O Regime de Colaboração Entre Estados e Municípios: Uma Estratégia Para Administrar a Escassez

José Amaral Sobrinho

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, eqüidade e eficiência, repercutindo na vida de cada cidadão, principalmente o das camadas mais pobres da população.

José Amaral Sobrinho

Mestre em Planejamento pela Universidade de Harward/USA; Ph.D em Planejamento por Stanford; Coordenador de Educação da Diretoria de Políticas Públicas.

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

II - Mudanças Institucionais

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

Dentre as medidas institucionais, as que mais repercutiram no setor da 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 existentes em cada município ao status de sistema municipal de ensino (Art. 211 da Constituição), 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, 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, com a conseqüente

mudança 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.

1 - Mudanças no contexto de 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, obedecidos os preceitos legais e constitucionais, não precisam de autorização do Estado para expandir e introduzir mudanças no sistema de ensino que administram. Podem manter o sistema de ensino que quiserem. A prioridade para o ensino fundamental, prevista 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 fundamental. Como a Constituição lhes atribui a mesma responsabilidade pelo ensino pré-escolar de primeiro grau, acabam sendo concorrentes na oferta desses níveis de ensino. Estados e Municípios têm o mesmo espaço para expandir, reorganizar e inovar seus respectivos sistemas de ensino. Quando os Estados transferem escolas estaduais para a esfera da administração municipal, não estão descentralizando o sistema, mas procedendo a um arranjo 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, cada escola tenha espaço para organizar o ensino, adotar metodologias, adotar linhas pedagógicas, definir sua própria identidade, para criar sua própria marca.

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 estaduais para a gestão dos municípios. Esperava-se com essa medida, uma melhoria da oferta e da qualidade do ensino fundamental, 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 decreto, uma instância superior não deveria fazer aquilo que uma instância inferior pudesse fazê-lo com mais propriedade, de forma mais rápida e mais eficiente.

Essa previsão de entrega 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 liberar os Estados para que pudessem se dedicar à expansão do ensino de segundo grau.

A assistência técnica e financeira aos municípios, prevista nos Planos Estaduais de Educação e executadas pelas Secretarias Estaduais de Educação, tinha por objetivo criar condições institucionais para que os municípios assumissem a gestão do sistema de ensino fundamental 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 municipalização, apesar dos esquemas de assistência técnica e financeira, não ocorreu conforme previsto na Lei 5692. Se se comparam os dados globais sobre a participação percentual dos estados e dos municípios na gestão do ensino fundamental em 1970 e 1992, verifica-se que a participação dos Estados recuou de 60% para 56% e dos municípios passou de 26% para 31%. Pequena diferença para um espaço de 22 anos.

A análise dos dados por região e por Estados mostra que, em alguns Estados, o município aumentou sua participação enquanto em outros a situação foi inversa. Em Estados como 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 fundamental ao invés de uma municipalização.

Portanto, a absorção, pelos Municípios, das escolas de ensino fundamental criadas e mantidas pelos Estados, sob supervisão e controle das Secretarias Estaduais de Educação, não ocorreu como fora previsto. A lei não causou nenhum impacto significativo no sistema. A maior participação dos municípios no ensino fundamental deveu-se a outros fatores e não ao cumprimento da lei.

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 dos Municípios. Ela permite a participação de segmentos envolvidos no processo educacional e retira as decisões, sobre o dia-a-dia das escolas, de setores dentro das Secretarias 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 em direção à 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.

4 - Regime de colaboração

A Constituição Federal, face à criação 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 tem ampliado os espaços e responsabilidades dos municípios a partir de negociações com os estados. É um processo de reorganização da rede, de redistribuição de espaços. 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 da Lei 5692. Reorganiza-se a rede de sistemas diferentes. 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

Do ponto de vista financeiro, a crise econômica e fiscal vem afetando a educação de duas maneiras. Em primeiro lugar pela redução dos recursos disponíveis para investimento em educação, em decorrência da redução da arrecadação e do controle ou descontrole dos gastos públicos. Em segundo lugar, porque afeta a vida de grande percentual de alunos, muitos dos quais abandonam 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.

A essência do modelo econômico brasileiro não mudou nas últimas décadas. O que tem ocorrido são oscilações no processo de desenvolvimento econômico, que têm trazido, como conseqüência, períodos de maior crescimento econômico alternados com outros de menor crescimento e até de crescimento negativo.

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

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

Hoje, com a crise fiscal em que o país se encontra, tanto na esfera federal quanto estadual e municipal, o contexto é de 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.

IV - Escassez de Recursos x Mudanças Institucionais

A resposta dos estados e dos municípios ao contexto de escassez de recursos e às 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 o 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. É ainda aquela visão de dependência dos municípios às Secretarias de Educação. A assistência se dá nas áreas pedagógica, de capacitação de recursos humanos, planejamento, estatística, etc. As Secretarias Estaduais de Educação repassam também recursos para construção, reforma, ampliação, equipamento e mobiliário da rede.

Na realidade, é uma colaboração de mão única. Ela parte quase exclusivamente dos estados. A contrapartida dos municípios é inexpressiva. Ela 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 era mais uma forma de se garantir uma uniformidade de conceitos, de propostas entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação e os Municípios. Hoje essa preocupação não mais existe.

- A segunda dimensão caracteriza-se como a busca de uma racionalização da estrutura, do uso dos recursos humanos e financeiros. Há nela dois caminhos já 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 série) 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 da 1ª à 4ª série, e os estados se encarregam do ensino no meio urbano, geralmente da 1ª à 8ª série.

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 caminho, 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, ficando o Estado com a responsabilidade de manter suas escolas. Se o município não tem condições financeiras, a expansão do atendimento e melhoria da rede fica por conta do estado, ficando sob a responsabilidade do município manter a 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 dimensão busca a transferência da rede de escolas do estado para a administração dos municípios, também com base em critérios e com base em entendimentos entre a Secretaria de Educação e as Prefeituras.

A segunda forma de parceria, em suas duas vertentes, acabam sendo uma estratégia para enfrentar a escassez de recursos, ou seja, aqui o econômico e o institucional se encontram.

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 em cada município, a partir de solicitação das prefeituras.

Uma vez identificada uma demanda por um serviço educacional, ou por outra ação que facilite ou promova o atendimento do aluno na faixa etária de 7 a 14 anos, a Secretaria agiliza os meios necessários ao seu atendimento. É firmado um ou vários convênios, dependendo dos tipos de atendimento a serem feitos.

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 capacitação de pessoal é uma ação muito solicitada pelos municípios, que, geralmente, não possuem equipe técnica com quantidade de técnicos necessária, nem com o domínio dos conteúdos e métodos.

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

A carência de pessoal nos municípios leva a Secretaria Estadual de Educação, muitas vezes, a assumir a direção de escolas municipais, as quais recebem do Estado: pessoal (administrativo e professores), seguindo as diretrizes pedagógicas definidas pela Secretaria; equipamentos; material de consumo, etc; e o prédio mantido pelo município.

A atuação da Secretaria de Educação demonstra um processo de estadualização do ensino fundamental, pois a tendência é de o Estado assumir cada vez mais a oferta do ensino, entrando com o pessoal capacitado, orientações técnico-pedagógicas, material permanente e de consumo e capacitação de pessoal das prefeituras; e o município entra com a infra-estrutura.

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

B - Colaboração como instrumento 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 esse processo e organizar a municipalização da gestão do ensino no que se refere ao ensino de primeiro grau, a princípio, nas quatro primeiras séries ministradas em escolas isoladas, escolas reunidas e grupos escolares.

Num segundo momento, essa descentralização deve se estender a todo o ensino fundamental, exceto nos colégios estaduais onde funciona também o primeiro grau junto com o segundo grau. O estado pretende, então, concentrar sua ação educacional no ensino médio.

A municipalização da gestão do ensino fundamental deve permitir soluções mais adequadas para os problemas, pelo conhecimento das peculiaridades locais e pela proximidade das escolas ao órgão gestor, no caso, os municípios.

O processo de municipalização ocorre com negociações realizadas com cada município isoladamente ou com a participação da Federação dos Municípios (FECAM).

Para a formalização da colaboração entre Estado/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 descentralizadas.

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 junto ao 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. Portanto, os recursos estão sendo gastos.

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 municipal de vários municípios, que, detentores de uma pequena rede, podem oferecer salários maiores, prédios 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 vinham oferecendo, enquanto, em outros municípios, a situação era inversa, ou seja, municípios que estavam com um atendimento superior à sua capacidade financeira.

Montaram-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 técnico 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 crioú, 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 a 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, teleeducação, 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, teleeducação 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.

As quatro categorias identificadas e abordadas 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 série, 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.

RESUMO

O texto focaliza os impactos das mudanças institucionais e econômicas no sistema educacional brasileiro nas últimas duas décadas. Do ponto de vista institucional enfatiza a questão da descentralização e da municipalização do ensino fundamental e identifica formas de colaboração que se delineiam nas relações entre Estados e Municípios, a partir de uma pesquisa realizada em todas as Secretarias Estaduais de Educação. Dentre essas formas, ressaltam as que se fundamentam em critérios de racionalidade na aplicação dos recursos e de universalidade de sua aplicação.