



Políticas Públicas no Brasil Exploração e Diagnóstico 4

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

 **Atena**
Editora

Ano 2018

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

**Políticas Públicas no Brasil Exploração e
Diagnóstico**
4

Atena Editora
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico 4 / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 4)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-062-9

DOI 10.22533/at.ed.629192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.
3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre,
Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A EDUCAÇÃO INFANTIL EM MUNICÍPIOS COM ALTOS IDEBS NO NORDESTE: AS CONCEPÇÕES DOS GESTORES ESCOLARES	
<i>Patrícia Maria Uchôa Simões</i> <i>Juceli Bengert Lima</i> <i>Manoel Zózimo Neto</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6291922011	
CAPÍTULO 2	13
A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO ESTADO DO MARANHÃO E POLÍTICA EDUCACIONAL: ASPECTOS DA ORIGEM E A SUA IMPLEMENTAÇÃO	
<i>Marcia Cordeiro Costa</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6291922012	
CAPÍTULO 3	24
A IMPORTÂNCIA DA INCLUSÃO DE CRECHES COMO POLÍTICA PÚBLICA A FIM DE REDUZIR A DESIGUALDADE DE GÊNERO NO MERCADO DO TRABALHO	
<i>Aline Evelin Fabrício de Macedo</i> <i>Ana Paula de Souza Santos</i> <i>Fujie Kawasaki</i> <i>Rafael Pereira</i> <i>Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues</i> <i>Wellington Júnior Jorge</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6291922013	
CAPÍTULO 4	33
A IMPORTÂNCIA DO PIBID E SEUS IMPACTOS NA ESCOLA: DOIS ESTUDOS DE CASO EM MÚSICA	
<i>Cristina Rolim Wolffenbüttel</i> <i>Guilherme da Silva Ramos</i> <i>Romeu Riffatti</i> <i>Sita Mara Lopes Sant'Anna</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6291922014	
CAPÍTULO 5	46
A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA	
<i>Silvania dos Santos Rabêlo</i> <i>Thelma Helena Costa Chahini</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6291922015	
CAPÍTULO 6	56
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AGRICULTURA FAMILIAR NA INTERFACE SAÚDE E AMBIENTE	
<i>Carla Rosane Paz Arruda Teo</i> <i>Maria Assunta Busato</i> <i>Vanessa da Silva Corralo</i> <i>Junir Antonio Lutinski</i> <i>Gisele Assumpção Vieira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6291922016	

CAPÍTULO 7 68

ANÁLISE COMPARATIVA DOS MUNICÍPIOS COM MELHORES E PIORES IDEBS DO NORDESTE: A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO COMO INDICADOR DE QUALIDADE

Patrícia Maria Uchôa Simões
Marcela Pires Barbosa
Priscila de Cássia da Silva Ramos

DOI 10.22533/at.ed.6291922017

CAPÍTULO 8 79

ANÁLISE DA FORMAÇÃO PÓS-GRADUADA EM MOLDES DE RESIDÊNCIA MULTIPROFISSIONAL SOB A ÓTICA DE PRECEPTORES/TUTORES E RESIDENTES

Carla Mousinho Ferreira Lucena
Ana Paula Rocha de Sales Miranda
Pablo Leonid Carneiro Lucena
Francilene Jane Rodrigues
Patrícia Barreto Cavalcanti
Clébya Candeia de Oliveira Marques
Adelaide Aires Pontes Adolfo

DOI 10.22533/at.ed.6291922018

CAPÍTULO 9 89

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ: O PROGRAMA BOLSA DE INICIAÇÃO ACADÊMICA A PARTIR DAS PERCEPÇÕES DOS ESTUDANTES

Márcia Regina Mariano de Sousa Arão
Gleiciane Viana Gomes
Aline Santos Martins
Maria José Martins Galvão
Fernanda Venâncio Farias

DOI 10.22533/at.ed.6291922019

CAPÍTULO 10 101

ATENDIMENTO EFICIENTE DA REDE EDUCACIONAL: A IMPLANTAÇÃO DO NOVO MODELO LOGÍSTICO DE PERNAMBUCO

Ednaldo Alves de Moura Júnior
Emílio Veludo Lopes
Murilo Wesley Soares Costa
Anselmo de Oliveira Carvalho Filho

DOI 10.22533/at.ed.62919220110

CAPÍTULO 11 118

DEFINIÇÕES E CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE MATERIALISTA-HISTÓRICA DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA INCLUSIVA

Daphne Holzer Velihovetchi

DOI 10.22533/at.ed.62919220111

CAPÍTULO 12 136

ESTADO E AVALIAÇÃO ESTANDARDIZADA CRITERIAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL DE QUASE-MERCADO

Joina Bomfim

DOI 10.22533/at.ed.62919220112

CAPÍTULO 13..... 148

FAMÍLIA E REDE LOCAL: REFLEXÕES SOBRE O TRABALHO PROFISSIONAL EM UM PROJETO DE EDUCAÇÃO

Helena Piombini

Tainá Alvarenga

Rodrigo Oliveira

DOI 10.22533/at.ed.62919220113

CAPÍTULO 14..... 161

FEDERALISMO, REGIME DE COLABORAÇÃO E A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO NA BAHIA

Angelo Dantas de Oliveira

Célia Tanajura Machado

DOI 10.22533/at.ed.62919220114

CAPÍTULO 15..... 173

GÊNERO E INCLUSÃO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO

Leandro Fernandes Valente

Jhennifer de Souza Góis

Antônia Sheilane Carioca Silva

Heliandra Linhares Aragão

DOI 10.22533/at.ed.62919220115

CAPÍTULO 16..... 181

INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: ESTRATÉGIA PARA A LEGITIMAÇÃO DA DIVISÃO SOCIAL E ECONÔMICA DO SABER?

Valdenice de Araujo Prazeres

DOI 10.22533/at.ed.62919220116

CAPÍTULO 17 197

MECANISMOS DE MOBILIZAÇÃO PARA O REGIME DE COLABORAÇÃO: CAMINHOS PARA A GESTÃO COLABORATIVA DA EDUCAÇÃO

Ana Paula Massonetto

Manoel dos Santos

André Cardone

DOI 10.22533/at.ed.62919220117

CAPÍTULO 18..... 214

MULHERES IDOSAS E SEU PROCESSO EDUCATIVO: A EXPERIÊNCIA DAS ALUNAS DA UNATI/UERJ

Alzira Tereza Garcia Lobato

Carla Virginia Urich Lobato

DOI 10.22533/at.ed.62919220118

CAPÍTULO 19 224

O PLANO DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO CONTEXTO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA

Cristiane Queiroz Leite Carvalho

DOI 10.22533/at.ed.62919220119

CAPÍTULO 20	236
O REGIME DE COLABORAÇÃO E O PNE: ENTRE O PROPOSTO E O POSSÍVEL	
<i>Laurimar de Matos Farias</i>	
<i>Leila Maria Costa Sousa</i>	
DOI 10.22533/at.ed.62919220120	
CAPÍTULO 21	247
OS CONCEITOS DE DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL	
<i>Edivania de Castro Pires</i>	
<i>Leidy Jane Claudino de Lima</i>	
<i>Ângela Maria Dias Fernandes</i>	
DOI 10.22533/at.ed.62919220121	
CAPÍTULO 22	256
OS SENTIDOS DO ENSINO MÉDIO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: CONTRADIÇÕES NO ACESSO E NA QUALIDADE DO ENSINO	
<i>João Paulo da Conceição Alves</i>	
<i>Ronaldo Marcos de Lima Araujo</i>	
<i>Márcia Pereira da Silva</i>	
DOI 10.22533/at.ed.62919220122	
CAPÍTULO 23	268
POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO E O ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO: POSSIBILIDADES E DESAFIOS	
<i>Leidy Jane Claudino de Lima</i>	
<i>Jorge Fernando Hermida</i>	
<i>Fernando Augusto Generino Soares</i>	
<i>Edivania de Castro Pires</i>	
DOI 10.22533/at.ed.62919220123	
CAPÍTULO 24	281
VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA GESTÃO ESCOLAR ATRAVÉS DA OTIMIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS: O CASO DE PERNAMBUCO	
<i>Ednaldo Alves de Moura Júnior</i>	
<i>Severino José de Andrade Júnior</i>	
DOI 10.22533/at.ed.62919220124	
SOBRE A ORGANIZADORA	297

FEDERALISMO, REGIME DE COLABORAÇÃO E A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO NA BAHIA

Angelo Dantas de Oliveira

Universidade do Estado da Bahia – UNEB

Departamento de Educação

Salvador - Bahia

Célia Tanajura Machado

Universidade do Estado da Bahia – UNEB

Departamento de Educação

Salvador - Bahia

RESUMO: O presente texto apresenta uma reflexão sobre a estrutura do federalismo no Brasil e sua relação com as políticas públicas para a educação por meio dos regimes de colaboração e cooperação, implementadas no Estado da Bahia, através do Programa de Apoio a Educação Municipal – Proam. Tais reflexões tem como objetivo analisar como os regimes de colaboração e cooperação, que conduzem de forma programática o federalismo brasileiro, influenciaram a efetivação das políticas públicas para a educação no Estado da Bahia, no período de 2011 a 2015. Para a consecução deste objetivo foi necessário construir uma metodologia que se valeu da pesquisa bibliográfica, para discutir o federalismo e as relações federativas no contexto dos regimes de colaboração e cooperação, e, da pesquisa documental para coletar informações que apontam para a abrangência e densidade das políticas públicas efetivadas. A título de resultado

foram apresentados elementos que apontam para o estreitamento das relações federativas entre o Estado da Bahia e seus municípios, bem como, aspectos que demonstram como a efetivação das políticas públicas contribuiu para qualificar os Sistemas Municipais de Ensino.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Regime de Colaboração e Cooperação. Políticas Públicas. Gestão da Educação.

ABSTRACT: This text presents a reflection on the structure of federalism in Brazil and your relationship with public policies for education through the schemes of collaboration and cooperation, implemented in the State of Bahia in the North-East through the municipality education support program - Proam. Such reflections aims to examine how collaboration and cooperation schemes, leading programmatically the Brazilian federalism, influenced the execution of public policies for education in the State of Bahia, in the period from 2011 to 2015. To achieve this objective it was necessary to build a methodology that used the bibliographical research, to discuss federalism and relationships States in the context of collaboration and cooperation schemes, and documentary research to collect information that points to the scope and density of public policies take effect. As results were presented elements that point

to the relations States between the State of Bahia and its municipalities, as well as, aspects which demonstrate how the implementation of public policies contributed to qualify the municipality Education Systems.

KEYWORDS: Federalism. Collaboration and Cooperattion Arrangements. Public Policies. Management Education.

1 | INTRODUÇÃO

A normatização do federalismo no Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, inovou ao propor uma estrutura tripartite com a ascensão dos municípios à condição de ente federado. Esta ascensão fez emergir discussões relevantes no contexto do direito constitucional, colocando de um lado os que apontam de forma negativa (SILVA, 2012) e do outro, os que enxergam pontos positivos (BONAVIDES, 2016). Ao tomar o aspecto material da efetivação dos pressupostos normativos e programáticos das políticas públicas, notório é que, são nos municípios onde efetivamente as políticas públicas produzem os seus resultados. A partir desta perspectiva esta pesquisa alinha-se com a opção que toma a ascensão dos municípios como relevante para o federalismo nacional.

Com a reestruturação do federalismo (COSTA, J. M. A.; CUNHA, M. C.; ARAÚJO, R. M. de; 2010) houve relevantes alterações sobre as políticas públicas para a educação, pois, estas passaram a ser conduzidas sob a influência dos regimes de colaboração e cooperação entre os entes federados. Tais regimes estão assentados num conjunto de competências normatizadas pela Carta Magna e normas infraconstitucionais que legitimam o processo de descentralização da gestão pública.

No contexto da reconfiguração das relações federativas e da descentralização da gestão pública, em 2007, no Estado da Bahia, foi criado no âmbito da Secretaria de Educação do Estado, o Programa de Apoio a Educação Municipal (Proam). O objetivo do Proam consiste em propor o fortalecimento dos Sistemas Municipais de Ensino, através de políticas públicas de assessoramento reguladas pelo regime de colaboração entre os entes federados (DAVID, Ana Celeste da Cruz *et. al*, 2014). O conceito de sistema utilizado neste estudo é o desenvolvido por Genuíno Bordignon, em sua obra “Gestão da Educação no município: Sistema, Conselho e Plano”, onde o mesmo afirma que “um sistema articula e organiza um conjunto de instituições e normas, formando um todo sinérgico” de modo que “as normas constituem o elemento articulador, organizador, que estabelece a coerência da ação de cada parte no todo em vista de sua finalidade” (BORDIGON, 2009, p.28).

Ao buscar compreender como a nova configuração do federalismo brasileiro tem influenciado a efetivação das políticas públicas para educação na Bahia, faz-se necessário analisar como tem ocorrido a materialização dos regimes de colaboração e cooperação perante as políticas públicas para educação no Estado. Para tanto,

entendeu-se que os regimes de colaboração e cooperação, associados às limitações impostas pelas competências normativas, certamente, influenciaram na definição da agenda de políticas públicas estabelecida entre os entes federados.

Assim, o que se procura refletir neste trabalho são alguns reflexos promovidos pelos regimes de colaboração e cooperação sobre as políticas públicas para a educação, coordenadas pela Secretaria Estadual (SEC), através do Programa de Apoio à Educação Municipal – Proam no período de 2011 a 2015.

A pesquisa se baseou em dois tipos de levantamento de dados e informações. O primeiro, de natureza bibliográfica, visou discutir as relações federativas, os regimes de colaboração e cooperação entre os entes federados, e, sua influência sobre as políticas públicas de educação. O segundo, de natureza documental, analisa o projeto de constituição do Proam e os relatórios de três políticas públicas por ele desenvolvidas, apresentando alguns números com a abrangência de atuação e alguns resultados. Os relatórios escolhidos são: Projeto de Assessoramento à Reestruturação de Secretarias Municipais de Educação (PARES); Projeto de Assessoramento à Elaboração de Plano Municipal de Educação (PME); Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação (CME). A escolha destes ocorreu em virtude de as atividades realizadas pelo Proam apontarem para questões que envolvem a organização das secretarias municipais de educação (PARES), para as políticas educacionais de longo prazo (PME) e o órgão que tem a função de normatizar a educação no município (CME).

2 | DO CONCEITO DE FEDERALISMO ÀS RELAÇÕES DE COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

Silva (2012, p.99), no âmbito do direito constitucional, conceitua federalismo como a “[...] união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa”. Tal compreensão encontra sintonia no campo da educação com Abrucio e Segatto (2014, p.41), que, reiteram que “[...] a Federação consiste em uma forma de Estado que busca conjugar, em um mesmo território, princípios de autonomia e interdependência”. Ainda neste campo, Saviani (2011, p.02), compreende o federalismo, ao analisar a estrutura do Estado, como a “[...] unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns”.

O conceito de federalismo traz consigo uma reflexão sobre a interdependência entre os entes federados, sem, contudo, ferir a autonomia de cada um deles. Para manter o equilíbrio na relação dos entes federados se estabeleceu como princípio os regimes de colaboração e cooperação. Estes encontram legitimidade nas competências legais instituídas, como aponta Cury (2008, p.1196) “[...] trata-se de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de poder e de competências legalmente definidas”.

As normas de competência são descritas por Silva (2012, p. 479) como a “[...] faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”. Para além do conceito, é necessário identificar os critérios que classificam as competências, sendo estes: a forma, o conteúdo, a extensão e a origem.

Para a análise a que se propõe este texto o critério mais apropriado é o da extensão, por demonstrar que a participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material das ações de Estado pode ser exclusiva, privativa, comum, concorrente e suplementar.

Dentre os elementos que compõem o critério de extensão, os que mais se adequam a este estudo são o concorrente e o suplementar. O primeiro por possibilitar que um mesmo assunto ou matéria possa ser disposto por mais de um ente federado, contudo, sob a primazia da União para fixar regras gerais, como ocorre com as políticas de educação. O segundo (comum) consiste, segundo Silva (2012, p.481), na faculdade de “[...] legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de um venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente”.

Ao associar o conceito de competência ao critério de extensão, vinculando-os ao de federalismo para tratar da repartição do poder em múltiplas instâncias, contribui para compreender como as decisões de governo concorrem para promover a descentralização programática das políticas públicas. Tais políticas se vinculam ao princípio da predominância do interesse “[...] que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal” (SILVA, 2012, p.478).

O princípio da predominância norteia o processo de descentralização das políticas públicas no Brasil. Conforme aponta Costa *et al* (2010, p.49), “[...] a descentralização implica transferência de competências e de poder [...]”, entre os entes federados. Desta forma, a temática da descentralização tem ganhado destaque nos estudos que tratam da relação entre o federalismo e a educação no Brasil, por possibilitarem análises sobre a aproximação e a interlocução entre as entidades componentes do Estado e seus limites.

Bordignon (2009), Saviani (2011), Dourado (2013), Cury (2014), Abrucio e Segato (2014), ao debaterem a formação do Sistema Nacional de Educação, reiteram o papel do federalismo na construção das relações de centralização e descentralização de poder entre as instâncias governamentais e o seu papel na construção normativa das políticas públicas. Analisando a descentralização, Pinto (2014) apresenta um estudo sobre o planejamento e o financiamento da educação, a partir dos recursos financeiros concentrados na União e repassados aos municípios, de forma colaborativa e cooperativa, por meio do fundo de financiamento da educação, o Fundeb. Azevedo (2011) se dedicou a estudar a relação colaborativa entre a União e municípios dos Estados nordestinos na implementação de políticas públicas, como o programa de Formação de Conselheiros Municipais de educação, o Pró-Conselho, que visava

fortalecer os mecanismos de democratização da gestão da educação com o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação.

Como se percebe os processos de descentralização apontam para as transferências de responsabilidades para os municípios, entes recém-alçados e incorporados ao pacto federativo. Para Bonavides (2016), tal ascensão foi um avanço na proteção da autonomia municipal:

[...] as prescrições do novo estatuto fundamental de 1988, a respeito da autonomia municipal, configuram, indubitavelmente, o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história (BONAVIDES, 2016, p. 341).

No que concerne à temática da educação diante das relações federativas, dos regimes de colaboração e cooperação, e do processo de descentralização, a Constituição de 1988 trouxe, em seu Artigo 211, caput e § 4º, as diretrizes para a organização do regime de colaboração dos sistemas de ensino entre os entes federados.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (BRASIL, 1988)

As diretrizes programáticas estabelecidas pela Constituição de 1988 apontam para uma descentralização política e administrativa associada ao processo de municipalização do ensino que consiste na transferência, para os governos locais, das responsabilidades pela melhoria no atendimento e na qualidade do ensino público. Assim, o referido artigo constitucional aponta para as normas programáticas para uma atuação integrada dos entes federados.

Em harmonia com a Carta Magna, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, em seu artigo 8º, ao buscar estabelecer diretrizes que apontam para a organização dos sistemas de ensino, reitera o princípio programático da colaboração.

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. (BRASIL, 1996)

Monlevade (2010, p.6) traz contribuições relevantes para compreender a discussão em torno dos regimes de colaboração e cooperação. Este autor afirma que é necessário entender e distinguir os sentidos normativos que se colocam sobre os conceitos de cooperação e colaboração. Ambos os regimes são citados na Constituição e em leis infraconstitucionais sem, contudo, terem sido regulamentados. Desta forma, ele afirma que o termo colaboração está próximo do aspecto normativo dos sistemas de ensino, enquanto cooperação se aproxima da função executiva das ações entre os entes. Sintetiza então o autor:

Em primeiro lugar, como decorrência do princípio da democracia republicana e da gestão democrática do ensino público, a escola e as redes de ensino são os sujeitos novos da autonomia da educação escolar, antes concentradas nas hierarquias administrativas. Aos entes federados, autônomos por natureza na função executiva, cabe o regime de cooperação (art. 23, V), a ser definido por lei complementar. Aos sistemas de ensino, autônomos por definição na função normativa, cabem o regime de colaboração, a que aludem o art. 211 e vários dispositivos da LDB (MONLEVADE, 2010, p.06).

É no contexto desta discussão sobre a reconfiguração das relações federativas e dos regimes de colaboração e cooperação, que o Estado da Bahia, através da Secretaria de Educação, no âmbito da Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional (Supav) e da Coordenação de Políticas Educacionais, instituiu, no ano de 2007, o Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam).

De imediato, o projeto que instituiu o Proam, trouxe como argumento para justificar a sua criação o caráter normativo da Constituição de 1988, em seu artigo 211, “uma vez que ficam demarcados os esforços do governo para introduzir os princípios de descentralização política e administrativa no campo educacional” (BAHIA, 2007, p.2).

Outra justificativa utilizada foi a de que a descentralização e a municipalização da educação têm esbarrado em dificuldades operacionais na organização dos seus sistemas de ensino “uma vez que, em muitos casos, já se desvincularam do sistema estadual, mas ainda não funcionam como sistema propriamente dito” (BAHIA, 2007, p. 02). Tal justificativa reforça a compreensão de que “[...] o maior desafio da educação hoje está no nível municipal”, de modo que, diante dessa conjuntura, o Programa de Apoio a Educação Municipal – Proam, surge “como um instrumento articulador e incentivador para uma educação pública de qualidade no Estado da Bahia” (BAHIA, 2007, p. 03).

3 | O PROAM E A EFETIVAÇÃO DOS REGIMES DE COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO DIANTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO NA BAHIA

Ao analisar o projeto que criou o Proam ficou patente que o eixo central da sua justificativa foi o princípio da descentralização política e administrativa no campo educacional contido no processo de municipalização “[...] o qual, além de atribuir aos municípios à responsabilidade de organizar e gerir seu próprio sistema de ensino delega aos mesmos a responsabilidade pela manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil e, principalmente, do Ensino Fundamental [...]” (BAHIA, 2007, p.2).

Há no projeto a compreensão de que a descentralização e municipalização consistem na transferência, para os governos locais, de muitos encargos e decisões que podem gerar melhorias nas condições de gestão dos Sistemas Municipais de Ensino, e, conseqüentemente, promover uma melhor qualidade do ensino público. Como se pode observar o centro desta percepção se encontra nas relações federativas e nos regimes de colaboração e cooperação.

Com a clareza de que os municípios do Estado da Bahia necessitavam de apoio para desenvolver algumas políticas públicas no campo da educação é que a Secretaria de Educação do Estado se coloca, através do Proam, numa posição de fomento e de articulação para “[...] desenvolver estratégias para integração e melhoria da qualidade da educação, prestando atendimento aos municípios, de forma a assegurar uma distribuição proporcional de responsabilidades, fortalecendo, assim, a colaboração entre Estado e municípios” (BAHIA, 2007, p.3).

As políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Proam buscaram convergir e construir relações federativas autônomas, colaborativas e cooperativas. O princípio da autonomia foi respeitado, e para que o município pudesse participar das políticas implementadas ele tinha que assinar um termo de adesão. Com a adesão se estabeleciam os limites federativos por competência, assim como, as atribuições de cada ente perante as suas responsabilidades diante dos regimes de colaboração e cooperação.

As primeiras políticas de educação executadas sob a responsabilidade do Proam no período de 2007 a 2011 foram aquelas que buscaram fortalecer os Sistemas Municipais de Ensino, conforme quadro a seguir:

PROJETOS IMPLANTADOS	CARACTERIZAÇÃO	ABRANGÊNCIA
Projeto de Assessoramento à Elaboração de Plano Municipal de Educação (PME).	Assessoramento e elaboração do PME, por meio de visitas técnicas e acompanhamento a distância à equipe técnica da secretaria municipal de educação (SME).	285 municípios, com 1.015 técnicos das SME diretamente envolvidos.
Projeto de Assessoramento à Reestruturação de Secretarias Municipais de Educação (PARES)	Assessoramento e elaboração da Lei de Reestruturação, Regimento Interno e Memorial das SME, por meio de visitas técnico-pedagógicas e acompanhamento a distância à equipe técnica da secretaria municipal de educação.	19 municípios, com 50 técnicos das SME diretamente envolvidos.
Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação (CME)	Realização de oficinas de formação de conselheiros municipais de educação e acompanhamento aos CME nos municípios, fortalecendo a atuação dos mesmos.	127 Conselhos Municipais de Educação, com participação de 512 componentes.
Programa de Formação Continuada para Gestores escolares (PROGESTÃO)	Trata-se de um programa de formação continuada de gestores escolares das redes estadual e municipais, em parceria com o CONSED e MEC/FNDE.	416 municípios com 4.179 cursistas da rede estadual e 16.417 cursistas das redes municipais
Projeto de Monitoramento e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR)	Assessoramento aos municípios na elaboração do diagnóstico da educação municipal e execução das ações do PAR, em parceria com o ISP/UFBA e FNDE/MEC, oportunizando a captação de recursos e adesão a programas e projetos do Governo Federal.	414 municípios atendidos.

Tabela 1 – Políticas públicas efetivadas pelo Proam (2007-2011)

Fonte: Programa de Apoio a Educação Municipal/SEC (2011).

Os resultados das políticas públicas executadas pelo PROAM trouxeram impactos relevantes para as os Sistemas Municipais de Ensino, principalmente, no que concerne aos seus objetivos primordiais que são o estreitamento das relações federativas com os municípios e a qualificação técnica das equipes que atuam nas Secretarias de Educação dos Municípios, conforme se apresentam nos resultados aferidos nos relatórios das Ações.

Com relação ao Projeto de Assessoramento à Elaboração de Plano Municipal de Educação (PME), iniciado em 2008, com responsabilidade de assessorar a elaboração do PME apresentam-se como resultados até a data limite (24 de junho de 2015) estabelecidos pelo MEC para postagem dos planos os seguintes números:

ETAPA	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
Com Comissão Coordenadora instituída	00
Com Diagnóstico concluído	00
Com Documento-Base elaborado	04
Com Consulta Pública realizada	02
Com Projeto de Lei elaborado	04
Com Projeto de Lei enviado ao Legislativo	07
Com Lei aprovada	05

Com Lei sancionada	395
TOTAL	417

Tabela 2 – Situação dos municípios em relação às etapas do processo de elaboração ou adequação dos planos municipais de educação (2008-2015)

Fonte: Programa de Apoio a Educação Municipal/SEC (2015).

O Projeto de Assessoramento à Reestruturação de Secretarias Municipais de Educação (PARES) surgiu com a intenção de contribuir com a reestruturação das Secretarias Municipais de Educação. Ele pretendeu qualificar, por meio de processos formativos, os sujeitos envolvidos na gestão da educação nas redes municipais de ensino. Ele foi executado durante o ano de 2012 e gerou os seguintes resultados:

ETAPA	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
Elaboração do organograma	18
Elaboração do Regimento Interno	18
Elaboração de memórias sobre a experiência	18
Revisão da Lei de Estrutura Administrativa	18
Revisão dos marcos legais da educação municipal	18

Tabela 3 – Resultados produzidos pelos 18 municípios atendidos no Projeto PARES (2011-2012)

Fonte: Programa de Apoio a Educação Municipal/SEC (2012).

Com relação ao Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação (CME), que tem o objetivo de qualificar os conselheiros municipais e fortalecer os Sistemas Municipais de Ensino, os números trazidos pelos relatórios são os seguintes:

ANO	DIREC	TÉCNICOS	MUNICÍPIOS E CME	COMITÊS LOCAIS DO PAR	Nº DE CONSELHEIROS
2012	30	11	127	127	512
2013	04	06	24	24	140

Tabela 3 – Abrangência da Formação do Projeto de Formação dos Conselheiros Municipais de Educação (Proam/CME 2011-2012)

Fonte: Programa de Apoio a Educação Municipal/SEC (2013).

Os dados mostram a ampla abrangência que as ações desenvolvidas pelo Proam alcançam. Com relação ao PME a cobertura atinge 100% dos municípios do Estado e chega ao resultado de 94% dos Planos Municipais sancionados. Há que se destacar que nessa ação houve a interação dos três entes da federação (União com o MEC, o Estado com a SEC-BA e os Municípios com suas secretarias) em virtude da política pública de elaboração dos Planos Municipais compor a política nacional de elaboração dos planos de educação (Plano Nacional de Educação – PNE, Plano Estadual de Educação – PEE, Plano Municipal de Educação – PME) como uma política pública

que estabelece metas para serem cumpridas ao longo de uma década.

As duas outras ações (PARES e CME) foram elaboradas e efetivadas pela Secretaria Estadual de Educação. Elas tiveram uma abrangência menor, porém relevante. A primeira com adesão de 18 municípios correspondeu a apenas 4,3% dos municípios baianos, contudo, os resultados obtidos permitiram que estes conseguissem reestruturar a gestão da educação criando um padrão a ser seguido. A segunda obteve adesão de 151 municípios em dois anos, o que corresponde uma abrangência de 36% dos municípios baianos, fortalecendo a atuação de 151 Conselhos Municipais de Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão apresentada neste trabalho aponta para, de um lado, a intensificação das relações federativas no âmbito das políticas públicas para educação, e por outro por um gradativo processo de amadurecimento e efetivação das relações de colaboração e cooperação entre os entes federados. Aponta ainda, através dos resultados obtidos pelo Proam, que houve uma mudança de paradigma com relação à implementação das políticas públicas na Bahia, ou seja, as mesmas vêm se efetivando por meio de uma relação democrática, respeitando a autonomia dos entes federados envolvidos.

Com relação à estrutura do federalismo no Brasil, pode-se dizer que, após a elevação dos municípios à condição de ente federado, houve um movimento mais intenso no processo de descentralização político-administrativo das políticas públicas para educação. Contudo, esse processo associado a municipalização vinha deixando lacunas nos Sistemas Municipais de Ensino, principalmente, no que concerne a qualidade da gestão e da elaboração das normas que regem a educação nos municípios. Neste contexto a atuação da Secretaria de Educação do Estado passou a ocupar papel estratégico com o oferecimento de ações de cooperação técnica com o objetivo de qualificar e fortalecer os Sistemas Municipais.

No que diz respeito a atuação do Proam há que se concluir que ele ocupa papel fundamental na articulação das ações que se materializam em políticas públicas demandadas pela agenda de políticas públicas do governo, que, ao garantir as condições de efetivação das ações demonstra que é necessário criar as condições para que os regimes de colaboração e cooperação se materializem em prol da qualidade da educação no Estado.

Por fim, destaca-se que os desafios para qualificar a educação nas redes municipais de ensino da Bahia, ainda têm um longo trajeto a percorrer, e dependerá, fundamentalmente, da continuidade das políticas já executadas pelo Proam, sem que haja rompimentos ou descontinuidades em seu processo de consolidação.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C.I. O manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. *In: O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014, p.40-57.
- AZEVEDO, J. M. L. de. A colaboração da União e os mecanismos de gestão democrática da educação em municípios do Nordeste. *In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, J. M. de R; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011, p. 173-198.
- BAHIA. **Projeto: Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação no Estado da Bahia**. Salvador, Bahia: Secretaria Estadual de Educação, 2011a.
- BAHIA. **Reunião Técnica de Avaliação dos impactos do PROAM – ano 2011**. Secretaria Estadual de Educação, 2011b.
- BAHIA. **Relatório da formação de Conselhos Municipais de Educação – ano 2012**. Secretaria de Educação do Estado da Bahia, 2012.
- BAHIA. **Relatório da formação de Conselhos Municipais de Educação – ano 2012**. Secretaria de Educação do Estado da Bahia, 2013.
- Bahia. **Relatório de Encerramento da Atuação da Rede de Assistência Técnica para Elaboração ou Adequação dos Planos de Educação no Estado da Bahia**. Secretaria Estadual de educação, 2015.
- BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012.
- COSTA, J. M. A.; CUNHA, M. C.; ARAÚJO, R. M de. Federalismo Cooperativo Brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, Vol. III N° 5, p. 43-62 | jan/jun 2010.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Volume 22, n.1, p. 41-67, jan/jun. 2006.
- DAVID, Ana Celeste da Cruz *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 / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação*, 2007, Porto, Portugal. Comunicações Orais. Porto: Associação Nacional de Política e Administração da Educação – Anpae, 2014. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/AnaCelesteDaCruzDavid_GT5_resumo.pdf>. Acesso em 05 nov. 2016.
- 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. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 21 de novembro de 2016.
- MONLEVADE, João. **Educação Escolar: colaboração e cooperação nas políticas públicas**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/conferencia/documentos/texto_monlevade.pdf.
- PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, Descentralização e planejamento da Educação:

desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**. V.44, n.153, p. 624-644, jul./set. 2014.

SAVIANI, Dermeval. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **Grabois**, 17 ago. 2011. Disponível em: http://grabois.org.br/portal/revista.int.php/id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559. Acesso em: 15 jun. 2017.

SILVA, J. A. da.. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo, Malheiros, 2012.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-062-9

