas com recursos humanos, o recebimento pelo Município de recursos oriundos do FUNDEF. (RIO GRANDE DO SUL, 1997).

Para municipalização das escolas estaduais, os prefeitos municipais encaminhavam a solicitação para a SEE/RS que seria analisada por um Grupo de Trabalho especial, cujo parecer e decisão final seria da secretaria de educação da época (SARI, 2009). Neste período, as escolas municipalizadas eram as de matrículas reduzidas, situadas no meio rural e de pequenos municípios. As mesmas já se responsabilizavam pela merenda, transporte e pelos recursos humanos. Igualmente neste período, a municipalização fazia parte da proposta de governo de FHC, como aponta Arretche (2002, p.31) “a totalidade dos serviços de atenção básica foi transferida para os municípios, assim, como se operou uma significativa municipalização da oferta de matrículas no ensino fundamental”. Em um levantamento de dados sobre a posição das regiões brasileiras realizado por Abreu (2003) o Nordeste apresentava a maior municipalização (69,4%), seguido do Norte (58,6%), o Sudeste (45,7%), o Centro –Oeste (40,8%) e a região Sul (48,1%). (ABREU, 2003, p.7).

Portanto, o tema da municipalização do ensino no RS sempre discutido pela FAMURS, pela UNDIME/RS e pelo Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS)². Esta última entidade, sendo contrária a municipalização do ensino, devido à preocupação com a possibilidade do estado desobrigar-se da responsabilidade no repasse dos recursos, gerando debates e mobilização dos professores, funcionários e comunidades escolares.

Além das discussões sobre a regulamentação do regime de colaboração no estado, envolvendo a FAMURS, o CEED/RS, a Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa do Estado, a CONSEME/UNDIME/RS, a SEE/RS, e o FECME/UNCME/RS, foi solicitado ao governo a institucionalização de um espaço de negociação técnica e política. De acordo com Segatto (2015), foi institucionalizado o Grupo de Assessoramento - ligado ao Departamento de Articulação com os Municípios da Secretaria Estadual de

² Entidade que defende os direitos dos profissionais da educação. Desde seu nascimento em 21 de abril de 1945 o propósito da entidade é: educação pública de qualidade, dignidade profissional e defesa intransigente da democracia. O CPERS-Sindicato tem ampliado sua atuação sem abdicar de suas principais funções ligadas à defesa da categoria, pois parte da premissa de que os grandes problemas da sociedade não se restringem a área educacional.

Educação e o Grupo de Estudos e Pesquisas Permanente – Regime de Colaboração - ligado ao Conselho Estadual de Educação.

A resposta do estado veio pela Lei n. 10.576/1995 (Cap. V, Arts. 81-89) instituindo o Grupo de Assessoramento constituído, paritariamente, por cinco representantes do Governo Estadual, cinco da FAMURS, um representante da Secretaria da Fazenda, dois da Secretaria Estadual de Educação e um da Assessoria do Governo. (RIO GRANDE DO SUL, 1995).

Em 09 de fevereiro de 1998, foi promulgada a Lei n. 11.126 que, entre as normativas, implanta o Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual e dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração. No Art. 6 parágrafo 6º trata do Grupo de Assessoramento, conforme o Art. 83 da Lei n. 10.576/1995, que definirá as regras para a execução dos convênios de colaboração, respeitadas as especificidades de cada caso. (RIO GRANDE DO SUL, 1998).

Em resposta à Lei 10.576/1995 e à Lei 11.126/1998, a normatização do Grupo de Assessoramento veio através do Decreto n. 36.586, de 03 de abril de 1996 que apresenta, além das atribuições específicas e os critérios para sua composição, o objetivo de “estabelecer as regras que orientarão o regime de colaboração entre o estado e os municípios, visando à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental e pré-escolar”. (RIO GRANDE DO SUL, 1996a). As atribuições do Grupo de Assessoramento são:

- I - apontar o coeficiente e propor metas que assegurem a proporcionalidade na mútua colaboração entre a Administração Estadual e a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS -;
- II - definir o valor padrão do gasto-aluno-ano, considerando os seguintes elementos e tendo como princípio a sua aferição com base em padrões unitários de qualidade:
 - a) remuneração de pessoal, qualificação, atualização e aperfeiçoamento de pessoal;
 - b) ampliação, conservação e suprimento de rede com material permanente e equipamentos e material de consumo;
 - c) material didático e transporte escolar.
- III - emitir pronunciamento a respeito da contemplação de transferências não compulsórias do Estado a municípios com indicadores aquém de suas possibilidades;
- IV - estipular formas de compensação, financeiras ou outras, aos municípios que ultrapassem a aplicação dos recursos vinculados para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e pré-escolar, em conjunto com o Governo Federal;
- V - elaborar planilhas onde constarão os elementos comprobatórios da exação municipal, relativamente à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. (RIO GRANDE DO SUL, 1996a).

As discussões do Grupo de Assessoramento estão relacionadas com: municipalização de escolas estaduais, merenda escolar, PNATE, censo escolar, distribuição dos recursos do FUNDEF, cedência e permuta de professores, regularização de escolas estaduais, alfabetização de jovens e adultos, expansão do ensino médio, eleição de diretores, obras escolares, funcionamento dos conselhos, convênio com o PRADEM, entre outros pontos citados por Sari (2009) ao analisar as pautas e atas do Grupo.

Notícia divulgada pela SEE/RS em 23 de maio de 2007 (RIO GRANDE DO SUL, 2007a) relata a instalação do Grupo de Assessoramento com a presença da governadora, da secretária da educação e do presidente da FAMURS com a finalidade de estabelecer regras de orientação para o regime de colaboração entre o estado e os municípios, objetivando a manutenção e o desenvolvimento do Ensino Fundamental e da pré-escola. Foi divulgado que o grupo ainda é integrado pelo diretor do Departamento de Articulação com os Municípios (DAM), representantes da Secretaria da Fazenda, da Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais, da Procuradoria-Geral do RS e da UNDIME/RS. Segundo a secretária de educação do período, em todo o país não tem sido fácil a colaboração. Nem sempre o pacto federativo deixa claro a repartição de responsabilidades e a correspondente distribuição tributária entre os entes federados, fazendo-se importante o diálogo e a colaboração mútuas.

Em sequência, no dia 25 de maio de 2007 (RIO GRANDE DO SUL, 2007d) foi divulgada a instalação oficial do Grupo de Assessoramento aos municípios pelo governo do estado. Na notícia, a secretária de educação, salientou a importância deste grupo, tendo em vista que, tanto a carta constitucional quanto a LDBEN estabelecem o regime de colaboração entre estados e municípios. Pontuou que serão abordadas questões como: transporte escolar, auxílio do planejamento conjunto das redes de ensino e na análise dos processos de municipalização de escolas estaduais. Apresentou o Projeto Piloto para Alfabetização de Crianças com Seis Anos, coordenado pela SEE/RS desde o início do ano letivo de 2007, como uma parceria bem sucedida, desenvolvida juntamente com as prefeituras. Salientou que está em fase de elaboração um sistema de avaliação do ensino gaúcho, que contará com a participação de escolas municipais e privadas.

Assim, a divulgação da institucionalização do Grupo de Assessoramento no site de notícias da SEE/RS apresenta:

- a) Representação: administrações estaduais e municipais;
- b) Objetivo: estabelecer regras de orientação para o regime de colaboração entre o estado e os municípios, visando à manutenção e ao desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Pré-Escola;
- c) Fundamentação: Constituição Federal/1988 e a LDBEN/1996 que estabelecem o regime de colaboração entre estados e municípios.

Interessante destacar que, segundo notícia divulgada em 07 de julho de 2017, no site da SEE/RS (RIO GRANDE DO SUL, 2017), o Grupo de Assessoramento aponta caminhos para o regime de colaboração entre estado e municípios, discutindo pontos como: compartilhamento de espaços físicos, cedência de professores estaduais para municípios; cedências de professores estaduais para serem Secretários Municipais; otimização de turmas de Ensino Fundamental; formação de professores; o PEATE; discussão da proposta da Política de Educação do Campo para o RS e estágio no Magistério.

Assim, o RS teve na sua Lei de Gestão Democrática do Ensino Público a institucionalização de um Grupo de Assessoramento para discussão específica sobre o regime de colaboração com a participação da FAMURS, da UNDIME, da SEE/RS, do Planejamento e da Fazenda. Os assuntos com maior visibilidade são o PEATE, a municipalização de escolas estaduais, merenda escolar, PNATE, distribuição dos recursos do FUNDEF, cedência e permuta de professores, como já apresentados no Quadro 11. Segundo a Entrevistada G, *“em questões que envolvem financiamento e gestão, tanto o Planejamento quanto a Fazenda precisam participar, bem como nos casos que envolvem os municípios, os prefeitos também devem participar”*. Desta forma, o SAERS não era discutido neste Grupo. Ele somente era apresentado para o Grupo, pois havia uma Comissão Técnica formada por 5 elementos da SEE/RS, 5 da UNDIME/RS e 5 do SINEPE/RS que se reuniam na FAMURS para discutir o processo. *“Como o SAERS envolve questões tipicamente pedagógicas, não é necessário a participação do Planejamento e da Fazenda nestas discussões”*. (ENTREVISTADA G). Portanto, pelo exposto, este Grupo vem desde 1996 desempenhando um papel importante na construção de políticas públicas pactuadas em colaboração entre a União, estado e os municípios. A relação do governo estadual do RS com os municípios ocorreu, segundo as definições do Grupo de Assessoramento, sempre em acordo com a legislação vigente promovendo as negociações e consensos possíveis. Camini (2005, f. 233)

salienta que “o respeito às deliberações do Grupo de Assessoramento contribuiu para qualificar a colaboração mútua”. Entretanto enfatiza que o funcionamento deste Grupo, quanto às tensões, limitações e aos avanços alcançados, aponta para a necessidade de aperfeiçoamento dessas relações.

Outro espaço de discussões no RS é o Grupo de Estudos e Pesquisas Permanente – Regime de Colaboração, normatizado pelo Parecer n. 257, de 05 de abril de 2006. Em seu parágrafo 20, estabelece que o CEED/RS em cumprimento ao disposto no art. 10, incisos II e III, da LDBEN, constituísse, no prazo de até seis meses, um grupo de estudos e debates permanente com os Conselhos Municipais de Educação e com as Secretarias Municipais de Educação, por meio de suas representações estaduais, com o objetivo de “efetivar a cooperação e a colaboração previstas tanto na Constituição Federal como na LDBEN”. (RIO GRANDE DO SUL, 2006a, p.5). Conforme Segatto (2015), este Grupo é formado por três representantes do CEED/RS, da seccional UNDIME/RS, do Fórum Estadual e União dos Conselhos Municipais de Educação (FECME/UNCME), do CONSEME/UNDIME e da SEE/RS. O CEED é representado por cinco conselheiros que são membros da Comissão Especial do Regime de Colaboração, incumbidos de estimular seu funcionamento. A secretária estadual foi incorporada ao Grupo por pressão da UNDIME, entretanto sua representação ainda é informal. As reuniões do Grupo são mensais e vários assuntos são discutidos, todos relacionados à área educacional, especialmente sobre a legislação nacional vigente. Nas discussões, são procurados consensos e elaborados pareceres que orientam a atuação das redes municipais e da rede estadual. Sari (2009) ao analisar as atas e pautas de reuniões deste Grupo, sintetizou os assuntos discutidos entre 2006 a 2008. Entre outros, destacam-se: Ensino Fundamental de 9 anos e ingresso escolar aos 6 anos de idade, progressão parcial do aluno, Educação Infantil, alfabetização aos 6 anos, regime de colaboração nas diversas regiões do estado, Projeto Piloto de Alfabetização. Quanto a este Grupo, a Entrevistada G comenta “*que era formado pelos Conselhos de Educação, mas que também não era discutido o SAERS, por ele ser uma questão tipicamente pedagógica*’.

Desta maneira observa-se que, no estado do RS, foram emitidos decretos e leis construídas para normatizar o instituto constitucional regime de colaboração e mecanismos para a sua efetivação como a institucionalização do Grupo de Estudos

e Pesquisas Permanente – Regime de Colaboração, e do Grupo de Assessoramento.

No que diz respeito aos convênios e contratos, segundo o Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007 (BRASIL, 2007d), eles correspondem a um pacto estabelecido entre órgãos públicos ou órgãos públicos e entidades privadas, com prazos estabelecidos, sem fins lucrativos para a execução de programas governamentais. Como já citado anteriormente por Cassini (2011), os convênios instrumentalizam as formas de colaboração e não podem ser compreendidos como regime de colaboração, pois não se caracterizam como instrumentos obrigatórios para adesão dos entes federados.

De acordo com o Portal da Transparência – Governo Federal (BRASIL, 2017) os recursos repassados por meio de convênios ao RS, entre o estado e/ou a União aos 497 municípios, no período de 01/01/1996 a 08/01/2017, somaram 43.694 convênios, num montante de repasse de R\$ 16.118.622.090,89. O município que mais formalizou convênios foi o de Porto Alegre, com 5.654 convênios, e o de menos, foi o município de Pinto Bandeira com 8 convênios.

Pode-se afirmar que o regime de colaboração no RS constitui-se como um processo em construção que precisa ser dinamizado e qualificado pelos mecanismos de encontro e negociação. Os espaços destinados às discussões, debates, diálogos devem proporcionar oportunidades para o planejamento conjunto de ações entre as instâncias de governo, bem como definições claras das competências, abrangências e limites entre os entes federados.

Na região Norte do estado, a relação entre o estado com a maior parte dos municípios é hierárquica, pois esses municípios são de “pequeno porte, não possuem orçamentos expressivos, são institucionalmente frágeis, territorialmente extensos e o acesso a alguns deles é difícil”. (SEGATTO, 2015, f.96). Em alguns casos, quando há indicação política de coordenadores regionais e de diretores de escola, a relação entre o governo estadual e as prefeituras municipais é informal e partidarizada. Ou seja, as CREs e diretores de escolas da rede estadual são politicamente vinculados ao partido do governador, e eles é que se relacionam com as SMEDs.

Em suma, o regime de colaboração do RS foi instituído inicialmente por meio da FAMURS em conjunto com o CONSEME/UNDIME/RS, institucionalizando dois grupos de negociação federativa: o Grupo de Assessoramento, ligado ao

Departamento de Articulação com os Municípios da SEE/RS e o Grupo de Estudos e Pesquisas Permanente – Regime de Colaboração, ligado ao CEED/RS. As discussões do Grupo de Assessoramento estão relacionadas com: municipalização de escolas estaduais, merenda escolar, PNATE, PEATE, censo escolar, distribuição dos recursos do FUNDEF, cedência e permuta de professores, regularização de escolas estaduais, alfabetização de jovens e adultos, expansão do ensino médio, obras escolares, funcionamento dos conselhos, convênio com o PRADDEM, entre outros. Já no Grupo de Estudos e Pesquisas Permanente – Regime de Colaboração são discutidos vários temas relacionados à área educacional, especialmente os vinculados à legislação nacional vigente. Nas discussões são procurados consensos e elaborados pareceres que orientaram a atuação da rede estadual e das redes municipais, em regime de colaboração, nas diversas regiões do estado. Entretanto nenhum destes grupos trata do SAERS nas duas discussões.

Desta forma, o tema regime de colaboração intergovernamental na área educacional no RS passou a fazer parte das reuniões, fóruns, seminários realizados pelas entidades representativas dos municípios. Estas discussões já se faziam presentes na Constituição Estadual do RS, promulgada em 1989. Entretanto, o regime de colaboração entre os estados brasileiros e seus respectivos municípios, apresenta-se ainda muito diversificado, isto é, não existe um modelo único que regulamente o regime de colaboração.

No caso do regime de colaboração com o SAERS, considera-se que esta experiência ocorreu como uma forma de colaboração visto que foi uma parceria entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS com adesão voluntária dos municípios e instituições privadas sem aceitar imposição, interferência ou subordinação.

6.2 Planos Estaduais de Educação do RS e o Regime de Colaboração

Em cumprimento ao instituído tanto no PNE/2001 no Art. 2º, quanto no PNE/2014, Art. 8º, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão, com base no PNE, elaborar planos decenais correspondentes. Neste sentido, pesquisas de Souza e Menezes (2015) sobre a elaboração e aprovação dos Planos Estaduais de Educação (PEEs) sancionados durante a vigência do PNE (2001-2010) apontam que, em 2010, Ceará, Piauí e Sergipe não possuíam seu PEE, entretanto

sinalizavam estarem se ocupando de sua construção. Maranhão indicava ter iniciado sua elaboração, entretanto conforme os autores, ficou no aguardo da aprovação do novo PNE, não sendo localizada até o mês de abril de 2014, situação que igualmente se repete para os estados do Espírito Santo, Rondônia e Rio Grande do Norte. Paraná, RS e São Paulo, embora tivessem elaborado os seus respectivos PEEs com base no PNE 2001-2010, não vieram a tê-los abonados pelo Poder Legislativo local ou mesmo na esfera do Poder Executivo. Em Roraima, o PEE foi recusado pelo Conselho Estadual de Educação (CEED) e em Santa Catarina, cujo plano foi considerado inviável pela Casa Civil. Assim, em 2014, apenas 12 estados brasileiros tinham seus PEEs aprovados por lei. Os PEEs, elaborados na vigência do PNE (2001-2010), são documentos que apontam lacunas e imprecisões. Entretanto, em termos gerais, suas construções tiveram importante significado “histórico e sociopolítico no âmbito dos estados envolvidos”, marcado pela mobilização da sociedade civil local. (SOUZA; MENEZES, 2016, p. 317).

No RS, em 2007, o governo do estado encaminhou para a aprovação na Assembleia Legislativa o PEE/2007. Este seria o quinto plano educacional que vinha sendo elaborado desde governos anteriores e que, como já dito anteriormente, não foi aprovado. Este plano estabelecia diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas para os diferentes níveis e modalidades de ensino para temas considerados relevantes, para a Valorização e Formação dos Professores e para Financiamento e Gestão da Educação.

O Quadro 13 apresenta uma síntese do PEE (2001-2010) salientando o regime de colaboração nos diferentes níveis e modalidades de ensino, na valorização e formação dos professores e na gestão e financiamento da educação.

Quadro 13 - Regime de colaboração nos diferentes níveis e modalidades de ensino; valorização e formação dos professores e gestão e financiamento da educação no anteprojeto do PEE (2001-2010) do RS

Níveis e modalidades de ensino	Diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas	Regime de colaboração
Educação Infantil	Diretrizes Objetivos e metas	Integração de programas e complementação de financiamento. Unificar diretrizes político-pedagógicas, integrar programas e complementar financiamento, entre União, estado e municípios.
Ensino Médio	Objetivos e metas	Estabelecer, entre a União, estado e municípios

		a inclusão do ensino médio no Programa do Livro Didático.
Educação de Jovens e Adultos	Objetivos e metas	Assegurar que o sistema estadual de ensino, em regime de colaboração com os demais entes federativos, mantenham programas de formação de educadores de jovens e adultos, no esforço de erradicação do analfabetismo.
Financiamento e Gestão	Diagnóstico	Lei da Gestão Democrática do Ensino Público (Lei Nº 10.576/95, alterada pela Lei Nº 11.695/01) que consolida e regula no estado a eleição direta de diretores de escola, os conselhos escolares, a autonomia financeira e de gestão pedagógica e o regime de colaboração estado/municípios.
	Diretrizes	Indispensável priorizar o regime de colaboração entre o estado e seus municípios na oferta da educação escolar.
Gestão (específico)	Objetivos e metas	Estimular, respeitando a autonomia dos conselhos, o desenvolvimento do regime de colaboração entre o CEE e os CMC no processo de elaboração das normas educacionais dos respectivos sistemas de ensino.

Fonte: Elaborado conforme o PEE (2001/2010) do RS.

Mesmo não ter sido aprovado percebe-se que o PEE (2001/2010), diferente do PNE/2001, quanto ao instituto regime de colaboração, não faz referência ao Ensino Superior; apresenta diretrizes, objetivos e metas para a Educação Infantil na integração de programas e complementação de financiamento; no Ensino Médio tem como objetivo a inclusão no Programa do Livro Didático. Destaca a Lei de Gestão Democrática do estado quanto ao fortalecimento do regime de colaboração. E cita como objetivo e meta o desenvolvimento do regime de colaboração entre o CEED e os CME na elaboração de normas educacionais. Já na Educação de Jovens e Adultos, o anteprojeto converge com o PNE/2001 apresentando como metas e objetivos assegurar que os sistemas estaduais de ensino, em regime de colaboração com os demais entes federativos, mantenham programas de formação de educadores de jovens e adultos no esforço de erradicação do analfabetismo.

Para cumprimento ao determinado no PNE/2014 quanto à elaboração do PEE/RS, o Fórum Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (FEERS)³ desenvolveu uma série de reuniões mensais ordinárias. Nestas foram discutidas o

³Dentre as responsabilidades do FEERS consta acompanhar o processo de concepção, implementação e avaliação da política estadual de educação e cooperar no planejamento para as conferências estaduais de educação.

processo de elaboração de um texto-base para discussão e análise por parte da comunidade educacional e instituições afins. Para dar consecução a esta deliberação, foi designado um Grupo Executivo formado por representantes da SEE/RS, CEED, UNCME-RS, UNDIME-RS e escolas públicas e privadas. Nota-se que, para a elaboração do PEE/RS, houve a participação de membros da esfera estadual e municipal nas discussões. Assim, em 25 de junho de 2015, o estado do RS promulgou a Lei n. 14.705 que institui o Plano Estadual de Educação (RIO GRANDE DO SUL, 2015), em cumprimento ao Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n. 13.005/2014. (BRASIL, 2014). O PEE, com vigência de 10 anos (2015-2025), quanto ao regime de colaboração aponta no

Art. 7º - O Estado e os municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 5º O fortalecimento do regime de colaboração entre o Estado e respectivos municípios incluirá a instituição de instância permanente de negociação, cooperação e pactuação entre o gestor estadual e os gestores municipais.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação. (RIO GRANDE DO SUL, 2015)

Convergente com o PNE-2014, o PEE-RS/2015 quanto ao regime de colaboração, prevê o alcance das metas previstas nos respectivos planos, a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação entre as gestões estaduais e municipais e a possibilidade de adoção de ADEs.

Desta forma, conforme o Quadro 14, das 20 metas do PEE/RS/2015, 14 fazem referência, nas estratégias, ao regime de colaboração.

Quadro 14 - Metas e estratégias que referenciam o regime de colaboração no PEE/2015 do RS

Metas	Estratégias em regime de colaboração PEE/RS/2015
1. Educação Infantil	1.1) Priorizar o acesso e fomentar políticas públicas que garantam a estrutura física ou humana necessária; 1.2) Assegurar a efetivação das metas de expansão com qualidade das respectivas redes públicas e privadas; 1.3) Definir plano de expansão das redes públicas; 1.5) Elaborar planos e de ação para busca de crianças;

	1.6) Realizar e publicar levantamento da demanda; 1.7) Realizar chamada pública de crianças na pré-escola; 1.14) Manter e ampliar programa de construção e reestruturação de escolas; 1.20) Realizar levantamento como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento; 1.29) Qualificar profissionais; 1.30) Respeitar a anuência formal das comunidades, considerando critérios de qualidade da Modalidade Educação Escolar Indígena; 1.34) Assegurar infraestrutura, material didático, mobiliário e instalações prediais adequadas à faixa etária;
2. Ensino Fundamental	2.1) Universalizar e assegurar o direito à educação, à matrícula e à permanência dos estudantes; 2.3) Elaborar planejamento sobre a distorção idade-escolaridade; 2.8) Garantir recursos financeiros que possam suprir as necessidades pedagógicas, os recursos humanos e a manutenção dos espaços criados a partir da universalização; 2.19) Investir na formação inicial e continuada dos profissionais; 2.20) Garantir espaços de discussão permanentes, oportunizando formação continuada sobre políticas educacionais de inclusão; 2.32) Fortalecer o acompanhamento e monitoramento do acesso e da permanência na escola por parte dos beneficiários de programas de transferência de renda;
3. Ensino Médio	3.1) Estabelecer plano de ação para ampliação de vagas; 3.7) Promover a busca ativa da população de 15 a 17 anos fora da escola; 3.9) Constituir formas para disponibilizar os espaços escolares à comunidade;
4. Educação Inclusiva	4.13) Garantir a oferta de educação inclusiva;
6. Educação de tempo integral	6.1) Elaborar diagnóstico de oferta de educação integral; 6.4) Promover a oferta de educação básica pública em tempo integral; 6.5) Institucionalizar e manter programa de ampliação e reestruturação das escolas públicas; 6.15) Promover jornada de trabalho dos professores em uma única escola; 6.17) Promover diagnóstico com enfoque na área rural;
7. Melhoria da qualidade da ed. básica	7.1) Elaborar, considerando o resultado do IDEB, formação docente; 7.2) Elaborar plano de ação por município, focando o alcance das metas do IDEB, escalonando índices periódicos, articulados aos definidos no PEE; 7.8) Orientar e acompanhar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do IDEB; 7.12) Desenvolver pesquisas para o atendimento escolar da população do/no campo; 7.17) Informatizar integralmente a gestão das escolas públicas do sistema estadual e sistemas municipais de ensino; 7.33) Implantar ações e temas de educação fiscal
8. Elevar a escolaridade	8.12) Promover a elaboração de propostas curriculares que

média	incluam temas transversais; 8.39) Implantar ações com vista à formação de agricultores familiares.
9. Alfabetização	9.6) Realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, surdos e ouvintes; 9.7) Assegurar programas de formação de educadores de EJA; 9.8) Implementar ações de alfabetização para jovens e adultos, surdos e ouvintes; 9.9) Assegurar a ampliação da oferta de EJA nas etapas do ensino fundamental e médio, às pessoas privadas de liberdade;
10. Ensino de Jovens e Adultos	10.5) Ampliar programas de reestruturação e aquisição de equipamentos voltados à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas; 10.14) Garantir a expansão da oferta de educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;
15. Formação de professores	15.5) Congregar acesso e expansão do Ensino Superior com qualidade social; 15.7) Implementar com as instituições de ensino superior, a oferta de cursos presenciais, de ensino a distância;
16. Formação em nível de pós-graduação de professores da Ed. básica	16.3) Definir diretrizes para o atendimento da demanda por formação em nível de pós-graduação, mestrado e doutorado; 16.11) Implantar e desenvolver política estadual de formação continuada para funcionários de escola;
18. Planos de carreira a todos os profissionais	18.3) Realizar censo dos profissionais da educação básica e de outros segmentos da educação;
19. Assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação pública e do regime de colaboração	19.4) Garantir a manutenção e o fortalecimento dos conselhos escolares; 19.9) Fortalecer, acompanhar e consolidar a autonomia, a estrutura e o funcionamento dos CMEs; 19.15) Implantar, implementar, fortalecer, ampliar, estimular e promover políticas de formação continuada de diretores e gestores escolares, professores e servidores; 19.19) Realizar levantamento das instituições de ensino em funcionamento nos sistemas de ensino; 19.22) Realizar levantamento e registro de todas as ações realizadas em regime de colaboração, na direção vertical e horizontal; 19.23) Desenvolver e avaliar, as ações em curso, em regime de colaboração e parcerias
20. Financiamento da ed. básica	20.1) Elaborar plano prevendo novas fontes de recursos e investimentos relativos aos percentuais do PIB do estado e dos municípios; 20.3) Garantir a formulação de políticas públicas federais, estaduais e municipais, que assegurem fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para a educação básica e a educação superior; 20.6) Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que possam assegurar a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação; 20.16) Promover debates para a aprovação de uma nova EC que garanta a continuidade e aperfeiçoamento do financiamento da educação;

	20.17) Promover debates públicos sobre atuais percentuais vinculados de impostos de cada ente federado destinados ao financiamento da educação.
--	---

Fonte: Elaborado conforme Rio Grande do Sul (2015).

Como já dito anteriormente, as primeiras metas (1 a 11) são metas estruturantes que visam, em regime de colaboração, à garantia do direito à educação básica de qualidade e à redução das desigualdades. A diferença do PNE para o PEE/RS está na inclusão da meta 4 direcionada à educação inclusiva, que visa garantir a oferta de educação inclusiva, em regime de colaboração, entre as secretarias do estado e dos municípios. As demais metas se direcionam à realidade do RS. As metas (15 a 18) tratam da valorização dos profissionais da Educação Básica e as metas (12 a 14) do Ensino Superior. As metas 19 e 20 tratam de garantir fontes de financiamento para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica. Em termos do regime de colaboração, ressalta-se a inclusão no PEE/RS da meta 19 que no PNE não articulava suas estratégias em regime de colaboração. No PEE/RS esta meta propõe assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação pública e do regime de colaboração e, para que tal meta seja atingida, as estratégias são o fortalecimento dos conselhos escolares, o funcionamento dos conselhos municipais, políticas de formação continuada dos profissionais da educação, registro das ações realizadas, em regime de colaboração, no sentido vertical e horizontal e desenvolver e avaliar ações em regime de colaboração e parcerias. Para a meta 7 que trata da melhoria da qualidade da educação básica, tanto o PNE quanto o PEE/RS apresentam a mesma estratégia: fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da Educação Básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o envio de informações às escolas e à sociedade.

Portanto a participação por adesão dos municípios nos sistemas estaduais de avaliação vem prevista na legislação vigente, e os resultados deste processo servirão para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas das escolas.

7 O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ESTADO DO RS (1996 A 2010)

Este capítulo trata de descrever o sistema de avaliação externa do estado do RS, apresentando leis e decretos pertinentes ao assunto. As avaliações ocorreram no Governo de Antônio Britto Filho (1996/1999) filiado ao PMDB, como Sistema de Avaliação das Escolas da Rede Pública Estadual. O período de gestão de Olívio Dutra (01/01/1999 a 31/12/2003) do Partido da Frente Popular não foi incorporado ao estudo devido ao fato de não ter ocorrido as avaliações do SAERS durante o seu governo. Já na gestão de Germano Rigotto (2003/2007) do PMDB, como SAERS, ocorreu como um projeto piloto em apenas 2 CREs das 30 existentes no estado. E, no Governo de Yeda Rorato Crusius (2007/2011) do PSDB, o SAERS ocorreu anualmente em todas as escolas estaduais com adesão voluntária dos municípios e escolas privadas por meio de uma parceria entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS.

7.1 Sistema de Avaliação das Escolas da Rede Pública Estadual: 1996 a 1998

As propostas de governo do candidato Antônio Britto Filho (PMDB) vieram pautadas no documento Movimento Rio Grande Unido e Forte. Apresentavam 72 ideias como diretrizes para o seu futuro governo. Referente à educação, a grande preocupação focava-se nas alarmantes taxas de repetência e nos altos índices de evasão apresentados pelas escolas públicas, o que configurava “[...] uma situação de baixa produtividade do sistema de Ensino Público como um todo”. (RIO GRANDE DO SUL, 1995/1998, p.18). Para melhorar esta realidade, algumas providências eram pontuadas, entretanto nenhuma que discutisse sobre as avaliações em larga escala. Neste período existia uma sintonia entre as políticas do governo do RS com as do Governo Federal, o que é reafirmado por Camini (2005, p. 89) “[...] as medidas legais de gestão administrativa - pedagógica mostraram a adesão da Secretaria de Educação nos projetos que foram disseminados pelo Ministério de Educação”. Desta forma, uma das políticas educacionais adotadas pelo governo do estado, e de competência da SEE/RS, foi o processo de Avaliação das Escolas da Rede Pública Estadual de Ensino do RS.

A iniciativa para a elaboração do Sistema de Avaliação do RS foi o SAEB na sua 3ª edição, realizada no final do ano de 1995. Participaram alunos da 4ª e 8ª

série do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. A partir deste resultado, ficou evidenciado que o “[...] aproveitamento curricular médio apontado, apesar de não ser satisfatório, colocava o estado em 3º lugar em relação aos alunos dos demais estados da Federação”. (RIO GRANDE DO SUL, 1996e). Para a Entrevistada G

“As avaliações no RS tiveram o primeiro momento no governo do Britto, justamente no período em que, no âmbito nacional, o SAEB se estabilizava. Na realidade as iniciativas de avaliação nacionais também eram anteriores ao governo de FHC. No governo Itamar e em períodos anteriores já havia a construção de um Sistema de Avaliação. Mas foi a partir de 1995 que o SAEB se institucionalizou no país. E no mesmo período, no primeiro mandato do governo de FHC e de Britto no RS, houve um início de Sistema de Avaliação”.

Partindo da premissa que o SAEB não permitia uma visão mais particular de cada unidade escolar, emergiu no RS a necessidade de um sistema próprio de avaliação que diagnosticasse a situação de cada escola do RS. Desta forma, a SEE/RS promoveu a primeira edição de uma avaliação externa, que ocorreu em 1996, seguidas em 1997 e 1998 com a denominação de Sistema de Avaliação das Escolas da Rede Pública Estadual. A criação de um sistema estadual de avaliação também veio em resposta ao prescrito na Lei 10.576, de 14 de novembro de 1995, da Gestão Democrática das Escolas Públicas:

Art. 78 – Todos os estabelecimentos de ensino da rede pública serão anualmente avaliados, através de um “Sistema de Avaliação da Escola”, coordenado e executado pela Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul.

Art. 79 – Na avaliação externa ter-se-á como base o padrão referencial de currículo, as diretrizes legais vigentes e as políticas públicas.

Art. 80 - Os resultados da avaliação externa serão anualmente divulgados pela Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul e comunicados a cada escola da rede pública estadual e servirão como base para a reavaliação e aperfeiçoamento do Plano Integrado para o ano seguinte. (RIO GRANDE DO SUL, 1995).

Destaca-se que as avaliações deveriam ocorrer anualmente, e os resultados chegarem nas escolas para reavaliação e aperfeiçoamento do Plano Integrado⁴. Interessante pontuar ainda que os Artigos que versavam sobre a Avaliação Externa na Lei 10.576/1995, não apresentaram alteração na atualização da Lei 10.576/1995

⁴ O Plano Integrado é um documento elaborado sob a coordenação do Diretor, envolvendo as áreas administrativa, financeira e pedagógica, em consonância com as políticas públicas vigentes, com o plano de metas da escola e com o plano de ação do Diretor.

(Lei 11.695 de 10 de dezembro de 2001 e Lei n.º 13.990, de 15 de maio de 2012) mantendo assim a mesma regulamentação.

Em 02 de setembro de 1996, pelo Decreto n. 36.893 foi institucionalizado o Sistema de Avaliação Externa nos Estabelecimentos de Ensino Público do RS, cuja implantação, implementação e divulgação seriam de competência da SEE/RS. No Artigo 1º, o decreto determinava:

- I - Implantar um Sistema de Avaliação anual nas escolas da rede pública, a fim de levantar indicadores para a correção de prováveis desvios;
- II - analisar o desempenho do Sistema Estadual de Ensino como um todo e gerar informações que subsidiem decisões sobre o processo ensino-aprendizagem e sobre a alocação de recursos técnico-financeiros;
- III - informar à comunidade escolar os resultados aferidos a partir dos dados levantados, a fim de subsidiar a reavaliação e o aperfeiçoamento do Plano Integrado e da Proposta Pedagógica da Escola. (RIO GRANDE DO SUL, 1996c).

O Decreto determinava que a operacionalização do Sistema de Avaliação aconteceria através de um Programa Anual de Avaliação, constituído de projetos elaborados e divulgados pela SEE/RS para as coordenadorias e destas às escolas. No âmbito da SEE/RS, tal operacionalização seria de competência do Departamento de Planejamento (DEPLAN), através da Divisão de Pesquisa e Avaliação Institucional- (DPAI). Percebe-se que o Decreto instituído neste período vem ao encontro do estabelecido na Lei 10.576/1995, ou seja, a execução de um Sistema de Avaliação executado pela SEE/RS e sua divulgação às escolas com vista ao aprimoramento do Plano Integrado. A complementação do Decreto está nos resultados servirem de subsídio para decisões sobre o processo de ensino-aprendizagem, a alocação de recursos técnicos - financeiros e o replanejamento da Proposta Pedagógica da Escola.

Com a promulgação da Lei 11.126 de 09 de fevereiro de 1998, o governo do RS instituiu O Programa de Avaliação de Produtividade Docente, cujos critérios previstos para a obtenção do Prêmio de Produtividade Docente estavam definidos no Art. 26:

- § 1º - O Programa de Avaliação da Produtividade Docente introduz mecanismos de incentivo à atividade profissional, visando à obtenção de resultados concretos de melhoria de desempenho dos Professores, que possibilitem a redução dos desperdícios relativos à capacidade potencial dos recursos humanos e financeiros, bem como o estímulo a projetos inovadores.

§ 3º - O Comitê de Avaliação da Produtividade Docente estabelecerá, mediante regulamento, os requisitos e as formas de participação dos Professores no Programa, e determinará metas anuais a serem atingidas, em consonância com as estabelecidas pelo Conselho Escolar do respectivo estabelecimento de ensino, para a consecução dos objetivos da política educacional. (RIO GRANDE DO SUL, 1998).

E no Art. 27:

Como estímulo aos Professores e reconhecimento do trabalho daqueles que atingirem as metas determinadas anualmente pelo Comitê de Avaliação da Produtividade Docente, será conferido, individualmente, àqueles que participarem do Programa, um Prêmio de Produtividade Docente, no valor de seu vencimento básico do mês de março do exercício subsequente ao da avaliação, a ser pago, neste exercício subsequente, em duas parcelas, nos meses de abril e maio. (RIO GRANDE DO SUL, 1998).

A Lei esclarecia que, como estímulo aos professores que atingissem as metas determinadas pelo Comitê de Avaliação da Produtividade Docente, seria oferecido, individualmente aos participantes, um prêmio de produtividade docente em dinheiro desde que:

[...] os alunos das turmas sob sua responsabilidade obtenham aprovação, em processo de avaliação externa, promovido pela Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul, em prova de conhecimentos, adaptada aos currículos das diferentes séries, superior à meta percentual estabelecida. (RIO GRANDE DO SUL, 1998).

Assim, Lei 11.126/1998, promulgada no último ano de governo de Antônio Britto Filho, instituía o Programa de Avaliação de Produtividade Docente introduzindo mecanismos de incentivo às atividades docentes, objetivando assim, que os profissionais da educação melhorassem seu desempenho. Para tal, os professores ganhariam um prêmio, em dinheiro, no ano seguinte à avaliação. Entretanto isso não chegou a acontecer, pois Antônio Britto Filho não se reelegeu ao governo. Entende-se que tais mecanismos de produtividade trariam ao RS comportamentos de competitividade entre escolas, sistemas de ensino e professores, resultado da relação entre o desempenho e remunerações diferenciadas. A aplicação desta estratégia de premiação evidencia uma gestão gerencialista, onde o setor público vinha elaborando planos estratégicos na busca de uma administração por resultados, baseados na motivação dos docentes que alcançavam metas ou apresentavam melhores resultados.

Interessante destacar que, segundo estudos de Koetz (2011), nessas edições do sistema de avaliação, o CPERS/Sindicato foi contrário ao processo

argumentando que uma avaliação não pode ser feita com apenas uma prova, envolvendo apenas duas disciplinas. E que este tipo de avaliação não considera o conjunto de fatores que interferem para o desenvolvimento do desempenho de uma escola, desrespeitando assim as diferenças regionais.

Ao encerrar o mandato de Antônio Britto Filho, as avaliações foram suspensas. Segundo pesquisa de Koetz (2011), toda a equipe envolvida na implantação e implementação do processo no período de 1996 a 1998 foi dissolvida. Inclusive não ocorreram premiações ou gratificações vinculadas à produtividade docente considerando o sistema de avaliação, como previsto no último ano do seu governo, quando da promulgação da Lei 11.126/1998 que seguia as diretrizes nacionais de uma reforma gerencial.

Com a troca de governo em 1999, o então governador eleito Olívio Dutra do Partido da Frente Popular, integrado por partidos do campo democrático e popular: PT, PCdoB, PCB e PDT (este último partido integrou o governo apenas até as eleições municipais de 2000), interrompeu o Sistema de Avaliação do estado do RS.

7.2 SAERS 2005 e SAERS 2007 a 2010

A proposta de governo de Germano Rigotto (2003/2007), filiado ao PMDB, sinalizava buscar mudanças administrativas que apontassem para um novo modelo de serviço público, isto é, uma gestão ancorada na adoção da lógica gerencial, com o estabelecimento de metas, avaliação e premiação. Isso veio comprovado com a promulgação da Lei 12.237, de 14 de janeiro de 2005 (RIO GRANDE DO SUL, 2005a), que normatizava a política de produtividade e qualidade dos serviços públicos decorrentes da racionalização dos recursos e despesas em âmbito do Poder Público. Esta Lei versa sobre os Contratos de Gestão para exercício de 2005 e 2006. O Contrato de Gestão era o principal instrumento do Programa de Modernização da Gestão Pública do governo de Rigotto. O objetivo destes Contratos era estabelecer metas de desempenho a serem cumpridas, em determinado prazo, pelos órgãos públicos. (KOETZ, 2011).

Os Contratos de Gestão foram instituídos no governo Fernando Collor (1990/1992) a partir do Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991 (BRASIL, 1991), que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais (PGE), revogado pelo Decreto 3.735 de 24 de maio de 2001 (BRASIL, 2001) que estabelecia diretrizes

aplicáveis às empresas estatais federais, objetivando promover a eficiência e a competitividade das empresas.

Na EC n. 19 de 04 de junho de 1998, parágrafo 8º do artigo 37 (BRASIL, 1998), o Contrato de Gestão vem instituído como um acordo firmado entre o Poder Público e os administradores de órgãos e entidades públicas com o objetivo de fixar metas de desempenho para o órgão ou entidade. Portanto o Contrato de Gestão é um instrumento de articulação e efetivação dos planos governamentais, elegendo objetivos, prazos, critérios de avaliação e desempenho, direitos e obrigações.

No estado do RS, os Contratos de Gestão seriam firmados: entre o Governador do Estado e os titulares das Secretarias Estaduais e estes poderiam firmar Subcontratos de Gestão com os municípios ou com dirigentes de unidades administrativas. Conforme o Art. 4º:

- I - Contrato de Gestão – o instrumento celebrado entre o Governo do Estado e dirigentes de órgãos ou entidades da administração direta, empresas estatais e entre titulares de Secretarias Estaduais e os dirigentes de autarquias e fundações a elas vinculadas;
- II - Subcontrato de Gestão – o instrumento vinculado ao contrato de gestão, celebrado entre o contratante e dirigentes das unidades administrativas. (RIO GRANDE DO SUL, 2005b).

O Capítulo II deste Contrato é destinado aos princípios da premiação, esclarecendo que o poder executivo definiria, por Decreto, os órgãos afins, necessários para o contrato de gestão, tendo em vista os objetivos do governo.

No que tange à pasta da educação, o Plano de Governo de Germano Rigotto (RIO GRANDE DO SUL, 2003/2006) destaca o desafio de qualificar o ensino público com cinco frentes de ações: Qualificação dos professores com cursos de atualização e formação continuada; Admissão de professores por meio de concursos e provas específicas avaliando a proficiência dos candidatos em cada área de atuação; Provimento das escolas com equipamentos de laboratório e biblioteca; Incorporação, pela administração da rede pública de educação, à rotina do sistema de administração a fixação de metas com relação a indicadores reconhecidos; e por último, sinalizava ser:

[...] indispensável o endosso pleno aos procedimentos de avaliação externa do aprendizado, pois eles são, não apenas um elemento balizador da situação em que se encontra o sistema de educação pública com relação a sua atividade-fim, mas também um poderoso fator de emulação positiva para docentes e alunos. (RIO GRANDE DO SUL, 2003/2006, p. 27).

Este governo anunciava claramente a fixação de metas e indicadores para a área da educação, bem como o apoio aos procedimentos da avaliação externa, não apenas como uma maneira de diagnosticar o sistema educacional público, mas como um poderoso fator de incentivo para os professores e alunos, ou seja, a avaliação externa serviria como um meio de promover a premiação/ gratificação à docência.

Foi assim que, em setembro de 2005, foi firmado o Contrato de Gestão entre o Governo do Estado do RS e a SEE/RS, com interveniência da Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP), como determinava a Lei Estadual nº 12.237/2005. (RIO GRANDE DO SUL, 2005a) O Contrato de Gestão é um “instrumento de gerenciamento e acompanhamento da rede escolar pública estadual, que visam a qualificação do ensino e a otimização e racionalização de recursos humanos e materiais”. (RIO GRANDE DO SUL, 2005b, p.2). A vigência destes contratos seria até 31 de dezembro de 2006.

Em 04 de Outubro de 2005, foi emitido o Decreto n. 44.045 (RIO GRANDE DO SUL, 2005c) que dispõe sobre o Contrato de Gestão, o Subcontrato de Gestão e a premiação por produtividade.

Assim, o Sistema de Avaliação Externa nos Estabelecimentos de Ensino Público do RS foi reativado em 2005, como um Projeto Piloto de Avaliação, com a denominação de SAERS. Sua coordenação ficou sob a responsabilidade da SEE/RS, por meio do DEPLAN e da UNDIME/RS. Processo este sustentado por um Contrato de Gestão entre o governo e a SEE/RS, e por Subcontratos de Gestão fixados entre a SEE/RS e as escolas, com intermediação das CREs, conforme o normatizado no Decreto n. 44.045/2005. Portanto, em resposta à legislação vigente, em 28 de Setembro de 2005, foram assinados os Subcontratos de Gestão entre a SEE/RS e as escolas que participariam do processo de apenas duas CREs, a 25ª com sede em Soledade e a 32ª CRE com sede em São Luiz Gonzaga, perfazendo um total de 115 escolas avaliadas. (KOETZ, 2011).

Notícia divulgada no site da SEE/RS em 28 de setembro de 2005 (RIO GRANDE DO SUL, 2005d) faz referência à assinatura dos acordos de contratos de gestão com as escolas estaduais. Pelo projeto, as escolas que apresentassem maior evolução receberiam prêmios. Inicialmente assinaram o acordo escolas estaduais pertencentes às 32ª e 25ª CREs, contemplando 11 municípios da região de São Luiz Gonzaga e 18 de Soledade, em um total de 29 cidades. O secretário da Educação,

José Fortunati, destacou que o projeto não tem por objetivo punir ninguém pelos resultados mais baixos, mas incentivar experiências exitosas e aprimorar o ensino nas escolas estaduais.

Estudos de Koetz (2011) apontam os seguintes dados referentes as premiação:

- a) Soledade (25^a CRE) participaram 56 escolas. Valor repassado R\$ 232.000,00;
- b) São Luiz Gonzaga (32^a CRE) participaram 59 escolas. Valor repassado R\$ 144.000,00;
- c) Valor total repassado pelo estado R\$ 376.000,00;
- d) Melhor escola com Premiação Honorífica foi uma escola de Soledade com 21 alunos e de localização rural.

A meritocracia inserida através de premiação às escolas que alcançaram os melhores desempenhos nos resultados das avaliações reforça a responsabilização da escola no atingimento das metas previstas desconsiderando as diversidades que cada instituição e demais fatores que possam interferir no processo de aprendizagem dos alunos, tais como infraestrutura da escola e condições sócio-econômica-cultural da comunidade escolar, entre outros.

Assim, o governo de Germano Rigotto ancorou-se numa gestão gerencialista adotando o estabelecimento de metas, avaliação e premiação, por meio de Contratos e Subcontratos de Gestão. O objetivo era estabelecer metas de desempenho a serem cumpridas em determinado prazo, pelos órgãos públicos, buscando aumentar a eficiência e eficácia das escolas através de indicadores de desempenho ou de resultados. Para o governo seria uma forma de regular o sistema educacional. Importante ressaltar que o SAERS/2005 aplicado em escolas de duas CREs não faz referência à Lei de Gestão Democrática que institui um Sistema de Avaliação em todas as escolas de rede pública, com periodicidade anual.

Outro ponto interessante é que a Lei 12.237/2005 normatizava que os titulares das Secretarias Estaduais poderiam firmar subcontratos de gestão com os municípios, inclusive por meio dos dirigentes responsáveis pelas unidades administrativas. (RIO GRANDE DO SUL, 2005a) Assim, de acordo com Abreu (2011), a avaliação ocorreu sob a coordenação da UNDIME/RS com participação de 75 municípios e escolas estaduais de duas CREs - Soledade e São Luiz Gonzaga. Entretanto as normativas para atingimento de metas e premiações foram exclusivas

das duas CREs e suas respectivas escolas estaduais. O CPERS novamente fez oposição aos Contratos de Gestão, com a justificativa que a implantação dos Contratos de Gestão foi uma estratégia desesperada de tentar mostrar resultados premiando as escolas e indicando como sucesso um programa piloto de avaliação. (KOETZ,2011).

Com a não expansão dos Contratos e Subcontratos de Gestão as avaliações nos anos seguintes deste governo não ocorreram. O retorno ao processo se deu na gestão de 2007 a 2010, no governo de Yeda Rorato Crusius⁵.

No Plano de Governo, a então governadora Yeda Rorato Crusius, gestão 2007/2010, filiada ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) coligação- Rio Grande Afirmativo (Partidos coligados: PSDB/ PFL/ PPS/ PSC/ PL/PAN/ PRTB/ PHS/ PTC/ PRONA/PTdoB/ DEM) apresentou a proposta de construir “um novo jeito de governar, para enfrentar nossos desafios históricos”. (RIO GRANDE DO SUL, 2007/2010, p. 2). Este Plano estava dividido em três grandes eixos: Desenvolvimento Econômico e Sustentável; Desenvolvimento Social; Finanças e Gestão Pública. Dentre as metas propostas no Desenvolvimento Social estava a Educação. Quanto à educação, o Plano relatava as perdas de posições do RS nas avaliações realizadas pelo MEC onde, de 2003 para 2005, somente dois estados apresentaram os piores resultados no Ensino Fundamental: Roraima e RS. Juntando-se a esta situação, o estado vinha apresentando crescimento nas taxas de repetência e evasão, evidenciando a necessidade de melhorar o fluxo escolar para elevar os níveis de aprendizagem dos alunos. Apontava ainda que em alguns casos, as médias municipais cresceram, enquanto as estaduais caíram, em outros, a queda das médias estaduais foi maior do que a das municipais. Para o enfrentamento de parte destes problemas, o Plano de Governo previa, dentre outras diretrizes, “Consolidar um sistema gaúcho de avaliação externa do rendimento escolar dos alunos nos ensinos fundamental e médio, em parceria com o MEC e com os municípios, a exemplo do que já existe em outros estados”. (RIO GRANDE DO SUL, 2007/2010, p.35). Interessante que no Plano não aparece a expressão regime de colaboração entre o estado e seus municípios. Entretanto argumenta a necessidade

⁵ Como esta pesquisa delimita espaço/tempo entre 2007 a 2010, vale lembrar, em cada ano, o número de estados que desenvolveram seu próprio sistema de avaliação: 2007- 5 estados; 2008- 11 estados; 2009-11 estados e em 2010- 12 estados (BAUER; PIMENTA; HORTA NETO; SOUSA, 2015, p. 37). Percebe-se um aumento significativo na casa dos 100% de estados que promoveram seu próprio sistema de avaliação a partir de 2008 e que se mantiveram até 2010.

de estabelecer parcerias com o municípios. “O governo estadual deve deixar de ser apenas o mantenedor e gestor de sua rede escolar e passar a ser o coordenador do esforço também dos municípios e da iniciativa privada pela oferta de educação escolar de qualidade”. (RIO GRANDE DO SUL, 2007/2010, p.31). Nota-se que o Plano aponta a preocupação do governo em estabelecer parcerias com a rede municipal e privada de ensino, deixando de ser apenas o mantenedor e gestor de sua própria rede e passar a ser o coordenador do empenho das demais redes de ensino. Ressalta-se ainda que, com base nos resultados das avaliações apresentados em nível nacional, quanto à educação do RS, esse Plano afirmou a necessidade de uma avaliação própria para o estado com articulação do MEC em parceria com os municípios. Segundo a Entrevistada G, *“sempre houve muita preocupação, ao longo da gestão, com esta parceria entre o estado do RS com seus municípios. Porque a rede estadual é complexa e grande. Há um nível de conflito muito acirrado nas escolas da rede estadual, o que faz a SEE/RS tender a ser gestora da sua rede e não coordenador da educação no estado”*.

O depoimento da Entrevistada G esclarece que existem inúmeras demandas das escolas da rede estadual o que dificulta o trabalho da SEE/RS em termos de coordenadora da educação do estado.

Em 20 de julho de 2007, foi promulgada a Lei n. 12.749 (RIO GRANDE DO SUL, 2007c) que dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA)⁶ para o quadriênio 2008-2011. No que tange as avaliações em larga escala na educação, o PPA (2008-2011) estabelecia a “[...] revisão dos currículos escolares com base nos parâmetros nacionais, nas competências e habilidades cognitivas das matrizes de referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e da Prova Brasil”. (RIO GRANDE DO SUL, 2008-2011, p.72). Esta revisão curricular vinha assentada na preocupação com a universalização do acesso, redução do índice de reprovação e da evasão escolar. Neste sentido, o governo do RS objetivava estabelecer escalas de habilidades e competências cognitivas a serem desenvolvidas em Língua Portuguesa, Matemática e na alfabetização para o nível fundamental e médio. (RIO GRANDE DO SUL, 2008-

⁶ O PPA é um documento que apresenta, em médio prazo, e de maneira detalhada, a proposta e objetivos do governo. A elaboração do PPA 2008-2011 figura-se como uma oportunidade de intensificar o processo de qualificação da gestão já iniciado com o PPA 2004-2007.

2011). No que se refere ao processo de avaliação no estado, o PPA 2008-2011 estabelecia as seguintes estratégias de ações:

Implantação de um sistema de avaliação externa que permita aferir os níveis de aprendizagem na rede de ensino gaúcha comparado a padrões nacionais e internacionais;
Criação de incentivos às escolas e professores e capacitação de professores e gestores escolares visando à melhoria da qualidade do ensino e da gestão escolar. (RIO GRANDE DO SUL, 2008-2011, p.73).

O mesmo documento salientava ainda que o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar seria implantado em 2007 a 2010, em parceria com a rede municipal e particular de ensino. (RIO GRANDE DO SUL, 2008-2011, p. 72).

Tal como o Plano de Governo de Yeda Rorato Crusius, gestão 2007/2010, o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2008-2011 não fazia referência ao regime de colaboração. Entretanto o PPA aponta que os programas e ações apresentados materializam o compromisso do governo do RS com uma trajetória transformadora. “Potencializando ações de parcerias, convergindo esforços e compatibilizando estratégias[...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2008-2011, p.15), buscando assim, fundamentar a construção de um futuro melhor para os rio-grandenses.

Assim, tanto o Plano de Governo 2007/2010 quanto o PPA 2008/2011 apresentam que o processo próprio de avaliação fosse implantado neste período, em parceria com a rede municipal e particular de ensino. Desta forma, a parceria foi estabelecida com o governo representado pela SEE/RS, os municípios representados pela UNDIME/RS e as instituições privadas representadas pelo SINEPE/RS.

Em 08 de março de 2006 o estado do RS lançou um movimento chamado - Agenda 2020 – O Rio Grande Que Queremos (RIO GRANDE DO SUL, 2006b). Movimento este que envolvia representantes do setor empresarial, de sindicatos de trabalhadores, meio acadêmico, políticos, ONGs e os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em busca de uma perspectiva de vida melhor para os gaúchos⁷. Os três objetivos estratégicos da Agenda, articulados com as metas do Movimento Todos pela Educação e com o debate então em curso, dizia respeito sobre a educação básica com foco na qualidade, valorização do magistério e a educação em tempo

⁷Mais de 350 especialistas e voluntários definiram projetos, metas e indicadores para alcançar os objetivos votados pela sociedade. Começaram os 11 Fóruns Temáticos: Agronegócio, Des. Mercado, Saúde, Des. Regional, Educação, Inovação e Tecnologia, Gestão Pública, Infraestrutura, Meio Ambiente, Segurança, Cidadania e Responsabilidade Social. (RIO GRANDE DO SUL, 2006b).

integral. Esta Agenda Estratégica é composta de 90 projetos para o desenvolvimento do estado em 11 áreas diferentes. Como o nome já diz, é um movimento que vem se atualizando à medida que avança no país o debate e as iniciativas do poder público e da sociedade na organização de projetos e apresentação de propostas para o futuro do RS. “A Agenda Estratégica RS vai traçar rumos de desenvolvimento para serem adotados pela iniciativa privada e poder público a partir deste ano até 2020, independentemente de partidos políticos que estiverem à frente do governo”. (RIO GRANDE DO SUL, 2006b). De acordo com a linha do tempo apresentada no site da Agenda 2020 (RIO GRANDE DO SUL, 2006b) os participantes do movimento vêm colaborando em diversas atividades, independente do governo em exercício. Destaca-se, entre outras atividades:

Governo de Tarso Genro (2011/2015) filiado ao PT: Colaboração em diversas câmaras temáticas do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, tais como: Educação, Saúde, Segurança Pública, Modernização do Estado, Meio ambiente, Previdência Pública, Indústria Naval, Petróleo, Gás Natural e Setor Energético e Direitos Sociais. A Agenda 2020 foi apoiadora técnica do "Debates do Rio Grande", realizado pela Rádio Gaúcha. Foram sugeridos encontros pela Agenda 2020 para rediscutir propostas em onze áreas importantes para o desenvolvimento do estado do RS; discussão para tratar da situação atual da geração de energia elétrica no RS e as perspectivas energéticas até 2020. Em 2015 a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual foi a maior conquista deste movimento.

Governo José Ivo Sartori (2015/2018) partido PMDB: Várias propostas da Agenda 2020, principalmente no enfrentamento à crise financeira pela qual passa o Estado. Como ainda discussões sobre segurança, educação, saúde, infraestrutura, inovação no agronegócio e sobre a situação socioeconômica nos 50 maiores municípios do RS. Neste período foi realizado um balanço da Agenda 2020 sobre os avanços, retrocessos e estagnações registrados no Estado em 11 áreas de acompanhamento.

Portanto nota-se que, a Agenda 2020 é um movimento contínuo que envolve representantes do setor empresarial, de sindicatos de trabalhadores, meio acadêmico, políticos, ONGs e os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário visando melhor qualidade de vida para os gaúchos.

Em 2008, identificado com a Agenda 2020, o estado do RS lançou Os Programas Estruturantes.(RIO GRANDE DO SUL, 2008a). Conjunto de 12

programas, com 48 projetos em diferentes áreas de atuação do governo e com 123 ações. Este programa fundamentava-se em três importantes eixos: Desenvolvimento Econômico Sustentável; Desenvolvimento Social e Finanças; e Gestão Pública. Dentro do eixo do Desenvolvimento Social, encontrava-se o Programa Boa Escola Para Todos cujos projetos eram: SAERS; Sala de Aula Digital–Implantação Laboratórios de Informática; Professor nota 10-Valorização do Magistério Público Estadual; Centros de Referência na Educação Profissional e Escola Legal-Manutenção e Ampliação dos Espaços Escolares.

Notícia divulgada em 04 de junho de 2008 no site da SEE/RS (RIO GRANDE DO SUL, 2008a) relata o lançamento do Programa Estruturante Boa Escola Para Todos pela governadora Yeda Crusius e a secretária da Educação, Mariza Abreu. Foi anunciado que as ações do programa seriam desenvolvidas até 31 de dezembro de 2010 com o objetivo de melhorar a qualidade da Educação Básica. Entre as ações estava a avaliação externa do rendimento escolar e o projeto piloto de alfabetização aos seis anos.

Assim, no RS estavam sendo desenvolvidas ações e programas em busca de uma melhor qualidade para a educação dos gaúchos.

8 PARCERIA ENTRE O ESTADO E OS MUNICÍPIOS DO RS COM O SAERS NO PERÍODO DE 2007 A 2010 EM FORMA DE REGIME DE COLABORAÇÃO

Tratamos aqui de compreender a parceria estabelecida entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS com o SAERS, no Ensino Fundamental, no período de 2007 a 2010, em forma de regime de colaboração e quais compromissos foram firmados a partir dos resultados na gestão municipal. No caso do RS, a parceria ocorreu por meio de um contrato⁸ entre o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd)⁹ com a SEE/RS, com cada município e com cada escola privada que aderiu ao processo.

Para a entrevistada G *“um dos grandes problemas da federação brasileira é que há uma relação vertical entre União, estados e municípios, e há uma disputa entre estados e municípios, que dificulta o regime de colaboração”*. O que não deveria acontecer, pois é na horizontalidade que podem ser elaboradas condições para uma colaboração federativa, bem como a definição de responsabilidades comum e próprias para cada esfera governamental. Ainda na opinião da mesma entrevistada *“há falta de clareza em definição de competências e responsabilidades. Há superposição”*. A falta de regulamentação do regime de colaboração é uma dificuldade nas relações federativas, pois tem permitido poucas práticas colaborativas que levam à desarticulação de esforços, favorecendo a sobreposição de ações governamentais, intensificando fragilidades e problemas na área educacional. Para a Entrevistada D

“O SAERS não veio para ser uma experiência. Ele veio para ser uma política pública na área da educação. Ele se repetiu por algum tempo até que alguém não quis mais fazer. O SAERS quando ele encerra, ele se encerra mais no sentido ideológico. Se tivesse tido continuidade, poderia

⁸ Lembramos que, de acordo com Oliveira e Ganzeli (2013), os contratos são mecanismos que viabilizam compreender a dinâmica que envolve a materialização do regime de colaboração utilizados, em parcerias, pelos municípios. Visto que, a parceria ocorreu em adesão voluntária, conforme já dito por Sari (2009), que existe no RS uma tradição e cultura em termos de parceria, onde os municípios preservam sua autonomia em relação ao estado, não aceitando qualquer imposição, ingerência e/ou subordinação no seu processo de gestão da política educacional. Acrescenta-se ainda a posição de Sari (2009) e Segatto (2015) quando afirmam que o processo de avaliação externa que ocorreu no RS, em regime de colaboração entre os entes federados foi estabelecido como uma experiência de colaboração visto que não há institucionalização legal do processo.

⁹ O Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) é uma instituição que elabora e desenvolve programas de avaliação sobre o rendimento escolar dos alunos de escolas públicas, promovidos pelas Secretarias Estaduais de Educação. Também cria e promove cursos de formação, qualificação e aprimoramento aos profissionais da educação de diversos estados do Brasil (CAEd, 2016).

ser dito que a experiência deu certo e que virou um projeto. A decisão não foi pelo sucesso ou pelo fracasso. Tinha pouca adesão. Isto foi o ponto fraco do SAERS”.

O SAERS foi interrompido a cada fim de governo como já exposto anteriormente, principalmente devido às trocas de governo gaúcho, ação contrária do CPERS e da pouca adesão dos municípios. Mesmo com a parceria entre o SEE/RS e a UNDIME/RS para a efetivação do SAERS, muitos prefeitos consideravam desnecessária sua aplicação porque envolvia custos ao município, visto que tinham as avaliações do Governo Federal, desconsiderando que o SAERS atingia escolas com número reduzido de alunos.

Então a questão que se levanta é: o regime de colaboração funciona?

“Pergunto, como é feito o transporte escolar nos municípios? O PEATE. É feito com regime de colaboração. O ônibus pega alunos do estado e do município para ir para o mesmo lugar. Aí vão dizer que o estado não transfere tudo o que precisa, o recurso federal não é suficiente. A gente sabe disso, mas colocar um ônibus para alunos do estado e um ônibus do município para os alunos do município vai dobrar o custo. E o dinheiro não é da gente. Ele é fruto dos impostos da população. Precisamos ter colaboração. Se pudermos dividir as despesas para sobrar mais dinheiro para poder aplicar na qualidade do ensino, precisar ser feito”. (ENTREVISTADA D).

Portanto, o regime de colaboração funciona para alguns programas, aqueles mais institucionalizados, tal como o do transporte onde o governo repassa recursos financeiros para os municípios. Entretanto quando um ente federado quer se sobrepor ao outro, a colaboração não funciona, pois União, estados e municípios são entes autônomos e a relação não deve ser de subordinação, e sim, de colaboração.

A Entrevistada D traz um exemplo:

“O estado é grande, então ele vai discutir com o secretário de educação de um município pequeno que chega a se intimidar. Quando quem está no lugar do estado, com experiência de um dia ter estado em um município pequeno e ter feito a sua gestão, ele tem um comportamento. O problema é que às vezes as pessoas que fazem o processo andar estão acostumadas a decidir. Acabam decidindo pelo município também. Isso é o que atrapalha o regime de colaboração. Então às vezes desconhecemos o outro lado da parceria para poder discutir. Tu te inflama para discutir, mas a tua visão é tão pequena que aí a colaboração não acontece”.

O discurso demonstra a importância de governantes estaduais terem experiência em administração municipal, ou seja, ter experiência na gestão micro para compreender a gestão macro. O estado do RS é composto por 497 municípios com diferenças sociais e econômicas. A organização jurídica-política exige a distribuição de competências de forma igual para todos, não considerando as diversidades entre os municípios, o que promove o desenvolvimento diferenciado entre os municípios. Isso denota que no RS existem formas de transferências de encargos aos municípios estabelecidas por uma coordenação vertical e não pela colaboração horizontal recíproca.

As primeiras discussões referentes ao processo de avaliação no RS tiveram início, de acordo com a Entrevistada G, quando a mesma era consultora durante o governo de FHC e participou do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (PRASEM) que iniciou em 1997, com o objetivo de divulgar aos Secretários Municipais de Educação a LDBEN e o FUNDEF, que eles deveriam implementar nas suas gestões.

‘Ficou sob minha responsabilidade fazer uma palestra sobre a situação da Educação Básica no Brasil naquele momento, como: taxa de atendimento, taxa de aprovação, taxa de distorção série/ idade. Foi a primeira vez que eu interagi com o SAEB. Tive que ir no MEC, pedir os relatórios do SAEB, ler e apresentar os resultados do SAEB para os Secretários Municipais de Educação através do PRASEM’. (ENTREVISTADA G).

Na sequência, em 2003, a mesma entrevistada era consultora do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED)¹⁰. Neste momento, foi definida a valorização do magistério como uma das prioridades a serem discutidas. Teve início o trabalho com a carreira do magistério e com avaliação do magistério. Foi quando compreenderam que a avaliação do desempenho profissional do magistério não poderia ser tratada isoladamente. Teria que ser tratada num contexto de avaliação que perpassasse pela avaliação dos resultados dos alunos. *“Não adianta o professor ser ótimo e os alunos não aprenderem nada. Porque o mesmo professor pode ter melhores ou piores resultados dependendo das condições de trabalho, da equipe escolar, da direção, dos equipamentos que a escola tem ou não. Desta forma, uma avaliação do magistério só poderia ser realizada e entendida num contexto geral de*

¹⁰O CONSED é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega, por intermédio de seus titulares, as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal.

avaliação. Foi então que começou também os trabalhos com a avaliação dos resultados de aprendizagem”. (ENTREVISTADA G). Assim, a partir de 2004, quando na Presidência da UNDIME/RS, uma das coisas que a Entrevistada G se propôs a fazer foi retomar o Sistema de Avaliação do RS. Ele recomeça em 2005 sob a liderança da UNDIME/RS. Ocorrendo uma única avaliação no governo do Rigotto.

“O que acontecia no governo do Rigotto, conforme minha percepção, é que um grupo de pessoas mais próximas, ou até filiadas ao partido anterior, queriam retomar algumas coisas e o Secretário de Educação não mostrava interesse. As Secretarias Estaduais de Educação, em nenhum lugar do Brasil, é um lugar para quem quer ser eleito na eleição seguinte. Porque se o titular da pasta tiver pretensão eleitoral, ele não faz o que tem que ser feito. Porque tem que enfrentar conflitos. A passagem do governo do Rigotto para o governo da Yeda foi a de menor descontinuidade da gestão gaúcha. Não estou dizendo de maior continuidade e sim estou dizendo de menor descontinuidade. Uma das coisas que a equipe que tinha participado da gestão Britto e que estavam na gestão Rigotto queriam era retomar o processo de avaliação. E o Secretário, como já disse, não queria porque o CPERS era contra. Então por meio do programa de Contrato de Gestão, introduziram o SAERS de forma piloto em duas CREs – Soledade e São Luiz Gonzaga. Mas na verdade o processo foi liderado pela UNDIME/RS”. (ENTREVISTADA G).

As reuniões na UNDIME/RS ocorriam mensalmente, formando “*uma comissão tripartite*” (ENTREVISTADA G), com representantes da SEE/RS, UNDIME/RS e SINEPE/RS. Conforme a Entrevistada D, “*nestes encontros estavam convocados os Secretários Municipais de Educação representantes de cada Associação de Municípios e, muitas vezes, participavam tanto o Presidente, quanto o seu suplente (que também era um secretário de educação). Estas reuniões eram chamadas de Colégio de Representantes Regionais*”. Uma das grandes preocupações da UNDIME/RS era saber onde a educação ia bem no estado. Para tal, foi realizado um mapeamento dos municípios. Foi onde surgiram muitas lacunas, principalmente de municípios pequenos. Ao mesmo tempo, muitos secretários queriam saber de sua rede e não conseguiam participar do processo nacional de avaliação que estava dado pelo Governo Federal.

“Foi quando começamos a pensar como conseguir chegar a todos os municípios interessados. Considerando que se conseguíssemos fazer uma avaliação num período que o aluno tivesse dois anos na escola, daria a possibilidade de ser criada uma política, um projeto de melhoria, enfim, de qualificação do aluno que fosse permanecer com a gente”. (ENTREVISTADA D).

Entende-se que a proposta era fazer um diagnóstico da educação no estado com objetivo de propor melhorias. Assim, foi a partir destes questionamentos que o Sistema de Avaliação próprio do estado foi reativado em parceria com SEE/RS, UNDIME/RS e SINEPE/RS.

‘Os secretários das regionais saíam das reuniões decididos para colocar em prática o processo. Entretanto, quando chegavam no prefeito nem sempre tinham resposta. Porque este tipo de política não aparece, ela não dá voto. Ou às vezes, falta recurso na prefeitura. Isto é um problema de gestão no país inteiro. Alguns prefeitos argumentavam que já tinham a Prova Brasil que não era paga. Isto tudo a UNDIME tinha que gerenciar’. (ENTREVISTADA D).

Os secretários regionais enviavam um ofício às prefeituras de seus municípios convidando a participarem do processo de avaliação. Neste documento não eram relatadas todas as questões discutidas na UNDIME/RS em relação à parceria com o estado, tal como a redução do valor da prova, avaliação de escolas com número reduzido onde o SAEB não atingia, e a possibilidade de ampliar o diagnóstico da educação no RS. Portanto questões políticas partidárias e o uso de recursos próprios, entre outras, pesavam nas decisões. As discussões do SAERS com a SEE/RS, UNDIME/RS e o SINEPE/RS ocorreram em todos os anos de aplicação da avaliação, ou seja, 2007 a 2010. Cada vez que começava o ano, eles se reuniam para introduzir novamente o SAERS.

“Quem se apaixona pela avaliação ficava dizendo que no ano seguinte faria novamente. Claro que teriam eleições com troca de prefeitos tornando-se difícil. Conversávamos muito. Porque tinha depois a preparação dos aplicadores, com discussões de como esta prova seria elaborada, isto dentro da UNDIME em conjunto com a SEE/RS e o SINEPE/RS. Como a UNDIME é uma instituição estadual, ela tem a nacional, então tínhamos encontros nacionais também. A UNDIME sabia que existiam outros sistemas de avaliações estaduais (Ceará, São Paulo, Rio de Janeiro). Nós não inventamos. Só queríamos fazer aqui’. (ENTREVISTADA D).

Foi neste período e nestas reuniões que a UNDIME juntamente com a SEE/RS e o SINEPE/RS decidiram questões importantes referentes à construção do SAERS. Questões que envolviam, principalmente, a elaboração do Projeto Básico de Avaliação que acompanhava o processo em todos os anos de aplicação. Neste documento, vinham definidas as séries que seriam avaliadas, disciplinas, periodicidade. Em seguida, a SEE/RS fazia o processo de licitação, cuja empresa

vencedora em todas as edições foi o CAEd. Segundo a Entrevistada G, *“quem tem condições para fazer o processo de licitação para conseguir o custo aluno mais barato é a SEE/RS”*. Uma vez resolvido quem iria aplicar a prova, cada município e cada escola privada que queria aderir fazia o contrato com o CAEd com o mesmo preço unitário. De 2007 a 2010, o processo funcionou da mesma maneira. Foram três momentos importantes:

- a) Antes de terminar as provas, o CAEd avisava a SEE/RS. Esta comunicava a UNDIME/RS e o SINEPE/RS. Cada entidade mandava para Juiz de Fora um professor de Língua Portuguesa e um de Matemática para avaliar se as provas correspondiam ao esperado da avaliação, ou seja, SEE/RS, UNDIME/RS e SINEPE/RS mandavam a sua dupla;
- b) Corrigida as provas, vinha a parte de formular os Boletins Pedagógicos que seriam enviados às escolas. Antes do CAEd finalizá-los, avisava a SEE/RS. Novamente cada entidade enviava um representante para Juiz de Fora para verificar se estavam compreensíveis para as escolas;
- c) Pronto os resultados, o CAEd apresentava os Boletins Pedagógicos para a SEE/RS, para a UNDIME/RS e para o SINEPE/RS.

Para a Entrevistada G, esta prática de acompanhamento era fundamental. *“Porque se a imprensa vem te perguntar, e tu não sabes do que está sendo falado, fica complicado. Portanto, esta parceria foi muito interessante. Temos muito orgulho de todo este trabalho realizado”*. (ENTREVISTADA G).

O SAERS trazia os resultados do estado e de cada unidade escolar em particular, principalmente daquelas escolas pequenas onde a Prova Brasil não chegava.

“Tínhamos o desejo de fazer o SAERS, porque ele é diferente da Prova Brasil. Ele avalia o aluno numa etapa de escolaridade importante 5º série/ 6º ano, final de uma etapa. Considerando que as escolas municipais, onde muitas não tinham o ensino fundamental completo, elas só tinham até o 4ºsérie/5ºano, isso fazia com que a Prova Brasil tirasse do foco de avaliação municípios inteiros. Porque além de não ter as séries finais as turmas não tinham 20 alunos. Tem municípios com escolas muito pequenas Para nós era importante também não repetir provas numa etapa que já o Sistema Nacional fazia. Este foi o modelo de avaliação criado”. (ENTREVISTADA D).

A Prova Brasil ocorre em anos ímpares e avalia alunos da 4ª série/ 5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental. Para a Entrevistada G, o SAERS era em

séries diferentes do SAEB a partir da seguinte compreensão: *“quando o Governo Federal faz a avaliação, ele está avaliando a política educacional. Não está avaliando cada aluno em particular. O grande uso dos resultados é para definição da política por isso avalia as séries finais de cada ciclo.* Desta forma, para o Governo Federal, os resultados das avaliações em larga escala servem para implantar e implementar políticas públicas educacionais. Já para o estado, os resultados do SAERS, além de servirem para implantar e implementar políticas públicas educacionais, são usados também para reforçar e modificar o ato pedagógico das escolas. Isto porque, após as avaliações, os alunos permanecem na escola. *“Tens que devolver para a escola e para os professores a situação de cada um dos seus alunos. Por isso, naquele momento, definimos fazer na 2ªsérie/ 3º ano e 5ªsérie/6ºano do Ensino Fundamental”.* (ENTREVISTADA G).

Todo o material explicativo para adesão e outros documentos pertinentes como modelo de contratos, eram disponibilizados para os secretários representantes de cada regional. Para o Entrevistado B, a função da UNDIME/RS era *“agregar as pessoas, discutir o mérito da avaliação, de implementar e de puxar o projeto. Foi uma caminhada que merecia ter continuidade”.* A Entrevistada D complementa que desde o começo das tratativas, a UNDIME/RS teve muita *“resistência para a retomada do SAERS. Olhamos para o resultado da avaliação quase como uma tarja – escola boa, escola ruim, e não nos apropriamos disso como possibilidade de olhar para a realidade e pensar em alguma coisa que possa ser feito para melhorar”.* Entretanto para quem via na avaliação uma oportunidade de qualificar o processo, queria fazer o SAERS todo o ano. Isso fez com que alguns municípios muito pequenos tivessem a possibilidade de fazer uma avaliação.

Em suma, o SAERS veio para ser uma política pública na área da educação com o objetivo de qualificar o processo educacional. Sua descontinuidade foi resultado de diferentes ideologias políticas partidárias, de novas coligações partidárias, do posicionamento contrário do CPERS, da falta de recursos de alguns municípios, entre outros motivos. São muitos atores participando dos diálogos e discussões na implantação ou implementação do regime de colaboração entre os entes federados. Neste caso o envolvimento foi da UNDIME/RS, SEE/RS e do SINEPE/RS. A intermediação com os municípios era realizada pela UNDME/RS. Com os resultados do SAERS era possível verificar a situação educacional do RS,

visto que atingia todos os municípios rio-grandenses principalmente aqueles onde a Prova Brasil não atingia.

O processo de avaliação que ocorre no estado do RS está presente na Lei n. 10.576/1995 que trata sobre a Gestão Democrática do Ensino Público. O Art. 78 normatiza que todos os estabelecimentos de ensino da rede pública serão anualmente avaliados. Desta forma, o SAERS ocorreu em parceria entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS com adesão voluntária dos municípios e escolas privadas que quisessem aderir ao processo, sem qualquer imposição ou interferência. Pode-se afirmar que o regime de colaboração entre o estado do RS e seus municípios com SAERS ocorreu como uma experiência em forma de regime de colaboração, por não ser institucionalizado tal como o transporte escolar e a merenda escolarizada que vigoram por meio de Lei específica a qual regulamenta o as atribuições, regras e responsabilidade de cada ente federativo.

8.1 Associações Regionais do RS

O estado do RS é composto por 497 municípios. Estes estão distribuídos em 27 Associações Regionais com particularidades comuns. Estas associações formam a FAMURS. A Figura 2 apresenta as 27 Associações Regionais do RS que formam a FAMURS.

Figura 2 - Mapa das Associações Regionais que formam a FAMURS



Fonte: AMFRO (2017).

Estas Associações reúnem prefeitos, vice-prefeitos, secretários, técnicos e órgãos da gestão pública municipal.

Quanto à participação destas Associações no SAERS entre 2007 a 2010, o Quadro 15 apresenta o total de municípios pertencentes a cada Associação e o número de municípios que aderiram ao processo.

Quadro 15 - Associações dos Municípios do RS que participaram em alguma das avaliações do SAERS entre 2007 a 2010

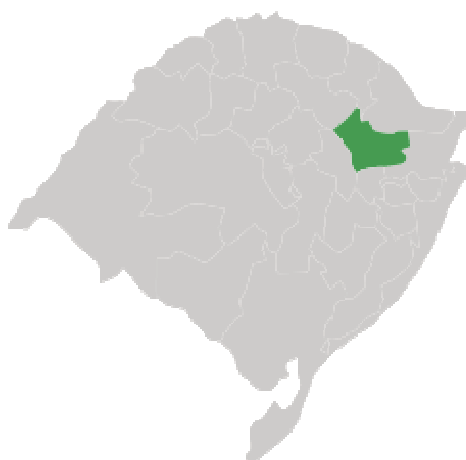
	Associação Regional	Total de Municípios	N. de municípios que participaram do SAERS
1	Associação dos Municípios do Alto Jacuí - AMAJA	20	13
2	Associação dos Municípios do Vale do Taquari - AMVAT	37	10
3	Associação dos Municípios do Alto Uruguai - AMAU	32	2
4	Associação dos Municípios dos Campos de Cima da Serra - AMUCSER	12	7
5	Associação dos Municípios do Centro do Estado - AMCENTRO	33	10
6	Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste - AMESNE	31	23
7	Associação dos Municípios da Fronteira Oeste - AMFRO	13	2
8	Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre - GRANPAL	13	2
9	Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa - AMGSR	20	9

10	Associação dos Municípios das Missões - AMM	25	13
11	Associação dos Municípios do Nordeste Riograndense - AMUNOR	18	3
12	Associação dos Municípios Planalto Médio - AMUPLAM	11	4
13	Associação dos Municípios da Região Carbonífera - ASMURC	8	1
14	Associação dos Municípios da Região Celeiro do Rio Grande - AMUCELEIRO	21	6
15	Associação dos Municípios do Litoral Norte – AMLINORTE	22	5
16	Associação dos Municípios de Turismo da Serra - AMSERRA	7	0
17	Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí – AMVARC	20	10
18	Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos – AMVRS	12	4
19	Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo – AMVARP	14	2
20	Associação dos Municípios da Região Sudoeste do Estado – ASSUDOESTE	7	2
21	Associação dos Municípios da Costa Doce – ACOSTADOCE	12	2
22	Associação dos Municípios da Zona da Produção – AMZOP	42	7
23	Associação dos Municípios da Zona Sul – AZONASUL	20	1
24	Associação dos Municípios da Centro Serra - AMCSERRA	12	3
25	Associação dos Municípios do Alto da Serra do Botucaraí – AMASBI	13	5
26	Associação de Municípios do Planalto - AMPLA	16	3
27	Associação dos Municípios do Vale do Paranhana - AMPARA	6	4

Fonte: Elaborado pela autora.

A única Associação que não participou em nenhuma das aplicações do SAERS entre 2007 a 2010 foi AMSERRA composta por 7 municípios. E, a Associação que apresentou maior número de municípios participantes foi a AMESNE onde, dos 31 municípios, 23 aderiram ao processo, perfazendo um total de 74,2%. Na Figura abaixo pode-se visualizar a localização aproximada da AMESNE no mapa do RS.

Figura 3 - Mapa da localização da AMESNE no estado do RS



Fonte: FAMURS (2014b).

A AMESNE é a Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste. Fundada em 3 de junho de 1966 com sede em Bento Gonçalves (RS). Visa a solução de problemas comuns aos municípios objetivando associar, integrar e representar judicial e extrajudicialmente os municípios da região. Tem por objetivo a valorização do municipalismo, desenvolvendo ações que visam formular diretrizes ao movimento municipalista regional, tendo por meta a descentralização político-administrativa da União e do estado em favor dos municípios. Busca e proporciona assessoria político-administrativa para encaminhamento de soluções de problemas regionais e específicos de cada município integrante. Representa seus membros junto a órgãos públicos e privados nas reivindicações socioeconômicas da região, promovendo estudos, sugestões e adoções de normas sobre as legislações básicas municipais, como ainda intercâmbio e troca de experiências entre os municípios.

Quanto aos 23 municípios da AMESNE que aderiram ao SAERS entre 2007 a 2010, temos:

Quadro 16 - Municípios do RS pertencentes a AMESNE que participaram do SAERS entre 2007 a 2010

MUNICÍPIOS	ADESÃO AO SAERS			
	2007	2008	2009	2010
Antônio Prado	X			
Bento Gonçalves	X			
Boa Vista do Sul			X	
Cotiporã			X	
Carlos Barbosa			X	
Guabiju			X	
Nova Roma do Sul	X			
São Jorge			X	
Veranópolis			X	
Montauri			X	X
Farroupilha	X		X	
Caxias do Sul	X		X	
Flores da Cunha			X	X
Guaporé		X	X	
Nova Araçá	X		X	
Nova Bassano			X	X
Protásio Alves			X	X
Santa Tereza		X	X	
Vista Alegre do Prata	X			X
Monte Belo do Sul	X	X	X	
Coronel Pilar	X		X	X
Paraí	X		X	X
Serafina Corrêa	X	X	X	

Fonte: Elaborado pela autora.

Dos 23 municípios pertencentes a AMESNE que participaram do SAERS, nove aderiram em apenas uma avaliação do SAERS entre 2007 a 2010. Dez aderiram ao sistema por duas vezes. E quatro municípios participaram em três edições. Entretanto, apenas dois municípios aderiram em três edições consecutivas – Monte Belo do Sul e Serafina Corrêa. Especificamente na AMESNE, o Entrevistado F relatou que os *“Presidentes ou Secretários das Regionais eram convidados por ofício a participarem das reuniões na FAMURS”*. Os temas tratados bem como as presenças dos convidados eram registrados em documentos simplificados que ficavam guardados na sede da UNDIME. *“Não eram em Atas”* (ENTREVISTADA D). Talvez tenha sido este o motivo que a pesquisadora, em contato com a UNDIME/RS, foi informada que não havia nenhum registro arquivado referente ao assunto SAERS do período de 2007 a 2010. O Entrevistado F comentou ainda que cada Secretário de sua região repassava um ofício por e-mail, com o convite e os procedimentos a serem realizados para os Secretários de Educação dos Municípios que, no caso do SAERS, decidiam se queriam aderir ou não. *“Infelizmente poucos municípios tiveram interesse em aderir ao programa do SAERS, preferindo o programa Nacional SAEB”*.

Quanto às reuniões na FAMURS referentes ao SAERS, conforme a Entrevistada D

“O representante regional vinha para a reunião mensal e ele tinha um prazo de até 10 dias para reunir os secretários municipais de sua região e repassar todas as informações. Em 20 dias, quando tinha a próxima reunião, trazia o posicionamento em relação a alguma demanda, a algum interesse. Era uma sistemática que na época funcionava muito bem. A comunicação se dava. O que fazia algum município não saber de alguma coisa? Quando o secretário de alguma regional não participava da reunião. Isto para nós era muito problemático porque não era um o município que ficava sem a informação. Dependendo da região, eram 30,40 ou 50 municípios. Mas quando o secretário representante vinha na reunião e ele conseguia reunir os seus pares na sua regional, toda a comunicação ficava muito fácil”.

Portanto, após as discussões na FAMU/RS entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS, no período de 2007 a 2010, os secretários municipais das Associações passavam a proposta do SAERS para seus municípios. Segundo o Entrevistado A, *“Era uma boa oportunidade para trabalhar junto e fazer esse trabalho em conjunto estado e municípios”*. Entretanto apenas Monte Belo do Sul e Serafina Corrêa, pertencentes a AMESNE, aderiram em três edições consecutivas.

8.2 Operacionalização do SAERS (2007 a 2009) entre a SEE/RS, a UNDIME/RS, o SINEPE/RS com o CAEd

Em cada ano da aplicação do SAERS, nas reuniões da SEE/RS, UNDIME/RS e o SINEPE/RS com as Associações Regionais foi disponibilizado o documento: Instruções para Adesão dos Municípios e das Unidades Particulares ao SAERS. Tal documento era padrão e era emitido pelo CAEd. Expressava que o município ou escola particular que aderisse ao SAERS deveria:

- a) Assinar o Termo de Compromisso de Adesão;
- b) Enviar via email (caed@caed.ufjf.br) a informação que aderiu ao Programa e junto a Ficha de Identificação do município ou da escola particular;
- c) Feito isso, o CAEd enviará uma senha de acesso ao site que permitirá o município ou a escola particular fazer o cadastramento das unidades escolares participantes. Cadastrar: as séries, turmas, número de alunos e turnos das unidades aderentes ao SAERS;
- d) Encaminhar via correio o Termo de Compromisso de Adesão e o Contrato de Prestação de Serviços celebrado entre o município ou a escola particular e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FADEPE/CAEd) ¹¹, devidamente assinado.

No site do CAEd estariam disponíveis os seguintes documentos: Termo de Compromisso de Adesão ao Programa SAERS; Termo de Justificativa de Dispensa de Licitação; Ficha de Identificação do Município; Minuta do Contrato de Prestação de Serviço que seria celebrado entre o Município e a FADEPE/CAEd e a Minuta do Contrato de Prestação de Serviço que seria celebrado entre a escola particular e a FADEPE/CAEd.

O Termo de Adesão ao SAERS era um documento que o município, juntamente com o órgão municipal responsável (SMED), se comprometia com a aplicação da avaliação externa, obrigando-se a cumprir a cláusula IV do Contrato

¹¹FADEPE- instituição de direito privado sem fins lucrativos. Criada com a finalidade de apoiar e contribuir com a qualidade e eficiência das pesquisas realizadas pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Minas Gerais, no que tange à execução de projetos de ensino, pesquisa e extensão, como também a promoção de parcerias com outras entidades públicas e privadas. Gerencia projetos de fomento público e privado, referente a consultorias, assessorias, prestação de serviços, cursos, concursos, eventos, licitações, compras nacionais e internacionais. (FADEPE, 2016).

que versava sobre o valor e a forma de pagamento, conforme os dados encaminhados ao CAEd no cadastramento das unidades aderentes.

O Termo de Justificativa de Dispensa de Licitação era enviado pelos municípios para o CAEd para justificar que não fariam licitação, pois o órgão responsável pelo processo licitatório era a SEE/RS.

Na Ficha de Identificação do Município constava os dados de localização do município, número de escolas que participariam do processo, bem como número de turmas e alunos.

Quanto aos contratos, lembramos que são instrumentos que viabilizam compreender a dinâmica que envolve a materialização do regime de colaboração utilizados em parcerias pelos municípios. Assim, neste caso o Contrato de Prestação de Serviços celebrado entre os municípios, o estado do RS e a FADEPE para a execução da Avaliação Externa ao Desempenho no âmbito do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do RS, disponibilizado no site do CAEd, enviado pelos municípios, objetivava estabelecer um pacto entre os municípios e as escolas privadas com a FADEPE, com valores e percentuais a serem cumpridos antes (20%), durante (60%) e na entrega dos Boletins Pedagógicos (20%), com prazos estabelecidos, apresentando as obrigações e penalidades das partes.

Lembramos ainda que, segundo o Decreto n. 6.170 de 25 de julho de 2007 (BRASIL, 2007d), os contratos correspondem a um pacto estabelecido entre órgãos públicos ou órgãos públicos e entidades privadas, com prazos estabelecidos, sem fins lucrativos para a execução de programas governamentais. Portanto, o pacto estabelecido foi entre a SEE/RS e a FADEPE; os municípios e escolas privadas que aderiram ao processo e a FADEPE para a execução do programa de governo – SAERS.

A FADEPE, ora contratada, se comprometia a executar por meio do CAEd todos os serviços contratados, preparar todo o material para execução do SAERS, elaborar os testes e os questionários contextuais dos alunos, professores e diretores, imprimir, entregar e recolher na SMED de cada unidade escolar de cada município os instrumentos de avaliação, treinar as equipes para a aplicação das provas, processar a correção dos instrumentos de avaliação, proceder a análise dos resultados utilizando a Teoria da Resposta ao Item (TRI), elaborar relatório com os resultados de cada unidade escolar de cada município, elaborar os Boletins Pedagógicos.

Quanto aos municípios, além das atividades já citadas de disponibilizar dados, enviar o Termo de Adesão e o Contrato, o comprometimento do pagamento, deveriam instituir a semana de avaliação interna, pagar o transporte e diárias dos aplicadores, supervisores e coordenadores inerentes às atividades de aplicação dos testes e recolher e entregar os instrumentos de avaliação na Coordenadoria de cada município participante do projeto.

Portanto, após ser selecionada a empresa prestadora de serviço por meio de licitação, no caso o CAED/UFMG, os municípios assinariam o TERMO DE ADESÃO ao SAERS. Em tal documento, os municípios se comprometiam pela aplicação da avaliação externa, obrigando-se a cumprir um Contrato de Prestação de Serviços emitido pela FADEPE.

Em 25 de outubro de 2007, a UNDIME envia o ofício n.04/2007 ao CAEd, notificando o resultado de uma reunião com os municípios que aderiram ao SAERS/2007. Neste, os municípios fazem uma série de solicitações sobre ao processo a ser vivenciado no RS.

- a) Os dados relativos à avaliação dos municípios não sejam divulgados na internet, nem sejam publicados. Deveriam ser enviados a cada município em CD. A justificativa para tal era o entendimento de que cada município tinha autonomia para definir sobre a utilização dos resultados;
- b) Inclusão no treinamento dos supervisores locais do estado e supervisores locais dos municípios;
- c) Para a aplicação das provas sejam consideradas as características dos alunos de inclusão. Entretanto, para os resultados gerais das avaliações, sejam desconsiderados os testes destes alunos;
- d) As respostas dos questionários sejam cruzadas com os resultados das avaliações.

Em respostas a tais solicitações, em 31 de outubro de 2007, o CAEd esclareceu que:

- a. Entendem ser direito do município divulgar ou não os resultados da forma que julgar pertinente. Não existindo em nenhum documento a informação que competirá ao CAEd divulgar os resultados. Além de ser fornecidos relatórios da avaliação de forma descritiva, o CAEd forneceria também em CD;

- b. Todo aplicador, quer seja encaminhado pelo município, pela escola particular e/ou pelo estado, terá uma única supervisão local que será alguém indicado pela CRE. Este supervisor local será treinado e pago pelo CAEd e orientará o trabalho dos demais. Caso houver necessidade em algum município ter mais de um supervisor local, o município poderá indicar a CRE a necessidade;
- c. A orientação que será passada aos aplicadores será verificar com os diretores das escolas se há alunos incluídos nas turmas que serão avaliadas que necessitem de atenção especial. Caso sim, deverão verificar se a escola tem disponibilidade de acompanhar este aluno ou se há necessidade do aplicador providenciar os recursos necessários. Quanto a ser desconsiderado os resultados destes alunos, será fornecido um Relatório do perfil dos alunos, com análise descritiva das informações contidas nos questionários dos alunos. Este relatório somado a outros contribuirá para permitir a escola analisar sua situação com ou sem alunos incluídos.
- d. Quanto a este item, o CAEd informou que no Projeto Básico/2007 fornecido pela SEE/RS, o item 3.10 esclarecia a forma como deveria ser realizada a análise dos resultados das provas e dos questionários.

Referente ao cruzamento das respostas dos questionários com o resultado das avaliações o Projeto Básico/2007 (RIO GRANDE DO SUL, 2007e) apontava:

- a) Análise do desempenho escolar dos alunos, medido por sua habilidade na prova, por meio do cruzamento com variáveis dos questionários dos alunos, professores, diretores ou supervisores e sobre a infraestrutura e outras características da escola;
- b) Análise do desempenho escolar dos alunos, da escola, município, CRE e estado medido pelo cruzamento das variáveis dos questionários dos alunos, da gestão da escola, da gestão pedagógica e das condições de infraestrutura.

O que, para o CAEd, contemplaria a questão levantada pelos municípios por meio da UNDIME/RS.

Em conformidade com a Lei Estadual n. 10.576/1995, o SAERS foi instituído através do Decreto nº 45.300, de 30 de outubro de 2007, sob a coordenação e execução da SEE/RS. (RIO GRANDE DO SUL, 2007b). Entre 2007 a 2010, o

SAERS ocorreu anualmente em todos os estabelecimentos de ensino da rede estadual, com adesão voluntária das redes municipais e privadas. Nota-se que este Decreto foi instituído após as tramitações da primeira avaliação em 2007 entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS com a FADEPE/CAEd. Este decreto estabelecia que a aplicação das provas ocorreria em todas as escolas estaduais urbanas e rurais, em intervalos não superior a dois anos, podendo as escolas municipais e particulares aderirem ao processo e que, além das provas aplicadas aos alunos, seria respondido um questionário pelos alunos, professores, diretores e aplicadores das provas para verificar as condições internas das escolas.

O Decreto nº 45.300/2007 determinava ainda, no Art. 4º, que para o ano seguinte, os resultados seriam considerados para:

- I- implantação de formação continuada para professores com base nas dificuldades de aprendizagem dos alunos identificadas no processo de avaliação;
- II- divulgação das boas práticas desenvolvidas pelas escolas com melhores resultados no rendimento dos alunos;
- III – identificação de escolas estaduais com resultados insuficientes, para apoio do poder público, mediante compromisso de replanejamento de sua gestão e ação pedagógica, com metas para melhoria da aprendizagem de seus alunos. (RIO GRANDE DO SUL, 2007b).

Este documento, além de complementar os demais, clarifica o que devia ser considerado para a elaboração das provas, a periodicidade de aplicação dos testes, as séries, turmas e disciplinas a serem avaliadas, a divulgação e uso dos resultados, prevê a implantação de formação continuada para os docentes com base nas dificuldades dos alunos diagnosticadas pela avaliação. Como também o apoio às escolas que apresentassem resultados não satisfatórios na aprendizagem de seus alunos.

Abreu (2011) esclarece que a sistemática de avaliação do estado do RS seguiu a mesma metodologia da avaliação nacional. As provas foram elaboradas com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), nos PCNs e nas matrizes de referência do SAEB. Para possibilitar a comparação dos resultados do SAERS com o SAEB, foram integrados nas provas do SAERS itens do banco de dados do INEP/MEC.

Os resultados foram analisados com base na Teoria de Análise Clássica e na Teoria da Resposta ao Item (TRI)¹². A seleção de itens que iriam compor as provas seria acompanhada por uma equipe de especialistas indicadas pela SEE/RS, UNDIME e SINEPE. Para a coordenação do SAERS, foi constituída uma comissão responsável dentro da SEE/RS, com representantes da UNIDME e do SINEPE em função do sistema de avaliação ser disponível à participação por adesão das redes municipais e particulares.

Segundo Koetz (2011), de 2007 a 2010, a SEE/RS emitiu, em cada ano, um documento denominado Projeto Básico do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do RS - Ensino Fundamental e Ensino Médio. Estes projetos apresentavam os aspectos técnicos, operacionais e metodológicos que orientariam o processo de avaliação em cada aplicação como ainda os produtos e serviços a serem contratados, por uma empresa terceirizada, por meio de processo licitatório. Em todos os projetos, a justificativa para a realização do SAERS baseava-se na normativa legal instituída pela Lei 10.576/1995, que versa sobre a Gestão Democrática do Ensino Público, onde determinava a execução de um Sistema de Avaliação em todas as escolas públicas estaduais sob coordenação da SEE/RS e pelo Decreto n. 45.300/2007 que institucionaliza o SAERS.

Estes documentos apontavam que o SAERS tinha por objetivo diagnosticar o desempenho dos estudantes nas diferentes áreas do conhecimento e níveis de escolaridade. E a finalidade de subsidiar a implantação, a reformulação e o monitoramento de políticas educacionais visando à qualidade do ensino, à autonomia da escola, a parcerias com outros segmentos sociais e ao desenvolvimento de uma cultura de avaliação. (KOETZ, 2011).

Os projetos apontavam que, para os municípios, tratava-se de verificar se as políticas adotadas reverteram em melhoria dos níveis de aprendizagem dos alunos. E, para a SEE/RS, serviria para acompanhar os resultados obtidos em cada avaliação, como ainda implementar o processo avaliativo do desempenho dos alunos de forma a possibilitar a reorientação das políticas públicas de educação nos

¹²A TRI leva em consideração três parâmetros: o poder de discriminação, que diz respeito à capacidade do item de distinguir alunos de diferentes níveis de habilidades; a dificuldade, relacionada ao percentual de alunos que respondem corretamente ao item; probabilidade de acerto ao acaso (chute). (RIO GRANDE DO SUL, 2010).

quatro anos subsequentes correspondentes à execução do Plano Plurianual elaborado em 2007. (KOETZ, 2011).

Cada projeto, segundo Koetz (2011), esclarecia as atividades a serem desenvolvidas referentes: ao cadastro de escolas, turmas e alunos; características quanto à elaboração das provas e dos questionários que teriam como base o questionário do SAEB e deveriam ser validados pela Comissão Coordenadora Estadual responsável pelo SAERS; turmas a serem avaliadas (alunos da 2ª série/ 3º ano e 5ª série/ 6º ano do Ensino Fundamental e 1ª série do Ensino Médio nas disciplinas de Português e Matemática).

A pesquisa de Koetz (2011) apontou ainda que para a elaboração do SAERS, neste período (2007 a 2010), a SEE/RS contratou através de licitação pública, o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAED, da Universidade Federal de Juiz de Fora, responsável pela elaboração das provas e questionários, empacotamento, distribuição, recolhimento, correção das provas, análise dos resultados, envio de Boletins Pedagógicos às escolas e fornecimento de relatórios com análise dos resultados para Municípios, Coordenadorias Regionais e à SEE/RS.

A proposta dos Boletins Pedagógicos segundo Koetz (2011) era de despertar debates sobre os resultados da avaliação propiciando o conhecimento do desempenho do rendimento dos alunos de cada escola como ainda, verificar as metodologias aplicadas no ensino - aprendizagem dos estudantes, visando divulgar as boas práticas e construir novas ações educativas. Deveriam conter: a escola e o conjunto das escolas estaduais avaliadas, o percentual de acertos em cada questão da prova, a habilidade média dos alunos em cada componente curricular, os níveis da escala de desempenho, utilizando-se a escala do SAEB para a 5ª série/6º ano do Ensino Fundamental e para o 1º ano do Ensino Médio; distribuição dos alunos pelos níveis da escala de desempenho; e o nível de alfabetização dos alunos da 2ª série/3º ano do Ensino Fundamental.

O Quadro 17 apresenta as características dos Boletins Pedagógicos que eram enviados a cada escola, em termos de quantidade, formatação e estrutura, independente da rede de ensino, para todas as turmas que participaram do SAERS.

Quadro 17 - Características, quantidade, formatação e estrutura dos Boletins Pedagógicos de 2007 a 2010

2007	2008	2009	2010*
Cinco Boletins Pedagógicos: 1 para 2ª série/3º ano e 2 para 5ª série/6º ano do Ens. Fund. (1 em Port. e outro em Mat.) e 2 para o 1º ano do Ensino Médio (1 em Port. e outro Mat.). Formatado a dar a impressão de uma viagem pelos caminhos da avaliação externa.	Mesma quantidade e formatação. Estrutura: organizados em Elementos pré-textuais; Elementos textuais (Introdução e três capítulos); Elementos pós-textuais.	Mesma estrutura. Quatro volumes que integravam a Coleção SAERS/2009.	Mesma estrutura. Quatro volumes que integravam a Coleção SAERS/2010.

Fonte: Elaborado conforme Koetz (2011).

Nota: *Dados do SAERS (2017).

Em cada ano, entre 2007 a 2010 após as avaliações, o CAEd fornecia os Boletins Pedagógicos contendo os resultados da proficiência dos alunos. Estes eram enviados para: a SEE/RS onde apontavam os resultados da proficiência dos alunos da rede estadual e em cada CRE; a cada CRE com resultados específicos a cada uma; a todas as escolas estaduais descrevendo o resultado do estado, de todas das CREs, da regional a que a escola pertencia e da escola; as SMEDs dos municípios que aderiram ao processo contento o comparativo dos resultados do estado e do seu município; e às escolas municipais que participaram do SAERS com dados do estado, município e da escola.

Em 2007 foram 5 boletins enviados: um para 2ª série/3º ano e dois para 5ª série/6º ano do Ensino Fundamental (um em Língua Portuguesa e outro em Matemática) e dois para o 1º ano do Ensino Médio (um em Língua Portuguesa e outro em Matemática). Formatado a dar a impressão de uma viagem pelos caminhos da avaliação externa, onde cada capítulo era denominado de estação, e a travessia deveria ocorrer em encontros de discussões com os professores, equipe diretiva e a equipe pedagógica da escola.

Em 2008 a formatação permaneceu a mesma, de uma viagem de estudos pelos caminhos da avaliação. Entretanto, vieram organizados em: Elementos pré-textuais (capa, folha de rosto, expediente de governo, unidades avaliadoras, carta da Secretária de Educação e o Sumário); Elementos textuais (Introdução -

conceituação dos componentes das avaliações externas e três capítulos); Elementos pós-textuais (Sugestões de leituras e anexo com todos os itens utilizados nos testes de proficiência). A expectativa era de promover debates sobre os resultados da avaliação propiciando o conhecimento do desempenho do rendimento dos alunos. Como também, verificar as metodologias aplicadas na aprendizagem dos estudantes, visando divulgar relatos de experiências, boas práticas e construir novas ações educativas.

Os Boletins enviados às escolas em 2009 mantiveram a mesma estrutura e organização de 2008, ou seja: Elementos pré-textuais; Elementos textuais; Elementos pós-textuais. Entretanto vieram diferentes dos produzidos em 2007 e 2008. Estavam divididos em quatro volumes que integravam a Coleção SAERS/2009. O volume IV referente ao contexto foi um diferencial. Neste periódico, dois fatores vieram ressaltados: o nível socioeconômico dos alunos e a defasagem entre a idade/série. A questão elencada no documento era se os fatores externos, como o nível socioeconômico das famílias dos estudantes, são determinantes para o desempenho escolar. O documento apresentava um gráfico conhecido como Diagrama de Dispersão que associava o nível socioeconômico médio dos alunos e sua proficiência média acadêmica o que possibilitava que cada escola pudesse diagnosticar o seu perfil.

Para 2010 a estrutura dos Boletins Pedagógicos manteve-se a mesma. Foi enviada para as escolas a Coleção SAERS/2010 (RIO GRANDE DO SUL, 2010). O volume IV, referente ao contexto, manteve-se, entretanto, com outro direcionamento: a eficácia escolar. Apontava que esta é o resultado da redução dos impactos negativos para o desempenho escolar dos fatores extraescolares (portanto, não controlados pelas instituições escolares, tais como: condição socioeconômica composta pela escolaridade dos pais dos estudantes e da posse de bens materiais específicos, a raça e o sexo), a partir da incidência dos efeitos positivos gerados por fatores intraescolares (estes ao alcance da intervenção da escola, tais como: a gestão da escola, a infraestrutura, o clima acadêmico no interior da escola, a formação e a motivação do corpo docente, e o enfoque pedagógico adotado pela escola). Este volume apresenta ainda os dados das pesquisas realizadas nas escolas em 2009 sobre o perfil socioeconômico das comunidades atendidas pelas escolas da rede estadual do RS.

Desta forma, o que se percebe são mudanças progressivas nos boletins enviados aos municípios e às escolas que participaram do processo de avaliação entre 2007 a 2010. Passando de simples envio dos resultados do desempenho escolar (2007), conceituações e divulgação de boas práticas para melhorar o desempenho dos alunos (2008), para a preocupação se os fatores externos, como o nível socioeconômico das famílias, são determinantes para o desempenho escolar (2009), chegando à preocupação com a eficácia da escola, apontando fatores extraescolares e intraescolares que impactam no desempenho dos alunos.

Os boletins enviados às escolas continham explicações referentes às Matrizes de Referência para Avaliação da 2ª série/ 3º ano e 5ª série/ 6º ano nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática¹³; a composição dos testes de proficiência¹⁴; a metodologia de análise dos testes¹⁵ e o diagnóstico com análise dos resultados em cada série avaliada de cada escola.

Para determinar o resultado do desempenho dos alunos de cada escola, foi criado um esquema que posiciona a escola considerando as habilidades e competências avaliadas. É a chamada Escala de Proficiência. A Escala de Proficiência descreve as competências e habilidades que os alunos devem desenvolver em cada nível. Para cada uma das disciplinas, a escala é única. Em Língua Portuguesa, a escala varia de 0 a 500 pontos, e na disciplina de Matemática é de 0 a 1000 pontos. Esta pontuação é chamada de níveis de desempenho. Estes níveis são definidos de acordo com as habilidades demonstradas pelos alunos ao responderem os itens dos testes.

A Tabela 6 apresenta a Escala de Proficiência com os níveis de desempenho de cada série e disciplina.

¹³ A Matriz de Referência para a Avaliação elenca um conjunto de habilidades e competências que devem ser alcançadas em cada fase da aprendizagem dos alunos. Surge da Matriz Curricular de Ensino e contempla apenas as habilidades consideradas importantes para a elaboração dos testes. Formada por um conjunto de descritores que abordam uma habilidade e clarificam dois pontos básicos do que se quer avaliar: o conteúdo programático e o nível de operação mental necessário para a aprendizagem.

¹⁴ Os testes são elaborados conforme o modelo Blocos Incompletos Balanceados – (BIB), onde os itens são organizados em blocos com diferentes graus de dificuldades em diferentes cadernos contemplando todas as habilidades fundamentais para cada série avaliada. Cada item avalia apenas uma habilidade estando assim, relacionado a um único descritor e é constituído por três partes: pelo enunciado, pelo comando para a resposta e pelas alternativas de respostas. Desta maneira é possível comparar as respostas e verificar se houve avanço no desempenho dos alunos e da escola.

¹⁵ Os resultados dos testes serão analisados utilizando TRI, que possibilita a comparação do desempenho dos alunos avaliados e estimativa das proficiências do Estado, Região e Escola.

Tabela 6 - Escala de Proficiência e Níveis de desempenho por série e disciplina

Séries	Disciplinas	Níveis de Desempenho			
		Abaixo do Básico	Básico	Adequado	Avançado
2ª Série/ 3º ano Ensino Fundamental	Português	Até 120	120 a 170	170 a 225	Acima de 225
	Matemática	Até 725	725 a 800	800 a 850	Acima de 850
5ª Série/ 6º ano Ensino Fundamental	Português	Até 165	165 a 220	220 a 290	Acima de 290
	Matemática	Até 190	190 a 245	245 a 295	Acima de 295
1º ano do Ensino Médio	Português	Até 210	210 a 285	285 a 335	Acima de 335
	Matemática	Até 240	240 a 315	315 a 365	Acima de 365

Fonte: Adaptada conforme Rio Grande do Sul, (2010b).

Os níveis apresentam-se divididos em quatro padrões: Abaixo do Básico, Básico, Adequado e Avançado. Apontando o desempenho dos alunos do nível mais baixo para o mais alto. Segundo a pontuação atingida pelos alunos em cada série e por disciplina, o resultado indicará em que nível de desempenho os alunos se encontram.

Abaixo do Básico - Os alunos que se apresentam neste padrão de desempenho revelam ter desenvolvido competências e habilidades muito rudimentares e superficiais, abaixo dos valores esperados;

Básico - Os alunos neste padrão demonstram ter desenvolvido um domínio parcial e restrito das habilidades consideradas básicas e essenciais ao período de escolarização em que se encontram;

Adequado - Os alunos que aqui se encontram demonstram um sólido conhecimento e desenvolveram as habilidades esperadas dentro do seu nível de escolaridade.

Avançado – Estes alunos ultrapassam o aprendizado esperado dominando suas competências, conseguindo resolver questões mais sofisticadas.

Portanto, os Boletins Pedagógicos enviados às escolas estaduais e municipais apontavam os níveis de desempenho em que seus alunos se encontravam, favorecendo discussões entre os gestores, professores, pais e alunos com vista a melhorar o ensino de sua rede, e conseqüentemente, do estado.

Frente ao já sinalizado anteriormente que, somente 5 municípios participaram do SAERS em 2008 devido a troca de prefeitos, a UNDIME em parceria com a

SEE/RS promoveu uma reunião em 2009 mais expositiva e explicativa quanto ao processo de avaliação. Estavam presentes: a equipe da SEE/RS responsável pelos trabalhos, a UNDIME/RS, os Presidentes ou representantes de cada Associação de Regional e o SINEPE/RS. A proposta era conseguir maior adesão para as avaliações em 2009. Nesta reunião, foi apontado que o SAERS estava normatizado pela Lei estadual n.10.576/1995 e pelo Decreto n. 45.300/2007, e que ocorreria em parceria entre a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS, objetivando avaliar de forma objetiva e sistemática a qualidade da educação básica oferecida pelas escolas gaúchas. Lembraram que, em 2008, o estado do RS lançou Os Programas Estruturantes que se fundamentam em três importantes eixos: Desenvolvimento Econômico Sustentável; Desenvolvimento Social e Finanças; e Gestão Pública. Dentro do eixo do Desenvolvimento Social encontrava-se o Programa Boa Escola Para Todos, onde um dos projetos era o SAERS. Esclareceram que o SAERS ocorre em todas as escolas estaduais urbanas e rurais, independente do número de alunos, e em escolas municipais e particulares que quiserem aderir ao processo. Seriam avaliados alunos da 2ª série/ 3ºano e 5ª série/6ºano do ensino fundamental e 1º ano do ensino médio. As provas de Língua Portuguesa com leitura e interpretação de textos e ditados de pequeno texto na 2ª série/ 3º ano em Matemática com resolução de problemas. Ainda seriam aplicados questionários aos alunos, professores e diretores. Neste momento também foram pontuados alguns conceitos importantes:

- a. Currículo: abrangente a tudo que acontece na escola. Envolve as atividades programadas e desenvolvidas na instituição, a aprendizagem dos conteúdos escolares dentro e fora da escola. Esta concepção de currículo vem apresentada na LDBEM, nas DCNs e nos PCNs;
- b. Matriz de referência: conjunto de descritores, informando as competências e habilidades associadas a um determinado período de aprendizagem;
- c. Competências: Capacidade de mobilizar conhecimentos, valores, decisões para agir de modo pertinente em uma determinada situação. O conhecimento é parte fundamental do que é preciso dominar para ser competente;
- d. Habilidades: Refere-se ao saber fazer e decorrem do nível estrutural das competências já adquiridas, que se transformam em habilidades.

Os conceitos de matriz de referência, competências e habilidades foram retirados de documentos fornecidos pelo MEC/INEP/SAEB de 1997. Lembrando que, conforme Abreu (2011), a sistemática de avaliação gaúcha seguiu a mesma metodologia da avaliação nacional. As provas foram elaboradas com base nas DCNs, nos PCNs e nas matrizes de referência do SAEB. Para possibilitar a comparação dos resultados do SAERS com o SAEB, foram integrados nas provas do SAERS itens do banco de dados do INEP/MEC.

Nesta reunião, foi apresentado aos participantes o número de municípios, escolas públicas e privadas e o número de alunos que participaram das provas em 2007 e 2008, bem como a proficiência atingida nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Destacaram ainda informações sobre a utilização dos resultados para os gestores e diretores de escolas.

Para os gestores de redes de ensino os resultados serviriam para:

- a) Implementação de ações de formação continuada;
- b) Divulgação das boas práticas de escolas com melhores resultados;
- c) Identificação de escolas com resultados insuficientes para receber apoio;
- d) Replanejamento de cada gestão e ação pedagógica.

Para os diretores de escolas a utilização dos resultados seria importante para:

- a) Diagnosticar aspectos na escola que necessitem de intervenções e/ou investimento pedagógico;
- b) Usar o diagnóstico como base do planejamento da escola;
- c) Envolver toda a comunidade escolar na discussão dos resultados e das proposições de melhoria do desempenho dos alunos.

Em suma, as políticas de avaliação em larga escala implementadas nos últimos anos no RS configuraram-se como políticas de governo e não de estado, por sua presença e supressão relacionada às transformações históricas do quadro político de governo. Embora em nível federal as políticas de avaliação venham sendo realizadas continuamente desde o final da década de oitenta, no RS elas ocorreram de forma intermitente. (KOETZ; WERLE, 2012).

Entre 2007 a 2010, o SAERS ocorreu anualmente em todos os estabelecimentos de ensino da rede pública, coordenado e executado pela SEE/RS de acordo com Decreto nº 45.300, de 30 de outubro de 2007, em conformidade ao determinado na Lei n. 10.576/1995 da Gestão Democrática do Ensino. Anualmente foram realizadas reuniões com representantes da SEE/RS, da UNDIME/RS, das

Associações Regionais e do SINEPE/RS. Embora, conforme a Entrevistada D “os *Secretários das Regionais mostrassem grande interesse no SAERS o mesmo não acontecia com os prefeitos e secretários de educação dos municípios*”. Isto se comprova pelo número de parcerias estabelecidas, ou seja, dos 497 municípios rio-grandenses, 153 participaram do processo de avaliação, perfazendo um total de 30.98%. Alguns municípios participaram uma única vez do SAERS, outros de duas e outros de três avaliações e nenhum município aderiu ao processo nas quatro edições.

Os municípios selecionados para esta pesquisa são: Monte Belo do Sul e Serafina Corrêa que perfazem um total de 1,30% do total de municípios participantes. Ambos os municípios, quanto a FAMURS, fazem parte da AMESNE formada por mais 29 municípios. Como já dito, 74,2% dos municípios desta Associação participaram do SAERS no mínimo em uma edição do processo. Assim, optou-se em estudar Monte Belo do Sul e Serafina Corrêa que participaram nas avaliações do SAERS no período de 2007, 2008 e 2009 considerando serem os únicos municípios que participaram em três edições consecutivas. Para o Entrevistado A “*é de se estranhar saber que somente dois municípios do RS quiseram participar das avaliações de forma consecutiva*”.

“Acredito que se deva sempre participar dessas questões justamente por ser uma questão de um parâmetro. Não precisamos receber o resultado como uma questão que nos vai deixar deprimido, mal, ou feliz. Você tem que saber a sua realidade e fazer um parâmetro em relação. Sempre buscando melhorias dentro disso”. (ENTREVISTADO A).

Segundo a Entrevistada B, era uma maneira do município olhar para uma avaliação externa, porque os municípios pequenos não conheciam.

“Eu me sinto com muito orgulho de ver que muitos municípios fizeram. A gente sendo oriunda de um município pequeno sabe o quanto seria difícil implementar uma avaliação, um projeto de avaliação. Nós não faríamos. Portanto a rede estadual tem toda a legitimidade, toda a competência técnica ou recurso financeiro para organizar isso, porque os municípios em si só não conseguem”. (ENTREVISTADA B).

Uma das qualidades do SAERS, de acordo com a Entrevistada D, era “a *possibilidade de comparação de um município com outro*”. Se em um município os alunos vão muito bem em Português em relação aos demais, acima da média, se percebe um bom trabalho realizado. Isso serve de questionamento para os demais.

O contrário também. Quando os alunos de um determinado município ficam abaixo da média, o que fazer para melhorar. *“Não é uma questão de competição. Mas é um parâmetro para saber como os outros estão se saindo para poder avaliar o que está sendo realizado. Isso as pessoas acham que é um ranqueamento. Não era um ranqueamento. Era uma responsabilização pela educação pública de qualidade”.*

‘A UNDIME considerava o SAERS fundamental para isso. Quando chegava o resultado em nível de estado, na UNDIME, orientávamos os secretários a pegar os resultados e comparar com sua rede. Fazíamos um seminário de discussões entre todos. Nós tínhamos, naquela oportunidade, inserido uma atividade que era muito legal. Uma ou duas regiões que apresentavam um SUCESSO na sua rede. Então às vezes, era sucesso de gestão financeira, uma gestão de sucesso de controle de planilha de transporte escolar, coisas mais variadas possíveis, mas também SUCESSO na gestão pedagógica. Assim, a UNDIME é uma entidade que tem um alcance incrível e pode qualificar muito o processo de ensino nas redes municipais’. (ENTREVISTADA D).

A avaliação estandardizada pode ser considerada como uma forma de prestação de contas à sociedade sobre a qualidade do ensino. Ao mesmo tempo em que sinaliza os problemas que necessitam de maior atenção, pode levar à punição, classificação e comparações, fomentando a competitividade entre escolas e professores. Para Afonso (2000) a busca pela excelência e comparações poderia levar à discriminação de escolas, docentes e alunos, substituindo a cooperação por competitividade. Entretanto em nenhum momento as pessoas entrevistadas e que discutiam o SAERS mostraram intenção de competição entre os municípios e entre as escolas e sim, que os resultados fossem comparados entre as escolas do mesmo município com o objetivo de verificar e avaliar o que estava sendo realizado, e que alternativas poderiam fazer para melhorar a educação na sua escola e no seu município.

Segundo os contratos analisados, o valor unitário para a aplicação dos testes de avaliação por aluno participante de cada unidade escolar foi: 2007- R\$ 5,10; 2008- R\$5,10; 2009- R\$8,67. O que para a Entrevistada G *“era um valor pequeno. Esta era a parceria. Quanto mais municípios aderissem, menor seria o custo de cada prova”.*

Para o entendimento deste trabalho sobre a importância do SAERS para os municípios onde o SAEB não atinge, visto apresentarem turmas com poucos alunos,

torna-se fundamental uma busca no INEP dos resultados do IDEB em nível de Brasil, estado do RS, e posteriormente dos municípios em estudo.

A Tabela 7 retrata a média dos resultados do IDEB do Brasil e do RS em todas as suas edições.

Tabela 7 - Média dos resultados do IDEB do Brasil e do estado do RS

ANO	BRASIL		RS	
	4ªsérie/5ºano	8ªsérie/9ºano	4ªsérie/5ºano	8ªsérie/9ºano
2007	4.2	3.8	4.6	3.9
2009	4.6	4.0	4.9	4.1
2011	5.0	4.1	5.1	4.1
2013	5.2	4.2	5.6	4.2
2015	5.5	4.5	5.7	4.3

Fonte: Elaborada conforme dados do INEP (2017).

Com relação à média de proficiência no IDEB, o estado do RS apresenta, nas séries iniciais do Ensino Fundamental, resultados superiores aos do Brasil. Em termos de séries finais, o estado apresentou resultados superiores em 2007 e 2009. Já nos anos de 2013 e 2015, a média apresentou-se a mesma. Para 2015 o resultado decaiu.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (BRASIL, 2014b), na meta de número 7, prevê o alcance, no ano de 2021, do IDEB para as séries iniciais do Ensino Fundamental em nível de 6,0; para as séries finais do Ensino Fundamental, em nível de 5,5. Os resultados são conhecidos e divulgados à sociedade e adquiriram força e legitimidade ao serem incorporados no PNE.

De fato o IDEB, por um lado, tem recebido um selo de legitimidade especialmente pela publicidade e apropriação que os meios de comunicação apresentam. Entretanto, por outro, justamente por esta divulgação, corre o risco de ser aceito como a verdadeira e única representação da qualidade da escola, sem analisar o contexto e condições escolares das diferentes realidades que ele representa. Deste ponto de vista, a realidade escolar é muito mais complexa do que o valor apresentado pelo IDEB. Estudos de Alves e Soares (2013) comprovam o quanto variáveis de contexto (nível socioeconômico da clientela da escola, proporção de alunos discriminados por raça e gênero, infraestrutura, tamanho e complexidade da escola), influenciam no IDEB.

“Tão importante quanto a prova para saber qual a competência dos alunos em Português ou Matemática é o preenchimento dos questionários

e fazer a relação dos fatores que têm intervenção, repercussão e impacto na aprendizagem”. (ENTREVISTADA G).

Segundo a Entrevistada G, dois exemplos interessantes foram constatados via SAEB no cruzamento das notas dos alunos das médias de aprendizagem com os questionários. Um com relação ao livro didático e o outro quanto ao nível de formação dos professores. O SAEB de 1995/1997/1999 indicou que usar o livro didático fazia diferença na aprendizagem dos alunos. Para o Governo Federal a consequência foi qualificar a política do livro didático. Antes o que a FAE/FNDE fazia era apenas a avaliação da qualidade física do livro. A partir da constatação de sua importância, via os questionários do SAEB, se constituiu dentro do Governo Federal uma comissão de avaliação da qualidade técnica dos livros. Ou seja, livros com erros de conteúdos não compõem mais a lista. O Governo Federal passou a distribuir às escolas um catálogo apontando a opinião desta comissão. O segundo exemplo relatado e diagnosticado pelos questionários do SAEB é que os alunos de professores com formação em nível superior aprendem mais do que os alunos com professores de formação de nível médio. *“Isso é importante para a sociedade. Porque eles vão ensinar mais. Bom, então estes questionários são muito importantes”.* (ENTREVISTADA G).

Portanto, retomar as notas do IDEB, articulá-las com a realidade escolar, considerando os planos de estudo dos docentes das diferentes áreas de estudo e o desempenho de cada aluno, analisá-las em sessões de estudo, propicia a atribuição de um sentido mais pleno às condições escolares e à busca de melhoria da qualidade da aprendizagem.

Segundo a Entrevistada D, as pessoas perguntam se o SAERS não seria uma duplicidade de avaliação, visto que temos o SAEB que acontece bianualmente. *“Até poderia ser para quem tem uma escola de Ensino Fundamental completo. Mas para os municípios que têm turmas pequenas, que eram excluídas do processo de avaliação nacional, o SAERS era uma alternativa, era a única chance que tinham”.*

Assim, da mesma forma que o SAEB, o SAERS também considerava o contexto de cada aluno via os questionários. Estudos de Koetz (2011) apontam que os Boletins Pedagógicos enviados aos municípios e às escolas, principalmente em 2009 e 2010 traziam discussões dos fatores que ressaltavam o nível socioeconômico dos alunos como determinantes para o seu desempenho escolar.

Como já apresentado anteriormente, o Boletim de 2009 apresentava um gráfico conhecido como Diagrama de Dispersão que associava o nível socioeconômico médio dos alunos e sua proficiência média acadêmica, o que possibilitava que cada escola pudesse diagnosticar o seu perfil. E o de 2010 discutia fatores extraescolares (como a condição socioeconômica composta pela escolaridade dos pais dos estudantes e da posse de bens materiais específicos, a raça e o sexo), a partir da incidência dos efeitos positivos gerados por fatores intraescolares (estes ao alcance da intervenção da escola, tais como: a gestão da escola, a infraestrutura, o clima acadêmico no interior da escola, a formação e a motivação do corpo docente, e o enfoque pedagógico adotado pela escola) contribuía para o desempenho dos alunos.

As discussões em tais documentos revelam a importância dos questionários respondidos pelos alunos no momento da aplicação das provas do SAERS. Possibilitando confirmar o quanto variáveis de contexto (nível socioeconômico da clientela da escola, proporção de alunos discriminados por raça e gênero, infraestrutura, tamanho e complexidade da escola), influenciam não só no IDEB conforme Alves e Soares (2013) comprovaram, mas também nos resultados das avaliações do SAERS.

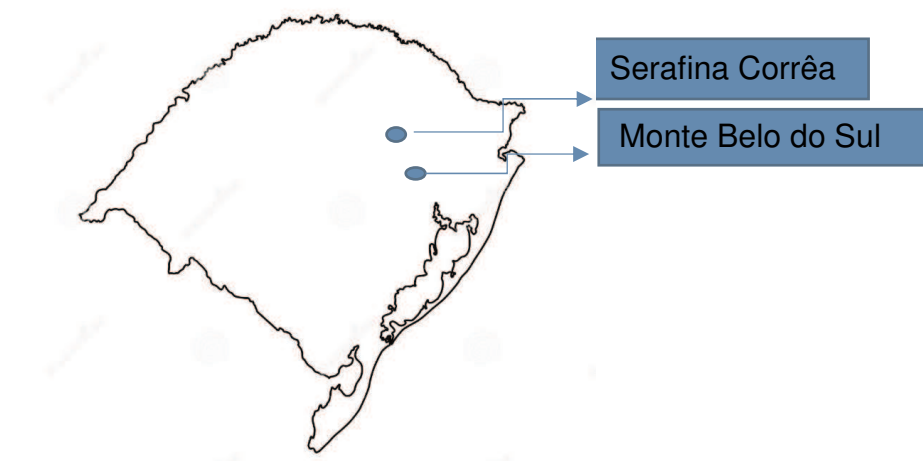
Assim, nos municípios em estudo, Monte Belo do Sul e Serafina Corrêa, torna-se importante relatar que, nas Secretarias Municipais de Educação e nas escolas destes municípios, não foram localizados documentos que apontassem os resultados das avaliações no período de 2007 a 2009. Período este, em que ambos os municípios aderiram nas três edições consecutivas do SAERS. As razões apontadas pelos representantes legais foram de escolas terem encerrado suas atividades e a falta de resguardo de documentos referentes a este processo de avaliação, visto que já se passaram 10 anos do processo.

8.3 Monte Belo do Sul e Serafina Corrêa

Como já foi sinalizado anteriormente, dos 497 municípios rio-grandenses, 153 participaram do processo de avaliação (30.98%), entre 2007 a 2010 e, apenas dois municípios – Monte Belo do Sul e Serafina Corrêa – pertencentes à Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste da Serra Gaúcha (AMESNE) aderiram ao processo em três edições consecutivas (2007/2008/2009).

A Figura 4 apresenta a localização aproximada dos municípios em estudo no mapa do RS.

Figura 4 - Mapa aproximado da localização dos municípios de Monte Belo do Sul e Serafina Corrêa no mapa do RS



Fonte: Elaborada pela autora.

O município de Monte Belo do Sul foi emancipado em 20 de março de 1992 conforme a Lei n. 9.564. Considerado o maior produtor de uvas per capita da América Latina. Mais de 40% do total de 2.33 hectares de parreiras são de cepas nobres das quais grande quantidade são uvas brancas utilizadas na elaboração de espumantes. Neste município, são produzidas 10% das uvas para a produção de espumantes do estado do RS. Com uma população em 2007 de 2.766, em 2010 de 2.670 e uma estimativa de 2.696 pessoas para 2016. O município tinha em 2007 a 2010 uma escola estadual, 3 municipais, e nenhuma escola privada, entretanto em 2012 ocorreu a redução de uma escola municipal. Nota-se que ocorreu uma queda de - 3,5% na sua população de 2007 a 2010 e um leve crescimento na estimativa para 2016 de +1 %.

Quanto ao número de alunos matriculados no Ensino Fundamental, na rede estadual e nas escolas da rede municipal de Monte Belo do Sul, temos:

Tabela 8 - Matrículas no Ensino Fundamental na rede estadual e municipal de ensino do município de Monte Belo do Sul entre 2007 a 2015

ANO	Matrículas na rede estadual	Matrículas na rede municipal
2007	99	162
2008	97	153
2009	101	134
2010	126	112
2011	128	112
2012	90	119
2013	88	132
2014	68	139
2015	43	129

Fonte: Elaborada conforme Educacenso (INEP,2017).

Quanto às matrículas no Ensino Fundamental na rede estadual do município de Monte Belo do Sul, elas aumentaram de 2007 a 2011 e começaram a diminuir significativamente de 2012 a 2015. As razões são: 1. De acordo com Educacenso, não ocorreram abertura de vagas para a creche e pré-escola na rede estadual de ensino a partir de 2011, ficando a cargo somente do município, provocando a partir de 2012 uma diminuição significativa das matrículas na rede estadual; 2. Saída dos alunos do Ensino Fundamental para outras escolas (Isto porque muitas escolas da rede estadual não possuem a Educação Básica completa); 3. Segundo Educacenso não houve matrícula nas séries iniciais do Ensino Fundamental na rede estadual em 2015. E na rede municipal, as matrículas foram diminuindo gradativamente entre 2007 a 2011, aumentando somente a partir de 2012. Entretanto mesmo com o aumento das matrículas na rede municipal ocorreu o fechamento de uma escola, o que ensejou mais alunos por sala de aula.

Quanto ao IDEB este município, no site do INEP não apresentou nenhum dado. Não existe média de proficiência em nenhum nível de escolaridade, o que indica número de alunos insuficiente nas turmas para este tipo de avaliação. O que justifica a aplicação do SAERS neste município, com o propósito de *“não fazer só por fazer. Fez porque utilizou os resultados para pensar uma qualificação”*. (ENTREVISTADO D).

Entre 2007 a 2009 o total de alunos da rede estadual, registrado na tabela 8, estava matriculado em uma única escola, já os alunos matriculados na rede municipal estavam distribuídos em 3 escolas. Neste município, segundo os Entrevistados A e E, apenas uma escola tinha o Ensino Fundamental completo, ou seja, do 1º ao 9º. As outras duas atendiam apenas as séries iniciais do Ensino

Fundamental, ou seja, do 1º ao 5º ano. A média de alunos matriculados por turma que participaram do SAERS, no período de 2007 a 2009 era de 10 alunos por turma. *“Isso comprova a necessidade de uma avaliação diferente do SAEB”.*

De acordo com o Entrevistado A, o município de Monte Belo do Sul é pequeno, com 2700 habitantes e com poucos alunos. Através do SAERS, conseguiu-se ter uma noção de como o município está localizado, como está o seu projeto de educação. *“Por isso é muito importante esta avaliação, para depois ser feita uma análise da realidade do município. Como é que você se percebe dentro dessa prova, por isso que nós aceitamos e achamos muito, muito positivo essa questão”.* (ENTREVISTADO A).

Quanto às práticas que foram adotadas neste município, decorrentes dos resultados do SAERS entre 2007 e 2009, a Entrevistada E relatou *“que os resultados foram vistos em reunião pela equipe da Secretaria Municipal de Educação juntamente com o prefeito, mas que tinha um número bem reduzido de pessoas”.* Em seguida foi solicitado a direção das escolas que discutissem os resultados em reunião pedagógica com seus professores sobre o que poderia ser revisto ou melhorado. *“De forma simples e prática estas reuniões eram informais, portanto não têm documentos que registram as discussões. Historicamente não valorizamos a educação, e nenhum governo de fato se preocupou verdadeiramente com ela até hoje”.*

O município de Serafina Corrêa foi emancipado em 22 de julho de 1960 pela Lei n. 3.9325. A base da economia que sustenta o desenvolvimento social deste município encontra-se na agropecuária e nas indústrias. Com uma população estimada em 2016 de 16.004 pessoas. Apresentando 6 escolas estaduais, 5 municipais e uma escola privada entre 2007 a 2009, entretanto a partir de 2012 ocorreu a redução de uma escola da rede estadual. Em Serafina Corrêa o aumento de população de 2007 a 2010 foi de +5.9% e de +12,3% na estimativa para 2016.

Quanto ao número de alunos matriculados no Ensino Fundamental, na rede estadual e nas escolas da rede municipal de Serafina Corrêa, temos:

Tabela 9 - Matrículas no Ensino Fundamental na rede estadual e municipal de ensino do município de Serafina Corrêa entre 2007 a 2015

ANO	Matrículas na rede estadual	Matrículas na rede municipal	Matrículas na rede privada
2007	822	875	94
2008	867	819	88
2009	877	794	100
2010	819	816	106
2011	791	770	104
2012	734	774	92
2013	788	773	98
2014	770	765	98
2015	765	762	91

Fonte: Elaborado conforme Educacenso (INEP,2017).

Segundo dados do INEP, a rede estadual de ensino do município de Serafina Corrêa já não oferecia abertura de vagas para creche e pré-escola em 2007, ficando a cargo das redes municipais e privadas. Nota-se que em 2012 ocorreu o fechamento de uma escola da rede estadual, entretanto o número de matrículas não apresentou movimento relevante, fazendo com que aumentasse o número de alunos por sala de aula.

Neste município segundo os Entrevistados B e C, duas escolas tinham o Ensino Fundamental completo, ou seja, do 1º ao 9º. Duas tinham apenas as séries iniciais do Ensino Fundamental, ou seja, do 1º ao 5º ano. E uma escola atendia alunos das séries finais do Ensino Fundamental, ou seja, do 6º ao 9º ano. Acontece que algumas escolas tinham turmas pequenas que não participavam do SAEB. *“Por isso decidimos fazer o SAERS. Para que todas as escolas tivessem a possibilidade de passar por um processo de avaliação externa e principalmente verificar sua situação educacional frente as demais”.*

A Tabela 10 apresenta a proficiência do estado do RS e do município de Serafina Corrêa no IDEB entre 2007 a 2015.

Tabela 10 - Proficiência do RS e de Serafina Corrêa no IDEB entre 2007 a 2015

ANO	RS		SERAFINA CORRÊA	
	4ªsérie/5ºano	8ªsérie/9ºano	4ªsérie/5ºano	8ªsérie/9ºano
2007	4.6	3.9	5.3	4.6
2009	4.9	4.1	5.5	4.7
2011	5.1	4.1	5.7	4.3
2013	5.6	4.2	6.1	5.4
2015	5.7	4.3	6.4	5.8

Fonte: Elaborada conforme INEP(2016).

Pelo exposto, o município de Serafina Corrêa sempre apresentou resultados superiores no IDEB com relação às médias do estado do RS. Como este município participou do SAEB, visto que tem as médias divulgadas no INEP, conclui-se que a participação do SAERS foi para que algumas escolas com número insuficiente de alunos conseguissem participar de uma avaliação.

Quanto às práticas que foram adotadas neste município, decorrentes dos resultados do SAERS entre 2007 e 2009, segundo a Entrevistada C *“Nós estudávamos nas reuniões pedagógicas, com as direções e os professores, ponto por ponto, matriz por matriz, descritor por descritor discutindo alternativas para ver o que podia melhorar. Em cada ano eram feitos grupos de estudos para os professores de Língua Portuguesa e Matemática”*. Esses encontros aconteceram somente uma vez no ano e nada foi registrado oficialmente.

Assim, nos municípios em estudo Monte Belo do Sul e Serafina Corrêa, não foram localizados documentos nas Secretarias Municipais de Educação e nas escolas que apontassem os resultados das avaliações no período de 2007 a 2009. Período este onde ambos os municípios aderiram nas três edições consecutivas do SAERS. As razões apontadas pelos representantes legais foram de as escolas terem encerrado suas atividades e a falta de resguardo de documentos referentes a este processo de avaliação, visto que já se passaram muitos anos.

Quanto ao IDEB, no site do INEP, o município de Monte Belo do Sul não apresentou nenhum dado. Não existe média de proficiência em nenhum nível de escolaridade, o que indica número insuficiente nas turmas para este tipo de avaliação. O que justifica a aplicação do SAERS. Já o município de Serafina Corrêa sempre apresentou resultados superiores no IDEB com relação às médias do estado do RS. Como este município participou do SAEB, visto que tem as médias divulgadas no INEP, conclui-se que a participação do SAERS foi para que algumas escolas com número insuficiente de alunos conseguissem participar de uma avaliação.

Em suma, em ambos os municípios em estudo, os resultados foram vistos em reunião pela equipe da SMED e posteriormente tratados com os diretores das escolas. Verificou-se que não há registro de documentos comprobatórios referentes a compromissos assumidos pelas Secretarias Municipais com suas escolas e nem nas escolas a fim de melhorar o ensino dos alunos. Quanto às escolas faz-se

imprescindível implantar uma consciência da utilidade dos resultados das avaliações para a orientação de sua prática pedagógica.

Segundo a Entrevistada D, *“Quando gestora na minha rede, eu fiz transformações incríveis a partir dos resultados do SAERS. Eu criei uma equipe pedagógica que atuava”*. Nas reuniões da equipe na Secretaria Municipal de Educação eram questionado o porquê uma escola ir bem e outras não nos resultados do SAERS. *“O que poderia estar acontecendo? Evidentemente que o contexto não poderia ser desconsiderado, entretanto outro fator foi descoberto”*. Tinham escolas que preparavam os alunos para a prova. Não no sentido de treiná-los para resolver as questões, mas no sentido de explicar a operacionalidade da avaliação. *“Considero importante que os alunos soubessem o que iria acontecer, principalmente porque os aplicadores eram externos, nunca era o professor da sala”*. (ENTREVISTADA D). Realmente os alunos devem ser preparados para as situações diferentes que ocorrem no espaço escolar. Como gestora percebo uma mudança de comportamento dos alunos em práticas diferenciadas. E principalmente neste caso, faz-se necessário explicar o que é esta avaliação. Sua importância para a escola, para os professores e para a comunidade escolar.

A Dissertação de Mestrado de Battisti (2010) ao estudar sobre A Avaliação em Larga Escala na Perspectiva da Gestão Municipal, focou em 4 municípios da AMESNE. Bento Gonçalves. Caxias do Sul, Farroupilha e Guaporé. O Quadro 18 demonstra a participação destes municípios no SAERS.

Quadro 18 - Municípios da AMESNE que participaram do SAERS (2007/2010)

Municípios	2007	2008	2009	2010
Bento Gonçalves	X			
Caxias do Sul	X		X	
Farroupilha	X		X	
Guaporé		X	X	

Fonte: Elaborado conforme Battisti (2010).

O município de Bento Gonçalves participou uma única vez do SAERS. Já os demais participaram de duas edições.

De acordo com Battisti (2010), para estes quatro municípios o SAERS era “[...] um instrumento de mudança para os municípios. Três destes utilizavam os resultados desta avaliação para reformular ou até mesmo formular políticas públicas municipais voltadas para a qualidade da educação”. (BATTISTI, 2010, p.75). Cada

um destes municípios realizava procedimentos diversos no acompanhamento com as avaliações em larga escala, tanto do SAERS quanto dos resultados do IDEB.

Em Bento Gonçalves, as coordenadoras da Secretaria Municipal iam primeiro até as escolas para estudarem os resultados. Em seguida, oportunizavam formações para todos os professores de sua rede sobre as avaliações.

No município de Caxias do Sul, os resultados das avaliações eram analisados primeiro pela Secretaria Municipal de Educação. Em seguida, chamavam os diretores e professores das escolas para juntos problematizarem os resultados. Um diferencial apontado por Battisti (2010, p.83) era que “cada uma das escolas municipais tem uma hora marcada no calendário da secretaria para que essa discussão possa acontecer”. Isto caracterizava um atendimento individual de estudo sobre os resultados das avaliações, ou seja, levava em conta a realidade de cada unidade escolar.

Em Farroupilha, o setor pedagógico da Secretaria Municipal primeiramente promovia uma capacitação para os diretores das escolas. Posteriormente, os diretores trabalham os dados nas escolas envolvendo os professores, pais e alunos.

Guaporé realizava um trabalho diferenciado nas avaliações em larga escala. Partia da busca de modelos de provas, aplicava nos alunos e apresentava os resultados para a coordenação da Secretaria Municipal de Educação. Junto a isso, cada unidade escolar deveria criar estratégias para melhorar seus índices e apresentá-las à secretaria. Esta, por sua vez, gerenciava este processo através de um Sistema de Gestão da Qualidade da Educação (SGQE) criado pela própria secretaria.

Portanto, as práticas adotadas a partir dos resultados das avaliações em larga escala pelos municípios, que possuem especificidades e realidades diferentes, ocorrem conforme a gestão municipal em exercício. Conclui-se que os trabalhos nas SMEDs quanto à utilização dos resultados do SAERS, com vista a melhorar o ensino é uma questão de gestão.

Gestores que acreditam que a avaliação externa não é um ranqueamento, uma competição e sim uma possibilidade de verificar como a educação em suas redes está acontecendo, tendem a fazer um estudo mais aprofundado dos resultados da avaliação.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime de colaboração é um instituto jurídico fundamental para execução de atribuições comuns com a corresponsabilidade entre os entes federativos, objetivando resolver problemas dentro das possibilidades de cada esfera política-administrativa, onde a tomada de decisões e o exercício das competências devem ser conjuntas e não isoladas, inferindo no desenvolvimento de um trabalho articulado entre a União, Distrito Federal, estados e municípios.

Embora a Constituição de 1988 promulgue o regime de colaboração entre os entes federados, até a presente data, o mesmo não foi regulamentado. Portanto o maior desafio de instituir um regime de colaboração entre os entes federados resulta na falta de clareza sobre a responsabilidade de cada esfera, a diferenciação de condições e de capacidades de implementarem políticas, bem como as desigualdades financeiras e de gestão.

A asserção regime de colaboração entre os entes federados faz-se presente nas discussões no PDE/2007, nas CONAES 2010/2014 e no PNE/2014. A presença constante de tal tema nesses documentos revela que estamos diante de um processo de relações entre os entes federados, que precisam de definições claras de responsabilidades, competências e de esclarecimentos acerca do modo de financiamento e de gestão entre as diferentes esferas de governo.

É comum o uso da expressão regime de colaboração associada a uma forma de colaboração, ou seja, quando não há definição clara das competências, atribuições e responsabilidades de cada esfera. Esta forma de colaboração pode ser considerada como um passo ou avanço para a regulamentação do regime de colaboração. Para este trabalho, o regime de colaboração entre o estado do RS e seus municípios, com o Sistema de Avaliação do RS ocorreu como uma forma de colaboração, visto que não há lei regulamentando e institucionalizando o processo, ou seja, sem obrigatoriedade, vulnerável a uma possível adesão.

A materialização do regime de colaboração envolve a utilização de diversos instrumentos e mecanismos de parcerias entre os entes federados tais como: contratos, convênios, transferências, acordos, consórcios, arranjos, fundos.

A parceria promove o diálogo, democratizando as informações e possibilitando a articulação e coesão entre as ações, entretanto mesmo sendo um mecanismo integrador sua ação é limitada e circunstancial.

As parcerias na Educação Básica podem ocorrer entre estados e municípios, com empresas e organizações da sociedade civil e Ongs; entre o Governo Federal e estados e/ou municípios; entre escola/ bairro/ família; entre Universidade e estado e/ou municípios, e/ou escolas da rede pública e/ou Ongs. Algumas destas ocorrem por adesão voluntária, sem qualquer imposição, subordinação, ou seja, sem regulamentação.

Na parceria estabelecida para a realização do SAERS no período de 2007 a 2010, os debates foram entre a SEE/RS, a UNDIME e o SINEPE/RS. As deliberações envolveram toda a operacionalização do processo, o que resultou, em cada ano entre 2007 a 2010, em um documento denominado de Projeto Básico-SAERS. A atribuição e competência de cada entidade era levar a proposta do sistema de avaliação para sua rede de ensino. No caso da rede estadual, todas as unidades participaram, já para as municipais e particulares, a adesão foi voluntária, sem qualquer subordinação, interferência ou imposição.

No estado do RS, as discussões referentes ao problema da distribuição de competências entre os entes federados, especialmente na área educacional, já estavam na pauta das reuniões, fóruns, seminários realizados pela FAMURS e CONSEME/UNDIME/RS, desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988. Entidades como a FAMURS, o CEED/RS, a Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa do Estado, a CONSEME/UNDIME/RS, a SEE/RS, e o FECME/UNCME/RS, aspiram à regulamentação do regime de colaboração. Dois campos foram institucionalizados em resposta a tal aspiração: 1.Grupo de Assessoramento - ligado ao Departamento de Articulação com os Municípios da Secretaria Estadual de Educação em resposta a Lei n. 10.576 sobre a Gestão Democrática do Ensino Público: 2.Grupo de Estudos e Pesquisas Permanente – Regime de Colaboração, institucionalizado pelo Parecer n. 257, de 05 de abril de 2006, ligado ao Conselho Estadual de Educação.

As discussões do Grupo de Assessoramento estão relacionadas com a municipalização de escolas estaduais, a merenda escolar, o PNATE, o PEATE, o censo escolar, a distribuição dos recursos do FUNDEF, a cedência e permuta de professores, a regularização de escolas estaduais, a alfabetização de jovens e

adultos, a expansão do Ensino Médio, as obras escolares, ao funcionamento dos conselhos, ao convênio com o PRADEM, entre outros.

No Grupo de Estudos e Pesquisas Permanente – Regime de Colaboração são discutidos vários temas relacionados à área educacional, especialmente os vinculados à legislação nacional. Nas discussões, são procurados consensos e elaborados pareceres que orientam a atuação da rede estadual e das redes municipais, em regime de colaboração, nas diversas regiões do estado. Entretanto nenhum destes grupos trata do SAERS nas suas discussões.

Assim, considerando o envolvimento de diferentes entidades, a institucionalização de um grupo de execução e outro de assessoramento, as iniciativas de normatização e a amplitude e diversidade dos temas educacionais envolvidos no conjunto de tais movimentos, pode-se afirmar que o regime de colaboração no RS constitui-se como um processo em construção pelos mecanismos de encontro e negociação. Os espaços destinados às discussões, debates, diálogos otimizam o planejamento conjunto de ações entre as instâncias de governo, demonstrando intenções de encaminhamento em direção a definições mais claras das competências, abrangências e limites de ação entre os entes federados.

No RS o regime de colaboração está, portanto, sendo construído ao longo de trinta anos, com momentos de retração e intensificação da relação e outros de esmorecimento. Envolve uma série de programas conjuntos resultante de acertos entre estados e municípios, incluindo temas tais como: matrícula, formação de professores, avaliação em larga escala, transporte escolar, merenda escolar, assessoria técnica e pedagógica, programas de alfabetização, permuta de servidores, cessão de prédios públicos, entre outras. Entretanto essas experiências variam no grau de institucionalização.

Para cumprimento ao determinado no PNE/2014 quanto à elaboração do PEE/RS/2015, o Fórum Estadual de Educação do RS (FEERS) designou um Grupo Executivo formado por representantes da SEE/RS, CEED, UNCME-RS, UNDIME-RS e escolas públicas e privadas. Participaram membros da esfera estadual, municipal e privadas nas discussões.

Convergente com o PNE-2014, o PEE-RS/2015 quanto ao regime de colaboração prevê a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação entre as gestões de nível estadual e municipais. Das 20

metas do PEE/RS/2015, 14 fazem referência, nas estratégias, ao regime de colaboração.

Com relação ao tema escolhido para debater, o regime de colaboração no Rio Grande do Sul, pode-se dizer que em suma, o SAERS veio para ser uma política pública na área da educação com o objetivo de qualificar o processo educacional. Sua descontinuidade foi resultado de diferentes ideologias políticas partidárias, de novas coligações partidárias, das posições e resistências de vários atores, dentre os quais o CPERS, da falta de recursos de alguns municípios, entre outras. São muitos atores participando dos diálogos e discussões na implantação ou implementação do regime de colaboração entre os entes federados. Neste caso o envolvimento foi da UNDIME/RS, SEE/RS e do SINEPE/RS. A intermediação com os municípios era realizada pela UNDIME/RS. Com os resultados do SAERS era possível verificar a situação educacional do RS, visto que atingia todos os municípios rio-grandenses, principalmente aqueles onde a Prova Brasil não era aplicada. O regime de colaboração entre a SEE/RS e os municípios por não ser institucionalizado, tal como o transporte escolar e a merenda escolarizada que vigoram por meio de Lei específica que normatiza a responsabilidade de cada ente, pode-se afirmar que o regime de colaboração entre o estado do RS, seus municípios com SAERS ocorreu como uma experiência em forma de regime de colaboração, visto que faltaram mecanismos de institucionalização e normatização contendo claramente as atribuições, competências, abrangência e responsabilidade de cada esfera no processo do SAERS.

Assim, o SAERS foi uma política educacional que ocorreu, em forma preliminar de regime de colaboração entre o estado e os municípios gaúchos, na edição de 2005 e posteriormente entre 2007 a 2010, sem regulamento e lei institucionalizando o processo, através de uma parceria estabelecida entre a SEE/RS, UNDIME/RS e o SINEPE/RS. Entretanto reitera-se que foi uma parceria com adesão voluntária de alguns municípios e de algumas escolas privadas, ou seja, sua abrangência foi reduzida.

Desde 1997 quando foi instituído o estatuto da reeleição para cargos executivos até hoje, o eleitorado gaúcho trocou, a cada eleição, o seu governador. Esta alternância partidária tem trazido repercussões em especial em termos de descontinuidade de projetos, ou seja, cada governo que entra não executa, não dá continuidade a determinados projetos do governo anterior. Foi o caso do Sistema de

Avaliação do Estado do RS que sofreu movimentos de resistência decorrentes de diferenças políticas partidárias contrárias a sua execução, manifestadas de diferentes formas na sociedade, recebendo também a resistência do CPERS em todas as edições.

De 1983 até 2018, apenas cinco partidos se sucederam no governo, mesmo existindo em torno de 30 partidos durante todo o período. Em termos partidários, somente Yeda Crusius rompeu a alternância petista/pemedebista, levando o PSDB ao governo estadual.

O Plano de Governo de Yeda Rorato Crusius (2007/2010) bem como o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2008-2011 não faziam referência ao regime de colaboração. O primeiro argumentava a necessidade de estabelecer parcerias com os municípios, objetivando deixar de ser o mantenedor e gestor de sua própria rede, e passar a ser o coordenador dos esforços dos municípios e da iniciativa privada pela oferta da educação escolar. O PPA argumentava que os programas e ações apresentados pelo governo do estado potencializavam práticas de parcerias no sentido de unificar esforços e compatibilizar estratégias. Entretanto tanto o Plano de Governo de Yeda Crusius (2007/2010) quanto o PPA (2008-2011) apresentam que o Sistema de Avaliação próprio do estado fosse implantado neste período, em parceria com a rede municipal e particular de ensino.

Em cada ano da aplicação do SAERS no governo de Yeda Crusius (2007 a 2010), a SEE/RS, a UNDIME/RS e o SINEPE/RS se reuniam com as Associações Regionais petencentas a FAMURS. Eram reuniões conflituosas entre os representantes destas entidades devido às diferentes de ideologias partidárias, concepção de sistema de avaliação e condições financeiras dos municípios, entre outras. Neste momento era disponibilizado todo o material explicativo para adesão dos municípios e das unidades particulares ao SAERS. Eram modelos dos documentos a serem preenchidos na adesão. A empresa vencedora do processo licitatório em todas as edições foi o CAEd. De posse destas informações, os representantes das Associações Regionais comunicavam aos seus municípios a proposta de realização do SAERS.

No site do CAEd estavam disponíveis os seguintes documentos para quem quisesse aderir ao SAERS: Termo de Compromisso de Adesão ao Programa SAERS; Termo de Justificativa de Dispensa de Licitação; Ficha de Identificação do Município; Minuta do Contrato de Prestação de Serviço que seria celebrado entre o

Município e a FADEPE/CAEd e a Minuta do Contrato de Prestação de Serviço que seria celebrado entre a escola particular e a FADEPE/CAEd.

O Contrato de Prestação de Serviços foi o instrumento que concretizou a execução do SAERS. Era disponibilizado pelo CAEd, celebrado com os municípios, a SEE/RS, as escolas privadas com a FADEPE/CAEd para a execução da Avaliação Externa do Desempenho no âmbito do SAERS, mesmo não sendo entre o estado e seus municípios e sim entre eles e o CAEd,

A UNDIME/RS foi a grande articuladora para a construção do Sistema de Avaliação Estadual da Educação no RS entre as Associações Regionais, a SEE/RS e o SINEPE/RS. Via no SAERS a possibilidade de atingir todos os municípios com turmas pequenas onde o SAEB não chegava. Por isso empenhava-se em fomentar a parceria com o estado e as instituições privadas. Realizava capacitações, encontros e mobilizações para informar aos participantes e a sociedade como seria a aplicação dos testes nas escolas, como seria a interpretação e a divulgação dos resultados e quais os objetivos e metas que se pretendia com o SAERS. A UNDIME/RS defendida a utilização dos resultados das avaliações educacionais pelos municípios, na orientação de políticas públicas comprometidas com a qualidade do ensino

A parceria entre o estado do RS e seus municípios com o SAERS ocorreu como uma forma preliminar de regime de colaboração, ou seja, sem qualquer normatização. O objetivo desta parceria, para a SEE/RS, era reduzir o custo da prova por aluno e possibilitar uma efetiva qualificação da educação no RS. E para os municípios, era verificar a proficiência dos alunos principalmente naquelas escolas pequenas onde o SAEB não chegava.

No ano de 2007 participaram do SAERS 2.856 escolas estaduais, 18 instituições particulares e uma federal e 52 municípios. Neste ano o total de alunos avaliados foi 291.769. Em 2008 foram 2.690 escolas estaduais, somente 05 municípios e 15 instituições particulares e uma federal. No SAERS de 2009 participaram 2.497 escolas da rede estadual, 85 municípios, 410 escolas da rede municipal, 20 estabelecimentos de ensino privado e uma escola federal. Foram avaliados um total de 245.894 alunos. Para o SAERS de 2010 participaram 2.468 escolas estaduais, 74 municípios, 323 escolas da rede municipal, 29 instituições particulares e uma federal, totalizando 263.088 alunos avaliados. Estes dados sugerem que, mesmo sem uma institucionalização abrangente e formalizada de

maneira mais estável, foi adotado no RS um procedimento que indica um formato específico de regime de colaboração, ou seja, uma forma de regime de colaboração, entre o estado do RS e seus municípios com o SAERS.

Dos 497 municípios rio-grandenses, 153 aderiram ao processo de avaliação do estado em forma de regime de colaboração, perfazendo um total de 30,98% de municípios participantes. Salienta-se que alguns municípios participaram uma única vez do SAERS, outros, de duas e outros, de três avaliações e nenhum município aderiu ao processo nas quatro edições. Os municípios gaúchos estão distribuídos em 27 Associações Regionais com particularidades comuns. Estas associações formam a FAMURS. A Associação que apresentou maior número de municípios participantes foi a 6ª Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste (AMESNE) onde dos 31 municípios, 23 aderiram ao processo, perfazendo um total de 74,2%, em no mínimo em uma edição do processo. Apenas 02 municípios pertencentes a AMESNE -Monte Belo do Sul e Serafina Corrêa - participaram de três edições consecutivas (2007,2008 e 2009) perfazendo um total de 1,30% de municípios que aderiram ao SAERS.

Quanto ao IDEB, no site do INEP, o município de Monte Belo do Sul não apresentou nenhum dado. Não existe média de proficiência em nenhum nível de escolaridade o que indica número insuficiente de alunos nas turmas para este tipo de avaliação. O que justifica a aplicação do SAERS. Já o município de Serafina Corrêa sempre apresentou resultados superiores no IDEB em relação as médias do estado do RS. Como este município participou do SAEB, visto que tem às médias divulgadas no INEP, conclui-se que a participação no SAERS foi para que algumas escolas com número insuficiente de alunos conseguissem participar de uma avaliação.

Importante relatar que, nas Secretarias Municipais de Educação e nas escolas destes municípios, não foram localizados documentos que apontassem os resultados das avaliações no período de 2007 a 2009. Período este no qual ambos os municípios aderiram nas três edições consecutivas do SAERS. As razões apontadas pelos representantes legais foram de escolas terem encerrado suas atividades e a falta de resguardo de documentos referentes a este processo de avaliação, visto que já se passaram 10 anos do processo.

Em ambos os municípios em estudos, os resultados foram vistos em reunião pela equipe da SMED e posteriormente tratados com os diretores das escolas.

Verificou-se que não há registro de documentos comprobatórios referentes a compromissos assumidos pelas Secretarias Municipais com suas escolas e, nem nas escolas, a fim de melhorar o ensino dos alunos.

As práticas adotadas a partir dos resultados das avaliações em larga escala pelos municípios, que possuem especificidades e realidades diferentes, ocorrem conforme a gestão municipal em exercício. Gestores que acreditam que a avaliação externa não é um ranqueamento ou uma competição entre municípios e escolas, e sim uma possibilidade de verificar como a educação em suas redes está acontecendo, tendem a fazer um estudo mais aprofundado dos resultados da avaliação.

Assim, para que o regime de colaboração entre o estado do RS e seus municípios com o Sistema de Avaliação em larga escala – SAERS seja realmente efetivado, é necessário sua normatização com definição clara do papel, atribuições e regras dos entes envolvidos.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos. CARDOSO NETO Odorico Ferreira. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um Sistema Único de Educação. In. OLIVEIRA, R; SANTANA, W. (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ABICALIL, Carlos. *et al.* **O Sistema Nacional de Educação**. SASE/MEC (Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino). Brasília, junho, 2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf> Acesso em: 20 de nov. de 2015.

ABREU, Mariza. **Boa Escola para Todos: gestão da educação e debate sobre valorização dos professores no Rio grande do Sul, 2007 a 2010**. Porto Alegre, RS: AGE, 2011.

ABREU, Mariza. **Levantamento de Dados, Textos, Artigos, etc..., sobre Municipalização do Ensino, com ênfase no Estado do Maranhão**. Consultoria Legislativa, Julho, 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/arquivos-pdf/pdf/304921.pdf>> Acesso em: 07 jul. 2017.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. In. OLIVEIRA, R; SANTANA, W. (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, p. 39-70. 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (Org.). **Regime de Colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo, Fundação Santillana, p.17-30, 2012.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, nº1, p.177-194, jan./mar. 2013.

AMARAL SOBRINHO, José. PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS: perspectivas. **Em Aberto**, Brasília, ano 13, n.59, p. 79-81, jul./set. 1993.

AMESNE. Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste. **Página Institucional**, AMESNE, Bento Gonçalves/RS. Disponível em: <<http://www.amesne.com.br/institucional/sobre-a-amesne>> Acesso em: 20 nov. 2017.

AMFRO. **Associação dos Municípios da Fronteira Oeste/RS**. A instituição, Porto Alegre. Disponível em: <<http://amfro.org.br/historico/>>. Acesso em 15 de dez. 2017.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.31, nº 112, p.749-768, jul./set. 2010a.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.4, n.7.p.231-243. Jul/dez. 2010b. Disponível em < [http //www.esforce.org.br](http://www.esforce.org.br)>. Acesso em 20 out.2015.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de colaboração. **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**, n.2 p.515-531, maio/ago. 2012.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de colaboração. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 28, n.2, p. 515-531, 2012.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e Educação**: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. 333 f. Tese (doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set./2002.

AZEVEDO, Fernando de et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista Histedbr On-Line**, Campinas, p.188-204, ago. 2006. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf> Acesso em: 30 ago. 2016.

AZEVEDO, JANETE MARIA LINS DE. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, Set./2002, p. 49-71.

BALL, Stephen J. Dossier Stephen J. Ball y la investigación sobre políticas educativas en América Latina. Entrevista com Stephen J. Ball: Uma análise de sua contribuição para a pesquisa em política educacional. **AAPE**, vol,24, n. 24 29 de fev. de 2016.

BALL, Stephen J. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. IN: APPLE, Michael. BALL, Stephen. GANDIN, Luís Armando (org.) **Sociologia da**

Educação: análise internacional, tradução: Cristina Monteiro; revisão técnica: Luís Armando Gandin. Porto Alegre: Penso, p. 177-189, 2013.

BALL, Stephen J. Performatividade, Privatização e o pós – estado do bem estar. **Cadernos de Pesquisa**, v.25, n.89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. /2005.

BATTISTI, Luzia. **Avaliação em Larga Escala na Perspectiva da Gestão Municipal**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). São Leopoldo, 2010.

BAUER, Adriana; PIMENTA, Claudia O. HORTA NETO, João Luiz; SOUZA, Sandra Zákia L. Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números? **Est. Aval. Educação**. São Paulo, v.26, n.62, p.326-352, maio/ago. 2015.

BOAVENTURA. Edivaldo M. A Educação na Constituinte de 1946: comentários. In. Fávero, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 2ª ed. rev. ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

BONAMINO, Alicia Catalano de. **Tempos de avaliação educacional:** o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BONAMINO, Alicia M.C. Avaliação Educacional no Brasil 25 Anos Depois: Onde Estamos? In. BAUER Adriana. GATTI, Bernadete (Org.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**. Florianópolis: Insular, 2013.

BONAMINO, Alicia. SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 2, jun. 2012.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação (CONAE)**. Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação, 2010.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação (CONAE)**. O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração, 2014.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em congresso constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891, 3ª República.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em deus, reunidos em Assembléia Nacional constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 24 de Janeiro de 1967. 146º da Independência e 79º da República.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, 05 out. 1988.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937**. Rio de Janeiro, 10 de Novembro de 1937.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946; 125º da Independência e 58º da República.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Rio de Janeiro, 11 de Dezembro de 1823.

BRASIL. **Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007**. Regulamenta a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. Brasília: 24 de abril de 2007e.

BRASIL. **Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 7 maio 2013. 2007d

BRASIL. **Decreto n. 137 de 27 de Maio de 1991**. Institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais e dá outras providências. Brasília, 27 de maio de 1991.

BRASIL. **Decreto n. 3.735 de 24 de Janeiro de 2001**. Estabelece diretrizes aplicáveis às empresas estatais federais e dá outras providências. Brasília, 24 de janeiro de 2001b.

BRASIL. **Decreto n. 6.253 de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação- FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, 13 nov. 2007b.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1996a.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes

políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 4 de junho de 1998.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos Arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2006.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2009.

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827.** Mandar crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Rio de Janeiro, 15 de Outubro de 1827.

BRASIL. **Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm> Acesso em: 12 set.2016.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano nacional de Educação- PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014b.

BRASIL. **Lei n. 16, de 12 de Agosto de 1834.** Faz algumas alterações e adições á Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. Rio de Janeiro em 21 de Agosto de 1834.

BRASIL. **Lei n. 4.024, de 20 de Dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 14 de Dezembro de 1962, 141º da Independência e 74º da República.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN). Diário Oficial da União [da] República federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

BRASIL. **Lei n. 9.424, de 12 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 24 de dez. 1996c.

BRASIL. **Lei n.5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa sobre as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jan. 2001a.

BRASIL. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 20 jun. 2007a.

BRASIL. **Parecer n. 9, de 30 de agosto de 2011.** Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8851-pceb009-11-pdf&category_slug=setembro-2011-pdf&Itemid=30192> Acesso em: 19 ago.2016.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação para todos.** MEC/UNESCO, Brasília, 1993. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002598.pdf> > Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. **Portal da Transparência.** Convênios por Estado/Municípios. Governo Federal. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/convenios/convenioslistamunicipios.asp?uf=rs&codorgao=%20&tipoconsulta=0&periodo=&Pagina=1>>. Acesso em 10 jan.2017.

BRASIL. **Resolução n. 01, de 23 de janeiro de 2012.** Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&category_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192> Acesso em: 19 ago.2016.

BRASIL.**Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),** de 24 de abril de 2007. Brasília. Abril de 2007c. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdfhttp://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf> > Acesso em: 30 ago.2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **RAP.** Rio de Janeiro, v. 34 n.4, p. 7-26, Jul./Ago. 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma, do Estado dos anos 90: logica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n.45, p. 49- 95, 1998

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, Peter. (Org) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3ª edição, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresa**. São Paulo • v. 50 • n. 1, p. 112-116, jan./mar.2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**, Belo Horizonte, ano 6, n.23, p.145-186, out/dez, 2008.

BROOKE, Nigel P.; CUNHA, Maria A.; FALEIROS, Matheus. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados**: relatório final. Belo Horizonte: Game/UFMG; Fundação Victor Civita, 2011. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/pdf/relatorio-avaliacoes-externas.pdf>>. Acesso em: 30 out.2015.

BROOKE, Nigel. Políticas Estaduais de Responsabilização: Buscando o Diálogo. In: BAUER Adriana. GATTI, Bernadete (Org.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**. Florianópolis: Insular, 2013.

CAEd. **CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO – Institucional**. Quem somos. Disponível em: <<http://institucional.caed.ufjf.br/quem-somos/>> Acesso em: 06 abr.2016.

CAMINI, Lucia. **O Processo de construção da política educacional no Rio Grande do Sul de 1999 a 2002**: relações, limites, contradições e avanços. 2005, 261f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e Educação no Brasil**: a atuação do poder legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração, Dissertação de Mestrado Acadêmico em Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, 2011.

CASTRO, Claudio de Moura Castro. Avaliar não é para amadores. In: SOUZA, Alberto de Mello e (Org). **Dimensões da avaliação educacional**. Petrópolis, Rio de Janeiro:Vozes, 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da Educação Pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, R; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

CELLARD, André. A análise documental. In: POPART, J.; DESLAURIERS, J.; GROULX, L. etal. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Trad. Ana Cristina Nasser. 3ª ed. Petrópolis- Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

CHIZZOTTI, Antônio. **A Pesquisa em ciências humanas e sociais**: evolução e desafios. Revista Portuguesa de Educação, vol. 16, n. 002, Universidade do Minho, Braga, Portugal, pp. 221-236, 2003. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37416210>> Acesso em 20 out.2016.

COMERLATTO, Luciani. **A gestão democrática da educação no contexto da sociedade capitalista**: da coisificação humana à promoção do sujeito histórico. Tese de doutorado- Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

COSTA, Áurea de Carvalho. O Regime de Colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)** – v.26, n.1, p.105-121, jan./abr. 2010a.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e Relações Intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul.-set. 2010b.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, p.149-168, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Do Sistema de colaboração recíproca. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (Orgs.). **Regime de Colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo, Fundação Santillana, p. 31- 44, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Plano Nacional de Educação: questões emblemáticas. IN. PINO, Ivany Rodrigues; ZAN, Dirce Djanira Pacheco e (Orgs.). **Plano Nacional da Educação (PNE): questões desafiadoras e embates emblemáticos**. Brasília-DF. Inep, 2013.

FADEPE. Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão. **Quem somos?** Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <<http://fadepe.org.br/?page/quemSomos>> Acesso em 07 set. 2017.

FAMURS - FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. **Apresentação institucional**. Porto Alegre, 2014a. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/institucional/apresentacao>> Acesso em: 27 jul. 2017

FAMURS - FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. **Associações**, AMESNE. Porto Alegre, 2014b. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/associacoes/AMESNE>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

FERREIRA, Alcibela Cilene do Rio. **Parcerias e o ensino público no Brasil**: uma análise do papel do Estado através das parcerias entre empresas privadas e escolas públicas. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, da Universidade Estadual de Londrina, 2006

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n.79, p.257-272, ago.2002.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. porto Alegre: Bookman, 2004.

FONTANIVE, Nilma. O uso pedagógico dos testes. IN: SOUZA, Alberto de Mello e. (Org). **Dimensões da Avaliação educacional**. Petrópolis, Rio de Janeiro:Vozes, 2005. p. 139-173.

FRANCO, Creso. ALVES, Fátima; BONAMINO, Alicia. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100. out. 2007.

FRANCO, Creso. **Avaliação em larga escala da Educação Básica: da relevância aos desafios**. Texto de subsídio ao III Seminário de Avaliação/LOED/UNICAMP. Campinas, mar. 2003.

FRANCO, Creso. BONAMINO, Alicia; BESSA, Nícia. (Org.). **Avaliação de Educação Básica**. Rio de Janeiro: Ed. PUC; Rio: São Paulo: Loyola, 2004.

FREITAS, Cecília Carolina Simeão de. SILVA, Marcelo Soares Pereira de. O Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto do novo desenvolvimento brasileiro. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**, v. 32, n.1 p.69-88, jan./abr.2016.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira. A colaboração federativa e a avaliação da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 173-184, jan./jun. 2012.

FUNDAÇÃO **CESGRANRIO**. Avaliações, Rio de Janeiro, 1997/2018. Disponível em: <<http://www.cesgranrio.org.br/avaliacoes/principal.aspx> > Acesso em: 20 de dez. 2017.

GALINI, Marcos Evandro. **Parceria na Educação**: iniciativas dos governos do Estado de São Paulo de incentivo à parceria com escolas públicas, a partir de 1987. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª edição, São Paulo, Editora Atlas S.A., 2008.

HADJI, Charles. **A avaliação, regras do jogo**: das intenções aos instrumentos. Porto, PT: Porto Editora, 1994.

HAGUETTE, André. Da municipalização à ação federativa coordenada. **Em Aberto**, Brasília, ano 8, n. 44, p. 23-30 out. /dez. 1 989

HORTA, José S. Baía. A Educação no Congresso Constituinte 1966-67. In. Fávero, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 2ª ed. rev. ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

HYPÓLITO, Álvaro Luiz M. Trabalho docente e o novo Plano Nacional de Educação: valorização, formação e condições de trabalho. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 35, n. 97, p. 517-534, set./dez. 2015

IBGE. **Brasil em Síntese**. População, taxas bruta de natalidade. IBGE, 2013. Disponível em: <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-brutas-de-natalidade.html>> Acesso em: 29 out. 2017.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/defaulttab_pdf.shtm> Acesso em: 30 out. 2015.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/defaulttab_pdf.shtm> Acesso em: 30 out. 2015.

IBGE. **Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação**, Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 29 out. 2017.

INEP. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Resultados e Metas. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=1641124>> Acesso em: 15 dez. 2017.

INEP. **Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar 1997/2016**. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia Munaretti. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p.1059-1079, jul./ago. 2015.

KOETZ, Carmen M. WERLE, Flávia O.C. Trajetória do sistema de avaliação do rendimento escolar do Estado do Rio Grande do Sul. **ENSAIO**. Rio de Janeiro, v.20, nº77, out/dez 2012.

KOETZ, Carmen Maria. **O Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado do Rio Grande do Sul – SAERS: institucionalização**. Mestrado Acadêmico em Educação. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade do Vale do Rio dos Sinos- UNISINOS. São Leopoldo, 2011.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 6. ed. –São Paulo: Atlas, 2011.

LEITE, Cristiane K. da Silva. FONSECA, Francisco. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. **Organizações & Sociedade** - Salvador, v.18 - n.56, p. 99-117 - Janeiro/Março – 2011.

LOPES, Valéria Virginia. **Cartografia da Avaliação Educacional no Brasil**. Tese (Doutorado) Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2007.

MARTINS, Ângela Maria. WERLE, Flávia Obino Corrêa (Orgs). **Políticas educacionais: elementos para reflexão**. Porto Alegre: Redes Editora, 2010.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB: federalismo e regime de colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de S. Ciência (Org.), **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONOZ, Melania. **O processo de pesquisa: Iniciação**. Brasília: Líber Livro Editora, 2ª edição, 2006.

MORDUCHOWIEZ, Alejandro. ARANGO, Aída. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais In. OLIVEIRA, R; SANTANA, W. (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, p.180-147, 2010.

NEGRINE, Airton. Instrumento de coleta de informações na pesquisa qualitativa. In. TRIVINOS, A. N. Silva (Org.) **Pesquisa qualitativa na educação física**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/Sulina, 1999.

OBSERVATORIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (OPNE). Metas do PNE: Meta 7: estratégias: 7.32 - Sistemas estaduais de avaliação. **Observatório do PNE**, [S.l.], 2013. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/7-aprendizado-adequado-fluxo-adequado/estrategias/7-32-sistemas-estaduais-de-avaliacao>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

OLIVEIRA, Cleiton de. **Estado, Município e Educação: análise da descentralização do ensino no Estado de São Paulo**. UNICAMP, Campinas. Tese de Doutorado, 1992.

OLIVEIRA, Cleiton; GANZELI, Pedro. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, nº 125, p.1031-1047, out./dez. 2013.

OLIVEIRA, Dalila A. FERREIRA, Elisa B. Políticas Sociais e democratização da educação: novas fronteiras entre público e privado. In: AZEVEDO, Mario Luiz neves de (Org.). **Políticas Públicas e Educação: debates contemporâneos**. Maringá: Eduem, p. 23-45, 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Documento: Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16 n. 47, p. 483- 492, maio-ago. 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 15, n. 28, p. 45-62, jan./jun. 2009.

OLIVEIRA, João Ferreira; FONSECA, Marília. A Educação em tempos de mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. Impulso, Piracicaba, vol. 16, n.40, p. 55-65, 2005. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/12959693-A-educacao-em-tempos-de-mudanca-reforma-do-estado-e-educacao-gerenciada.html>>. Acesso em 02 ago. 2017

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação/ ANPED**, Rio de Janeiro, n.28, p. 5-23, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUZA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, R. SANTANA, W. (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, p.13-35, 2010.

PERON, Marcelo. A cooperação como ferramenta para o desenvolvimento de Educação. In: (ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (Orgs.)). **Regime de Colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo, Fundação Santillana, p.45-66, 2012.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PESTANA, Maria Inês. O sistema de avaliação brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 79, n, 191, p. 65-73. Jan./abr. 1998.

RAMOS, Mozart Neves. Arranjos de Desenvolvimento da Educação. In: (ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (Orgs.)). **Regime de Colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo, Fundação Santillana, p. 67-84, 2012.

RIO GRANDE DE SUL. **Boletim Pedagógico de Avaliação da Educação: SAERS 2010**. Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd. v.4 (jan./dez. 2010). Juiz de Fora, 2010 – Anual. Boletim Contextual, 2010. Disponível em: <http://www.saers.caedufjf.net/wpcontent/uploads/2017/02/SAERS_VOL4_2010.pdf> Acesso em: 20 fev.2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Agenda 2020: o Rio Grande que Queremos**. Proposta, educação. Rio Grande do Sul, 2006b. Disponível em: <<http://agenda2020.com.br/propostas/educacao/>>. Acesso em: 15 fev.2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 3 de outubro de 1989** com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1991, a 70, de 2014. Atualizada pelo Departamento de Assessoramento Legislativo e pelo Gabinete de Consultoria Legislativa – Superintendência Legislativa – Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LegislaCAo/ConstituiCAoEstadual/tabid/3683/Default.aspx>> Acesso em 20 jul.2015

RIO GRANDE DO SUL. **Contrato de Gestão – 2005b**. Contrato de gestão entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Secretaria Estadual de Educação – SE, Porto Alegre, 2005

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 36.586, de 03 de Abril de 1996**. Institui Grupo de Assessoramento previsto na Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995 e dá outras providências. Porto Alegre, 03 de Abril de 1996a.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 36.893, de 02 de setembro de 1996c**. Institui o Sistema de Avaliação Externa nos Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública de que tratam os artigos 78 a 80 da Lei 10.576/1995 da Gestão Democrática do Ensino Público. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=10067&hTexto=&Hid_IDNorma=10067>. Acesso em: 30 ago. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 37.290, de 10 de Março de 1997**. Estabelece procedimentos para a municipalização de estabelecimentos estaduais de ensino e dá outras providências. Porto Alegre, 10 de março de 1997.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 44.045, de outubro de 2005c**. Dispõe sobre o Contrato de Gestão, o Subcontrato de Gestão e a premiação por produtividade no âmbito do Poder Executivo, de que trata a Lei nº 12.237, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=49001&hTexto=&Hid_IDNorma=49001>. Acesso em: 30 ago.2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 45.300, de 30 de outubro de 2007b**. Institui o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul – SAERS.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 48.744, de 28 de dezembro de 2011**. Institui o Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Estado do Rio Grande do Sul – SEAP/RS, e dá outras providências. Porto Alegre, 28 de dezembro de 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n 10.576, de 14 de Novembro de 1995**. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. Diário Oficial 219 P-1, de 16 de novembro de 1995 - Retificação do Diário Oficial 58 P-1 de 26/03/97. Porto Alegre, 14 nov. 1995.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 11.126, de 09 de Fevereiro de 1998**. Implanta Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui Programa de Avaliação da Produtividade Docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências. Publicada no DOE nº 027, de 10 de fevereiro de 1998.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 12.237, de 13 de janeiro de 2005a**. Disciplina a política de incremento da produtividade e da qualidade dos serviços públicos e da racionalização do uso dos recursos humanos e materiais do Estado, o contrato de gestão, a avaliação do desempenho institucional, a autonomia gerencial, orçamentária, financeira e de recursos humanos e a aplicação dos recursos orçamentários decorrentes da racionalização das despesas correntes no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=48333&hTexto=&Hid_IDNorma=48333>. Acessado em: 29 abr. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 12.749, de 20 de julho de 2007c**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2008-2011 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=50838&hTexto=&Hid_IDNorma=50838>. Acesso em: 01 set.2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 12.882, de 03 de janeiro de 2008**. Institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 13.288, de 23 de novembro de 2009.** Altera a Lei nº 12.749, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2008-2011, alterada pela Lei nº 13.091, de 18 de dezembro de 2008, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=53386&hTexto=&Hid_IDNorma=53386>. Acesso em 20 fev.2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 14.705, de 25 de Junho de 2015.** Institui o Plano Estadual de Educação – PEE –, em cumprimento ao Plano Nacional de Educação – PNE –, aprovado pela Lei Federal n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Publicada no DOE n.º 120, de 26 de junho de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Parecer CEED n. 257, de 05 de abril de 2006a.** Orienta os Municípios que integram o Sistema Estadual de Ensino a organizarem seus próprios sistemas municipais de ensino. Estabelece prazo para os municípios que optarem por integrar o Sistema Estadual de Ensino. Aprovado, por unanimidade, pelo Plenário, em sessão de 05 de abril de 2006. Disponível em:

<<http://www.ceed.rs.gov.br/conteudo/10328/parecer-n%C2%BA-0257-2006>>. Acesso em 30 ago.2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Governo – 1995/1998.** Movimento Rio Grande Unido e Forte PMDB/PSDB. Diretrizes de Governo. Um conjunto de ideias do candidato Antônio Britto para o Rio Grande do Sul, de 28 de julho de 1994. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/undefinedplanos-de-governo-periodo-1950-2014>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Governo – 2003/2006.** Governo Germano Rigotto. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/undefinedplanos-de-governo-periodo-1950-2014>>. Acesso em: 30 ago.2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Governo 2007/2010.** Governo Yeda Rorato Crusius. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/undefinedplanos-de-governo-periodo-1950-2014>>. Acesso em fev.2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Plurianual do Estado do Rio Grande do Sul, 2008-2011.** Disponível em:

<<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134012-20130401154728ppa-2008-2011-lei-13091-consolidada.pdf>>. Acesso 02 out.2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Programas Estruturantes.** Rio Grande do Sul, set. 2008a. Disponível em:

<[file:///C:/Users/Carmen/Downloads/081010_SEGES_Arq_programas%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Carmen/Downloads/081010_SEGES_Arq_programas%20(1).pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. SEE/RS. **Governo do Estado e escolas estaduais firmam pacto para qualificar a educação.** Porto Alegre, 28 set. 2005d. Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/governo-do-estado-e-escolas-estaduais-firmam-pacto-para-qualificar-a-educacao-58a2d0eb7792a>>. Acesso em 20 jun.2017.

RIO GRANDE DO SUL. SEE/RS. **Grupo de Assessoramento aos Municípios é instalado pelo governo do Estado.** Porto Alegre, 25 maio, 2007d. Disponível em:

<<http://www.educacao.rs.gov.br/grupo-de-assessoramento-aos-municipios-e-instalado-pelo-governo-do-estado>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. SEE/RS. **Grupo de Assessoramento aponta caminhos para regime de colaboração entre Estado e municípios**. Porto Alegre, 07 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/grupo-de-assessoramento-aponta-mais-caminhos-para-regime-de-colaboracao-entre-estado-e-municipios>>. Acesso em: 15 set. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. SEE/RS. **Instalação do Grupo de Assessoramento será dia 25**. Porto Alegre, 23 maio, 2007a. Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/instalacao-do-grupo-de-assessoramento-sera-dia-25>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. SEE/RS. **Secretária da Educação e presidente da FAMURS buscam parcerias entre Estado e Municípios**. Porto Alegre, 31 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/secretaria-da-educacao-e-presidente-da-famurs-buscam-parcerias-entre-estado-e-municipios>>. Acesso em 27 jul.2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul. **Projeto Básico: Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul – SAERS/2007 – Ensino Fundamental e Médio**. Porto Alegre, set. 2007e.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul. **Projeto Básico: Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul – SAERS/2010 – Ensino Fundamental e Médio**. Porto Alegre, set. 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul. Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (SAERS). **Boletim do Programa de Avaliação**. Juiz de Fora: CAEd,2010. Disponível em:<<http://www.saers.caedufjf.net/colecao/2010-2/>>Acessado em 10 jul. 2017.

RIO GRANDE DO SUL, SEE/RS. **Lançado o programa estruturante Boa Escola Para Todos**. Porto Alegre, 04 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/141231/lancado-o-programa-estruturante-bo-escola-para-todos>>. Acesso em: Acesso em: 25 jul. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. SEE/RS. **Seduc propõe Sistema de Avaliação Estadual para redes municipais e privadas**. Porto Alegre, 31 maio, 2007f. Disponível em: <http://servicos.educacao.rs.gov.br/pse/srv/noticias_det.jsp?PAG=1100&ID=2781>. Acesso em 17 jun.2016.

ROMANOWSKI, Joana; ENS, Romilda. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Diálogo Educacional**. Curitiba, v. 6, n.19, p.37-50, set./dez. 2006.

RS tem as menores taxas de mortalidade e natalidade do país. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 17 set. 2010. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=197703>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

SAERS – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado do Rio Grande do Sul. **Avaliação Educacional**. O SAERS. Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.saers.caedufjf.net/avaliacao-educacional/o-programa/>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

SARI, Marisa Timm. **Regime de Colaboração Intergovernamental ne Educação: a experiência do Rio Grande do Sul**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre, 2009.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, 2007.

SEGATTO, Catarina Ianni. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**. Tese doutorado, Fundação Getúlio Vargas- Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVA, Andréia Ferreira da. Plano de desenvolvimento da educação: avaliação da Educação Básica e desempenho docente. **Revista da Faculdade de Educação da UFG - Inter-Ação**. Goiânia, v. 35, n. 2, p. 415-435, jul./dez. 2010.

SILVEIRA, Rosa Hessel. A entrevista na pesquisa em educação- uma arena de significados. In: COSTA, Marisa Vorraber (org.). **Caminhos investigativos II: outros modos de pensar e fazer pesquisa em educação**. Rio de Janeiro: DP&A, p. 117-142, 2002.

SINEPE- Sindicato do Ensino Privado. **O SINEPE/RS**. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.sinepe-rs.org.br/site/sinepe/>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

SOARES, José Francisco. XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos Educacionais e Estatísticos do IDEB. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.34, nº 124, p.903-923, jul./set. 2013.

SOUSA, Sandra Záquia. Avaliação Externa e em Larga Escala no Âmbito do Estado Brasileiro: Interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas do Governo Federal. In. BAUER Adriana. GATTI, Bernadete (Org.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**. Florianópolis: Insular, 2013.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010444782005000100008&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20 jun. 2015.

SOUZA, Donaldo Bello de. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1942/1942.pdf>>. Acesso em 20 dez. 2016.

SOUZA, Donaldo Bello de. MENEZES, Janaína Specht da Silva. Acompanhamento e Avaliação dos/nos Planos Estaduais de Educação 2001-2010. **Educação e Realidade**. Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 313-334, abr./jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S217562362016000200313&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SOUZA, Donaldo Bello de. MENEZES, Janaína Specht da Silva. Elaboração e aprovação de planos de educação no Brasil: do nacional ao local. **Ensaio: Avaliação de Políticas. Públicas da. Educação**. Rio de Janeiro, v.23, n. 89, p. 901-936, out./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362015000400901&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 jun.2016.

SOUZA. Sandra Zákia. OLIVIERA, Romualdo Portela de. Políticas de Avaliação da Educação e Quase Mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 24, n.84, p.873-895, set. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n84/a07v2484.pdf>>. Acesso em 10 jul.2016.

SOUZA. Sandra Zákia. OLIVIERA, Romualdo Portela de. Sistemas Estaduais de Avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.793-822, set./dez. 2010.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação. In. Fávero, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 2ª ed. rev. ampl. Campinas, São Paulo, Autores Associados, 2001.

TAVARES JÚNIOR, Fernando. NEUBER, Luiz Flávio. A qualidade da educação e a disseminação de sistemas de avaliação. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 22-48, set./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1938/1938.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

THAMER, Rogério. LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.49, n.4, p. 819-846, jul./ago. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n4/0034-7612-rap-49-04-00819.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

TRIVINOS, A. N. Silva (Org.) **Pesquisa qualitativa na educação física**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/Sulina, 1999.

UNDIME- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Apresentação institucional**. Porto Alegre,2016. Disponível em: <<https://undimers.com.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem Jomtien, 1990. UNESCO, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

VALENTE, Ivan. ROMANO, Roberto. PNE: Plano nacional de Educação ou carcat de intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política e planejamento educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

WERLE, Flávia C.O. (org). **Avaliação em larga escala**: foco na escola. São Leopoldo: Oikos, Brasília: Liber Livro, 2010.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: autonomia e regime de colaboração. In WERLE, F.O.C (Org). Sistema municipal de ensino e regime de colaboração. Injuí: Editora: Unijuí, 2006.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Regime de Colaboração entre os entes federados**: sua expressão a partir dos municípios do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/37.pdf>>._Acesso em 22 out.2015

ZAGO, Nadir. A entrevista e seu processo de construção: reflexões com base na experiência prática de pesquisa. In: ZAGO, Nadir, CARVALHO, Marília Pinto.

APÊNDICE A - TRABALHOS ENCONTRADOS NO BANCO DA CAPES E NO BNTD

TÍTULO	AUTOR	NÍVEL	ANO	INSTITUIÇÃO
O papel equalizador do regime de colaboração estado-município na política de alfabetização.	ALVES, Maria Leila.	Mestrado	1990	Universidade de Campinas.
Parceria empresa/escola: alternativa para a melhoria da qualidade de ensino?	FERNANDES, Maria da Graça	Mestrado	2002	Universidade Estadual de Campinas
Relações intergovernamentais na política educacional: o caso da municipalização do ensino fundamental de Minas Gerais.	Viegas, Karini da Silveira	Mestrado	2003	Fundação João Pinheiro
Iniciativa privada na educação pública: a Fiat e o Programa Moto Perpétuo.	JUNIOR, Oswaldo Gonçalves	Mestrado	2004	Universidade de São Paulo
Cooperação e democracia na escola: a construção de parcerias no cotidiano escolar como formação continuada	FERREIRA, Gláucia de Melo	Mestrado	2004	Universidade Estadual de Campinas
Parceria na educação: iniciativas dos governos no Estado de São Paulo de incentivo à parceria com escolas públicas, a partir de 1987.	GALINI, Marcos Evandro.	Mestrado	2005	Universidade de São Paulo
Itinerários da educação infantil: políticas de financiamento, oferta e atendimento em Porto Alegre e Viamão.	MOREAU, Sabrina Ferreira.	Mestrado	2006	Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
As relações intergovernamentais entre o Estado e os municípios: um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco	BARBOSA, Lenira Silveira	Mestrado	2006	Universidade Federal de Pernambuco
A UNDIME-PE e a municipalização do ensino no estado de Pernambuco	MALHEIROS, Silvânia de Jesus Pina,	Mestrado	2006	Universidade Federal de Pernambuco
Quando a empresa assume a escola	OLIVEIRA, Nilcéia de	Mestrado	2006	Universidade Federal de Santa Catarina
A proposta educativa do comitê para a democratização da informática em Sergipe	SANTANA, Orlando de Carvalho	Mestrado	2006	Universidade Federal de Sergipe
Parcerias e o ensino público no Brasil: uma análise do papel do estado através das parcerias entre empresas privadas e escolas públicas	FERREIRA, Alcibela	Mestrado	2006	Universidade Estadual de Londrina
O financiamento da educação básica nas reformas educacionais dos anos de 1990	SIECZKOWSKI. Maria Anunciação Cichero.	Mestrado	2007	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

e do regime militar de 1964-1985: o papel dos entes federados no ordenamento constitucional-legal.				
Orientações da parceria entre poder público e organizações sociais no MOVA-SP.	ABBONÍZIO, Aline Cristina de Oliveira	Mestrado	2007	Universidade de São Paulo
A municipalização do ensino via cooperação entre entes federados: um estudo em dois municípios do território do sisal no semi-árido baiano.	COSTA, Jean Mário Araújo.	Mestrado	2008	Universidade Federal da Bahia.
O processo de municipalização do ensino fundamental em Itapetinga-BA.	BRITO, Jacqueline Nunes Araújo.	Mestrado	2008	Universidade de Campinas.
Parceria público-privada na educação: implicações para a gestão da escola.	LUMERTZ, Juliana Selau.	Mestrado	2008	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
As organizações da sociedade civil de Belo Horizonte em parceria com a escola: reproduções, confrontos e convergências.	ESTEFFANIO, Mariza Brandao	Mestrado	2008	Universidade Federal de Minas Gerais
A leitura nas organizações não-governamentais e inter-relações com a escola pública: um estudo de caso.	INGLESI, Ana Shitara	Mestrado	2008	Universidade de São Paulo
Comunicação, educação e inclusão digital: quem "tá ligado" na escola estadual paulista? Uma análise da interatividade no projeto TôLigado: o jornal interativo da sua escola	BESKOW, Cristina Alvares	Mestrado	2008	Universidade de São Paulo
O Município e a organização da educação: caminhos e desafios da criação e implantação do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua-PA.	PAZ, Vanilson Oliveira.	Mestrado	2009	Universidade Federal do Pará
Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul.	SARI, Marisa Timm.	Mestrado	2009	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
O processo de municipalização do ensino em Itirapina: a experiência de uma década.	MORAES, Maria da Graça Zucchi	Mestrado	2009	Universidade Federal de São Carlos
Sistemas de ensino e regime de colaboração: o dito e o por se dizer: um estudo de caso no município de Jequié-Ba.	RAIC, Daniele Farias Freire.	Mestrado	2009	Universidade Federal da Bahia.
Parcerias municipais com o terceiro setor: o caso do conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente de Natal.	MOURA, Laysce Rocha de	Mestrado	2009	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Oferta educacional e parceria com o setor privado: um perfil dos municípios paulistas com até 10.000 habitantes	ROSSI, Lucilene	Mestrado	2009	Rio Claro
Parcerias em educação: o caso	LEITE, Carlos	Mestrado	2009	Universidade

do ginásio pernambucano	Zirpoli			Federal de Pernambuco
Interação da família com a escola: desafios atuais	BELUCCI, Luciana Puccini	Mestrado	2009	Universidade do Oeste Paulista
Programa Educom.rádio: um estudo sobre representações	SEGAWA, Francine Sayuri	Mestrado	2009	Universidade de São Paulo
Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal.	COSTA, Jean Mário	Mestrado	2010	Universidade Federal da Bahia.
ONGs e escolas públicas básicas: os pontos de vista de docentes e "educadores(as) sociais".	SILVA, Daniel Monteiro da	Mestrado	2010	Universidade de São Paulo
Parcerias e alianças intersetoriais: potencialidades e desafios ao terceiro setor	BITTENCOURT, João Paulo	Mestrado	2010	Universidade do Estado de Santa Catarina
A ação do Instituto Ayrton Senna na rede municipal de educação de Joinville/SC (2001-2008)	SOARES, Luana Bergmann	Mestrado	2010	Universidade Federal de Santa Catarina
O regime de colaboração entre os órgãos normalizadores da educação brasileira.	JUNIOR, Geraldo Grossi.	Mestrado	2011	Universidade Federal de Mato Grosso
Federação e educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração.	CASSINI, Simone Alves.	Mestrado	2011	Universidade Federal do Espírito
A Política educacional em municípios com bons resultados no IDEB mapeamento de características.	LIMA, Simone Estigarribia de.	Mestrado	2011	Universidade Federal da Grande Dourados
As relações federativas e as políticas de EJA no Estado de São Paulo no período de 2003-2009.	VIEIRA, Rosilene Silva	Mestrado	2011	Universidade de São Paulo
Plano de Ações Articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS.	MAFASSIOLI, Andreia da Silva.	Mestrado	2011	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise.	SANTANA, Luciana Teofilo	Mestrado	2011	Universidade Est.Paulista Júlio de Mesquita Filho
A municipalização do ensino em municípios de pequeno porte: a Região de Taquaritinga (1998-2009).	PISSAIA, Vitor Hugo.	Mestrado	2011	Universidade de Campinas.
Formação dos gestores escolares no contexto das políticas de avaliação da aprendizagem.	VIEIRA, Ada Pimentel Gomes Fernandes	Mestrado	2011	Universidade Estadual do Ceará
Conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre a União e os Municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)	GRINKRAUT, Ananda.	Mestrado	2012	Universidade Estadual de Campinas
Regime de colaboração: relações intergovernamentais na gestão da educação em Pernambuco.	CORDEIRO, Andreza Silva	Mestrado	2012	Universidade Federal de Pernambuco

Política de formação dos profissionais do magistério da educação básica implementada pelo regime de colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)	LAZARI, Eliane Siqueira de Medeiros.	Mestrado	2012	Universidade do Estado de Mato Grosso
A política do nome próprio e as forças que constituem uma política pública em educação.	SIQUEIRA, Wesley Alves.	Mestrado	2012	Universidade Federal do Mato Grosso
A gestão da educação municipal frente às políticas em regime de colaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação: um estudo de caso em um município do território do SisAL-Bahia	MIRANDA, Maura da Silva	Mestrado	2012	Universidade Federal da Bahia
A gestão da educação municipal no contexto das políticas de descentralização, a partir da implementação do plano de ações articuladas.	ALVES, Suely Bahia.	Mestrado	2012	Universidade Federal da Bahia
O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/MEC) e sua efetivação por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) em São Miguel do Guamá (PA).	MARTINS, Aurea Peniche.	Mestrado	2012	Universidade Federal do Pará
As políticas públicas de formação de professores e o Programa Proformação.	FREITAS, Cristina Maria Ayroza.	Mestrado	2012	Universidade Tuiuti do Paraná
Avanços e retrocessos na oferta da Educação Infantil no Brasil: análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001 – 2010.	NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do.	Mestrado	2012	Universidade de São Paulo
Avaliação da Educação Superior na interseção de políticas sistêmicas e institucional	SOUZA, Marianne Pereira de.	Mestrado	2012	Universidade Federal da Grande Dourados
Plano de Metas /PAR e o desenvolvimento territorial.	BORGES, Marcelo Silva	Mestrado	2012	Universidade do Estado da Bahia
Federalismo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as políticas de fundos contábeis para o financiamento da educação no Brasil.	COSTA, Fabio Luciano Oliveira.	Mestrado	2012	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
A relação entre os entes federados no financiamento da Educação Básica no Brasil no contexto da política de fundos (FUNDEF/FUNDEB).	SOUZA, Danielle Cristina de Brito.	Mestrado	2012	Universidade Federal do Pará
As contribuições do curso de especialização da escola de gestores para o exercício da gestão escolar democrática.	NASCIMENTO, Lindalva Gouveia.	Mestrado	2012	Universidade Federal da Paraíba
O programa gestão nota 10 do IAS : aproximações com a gestão da qualidade total (GQT) e o movimento das escolas eficazes.	PINHEIRO, Denise	Mestrado	2012	Universidade de Rio Claro
As parcerias entre o público e o	CASAGRANDE,	Mestrado	2012	Universidade

privado na oferta da educação infantil em municípios médios paulista	Ana Lara			Estadual Paulista Júlio de Mesquita Fº
Formação continuada de professores e a municipalização do ensino: o processo de parceria entre municípios e sistemas privados de ensino no Polo 20 da UNCME-SP.	PRADO, Gustavo José.	Mestrado	2013	Universidade de São Paulo
A construção do Plano Municipal de Educação: concepção e prática nos municípios do território de identidade médio Rio das Contas - Bahia	LYRIO, Luzinete Barbosa	Mestrado	2013	Universidade de Salvador
Formação continuada de professores: novos arranjos institucionais após a descentralização do Ensino Fundamental.	RAMOS, Marilú Dascanio.	Mestrado	2013	Universidade de Campinas.
Projeto "Educação Repaginada" de Salto/SP: contradições de uma alternativa à adoção de "sistemas privados de ensino"	SOUZA, Rosilene Rodrigues	Mestrado	2013	Universidade de Campinas
Colaboração intergovernamental ou indução de ações pela União? analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Agreste de Pernambuco.	ARRUDA, Cleciana Alves de	Mestrado	2013	Universidade Federal de Pernambuco
A gestão entra em cena: um estudo do programa gestão nota 10 do Instituto Ayrton Senna.	STABELINI, Ana Maria.	Mestrado	2013	Universidade Federal de São Carlos.
Estudo de viabilidade de parceria público-privada em Educação Básica	PIRES, Bruno Elias	Mestrado	2013	Fundação Getúlio Vargas
A escola e o bairro entre o público e o privado: um estudo da concepção do programa de gestão comunitária da Associação Cidade Escola Aprendiz	FREITAS, Mayara de	Mestrado	2013	Universidade Federal de São Carlos
Programa Alfabetiza São Paulo: análise da política estadual de alfabetização de jovens e adultos (1997/2013)	PASTORE, Juliana Dias	Mestrado	2014	Universidade de São Paulo
Comportamento do IDEB nos municípios paulistas da região de Barretos e região central: algumas discussões para responsabilização e comprometimento	OLIVEIRA, Rejane	Mestrado	2015	Universidade de Araraquara
O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes.	ARRETCHE, Marta Teresa da Silva.	Doutorado	1998	Universidade de Campinas
As relações intergovernamentais e as políticas educacionais.	LIMA, Rosangela Novaes.	Doutorado	2000	Universidade de Campinas.
Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e	FARENZENA, Nalú.	Doutorado	2001	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

inflexões no ordenamento constitucional-legal: 1987-1996.				
Sistemas Públicos de Educação Básica e Relações Intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino.	DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira.	Doutorado	2003	Universidade Federal Fluminense
Publicização da gestão escolar na Bahia: descentralização ou desresponsabilização do estado?	LORDÊLO, José Albertino Carvalho.	Doutorado	2003	Universidade Federal da Bahia
Município, Federação e Educação: História das instituições e das ideias políticas no Brasil.	ARAUJO, Gilda Cardoso de	Doutorado	2005	Universidade de São Paulo
Organizações não-governamentais, reforma do estado e política no Brasil: um estudo com base na realidade de Goiás	CRUZ, José Adelson	Doutorado	2005	Universidade Estadual de Campinas
Gestão escolar e parcerias em educação no município de Votuporanga.	LOPES, Antônio	Doutorado	2006	Universidade de Araraquara
O conceito normativo do Regime de Colaboração enquanto construção e ampliação de espaços públicos de direitos: mediações no percurso institucional da atuação do Prof. Dr. Neroaldo Pontes de Azevedo.	LECLERC, Gesuína de Fátima Elias.	Doutorado	2007	Universidade Federal da Paraíba.
A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.	CAMINI, Lucia	Doutorado	2009	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados.	MARTINS, Paulo de Sena.	Doutorado	2009	Universidade de Brasília.
Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque.	CRUZ, Rosana Evangelista da.	Doutorado	2009	Universidade de São Paulo.
Implicações do terceiro setor no debate da gestão democrática: um estudo a partir do programa "Amigos da Escola".	GARCIA, Mauricio Luis	Doutorado	2009	Universidade Federal do Pará
Sistemas Municipais de Educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local.	ANDRADE, Edson Francisco de.	Doutorado	2011	Universidade Federal de Pernambuco
A política de fundos constitucionais no contexto da Educação Básica no Brasil: origens, contradições e perspectivas	JESUS, Wellington Ferreira de.	Doutorado	2011	Universidade Federal de Goiás
Políticas públicas de educação	BENDAZZOLI,	Doutorado	2011	Universidade de

escolar indígena e a formação de professores Ticunas no Alto Solimões/AM.	Sirlene.			São Paulo
Pacto federativo, educação, participação: uma república para todos?	ALCANTARA, Alzira Batalha.	Doutorado	2011	Universidade Federal Fluminense
Os argonautas da cidadania no mar da educação: movimentos sociais, ongs e fundações empresariais na escola pública brasileira.	SOUZA, Kelly Cristina Russo de	Doutorado	2011	PUC- Rio de Janeiro.
A construção da parceria família-creche: expectativas, pensamentos e fazeres no cuidado e educação das crianças	ALMEIDA, Ana Teresa	Doutorado	2011	Universidade de São Paulo
Educação escolar, Estado e Município: análise da descentralização do ensino no Estado do Rio de Janeiro durante a vigência do FUNDEF (1998-2006).	FERNANDES, Eliane Maria de Almeida.	Doutorado	2012	Universidade Metodista de Piracicaba
Financiamento da Educação Básica no Estado da Paraíba: análise dos primeiros resultados do FUNDEB nos municípios de João Pessoa e Cabedelo – PB.	PEREIRA, Maria Aparecida Nunes.	Doutorado	2012	Universidade Estadual de Campinas
A política educacional brasileira recente: novos contornos da ampliação da escolaridade obrigatória	BRITO, Vilma Miranda de.	Doutorado	2012	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação no RS: uma regulação entre União e Municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas.	MARCHAND, Patricia Souza.	Doutorado	2012	Universidade federal do Rio Grande do Sul
Análise do processo de implementação de política: o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD.	ROMANINI, Maristela Gallo.	Doutorado	2013	Universidade de Campinas.
A implementação da política pública de educação infantil: entre o proposto e o existente.	ALVES. Candida Maria Santos Daltro.	Doutorado	2013	Universidade de Campinas.
A gestão da educação no contexto da sociedade capitalista: a parceria público privado.	COMERLATO, Luciani Paz.	Doutorado	2013	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Os impasses das ações de duas organizações do terceiro setor na educação pública mineira e paulista na primeira década de 2000.	MIRANDA, Aline Barbosa de	Doutorado	2013	Universidade de São Paulo
A jornada de trabalho dos professores da escola pública em contexto de políticas de valorização docente e qualidade da educação.	RIBEIRO, Josete Maria Cangussú.	Doutorado	2014	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Política de transporte escolar rural no Rio Grande do Sul:	PERGHER, Calinca Jordânia.	Doutorado	2014	Universidade Federal do Rio

configuração de competências e de relações (inter)governamentais na oferta e no financiamento.				Grande do Sul
A organização do trabalho pedagógico na escola e o sistema apostilado de ensino: estudo de caso.	CAIN, Alessandra Aparecida	Doutorado	2014	Universidade de Araraquara

APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Roteiro da entrevista para secretária(o) da SEE/RS, das SMEDs, da UNDIME/RS e AMESNE

1. Como entendes o regime de colaboração entre o estado e seus municípios?
2. Como foi estabelecido o regime de colaboração entre o estado, os municípios com o SAERS no período de 2007 a 2010?
3. Qual o papel da UNDIME/RS na intermediação entre a SEE/RS com os municípios?
4. Qual o papel da UNDIME/RS com os municípios para o SAERS entre 2007 a 2010?
5. Como foi o processo de operacionalização do SAERS nos municípios?
6. Que documentos foram disponibilizados para a participação dos municípios ao SAERS entre 2007 a 2010?

APÊNDICE C – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Roteiro da entrevista para as supervisoras pedagógicas das SMEDs

1. Foi realizado algum trabalho com os diretores das escolas a partir dos resultados do SAERS entre 2007 a 2010?
2. O município instituiu algum projeto, programa ou atividade para sua rede a partir dos resultados do SAERS entre 2007 a 2010?