



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – *CAMPUS I* – SALVADOR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E
TECNOLOGIAS APLICADAS À EDUCAÇÃO (GESTEC)**

REMI DA SILVA BOMFIM

**SISTEMA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA –
IMPLANTAÇÃO E POSSIBILIDADES PARA A EFETIVAÇÃO
DO REGIME DE COLABORAÇÃO**

**SALVADOR – BAHIA
2023**

REMI DA SILVA BOMFIM

**SISTEMA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA – IMPLANTAÇÃO E
POSSIBILIDADES PARA A EFETIVAÇÃO DO REGIME DE
COLABORAÇÃO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC), da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), como parte das exigências para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Gestão da Educação e Redes Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Marcius de Almeida Gomes.

**SALVADOR - BA
2023**

FICHA CATALOGRÁFICA
Sistema de Bibliotecas da UNEB

d999s da Silva Bomfim, Remi

SISTEMA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA – IMPLANTAÇÃO
E POSSIBILIDADES PARA A EFETIVAÇÃO DO REGIME DE
COLABORAÇÃO / Remi da Silva Bomfim. - Salvador, 2024.
107 fls.

Orientador(a): Marcius de Almeida Gomes.

Inclui Referências

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade do Estado da
Bahia. Departamento de Educação. Programa de Pós-Graduação em
Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação - GESTEC, Campus I. 2024.

1.Sistema de educação. 2.Federalismo. 3.Regime de colaboração.

CDD: 379

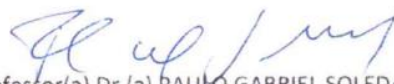
FOLHA DE APROVAÇÃO

SISTEMA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA – IMPLANTAÇÃO E POSSIBILIDADES PARA A EFETIVAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Trabalho de conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação (Stricto Sensu) em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, Área de Concentração I – Gestão da Educação e Redes Sociais, em 22 de dezembro de 2023, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, pela Universidade do Estado da Bahia, conforme avaliação da Banca Examinadora.



Professor(a) Dr.(a) MARCIUS DE ALMEIDA GOMES
Universidade do Estado da Bahia - UNEB
Orientador(a) Presidente



Professor(a) Dr.(a) PAULO GABRIEL SOLEDADE NACIF
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB
Examinador(a) Externo



Professor(a) Dr.(a) SANDRA CELIA COELHO GOMES DA
Universidade do Estado da Bahia - UNEB
Examinador(a) Interno



REMI DA SILVA BOMFIM

Discente

AGRADECIMENTOS

A professora Marina Moreira (*in memorian*) da Escola Municipal Cristóvão Ferreira por me alfabetizar e por ter sido uma grande referência em minha formação como ser humano e por seu compromisso como educadora.

A Professora Thayse Lacerda Assis, por ter sido uma grande inspiração acadêmica, pela compreensão, apoio/cobrança e grande amor concedido durante esta caminhada e a nossa filha Cecília, geradora de grande motivação, alegria e responsabilidade em nossas vidas.

Aos meus familiares por terem sempre acreditado em mim.

A todas as pessoas que me influenciaram nos mais diversos espaços de militância social que atuei, tem um pouco de muitos e muitas que conheci nessa caminhada.

Ao meu orientador Prof. Dr. Marcius de Almeida Gomes, pela parceria, incentivo, compreensão, cuidado. Seu apoio e sensibilidade foram determinantes para a conclusão desse trabalho e por todo aprendizado construído durante este percurso formativo.

Aos componentes da banca examinadora, Prof.^a Dra. Sandra Célia Coelho Gomes da Silva, Prof. Dr. Paulo Gabriel Soledade Nacif, pela disponibilidade e contribuições.

Às professoras e professores, funcionárias da secretaria, e trabalhadoras e trabalhadores que dão suporte para que tudo aconteça e colegas GESTEC/UNEB, agradeço pelo apoio, incentivo e momentos de partilha de conhecimentos, de descontração e de aprendizado.

À Secretaria Municipal de Educação de Lauro de Freitas (SEMED), por ter me concedido licença para estudos, ao Conselho Estadual de Educação (CEE-BA) pelo apoio durante a realização do curso e a Secretaria Estadual de Educação (SEC), também pelo apoio nessa jornada.

Aos colegas e amigos da Escola Municipal Jacira Fernandes Mendes do Parque São Paulo – Lauro de Freitas, do Conselho Estadual de Educação e da Secretaria Estadual da Educação que torceram e contribuíram para a conclusão desse estudo.

Por fim, um agradecimento especial a minha mãe Dona Tita (Itala – *in memorian*), que partiu, dias antes da conclusão desse trabalho.

“A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.”

Guimarães Rosa

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo identificar de que forma a implantação do Sistema Estadual de Educação da Bahia pode impactar no regime de cooperação/colaboração entre o Estado da Bahia e os municípios. A pesquisa realizada é de abordagem qualitativa e caráter exploratório. A coleta de dados consistiu basicamente no levantamento bibliográfico e na pesquisa documental, a qual se dá a partir de estudos sobre a legislação educacional e documentos institucionais do Conselho Estadual de Educação e da Secretaria Estadual de Educação, como portarias, pareceres e relatórios. Quanto a análise dos dados, de modo interpretativo, possibilitou a sistematização das informações referentes à problemática que envolve as temáticas “Federalismo, Regime de Colaboração e Sistema Estadual de Educação da Bahia, contribuindo para a elaboração de uma síntese do estudo, organizado em dois artigos científicos, propostos como produto da pesquisa. Conclui-se, até aqui, que os desencontros institucionais continuam por contribuir para a desarticulação, típica do federalismo brasileiro e, conseqüentemente, no caso da Bahia, para a postergação da implementação do referido Sistema Estadual, junto a isto, podemos afirmar que a gestão da educação baiana, se dispõe, apenas e pontualmente, a elaborar, integrar e coordenar as ações na sua rede, com poucas ações para o fortalecer o regime de colaboração.

Palavras-chave: Sistema de Educação; Regime de Colaboração; Federalismo.

ABSTRACT

This research aimed to identify how the implementation of the Bahia State Education System can impact the cooperation/collaboration regime between the State of Bahia and the municipalities. The research carried out has a qualitative approach and is exploratory in nature. Data collection basically consisted of bibliographical research and documentary research, which is based on studies on educational legislation and institutional documents from the State Education Council and the State Department of Education, such as ordinances, opinions and reports. As for data analysis, in an interpretative way, it enabled the systematization of information regarding the issue involving the themes “Federalism, Collaboration Regime and State Education System of Bahia, contributing to the elaboration of a synthesis of the study, organized into two articles scientific, proposed as a product of research. It is concluded, so far, that institutional disagreements continue to contribute to the disarticulation, typical of Brazilian federalism and, consequently, in the case of Bahia, to the postponement of the implementation of the aforementioned State System, together with this, we can state that the management of Bahian education, is willing, only and punctually, to prepare, integrate and coordinate actions in its network, with few actions to strengthen the collaboration regime.

Keywords: Education System; Collaboration Regime; Federalism

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

UNEB	Universidade do Estado da Bahia
GESTEC	Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação
SEC	Secretaria de Educação do Estado da Bahia
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
DIREC	Diretoria Regional de Educação
NTE	Núcleo Territorial de Educação
SEE-BA	Sistema Estadual de Educação da Bahia
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FEEBA	Fórum de Educação do Estado da Bahia Humanas
SUPAV	Superintendência de Acompanhamento e Avaliação da Educação
PROAM	Programa de Apoio aos Municípios
ALBA	Assembleia Legislativa da Bahia
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
CONJUVE	Conselho Estadual de Juventude da Bahia
CECA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
SINPRO	Sindicato dos Professores no Estado da Bahia
APLB	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia
IAT	Instituto Anísio Teixeira
CNE	Conselho Nacional de Educação
MEC	Ministério de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
PLP	Projeto de Lei Complementar

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modificações sofridas pela Constituição Federal de 1988 para viabilizar o Regime de Colaboração.....	27
Quadro 2 – Resumo do produto.....	33
Quadro 3 – Panorama histórico do Federalismo Brasileiro do Império até 1994.....	42
Quadro 4 – PL 448/2017 - Artigos referentes ao Regime de Colaboração.....	53
Quadro 5 – PL 413/2014 Artigos referentes ao Regime de Colaboração.....	55
Quadro 6 – Projetos desenvolvidos pelo Proam no Estado da Bahia.....	80
Quadro 7 – Correlação entre requisitos para instituição do Regime de Colaboração entre os entes federados e sua presença no Projeto de Lei Complementar	97
Quadro 8 – Correlação entre requisitos para instituição do SEE/BA e o Regime de Colaboração.....	98

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	11
1.1 Trajetória do pesquisador.....	11
1.2 Apresentação do pesquisador.....	13
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO CONCEITUAL DA PESQUISA: ALGUNS PRESSUPOSTOS	16
2.1 Federalismo	16
2.2 Regime de Colaboração	18
2.3 Sistema Nacional de Educação.....	21
3.PERCURSO METODOLÓGICO	31
4.PRODUTO DA PESQUISA: ARTIGOS CIENTIFÍCOS	34
4.1. ARTIGO 1: O federalismo brasileiro e a (des)articulação dos sistemas de educação	33
REFERÊNCIAS	62
4.2 ARTIGO 2: A implantação de um sistema de educação no estado da Bahia e suas implicações no regime de colaboração	68
REFERÊNCIAS	102
5. ANEXOS	105

1.INTRODUÇÃO

1.1 Trajetória do pesquisador

O percurso de formação profissional de um educador pode até parecer linear, mas se perfaz num tempo de idas e vindas, para se avançar, muitas vezes retorna-se ao princípio, seja para identificar as formas de implicação com a pesquisa, ou para identificar o objeto de estudo e o processo de conhecimento a ser percorrido. Fato é, como afirma Saviani (2014), no processo de produção da existência humana, o homem precisa deter-se a examinar, refletir e problematizar a realidade, “[...] a fim de compreendê-la tendo em vista resolver os problemas que interromperam o curso de sua ação vital” (Saviani, 2014, p. 2).

Nesse sentido, talvez a maior dificuldade que encontrei no percurso do mestrado tenha sido as idas e vindas para definição do objeto de estudo da minha pesquisa. Logo após o processo de seleção, passei por algumas mudanças em minhas atividades profissionais, na gestão pública da educação. Lembro-me das aulas em que uma de nossas professoras dizia: “muito cuidado, o seu objeto de estudo pode fugir de você”.

Inicialmente, foram as inquietações vividas na gestão da secretaria municipal de educação do município de Lauro de Freitas - (SEMED), onde sou professor concursado de geografia, e na qual participei do grupo dirigente no período de 2017/2018, que me motivaram a fazer a seleção e a ingressar no Programa de Pós- graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC).

Por se tratar de um município tão diverso e desigual socialmente, a proposta inicial era pesquisar um modelo de territorialização do município que contribuísse para a melhoria nas ações da gestão pública, na esfera educacional, o que levaria em conta dados sócio econômicos e demográficos de cada um dos territórios educativos existentes na cidade. A ideia era superar o olhar homogeneizante numa cidade com realidades territoriais tão diversas, mesmo dentro da rede pública de ensino administrada pelo ente municipal.

O objeto de pesquisa seria a divisão da cidade em territórios educativos, tais territórios se revelariam na referida pesquisa, tendo como potencial a utilização destes dados pela gestão municipal, como uma base territorial para a implementação de suas

ações governamentais na área educacional, levando em consideração as especificidades de cada um desses territórios.

No entanto, pela primeira vez, por conta da minha saída do corpo dirigente da SEMED, acabo me afastando do objeto de pesquisa que fui selecionado para o GESTEC, e com o qual fiz grande parte dos créditos das disciplinas. Uma das exigências do Programa é que o mestrando desenvolva/proponha um produto que traga a possibilidade de debate/implementação no seu lugar de trabalho, essa é uma das premissas de um mestrado profissional, e por conta do meu retorno a sala de aula nas turmas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) na Escola Municipal Jacira Mendes Fernandes, no bairro do Parque São Paulo, eu precisava encontrar um novo objeto de pesquisa.

Como, por conta do meu duplo vínculo no serviço público, também estava na gestão na Secretaria Estadual de Educação (SEC-BA), decidi, juntamente com o meu orientador que o novo objeto da pesquisa seria um estudo sobre o Território Educativo Anisiano, que compreende o Complexo Carneiro Ribeiro, que é integrado pela Escola Parque e as Escolas Classes, o referido território se localiza no região do Bairro da Caixa d'Água e seu entorno, tal escolha se deu por conta do trabalho que desenvolvia na assessoria da SEC-BA, que tratava sobre as atividades de comemoração dos 120 anos do nascimento do educador baiano Anísio Teixeira.

Entretanto, esse objeto de pesquisa acabou se inviabilizando por conta do agravamento da Covid-19, que trouxe como uma de suas consequências o fechamento das escolas, por um longo período, em grande parte do mundo, o que impossibilitou o diálogo com as comunidades escolares. Não era possível estudar o território educativo anisiano presencialmente. Pela segunda vez, agora por conta das consequências da Covid – 19, o meu objeto de pesquisa não pode ser levado adiante. Em setembro de 2020, retorno, via nomeação em cargo, para o Conselho Estadual de Educação da Bahia (CEE-BA). E mais uma vez, se fazia necessário encontrar um objeto de estudo que tivesse relação com as atividades que eu desenvolvia no meu local de trabalho.

Dentre as diversas atribuições de assessoria fui indicado para compor, na condição de assessor da presidência do CEE-BA, junto a outros dois componentes, no caso dois conselheiros titulares, a comissão inter-setorial que acompanhava o processo de concepção e implantação do Sistema Estadual de Educação da Bahia.

Dessa forma, da nova realidade profissional, surge meu novo e definitivo objeto de pesquisa – O Sistema Estadual de Educação da Bahia – (SEE-BA), seu processo de implementação e as inter-relações com o Regime de Colaboração.

1.2 Apresentação da Pesquisa

Vivemos numa sociedade cujas desigualdades marcam as relações sociais, econômicas e educacionais. Tal constatação motivou os constituintes da Constituição Cidadã a introduzirem, no seu texto, dispositivos em que a igualdade e a equidade se apresentassem como princípios basilares do documento. Nessa direção, no âmbito da educação, face as disparidades, municipais, regionais e entre os estados, a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 211, estabeleceu que deverá haver cooperação/colaboração entre as esferas dos poderes municipal, estadual e federal no atendimento à educação, de modo que, mutuamente, os entes federados se unam para garantir o direito à educação a todos os cidadãos, salvaguardada a competência legalmente definida de cada ente federado. Assim, deverão ser construídas formas e mecanismos de ajuda mútua em prol dos cidadãos. Essa proposição recebeu o nome de Regime de Colaboração.

Na mesma direção da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, previu que os entes federados, ou seja, a União, o Distrito Federal, os 26 Estados e os 5.568 Municípios, criassem seus respectivos sistemas de ensino, mas deixou para uma regulamentação posterior as normas para o disciplinamento do regime de colaboração, tarefa que até o momento ainda não foi efetivada por razões de diversas naturezas, inclusive aquelas decorrentes das características próprias do federalismo brasileiro.

Passados 35 anos desde a promulgação da Constituição em 1988 e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, pouco se fez, efetivamente, para a regulamentação do Regime de Colaboração. A falta de sistematização mais explícita, de modo a não assegurar que a cooperação seja mais que um ato de boa vontade entre dirigentes, pessoas e instituições dispostas a uma ajuda mútua, ao lado da falta de definição de um sistema nacional de educação, têm se transformado em um problema relevante, capaz de trazer sérias consequências para a educação brasileira.

Desse modo, considerando compreender o significado de colaboração é que esse trabalho se insere, buscando discutir o regime de colaboração no Brasil tendo como pano de fundo os aspectos conceituais do nosso federalismo, suas características, suas limitações e vantagens na concretização dos processos colaborativos entre os entes federados, além de partir da hipótese substantiva de que a constituição de um sistema de educação, em princípio, pode ser o catalizador das atribuições e do alcance da equidade

desejada, partindo de sua definição, com precisão semântica, do sentido do termo colaboração, bem como identificar e definir as formas de ajuda entre os entes federados.

No contexto do tema regime de colaboração, tratar de federação e federalismo se justifica na medida em que o art. 18 da Constituição Federal de 1988, afirma que a República Federativa do Brasil compreende a União, Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como entes autônomos, organizados de forma federativa, devendo cooperar entre si. O propósito maior dessa cooperação tem como objetivo obter um equilíbrio entre liberdade, igualdade e equidade, expressas pelos princípios do contratualismo e do pluralismo territorial e consubstanciada no conceito de subsidiariedade, garantido por instituições que assegurariam a eficácia nas relações intergovernamentais (Costa, 2010).

Assim, diante dos condicionantes históricos e políticos, subjacentes à escolha ao regime federalista adotado pelo Brasil, e o debate sobre a constituição de um Sistema Estadual de Educação da Bahia (SEE-BA) é que se tem como questão problema desta investigação: Em que medida a implementação do (SEE-BA) poderá potencializar o Regime de Colaboração entre o Estado e municípios baianos considerando que se trata de uma relação entre entes federados autônomos?

Para responder a esta questão central e as reflexões delas decorrentes, temos como:

Objetivo Geral

Identificar de que forma a implantação do Sistema Estadual de Educação da Bahia pode impactar no regime de cooperação/colaboração entre o estado da Bahia e os municípios.

Objetivos específicos

1. Compreender de que forma o modelo do federalismo brasileiro dificulta a atuação colaborativa entre os entes federados no âmbito da Educação.
2. Descrever as etapas da construção do (SEE-BA).
3. Avaliar o nível de articulação do Regime de Colaboração na Bahia;
4. Identificar os impedimentos para a não implementação do (SEE-BA) até os dias atuais.

Para tanto, a abordagem desta pesquisa é qualitativa, de caráter exploratório, considerando o que aponta Gil, sobre a pesquisa exploratória, (2017, p.33) que no primeiro momento, esse tipo de estudo “[...] tem como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito.” A coleta de dados

consiste basicamente no levantamento bibliográfico e na pesquisa documental, a qual se dá a partir de estudos sobre a legislação educacional e documentos institucionais do Conselho Nacional e Estadual de Educação e da Secretaria Estadual de Educação, como portarias, pareceres e relatórios. Quanto a análise dos dados, se dá de modo interpretativo e crítico, o que possibilitou a sistematização das informações, no que se refere à problemática citada, que envolve as temáticas do Federalismo, Regime de Colaboração e Sistema Estadual de Educação da Bahia, contribuindo assim, para a elaboração dos artigos científicos, propostos como produto deste estudo.

Ademais, de modo geral, este estudo põe em relevo a questão da constituição do Sistema de Educação, a ser implementado em nível nacional e estadual, apontado como estratégia para superar as desigualdades educacionais, como previsto na Constituição Federal de 1988 e na LDBEN - Lei n. 9.394/96.

Para tanto, a investigação realizada segue a regulamentação¹ da pesquisa científica da pós-graduação na UNEB, que estabelece como modalidade de formação *stricto sensu* a capacitação de pessoal para a prática profissional e atualização permanente dos avanços da ciência e da tecnologia, baseada na pesquisa aplicada, na proposição de inovações e na busca de solução para problemas específicos.

No sentido de atender o instituído pelo Art. 44, do Regimento Interno do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC), da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), que dispõe sobre os formatos dos Trabalhos de Conclusão Final de Curso (TCFC), esta pesquisa está estruturada da seguinte maneira:

Introdução: nela estão presentes a trajetória do pesquisador ao iniciar a pós-graduação *Stricto Sensu*, o contexto da pesquisa, a questão problema, a justificativa, os objetivos e o formato de apresentação do trabalho final.

Fundamentação teórico-conceitual da pesquisa: alguns pressupostos – apresenta-se neste capítulo conceitos basilares para a compreensão da temática da pesquisa, dispositivos legais e pressupostos teóricos que sustentam a importância do Sistema Estadual de Educação da Bahia a ser regulamentado.

Percurso Metodológico – nesse capítulo discute-se a natureza da pesquisa, abordagem, desenho de estudo, procedimentos de acesso às informações, procedimentos de análise do material coletado.

¹ Portaria Normativa MEC Nº- 17, de 28 de dezembro de 2009, revogada pela Portaria MEC Nº 389, de 23 de março de 2017.

Produtos da pesquisa: Artigos científicos – este capítulo é composto pelos artigos decorrentes do processo investigativo, assim organizados:

- *Artigo 1:* O federalismo brasileiro e a (des)articulação dos sistemas de educação.
- *Artigo 2:* A implantação do Sistema de Educação do Estado da Bahia e suas implicações sobre o Regime de Colaboração.

Considerações Finais: estão presentes ao final de cada artigo e traz as reflexões conclusivas sobre o estudo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO CONCEITUAL DA PESQUISA: ALGUNS PRESSUPOSTOS

2.1 Federalismo

O Federalismo se configura como forma de organização do Estado, que “se efetivou em 1889, com a proclamação da República, em contraposição à forma de Estado unitário que prevaleceu durante todo o período imperial” (Oliveira, 2018, p.38). É consolidado no período de redemocratização do país, quase cem anos depois, com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O Federalismo ou federação, representa um sistema político no qual vários estados se unem para formarem uma organização maior, conservando a autonomia de cada um dos grupos. Em outras palavras, é um Estado integrado por entidades territoriais autônomas e que possuem governo próprio.

Nesse sentido, Cury afirma:

O federalismo pode ser caracterizado como um sistema político e de organização territorial do Estado, que envolve um compartilhamento de poder entre a instância soberana e os demais entes federados, assumindo diferentes formas legais e institucionais, de acordo com o momento histórico e o espaço geográfico onde ele se desenvolve. No Estado Federativo, vigora, em princípio, a colaboração e o compartilhamento no processo de tomada de decisão entre a União e os demais entes federados, todavia, cada um dos níveis de governo mantém a sua autonomia. É válido ressaltar que os entes federados não são nações independentes, tampouco, somente instâncias administrativas. Trata-se, então, de um sistema político em que são distribuídos os poderes e as funções entre o governo central e os governos regionais, compartilhando tarefas articuladas entre si, com um objetivo comum (Cury, 2010).

O sistema federativo, em princípio, não se baseia em relações hierárquicas entre esferas do poder político, porque ele se organiza centrado na ideia de que se estabelecem relações entre iguais. Com esse entendimento, supõe-se que não há relação de

subordinação entre União, Estados e Municípios, considerando que esses entes devem se constituir como iguais; assim, espera-se que eles estabeleçam relações de colaboração.

A essência do governo federativo é que os Estados tenham pluralidade de valores dentro de uma unidade. Entretanto, a forma como nasceu o federalismo brasileiro, bem como suas características, já descritas, dificultam o uso de mecanismos colaborativos entre os entes federados, já que cada ente tenta disputar vantagens e prestígios em detrimento de outros entes.

Como cita Abrucio, “[...] após a Constituição, o federalismo foi marcado por uma descentralização bastante pulverizada e com pouca coordenação entre os entes federativos” (Abrucio; Costa, 1999).

É com a falta de coordenação que o federalismo foi marcado desde o início, se tonando comum a falta de integração produtiva entre as unidades federadas, o que gerou assim um cenário de competição no Executivo brasileiro, enfraquecendo ainda mais o federalismo. Quanto a educação, esta possui um papel de destaque no pacto federativo, pois, reconhecida como um direito fundamental no atual aparato constitucional do Brasil, está alinhada à organização político-administrativa designada no federalismo cooperativo da Constituição Federal de 1988.

Porém, com a implementação desse modelo de federação, a educação enfrentou dificuldades em sua execução dentro do pacto federativo. Nesse sentido, Abrucio traz:

A implementação do modelo educacional previsto na Constituição não seguiu todos os passos ali previstos. A municipalização do ensino não ocorreu na velocidade esperada e, pior, concentrou-se principalmente nos municípios de tipo rural e/ou pequenos, gerando um problema na distribuição das matrículas do ensino fundamental. É interessante observar que entre 1980 e 1994 – portanto, já com os efeitos da Constituição – os estados expandiram sua participação nas matrículas, enquanto as estruturas municipais reduziram seu espaço (Abrucio; Costa, 1999, p. 150).

Estes problemas são consequências da centralização, dificultando, sobremaneira, a independência dos demais entes federados e em alguns casos inviabilizando a colaboração entre eles, já que o poder político e econômico está no poder central.

Todavia, em consonância com o que afirma Saviani (2014, p. 24) a forma de se responder às necessidades educacionais em um país organizado pelo regime federativo “é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação. Pois, no âmbito da educação, deve-se assegurar interesses e necessidades em comum, e a “Federação postula o Sistema Nacional que representa a união intencional dos vários

serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial dos diversos entes federados [...]” (Saviani, 2014, p.24).

2.2 Regime de Colaboração

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 211, estabeleceu que deverá haver cooperação/colaboração entre as esferas dos poderes municipal, estadual e federal no atendimento à educação, de modo que, mutuamente, os entes federados se unam para garantir o direito à educação a todos os cidadãos, salvaguardada a competência, legalmente definida de cada ente federado.

Assim, deverão ser construídas formas e mecanismos de ajuda mútua em prol dos cidadãos. Essa proposição recebeu o nome de Regime de Colaboração. Como dispositivo legal também sobre o tema, vigora a Emenda Constitucional, n. 53, de 2006 da CF. 1988, que no Art. 23, em seu parágrafo único cita: “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).

Desse modo, se faz necessário compreender os princípios do federalismo brasileiro (**contratual ou associativo, pluralismo político, subsidiariedade e equidade federativa**) para entender as dificuldades para a efetivação do regime de colaboração. O Federalismo, como já mencionado, se refere a um princípio de organização política, fundamentados nos seguintes princípios ideológicos:

1. **O princípio contratual ou associativo:** segundo o qual todo o poder legítimo só pode ser resultado de pactos, convenções, associações ou contratos entre indivíduos ou comunidades (políticas) autônomas;
2. **O princípio do pluralismo político:** segundo o qual a existência de duas ou mais comunidades políticas autônomas (mas não soberanas) dentro de um mesmo estado constitui uma maior garantia para a liberdade e, portanto, para a busca da igualdade principalmente em sociedades de grandes dimensões territoriais e populacionais, marcadas por heterogeneidade cultural e social e consideráveis desigualdades econômicas, característica predominante nos estados contemporâneos;

3. **O princípio da subsidiariedade:** segundo o qual a responsabilidade pelas decisões e ações coletivas dentro de uma comunidade política pertence a todos os que serão (potencialmente) afetados por elas, tanto positiva como negativamente;

3. **O princípio de equidade federativa:** segundo o qual todos os membros federados têm direito, na medida em que cumpram seus deveres, a todo auxílio necessário para garantir padrões mínimos de existência às suas comunidades e aos indivíduos que nelas habitam.

Sob a ótica de Araújo (2005), o federalismo pode ser caracterizado como o pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas para finalidades comuns. A autora, na sua tese de doutoramento, expõe uma questão importante no tocante à responsabilidade de cada esfera: as unidades subnacionais têm autonomia de gerir questões políticas e econômicas locais, enquanto o Poder Central tem a incumbência de fazer valer interesses de cunho nacional.

O federalismo proporciona uma organização que permite a ação de um governo compartilhado para determinados fins comuns, com a ação autônoma de unidades subnacionais, para fins relacionados com a manutenção das particularidades locais. As relações de importância primária são aquelas que se estabelecem entre as unidades constituintes de uma federação e o governo central (Cameron, 2001).

Desse modo, a federação é, assim, uma forma de organização política baseada na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas de ação próprias.

Proporciona uma organização que permite a ação de um governo compartilhado para determinados fins comuns, com a ação autônoma de unidades subnacionais, para fins relacionados com a manutenção das particularidades locais. As relações de importância primária são aquelas que se estabelecem entre as unidades constituintes de uma federação e o governo central (Cameron, 2001).

Desse modo, a educação possui um papel de destaque no pacto federativo², pois, reconhecida como um direito fundamental no atual aparato constitucional do Brasil, está alinhada à organização político-administrativa designada no federalismo cooperativo da Constituição Federal de 1988 — que tem como princípios a descentralização político-

² No Brasil, o Pacto Federativo foi instaurado com a Constituição Federal de 1988 com a celebração do atual pacto político institucional. O objetivo da Constituição de 1988, ao celebrar este pacto, era claro: permitir que o Brasil aproveitasse a principal vantagem da forma federativa de Estado, que é a adequação das leis e instituições do país às necessidades específicas de cada região (ENAP, 2014).

normativa, a autonomia das unidades federativas e a cooperação — devendo ser organizada pelos entes em regime de colaboração.

Nesse contexto de relações verticais, em que nem o governo federal nem as unidades constituintes são subordinados um ao outro, é a conjugação de esforços que permite a congruência entre descentralização, autonomia e cooperação. É esse condicionante da autonomia imbricada com a cooperação que gera a grande dificuldade de atuação de forma colaborativa.

Assim, o modelo de federalismo adotado por nossa atual Constituição é o cooperativo, em que o regime de colaboração, próprio dessa tipologia, tem como missão instrumentalizar os "laços de colaboração" na execução de serviços abarcados pelas competências constitucionais comuns, bem como minimizar os conflitos existentes.

Ademais, um dos problemas mais importantes da política educacional brasileira refere-se à dificuldade de obter coordenação e cooperação entre os diversos níveis de governo. Em particular, a questão aflige mais a articulação entre estados e municípios no âmbito da Educação Básica, uma vez que o Brasil adotou o modelo de duplicidade de redes, no qual os governos estaduais e municipais mantêm estruturas educacionais autônomas e paralelas que pouco dialogam entre si. Para resolver esse problema, a Constituição de 1988 propôs o chamado Regime de Colaboração, ideia perfeita para lidar com a necessidade de conjugação entre autonomia e interdependência dos entes federativos, mas que, na prática, tem sido pouco eficaz.

Abrucio (2012) traz a ideia de que para uma real eficácia do regime de colaboração existem duas alternativas, uma seria uma colaboração intermunicipal em formato de consórcios e a outra opção seria uma interrelação entre estados e municípios, e possivelmente, a União. Nas palavras de Abrucio e Ramos (2012, p. 25):

Do ponto de vista territorial, há duas possibilidades para o Regime de Colaboração. Uma é a articulação vertical, reunindo, no mínimo, estados e municípios, e podendo agregar também a União. Outra maneira é a cooperação horizontal, em consorciamentos estritamente intermunicipais. Uma não é melhor que a outra, assim, é preciso fomentar espaço para ambas e para a combinação entre elas. De qualquer modo, como a maioria das municipalidades tem sérias fragilidades gerenciais, é desejável que os governos estaduais participem do processo, e tanto melhor se também o governo federal for, de algum modo, parceiro na criação de associativismos territoriais (Abrucio; Ramos, 2012, p.25).

Nesse sentido, Abrucio afirma que a aplicabilidade dos ADEs (Arranjos de Desenvolvimento da Educação) podem ser uma importante ferramenta na busca do associativismo territorial. Para isso, segundo o autor, primeiramente os fóruns federativos

necessitariam ser fortalecidos como um dos campos de propagação dos ADEs. Em segundo lugar, o aproveitamento das organizações de associativismo horizontal dos estados e municípios, como as UNDIMES. Assim,

O que se constata é que o modelo do ADE pode abarcar os aspectos citados anteriormente como fundamentais para o sucesso do associativismo territorial, tais como a indução federal e estadual, a adoção de um modelo de gestão em rede e baseado em metas e indicadores, a busca do apoio de atores sociais e, finalmente, a construção de um modelo que seja flexível o suficiente para se adequar tanto à heterogeneidade do País quanto às possibilidades múltiplas de parceria entre os três níveis de governo.

A ideia do ADE, em princípio, está bem colocada para se transformar em uma ferramenta essencial ao Regime de Colaboração. Cabe frisar, no entanto, que três questões precisam ser tratadas para que o modelo enfim deslanche. A primeira é o fortalecimento dos fóruns federativos como uma das arenas construtoras do processo de multiplicação dos ADEs. A segunda é a utilização das organizações de associativismo horizontal de estados e municípios, principalmente as Undimes, como elementos aglutinadores e legitimadores do associativismo territorial na agenda pública, tanto na mais geral como na específica da política educacional, a importância de instrumentos de cooperação intergovernamental são os passos que devem ser dados no período inicial (Abrucio; Ramos, 2012, p.28-29).

Entretanto, cabe lembrar que essa possibilidade de arranjo territorial, muitas vezes se inviabiliza por conta do histórico de disputas territoriais entre municípios e das permanentes disputas eleitorais que extravasam, em grande parte das vezes, a dimensão interna dos municípios.

2.3 Sistema Nacional de Educação

Para a construção do Sistema Nacional de Educação, como afirma Saviani (2014, p.24) “deve-se levar em conta o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios”, que de acordo com a Constituição Federal de 1988, deve efetuar:

[...] uma repartição das responsabilidades entre os entes federados, todos voltados para o mesmo objetivo, que é o de assegurar o direito de cada brasileiro, provendo uma educação com o mesmo padrão de qualidade para toda a população.[...] Assim, as normas básicas que regularão o funcionamento do sistema, serão de responsabilidade da União, consubstanciadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação, traduzidas e especificadas pelas medidas estabelecidas no âmbito do Conselho Nacional de Educação [...] (Saviani, 2014, p.24).

Portanto, o Sistema Nacional de Educação (SNE) é um modelo de gestão articulado e colaborativo dos sistemas de ensino dos entes federados: União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, com o objetivo de coordenar as diretrizes e ações para a educação no Brasil, como prevê o artigo 206 da Carta Magna. Isto é:

[...] um conjunto unificado que articule todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns, visando assegurar a educação como o mesmo padrão de qualidade para toda a população do país (Saviani, 2014, p. 27).

Por conseguinte, quanto a organização dos sistemas de ensino, no art. 211 da CF/88 que determina que a “União, os estados e os municípios organizarão em Regime de Colaboração seus sistemas de ensino”, o § 4º é muito claro na responsabilização desses entes para definir as formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Nesse sentido, ainda de acordo com o § 4º do referido artigo, os sistemas logo passaram a usufruir de existência legal, ficando a organização e seu modo de funcionamento, sob a autonomia dos entes federativos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca.

O art. 211, § 1º, esclarece um aspecto importante do Regime de Colaboração no tocante à participação da União no campo do ensino. Além das diretrizes e bases da Educação nacional (art. 22, inciso XXIV), do Plano Nacional de Educação (art. 214), e até por meio dele, cabe à União um papel redistributivo, supletivo e equalizador, com assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

À luz do novo ordenamento constitucional, o SNE (Sistema Nacional de Educação) é derivação do PNE (Plano Nacional de Educação). Em relação à semântica da palavra sistema, é importante o destaque para a definição que o estudioso e pesquisador Saviani (2012) faz, pois define sistema como um termo constituído de profusos sentidos, sendo utilizado de modo disseminado. Ao tentar depurar o seu sentido da expressão, considerando-o como uma multiplicidade de elementos, resultante da ação humana, a serem unificados e ordenados, consistindo, portanto, em uma construção social. Assim, destaca: “[...] o sistema é produto da ação sistematizada, isto é, da capacidade humana de agir intencionalmente segundo objetivos previamente formulados [...]” (Saviani, 2012, p.380).

Nesse sentido, de acordo Saviani:

[...] sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada (Saviani, 1999, p. 121).

Na mesma direção, Abicalil afirma que “o Sistema Nacional de Educação (SNE) situa-se em um estágio de conformação a partir do Plano Nacional de educação (PNE)” (Abicalil, 2014, p.12), e no sentido de garantir o direito público subjetivo e a

obrigatoriedade na educação básica estende à União “a responsabilidade solidária, para fazer frente às obrigações do Estado brasileiro diante do direito público subjetivo ampliado, segundo a Emenda Constitucional (EC) n. 59, de 2009”: Art. 211, § 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” (Brasil, 1988, cap. III, art. 211).

Portanto, o PNE é articulador do SNE, que segue a CF. 1988, em seu Artigo 214:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País;

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Brasil, 1988, art. 214).

O dispositivo constitucional revela, sobretudo nos incisos I e IV, como afirma Abicalil:

[...] ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas e cujo processo é resultante da colaboração em torno de um plano nacional definido por diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar o direito à educação e os seus desdobramentos nos planos estaduais, distritais e municipais consentâneos. Impossível, assim, dissociar o plano de sua capacidade de articular o sistema (Abicalil, 2014, p.13).

Para além do instituído pelos dispositivos legais, destacamos as ressalvas de Abicalil, já em 2014, sobre o que não era desejável no movimento de constituição do SNE, como o “aprofundamento da fragmentação e dispersão” e a necessidade da preservação das condições essenciais de afirmação do sistema. No entanto, o que se viu desde 2016, foi a total descontinuidade do PNE, o que causou impactos acentuados para a implementação do SNE, reverberando assim nos SEE (Sistemas Estaduais de Educação).

2.3.1 A constituição de um Sistema Estadual de Educação como catalizador do regime de colaboração na Bahia

Faz-se necessário destacar alguns marcos legais e históricos que tratam do Sistema da Educação. Na Bahia, a Constituição do Estado, de 1989, em seu Capítulo XII, artigo 245 e art. 246, definem as bases da organização do sistema estadual de ensino. Assim, o princípio da colaboração é citado como fundamental para a estruturação do sistema público estadual de educação, composto pela rede estadual e pelas redes municipais.

Em âmbito nacional, mais de trinta anos de Constituição Baiana, embora diante de um contexto político recente, descontinuador das políticas sociais dos governos Lula e Dilma, é possível observar a situação educacional da Bahia, que se dispôs a elaborar, integrar e coordenar ações na sua rede, mas de forma pontual, sem fortalecer o regime de colaboração, embora, não se pode negar, que ao longo dos anos desenvolveu programas com os municípios, mesmo sem a devida sincronicidade e institucionalização deixando lacunas no processo do regime de colaboração (Nacif, 2019).

A seguir apresenta-se um panorama das últimas administrações da Secretaria de Educação, que foi sintetizado da seguinte maneira:

- **Adeum Sauer** (2006/2009) – descentralização de ações e projeto olímpico-pedagógico da rede do ensino médio.
- **Oswaldo Barreto** (2008/2016) – modernização administrativa e ampliação da Rede de EPT da rede do ensino médio.
- **Walter Pinheiro** (2016/2018) - gestão das empresas terceirizadas e programa de educação digital na rede do ensino médio.
- **Jeronimo Rodrigues** (2019-2022) – gestão da educação na pandemia, implementação da BNCC e Reforma do Ensino Médio – Lei 13.415/2017; elaboração do DCRB e fomento ao gerencialismo na educação estadual da Bahia em colaboração com fundações e institutos.

É preciso reconhecer que avanços aconteceram, mas eles sozinhos não foram capazes de articular e trazer resultados diferenciados para o sistema como um todo.

Dentre os avanços no último período, podemos destacar: avanços na gestão da rede e na gestão de pessoal, com a uso de novos sistemas de informação (SGE); expansão das matrículas da Educação Profissional e Tecnológica em todo os territórios de identidade da Bahia; criação de programas importantes, como: Face, Tal e Ave; consolidação e expansão das universidades estaduais; democratização do ensino de matrículas na educação do campo, quilombola, indígena – com concursos específicos para docentes na educação indígena; redução do analfabetismo absoluto no Estado e o

grande programa de assistência estudantil - transferência de renda para os estudantes no período pandêmico.

Todas as constatações, acima apresentadas, justificam a proposta a seguir, delineada em quatro dimensões, em que visa identificar em que medida um sistema de educação viabiliza o regime de colaboração: **legal, política, administrativa e econômica.**

No âmbito legal será necessário, inicialmente, a instituição do Sistema de Educação do Estado da Bahia, seguido da regulação de formas de colaboração e acordos de operação conjunta, formalizados por meio de um robusto programa de articulação entre o Estado e os Municípios. Na dimensão administrativa deverão ser formalizados contratos para serviços e programas entre governos, cessão de pessoal, realização de auditorias, acompanhamento de desempenho, instituição de mecanismos de administração territorial entre outros. Politicamente há urgência em estabelecer:

- formas de envolvimento do Conselho Estadual e Conselhos Municipais de Educação no acompanhamento e avaliação da qualidade do ensino;
- instituição de fóruns de deliberação;
- construção de diretrizes territoriais e estaduais;
- redefinição das competências do ensino fundamental;
- realização com frequência anual de conferências de educação para negociação de projetos e programas setoriais.

Na dimensão econômica faz-se inadiável a construção de novas formas de transferências, oferta de subsídios e empréstimos intergovernamentais, aquisição de bens e serviços e contratação de pessoal de outros governos.

Em razão de todos os elementos expostos, coube-nos perseguir a indagação abaixo, no sentido de melhor compreender suas interfaces:

Em que medida a implementação do Sistema Estadual de Educação da Bahia poderá potencializar o Regime de Colaboração entre o Estado e municípios baianos considerando que se trata de uma relação entre entes federados autônomos?

Diante desta indagação, surgem outras questões fundamentais para dar conta do objetivo da pesquisa. São elas:

1. de que modo o modelo do federalismo brasileiro contribui para a (des)articulação dos sistemas de ensino?

2. em que contexto da educação baiana e brasileira a implementação de Sistema Estadual de Educação foi proposta?
3. a articulação de duas redes de ensino/educação, via regime de colaboração é de fato possível, tendo em vista que ainda não houve a regulamentação do Sistema Nacional de Educação?
4. existem estruturas administrativas nesses entes federados para a elaboração e execução de uma “governança” colaborativa?
5. que papel desempenhará o Conselho Estadual de Educação-CEE nessa articulação/implementação do SEE-BA?

Portanto, este estudo também se justifica por se tratar de tema presente nas últimas pautas e discussões da educação brasileira, tendo sido objeto de vários projetos de lei na Câmara e no Senado, além de modificações na Constituição Federal, exposto no quadro abaixo:

Quadro 1 - Modificações sofridas pela Constituição Federal para viabilizar o Regime de Colaboração

Textos iniciais da Constituição Feral de 1988	Modificações sofridas nos artigos, parágrafos e incisos da CF	Aspectos modificados
Art. 23 da CF: [...] Parágrafo único. Lei complementar fixará 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.	Art. 23. [...] Parágrafo único. 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.	Houve troca da expressão lei complementar por leis complementares
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 e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.	§ 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; (Redação dada pela EC 14/2006)	Aqui houve a substituição da expressão, prestar assistência por financiar , exercendo função redistributiva e supletiva para equalizar as oportunidades e garantir padrão mínimo de qualidade.

<p>§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.</p> <p>Art. 3º Inexistente na versão de 1988</p>	<p>§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)</p> <p>Art. 3º § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)</p> <p>§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.</p>	<p>O ensino médio passa a ter um ente que deve oferta-lo prioritariamente o ensino fundamental deixa de ser exclusividade do município.</p>
<p>§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)</p>	<p>§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)</p>	<p>A União foi incluída como parte integrante dos sistemas de ensino</p>
<p>Parágrafo 5º inexistente</p>	<p>§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)</p>	
<p>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 que conduzam à:</p> <p>I.- Erradicação do analfabetismo;</p> <p>II - Universalização do atendimento escolar;</p> <p>III - melhoria da qualidade do ensino;</p> <p>IV - Formação para o trabalho;</p> <p>V - Promoção humanística, científica e tecnológica do País.</p>	<p>Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)</p> <p>I.- Erradicação do analfabetismo;</p>	<p>O artigo 214 foi modificado para atribuir ao plano nacional de educação a articulação do sistema nacional de educação com vistas a efetivação do regime de colaboração.</p>
	<p>II. - Universalização do atendimento escolar;</p> <p>III - melhoria da qualidade do ensino;</p> <p>IV - Formação para o trabalho;</p> <p>V - Promoção humanística, científica e tecnológica do País;</p> <p>VI. - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).</p>	

Fonte: Elaboração própria (2020-2021).

O quadro acima demonstra as tentativas de aperfeiçoamento do texto constitucional com vistas a plena consecução do regime de colaboração. No entanto, não se pode negar que dificuldades relativas à regulamentação da cooperação federativa, bem como a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), não são geradas, exclusivamente, pelas características de nosso federalismo, mas também pelos interesses dos diversos segmentos da sociedade brasileiras, representados por suas respectivas bancadas no congresso nacional.

Vê-se, pois, que é tema relevante para a política educacional brasileira. Além disso, o regime de colaboração é parte integrante das preocupações do Conselho Estadual de Educação, na medida em que ele poderá ser uma estratégia para superação das desigualdades educacionais, por meio da ajuda entre os entes federados, revelando-lhe seu caráter social.

As primeiras inquietações teóricas dessa pesquisa começaram a ocorrer desde a promulgação das leis que instituíram o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação (nº 10.172/2001 e nº 13.559/2016, respectivamente). A Lei do Plano Estadual de Educação explicita no seu art. 10 que:

O Estado deverá, no primeiro ano de vigência deste PEE-BA, aprovar lei específica de seu Sistema Estadual de Ensino, disciplinando a organização da Educação Básica e da Educação Superior, e a gestão democrática da educação pública no âmbito do Estado, observado o disposto nos arts. 247 a 249 da Constituição Estadual (PEE, 2016).

Tardiamente, em 2021, a Secretaria Estadual de Educação da Bahia, emitiu a seguinte Portaria n. 512/2021:

A Secretaria da Educação do Estado da Bahia, instituiu através da Portaria no 512/2021, a Comissão Especial do Sistema Estadual de Educação, com o objetivo de elaborar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o anteprojeto de lei de criação do Sistema Estadual de Educação, em atenção ao Art. 10 da Lei No. 13.559, de 11 de maio de 2016.

A Comissão terá as seguintes atribuições:

I. Apresentará ao Secretário da Educação um cronograma com detalhamento de etapas, atividades e prazos para o desenvolvimento dos trabalhos, conforme pactuado entre os seus integrantes;

II. Poderá convidar para participar de suas reuniões temáticas especialistas e instituições técnicas ou científicas, que possam agregar contribuições aos seus trabalhos;

III. Analisará possíveis contribuições dos estudos e propostas já existentes na Administração Estadual e ofertados à Comissão pelas Administrações Municipais, Colegiados, Instituições da sociedade civil e, também, de pesquisadores da área;

IV. Elaborará, ainda, além do anteprojeto de lei e a respectiva mensagem de encaminhamento, relatório síntese dos trabalhos desenvolvidos no cronograma proposto e principais motivações dos conteúdos da proposta a ser apresentada ao Secretário da Educação (Bahia, 2021).

A referida Comissão foi constituída dos seguintes membros:

1. Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC/BA) que designou o Subsecretário Danilo de Melo Souza, com a atribuição de coordenar os trabalhos;
2. Conselho Estadual de Educação da Bahia (CEE/BA);
3. Fórum de Educação do Estado da Bahia (FEEBA);
4. Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público da Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA);
5. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/BA);
6. União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - Bahia (UNCME/BA);
7. Fórum dos Reitores das Universidade Estaduais da Bahia (UEBAS);
8. União Nacional dos Estudantes (UNE);
9. Conselho Estadual de Juventude da Bahia (COJUVE);
10. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CECA);
11. Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia APLB;
12. Sindicato dos Professores no Estado da Bahia (SINPRO).

Todavia, por conta das consequências da pandemia da Covid-19, e com as repercussões nas prioridades das pautas da gestão pública, com destaque para as áreas da educação e saúde, o prazo estipulado para as conclusões dos trabalhos foi prorrogado. E, mesmo tendo sido entregue pela comissão um anteprojeto, à SEC, as tratativas seguintes para a regulamentação da lei não foram realizadas.

Mas por que um Sistema de educação para o estado da Bahia? Um Sistema Estadual de Educação da Bahia se faz necessário para:

- Construir por meio do regime de colaboração formas colaborativas e não competitivas de gestão entre os entes federados (união, estados, distrito federal e municípios), visando à superação ou, ao menos, à minimização das desigualdades educacionais.
- Atribuir responsabilidades a cada ente federado, com maior ênfase na questão dos recursos, através do compartilhamento fundado em uma política garantidora de uma unidade estadual.
- Institucionalizar as relações entre os sistemas, independente de ações de governo, e das coalizações partidárias ou partido político que estejam nos governos dos entes federativos.

- Entender as diferenças existentes entre os 27 territórios de identidade na Bahia, como condição indispensável à oferta de uma educação inclusiva e de qualidade para todos os cidadãos baianos.

Ademais, pode-se afirmar, que embora todas as dificuldades existentes para implantação do Sistema Estadual de Educação da Bahia, há em curso um processo iniciado, de articulação de uma proposta, que se vir a ser implementada poderá ser a primeira do Brasil.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

No processo de investigação científica, de acordo com Demo (2000, p,14) “a aventura de construir conhecimento é tipicamente a aventura dos tempos modernos, num conluio surpreendente entre a inteligência crítica e criativa humana e meios eletrônicos socializadores”, assim, traz em seu bojo o propósito de fazer avançar o conhecimento, socializando-o e buscando elementos que conduzam a identificação e a compreensão de fenômenos no âmbito da educação.

Desse modo, investigar um tema pressupõe a adoção de um princípio de verdade, que ao longo da história da ciência tem oscilado entre o uso do princípio da autoridade e o da verificação de uma teoria. Ou seja, tem-se uma hipótese, às vezes de caráter substantiva, a ser “testada”. Na área das humanidades, em razão do seu caráter mais discursivo, em geral usa-se o princípio da verdade pautado na autoridade de quem afirma. Assim, referenciamos pesquisadores que se debruçaram sobre o tema, constituindo-se, nesse tipo de estudo, sua base teórica.

Nesse sentido, esta pesquisa possui uma abordagem metodológica qualitativa, de caráter exploratório, baseando-se em estudos de revisão de literatura, em que a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental são as principais fontes de coleta de dados. A etapa seguinte constitui-se na análise das obras estudadas, que objetivou identificar e interpretar aspectos convergentes, ou não, em relação à problemática desta investigação e que possam responder ao objetivo da pesquisa.

Para tanto, é preciso compreender os processos evolutivos da ciência, a partir da perspectiva histórica, que nos primórdios da constituição da ciência moderna, estudos que não testassem teorias de forma quantitativa eram considerados de menor importância, já

que fazer ciência sempre foi compreendido como verificar se os fatos observados se explicam pela teoria disponível.

O fluxo era:

TEORIA ► FATOS ► TEORIA (confirmada ou rejeitada)

Com a revolução científica, a discutibilidade passa a ser um critério de verdade a ser valorizado por pautar-se na subjetividade da construção do objeto da investigação como uma construção mental, como afirma Gaston Bachelard na sua obra “O novo espírito científico.” Nesse trabalho, toma-se a discutibilidade, conforme concebe Habermas, como o critério de verdade na busca por respostas às questões levantadas. O diálogo crítico torna-se, assim, o caminho da ciência. Podemos concluir provisoriamente que a ciência pode ser entendida como o questionamento crítico e criativo, aliado a uma intervenção prática e inovadora. Essa é a concepção esposada nessa investigação de caráter bibliográfico e documental, com abordagem qualitativa.

Pelas especificidades do Mestrado profissional, em que há exigência de uma práxis fundamentadora de reflexão e conhecimento científico, entendido como movimento do pensamento, no sentido de resultados novos, é possível afirmar que não somente a investigação científica deve ser caracterizada como teórica, mas também sua aplicação como prática, uma vez que a apreensão efetiva do objeto da ação humana pressupõe a identificação de sua dimensão teórica.

Assim sendo, a própria aplicação prática do conhecimento, mesmo considerando-se a sua especificidade, deve se caracterizar como ação investigativa. Esse é, pois, o sentido desse trabalho. Mesmo se tratando de uma revisão de literatura e pesquisa documental, esse tipo de pesquisa não perde de vista seu potencial investigativo, desvelador e questionador do objeto da pesquisa.

De acordo com Triviños (2008, p. 99) “a revisão de literatura permite familiarizar-se, em profundidade, com o assunto que lhe interessa.” Desse modo, para a coleta de dados, a partir da pesquisa bibliográfica, foram utilizados livros adquiridos e consultados por meio do acesso à biblioteca convencional, artigos publicados, dissertações e periódicos disponibilizados em bases de dados e sistemas de busca confiáveis, como periódicos Capes e *Scielo*, portarias e documentos do Conselho Estadual de Educação e da Secretaria Estadual de Educação da Bahia.

Quanto à pesquisa documental, embora esta se assemelhe à pesquisa bibliográfica, como afirma Gil (2008), tem-se uma importante diferença em relação à natureza das fontes, pois “[...] a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2008, p.51). Neste sentido, foram utilizados documentos como portarias, decretos, leis, minutas e outras fontes, chamadas fontes primárias, para a coleta de dados.

Para analisar os dados obtidos a partir do levantamento bibliográfico e documental, partiu-se do modelo de análise de conteúdo desenvolvido por Bardin (2011), que consiste em três etapas. A etapa inicial, chamada de pré-análise, onde se realiza a seleção e reconhecimento das informações encontradas, já foi possível demarcar alguns itens para serem analisados. Na sequência passa-se a explorar o material produzido, a partir de categorias de análise definidas como balizadoras, a saber: Federalismo; Regime de Colaboração e Sistema de Educação, além de registro do contexto histórico e político que perpassam as políticas educacionais. Desta etapa, avança-se para tratar os dados obtidos e interpretá-los, conforme a análise crítico-reflexiva (Bardin, 2011).

Neste percurso metodológico tem-se como resultado da pesquisa a elaboração de dois artigos científicos. O primeiro artigo apresenta um estudo bibliográfico, de caráter exploratório e abordagem qualitativa, que visa compreender a questão do federalismo como dificultador ou facilitador da adoção do regime de colaboração entre os entes federados, tendo as ações entre Estado e municípios pautadas por programas de governo em detrimento de ações de Estado.

O segundo artigo apresenta um breve histórico das tentativas de colaboração na Bahia, discute as bases legais, administrativas, econômica e educacionais que balizaram a construção da minuta do sistema proposto, buscando identificar de que modo tal formato é viabilizador do regime de colaboração entre Estados e Municípios na Bahia.

Quadro 2 - Resumo do Produto

<p>Objetivo Geral</p> <p>Identificar de que forma a implantação do SEE-BA pode impactar no regime de cooperação/colaboração entre o estado da Bahia e os municípios.</p>	<p>Objetivos Específicos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Compreender de que forma o modelo do federalismo brasileiro dificulta a atuação colaborativa entre os entes federados no âmbito da Educação. 2. Descrever as etapas da construção do SEE-BA. 3. Avaliar o nível de articulação do Regime de Colaboração na Bahia. 4. Identificar os impedimentos para a não implementação do Sistema Estadual de Educação da Bahia até os dias atuais.
ARTIGO 1	ARTIGO 2
<p>O federalismo brasileiro e a (des)articulação dos sistemas de educação</p>	<p>A implantação do Sistema de Educação do Estado da Bahia e suas implicações sobre o Regime de Colaboração</p>
<p>Pesquisa Bibliográfica, de natureza exploratória e abordagem qualitativa.</p>	<p>Pesquisa bibliográfica e documental, de natureza exploratória e abordagem qualitativa.</p>
<p>Discussão teórica, à luz de autores renomados sobre o tema, abordando federalismo, sistema de educação e regime de colaboração.</p>	<p>Análise do projeto de lei do sistema e dos projetos governamentais sobre tentativas de colaboração na Bahia.</p>

Fonte: Elaboração própria (2020).

4. PRODUTO DA PESQUISA: ARTIGOS CIENTÍFICOS

O entendimento de que toda pesquisa científica deve ser compartilhada para que outras possam ser desenvolvidas e preencham as lacunas deixadas pelos limites da própria investigação, ora realizada, optou-se por desenvolver os produtos a seguir, como síntese da pesquisa, que no formato de artigo científico, poderá contribuir para a reflexão de outros pesquisadores que se debruçam pela mesma ou temática afins.

ARTIGO 1

O FEDERALISMO BRASILEIRO E A (DES)ARTICULAÇÃO DOS SISTEMAS DE EDUCAÇÃO

Remi da Silva Bomfim

RESUMO

Este artigo teve como objetivo principal compreender de que forma o modelo do federalismo brasileiro contribui para a articulação ou não dos sistemas de educação e para o regime de colaboração no Brasil. O movimento metodológico proposto privilegiou a abordagem qualitativa, em que se elegeu a perspectiva de revisão de literatura como estratégia de pesquisa, e os procedimentos técnicos foram: a revisão bibliográfica e a pesquisa documental, para a produção de dados. Nessa direção, infere-se que ao longo dos últimos trinta e cinco anos foram empreendidas discussões em todos os âmbitos da cena educacional, bem como elaborados projetos de lei complementar buscando instituir aqueles que seriam os articuladores formais da colaboração: o Sistema Nacional de Educação e o Regime de Colaboração. Como expresso no art. 23, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, as leis complementares aprovadas teriam o poder de por meio da colaboração superar as desigualdades sociais, educacionais e econômicas do país, visto que a Carta Magna sinalizou novas diretrizes para os direitos sociais, acreditando na concretização de um novo pacto federativo. Conclui-se nesta investigação que além do federalismo brasileiro não se constituir em facilitador da colaboração, porque prima pela competição, a autonomia atribuída aos municípios na Constituição Federal, agregou mais uma dificuldade na busca de coexistência de unidade entre os entes federativos, situação agravada por não haver a devida regulamentação do regime de colaboração. Portanto, podemos afirmar que o federalismo cooperativo brasileiro, embora seja assim denominado, tem na desarticulação uma de suas principais marcas

Palavras chave: Federalismo; Regime de colaboração; Sistemas de educação.

ABSTRACT

The main objective of this article was to understand how the Brazilian federalism model contributes to the articulation or otherwise of education systems and the collaboration regime in Brazil. The proposed methodological approach favored a qualitative approach, in which the perspective of a literature review was chosen as the research strategy, and the technical procedures were: bibliographic review and documentary research, for the production of data. In this sense, it can be inferred that over the last thirty-five years, discussions have been held in all areas of the educational scene, and complementary bills have been drawn up seeking to establish what would be the formal articulators of collaboration: the National Education System and the Collaboration Regime. As expressed in art. 23, sole paragraph of the 1988 Federal Constitution, the complementary

laws approved would have the power to overcome the country's social, educational and economic inequalities through collaboration, since the Magna Carta signaled new guidelines for social rights, believing in the realization of a new federative pact. This research concludes that, in addition to Brazilian federalism not being a facilitator of collaboration, because it strives for competition, the autonomy granted to municipalities in the Federal Constitution has added another difficulty in the search for coexistence of unity between the federative entities, a situation made worse by the lack of proper regulation of the collaboration regime. Therefore, we can say that Brazilian cooperative federalism, although it is called that, has disarticulation as one of its main hallmarks

Key words: Federalism; Collaborative system; Education systems.

INTRODUÇÃO

As desigualdades sociais presentes entre os estados brasileiros sempre exigiram uma solução. Nessa direção, os deputados constituintes de 1988 incluíram no texto constitucional a proposta de criação de um regime de colaboração mesmo compreendendo que o federalismo cooperativo brasileiro nem sempre facilita sua implementação. Assim, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a exigência de que os entes federados buscassem, por meio da colaboração, superar as discrepâncias entre eles, visto que sem mecanismos de equalização, os direitos sociais ficam comprometidos.

Pode-se afirmar que foi a intencionalidade na busca pela igualdade de atendimento social e educacional por parte dos Estados e Municípios que a Constituição Federal de 1988 sinalizou novas diretrizes para os direitos sociais no país, acreditando na concretização de um novo pacto federativo.

Apesar de todo esforço legal contido no bojo da Constituição Federal de 1988, o país, passadas algumas décadas, não conseguiu encontrar um balizador capaz de respeitar a autonomia dos entes federados, e, ainda assim, atuar sob a égide do regime de colaboração, nos termos do art. 23, parágrafo único da Constituição Federal *in verbis*: Lei complementar fixará 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).

Na tentativa de resguardar as competências exclusivas dos entes federados e flexibilizar a construção de leis complementares, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 53, de 2006, ficando o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal com a seguinte redação: 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).

Na visão de Dourado

A alteração, aparentemente pontual, é significativa, à medida que substitui a força de uma lei complementar por várias leis, cujas proposições estabelecem marco regulatório para a efetiva cooperação entre os entes federados, buscando garantir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. A concepção de equilíbrio e garantias de âmbito nacional sinaliza para o esforço federativo a ser efetivado. As bases da cooperação implicam, portanto, garantir as prerrogativas de autonomia dos entes federados e, paradoxalmente, a necessidade de mecanismos regulatórios direcionados ao bem-estar nacional. Tais questões traduzem uma tensão salutar entre a ação dos entes federados, incluindo a coordenação das políticas nacionais e os processos de descentralização (Dourado, 2013, p. 763).

A elaboração de leis complementares visa, acima de tudo, respeitar as especificidades do federalismo brasileiro, mas sem abrir mão da inadiável constituição de um sistema nacional de educação, capaz de articular o respeito as autonomias estaduais e municipais e ao mesmo tempo por meio da colaboração, superar os graves problemas da pobreza e disparidades regionais brasileiras.

Tomando por base esse cenário, esse artigo, tem como ponto de partida as características do federalismo cooperativo brasileiro, a exigência legal de instituição do regime de colaboração articulado por sistema nacional de educação, discute em que medida o federalismo brasileiro é um elemento facilitador ou dificultador da atuação dos entes federados de forma colaborativa, e suas consequências nos sistemas públicos de educação no Brasil.

FEDERAÇÃO E FEDERALISMO

Federalismo e Federação, embora sejam dois conceitos usados como se fossem um fenômeno único, com entrelaçamentos bastante imbricados, diferem substancialmente, enquanto conceitos político e jurídico. No dizer de King citado por Costa (2010, p.105) ao usar o termo **Federação**, refere-se a um Estado organizado segundo a Constituição, com regime federativo, ou seja, “[...] que reconhece duas ou mais esferas de poder político – com graus diferenciados de autonomia – dentro de um mesmo espaço territorial [...] portanto, a soberania, é exercida por um único corpo político: o governo federal. ”

Os princípios políticos que regem ou fundamentam cada Federação são flexíveis e dinâmicos, com variações apenas no 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.

Os princípios fundamentais da “ideologia” federalista são os seguintes:

1) **o princípio contratual ou associativo**: segundo o qual todo o poder legítimo só pode ser resultado de pactos, convenções, associações ou contratos entre indivíduos ou comunidades (políticas) autônomas. Obviamente, essas comunidades (e indivíduos) são livres para se associar de forma mais ou menos permanente, em função de objetivos de maior ou menor alcance e complexidade;

2) **o princípio do pluralismo político**: segundo o qual a existência de duas ou mais comunidades políticas autônomas (mas não soberanas) dentro de um mesmo estado constitui uma maior garantia para a liberdade e, portanto, para a busca da igualdade, principalmente em sociedades de grandes dimensões territoriais e populacionais, marcadas por heterogeneidade cultural e social e consideráveis desigualdades econômicas, característica predominante nos estados contemporâneos;

3) **o princípio da subsidiariedade**: segundo o qual a responsabilidade pelas decisões e ações coletivas dentro de uma comunidade política pertence a todos os que serão (potencialmente) afetados por elas, tanto positiva como negativamente. Assim, todas as comunidades territoriais – um bairro, um município, uma região ou um estado – e setores da sociedade civil terão prioridade na definição da legislação e/ou na implementação de políticas públicas que afetem exclusivamente essas comunidades, respeitados os limites de sua capacidade fiscal e administrativa. Em casos de dificuldade de financiamento e/ou execução dessas políticas, os demais entes federativos, principalmente estados e União, deverão colaborar para que essas comunidades alcancem as condições necessárias e suficientes para realizar esses objetivos;

4) **o princípio de equidade federativa**: segundo o qual todos os membros federados têm direito, na medida em que cumpram seus deveres, a todo auxílio necessário para garantir padrões mínimos de existência às suas comunidades e aos indivíduos que nelas habitam.

Etimologicamente, federação tem origem no latim *foederatio, de foederare*, cujo significado pressupõe unir, ligar por aliança. “Juridicamente implica considerar que uma união indissolúvel entre Estados independentes ou da mesma nacionalidade foi instituída com a finalidade de formar uma só entidade soberana” (Silva, 1977, p.612). Embora não se trate necessariamente de um regime unitário, no federalismo há um laço de unidade

entre as diversas coletividades federadas, mantendo-se, desse modo, como Estado único e soberano.

Na *Enciclopédia Saraiva de Direito*, encontramos a seguinte definição sobre federação:

O Estado federal é uma organização, formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União (Silva, 1977, p. 424)

A federação é a forma mais sofisticada de se organizar o poder dentro de um Estado, na medida em que permite uma repartição de competências entre o órgão central, chamado de União, e as expressões das organizações regionais conhecidas como Estados-membros. Essa repartição está tão fortemente definida que ela se apresenta de forma clara e objetiva na Constituição Federal, só podendo ser alterada por uma Emenda Constitucional. Em assim sendo, na Federação, o cidadão está submetido a três poderes políticos, no caso brasileiro, distintos sob o mesmo território e tal submissão faz a sua dinâmica ser extremamente complexa. Essa complexidade do funcionamento de um Estado federal merece ser destacada na medida em que podem surgir conflitos em razão de duas ordens jurídicas regularem a vida dos indivíduos, exigindo, quando necessário, a intervenção de um Poder judiciário.

Existem duas formas para organização do Estado diante da sua maior ou menor complexidade: a simples e a composta. A forma simples conhecida como Estado Unitário, quase sempre centralizada, e a forma mais complexa com subdivisões, como no caso do Brasil, que possui municípios como entes autônomos integrantes da federação. No caso da forma composta o Estado Federal apresenta diferentes formas de descentralização, mas tendo sempre como marca permanente o poder de decisão em um órgão central, que uniformemente estende sua ação sobre todo o território, onde todas as autoridades são diretas emanção e criação dos órgãos centrais, no dizer de Azambuja (2008).

Conforme essa autora, na forma de organização do estado classificada como complexa, por envolver a união de duas ou mais entidades políticas (ou, como no caso do Brasil, a divisão de um Estado Unitário em Estado com unidades federadas), temos o Estado Federal, que é um Estado de estados, com capacidade de auto-organização e autogoverno, dentro dos limites fixados na Constituição.

Ainda de acordo Azambuja (2008), a capacidade de auto-organização é a capacidade de se organizar, elaborar e modificar a própria Constituição, ou seja, o poder

constituente decorrente. As limitações impostas pela Constituição Federal não suprimem a capacidade de auto-organização, por não se tratar de estados soberanos, e sim, de Estados-membros da federação, fazendo-se assim com "autolimitações". A autonomia dos Estados-membros dos Estados Federais está estabelecida na atribuição dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), e a limitação do poder está na distribuição das competências estabelecidas pela Carta Magna.

A federação é, assim, uma forma de organização política baseada na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas de ação próprias.

De forma genérica um sistema de governo federal caracteriza-se por:

- a) ter pelos menos duas instâncias governamentais: uma para todo o país e outra para as regiões;
- b) uma Constituição escrita;
- c) uma Constituição que atribui formalmente poderes legislativos, incluídos os fiscais, os níveis de governo, com a garantia de autonomia autêntica para cada instância governamental;
- d) uma instância superior de deliberação onde estão reunidos os representantes das diversas regiões administrativas;
- e) um tribunal superior para se constituir no árbitro das querelas constitucionais;
- f) princípios e instituições organizados para facilitar e viabilizar as relações governamentais.

De acordo Cury, uma federação “se efetiva através de um modelo de federalismo, termo de origem latina, que vem de *foedus* que, para Rocha, exprime tratado de aliança, pacto, convenção” (Cury, 2007, p. 114). Cury, tratando de definir o federalismo, complementa dizendo tratar-se de termo que significa se fiar, confiar-se, acreditar (Cury, 2007).

O federalismo, sob a ótica de Araújo e Magalhães (2008), pode ser caracterizado como o pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas para finalidades comuns. A autora, na sua tese de doutoramento, expõe uma questão importante no tocante à responsabilidade de cada esfera: as unidades subnacionais têm autonomia de gerir questões políticas e econômicas locais, enquanto o Poder Central tem a incumbência de fazer valer interesses de cunho nacional.

O federalismo proporciona uma organização que permite a ação de um governo compartilhado para determinados fins comuns, com a ação autônoma de unidades federadas, para fins relacionados com a manutenção das particularidades locais.

A educação possui um papel de destaque no pacto federativo, pois, reconhecida como um direito fundamental no atual aparato constitucional do Brasil está alinhada à organização político-administrativa designada no federalismo cooperativo da Constituição Federal de 1988 — que tem como princípios a descentralização político-normativa, a autonomia das unidades federativas e a cooperação — devendo ser organizada pelos entes em regime de colaboração.

Nesse contexto de relações verticais, em que nem o governo federal nem as unidades constituintes são subordinados um ao outro, é a conjugação de esforços que permite a congruência entre descentralização, autonomia e cooperação. Assim o grande debate é definir se o federalismo tem caráter aglutinador ou competidor entre seus afiliados para se discutir a viabilidade do regime de colaboração.

Abrúcio (2000), em sua tese de doutorado, afirma que a competição é típica de qualquer modelo federalista. O autor alega que “o conflito não pode ser visto como um estágio patológico do federalismo. Por outro lado, [...] a presença da cooperação não significa a ausência da competição, e vice-versa”.

Nessa direção, Celina Souza, afirma que:

Cada federalismo, e também cada Federação, incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e socioculturais que se inter-relacionam para produzirem padrões complexos de interesses e identidades. Assim, cada federalismo é guiado por um *leitmotiv*, que também pode expressar-se de diferentes formas de acordo com as peculiaridades de cada tempo histórico. Logo, o federalismo dual caracteriza-se não pela colaboração, mas pela competitividade entre os entes (Souza, 2001, p. 10).

Embora, o modelo de federalismo adotado por nossa atual Constituição é o cooperativo em que o regime de colaboração, próprio dessa tipologia, tem como missão instrumentalizar os "laços de colaboração" na execução de serviços abarcados pelas competências constitucionais comuns, bem como minimizar os conflitos existentes.

O país ao optar pelo modelo cooperativo, ou seja, um federalismo de equilíbrio (Horta, 1998) estabeleceu uma complexa distribuição de competências combinando as privativas, exclusivas com as comuns e concorrentes, numa relação federativa tanto vertical, sob o prisma da coordenação, quanto horizontal, sob o princípio da cooperação, como forma de equilibrar os conflitos federativos e promover a homogeneização social.

Em síntese, o arranjo constitucional de 1988 estruturou um Estado fundamentado no federalismo cooperativo, “cuja intenção é a de equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos” (Araújo, p. 755). A repartição de competências funciona, ainda, como norteador das ações das partes componentes do Estado, evitando assim que haja conflitos entre elas. Recebem diferentes nomenclaturas sendo as mais corriqueiras classificadas como exclusiva, privativa, concorrente e comum.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 apresenta uma combinação de competências exclusivas e privativas com competências concorrentes e comuns. A cooperação é a combinação das competências comuns e concorrentes e o regime de colaboração é instituto necessário para a execução das competências comuns. Em síntese, o federalismo cooperativo brasileiro é caracterizado pela combinação das competências comuns e concorrentes, exigindo assim que haja formalização dos atos para efetivação de ações conjuntas no âmbito das competências comuns.

Para além da combinação das competências, a construção do federalismo brasileiro oscilou num movimento pendular entre a centralização e a descentralização do poder empreendido entre o poder central e as oligarquias regionais. Nos momentos de descentralização, o poder político ficava com os governadores e nos momentos de centralização com o poder central. Esse movimento ameaçador da governabilidade é o que dá sustentação às barganhas entre o poder central e os estados membros.

Para que possamos ter uma visão dessa oscilação, observamos que, ao longo do período histórico compreendido entre a Independência e o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o país vivenciou 94 anos de governo centralizado, ou seja, poder central no comando, e 86 anos de governo descentralizado. Assim, nossa história é marcada pela centralização, dificultando sobremaneira a independência dos demais entes federados e em alguns casos inviabilizando a colaboração entre eles, já que o poder político e econômico está no poder central. Na tabela 1 apresentamos um panorama do federalismo brasileiro, com destaque para prevalência de descentralização ou centralização.

Quadro 3 - Panorama histórico do federalismo brasileiro do Império até 1994

Intervalo Temporal	Período Histórico	Centralização/ Descentralização		Poder dos Governadores
1822 – 1889	Império	Centralização		Fraco
1889 – 1930	República velha	Descentralização		Forte
1930 – 1945	Era Vargas	Centralização		Fraco (muito fraco até 1937)
1945 – 1964	Redemocratização	Descentralização		Forte
1964 – 1984	Regime militar	Centralização		Fraco
1984 – 1994	Redemocratização	Descentralização		Forte
1994	Era do Plano Real	Descentralização		Muito fraco

Fonte: Adaptado de REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio: GEN/Forense, 2009, p.1.

O federalismo brasileiro não nasceu de um debate republicano sobre a possibilidade de garantir um Estado central que pudesse reunir e equalizar os interesses de estados autônomos, como ocorreu nos Estados Unidos. Nasceu de uma oposição ao Estado absolutista imperial, que centralizava todo o poder político, e o desejo de uma elite oligárquica em trazer para si a autonomia política (Abruccio, 2003). Nasceu junto com a República, em 1889, sendo instituído na Carta de 1891, mas destacou-se, sobretudo, com a proclamação da Constituição Federal de 1988, tornando-se, dessa forma, um dos Estados mais descentralizados entre os países em desenvolvimento (Souza, 2005).

Para os estudiosos a forma como nasceu o federalismo brasileiro, bem como suas características, já descritas, dificultam o uso de mecanismos colaborativos entre os entes federados, já que cada ente tenta disputar vantagens e prestígios em detrimento de outros entes. Outros autores entendem que a integração e a colaboração não ocorrem

porque o federalismo brasileiro é predatório, fragmentado e regional, incompleto, desequilibrado e estadualista (Abrucio, 1998; Camargo, 1999; Kugelmas e Sola, 1999).

Ao analisar o movimento centralização/descentralização constituído pela disputa entre o poder central e os governadores, Abrucio afirma que:

- a) os governadores eram fortes no cenário nacional graças à forte influência exercida sobre os parlamentares federais. Dessa maneira, os governadores conseguiram contrapor-se a qualquer iniciativa presidencial que visasse alterar a ordem federativa vigente, a qual era extremamente favorável às unidades estaduais;
- b) os governadores não atuavam de forma coordenada e cooperativa, mas, ao contrário, prevalecia a conduta individualista e não cooperativa. Apesar de deterem grande poder político, os governadores não estabeleciam alianças duradouras para estabelecer um projeto político hegemônico; as únicas alianças que os chefes dos Executivos estaduais conseguiam firmar eram de caráter meramente defensivo e pontual;
- c) os governadores não estabeleciam relações cooperativas com o Governo Federal, de modo a instituir uma *accountability* intergovernamental. Ao longo da redemocratização, os governadores aumentaram seu poder, mas não suas responsabilidades, assumindo uma lógica de facção, que é propícia à dinâmica do veto e não a da negociação (Abrucio, 1998).

Não muito diferente é o panorama dos mais de cinco mil e quinhentos municípios brasileiros que pela capilaridade e divergências de toda ordem não conseguem ter um nível de organização para lidar de forma cooperativa com problemas comuns.

Por outro lado, as especificidades do processo de formação social do Brasil deram ao federalismo contornos muitos especiais dificultadores da implantação de uma democracia consistente, além de marcar de forma contundente nossas instituições e nosso sistema, dando-lhes contornos de baixa coesão ideológica e fraca representatividade, com parceiros pouco afeitos à colaboração e sim à competição.

É prevalente na Constituição brasileira o princípio da separação e da independência dos entes federados no exercício das competências, dificultando a colaboração na execução de competências comuns (Bercovici, 2004): Assim, a previsão do regime de colaboração destoava desses princípios e estabelece uma cooperação compulsória difícil de concretizar.

Ou seja, não há sustentação para a quebra de princípios legais da Carta Magna, em qualquer proposição em que o ente seja impedido de não exercer seu poder de executar aquilo que lhe compete. Dito de outra forma: não se pode retirar nem restringir qualquer ente da execução das suas competências. Talvez seja essa uma das razões dificultadoras da regulamentação do regime de colaboração, visto que a colaboração prevista na Constituição Federal está sob a égide de uma exigência nos termos previstos no texto constitucional.

Segundo Dourado (2013, p.764):

Essas questões nos remetem à forma de organização territorial, ao modelo de desenvolvimento e planejamento do Estado brasileiro e aos limites estruturais à sua efetivação, requerendo, entre outras, uma ampla reforma tributária que contribua para a afirmação da autonomia dos governos subnacionais e, ao mesmo tempo, não prescindia do papel de coordenação nacional da União. No campo educacional, elas têm remetido à necessidade de instituição de um Sistema Nacional de Educação e de construção de planos decenais de educação como políticas de Estado, além das questões relativas ao regime de colaboração e cooperação entre os entes federados, sem negligenciar, paradoxalmente, as tensões e desafios que demarcam a definição das competências e o horizonte de suas autonomias (Dourado, 2013, 764).

Nesse sentido, podemos afirmar que o regime de colaboração esbarra na autonomia dos entes federados, levando-os a outras alternativas chamadas de formas de colaboração para executar competências comuns, equivocadamente chamada por muitos de regime de colaboração. Não podemos esquecer que a adesão a um consórcio, enquanto forma de colaboração, é resultante do exercício do poder discricionário do ente federado, jamais resultante de uma obrigatoriedade. Trata-se de um pacto realizável segundo a conveniência e oportunidade dos entes federados (princípio da discricionariedade).

Sistema Nacional de Educação, Federalismo e Regime de Colaboração

Conceito de sistema e o sentido do Sistema Nacional de Educação

O Sistema Nacional de Educação (SNE), de acordo com a Lei 13.005, de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), deveria ter sido instituído até junho de 2016, conforme definido no artigo 13 da lei referida:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 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 (Brasil, 2014).

Como se pode constatar, a implementação do Sistema de Educação Nacional teria como objetivo integrar todos os entes federativos em prol de uma efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE, superando a atual desarticulação entre os diversos protagonistas da educação nacional.

Em razão da importância que a implementação do SNE terá para o país, cabe indagar: O que é, afinal, um sistema de educação? Antes de adentrarmos na explanação do que seria um Sistema Nacional de Educação, faz-se necessário esclarecer a etimologia

da palavra sistema, originária do Grego *synístanai*, “colocar junto ao mesmo tempo”, de *syn-*, “junto”, mais *hístanai*. *Systema* passou a designar “reunião de diversas partes diferentes” Japiassú e Marcondes (2000, p.176) definem sistema como um “conjunto de elementos relacionados entre si, ordenados de acordo com determinados princípios, formando um todo ou uma unidade.”

Já Saviani (2010) ao definir o que seria um sistema, declara ser um termo constituído de profusos sentidos, sendo utilizado de modo disseminado. Ao tentar depurar o seu sentido, considerando-o como uma multiplicidade de elementos, resultante da ação humana, a serem unificados e ordenados, consistindo, portanto, em uma construção social. E assim destaca: “o sistema é produto da ação sistematizada, isto é, da capacidade humana de agir intencionalmente segundo objetivos previamente formulados [...]” (Saviani, 2010, p.380).

Ainda segundo o autor, é preciso ter consciência que o sistema é sempre resultado de uma vontade/ação humana, ou seja, não é um elemento natural, “a realidade humana é um processo de transformação exercido pelo homem sobre o meio, sendo a existência humana, por conseguinte, demarcada pelo trinômio situação-liberdade-consciência: “o homem é um ser-em-situação, dotado de consciência e liberdade, agindo no mundo, com o mundo e sobre o mundo” (Saviani, 2009, p.2).

Por conseguinte, Saviani (2010, p.383) define sistema como “a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante” e a partir dessa definição, o autor explicita todos os aspectos de um sistema: intencionalidade, unidade, variedade, coerência interna e coerência externa. A coerência externa é reproduzida por uma ação sistematizadora por meio da articulação do plano concreto e as construções teóricas, com fundamento em objetivos coletivos.

Assim sendo, partindo da conceituação da palavra sistema, ao discorrer sobre Sistema Nacional de Educação, Saviani (2010) expõe uma definição do termo da seguinte forma:

[...] a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país (Saviani, 2010, p.381).

Tentativas legislativas de regulamentação do regime de colaboração e instituição de um sistema nacional de educação.

As primeiras tentativas de regulamentação do regime de colaboração foram apresentadas em 1996 e 1998, respectivamente, por meio do Projeto de Lei n.º 1.946/96, do Deputado Maurício Requião (Partido do Movimento Democrático Brasileiro — PMDB-PR) e do PL n.º 4.553/1998, do Deputado Ivan Valente (PT-SP).

Somente em 2001, após treze anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, e seis da LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/96, o Poder Legislativo se debruçou sobre a regulamentação do Regime de Colaboração, previsto como indispensável em ambos os documentos legais, apresentando o PL 237/2001, de autoria do Deputado Ricardo Santos, PSDB/SP, organizado em sete capítulos e vinte e oito artigos.

O Projeto de Lei 237/2001 tinha como objetivo estabelecer princípios gerais do regime de colaboração, bem como normatizar as formas de compartilhamento de encargos e serviços. A justificativa apresentada pelo parlamentar centrou-se no argumento de que o regime de colaboração necessitava ser particularizado por meio de uma norma específica, atendendo assim a previsão constitucional.

Na análise do então Projeto de Lei, podemos observar que o capítulo II traz os princípios orientadores, bem como os mecanismos de atuação conjunta por meio de transferências de encargos e assistência técnica mútua, *in verbis*:

Art. 3.º O regime de colaboração atenderá aos seguintes princípios:

- I – ampliação do acesso ao ensino e melhoria da sua qualidade, democratização e eficiência;
- II – otimização na aplicação dos recursos e não concorrência de meios para atender a fins idênticos ou equivalentes;
- III – redistribuição equitativa dos recursos públicos, de modo a corrigir as disparidades educacionais entre os Estados, Distrito Federal e os Municípios, bem como no âmbito de cada ente federativo;
- IV – supletividade e redistributividade da ação, no que se refere às competências constitucionais e legais:
 - a) da União em relação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
 - b) dos Estados em relação aos respectivos Municípios;
- V – entrosamento e complementação de recursos para prestação associada de serviços, quando for o caso;
- VI – transferência de recursos com base em critérios claros e homogêneos, expressos em fórmulas públicas;
- VII – progressividade da transferência de encargos e competências;
- VIII – descentralização e regionalização das políticas educacionais;
- IX – gestão democrática do ensino público;
- X – assistência técnica mútua entre a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios, assim como destes entre si, com o intercâmbio e o enriquecimento de experiências educacionais (PL n.º 237, 2001).

Na análise de Cassini (2011), o projeto está calcado na concepção de que, para a regulamentação do regime de colaboração, basta que haja apenas previsão de distribuição de tarefas. A inconsistência do argumento é bastante evidente já que, constitucionalmente, não há como distribuir as tarefas por entes federados com atribuição de atuação prioritária (ou, simplesmente, divisão de tarefas) exatamente em razão da tipologia de competências. Existem aquelas que são exclusivas, privativas. Logo não podem ser redistribuídas. A questão da fixação de competências que não podem ser atribuídas a outros entes federados a rigor se constitui como um elemento de entrave para a regulamentação do regime de colaboração.

Os princípios propostos no projeto indicam que a transferência de encargos, deve ocorrer exclusivamente dos estados para os municípios (Art. 4.º), e não "entre" estados e municípios. No dizer de Cassini (2011), trata-se de estratégia que evoca o princípio da subsidiariedade e não do interesse público e da solidariedade (que justificariam e estimulariam a atuação conjunta). A única previsão de execução dos serviços educacionais de forma conjunta, prescrita no capítulo II, é quanto ao ensino médio, na qual prevê que "poderá" ser oferecido diretamente pelo estado, ou por meio de consórcio com os municípios (Art. 4.º, §3º e Art. 6.º).

De forma subliminar, a proposta reforça que a colaboração entre estados e municípios servirá como meio de desonerar os estados na execução de sua "atribuição", ou área de "atuação prioritária", e não um compromisso com a Educação como um todo. Isso porque o projeto em análise, além de prever transferência de encargos dos estados aos municípios nas etapas iniciais (e obrigatórias) da educação básica, utiliza o termo "poderá" (no sentido de uma opção), ao invés de "deverá", para tratar da atribuição específica dos estados, prevendo ainda a possibilidade de instituir consórcios públicos e convênios de cooperação para execução do ensino médio, sem levar em consideração a demanda municipal já existente, e ainda, o "jogo político" (*lobby*) entre estados e municípios, que faz com que o ente que subsiste com transferências de recursos seja pressionado a aderir aos consórcios, assumindo essa etapa da Educação básica (Cassini, 2011, p.116).

A inovação digna de destaque é a contida no parágrafo único do Art. 7.º (que trata da criação dos sistemas municipais de Educação) que propõe a organização de Conselhos Municipais de Educação entre municípios de uma mesma região para que colaborem entre si. Seriam formados Conselhos Regionais e não Municipais. Tal proposição pode

representar redução de custos, mas, não objetivamente, se trata de uma concepção plena de regime de colaboração.

Assim, segundo Cassini (2011), o projeto é inovador quando prevê mecanismos de gerenciamento conjunto entre estados e municípios, tais como sistema integrado de matrícula e rede integrada de escolas públicas (Art. 8.º, incisos I e II), convênio para admissão de pessoal por meio de concurso público único (Art. 8.º inciso VIII).

A maioria das proposições estão fundadas no princípio da subsidiariedade (limitador da intervenção do Estado, em respeito às liberdades, aos indivíduos e aos grupos). Daí a tendência das instituições de aderir, ou não, à proposição, em respeito à sua autonomia e liberdade, é reduzida. Nem sempre os interesses locais prevalecem sobre os estaduais e ou nacionais.

A PL n.º 237/2001, do Senador Ricardo Santos (Partido da Social Democracia Brasileira — PSDB-ES) foi arquivado em 2003 por fim de legislatura, sendo reapresentado com poucas alterações, em 2006, em seu mandato como deputado, em coautoria com o deputado Carlos Humberto Manato (Partido Democrático Trabalhista — PDT-ES), sob n.º 7.666 B/2006, que também não obteve êxito de tramitação e aprovação (Manato, 1998).

Ainda em 2001, o Deputado Paulo Lima (PMDB-SP) apresentou o PL n.º 4.283/2001 que dispôs sobre o atendimento a crianças de zero a três anos em regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios, e dá outras providências.

No seu art. 1.º estabelece que A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, em regime de colaboração, promoverão o atendimento a crianças de zero a três anos de idade, com a finalidade de promover o seu desenvolvimento integral. No seu parágrafo único, propõe que os Centros Públicos de Educação Infantil, instituídos nos termos desta lei, contarão com estrutura profissional multidisciplinar, incluindo recreação e assistência pedagógica, psicológica, médica e nutricional. No Art. 2.º, descreve como se dará o funcionamento desses Centros:

O funcionamento dos Centros envolve a colaboração das esferas de governo e da sociedade. As esferas de governo, em comum acordo, definirão os termos de colaboração para a construção dos prédios para instalação dos Centros. A União cuidará do treinamento dos profissionais envolvidos na implementação das atividades dos Centros e aos municípios a implementação e manutenção dos Centros. Há previsão de participação dos pais por meio de contribuição mensal de acordo com seu nível de renda, a partir de

critérios estabelecidos pelo Poder Legislativo Municipal. Ou seja, é uma forma subliminar de privatização da educação infantil.

Ao longo do processo de tentativa de regulamentar o regime de colaboração foram ainda apresentados os seguintes projetos/propostas:

Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 536/97, do Deputado Valdemar Costa Neto – PL/SP, propondo modificação no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Propôs que a União complementar os recursos do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de modo que seja atingido o valor mínimo por aluno definido nacionalmente, e não haja redução do gasto por aluno do ensino fundamental que foi praticado até dezembro do ano de 1997, em cada Município, Estado ou DF. Propõe também a alteração da Constituição Federal de 1988, e cria o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Esse PEC deu origem a EC n.º 53/2006, bem como à Emenda Modificativa (EM) n.º 4/2005, propondo prazo para a regulamentação do regime de colaboração, de autoria do Deputado Ivan Valente (Partido Socialismo e Liberdade — PSOL-SP). Como a EM n.º 4/2005 não foi aprovada, o parlamentar Carlos Abicalil (PT-MT) apresentou a EM n.º 20, em 2005, que modificou a redação original do parágrafo único do Art. 23 da CF/88 (de lei complementar, no singular, para leis complementares, no plural). Essas proposições não tramitaram.

Em 2011, foi apresentado o PLP (Projeto de Lei Complementar) n.º 15/2011 e autoria do Deputado Felipe Bornier (Partido Humanista da Solidariedade — PHS-RJ), que dispunha sobre normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira, ênfase na participação da União no regime de colaboração e o exercício de sua função redistributiva e supletiva, previstas no Art. 211 da CF/88. Foi arquivado em 31 de janeiro de 2019

O Projeto de Lei Complementar (PLP) n.º 413/2014, apresentado pelo Deputado Ságua Moraes (PT-MT) pode ser considerado um dos mais completos já apresentados. Em sua ementa encontramos a seguinte descrição: “[...] visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei no 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências” (Saguás, 2014).

No Art. 1.º ele estabelece normas da cooperação federativa entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e entre os Estados e os Municípios, para garantia dos meios de acesso à educação pública básica e superior, regida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, definindo o que entende por cooperação federativa.

O texto do projeto segue na direção do quanto previsto no Art. 23 da Constituição Federal, no sentido de que a colaboração deverá auxiliar na superação das desigualdades regionais e na observação do princípio da equidade entre os entes federados. No sentido de garantir formas de participação mais efetiva da sociedade nos processos de discussão dos destinos da educação, o Projeto indica que a União promova a realização de duas Conferências Nacionais de Educação no intervalo de cada decênio, coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Sistema Nacional de Educação e que o Fórum Nacional de Educação realize as seguintes tarefas: I - Acompanhe a execução do PNE e o cumprimento de suas metas; II - Promova a articulação das Conferências Nacionais com as Conferências Estaduais e Municipais que as precederem [...] (Saguás, 2014).

No que concerne a ação distributiva, maior desafio do regime de colaboração, o Projeto propõe no seu Art. 12: “A ação distributiva da União em matéria educacional se realiza através das transferências constitucionais obrigatórias, das transferências das cotas estaduais e municipais do salário educação, das disposições do Art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, das compensações financeiras resultantes de desonerações fiscais e de fomento à exportação, da repartição devida a Estados e Municípios de *royalties* por exploração de recursos naturais definidas em lei”.

E no tocante à ação supletiva, indica, no Art. 13: “O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios visa assegurar o padrão mínimo de oportunidades educacionais a todo estudante brasileiro da educação obrigatória e será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Integradas – PAIS, tendo em vista a competência prioritária de cada ente da federação”.

O Projeto faz a indicação de a quem caberá a operacionalização dos processos colaborativos instituindo, no âmbito da União, sob a coordenação do Ministério da Educação, a Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa, constituída por:

I - 5 (cinco) representantes do Ministério da Educação;

II - 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelos seus pares;
III - 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelos seus pares [...] (Saguás, 2014).

As deliberações da Comissão sobre os critérios de distribuição dos recursos da ação supletiva serão baixadas em resolução publicada no Diário Oficial da União até o dia 31 de julho de cada exercício, para vigência no exercício seguinte.

Para que haja articulação entre estados e municípios, o Projeto recomenda que leis complementares sejam elaboradas com vistas a criar os mecanismos de efetivação do apoio técnico e financeiro prestado em caráter suplementar e a composição das ações integradas no âmbito da Unidade da Federação. Para receber ajuda, os municípios precisam cumprir as exigências estabelecidas no Art. 212 da Constituição Federal de 1988 e das Constituições Estaduais, no tocante à vinculação de recursos obrigatórios para manter e desenvolver o ensino.

Com a finalidade de superação das desigualdades, e a observância da equidade, o Art. 21 da PLP 413/2014, estabelece que, *in verbis*:

Art. 21- A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão nacional de oportunidades educacionais para a educação obrigatória, baseado no cálculo do custo anual por aluno, capaz de assegurar educação de qualidade.

§ 1.º O custo anual por aluno de que trata este artigo será calculado ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

§ 2.º A fórmula de cálculo do custo anual por aluno será de domínio público, resultante da consideração dos investimentos necessários para a qualificação e remuneração dos profissionais da educação, em aquisição, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisições de material didático escolar, transporte do escolar, alimentação escolar e outros insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem definidos em regulamento.

§ 3.º A fixação do custo anual por aluno para a educação de qualidade é ato de competência da “Comissão Tripartite Permanente de Cooperação Federativa”.

§ 4.º O custo anual por aluno proverá da aplicação de todos os recursos de impostos, do salário-educação, das contribuições sociais, dos *royalties* de petróleo e gás natural, do fundo social do pré-sal e outros recursos orçamentários necessários à sua efetivação.

§ 5.º Para efeito da composição da fórmula de cálculo do custo anual por aluno, também serão considerados os valores de cada Fundo Estadual na forma do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT e sua regulamentação em lei. (Saguás, 2014, p.10-11).

Esse é um dos grandes avanços contidos no Projeto de Lei n.º 413/2014, visto que estabelece a forma de calcular o custo aluno qualidade, superando a forma de repasse

utilizado pelo FUNDEB que se deteriorou ao longo dos anos, já não se constituindo em recursos para fazer avançar a educação de forma igualitária. Essa definição foi “amarrada” no parágrafo 5.º do Art. 22 que estabelece:

Art. 22 [...]

§ 5.º A ação supletiva da União será exercida de modo a corrigir progressivamente a disparidade dos meios de acesso à educação de qualidade remanescente à distribuição dos recursos das cotas estaduais e municipais do salário educação, dos *royalties* sobre a exploração de recursos naturais distribuídos a Estados e Municípios, dos fundos derivados do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT e da aplicação dos recursos próprios vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino em cada ente da federação.

Art. 23. São recursos públicos destinados à cooperação federativa nos termos desta lei os originários de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - recursos dos *royalties* e participação especial sobre exploração de recursos naturais definidos em lei;

VI - recursos do Fundo Social do Pré-Sal definidos em lei;

VII - recursos de outras fontes destinados à compensação financeira de desonerações de impostos e auxílio financeiro aos Estados e Municípios;

VIII - outros recursos previstos em lei.

§ 1.º As receitas dos incisos III, IV, V, VI, VII e VIII constituem fontes específicas da ação supletiva da União.

§ 2.º Para efeito da composição da ação supletiva serão utilizadas, no máximo 30% (trinta por cento) das receitas do inciso III, deduzidas as cotas estaduais e municipais do salário educação.

O referido Projeto de Lei não foi aprovado.

Em 24 junho de 2015, um ano após a aprovação do PNE, por meio da Portaria MEC n.º 619, foi instituída a instância de pactuação federativa que chegou a ser instalada em 27 de janeiro de 2016, mas com características muito distantes do quanto pretendido pelo regime de colaboração concebido pela Constituição Federal de 88. Esse modelo é fundado na Resolução MEC/CNE n.º 1/2012, que “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”. Nesse mesmo ano, o MEC criou um grupo de trabalho (GT-ADE) “[...] para elaborar estudos sobre o fortalecimento do regime de colaboração mediante os arranjos de desenvolvimento de educação (ADE), instituído nos termos da Portaria n.º 1.238/2012” (BRASIL, 2012).

Em 2017, o Projeto de Lei n.º 413/2014 foi incorporado ao Projeto de Lei 448/2017 com pequenas modificações, cujo quadro a seguir sintetiza:

Quadro 4 - PL 448/2017 artigos referentes ao Regime de Colaboração

PL 448/2017 artigos referentes ao Regime de Colaboração	
Art. 1.º, § 1.º - Disposição da Lei	Esta Lei institui o Sistema Nacional de Educação – SNE e fixa normas para cooperação e colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio dos seus Sistemas de Ensino, com vistas à garantia do direito à educação democrática de qualidade, ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE e ao disposto na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. § 1.º A cooperação federativa pressupõe a ação articulada, planejada e transparente entre os entes da federação com vistas à garantia do direito à educação e ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação - PNE.
Art. 3.º - Conceito	Para os fins desta Lei, consideram-se cooperação e colaboração federativa a ação intencional, planejada, articulada e transparente entre entes da federação e seus respectivos Sistemas de Ensino, que alcança todas as estruturas do Poder Público, em sentido restrito, para assegurar a consecução dos princípios, das diretrizes e das metas concernentes à garantia do direito à educação democrática de qualidade e ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação e demais planos decenais de educação, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Art. 6.º, inciso VI - Proposta do regime de colaboração no SNE como instrumento que regulamenta e materializa o regime de cooperação federativa	Consolidar o Sistema Nacional de Avaliação, em regime de colaboração entre os Sistemas de Ensino, visando promover a inclusão e a qualidade da educação democrática.
Art. 9.º - Institucionalização	O Sistema Nacional de Educação, para efeito de institucionalização de regime de colaboração que dê efetividade à articulação entre os sistemas educacionais, tem como órgãos coordenadores o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação com funções normativas.
Art. 12, § 5.º - Estrutura	A Instância Nacional deve criar mecanismos de articulação com os órgãos coordenadores do Sistema Nacional de Educação e as instâncias permanentes de negociação instituídas em cada Estado, Distrito Federal ou Município, visando ao fortalecimento do regime de colaboração em cada Unidade da Federação.

<p>Art. 19, § 4.º - Planejamento</p>	<p>Haverá regime de colaboração específico para a 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</p>
<p>Art. 24 – Do custo aluno-qualidade, dos parâmetros nacionais de qualidade da oferta.</p>	<p>Fica definido o Custo Aluno Qualidade – CAQ como padrão nacional de investimento para o financiamento anual de todas as etapas e modalidades da educação básica, a ser observado <u>pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.</u></p> <p>§ 1.º A metodologia, a fórmula de cálculo do CAQ, necessário ao processo ensino-aprendizagem, e a sua fixação são de competência da Instancia Nacional Permanente de Negociação Federativa e do Conselho Nacional de Educação.</p> <p>§ 2.º O CAQ será calculado e reajustado ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, sendo divulgado em Diário Oficial.</p>
<p>Art. 26 e art. 27 – Do custo aluno-qualidade, dos parâmetros nacionais de qualidade da oferta.</p>	<p>Enquanto não for implementado o CAQ, será implementado o Custo Aluno Qualidade inicial – CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional, cujo cálculo será progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> À União compete, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os <u>Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem</u> atingir o valor do CAQi.</p> <p>Art. 27. As redes e Sistemas de Ensino com valor aluno ano acima do valor do CAQi e, posteriormente, acima do valor do CAQ, deverão garantir padrão de qualidade de oferta equivalente</p>
<p>Art. 31 - Financiamento e Assistência técnica da União</p>	<p>O planejamento articulado, definido na forma da lei, constitui-se em instrumento de <u>efetivação da assistência técnica e financeira complementar da União na Educação Básica.</u></p>
<p>Art. 31 § 2.º - Financiamento tripartite.</p>	<p>O planejamento articulado, no respeito à competência prioritária de cada ente da federação, pressupõe abrangência territorial, devendo <u>resultar de pactuação tripartite</u>, pública e transparente, a respeito <u>dos resultados que, em regime de colaboração</u>, se pretende alcançar.</p>
<p>Art. 32 e 33 – Assessoramento da União</p>	<p>A <u>ação de assistência técnica da União</u> se dará em 4 (quatro) dimensões:</p> <p>I – diagnóstico, planejamento e gestão das redes e Sistemas de Ensino;</p> <p>II - Formação inicial e continuada, seleção para provimento de cargos por concurso público e organização das carreiras de profissionais de educação;</p> <p>III - práticas pedagógicas;</p> <p>IV - Avaliação.</p>

	Art. 33. A União, por meio do Ministério da Educação e órgãos a ele vinculados, poderá, também, prover programas e ações de sua execução direta, desde que pactuados com os respectivos Sistemas de Ensino.
Art. 36 – Capacidade dos entes federativos - recursos de uso e CAQ e o CAQi	A capacidade de atendimento de cada ente federativo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno relativo ao padrão nacional de oferta, entendido este custo como o CAQ e o CAQi , nos termos referidos nos Arts. 24 e 26 desta Lei.
Art. 38, §1.º - Financiamento	Para o cumprimento do disposto nesta Lei , a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os órgãos educacionais. § 1.º Devem ser instituídos mecanismos para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.
Art. 39 - Ações integradas-Cooperação federativa dos Estados com os Municípios	Os Estados regularão em lei específica as normas de cooperação federativa com os Municípios visando definir a composição das ações integradas no âmbito da respectiva Unidade da Federação e a efetivação do seu apoio técnico e financeiro prestado em caráter supletivo. <i>Parágrafo único.</i> Os princípios para a organização das ações supletivas dos Estados com relação aos Municípios em cada Unidade da Federação devem ser consonantes aos que orientam a ação supletiva, técnica e financeira da União, nos termos desta Lei.
Art. 44 – O Custo Aluno Qualidade Inicial – Prazo e custo	O Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi, referido no Art. 26 desta Lei, será instituído até 2.019, com valor específico para cada etapa e modalidade da educação básica, considerando os insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem.

Fonte: Elaboração própria (2022).

Quadro 5 - PL 413/2014 artigos referentes ao regime de colaboração

Artigos referentes ao Regime de colaboração	
Art. 1.º, § 4.º - Disposição da Lei	Esta Lei Complementar estabelece normas da cooperação federativa entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e entre os Estados e os Municípios , para garantia dos meios de acesso à educação pública básica e superior regida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

	<p>§ 4.º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso à educação obrigatória, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.</p>
<p>Art. 4.º, §1.º - Abrangência do SNE e funções da União</p>	<p>O Sistema Nacional de Educação, expressão do esforço organizado, autônomo e permanente do estado e da sociedade brasileira compreende o Sistema Federal, os Sistemas Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios constituídos em lei dos respectivos entes federados.</p> <p>§ 1.º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo <u>função normativa, distributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.</u></p>
<p>Art. 12 - Da Ação Distributiva Da União</p>	<p><u>A ação distributiva da União em matéria educacional</u> se realiza através das transferências constitucionais obrigatórias, das transferências das cotas estaduais e municipais do salário educação, das disposições do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, das compensações financeiras resultantes de desonerações fiscais e de fomento à exportação, da repartição devida a Estados e Municípios de royalties por exploração de recursos naturais definidas em lei.</p>
<p>Art. 13 – Da Ação Supletiva da União</p>	<p>O <u>apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios</u> visa assegurar o <i>padrão mínimo de oportunidades educacionais</i> a todo estudante brasileiro da educação obrigatória e será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Integradas – PAIS, tendo em vista a competência prioritária de cada ente da federação.</p>
<p>Art. 13, § 4.º - Assistência Financeira da União e dos Estados</p>	<p>A assistência financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a dos Estados aos Municípios, fica condicionada ao cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal e dispositivos constitucionais e legais próprios pertinentes de sua competência.</p>
<p>Art. 13, § 5.º e § 6.º - Da ação supletiva da União para com os Estados e Municípios – art. 212 CF/88</p>	<p>§ 5.º A ação supletiva da União ao Estado é exercida exclusivamente se a manutenção de instituição de ensino superior estadual for efetuada com <u>recursos acima dos percentuais mínimos vinculados</u> pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>§ 6.º A ação supletiva da União ao Município é exercida exclusivamente até que <u>sejam atendidas</u> plenamente as <u>necessidades de sua área de competência prioritária</u> e cuja oferta educacional em outra etapa ou nível de ensino seja mantida com <u>recursos acima dos percentuais mínimos vinculados</u> pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>

<p>Art. 15, incisos I, IV, V, VI e VII - Competências da Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa:</p>	<p>À Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa compete:</p> <p>I - Deliberar sobre as ações supletivas de cooperação entre os três entes federados no campo da educação obrigatória;</p> <p>IV - Regular programas, projetos e ações educacionais de caráter supletivo constitutivos do PAIS (Plano de Ações Integradas);</p> <p>V - Ponderar a transferência de recursos da União disponíveis visando assegurar o padrão mínimo de oportunidades educacionais e a promoção da equidade e da qualidade em âmbito nacional;</p> <p>VI - Fixar o valor do custo anual por aluno para a educação de qualidade;</p> <p>VII - Definir as Normas Operacionais Básicas para as ações de <u>caráter supletivo e de assistência técnica no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios</u>;</p>
<p>Art. 17 – Apoio técnico e financeiro do Estado com os Municípios e composição das ações integradas</p>	<p>Art. 17. Os Estados regularão em Lei Complementar as normas de cooperação federativa com os Municípios visando à efetivação do seu apoio técnico e financeiro prestado em caráter suplementar e a composição das ações integradas no âmbito da respectiva Unidade da Federação.</p>
<p>Art. 21, § 3.º – Fixação do custo anual por aluno</p>	<p>A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão nacional de oportunidades educacionais para a educação obrigatória, baseado no <i>cálculo do custo anual por aluno capaz de assegurar educação de qualidade</i>.</p> <p>§ 3.º A fixação do custo anual por aluno para a educação de qualidade é ato de competência da “Comissão Tripartite Permanente de Cooperação Federativa”.</p>
<p>Art. 27 – Vinculação ao plano de Ações Integradas – PAIS</p>	<p>A <u>ação supletiva da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos Municípios</u> fica vinculada ao cumprimento dos Planos de Ações Integradas.</p>
<p>Art. 29 – Da assistência técnica</p>	<p>A <u>ação supletiva, distributiva e de assistência técnica e financeira na cooperação federativa</u> ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.</p>

Fonte: Elaboração própria (2022).

Além dessas tentativas, o Art. 23 da Constituição Federal, ao longo dessas mais de três décadas, teve alterações relativas à compreensão de que as normas de cooperação não poderiam estar fixadas numa só Lei Complementar para todas as matérias inscritas nos

incisos desse artigo. Assim, do singular “Lei Complementar”, a EC n.º 53/2006 modificou a redação para o plural, indicando que “Leis Complementares” definiriam as normas de cooperação, visando ao equilíbrio federativo. Além disso, o artigo foi alterado, pelas seguintes emendas constitucionais:

- EC n.º 14/1996 deu nova redação aos parágrafos 1.º e 2.º, e incluiu mais dois parágrafos no Art. 211 da CF, tratando respectivamente das etapas de atuação prioritária, ou seja, da função própria dos Estados e do DF (ensino fundamental e médio), e da previsão de que, na organização dos sistemas de ensino, Estados e Municípios deveriam definir formas de colaboração para assegurar o ensino obrigatório (à época o ensino fundamental).
- Emenda n.º 53/2006 introduziu mais um parágrafo (5.º) e, no ano de 2.009, o § 4.º é novamente alterado com a inclusão da União e do DF quanto à definição de formas de colaboração para assegurar o ensino obrigatório.
- Emenda n.º 59/2009, ao mesmo tempo em que introduziu o § 4.º no artigo 211, prescrevendo que, na organização de seus sistemas de ensino, os entes federados definissem “formas de colaboração” de modo a garantir a universalização do ensino obrigatório, modificou o Art. 214 da CF.

Não se pode negar que dificuldades relativas à regulamentação da cooperação federativa, bem como a instituição do SNE, ocorrem também pelas dificuldades de conciliar interesses tão diversos e contraditórios que permeiam o parlamento brasileiro e o nosso presidencialismo de coalizção, e não somente, por aquelas impostas pelo modelo de federalismo brasileiro. Nem todas as modificações na Constituição e na legislação infraconstitucional ao longo desses 35 anos foram capazes de desatar o nó e os equívocos de compreensão do que verdadeiramente é regime de colaboração. Mesmo tendo decorrido um longo período desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda persistem enormes desafios, entre outros o financiamento da educação básica, traduzido pelo conceito de custo aluno-qualidade, como estabelecido na meta 20 do Plano Nacional de Educação.

Mais recentemente foi aprovado no dia 09 de março de 2022 no Senado Federal, o PL 235/2019, que institui o SNE, dispõe sobre o processo de avaliação dos sistemas de ensino, determina a elaboração de planos nacionais, estaduais, municipais e distrital de educação e especifica as fontes de financiamento da educação. Há ainda outros PL tramitando no Senado, o que revela ainda uma longa caminhada em direção aos SNE e SEEs.

Um sistema nacional de educação como vetor da articulação do regime de colaboração no contexto do federalismo cooperativo

No que se refere a necessidade constituição de um Sistema Nacional de Educação, além da presença constante em outros documentos, em 2014, o Documento-Referência da Conae 2014 alertava:

É fundamental o pacto federativo, construído na colaboração e coordenação entre os entes federados e sistemas de ensino, em prol da garantia do direito à educação de qualidade para todos. Ou seja, a coordenação e a cooperação federativa, fruto da organização territorial e política, caracterizada pela distribuição de responsabilidades e repartição de competências (concorrentes e comuns), bem como das políticas nacionais e da descentralização, como definido pela CF/1988, devem constituir a base do regime de colaboração e, no campo educacional, das diretrizes da União e dos demais entes federados (estados, Distrito Federal e municípios) (CONAE, 2014).

Tais discussões e proposições ratificavam o Documento da Conae 2014, ao afirmar que:

[...] a organização e regulação da educação nacional deve garantir a articulação entre acesso, permanência, valorização dos profissionais, gestão democrática, padrão de qualidade, piso salarial profissional por meio dos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos aos das redes públicas (EC n. 53/2006); VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (EC n. 53/2006). Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos estados, do DF e dos municípios (EC n. 53/2006).

Desse modo, a clareza acerca da urgência em definir formas de colaboração entre os sistemas de ensino e a fixação de normas de cooperação entre os entes federados, a fim de assegurar a garantia da universalização da educação obrigatória de 4 a 17 anos, sempre foi objeto de todas as discussões em inúmeros fóruns brasileiros de educação.

Um sistema nacional de educação seria capaz:

- superar a ausência de articulação entre os diversos sistemas por se constituir em um SISTEMA de sistemas;
- transformar as secretarias de educação em lideranças de um sistema com regras unitárias para uma diversidade de sistemas de ensino, assegurando

a unidade na diversidade, com definição clara da concepção de educação, seus órgãos constitutivos, as modalidades de ensino, seus órgãos normatizadores e legisladores, com a autonomia necessária para atuar, avaliar e fiscalizar;

- superar o modelo de secretaria de educação cuidadora apenas da sua rede de escolas, deixando que cada unidade escolar não pertencente ao sistema aja de forma autônoma;
- fortalecer os Conselhos de Educação que hoje carecem de autonomia de toda natureza.

Além dos aspectos acima destacados pode-se viabilizar com a instituição de um sistema:

I – O ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II – Uma progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III – O atendimento educacional especializado à pessoa com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – O atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade, com deficiência física, intelectual e sensorial, em período regular de oito horas, com programa suplementar de material escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

V – O acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada pessoa;

VI – A oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII – A atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Esses seriam elementos para constituir as bases de um sistema de educação à luz do regime de colaboração. Nesse sentido, Cury (2010) afirma que um sistema de educação supõe: uma rede de órgãos, instituições escolares e de estabelecimentos; um ordenamento jurídico com leis de educação; uma finalidade comum; uma base comum. Todos esses elementos coexistindo superaria a desarticulação hoje predominante, pois eles conseguem preservar a diversidade dos entes federados sem comprometer a unidade do federalismo brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em consonância com a afirmação de que o Sistema, seja ele qual for, é produto da ação sistematizada, da capacidade humana de agir intencionalmente de acordo com objetivos individuais e coletivos (Saviani, 2010), foi possível verificar que os entraves à instituição do Sistema Nacional de Educação e também a demora em encaminhar as ações para o tramite de votação da minuta do Projeto de Lei que propõe a criação de um Sistema Estadual de Educação também decorre de intencionalidades que geram desencontros na articulação dos entes federados, ou seja, de elementos que reunidos deveriam formar a unidade de um Sistema, coerente e operante.

Embora sendo denominado cooperativo, o federalismo brasileiro, tem a desarticulação como uma de suas principais marcas. Para os estudiosos a forma como nasceu o nosso federalismo, bem como suas características, já descritas, dificultam o uso de mecanismos colaborativos entre os entes federados, já que cada um deles tenta disputar vantagens e prestígios em detrimento dos outros.

Constata-se ao longo da investigação que além do federalismo brasileiro não se constituir em facilitador da colaboração, porque prima pela competição, a autonomia atribuída aos municípios na Constituição Federal de 1988, agregou mais uma dificuldade na busca de coexistência de unidade entre os entes federativos, situação agravada por não haver a devida regulamentação do regime de colaboração.

Pode-se concluir também, que além das dificuldades relativas à regulamentação da cooperação federativa, ocorrem também por conta das dificuldades de conciliar interesses tão diversos e contraditórios que permeiam o parlamento brasileiro e o presidencialismo de coalização, e não somente, por aquelas impostas pelo modelo de federalismo brasileiro.

Ao longo dos últimos trinta e cinco anos foram empreendidas discussões em todos os âmbitos da cena educacional, bem como elaborados projetos de lei complementar buscando instituir aqueles que seriam os articuladores formais da colaboração: o Sistema Nacional de Educação e o Regime de Colaboração. Como expresso no art. 23, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, as leis complementares aprovadas teriam o poder de por meio da colaboração superar as desigualdades sociais, educacionais e econômicas do país, visto que a Carta Magna sinalizou novas diretrizes para os direitos sociais, acreditando na concretização de um novo pacto federativo.

REFERÊNCIAS

ABICALIL. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental**. 2000. 277f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2000.

ABICALIL, C.A. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul. dez. 2014.

ABRUCIO, F.L. *Cooperação intermunicipal: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil*. Curitiba: Positivo, 2017.

ABRUCIO, F. L. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental**. 2000. 277f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2000.

ABRUCIO, F.; COSTA, V. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisa, 12).

ABREU, Mariza. *Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB*. Injuí: Unijuí, 2002. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1.988*. São Paulo: Atlas, 1991.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Estudos Sociais**, n.º 28, ano 10. p. 88 a 108. Julho de 1995.

ARAÚJO, G. C. 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**, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul/set. 2010.

ARAÚJO. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.4, n.7.p.231-243. Jul/dez. 2010. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 20 de jun. 2022.

ARAÚJO, F. D., MAGALHÃES, G. A. Convênios e consórcios como espécies contratuais e a Lei n.º 11.107/2005. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E.B. (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 125-144.

ARRECTHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.

AZAMBUJA, D. **Teoria geral do estado**. 4. Ed. São Paulo: Globo, 2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, G. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BORNIER, Felipe. **PLP n.º 15/2011**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: www.camara.leg.gov.br. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLC n.º 15/2011**.

Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira, 2011^a. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492957>.

Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLC n.º 413/2.014**. O presente Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2014a. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859>.

Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de out. de 1988. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. **CONAE 2014**. Disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2014>. Acesso em: 03 de mar. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Estabelece o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jan. 2001.

BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 jun. 2014b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino.** Institui um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o País. 2015. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf. Acesso em: 24 abr. 2020.

PARECER n.º 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, 2011b. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br>. Acesso em: 2 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Regimento Interno da Conferência Nacional da Educação Básica – CONEB,** definido pela Comissão Organizadora, conforme o que dispõe a Portaria Normativa n.º 11, do Ministério da Educação. Brasília: MEC, 24 abr. 2007b.

CAMERON, D. The structures of intergovernmental relation. **International Social Science Journal**, Nova Jersey: John Wiley & Sons, v. 53, n. 167, p. 121-127, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00300>. Acesso em 25 abr. 2018.

CAMARGO, Aspasia. A Reforma-Mater Os riscos (e os custos) do federalismo incompleto. **Parcerias Estratégicas**, Vol. 4, n.º 6, 1999.

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.** 2009. 298 p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Disponível em:

<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/28528/000727737.pdf?sequence=1>

Acesso em: 05 nov. 2019.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e Educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração.** 2011.143f. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da UFES. Vitória, 2011.

CASSINI. **Federalismo e política educacional no Brasil: debates e tentativas de regulamentação do regime de colaboração pós Constituição federal de 1988.** Pôster

apresentado na 33.^a Reunião da ANPED. Disponível em: www.anped.org.br/. Acesso em 06 de jun. de 2020.

CASSINI, S. A., ARAÚJO, G. C. **Regime de colaboração, formas de colaboração e coordenação federativa** no Brasil: os desafios das relações intergovernamentais na oferta educacional. In: Seminário de Educação Brasileira, Plano nacional de Educação: Questões desafiadoras e embates emblemáticos, 3., 2011, Campinas. Anais eletrônicos CEDES. Disponível em:

<http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/anais.pdf> Acesso em: 20 mar. 2020.

COSTA, A. C. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da Educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 26, n. 1. jan/abr. 2010. p. 105 – 121.

CURY, Jamil. Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação. Disponível em: Acesso em: 14 abr. 2022. CURY, C.R.J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010, p. 164.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, Eliane M.T.; FARIA, Luciano Filho & GREIVE Cynthia. **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013, p. 763.

ENCICLOPEDIA SARAIVA DE DIREITO. **Federação**. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 424.

BRASIL. **Escola Nacional de Administração Pública - ENAP**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em: 02 de maio 2021.

FEITOSA, Lara Isadora. **Autonomia dos municípios no federalismo fiscal brasileiro pós constituição da república federativa do Brasil de 1.988: uma análise acerca da (im)possibilidade do cumprimento das competências constitucionais**. Dissertação de Mestrado. Fortaleza: Universidade de Fortaleza – UNIFOR, 2016.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário Básico de Filosofia. 3ª. ed.** Rio de Janeiro: Zahar Editora 2000.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-83, 1999.

LIMA, Paulo. **Projeto de Lei nº 4.283/2001**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em www.camara.leg.gov.br. Acesso em: 15 jun. 2020.

MANATO, Carlos Humberto. **PL 7.666 B/2006**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: www.camaraleg.br. Acesso em 12 de jun. 2020.

MORAES, Ságuas. **PL 413/2014**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: www.camara.leg.gov.br. Acesso em 03 de julho de 2020.

OLIVEIRA, R. P; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Ângelo D. **Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação: uma Análise da Política Pública de Formação de Conselheiros Promovida pelo Programa de Apoio a Educação Municipal – Proam**. Dissertação de mestrado. Universidade do Estado da Bahia. Salvador, 2018.

REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio: GEN/Forense, 2009.

REQUIÃO, Maurício. **Lei nº 1.946/96. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996**. Disponível em: www.camaraleg.br. Acesso em 12 de jun. 2020.

SANTOS, Mauricio Pastor dos. **A viabilização do regime de colaboração no estado do Paraná como requisito para a articulação pedagógica do ensino fundamental**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Católica do Paraná, 2016.

SANTOS, Ricardo. **Projeto de Lei n.º 237/2001**. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: www25.senado.leg.br. Acesso em: 12 jun. 2020.

SARI, Marisa Timm. **Regime de Colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao PNE. **Revista Brasileira de Educação**, v.15 (44) Rio de Janeiro, 2010.

SAVIANI, Dermeval. O manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 e a questão do sistema nacional de educação. *In*: CUNHA et. al. (Org.). O sistema nacional de educação: diversos olhares 80 anos após o manifesto. Brasília: MEC/SABE, 2014.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema nacional de educação e plano nacional de educação:** significado, controvérsias e perspectivas. 2ª ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2017.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação.** 2009 Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf. Acesso em: 23 de novembro de 2022.

SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. **Princípio constitucional da igualdade.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SILVA, Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** Rio de Janeiro: GEN, 2009.

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova: revista de cultura e política. Federação & Políticas.** n. 52. Campinas. CEDEC. 2001.

TEIXEIRA, Ana Maria Silva. **Regime de Colaboração: ideologia das práticas de parceria na Bahia. Mestrado. Salvador:** Universidade do Estado da Bahia – UNEB, 2010.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2008.

VALENTE, Ivan. **Projeto de Lei n.º 4.553/1.998.** Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: www.camara.gov.br. Acesso em 12 de jun. 2020.

ARTIGO 2

A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA E SUAS IMPLICAÇÕES NO REGIME DE COLABORAÇÃO

Remi da Silva Bomfim

RESUMO

Este artigo tem por objetivo fazer um breve levantamento das experiências de regime de colaboração desenvolvidas no Estado da Bahia, buscando indicar alguns resultados, tendo como vetor inicial a municipalização do ensino fundamental, bem como apresentar e discutir a proposta de institucionalização do sistema de educação para o Estado da Bahia e suas implicações explicitadas na minuta de Projeto de Lei Complementar entregue à Secretaria da Educação do Estado. Para tanto, o artigo expõe uma análise dos processos colaborativos realizados pelo governo do estado ao longo dos últimos anos, culminando com a apresentação e discussão da minuta de Projeto de Lei, visando correlacionar os elementos do texto legal com a indicação do modo como eles conduzem a formalização dos mecanismos de colaboração. A metodologia utilizada nesse estudo foi de abordagem qualitativa e os procedimentos técnicos de produção de dados foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A análise dos dados levantados se deu de forma interpretativa e crítica, de modo que pudéssemos expor os avanços e principais desafios da política educacional em relação ao tema. Concluiu-se que a Bahia, embora possua larga experiência em atuar de forma colaborativa com os municípios, não conseguiu, ao longo dos anos, cumprir o requisito fundamental da colaboração: a formalização legal do regime. Na busca pela institucionalização de um do Sistema Estadual de Educação, criou regras para a colaboração, em cumprimento ao art. 247 da Constituição Estadual de 1989 e a Secretaria da Educação do Estado da Bahia constituiu em 2021, uma comissão com a tarefa de apresentar uma minuta de projeto de lei complementar que pudesse regulamentar a proposta.

Palavras-chave: Sistema de educação; Regime de colaboração; Projeto de lei; Municipalização.

ABSTRACT

This article aims to make a brief survey of the collaboration regime experiences developed in the State of Bahia, seeking to indicate some results, having as its initial vector the municipalization of elementary education, as well as presenting and discussing the proposal for institutionalization of the education system for the State of Bahia and its implications explained in the draft Complementary Bill delivered to the State Department of Education. To this end, the article presents an analysis of the collaborative processes carried out by the state government over the last few years, culminating in the presentation and discussion of the draft Bill, aiming to correlate the elements of the legal text with an indication of the way in which they conduct the formalization of collaboration mechanisms. The methodology used in this study was a qualitative approach and the technical data production procedures were bibliographic research and documentary research. The analysis of the data collected was carried out in an interpretative and critical way, so that we could expose the advances and main challenges of educational policy in relation to the topic. It was concluded that Bahia, although it has extensive experience in acting collaboratively with municipalities, has not managed, over the years, to fulfill the fundamental requirement of collaboration: the legal formalization of the regime. In the search for the institutionalization of a State Education System, it created rules for collaboration, in compliance with art. 247 of the 1989 State Constitution and the Department of Education of the State of Bahia constituted in 2021, a commission with the task of presenting a draft complementary bill that could regulate the proposal.

Keywords: Education system; Collaboration regime; Bill; Municipalization.

INTRODUÇÃO

Diante de todas as desigualdades existentes no Brasil, das diferenças regionais de potencial de arrecadação tributária, dos graves problemas de discriminação étnica e social, para citar alguns elementos que “reforçam a necessidade de um pacto federativo que faça valer o sentido de sermos uma federação, que como já afirmamos, requer relação de reciprocidade entre suas partes constituintes”, como afirma Andrade (2013, p.390), acerca da importância da efetivação do Regime de Colaboração.

Na tentativa de encontrar formas de superação das distorções e desigualdades, especialmente no campo da educação, levou o poder legislativo a recomendar, no texto da Constituição Federal de 1988, o regime de colaboração, para que os entes federados obtivessem melhores condições de colaboração entre si e afirma em seu art. 211 que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

[...]

§ 4.º 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 59, de 2009).

§ 5.º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Brasil, 1988). (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006)

Para distribuir igualmente as receitas e garantir equidade, objetivo primordial do regime de colaboração, o Art. 212 da Constituição Federal também prevê que

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...]

§ 2.º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do Art. 213.

§ 3.º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (Brasil, 1998). (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 59, de 2009).

Em razão do que representa a colaboração entre os entes federados, se faz urgente a regulamentação do regime de colaboração para que o desempenho educacional das regiões brasileiras não se mantenha tão diferenciado e que as ações desenvolvidas não fiquem à mercê das vontades partidárias para implementação de políticas públicas.

Todavia, não é incoerente dizer que desde a Constituição de 1988, ações de cunho educacional que necessitam do Regime de Colaboração não estejam ainda com um caráter

efetivo de políticas de Estado, persistindo quase sempre as políticas de governo, uma vez que as necessidades e anseios educacionais ultrapassam os limites dos mandatos eletivos.

A formalização se faz inadiável em razão do modelo de federalismo brasileiro que combina competências comuns e concorrentes entre estados e municípios, dificultando a responsabilização dos entes federados sobre a oferta de educação, exigindo assim que haja legalização dos atos para efetivação de ações conjuntas no âmbito das competências comuns.

Nessa direção o art. 214 da CF/88 prevê:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (Brasil, 1988).

Na tentativa de instituir o Regime de Colaboração, bem como o Sistema Nacional de Educação, foram realizados estudos, proposições e diversas iniciativas, ao longo dos últimos 30 anos, tanto no sentido de buscar formas de cumprir a determinação legal para sua regulamentação, quanto na identificação do modo como cada ente federado tentou efetivá-los no âmbito da educação brasileira, já que está previsto desde 1988, nos art. 211 e 23 da Carta Magna, bem como no art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n.º 9.394/96.

Ademais, é lugar comum nos discursos da área da educação a afirmação de que o regime de colaboração pressupõe o compartilhamento de responsabilidades e encargos educacionais entre os entes federados, apesar da Constituição Federal de 1988 ter caracterizado também o município como um ente federado autônomo. Tal caracterização não dispensa os demais entes, Estado e União de colaborar no enfrentamento das questões locais (municipal), pois em matéria de educação há sempre responsabilidades do Estado e até da União, seja coordenando, avaliando ou mesmo financiando (Andrade, 2013).

Nessa direção, é relevante conhecer e discutir como a Bahia, ao longo dos anos, vem tentando cumprir a tarefa de superar as desigualdades por meio da colaboração no campo da educação, mesmo diante da “[...] omissão do parlamento brasileiro” (Andrade, 2023, p.391), em relação ao que define o art. 23 da CF/1988, acerca da “necessidade de uma lei complementar para regular a cooperação entre as esferas do poder federado”

(Brasil, art. 23, CF/88), “fator preponderante das limitações quanto à equalização da qualidade do atendimento das demandas educacionais no País (Andrade, 2013, p. 391).

O trabalho parte da hipótese de que embora o Estado da Bahia tenha uma forte tradição de desenvolver programas em parceria com os municípios, por meio de termos de adesão, a colaboração acontece, mas sem a devida institucionalização, porque são ações de cada governo e não uma política de Estado. Ao longo das últimas décadas, os governantes conceberam propostas com tentativas para melhorar o desempenho global da educação, buscando imprimir em cada programa uma marca que identificasse o seu governo. Desse modo, mesmo quando havia a manutenção de um determinado agrupamento político à frente da gestão estadual, quando ocorria a troca do governante, as ações passaram por descontinuidades.

Assim, este artigo objetiva fazer um breve levantamento das experiências de regime de colaboração desenvolvidas no Estado da Bahia, buscando indicar alguns resultados, tendo como vetor inicial a municipalização do ensino fundamental, bem como apresentar e discutir a proposta de institucionalização de um sistema de educação para o Estado da Bahia e suas implicações explicitadas na minuta de Projeto de Lei Complementar entregue à Secretaria da Educação do Estado.

A MUNICIPALIZAÇÃO COMO PRIMEIRO VETOR DO REGIME DE COLABORAÇÃO NA BAHIA

A ideia de municipalização como recurso para divisão de responsabilidades entre os entes federados é encontrada pela primeira vez no Brasil no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932. Nele havia as primeiras reflexões sobre o significado da municipalização para a educação brasileira, sendo apresentadas as diretrizes para uma definição mais adequada das responsabilidades dos entes federados, com vistas à obtenção de melhores resultados. Posterior a esse registro vamos encontrar na LDB de 1961, pela primeira vez na legislação do ensino de abrangência nacional, de forma explícita, menção à gestão do ensino em nível de Município (Silva, 2003), mas sem fazer referência ao que mais importa na descentralização: a autonomia financeira.

Em 1971, com a Lei 5692/1971, são instituídas diretrizes sobre a responsabilização dos municípios pela administração do ensino de primeiro grau, permanecendo, entretanto, sem definição a questão do financiamento. Com tal vazio nasce, segundo Both (1997, p. 56), “[...] redes municipais pobres, precárias, dependentes

e sem autonomia”. Situação um pouco minimizada, em 1980, pela vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios ao financiamento da educação municipal.

A situação ficou agravada com a Constituição de 1988 que colocou o município no mesmo patamar que os demais entes federados, sem definir formas de financiamento e com previsão de um regime de colaboração a ser regulamentando. Dessa forma, a Carta Magna de 1988 definiu o município como um ente federado com a prerrogativa de se constituir em sistema de educação ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Em 1996, por meio da Emenda Constitucional 143, de 12 de setembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394, de 20 de dezembro de 1996, surgem alternativas de financiamento para o ensino fundamental. A criação do FUNDEF, como mecanismo de colaboração financeira, conduziu a uma acelerada municipalização do ensino fundamental, levando os Estados a se eximirem das responsabilidades desse nível de ensino, sem a criação de formas de colaborar com o município, que ganha encargos pedagógicos e burocráticos, sem a devida preparação.

Segundo Abreu (1999) fizemos muito mais uma prefeiturização do ensino fundamental do que uma municipalização nos moldes pensados pela Constituição Federal. Houve uma maciça transferência de atribuições para o município, no plano administrativo, sem o devido suporte e sem acordos prévios. Corroborando com esta percepção, Gonçalves (1998) e Azevedo (2002) destacam a distância entre as políticas executadas pelos governos federal e estadual em relação aos Municípios, em que muitas vezes desconsideram as prioridades e especificidades locais, limitando-se a ações de cunho administrativo e político-institucional.

Tal modo de agir implica desrespeitar os preceitos constitucionais em que se fundam a colaboração: diálogo e respeito às especificidades de cada ente federado, com a efetiva participação da sociedade, através dos seus Conselhos, com representação popular e poder deliberativo.

A municipalização pode ser considerada o maior e mais impactante movimento brasileiro de colaboração, às vezes compulsório e sem vantagens significativas para o município que recebeu os encargos sem o devido aporte de recursos para sustentar a expansão de sua rede de ensino.

A municipalização na Bahia teve seus objetivos definidos no Plano Plurianual PPA (1995-1999), objetivando elevar os níveis da educação por meio da articulação do

Estado com os municípios e como forma de atingir um ensino de qualidade em nível estadual, através do controle de qualidade dos serviços educacionais prestados (Bahia, 1995-1999). Ou seja, tinha uma conotação gerencial. Para viabilizar a municipalização foram concebidos programas e diversas ações foram implantadas, tais como:

a) **Programa de Integração das Redes de Ensino Estadual e Municipal (Inter Redes)** para estabelecer uma prática de parceria e reverter ações das diversas esferas do poder público que sempre tenderam a se caracterizar pela negação de um processo de colaboração mútua (Silva; Meireles, 1999, p.46). Quando do seu lançamento foi firmado acordos verbais com os mais de trezentos prefeitos presentes, para municipalizar cerca de 1.600 escolas (Silva; Meireles, 1999).

b) **Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município** foi instituído, pelo Decreto nº 7.274 de março de 1998, com o objetivo “assegurar a universalidade do ensino fundamental obrigatório e gratuito”

c) **Criação da Superintendência de Articulação Estado-Município (SUPAM)** com a finalidade de “orientar os municípios na organização e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais dos sistemas de ensino, auxiliando-os na integração das políticas e planos educacionais da União e do Estado” A SUPAM era composta de três Coordenações de Articulação Municipal: uma para a Região Metropolitana de Salvador (CAM-RMS), outra para municípios de grande e médio porte (CAM-MGP), e uma terceira para municípios de pequeno porte (CAMPEP).

A referida Superintendência teve papel de destaque no processo de municipalização, responsabilizando-se pela definição dessa política no contexto das políticas públicas do Estado na Bahia, constituindo-se uma das metas prioritárias dos sucessivos governos da Bahia, municipalizar até 2002 todo o ensino fundamental.

e) **Portal Webpam – o Portal da Articulação Municipal** era parte integrante dos mecanismos de fortalecimento do Programa de Ação de Parceria Educacional, estabelecendo um canal de comunicação on-line, entre Estado e Municípios. O Portal disponibilizava serviços e informações técnicas, indicadores e informações educacionais, versões eletrônicas de manuais, notícias e links educacionais para auxiliar as Secretarias Municipais de Educação na gestão da educação do município e facilitar o intercâmbio entre a SEC/BA e as Secretarias Municipais de Educação.

f) **Projeto de Educação da Bahia** foi concebido pela Secretaria da Educação –SEC/BA, com o apoio da Fundação Luís Eduardo Magalhães, com financiamento do Banco Mundial, para promover a melhoria do ensino, através do fortalecimento das escolas, em

consonância com a nova realidade e tendências decorrentes da implantação do FUNDEF, do processo de municipalização do ensino fundamental e da prioridade dada ao fortalecimento da gestão educacional nos níveis: estadual, regional e da própria escola. O referido projeto, financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), tem ações previstas para os níveis de ensino fundamental e médio, diretorias regionais de educação, diretorias das escolas e órgão central, além das ações de "Regularização do Fluxo Escolar de 5ª a 8ª Séries" e de "Fortalecimento da Gestão Escolar”

g) **Programa Educar para Vencer (e a municipalização do ensino)** foi desenvolvido em torno de cinco projetos, visando atingir três ações estratégicas: “fortalecer o município; fortalecer a escola e criar recursos para reforma via regularização do fluxo escolar”

O Programa Educar para Vencer, no município, articulava uma política de modernização gerencial adequada à sua política de municipalização do ensino fundamental, desenvolvendo nesse âmbito a estruturação das unidades municipais de ensino e “novas” formas de articulação entre a rede estadual e as redes municipais de ensino.

Dessa forma, na avaliação de Oliveira (2006) as políticas de descentralização/municipalização do ensino na Bahia, desenvolveram-se a partir da iniciativa da esfera estadual, planejando e definindo as ações, os encargos e serviços educacionais que deviam ser transferidos ao Município, salvaguardando mais os princípios do centralismo e do controle na formulação de políticas públicas do que os da descentralização e autonomia municipal (e da escola) e da democratização da educação.

ESTRUTURAÇÃO, FORMALIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM SISTEMA DE EDUCAÇÃO PARA O ESTADO DA BAHIA

Historicamente desde o ano de 1999, pós LDB e sob os efeitos da Constituição Federal, os programas de governo dos dirigentes baianos destacaram o significado da educação para o desenvolvimento do Estado da Bahia, tornando a questão educacional e seus desafios, ao menos nos textos oficiais, assunto de alta prioridade.

Nesse sentido, enfatizavam que para enfrentar os resultados negativos obtidos pelos diagnósticos realizados, era necessária uma revolução educacional, com definição de metas arrojadas, com a participação dos municípios, devendo os mesmos assumirem a

responsabilidade pela oferta do ensino fundamental, já que, localmente, os controles das ações são mais efetivos. No entanto, tinham também posição que para transformar a realidade da educação baiana, era essencial capacitar os municípios para o exercício da sua autonomia através de seus sistemas educacionais.

Assim, ao lado do acelerado processo de municipalização induzida, do estímulo a criação dos sistemas municipais de educação, inúmeras ações foram sendo delineadas e ofertadas aos entes municipais, procurando assegurar-lhes a competência indispensável ao alcance das metas educacionais, com qualidade gerencial e técnica.

Desse modo, para formulação de uma proposta de regime de colaboração/cooperação para o Estado da Bahia, não é possível ignorar que a preocupação de instituir algo dessa natureza sempre esteve, de algum modo, presente entre os dirigentes baianos. Assim, conceber e propor um regime de colaboração/cooperação, não é algo inédito. Imprescindível se faz que antes da formatação das propostas, a apresentação de um breve relato dos programas de colaboração que antecederam o momento atual, previstos especialmente nos Planos Plurianuais de 1995 a 2019. Tal digressão permitirá identificar as estratégias concebidas para o estabelecimento das relações colaborativas com os municípios baianos, em fases anteriores, e as razões pelas quais não obtiveram a longevidade necessária para que uma política colaborativa se fizesse consolidada, como em outros estados brasileiros.

Algumas experiências de ação colaborativa do Estado da Bahia

- Instituto Anísio Teixeira

Uma das experiências mais conhecidas do papel do Estado no apoio aos municípios está representada pelo trabalho realizado pelo Instituto Anísio Teixeira, na oferta sistemática e ininterrupta de formação continuada aos profissionais de educação. Dificilmente encontraremos um professor da rede pública baiana que nunca tenha participado de um curso elaborado ou promovido no IAT. Com toda essa potencialidade e volume de investimentos não se formalizou o papel do IAT como parte de uma das formas de colaboração entre Estado e Município. A cada formação/atividade do IAT o município providenciava um termo de adesão para participar. Tal comportamento mais que demonstrar respeito à autonomia do Município representava falta de liderança governamental sobre ações e processos que precisam acontecer no Estado como um todo e indica que as proposições não são construídas coletivamente. Os municípios não se colocam na posição de protagonistas e sim de meros usuários dos serviços ofertados.

- **PROAM**

O Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM) nasceu em 2007, vinculado à Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional (SUPAV), com o objetivo de se constituir em um instrumento articulador e incentivador de uma educação pública de qualidade no Estado da Bahia, tendo em vista a observância do Regime de Colaboração entre Estado e Municípios. As ações programadas visaram, acima de tudo, o assessoramento técnico às secretarias municipais de educação, contribuindo para o fortalecimento dos Sistemas Municipais de Ensino da Bahia.

O primeiro grande desafio do Programa foi o de apoiar os mais de quatrocentos municípios baianos na elaboração dos seus Planos Municipais de Educação, no tempo exíguo definido pela lei, sob o temor de cancelamento das parcelas do FUNDEB para quem não aprovasse a lei de instituição do Plano até junho de 2012.

A expansão do Programa foi demarcada pelo Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares – PROGESTÃO – para as redes municipais de ensino, visto que por algum tempo ele era exclusivo para uso na formação das equipes gestoras da rede estadual de ensino. Assim, o Programa começou a possibilitar a profissionalização da gestão municipal com foco na dimensão pedagógica do trabalho escolar, representando um excelente avanço para a educação municipal.

Além dos Programas citados, destacam-se no universo do PROAM as seguintes ações:

- a) Projeto de Assessoramento à Elaboração, Avaliação e Adequação do Plano Municipal de Educação (PME);
- b) o Projeto de Acompanhamento e Implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR);
- c) o Assessoramento à Elaboração Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério (PCR);
- d) o Projeto de Reestruturação de Secretarias Municipais de Educação (PARES);
- e) o Projeto de Fortalecimento do Conselho Municipal de Educação (CME);
- f) o Programa Formação pela Escola, implementado em parceria com o Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- g) o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (PROGESTÃO).

No quadro abaixo estão descritos detalhadamente os projetos desenvolvidos.

Quadro 6 - Projetos desenvolvidos pelo PROAM no Estado da Bahia e suas especificações

Ação	Objetivo geral	Circunscrição da ação
Projeto de Assessoramento à Elaboração, Avaliação e Adequação do Plano Municipal de Educação (PME)	Assessorar as Secretarias Municipais de Educação no processo de elaboração, avaliação e adequação de planos municipais de educação, em consonância com os Planos Nacional e Estadual de Educação	O Projeto de Assessoramento à Elaboração, Avaliação e Adequação do Plano Municipal de Educação propõe um trabalho de construção de um instrumento estruturante de planejamento orçamentário, a saber Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), no âmbito dos municípios, com vistas à garantia do direito social à educação de qualidade
Projeto Monitoramento e Acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR)	Favorecer a melhoria da qualidade da educação nos municípios e o alcance das metas projetadas em cada IDEB municipal, por meio do assessoramento técnico-pedagógico à implementação do Plano de Ações Articuladas.	Ação desenvolvida em parceria com o Ministério da Educação (MEC) e Fundo Nacional de Desenvolvimento (FNDE), por intermédio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Decreto 6.094/2007. O projeto tem como intuito assessorar os municípios no planejamento e atendimento às demandas diagnosticadas e priorizadas no Plano de Ações Articuladas (PAR) para melhoria dos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 408 municípios baianos.
Projeto de Assessoramento à Elaboração de Plano de Carreira e Remuneração	Prestar assessoramento aos Municípios na construção de Plano de Cargos, Carreira e	O Plano deve contemplar a valorização dos profissionais em educação, e a melhoria da qualidade do

(PCR)	Vencimento dos Trabalhadores em Educação	trabalho realizado nas escolas, atendendo a determinação da Lei 11.738/2008.
Projeto de fortalecimento de Conselhos Municipais de Educação (CME)	Fortalecer a atuação do CME na elaboração, acompanhamento, avaliação e controle social das políticas educacionais vinculadas ao Plano Municipal de Educação (PME) e Plano de Ações Articuladas (PAR), no âmbito dos municípios.	Trata-se de um projeto de fortalecimento da atuação dos Conselhos Municipais de Educação e do Comitê Local do PAR na proposição, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais, possibilitando a autonomia dos Sistemas Municipais de Ensino na garantia da educação básica com qualidade e efetividade social.
Projeto de Reestruturação de Secretarias Municipais de Educação (PARES)	Contribuir com a reestruturação organizacional de Secretarias Municipais de Educação, por meio da formação dos sujeitos que integram a dinâmica de gestão e prestação de serviços educacionais à comunidade	Trata-se de um projeto de apoio técnico aos municípios para repensar sua estrutura organizacional nas dimensões pedagógica, política, administrativa e financeira, com foco na otimização de recursos e melhoria da qualidade da gestão da rede escolar.
Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (PROGESTÃO)	Promover a formação dos gestores escolares e equipe técnico-pedagógica do sistema público de ensino, na perspectiva do fortalecimento da gestão escolar democrática e da melhoria do desempenho da escola pública.	A ação de formação, implementada por meio do PROGESTÃO, favorece a preparação da equipe gestora para atuar nas dimensões administrativa, financeira, pedagógica, jurídica e comunitária do trabalho escolar, tendo como foco principal a aprendizagem dos estudantes e a melhoria dos indicadores de desempenho da escola. Tem duração equivalente a 300horas

		/aula e conta com um material didático composto por 10 módulos. O público alvo é constituído pela equipe gestora e pelo grupo de representação do Colegiado Escolar na Rede Pública de Ensino
Programa Formação pela Escola	Disseminar as informações referentes à execução, monitoramento, avaliação, prestações de contas e o controle social das ações educacionais financeiras pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).	Formação continuada para profissionais de ensino que atuam na educação básica pública, membros das comunidades escolares e participantes das diversas formas e organização social.

Fonte: DAVID, Ana Celeste da Cruz, *et. ali.* 2014.

Foram ações significativas, mas que por falta de institucionalização não foram capazes de se constituir efetivamente em uma forma de colaboração regulamentada e com impactos muito pontuais. Desse modo, apesar dos esforços a Bahia continuou com disparidades educacionais a carecer de superação global.

Apesar de ser um programa bem avaliado e com a participação de profissionais competentes, foi desmobilizado durante um processo de troca de dirigentes da SEC, entre 2016 e 2017.

Programa Educar para Vencer (e a municipalização do ensino)

Em consonância com o projeto nacional para a educação da região Nordeste, a Bahia, através da Secretaria da Educação (SEC), desenvolveu pesquisas para subsidiar a implantação do Programa Educar para Vencer, em 1999, em parceria com o MEC/INEP e a Fundação Carlos Chagas (1999/2000). Os estudos forneciam um diagnóstico dos desafios e problemas a serem enfrentados caso houvesse intenção de efetivamente elevar a qualidade do ensino. Os resultados da pesquisa indicaram a necessidade de reestruturação da rede física escolar em 417 municípios, além da construção de 9.175 salas de aula e ampliação de 651 outras, principalmente para atendimento das necessidades do ensino fundamental (Bahia, 2003).

Além disso, a análise da rede pública de ensino “ [...]revelava uma estrutura educacional em abandono, com elevado índice de retenção de alunos com idade superior a série desejada, ou seja, um sistema desordenado e desfocado, expresso pelo baixo aproveitamento, altos índices de repetência e evasão escolar” (Bahia,1998, p.140).

Diante deste cenário revelador das precárias condições do ensino público, o governo da Bahia, em 1999, respaldado na Constituição Brasileira, no seu Art.º. 208, inciso I, e na Lei de Diretrizes e Bases 9394/96, no Art.º. 4º, reorganizou seu Sistema de Ensino para garantir o acesso, a permanência e o sucesso escolar a toda sua população. Nasce então o Programa Educar para Vencer com meta inicial de inserção de 280 municípios baianos, para o quadriênio de 1999 a 2002 e previsão de implantação gradativa e progressiva nos demais. Dessa maneira, pretendia-se no ano de 2000, alcançar 45 municípios. No entanto, a aceitação foi tão intensa que já em 2001 o programa se encontrava funcionando em 130 municípios, passando a ser financiado pelo Projeto Bahia, através do acordo de empréstimo com o Banco Mundial no valor de US\$ 216 milhões de dólares. O Projeto Bahia tinha os seguintes objetivos:

- a) melhorar a qualidade do ensino fundamental e médio;
- b) ampliar o acesso ao ensino médio;
- c) fortalecer a gestão educacional. Este foi idealizado para ser desenvolvido em duas fases.

A primeira fase, conhecido como Projeto I (desenvolvido no primeiro triênio 2001–2003, com recursos do Banco Mundial de US\$ 69,6 milhões e uma contrapartida estadual de US\$ 46,4 milhões). A segunda fase, denominado Projeto II (desenvolvido entre os exercícios de 2003 e 2006, com recursos de US\$ 100 milhões, dos quais US\$ 60 milhões do Banco Mundial e US\$ 40 milhões do Governo do Estado). Em 2002, o Programa já estava presente em 280 municípios (Bahia, 2003).

Na sua fase inicial, ainda com a denominação de Programa Educar para Vencer, ele foi desenvolvido em torno de cinco projetos, visando atingir três ações estratégicas: “fortalecer o município; fortalecer a escola e criar recursos para reforma via regularização do fluxo escolar” (Bahia, 2003). Sua implementação foi planejada em torno de seis projetos estratégicos, articulados entre si. A seguir a descrição sucinta de cada um:

- **Regularização do Fluxo Escolar** 1ª à 4ª série e 5ª à 8ª série, visando reduzir a distorção série-idade, no ensino fundamental, nas escolas urbanas da rede pública do Estado da Bahia;

- **Fortalecimento da Gestão Escolar** objetivando apoiar os dirigentes escolares na implementação de um modelo gerencial estratégico, para escolas públicas;
- **Capacitação Gerencial dos Sistemas Municipais de Educação** com a finalidade de capacitar os municípios no gerenciamento das redes de ensino, de forma autônoma e eficiente;
- **Certificação Ocupacional de Gestores Escolares** visava atestar o nível de conhecimentos e habilidades dos pretensos candidatos a assumir postos de direção de unidades escolares;
- **Avaliação Externa** pretendia avaliar o desempenho do sistema educacional através da aplicação de teste aos alunos do ensino fundamental nas disciplinas centrais do currículo.

Como preconizado pelo Banco Mundial, financiador do Programa, o centro das grandes transformações educacionais na Bahia deveria focar no aluno e na escola, conduzida por um gestor escolar preparado para essa tarefa gerencial e técnica.

Segundo Reis (2003)

[...] após quatro anos de implementação, observou-se que o Programa Educar para Vencer promoveu expressivas mudanças no âmbito do sistema educacional da Bahia, conferindo às públicas melhores condições de funcionamento e aumento do desempenho escolar. Entretanto, ainda restam significativas questões a serem solucionadas, a exemplo: o pleno envolvimento das equipes escolares nas ações da escola, a aceitação à mudança, o fortalecimento do colegiado e a apropriação dos resultados da avaliação externa (Reis, 2003).

Apesar da avaliação positiva, a autora alerta que embora muito a ser feito para assegurar uma educação pública com qualidade e equidade, foram observadas melhorias nos indicadores educacionais, no período de 1999 - 2001, nos 273 municípios (Reis, 2003).

Assim, pode-se afirmar que o Programa Educar para Vencer foi uma iniciativa com formas definidas de colaboração (mecanismos de operação dos sistemas de ensino para o exercício de suas competências próprias, em consonância com os objetivos nacionais) pois previa “novas” formas de articulação entre a rede estadual e as redes municipais de ensino. No entanto não chegou a se institucionalizar como um regime de colaboração, na sua acepção mais rigorosa.

Todos pela Educação

Em 2007, filiando-se à intencionalidade da política educacional do governo federal (2007 a 2016), a Bahia também lançou seus 10 compromissos com a educação, no contexto do denominado **Todos pela Educação**. Pretendia-se garantir a todos os estudantes da escola pública o direito de aprender. Naquele momento o grande desafio da Secretaria da Educação do Estado da Bahia era fazer valer o direito constitucional de aprender aos estudantes. A Secretaria da Educação do Estado da Bahia estabeleceu 10 compromissos para nortear suas ações, garantindo também mais recursos e conhecimentos de base científica para melhorar o desempenho dos estudantes das redes estadual e municipais. Alcançar o quanto estabelecido nas projeções do Ministério da Educação para o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, era a grande meta. Pretendia-se:

- alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade;
- estabelecer pacto com os municípios para garantir a alfabetização de todas as crianças até 8 de anos de idade;
- consolidar a alfabetização, o letramento e a alfabetização matemática para todos os estudantes das séries iniciais do ensino fundamental;
- fortalecer as aprendizagens prioritárias (incluindo alfabetização científica e tecnológica) para todos os estudantes das séries finais do ensino fundamental e também do ensino médio;
- fortalecer a inclusão educacional;
- ampliar o acesso à educação integral;
- combater a repetência e o abandono escolar;
- assegurar a alfabetização e a escolaridade aos que não puderam efetuar os estudos na idade regular;
- extinguir o analfabetismo;
- melhorar os índices de aprendizagem no ensino fundamental e médio.

Programa Pacto Estadual pela Educação

Em 2011, o governador da Bahia por meio do Decreto nº 13.112, de 27 de julho de 2011, instituiu o Programa Estadual Pacto pela Educação, a ser implantado no âmbito

do ensino fundamental do sistema estadual de ensino, mediante cooperação entre o Estado da Bahia e seus Municípios, com o objetivo de assegurar às crianças do sistema estadual de ensino os meios suficientes para a formação básica no ensino fundamental, a partir do seu ingresso nos sistemas formais de educação, aos 06 (seis) anos de idade.

Para tanto serão criadas as condições necessárias para que todas as crianças das redes públicas do sistema estadual de ensino ingressem no 4º ano do ensino fundamental, sem distorção de idade e série, com pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo.

O Programa Estadual Pacto pela Educação tinha as seguintes diretrizes:

- I - Alfabetização da totalidade dos estudantes até os 08 (oito) anos de idade, com pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
- II - Erradicação do analfabetismo escolar, garantindo o sucesso na aprendizagem de todos os estudantes das redes públicas do sistema estadual de ensino;
- III - promoção de experiências pedagógicas adequadas à educação básica;
- IV - Incentivo à formação de leitores;
- V - Promoção da seleção, produção e distribuição de material didático;
- VI - Formalização dos processos sistêmicos de avaliação dos estudantes;
- VII - viabilização de efetiva integração entre as redes públicas do Estado da Bahia e seus Municípios, em regime de colaboração, observadas as peculiaridades locais e regionais, além da capacidade do Município para participação no Programa;
- VIII - garantia da autonomia pedagógica dos Municípios.

Como é de praxe, a participação do Município ficava condicionada à assinatura do termo de adesão, comprometendo-se com os princípios da equidade e reciprocidade, fundamentos da cooperação no âmbito educacional. Para execução do Programa, o Estado da Bahia se comprometia a:

- I - Assessorar e acompanhar o desenvolvimento do Programa no Município;
- II - Produzir ou adquirir e distribuir materiais pedagógicos às escolas estaduais e municipais integrantes do Ajuste;
- III - produzir e disponibilizar conteúdos e objetos educacionais por meio de plataforma tecnológica às escolas estaduais e municipais integrantes do Ajuste;
- IV - Dotar as salas de aula com cantinhos de leitura e incentivar a implantação de salas de leitura ou bibliotecas nas escolas estaduais e municipais integrantes do Ajuste;
- V - Desenvolver ações que garantam a formação de professores estaduais e municipais nas atividades do Programa;
- VI - Orientar a implantação de sistema de avaliação de desempenho, envolvendo estudantes concluintes do 2º ano do ensino fundamental das escolas estaduais e municipais integrantes do Ajuste;

VII - promover atividades coletivas regionais de orientação, acompanhamento, formação e avaliação do trabalho;
VIII - fomentar o reforço do ensino da língua portuguesa e matemática nos anos finais do ensino fundamental (Bahia, 2011).

Em contrapartida o Município interessado em aderir ao Programa deveria:

I - Designar equipe gestora do Programa no âmbito municipal;
II - Designar professores alfabetizadores com perfil adequado para atuar nos 02 (dois) anos iniciais do ensino fundamental;
III - acompanhar e avaliar o desempenho dos estudantes do ensino fundamental, identificando, desde o início do ano letivo, aqueles que apresentem dificuldades;
IV - Oferecer reforço escolar para aqueles estudantes que encontrem dificuldades na aprendizagem;
V - Participar de atividades coletivas regionais de orientação, acompanhamento, formação e avaliação do trabalho;
VI - Zelar pela manutenção dos cantinhos de leitura nas salas de aula e nas escolas;
VII - indicar professores dos seus quadros, viabilizando sua participação nas atividades de formação referentes ao Programa;
VIII - assegurar a implantação do sistema de avaliação das escolas das redes municipais de ensino (Bahia, 2011).

Vê-se que a disposição do Estado em assegurar as condições de sucesso do Programa era enorme. Cabe, pois, perguntar: por que os programas tiveram descontinuidade: Por que não se firmaram como mecanismos de formas de colaboração?

Do quanto descrito em relação a programas que visaram a colaboração no Estado, pode-se destacar que os principais impasses e desafios a serem superados para a efetivação de um Regime de Colaboração no Estado da Bahia são:

- a forma centralizada e vertical como as relações entre Estado e Municípios se efetivam. O desrespeito à autonomia municipal é uma constante e fruto de muitos embates. Ao apoiar diversos setores da máquina estatal, o Estado e seus agentes compreendem que por trás de tal ato está pressuposto tomar decisão pelo outro ente;
- o uso de estratégias uniformes para tratar a diversidade dos seus 27 territórios de identidade e 417 municípios. Faz-se necessário que formas diferenciadas de colaboração sejam engendradas;
- a falta de definição objetiva de papéis, responsabilidades e compromissos do Estado e dos municípios. Eles não podem continuar competindo nos mesmos espaços territoriais por alunos e escolas;
- a desorganização das ações. Na maioria dos casos as ações que tentam estabelecer colaborações têm caráter pontual e esporso, havendo sempre

descontinuidade educacional. Esse é um dos grandes problemas da educação brasileira. As ações dizem respeito ao governante do momento.

Lamentavelmente os poderes legislativo e executivo, no estadual, não se debruçaram sobre a regulamentação das formas de colaboração, ou seja, não explicitaram a metodologia de como se daria as práticas colaborativas na educação baiana. Não se pode negar a existência de ações colaborativas, a começar pela municipalização dos anos finais do ensino fundamental, mas elas ficaram marcadas pela eventualidade, com ações pontuais presentes em cada programa de governo. Vê-se, pois, que as formas de colaboração foram propostas e executadas ao longo dos anos sem a necessária institucionalização, não assegurando que saíssem da condição de política de governo e se transformassem em política de estado.

A inexistência de um sistema de educação na Bahia e para a Bahia, articulador do regime de colaboração, acarreta:

- a) realização de ações colaborativas marcadas pela descontinuidade, com fragmentações de programas, próprios de cada governo sem se tornar um programa de Estado;
- b) dificuldade de articulação entre as esferas de Governo;
- c) manutenção das desigualdades econômicas, educacionais e sociais no país, com estados e ou municípios alcançando um nível de excelência, mas a grande maioria com profunda falta de equidade;
- d) falta de mecanismos de responsabilização de cada ente federado, com maior ênfase na questão dos recursos, pois não há compartilhamento fundado em uma política garantidora de uma unidade estadual;
- e) Impede o estabelecimento de mecanismos legais para institucionalização das relações entre os Sistemas, independente de ações de governo;
- f) Manutenção das diferenças regionais dificultando a oferta de uma educação inclusiva e de qualidade para todos baianos e baianas.

Por todas as razões apresentadas, faz-se imprescindível termos um Sistema de Educação para a Bahia, nos termos do art. 247 da Constituição do Estado da Bahia, *in verbis*:

Art. 247 - Lei disporá sobre o sistema estadual de ensino, tomando por base o dever do Estado com a educação, a ser efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade, portadores de deficiência física, mental e sensorial, em período regular de oito horas, com programa suplementar de material escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Bahia, 1989).

Desse modo, como a lei prevista nunca foi elaborada, há uma lacuna a ser preenchida. É importante destacar que embora no texto constitucional tenha sido usada a expressão **sistema de ensino**, é preciso esclarecer que no sentido rigoroso tal normativa se restringiria a alcançar a rede de escolas geridas pelo poder público estadual, permanecendo a lógica historicamente adotada pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia. Há que se propor uma lei que institua um Sistema de Educação do Estado da Bahia, com uma compreensão mais larga do papel do órgão central da educação estadual: liderar um sistema com regras unitárias para uma diversidade de sistemas de ensino, assegurando a unidade na diversidade, com definição clara da concepção de educação, seus órgãos constitutivos, as modalidades de ensino, seus órgãos normatizadores e legisladores, com a autonomia necessária para atuar, avaliar e fiscalizar.

Mecanismos de formalização de um Sistema de Educação

Para instituição de um sistema de educação, articulador de um regime de colaboração entre os entes federados, são imprescindíveis ao campo educacional, como destaca França (2002) pelo menos três aspectos:

- a) a divisão dos encargos;
- b) o estabelecimento de normas;
- c) o planejamento da educação.

O primeiro campo de ação se refere ao compartilhamento quanto à garantia das condições objetivas dos trabalhos desenvolvidos pelos sistemas de ensino, incluindo-se a

disponibilidade de prédios, mediante a utilização conjunta de redes físicas e equipamentos necessários; estabelecimento de convênios sobre contratação e formação dos profissionais do magistério, pacto orçamentário contemplando a destinação de provimento financeiro em conformidade com as demandas educacionais dos diferentes níveis de ensino.

Merece destaque, neste âmbito da colaboração, a distribuição proporcional das matrículas nos níveis de ensino, ajustada à demanda e à capacidade de atendimento de cada esfera, conforme dispõe a legislação (CF, art. 211, § 4º; LDB, art. 10, II, e art. 75, § 2º; Lei nº 11.494/07 – Fundeb). Ainda com base no aporte legal, Estados e Municípios podem celebrar convênios nos quais a transferência de responsabilidade por determinado número de matrículas seja acompanhada da correspondente transferência de recursos financeiros.

Na **dimensão política** faz-se necessário:

a) reestruturação da dinâmica dos Núcleos Territórios de Educação (NTE) em suas relações com os municípios, dando-lhes mais autonomia e construindo uma agenda de reuniões periódicas com os Secretários Municipais de Educação do território, superando a disputa por estudantes, professores e espaços existente hoje. Dar mais apoio político aos NTE para que eles sejam efetivamente representantes da Secretaria de Educação nos territórios;

b) mapeamento de todos os Arranjos de Desenvolvimento Educacional (ADE) que atuam na Bahia, estabelecendo parcerias de cooperação mútua;

c) ampliação das formas de gestão democrática por meio de:

- Criação do Fórum de pais/mães, responsáveis.
- Redimensionamento dos Colegiados escolares para que eles não possuam apenas função simbólica.
- Constituição do Fórum de Gestores municipais e territoriais.
- Estimular a constituição de Grêmios estudantis e Associações estudantis municipais e territoriais.
- Construção dos seguintes pactos:
 - Pela melhoria dos indicadores educacionais envolvendo redes públicas e privadas de ensino e as instituições de ensino superior do Estado, órgãos de controle e Conselho Estadual e Conselhos Municipais;
 - Pela alfabetização dos jovens e adultos.

- Pela erradicação do analfabetismo funcional.

d) Criação de mecanismos para que o Conselho Estadual de Educação construa uma plataforma de melhoria de integração com a (União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e Conselhos Municipais de Educação.

e) Apoio à UNCME para que possa efetivamente acompanhar o trabalho dos Conselhos Municipais. Hoje a UCME atua mais como presença em eventos do que em ações efetivas junto aos conselhos municipais, especialmente por falta de recursos humanos e estrutura.

f) Redimensionamento do Conselho Estadual de Educação dando-lhe uma estrutura capaz de assegurar o trabalho de acompanhamento da qualidade da educação, com autonomia financeira e administrativa (fazer revisão da lei que criou o Conselho). Há necessidade de recursos humanos e financeiros compatível com o tamanho das suas responsabilidades.

g) Criar Comissões Bipartites de pactuação envolvendo Estado e Municípios para:

- planejar e definir a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental no âmbito do seu território, assim como pactuar as normas operacionais e financeiras referentes aos serviços de apoio ao estudante, em especial alimentação e transporte escolar;
- pactuar a definição articulada do calendário escolar das redes estadual e municipais;
- definir as formas de implantação do currículo no território, em conformidade com as normas nacionais, subsidiando a elaboração dos currículos das redes de ensino e dos projetos pedagógicos das escolas;
- Estimular a cooperação horizontal do Estado com os Municípios, para a implantação de políticas, ações e programas conjuntos visando ao desenvolvimento da educação em seus territórios;

A **dimensão administrativa** precisa ser organizada a partir de formas de articulação em rede de mútua cooperação, inter gestores e interinstitucional, tais como:

a) Criação no âmbito da Secretaria de Educação de uma Superintendência de Articulação Estado/ Municípios, ficando os Núcleos Territoriais a ela vinculados.

Proporcionando um redimensionamento das formas de articulação entre estado e município, tendo a dialogicidade e a participação ativa dos municípios na sua reconfiguração, objetivando dar suporte técnico, especialmente, em:

1 – diagnóstico, planejamento e gestão das redes e sistemas de ensino;

- 2 – formação continuada, seleção para provimento de cargos por concurso público e organização das carreiras de profissionais de educação;
- 3 – práticas pedagógicas;
- 4 – avaliação;
- 5 – estruturação/reestruturação de Conselhos Municipais e Fóruns de Educação e de Gestores.
- 6 – acompanhamento dos Planos Municipais de Educação;
- 7 – formação de dirigentes e da burocracia das secretarias municipais.

b) Incentivo e apoio às Universidades Estaduais a ofertarem programas de formação inicial e continuada para professores da rede pública de ensino, na modalidade de Educação a Distância- EAD;

c) Instituição do sistema de avaliação da educação básica do Estado;

d) Organização de consórcios temáticos para enfrentar problemas comuns a municípios de um território, por exemplo: reestruturar plano de carreira, acompanhamento e atualização do plano municipal de educação, licitações conjuntas para obter preços mais competitivos, assessoria técnica para captação de recursos federais, apoio na construção de projetos pedagógicos e de infraestrutura, evitando a exploração das deficiências técnicas dos municípios pelas consultorias particulares;

e) implantação da Matrícula cidadã, os alunos saem de uma escola e já têm a vaga assegurada na outra escola da cidade/território;

f) Implantação do Projeto Supervisor de Sistema com o objetivo de acompanhar sistematicamente e *in loco* o trabalho de letramento dos estudantes.

As visitas serão mensais e girarão em torno do domínio de uma competência acordada nas reuniões de planejamento. Serão realizadas avaliações por amostragem e análise dos resultados, com estabelecimento de metas para o encontro seguinte. A visita às escolas prevê o acompanhamento de leitura e escrita dos estudantes e se necessário podem ser observados os cadernos dos alunos. Esse trabalho será acompanhado pelos Núcleos Territoriais de Educação com apoio do Instituto Anísio Teixeira - IAT e com o envolvimento dos Coordenadores Pedagógicos dos Municípios que acompanharão escolas diferentes daquelas onde estão lotados.

Na **dimensão econômica** poderão ser adotadas as seguintes medidas:

- a) rateamento do ICMS por desempenho de municípios em indicadores educacionais, repassando proporcionalmente uma parcela da cota-parte do imposto (25%) em conformidade com os índices de qualidade de educação em

cada município;

b) acompanhamento pelos Tribunais de Contas do Estado e dos municípios da aplicação dos recursos da educação correlacionando com os resultados obtidos a partir de metas pré-estabelecidas.

Na **dimensão legal**, apresentar à Assembleia Legislativa do Estado uma Minuta de Projeto de Lei Complementar instituindo um Sistema de Educação para o Estado da Bahia.

Uma proposta de Projeto de Lei para instituição de um Sistema Estadual da Bahia

A Secretaria da Educação do Estado da Bahia, instituiu através da Portaria nº 512/2021, a Comissão Especial do Sistema Estadual de Educação, com o objetivo de elaborar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o anteprojeto de lei de criação do Sistema Estadual de Educação, em atenção ao Art. 10 da Lei Nº. 13.559, de 11 de maio de 2016. **(Comissão em Anexo).**

A Comissão teve as seguintes atribuições:

- I. Apresentar ao Secretário da Educação um cronograma com detalhamento de etapas, atividades e prazos para o desenvolvimento dos trabalhos, conforme pactuado entre os seus integrantes;
- II. convidar para participar de suas reuniões temáticas especialistas e instituições técnicas ou científicas, que possam agregar contribuições aos seus trabalhos;
- III. Analisar possíveis contribuições dos estudos e propostas já existentes na Administração Estadual e ofertados à Comissão pelas Administrações Municipais, Colegiados, Instituições da sociedade civil e, também, de pesquisadores da área;
- IV. Elaborar, ainda, além do anteprojeto de lei e a respectiva mensagem de encaminhamento, relatório síntese dos trabalhos desenvolvidos no cronograma proposto e principais motivações dos conteúdos da proposta a ser apresentada ao Secretário da Educação.

O projeto apresentado possui os seguintes aspectos tidos como essenciais para viabilizar formas e mecanismos de colaboração:

- Formas de financiamento da educação;
- Constituição de um órgão colegiado responsável pela negociação das estratégias de pactuação de políticas e de responsabilização - (Colegiado Estadual de Pactuação e Negociação - CEPAN);
- Definição dos órgãos componentes do Sistema;
- Identificação dos mecanismos de equalização (custo aluno qualidade);
- Estabelecimento das Conferências e dos Planos de Educação como instrumentos de planejamento do Sistema;
- Indicação das relações entre o Sistema de Educação e o Sistema de Ensino;
- Instituição da obrigatoriedade da avaliação e auto avaliação institucional no âmbito do Sistema.

A instituição do Sistema estadual de educação da Bahia, traz no seu bojo as seguintes implicações:

- a) reverter a desarticulação da política educacional na Bahia;
- b) implantar mecanismos de equidade na educação por meio da ação supletiva do estado para com os municípios com indicadores educacionais baixos, o uso do custo aluno qualidade inicial (CAQi) como referência para distribuição dos recursos, articulados pelo CEPAN (Colegiado Estadual de Pactuação e Negociação);
- c) atribuir ao CEE, em colaboração com os conselhos municipais, a tarefa de balizar a gestão democrática da educação;
- d) valorizar os conselhos municipais de educação;
- e) definir para a secretaria da educação do estado a tarefa de coordenação de todo o sistema deixando de ser apenas aquela que cuida da rede estadual de ensino;
- f) instituir o sistema de avaliação do estado da Bahia para busca de resultados mais equânimes;
- g) estabelecer finalidades e princípios a serem observados por todo o sistema;
- h) transformar as conferências estadual e municipais de educação em instrumentos de planejamento educacional com metas pactuadas e expressas nos planos estadual e municipais de educação;

Ainda assim, cabe indagar porque as proposições contidas na minuta de projeto de lei contribuirão para viabilizar o regime de colaboração?

O Brasil é uma federação, e essa forma de organização político-administrativa afeta diretamente a definição e a implementação das políticas educacionais. Os sistemas estaduais e municipais de educação são responsáveis pela aprendizagem de estudantes de todo o Brasil e o fato de não termos um Sistema Nacional de Educação com estratégias que viabilizem normas, diálogos, decisões ou financiamento, faz com que essa visão não seja difundida. Ainda existe a visão de que o princípio da autonomia e do federalismo é mais forte do que o da interdependência. Há desconhecimento dos mecanismos de efetivação do regime de colaboração já estabelecidos em lei, como as ações entre municípios ou entre municípios e estados. Também não há pesquisa científica realizada em escala, para o melhor conhecimento do fenômeno, prevalecendo o senso comum de que a atuação individualista dos municípios e a dificuldade de compreender e participar de mecanismos democráticos de participação são a tônica das relações entre os entes federados.

Para evitar competição entre os entes federados e problemas de coordenação, o regime de colaboração propõe que os sistemas de ensino organizem suas redes de forma colaborativa. Mais do que evitar conflitos, o regime implica a possibilidade de construção de políticas colaborativas conjuntamente, além do compartilhamento de boas práticas e experiências entre os gestores, além de se constituir em um elo importante para a pactuação das políticas em todos os níveis federativos e seus sistemas de ensino.

Em um país como o nosso com extensão territorial continental e com condições e capacidades sociais, econômicas e educacionais marcadas pelas desigualdades, a tomada de decisão de um nível federativo para outro tem de respeitar as particularidades de cada território. Por isso colaborar é tão necessário, pois permite que haja decisões e pactuações que respeitem tanto a autonomia dos entes subnacionais quanto a interdependência necessária entre os entes federados para a coordenação e garantia de uma educação de qualidade.

Quadro 7 - Correlação entre requisitos para instituição do Regime de Colaboração entre os entes federados e sua presença no Projeto de Lei complementar (ausência/presença)

Requisitos	Artigos do PL	Ausência	Presença
-------------------	----------------------	-----------------	-----------------

Financiamento	28°,29°,30°,31°,32°,33° e 34°		X
Valorização dos planos nacional, estadual e municipais	3° Inc. 11 ;4° inc. II e IV; 6° inc. IV; 9° inc. II e 9° INC. II		x
Fortalecimento dos conselhos de educação	4° inc. IV, 7°e 9°		x
Fortalecer e articular fóruns de educação	6° inc. III; 13°, 14° e 17°, §2.		x
Sistematizar ações	11° inc. I, III, VII; 15°; 19°, 31°, 35° e 40°.		x
Formas de pactuação regional	10°; 11° inc. IV e 18°		x
Definir responsabilidades e compromissos	10°, 11° inc. V e 24° § Único,		x
Definir referenciais de qualidade	39°,40°,55°,56° e 57°		X
Participação das universidades	10° e 39°		x
Instituir fórum de gestão federativa	4° inc. IV; 19°,20°, 21° e 31°		x
Finalidades	4°		x
Abrangência	2°		
Organização	5°,6°,7°,8° e 21°.		x
Princípios	3°		

Fonte: Elaboração própria (2022).

O quadro 7 apresenta a correlação entre os requisitos do Regime de Colaboração e os entes federados, de modo que possamos ter uma melhor visualização dos aportes legais que constituem ou deveriam constituir a proposta do Projeto de Lei apresentado pelo Conselho Estadual de Educação para a criação do SEE/BA.

Quadro 8 - Correlação entre instituição do SEE/BA e o Regime de Colaboração

Requisitos	Artigos do PL	Ausência	Presença
Instituição da Lei - SEE	<p>Art. 1º Esta Lei institui o Sistema de Educação do Estado da Bahia – SEE nos termos do parágrafo único artigo 23 da Constituição Federal com redação dada pela EC 53 de 19/12/2006 e fixa normas para cooperação e colaboração entre o Estado e os Municípios da Bahia, com vistas à garantia do direito à educação equânime e de qualidade social para todos, tendo como parâmetro as diretrizes nacionais legais e as dos Planos Estadual e Municipais de Educação e suas metas.</p> <p>§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se o regime de colaboração em matéria educacional a ação formalizada, intencional, planejada, articulada e transparente da relação entre o Estado e os Municípios e destes entre si e os seus respectivos sistemas de educação, com vistas a assegurar a consecução dos princípios, das diretrizes e das metas concernentes à garantia do direito à educação e ao cumprimento das metas dos seus Planos Decenais.</p> <p>§ 2º A cooperação em matéria educacional, destina-se essencialmente ao planejamento, à execução e à avaliação do esforço sistêmico para a garantia do direito à educação e para a viabilização das políticas educacionais, concebidas e implementadas pelos entes da federação, formalmente pactuadas.</p>		X
Mecanismos de articulação colaborativa	<p>Art. 10 O Sistema de Educação do Estado da Bahia, por meio do seu órgão de coordenação, instituirá o Colegiado Estadual Permanente de Articulação e Negociação (CEPAN) entre o Estado e os Municípios, visando a pactuação coordenada e descentralizada de políticas educacionais sob regime de colaboração recíproca, com unidade, divisão de competências e de responsabilidades.</p> <p>§ 1º O Colegiado Estadual Permanente de Articulação e Negociação (CEPAN) entre o Estado e os Municípios, será composto por 22 (vinte e dois) membros e respectivos suplentes, considerando as seguintes representações:</p> <p>PROPOSTA 1 a 25 membros.</p> <p>I - 3 representantes da Secretaria de Educação II - 3 representantes da UNDIME / Bahia III - 3 representantes da UNCME / Bahia IV - 3 representantes do Conselho Estadual de Educação. V – 3 representantes do Fórum Estadual de Educação</p>		X

	<p>VI – 1 (hum) representante do Fórum de Reitores das Universidades Estaduais da Bahia VII - 1 (hum) representante das Instituições de Ensino Superior públicas situadas na Bahia VIII - 1(hum) representante das Instituições de Ensino Superior privadas da Bahia IX – 01 (hum) representante da APLB X – 01 (hum) representante do Fórum das Associações de Docentes das Universidades Estaduais da Bahia XI – 01 (hum) representante do SINPRO XII - 01 (hum) representante da UNE XIII - 01 (hum) representante do Ministério Público da Bahia XIV - 01 (hum) representante do Conselho Estadual do Direito da Criança e do Adolescente- CECA XV- 01 (hum) representante da Assembleia Legislativa da Bahia- ALBA.</p> <p>§ 2º O Colegiado Estadual Permanente de Articulação e Negociação (CEPAN) deverá propor mecanismos de articulação para que haja fortalecimento do regime de colaboração entre o Estado e os Municípios.</p> <p>§ 3º O CEPAN terá seu funcionamento regulado por Regimento Interno, sendo o conteúdo de suas reuniões registrado em atas circunstanciadas, regularmente publicadas.</p>		
<p>Competência do Colegiado Estadual Permanente</p>	<p>Art. 11 Ao Colegiado Estadual Permanente de Articulação e Negociação compete:</p> <p>I - Estabelecer mecanismos de articulação para a realização de ações conjuntas, visando ao alcance das metas dos respectivos Planos Decenais de Educação;</p> <p>II - Pactuar a transferência de recursos do Estado, visando a implementação do Custo Aluno Qualidade inicial – CAQi e Custo Aluno Qualidade – CAQ, com deliberações a serem definidas em Resolução publicada no Diário Oficial do Estado, até o dia 31 de julho de cada exercício, para a vigência no exercício seguinte;</p> <p>III - pactuar Normas Operacionais Básicas para as ações de caráter supletivo e de assistência técnica, no âmbito do Estado, no campo da Educação Básica;</p> <p>IV- Intermediar a pactuação de ações de cooperação entre municípios, respeitando a autonomia do Estado e dos Municípios;</p> <p>V - Pactuar divisão de responsabilidades entre o Estado e os Municípios em relação às deliberações, com base na legislação vigente e respeito a autonomia de cada ente,</p> <p>Vi - pactuar a implantação do Piso e das Diretrizes Nacionais de Carreira;</p>		<p>X</p>

	<p>VII - pactuar a implementação das ações relativas ao Sistema de Avaliação da Educação do Estado da Bahia</p> <p>VIII – subsidiar o Secretário Estadual de Educação e os Secretários Municipais de Educação em decisões administrativas com impacto financeiro nos Sistemas Estadual e Municipais de Educação, especialmente na análise de proposições relativas à normatização estadual, com vistas ao cumprimento das Diretrizes e Bases da Educação Nacional.</p>		
<p>Constituição do Fórum Permanente Valorização dos Profissionais da Educação</p>	<p>Art. 12 Será constituído o Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação, de composição paritária, garantida a representação dos diversos sindicatos de trabalhadores em Educação Básica pública e privada, legalmente constituídos, com o objetivo de propor mecanismos para a obtenção e organização de informações sobre o cumprimento do piso pelo Estado e Municípios, bem como sobre os planos de cargos, carreira e remuneração;</p> <p>§ Único. O funcionamento do Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação será regulado por Regimento Interno.</p>		X
<p>Funções do Fórum Estadual de Educação no SEE</p>	<p>Art. 13 O Fórum Estadual de Educação, no âmbito do Sistema de Educação do Estado da Bahia nos termos do Plano Estadual de Educação, terá a função de propor, mobilizar, articular e avaliar a política estadual de educação, bem como:</p> <p>I – Acompanhar, monitorar e avaliar a execução do PEE e o cumprimento de suas metas, bem como dos respectivos Planos Municipais de Educação, em colaboração com os Fóruns Municipais de Educação;</p> <p>II - Promover a articulação das Conferências Estadual, Municipais, Intermunicipais e ou Territoriais de Educação, com a Conferência Nacional de Educação.</p> <p>§ 1º As despesas relativas ao funcionamento ordinário do Fórum Estadual de Educação deverão ser previstas no orçamento anual da Secretaria Estadual de Educação.</p> <p>§ 2º A participação no Fórum Estadual de Educação é função de relevante interesse público, e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.</p>		X
	<p>Art. 14 O Estado realizará Conferências Estaduais de Educação, precedidas de Conferências Municipais, Intermunicipais e ou territoriais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Estadual de Educação em parceria com os Fóruns Municipais, em consonância com a regulamentação e o período das Conferências</p>		X

<p>Instrumentos de Planejamento Educacional</p>	<p>Nacionais, promovidas pelo Fórum Nacional de Educação, entendendo-as também como instrumentos de planejamento educacional.</p> <p>§ 1º. As Conferências terão como objetivo avaliar as políticas públicas concernentes à educação, a execução dos Planos (PNE, PEE e PME) e fornecer insumos para subsidiar a elaboração dos planos para o decênio subsequente.</p> <p>§ 2º A promoção das Conferências Estadual e Municipais de Educação contará com recursos destinados à assistência técnica da União ao Estado e aos Municípios, e do Estado da Bahia a seus Municípios.</p> <p>§ 3º. Não havendo promoção de conferências nacionais no período de até 5 anos, o Estado promoverá as conferências de que trata o caput no âmbito de seu território.</p>		
<p>Instrumentos de Planejamento Educacional</p>	<p>Art. 15 Os Planos Estadual e Municipais de Educação, de duração decenal, são instrumentos de planejamento, articuladores dos seus Sistemas de Educação do Estado e dos Municípios da Bahia, na medida em que define diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação da Educação do Estado e dos Municípios, a fim de assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, conforme suas respectivas responsabilidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, que conduzam a:</p> <p>I - Universalização da alfabetização para crianças, jovens e adultos;</p> <p>II - Universalização da educação básica para todas as pessoas independentemente da idade;</p> <p>III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial e cidadania, para superação de todas as formas de discriminação, sociais, raciais, geracionais regionais e de orientação sexual;</p> <p>IV - Melhoria da educação básica e superior;</p> <p>V - Formação para o trabalho e para a cidadania;</p> <p>VI - Promoção do princípio da gestão democrática da educação;</p> <p>VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;</p> <p>VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB da Bahia, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com qualidade socialmente referenciada e equidade;</p> <p>IX - Valorização dos (das) profissionais da educação;</p>		<p>X</p>

	<p>X - Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade sociocultural e à sustentabilidade socioambiental;</p> <p>XI - garantia das finalidades da educação nacional enunciadas no art. 205 da Constituição Federal.</p> <p>XII- promoção de políticas afirmativas para acesso, permanência qualificada e pós permanência de estudantes do Ensino Superior no âmbito da graduação e pós-graduação.</p>		
Competência da SEC - BA	<p>Art. 16 Caberá à Secretaria da Educação do Estado da Bahia prestar assistência técnica para a elaboração ou adequação, acompanhamento, monitoramento e avaliação dos Planos Estadual e Municipais de Educação por meio de:</p> <p>I - Disponibilização de dados, informações e documentos orientadores;</p> <p>II - Portal informatizado, público e gratuito, de acesso irrestrito, com recursos para a orientação e a promoção do acompanhamento e do controle social;</p> <p>III - rede de técnicos qualificados, constituída mediante pactuação entre a própria Secretaria e as demais esferas de gestão;</p> <p>IV - Estímulo à participação da sociedade em geral.</p>		X

Fonte: Elaboração própria (2023).

Este quadro explicita as funções, mecanismos, responsabilidades e competências do Regime de Colaboração, presentes na Minuta de Projeto de Lei Complementar elaborada e proposta pelo Conselho Estadual de Educação da Bahia para instituição do Sistema de Educação do Estado da Bahia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe ressaltar que a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) tem previsão legal desde a Constituição de 1988, confirmada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e, mais recentemente, prevista para ocorrer até junho de 2016, conforme definido no artigo 13 da Lei n.º13.005, de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), *in verbis*:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 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 (PNE, 2014).

Sua importância se dá em razão de se constatar que o Sistema de Educação Nacional objetiva integrar todos os entes federativos em prol de uma efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE, superando a atual desarticulação entre os diversos protagonistas da educação nacional.

Decorridos mais de 35 anos das previsões legais instituídas, até o presente momento, o Brasil não dispõe formalmente de um Sistema Nacional de Educação, dificultando a superação das desigualdades educacionais e retardando a regulamentação do regime de colaboração, imprescindível para minimizar a falta de equidade educacional brasileira. Como consequência, os estados da Federação aguardam a formulação de diretrizes para instituir seus sistemas, como esperado em um federalismo cooperativo.

No bojo do protagonismo baiano, apesar da inexistência de um Sistema Nacional de Educação, e em observância ao quanto estabelecido no art. 247 da Constituição Estadual de 1989, a Secretaria de Educação de Estado da Bahia, embora tardiamente, por meio da Portaria N.º 512/2021 instituiu, em 20 de janeiro de 2021, uma Comissão Especial para elaborar, em 180 dias, uma minuta de Projeto de Lei com vistas a criação do Sistema Estadual de Educação do Estado da Bahia, considerando a importância de aprimorar a cooperação federativa e o regime de colaboração existentes entre o Estado e os Municípios da Bahia, para melhor promoção das políticas educacionais em benefício da população baiana.

Não obstante as iniciativas, é preciso reconhecer que há sérios problemas de desarticulação educacional na Bahia, sem regramento institucionalizado para as ações de colaboração instituídas para a cooperação entre o Estado e os municípios.

Cabe registrar, a existência de iniciativas colaborativas, algumas louváveis, resultantes de ações de instituições do terceiro setor, junto às secretarias municipais de educação, financiadas, geralmente por instituições financeiras que tem ações sociais na área educacional, mas não possuem grande escala, tão pouco a gestão dessas ações, tem a centralidade nos municípios, logo não podem ser considerados como exemplo de regime de colaboração.

Destaca-se deste estudo que se verificou que a Comissão Especial concluiu seus trabalhos em setembro de 2021, entregando formalmente uma minuta de Projeto de Lei ao Secretário de Educação da época.

Considerando que já são decorridos mais de dois anos, urge que providências jurídicas e administrativas sejam tomadas para que a minuta seja encaminhada à

Assembleia Legislativa e assim, finalmente após a dinâmica própria do poder legislativo, termos o **Sistema Estadual de Educação do Estado da Bahia**, como o primeiro do Brasil.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. Descentralização e federalismo. **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, v. 3, n. 7, p.30-35, jan./abr. 1999.

ANDRADE, Edson Francisco. Regime de Colaboração no financiamento da Educação Básica no Brasil: a experiência dos fundos contábeis. **Educação**. Santa Maria v. 38. n. 2, maio/ago. 2013, p. 389-402. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reveducacao/article/view/6227/5486>. Acesso em: 02 de mar. 2023.

AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BAHIA. Assembleia legislativa do Estado da Bahia. **Constituição Estadual**. Salvador, 1957 (sic, mas devia ser 1947, conforme data no final do texto), 1989.

BAHIA. Governo do Estado. **Decreto Estadual nº 7.254 de 20 de março de 1998**.

Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, para atendimento ao Ensino Fundamental. Publicado D.O.E. Em 21 e 22.03.98.

BAHIA. **Decreto nº 13.112, de 27 de julho de 2011**. Institui o Programa Pacto pela Educação. Salvador, 2011.

BAHIA. Governo do Estado. **Plano Plurianual Governo Paulo Souto: 1995-1999**. Salvador, 1995.

BAHIA. Governo do Estado. **Relatório de Atividades: 1995-1998**. Salvador, 1999.

BAHIA. Governo do Estado. **Plano Plurianual Governo César Borges: 2000 a 2003**. Salvador, 2000.

BAHIA. Governo do Estado. **Relatório de Atividades: 1999-2002**. Salvador, 2003.

BAHIA. Secretaria da Educação. **Programa Educar para Vencer**. Salvador, BA, 2003. Disponível em: <http://www.sec.ba.gov.br/educarparavencer/htm>. Acesso em: 21 de abr. 2022.

BAHIA. **Todos pela Educação**. Disponível em:

<http://www.educacao.ba.gov.br/programasprojetos/todos-pela-escola>. Acesso em: 3 de setembro de 2020.

BAHIA. Secretaria de Educação. **Manual de Gestão Municipal**. Salvador, BA, 2002.

BAHIA. Secretaria da Educação do Estado da Bahia. **Portaria n. 512/2021**. D.O.M 23073. Diário Oficial do Estado da Bahia de 20 de janeiro de 2021.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas (SP): Papirus, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de out. de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 de fev.2020.

BRASIL. **Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1.996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação – PNE**, Lei 13.005/2014. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/>. Acesso em 19 de mar. 2020.

CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; FÁVERO, O. A relação educação-sociedade-estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

DAVID, A. C. C. *et. al.* Programa de apoio à educação municipal (PROAM): uma experiência de fortalecimento das municipalidades no contexto educacional baiano. In: IV Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação, 2014, Porto. Disponível em: https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/AnaCelesteDaCruzDavid_GT5_integral.pdf. Acesso em: 02 de mar.2021.

FRANÇA, E. Regime de colaboração sem subordinação ou hierarquia. **Revista Educação Municipal**, n. 5. Brasília: UNDIME, 2002.

GONÇALVES, R. A. O financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, SP, n. 103, p. 14-52, mar. 1998.

NACIF, Paulo Gabriel Soledade. **Regime de Colaboração: a urgência de novos caminhos para a Educação da Bahia**. Palestra realizada no primeiro encontro de Formação Continuada em Regime de Colaboração, Salvador, IAT, 29 de out. 2019.

OLIVEIRA, Cleiton. **Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, R. P. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Maria Neusa de. **As políticas de municipalização do ensino fundamental no Estado Da Bahia nos anos 1990. Impactos da gestão e no financiamento da educação municipal**. 2006. 218 f. Tese (Doutorado em educação). Natal, 2006.

OLIVEIRA, Maria Neusa. **A gestão descentralizada da educação no estado da Bahia: a proposta de municipalização do ensino fundamental**– UESC / BA GT: Estado e Política Educacional / n.05, 2006.

OLIVEIRA, Ângelo D. **Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação:** uma Análise da Política Pública de Formação de Conselheiros Promovida pelo Programa de Apoio a Educação Municipal – Proam. Dissertação de mestrado. Universidade do Estado da Bahia. Salvador, 2018.

REIS, Nádia Maria Viana. **Projeto fortalecimento da gestão escolar: reflexões sobre os desafios e possibilidades vivenciados na construção progressiva da gestão democrática e da autonomia escolar a partir de uma experiência baiana.** VIII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

SOUZA, Celina. Estado do Campo da Pesquisa Políticas Públicas no Brasil, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, (2003) 18 (51): 15-20.

SILVA, M. S.; MEIRELLES, J. C. D. **A Educação da Bahia.** Brasília, Unicef, Mec/Fundescola, Banco Mundial/Undime. Abril de 1999.

SILVA, Igínia Caetana Finelli. **A (re) invenção da municipalização do ensino: o avesso e o direito na representação social dos responsáveis pela gestão do ensino fundamental público no Município.** 2003. 239 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Educação, UNICAMP, São Paulo, 2003.

ANEXOS

Secretaria da Educação do Estado da Bahia. **Portaria n. 512/2021**. D.O.M 23073.

Diário Oficial do Estado da Bahia de 20 de janeiro de 2021.

Membros da Comissão especial da Lei do Sistema Estadual de Educação:

1. **SEC/BA**: Coordenação: Danilo de Melo Souza - Subsecretário da Educação do Estado da Bahia

Representações: 1. Cybele Amado de Oliveira - Diretora Geral/Instituto Anísio Teixeira (IAT)

2. Helder Luiz Amorim Barbosa - Coordenador Executivo de Articulação de Projetos para Educação (CONTE)

3. Manuelita Falcão Brito - Superintendente de Políticas para a Educação Básica (SUPED)

4. Rainer Wendel Costa Guimarães - Superintendente de Gestão da Informação Educacional (SGINF)

2. **CCE/BA**: Titular: Paulo Gabriel Soledade Nacif - Presidente do Conselho Estadual de Educação da Bahia (CEE/BA)

Representações: 1. Paulo Gabriel Soledade Nacif - Presidente do Conselho Estadual de Educação da Bahia (CEE/BA)

2. Gelcivânia Mota Silva - Representante da Câmara de Educação Básica

3. Dinalva Melo do Nascimento - Representante da Câmara de Educação Profissional

4. Luiz Paulo Almeida Neiva - Representante da Câmara de Educação Superior

3. **FEEBA**: Titular: Alessandra Santos de Assis - Coordenadora do Fórum de Educação do Estado da Bahia (FEEBA)

Representações: 1. Alessandra Santos de Assis - Representante a Universidade Federal da Bahia (UFBA)

2. Patrícia Gleice Barral Maltez dos Santos - Representante do Fórum Baiano de Educação Infantil (FBEI)

3. Marlene Souza Silva - Representante do Fórum de Educação de Jovens e Adultos (Fórum EJA)

4. ALBA: Titular: Fabíola Mansur de Carvalho - Presidente da Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público da Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA)

Representação: 1. Fabíola Mansur de Carvalho - Presidente da Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público da Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA)

5. UNDIME-BA: Titular: Williams Panfile Santos Brandão - Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/BA) Representação: 1. Angelo Dantas de Oliveira - Colaborador da seccional Bahia e Professor da Rede Estadual de Educação da Bahia

6. UNCME-BA Titular: Gilvânia da Conceição Nascimento - Coordenadora Estadual da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - Bahia (UNCME/BA)

Representações: 1. Titular: Gilvânia da Conceição Nascimento - Coordenadora Estadual (UNCME/BA) Suplente: Alda Muniz Pêpe - Assessoria (UNCME/BA)

7. Fórum dos Reitores - UEBAS: Titular: Luiz Otávio de Magalhães - Presidente do Fórum dos Reitores das Universidade Estaduais da Bahia (UEBAS)

Representação: 1. Luiz Otávio de Magalhães - Presidente do Fórum dos Reitores das Universidade Estaduais da Bahia (UEBAS)

8. UNE: Titular: Iago Montalvão - Presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE)

Representação: 1. Layane Clara Contrim Araújo - Estudante de História da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

9. COJUVE: Titular: Ronald Castro - Presidente do Conselho Estadual de Juventude da Bahia

Representação: 1. Ronald Castro - Presidente do Conselho Estadual de Juventude da Bahia

10. CECA: Titular: Regina Affonso de Carvalho - Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CECA)

Representação: 1. Antônio Marcos Evangelista dos Santos - Representante da sociedade civil (CECA)

11. APLB: Titular: Rui Oliveira - Presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia (APLB)

Representação: 1. Arielma Galvão dos Santos - Diretora do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia (APLB)

2. Marcos Marcelo Barreto - Diretor do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia/APLB

12. SINPRO: Titular: Francisco Pedro de Oliveira Junior - Diretor do Sindicato dos Professores no Estado da Bahia (SINPRO)

Representação: 1. Francisco Pedro de Oliveira Junior - Diretor do Sindicato dos Professores no Estado da Bahia (SINPRO)

2. Suplente: Jorge Luís Carneiro de Melo - Componente do Sindicato dos Professores no Estado da Bahia (SINPRO)