

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

O Regime de Colaboração entre
Estados e Municípios — uma
Estratégia para administrar a Escassez

José Amaral Sobrinho

DEZEMBRO DE 1994

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

O Regime de Colaboração entre
Estados e Municípios — uma
Estratégia para administrar a Escassez

José Amaral Sobrinho

DEZEMBRO DE 1994



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Regime de Colaboração entre Estados e Municípios — uma Estratégia para administrar a Escassez

José Amaral Sobrinho

DEZEMBRO DE 1994



O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luís Fernando Tironi

DIRETORA DE PROJETOS ESPECIAIS

Ana Maria Peliano

**DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL —
CENDEC**

Adroaldo Quintela Santos

COORDENAÇÃO DO TRABALHO

Luís Fernando Tironi

SUMÁRIO

SINOPSE

I APRESENTAÇÃO

II MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

III MUDANÇAS ECONÔMICAS

IV ESCASSEZ DE RECURSOS X MUDANÇAS
INSTITUCIONAIS

V CONSIDERAÇÕES FINAIS



**O Regime de Colaboração entre
Estados e Municípios — uma
Estratégia para Administrar a
Escassez**

José Amaral Sobrinho

SINOPSE

O texto focaliza o impacto das mudanças institucionais e econômicas na estrutura do sistema educacional brasileiro nas últimas duas décadas. Enfatiza a questão da descentralização e da municipalização do ensino fundamental, analisa os conceitos e identifica as formas de colaboração ou parceria que se delineiam nas relações entre Estados e Municípios, caminho promissor na busca de uma escola pública de qualidade para todos. Dentre essas formas ressalta as que se fundamentam em critérios de racionalidade na aplicação dos recursos e de universalização de sua aplicação. A identificação das formas de parceria se deu a partir de uma pesquisa realizada em todas as Secretarias Estaduais de Educação.

I. APRESENTAÇÃO

Há duas realidades com as quais se convive na última década. A primeira constitui-se das mudanças institucionais e políticas que vêm mudando as relações sociais e o perfil das instituições públicas no país. Elas se intensificaram após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios. A segunda é a crise econômica e fiscal, presente desde meados da década de 70, que reduziu a capacidade do Estado financiar e prestar os serviços sociais básicos que lhe são próprios com qualidade, equidade e eficiência, repercutindo na vida de cada cidadão, principalmente o das camadas mais pobres da população.

Essas mudanças têm afetado todos os setores, mas as repercussões têm sido mais intensas no setor educação, pelas características da área, pelas instituições nela envolvidas, pelas expectativas, pelos objetivos a que se propõe e pela dimensão da clientela atendida.

II. MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Do ponto de vista institucional, as principais mudanças decorrem do processo de abertura política e de elaboração da Constituição Federal e Estaduais. Elas conformaram uma nova ordem social, mais participativa e democrática.

Dentre as medidas institucionais, as que mais repercutiram no setor educação foram:

- a) o reforço à forma federativa de organização do Estado com a colocação do Município como ente federativo e a ampliação dos espaços e responsabilidades dos Estados e dos Municípios;
- b) a elevação da rede de escolas existente em cada Município ao status de sistema municipal de ensino (Art. 211 da Constituição Federal), colocando-o no mesmo nível que os sistemas estaduais: Estados e Municípios passaram a oferecer os mesmos serviços à população, em situação de igualdade jurídica, isto é, são concorrentes, atendem a mesma clientela;
- c) a gestão democrática do ensino público, prevista no Art. 206 da Constituição Federal como forma de ampliar os espaços de participação e de decisão da sociedade, inclusive nas escolas.

Estes dispositivos Constitucionais trouxeram e continuam trazendo mudanças nos conceitos e nas práticas de organização e gestão dos sistemas de ensino. Induziram também mudanças na cultura organizacional das instituições, no comportamento e nas relações dos agentes educacionais e, principalmente, no relacionamento entre as três esferas de governo e dentro de cada uma delas.

II.1. Mudanças no contexto da descentralização

A colocação do município como ente federativo, na Constituição de 1988, mudou o enfoque da descentralização.

A descentralização como transferência de poder de decisão de uma instância superior para outra, em nível inferior, ficou descaracterizada no relacionamento dos Estados com os Municípios na área da educação.

Os Municípios, pela Constituição anterior, mantinham uma rede de escolas. A expansão e manutenção dessa rede eram de sua competência, mas as mudanças na organização do ensino e na forma de gestão dependiam de normas emanadas do governo estadual. A rede municipal de ensino era, assim, parte de um sistema estadual de ensino. A assistência técnica que muitos Estados estruturaram em relação a seus municípios tinha, como objetivo declarado o apoio ao desenvolvimento da educação e, como objetivo não declarado, um controle desse desenvolvimento.

Com a Constituição de 1988 os Municípios, obedecendo os preceitos legais e constitucionais, não precisam de autorização do Estado para introduzir mudanças no sistema de ensino que administram. Podem ampliar, organizar e manter o sistema de ensino que quiserem. A prioridade para o ensino fundamental previsto na Constituição não significa exclusividade.

Assim, a rigor, não se pode mais falar de descentralização das ações da União para os Estados e desses para os Municípios no que se refere à gestão do ensino de primeiro grau. Como a Constituição atribuiu a Estados e Municípios a mesma responsabilidade pelo ensino pré-escolar e ensino de primeiro grau, acabam sendo concorrentes na oferta desses níveis de ensino. Têm o mesmo espaço para expandir, reorganizar e inovar seus respectivos sistemas. Quando os Estados transferem escolas estaduais para a esfera da administração municipal não estão descentralizando o sistema, mas procedendo a uma organização da rede, em função de interesses comuns.

A descentralização como processo de transferência de poder de decisão, ou seja, como processo de concessão de autonomia, está ocorrendo, mas dentro dos sistemas estaduais e municipais de educação. Vários Estados e Municípios estão concedendo autonomia financeira, administrativa e pedagógica às escolas de forma que, respeitada a legislação em vigor, tanto no que se refere aos conteúdos pedagógicos, quanto às normas que regem a administração financeira e de pessoal do Estado, tenham espaço para organizar o ensino, adotar metodologias, adotar linhas pedagógicas, definir sua própria identidade, criando sua própria marca..

II.2. Conceito de municipalização

As mudanças no contexto de descentralização levaram também a repensar o conceito e o contexto da municipalização.

A municipalização prevista na Lei 5692/71 foi colocada como a progressiva passagem das escolas de primeiro grau estaduais para a gestão dos municípios. Esperava-se com essa medida, uma melhoria da oferta e da qualidade do ensino, pois o cidadão teria uma autoridade mais próxima a quem apresentar suas reivindicações, a quem cobrar e, também, com quem colaborar. Esta visão estava plenamente de acordo com o espírito do Decreto Lei 200/67 que tratou da descentralização da administração pública, segundo o qual uma instância superior não deveria fazer aquilo

que uma instância inferior pudesse fazê-lo com mais propriedade, de forma mais rápida e mais eficiente.

A previsão de transferência gradativa da rede de escolas estaduais para o Município, sem que sua rede tivesse ainda o status de sistema, não teve a conotação de uma concessão de autonomia ao Município na gestão do ensino de primeiro grau. Foi uma forma de reduzir os encargos financeiros dos Estados com esse nível de ensino, liberando recursos para a expansão do ensino de segundo grau.

A assistência técnica e financeira aos municípios prevista nos Planos Estaduais de Educação e prestada pelas Secretarias Estaduais de Educação tinha por objetivo criar condições institucionais e técnicas para que os municípios assumissem a gestão do sistema de ensino de primeiro grau com maior propriedade, além do objetivo de manter um certo controle sobre o desempenho dos municípios nessa tarefa. Estava subjacente a idéia de que, mesmo repassando as escolas para os municípios, cabia à Secretaria de Educação a responsabilidade pelo funcionamento adequado da rede de escolas municipais.

A progressiva transferência das escolas estaduais para os Municípios, apesar dos esquemas de assistência técnica e financeira, não ocorreu conforme previsto na Lei 5692. Consta-se que a participação percentual dos Estados na matrícula total do ensino fundamental era, em 1970, de 60%, recuando, em 1992, para 56%. A participação dos Municípios passou de 26%, em 1970, para 31%, em 1992. Pequena diferença para um espaço de 22 anos.

A análise dos dados por região e por Estado mostra que em alguns Estados o Município aumentou sua participação, enquanto em outros a situação foi inversa. Em Estados como a Paraíba e Maranhão a matrícula na rede estadual aumentou com sensível redução da participação dos Municípios. O contexto nesses Estados é de uma estadualização do ensino de primeiro grau, ao invés de uma "municipalização".

Portanto, a absorção pelos Municípios das escolas de ensino de primeiro grau criadas e mantidas pelas Secretarias Estaduais de Educação não ocorreu como previsto. A Lei não causou nenhum impacto significativo no sistema. A maior participação dos Municípios no ensino de primeiro grau se deveu a outros fatores e não por força da Lei.

II.3. Mudanças no contexto de gestão

Prevista no art. 206 da Constituição Federal, a gestão democrática se encaixou perfeitamente no movimento de descentralização e de maior autonomia das escolas. Ela permite a participação dos atores envolvidos no processo educacional e retira as decisões sobre o dia-a-dia das escolas de setores dentro das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, que por estarem longe das escolas, não demonstram muito compromisso com seu funcionamento. Coloca a escola como centro do processo de melhoria da qualidade do ensino.

A maioria dos Estados brasileiros estão caminhando na direção de concessão de maior autonomia para as escolas. Uns avançam com maior velocidade, envolvendo

toda a rede estadual, enquanto outros avançam mais lentamente, fazendo experiências em um conjunto de escolas, antes de expandir para toda a rede. A autonomia concedida abarca as áreas pedagógica, administrativa e financeira, com diferentes instrumentos, processos e amplitude.

II.4. Regime de colaboração

A Constituição Federal, face à existência de sistemas de ensino concorrentes, sinalizou o caminho para a gestão desses sistemas. No Art. 211 prescreve que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

Esse regime de colaboração não tem regras nem limites definidos. Depende da articulação e negociação entre Estados e Municípios. É um processo de reorganização da rede, de redistribuição de espaços, para a racionalização do uso dos recursos escassos. Esse é, hoje, o conteúdo do processo chamado de municipalização.

O termo é antigo, porém seu significado muda. Não se reorganiza a rede de um mesmo sistema, como anteriormente se pretendia com a municipalização prevista na Lei 5692. Reorganiza-se a rede de sistemas distintos. Se a assistência técnica aos Municípios objetivava anteriormente o controle do sistema e o desenvolvimento de competência institucional, hoje ela não mais busca homogeneidade, pois a autonomia e a participação levam a situações cada vez mais diferenciadas.

III. MUDANÇAS ECONÔMICAS

A essência do modelo econômico brasileiro não mudou nas últimas décadas. O que tem ocorrido são oscilações no ritmo de desenvolvimento econômico, alternando períodos de maior e de menor crescimento econômico e até mesmo de redução no ritmo de crescimento.

A redução da atividade econômica traz como consequência uma redução da arrecadação e de disponibilidade de recursos para a educação, principalmente quando a Constituição coloca como fonte de recursos um percentual da receita líquida de impostos e um percentual da folha de pagamento das indústrias (salário-educação).

Alguns estudos realizados pelo IPEA mostram a relação crescimento econômico x dispêndios em educação, ou seja, em período de maior crescimento da economia aplica-se um maior volume de recursos em educação e, nos momentos de crise, o volume de recursos é bem menor, isto em todas as instâncias de governo.

Hoje, com a crise fiscal em que o país se encontra, há escassez de recursos, o que tem servido de pretexto para o desrespeito à Constituição no que se refere à vinculação de recursos para a educação por parte do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios.

Além da redução dos recursos disponíveis para investimento e manutenção dos sistemas de ensino a crise econômica afeta a educação de outra maneira. Grande percentual de alunos é obrigado a abandonar a escola para trabalhar e assim contribuir para o sustento da família e muitos passam a dividir o tempo entre o trabalho e o estudo.

Num sistema educacional como o brasileiro, onde a precariedade da rede e do ensino é grande, onde são necessários investimentos para se garantir condições socialmente justas e aceitáveis de funcionamento das escolas, a redução dos recursos e o empobrecimento de parcela da população são causas de grandes transtornos para os gestores educacionais.

IV. ESCASSEZ DE RECURSOS X MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

A resposta dos Estados e dos Municípios ao contexto de escassez de recursos e as mudanças institucionais tem sido a estruturação de um regime de colaboração na gestão de seus sistemas de ensino, com uma grande variedade de formas e instrumentos.

Os estudos que a Coordenação de Educação do IPEA desenvolveu sobre as formas desse regime de colaboração permitem identificar três dimensões.

A primeira é a colaboração na forma de assistência técnica e financeira para a expansão e melhoria dos sistemas municipais. A assistência técnica se dá, entre outras, nas áreas pedagógica, de capacitação de recursos humanos, de planejamento, de estatística. A assistência financeira, quando há disponibilidade de recursos, se dá nas áreas de construção, reforma, ampliação, equipamento e mobiliário da rede.

Na realidade, é uma colaboração de mão única, refletindo a dependência dos Municípios em relação às Secretarias de Educação do Estado. Ela parte quase que exclusivamente dos Estados. A contrapartida dos Municípios é inexpressiva. A colaboração é assistemática e eventual, sem base em critérios claros. Depende da solicitação das prefeituras e o atendimento, muitas vezes, se enreda em questões político-partidárias.

Essa colaboração se diferencia do modelo de assistência técnica e financeira existente na década de 70 e 80, que funcionava mais como um instrumento para se garantir uma uniformidade de conceitos e de propostas entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação e os Municípios. Hoje essa preocupação não mais existe.

A segunda caracteriza-se como a busca de uma racionalização da estrutura e do uso dos recursos humanos e financeiros. Há nela dois caminhos mais ou menos estruturados.

No primeiro os Estados trabalham na perspectiva de gerir de forma conjunta o sistema de ensino público no Estado: os municípios se encarregam de gerir as séries iniciais do ensino de primeiro grau (1a. à 4a. séries) e os Estados se encarregam das séries finais (5a. à 8a.). Em alguns Estados esta divisão é diferente: os municípios se encarregam de manter o ensino nas áreas rurais, geralmente de 1a. à 4a. séries e os Estados se encarregam do ensino no meio urbano, de 1a. à 8a. séries.

Nesse modelo os Estados se comprometem a transferir recursos financeiros aos municípios, além de, em muitos casos, transferir também patrimônio. Esta divisão de atribuições baseia-se em critérios, em indicadores, o que sinaliza um modelo mais racional do que o anterior. Procuram atender a todos os municípios. Os processos são sistemáticos.

No segundo os Estados e Municípios atuam em todas as séries do ensino fundamental. A dimensão de sua atuação depende de sua capacidade financeira. Se o município tem condições financeiras, a

expansão do atendimento ou a melhoria do ensino de primeiro grau fica sob sua responsabilidade, cabendo ao Estado a manutenção de suas escolas. Se o município não tem condições financeiras, a expansão do atendimento e melhoria da rede conta com a participação do Estado, ficando sob a responsabilidade do Município a manutenção da rede existente.

Este modelo baseia-se também em critérios e indicadores, principalmente indicadores financeiros. É o modelo que mais abertamente admite e trabalha no contexto de concorrência. Não pretende orientar ou enquadrar os municípios, mas apenas fazer uma distribuição de encargos em função da capacidade financeira de cada um.

A terceira busca a transferência da rede de escolas do estado para a administração dos municípios, também com base em critérios, e inclui transferência de recursos. Sua implantação depende de entendimentos entre a Secretaria de Educação e as Prefeituras, ratificados por convênios.

A segunda forma de parceria, nos dois primeiros modelos, caracteriza-se como uma estratégia para enfrentar a escassez de recursos, ou seja, aqui o econômico e o institucional se encontram. A terceira sinaliza na direção de, a médio prazo, liberar o Estado de encargos com o ensino de primeiro grau para que possa expandir o atendimento a outras áreas.

Ao definir critérios para uma atuação conjunta, Estados e Municípios buscam racionalizar a utilização de recursos, sejam humanos ou financeiros

Exemplos da classificação acima são apresentados a seguir.

A - Colaboração como assistência técnica

O trabalho desenvolvido pela Secretaria de Educação da Paraíba se enquadra dentro dessa classificação.

A Secretaria de Educação e Cultura do Estado da Paraíba não dispõe de diretrizes para a colaboração com as Prefeituras Municipais no campo da educação. Não há diretriz para uma integração das redes estadual e municipal de ensino. Não há uma sistemática para o trabalho junto aos municípios. O atendimento é feito de forma isolada com cada município, a partir de solicitação das prefeituras.

Uma vez decidido o atendimento a uma demanda por um serviço educacional, ou por outra ação que facilite ou promova a melhoria do ensino de primeiro grau, a Secretaria de Educação agiliza os meios necessários ao seu atendimento. É firmado um ou vários convênios, dependendo dos tipos de solicitações feitas.

Geralmente os convênios entre a Secretaria de Educação e os municípios se dão para regulamentar o atendimento a solicitações nas seguintes áreas: pessoal (cessão), construção, ampliação e reforma de prédios escolares, material de consumo, equipamentos e mobiliário, transporte, capacitação de pessoal, currículo, teleeducação e avaliação.

A cessão e capacitação de pessoal são ações muito solicitadas pelos municípios, que, geralmente, não possuem professores em número suficiente para atender à rede, nem com domínio dos conteúdos e métodos necessário.

A Secretaria de Educação entra, na maioria das vezes com o treinamento propriamente dito, no que se refere a métodos, técnicas e conteúdos e com o material de treinamento, enquanto o Município financia os gastos com transporte.

A carência dos Municípios leva também a Secretaria Estadual de Educação, muitas vezes, a assumir a condução de escolas municipais, colocando pessoal (professores e pessoal de apoio), definindo diretrizes pedagógicas, adquirindo equipamentos, material de consumo, etc. ficando o município com a responsabilidade de manter o prédio.

Essa atuação da Secretaria de Educação caracteriza um processo de estadualização do ensino de primeiro grau, pois a tendência é de o Estado assumir cada vez mais a oferta de vagas e a manutenção das escolas.

A maioria dos Estados do Nordeste (Alagoas, Sergipe, Maranhão, Piauí e Bahia) segue o mesmo modelo, com algumas variações.

B - Colaboração como mecanismo de racionalização

Na primeira vertente deste modelo pode ser incluído o Estado de Santa Catarina.

A Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina, ao constatar que os Municípios estavam aumentando sua participação na oferta de ensino de primeiro grau, enquanto a participação do Estado diminuía, decidiu intensificar e organizar esse processo. Num primeiro momento colocou como critério a transferência para o Município das escolas isoladas, das escolas reunidas e dos grupos escolares que oferecem as quatro primeiras séries.

Num segundo momento, esse processo deve se estender a todo o ensino fundamental, exceto nos Colégios Estaduais que oferecem o ensino de primeiro e de segundo graus. O Estado pretende, então, concentrar seus recursos humanos e financeiros na expansão do ensino de segundo grau.

A gestão do ensino de primeiro grau pelos Municípios deve permitir soluções mais adequadas para os problemas, pelo conhecimento das peculiaridades locais e pela proximidade das escolas ao órgão gestor, no caso, as Prefeituras.

O processo de transferência das escolas para os municípios ocorre com negociações realizadas com cada município isoladamente ou com a participação da Federação dos Municípios (FECAM).

Para a formalização da colaboração entre Estado e o Município, é requisito o desejo manifesto do Município e a autorização da Câmara de Vereadores, além da aprovação da prestação de contas com o Estado.

Para a operacionalização desse processo a Secretaria de Educação firma convênio com Municípios. De acordo com o convênio o Estado repassa recursos financeiros para recuperação de escolas. Quando recuperadas elas são transferidas para o patrimônio do Município. Compete aos Municípios fazer o levantamento das condições físicas das escolas estaduais a serem municipalizadas e estabelecer prioridade para o atendimento.

As obrigações comuns do Estado e do Município são:

- universalizar a assistência prestada a toda a população municipal com plena garantia na qualidade igualitária dos serviços prestados;
- elaborar, em conjunto, programas anuais de trabalho integrados com detalhes sobre metas, objetivos, cronogramas, mecanismos de controle e avaliação;
- assumir compromisso mútuo de aperfeiçoar o processo de relacionamento entre os serviços públicos e a rede privada, garantindo o estreitamento das relações de cooperação;
- estabelecer condições mínimas para:
 - o ingresso, capacitação, reciclagem em serviço e avaliação do desempenho do pessoal do Estado e do Município;
 - a definição de uma política única de classificação de cargos e valores de vencimentos e salários entre o Estado e os Municípios, buscando-se a isonomia e a valorização do serviço público;
- elaborar e desenvolver programa de fiscalização conjunta na área tributária.

Paralelamente a essas atividades de natureza político-administrativa, a Secretaria de Educação definiu estratégias de assessoramento técnico-pedagógico às Prefeituras e, mais diretamente, aos órgãos municipais de educação, de forma a manter a unidade de informações e melhorar a qualidade do ensino ministrado nas escolas a serem transferidas para os Municípios..

Na segunda vertente deste modelo pode ser incluído o Estado de Minas Gerais.

A Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais partiu para um processo de descentralização, concedendo maior autonomia à escola nas áreas financeira, pedagógica e administrativa.

Iniciou também um processo de integração com os Municípios com o claro objetivo de se alcançar eficiência nos gastos com educação.

O fundamento do processo é o seguinte. O orçamento do Estado de Minas Gerais, apenas para a educação, é de cerca de US\$ 600 milhões por ano, sem contar os recursos do salário-educação. As prefeituras, apenas aplicando os 25% da receita fiscal, gastam, pelo levantamento feito junto à Secretaria de Planejamento, de US\$ 220 a US\$ 250 milhões. Trata-se, portanto, de uma cifra de US\$ 820 a US\$ 850 milhões, excluídos o salário-

educação e outras contribuições que o próprio sistema pode conseguir com o financiamento com o Banco Mundial.

Como o sistema estadual possui 2,7 milhões de alunos e os Municípios somados 0,7 milhões, há, no estado, cerca de 3,4 milhões de alunos nas redes estadual e municipal. Gasta-se, portanto, US\$ 240,00 por aluno, a cada ano, excluídos os recursos do salário-educação. Como a UNESCO coloca US\$ 200,00 como patamar mínimo para se oferecer uma educação de razoável qualidade, o Estado de Minas Gerais está um pouco acima desse patamar.

Com base na análise dos gastos do Estado e dos Municípios chegou-se à conclusão de que o Estado tem assumido um número de alunos maior do que sua receita permite, levando a condições desfavoráveis de funcionamento da rede pública estadual em comparação à rede de vários municípios. Esses, detentores de uma pequena rede, podem oferecer salários melhores, dispor de prédios adequados e equipamentos sofisticados.

A Secretaria de Educação desenvolveu uma metodologia que estabelece uma relação entre o montante mínimo de recursos que Estado e Município devem aplicar em educação e a correspondente capacidade de atendimento gerada a partir desses recursos.

Com isto foi possível identificar municípios que tinham uma capacidade maior de atendimento do que a que vinha oferecendo, enquanto em outros municípios a situação era inversa, ou seja, municípios que estavam com um atendimento superior à sua capacidade financeira.

Montou-se, assim, as seguintes possibilidades de articulação Estado/Município:

a) Municípios onde a matrícula na rede municipal for inferior à sua capacidade de atendimento:

- contenção do crescimento da matrícula da rede estadual;
- transferência de escolas estaduais para o município;
- cessão ou doação de prédio, mobiliário e equipamento;
- cessão de professores efetivos ao município.

b) Municípios com matrícula equivalente à sua capacidade mínima de atendimento:

- repasse de recursos financeiros para o município para construção e equipamento de prédios escolares;
- cessão de professores efetivos;
- aumento de turmas nas escolas.

c) Municípios com matrícula superior à sua capacidade de atendimento:

- repasse de recursos financeiros;
- cessão de professores efetivos;

-
- aumento de turmas nas escolas estaduais;
 - transferência de escolas municipais para o Estado;
 - criação de escolas estaduais.

Com esta metodologia e com este modelo de integração Estado/Municípios pretende-se uma maior racionalização no uso dos recursos financeiros disponíveis e uma organização da rede de ensino em função dessa capacidade de atendimento.

Além de todo este trabalho de racionalização a Secretaria de Educação mantém também um programa de apoio técnico às Secretarias Municipais de Educação na área pedagógica e de gerenciamento do sistema de ensino. As áreas onde os Municípios necessitam de apoio técnica deverão estar expressas nos Planos Municipais de Educação.

Constata-se, assim, que a experiência do Estado de Minas Gerais é sistemática e está baseada em critérios e indicadores , razão pela qual fica mais imune à influência político-partidária.

Na terceira vertente encontra-se o Estado do Espírito Santo. Ele criou, em 1990, o PROMUNE Programa de Municipalização da Oferta do Ensino Fundamental, atingindo cerca de 2.273 escolas e 215.919 alunos, nas zonas urbana e rural.

O Programa busca fortalecer a integração entre os sistemas de ensino estadual e municipal, visando à melhor oferta de serviços educacionais no que se refere à educação pré-escolar e ao ensino fundamental.

O objetivo final do processo é passar para as administrações municipais o gerenciamento e manutenção do ensino fundamental, o que implica a transferência de escolas para os municípios. Para que isto ocorra, a Secretaria de Educação vem apoiando técnica e financeiramente os municípios.

A assistência técnica ocorre nas seguintes áreas: capacitação e treinamento, construção, reforma, ampliação e planejamento de rede, currículo, teleducação, material de ensino, avaliação, estatística.

A assistência financeira ocorre nas seguintes áreas: pagamento de pessoal de apoio, construção, cessão e transferência de prédios escolares, currículo, teleducação e complementação salarial de professores em alguns Municípios.

A assistência financeira é prestada de acordo com a capacidade financeira dos Municípios. É calculado um teto para cada município em função da matrícula existente. Se o Município apresenta projetos, inclusive pedagógicos, além do teto estabelecido, deve negociar com a Secretaria de Educação.

Para a formalização da municipalização, foram estabelecidos os seguintes requisitos: apresentação do orçamento do município, existência de um plano municipal de educação, existência de um plano de carreira e de vencimentos, apresentação da Lei Orgânica dos municípios, criação, instalação e funcionamento do Conselho Municipal de Educação.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das mudanças na Constituição e da crise econômica virem mudando a estrutura e gerenciamento dos sistemas de ensino nos Estados e Municípios, ainda não se tem muito claro os limites das mudanças. Os conceitos ainda não estão suficientemente claros e os espaços não estão suficientemente delimitados.

Os quatro modelos identificados e analisados acima não possuem limites claramente definidos. Assim, por exemplo, o trabalho de integração desenvolvido pelo Estado do Paraná aproxima-se tanto do trabalho desenvolvido em Minas Gerais como do trabalho desenvolvido em Santa Catarina. Isto é, repassa para os municípios as escolas de primeira à quarta séries e repassa os recursos para as Prefeituras com base em um estudo de custo/aluno, ou seja, de acordo com a capacidade financeira dos municípios.

Na região Nordeste o planejamento integrado da educação, envolvendo Estados e Municípios, dentro do Projeto financiado pelo Banco Mundial, poderá, a curto prazo contribuir para uma mudança no quadro da integração entre Estados e Municípios, desde que se consiga romper com comportamentos ainda cristalizados.

Um grande desafio que esse processo de colaboração enfrenta é o da continuidade. Nem sempre se tem uma estratégia de implantação que crie situações resistentes às mudanças de administração. Falta muitas vezes suporte legal e institucional para as inovações introduzidas.

