

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Marisa Timm Sari

**REGIME DE COLABORAÇÃO
INTERGOVERNAMENTAL NA EDUCAÇÃO:
a experiência do Rio Grande do Sul**

Porto Alegre
2009

Marisa Timm Sari

**REGIME DE COLABORAÇÃO
INTERGOVERNAMENTAL NA EDUCAÇÃO:
a experiência do Rio Grande do Sul**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora:
Prof^a. Dra. Maria Beatriz Moreira Luce

Linha de Pesquisa: Política e Gestão de Processos Educacionais

Porto Alegre
2009

Marisa Timm Sari

**REGIME DE COLABORAÇÃO
INTERGOVERNAMENTAL NA EDUCAÇÃO:
a experiência do Rio Grande do Sul**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em 21 set. 2009.

Profa. Dra. Maria Beatriz Moreira Luce – Orientadora

Profa. Dra. Nalú Ferenzena – UFRGS

Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni – UFRGS

Profa. Dra. Nora Rut Krawczyk – UNICAMP

AGRADECIMENTO

Colaboração no setor educacional é o tema que motivou este estudo, mas é também o que me possibilitou realizá-lo. Meu profundo agradecimento, portanto, aos colaboradores com quem aprendi o mais genuíno sentido dessa palavra:

- aos meus pais, Marinha e Roberto (in memoriam), pelo exemplo,
- ao Darcy pelo apoio decisivo há quarenta e cinco anos,
- ao Gilberto, Dione, Pedro Henrique e João Marcelo, pela compreensão e afeto,
- à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, à Faculdade de Educação, ao Programa de Pós-Graduação em Educação e ao Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação, pelas oportunidades de aprendizagem,
- à orientadora Maria Beatriz Luce pela parceria competente há vinte anos,
- à Nalú Farenzena, professores e colegas, pelo convívio intelectual e afetivo,
- ao Conselho Estadual de Educação pela experiência de construção coletiva e pelo apoio,
- à Secretaria de Estado da Educação pelas experiências compartilhadas,
- à FAMURS, ao CONSEME/UNDIME-RS e à CNM pelas oportunidades de construção do regime de colaboração e pelos subsídios,
- às amigas Regina Buss, Vera Pinto, Vera Zanchet, Neusa Batista, Simone Santos e Gladis Dicklhuber, pelo especial apoio,
- aos entrevistados e demais apoiadores, pelas contribuições.

RESUMO

O tema deste estudo é a norma constitucional que prescreve à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios organizarem em regime de colaboração seus sistemas de ensino (Constituição Federal, 1988, art. 211). Há vinte anos, quando a Constituição estabeleceu o regime de colaboração para garantir o compromisso compartilhado dos entes federados pela equidade e qualidade na educação, predominavam as práticas competitivas, clientelistas e hierarquizadas. Considerando a trajetória dos municípios rio-grandenses na tentativa de implementação dessa nova forma de relacionamento com as outras instâncias, definiu-se como objetivo geral da pesquisa estudar as condições de viabilidade do regime de colaboração intergovernamental na gestão da educação básica pública. Ao delimitar o campo de observação às discussões e ações protagonizadas pelo Rio Grande do Sul, no período pós-Constituição de 1988 até 2009 procurou-se resgatar uma experiência ainda não suficientemente analisada e registrada, embora referenciada nacionalmente. Com base na revisão da literatura sobre o regime federativo, o federalismo brasileiro e as relações intergovernamentais no setor educacional, foram estabelecidos seis condicionantes e respectivos indicadores dessa estratégia, quais sejam: desenho constitucional como fundamento jurídico, legislação regulamentadora das relações intergovernamentais, partidos, aparato institucional, políticas públicas descentralizadas e mecanismos de acompanhamento e controle social. Foram adotados procedimentos de investigação qualitativa, utilizando-se, principalmente, entrevistas e análise da consciência dos atores e das instituições governamentais e não governamentais diretamente envolvidos no fenômeno estudado, confrontando-as com a análise histórica e documental. Os condicionantes e respectivos indicadores do regime de colaboração evidenciaram efetividade na gestão dos sistemas de ensino no Rio Grande do Sul. Foi possível concluir, portanto, que a organização legal e institucional do Rio Grande do Sul e a cultura de articulação dos municípios foram decisivas para a implantação e implementação do regime de colaboração intergovernamental no setor da educação. O processo evidencia continuidade, alicerçado em mecanismos oficiais de debate e negociação, bem como em políticas e ações pactuadas entre os entes federados. Foram identificados fatores que facilitam e que restringem essas relações e também a presença de competição que deve ser equilibrada com as formas de colaboração.

Palavras-chave: Educação básica. Política educacional. Regime de colaboração. Relações intergovernamentais. Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

The theme of this study is the constitutional rule that prescribes to the Union, the States, the Federal District and the Municipalities organize them into collaborative systems of education (Constitution 1988, art. 211). Twenty years ago, when the Constitution established the system of collaboration to ensure the shared commitment of federal entities for equity and quality in education, dominated the competitive, patronage and hierarchical practices. Considering the path of municipalities in Rio Grande do Sul in attempting to implement this new form of relationship with other departments, was defined as objective of the research to study the feasibility of the system of intergovernmental collaboration in the management of basic public education. By delimiting the field of observation to the discussions and actions pushed by Rio Grande do Sul, in the post constitution-from 1988 to 2009, it was tried to rescue an experience not yet adequately analyzed and reported, although the national reference. Based on literature review of the federal system, the Brazilian federalism and the intergovernmental relations in the educational sector have been set six conditions and related indicators of this strategy, namely: constitutional design as the legal, regulatory legislation in the intergovernmental relations, political parties, institutional apparatus, decentralized public policies and mechanisms for monitoring and social control. Qualitative research procedures were adopted, using mainly interviews and analysis of consciousness of the actors and the governmental institutions and non-governmental institutions directly involved in the phenomenon, comparing them with historical and documentary analysis. The conditions and related indicators of the system of collaboration were evidenced in the effectiveness of the management in the education systems in Rio Grande do Sul. It can be concluded therefore that the legal and institutional organization Rio Grande do Sul and the culture for the integration of municipalities were decisive for the organization and implementation arrangements for intergovernmental cooperation in the education sector. The process shows continuity, building on official mechanism for discussion and negotiation, as well as in policies and agreed actions among the counties. Factors that facilitate and restrict these relationships were identified and also the presence of competition that must be balanced with the forms of collaboration.

Keywords: Basic education. Educational policy. Collaborative system. Intergovernmental relations. Rio Grande do Sul.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de escolas estaduais municipalizadas RS 1996 a 2008	93
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais Competências dos Entes Federativos (CF de 1988).....	27
Quadro 2: Jurisdição dos Sistemas de Ensino.....	31
Quadro 3: Responsabilidades prioritárias pela oferta da educação escolar.....	33
Quadro 4: Funções da União	35
Quadro 5: Incumbências dos Entes Federados	36
Quadro 6: Regime de Colaboração – Condicionantes e Indicadores	42
Quadro 7: Regime de Colaboração na área da educação – teses e dissertações (1988 a 2008)	47
Quadro 8: Cartas dos Fóruns das Secretarias Municipais de Educação promovidos pelo CONSEME/UNDIME-RS (1986-98)	51
Quadro 9: Ordenamento Constitucional do Regime de Colaboração na Educação	62
Quadro 10: Leis Orgânicas Municipais – Educação, Amostra de Municípios de grande e médio porte (4 – A a D)	64
Quadro 11: Leis Orgânicas Municipais – Educação, Amostra de Municípios de pequeno porte (21 – E a Z).....	66
Quadro 12: Ordenamento Legal do Regime de Colaboração no Rio Grande do Sul – área da educação – 1995-1997	72
Quadro 13: Ordenamento Legal e Normativo do Regime de Colaboração no Rio Grande do Sul – área da educação – 2008-2009.....	74
Quadro 14: Regime de Colaboração entre entes federados no Rio Grande do Sul – principais dimensões e políticas/ações	89
Quadro 15: Evolução da Receita Tributária Global por Nível de Governo: 1960-2006...	130
Quadro 16: Regime de Colaboração – Condicionantes e Indicadores – Educação/RS.....	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACPM – Federação – Federação das Associações de Círculos de Pais e Mestres do Rio Grande do Sul
ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
AGM – Associação Gaúcha Municipalista
ARI – Associação Rio-grandense de Imprensa
CADIN/RS – Cadastro Informativo das Pendências perante Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQi – Custo Aluno-Qualidade Inicial
CEB – Câmara de Educação Básica
CEE – Conselho Estadual de Educação
CEED – Conselho Estadual de Educação (RS)
CIDE – Centro de Investigación y Desarrollo em Educación
CIEP – Centro Integrado de Educação Popular
CME – Conselho Municipal de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNM – Confederação Nacional de Municípios
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Compromisso – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONSEME/UNDIME-RS – Conselho dos Secretários Municipais de Educação (seccional estadual da UNDIME)
CPERS/Sindicato – Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – Sindicato dos Trabalhadores em Educação
CRE – Coordenadoria Regional de Educação
CUT – Central Única de Trabalhadores
DAM – Departamento de Articulação com os Municípios
DOE – Diário Oficial do Estado
DPM – Delegações de Prefeituras Municipais
DRU – Desvinculação de Recursos da União
EJA – Educação de Jovens e Adultos
Enceja – Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FAE – Fundação de Alimentação Escolar
FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FECME/RS – Fórum Estadual de Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul
FEEVALE – Federação de Estabelecimento de Ensino Superior em Novo Hamburgo
FICAI – Ficha de Controle do Aluno Infrequente
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDAP – Fundação do Desenvolvimento Administrativo
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola

IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LSE – Levantamento da Situação Escolar
MEC – Ministério de Educação
MEP – Sistema Informatizado de Matrículas na Escola Pública
OEA – Organização dos Estados Americanos
OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
ONG – Organização não-governamental
OAB/Secção RS – Ordem dos Advogados do Brasil
PAR – Plano de Ações Articuladas
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola
PEATE/RS – Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul
PME – Plano Municipal de Educação
PL – Projeto de Lei
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRADEM (1) – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Municipal
PRADEM (2) – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Estadual no Município
PRADIME – Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
Pró-Conselho – Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
Pró-Infância: Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil
ProInfo – Programa Nacional de Tecnologia Educacional
Pró-Letramento: Programa de Formação Continuada de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental
PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAERS – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul
SE/RS – Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul
SIMEC – Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças
Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINEPE/RS – Sindicato do Ensino Privado do Rio Grande do Sul
SINPRO/RS – Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul
SME – Sistema Municipal de Ensino
TCE – Tribunal de Contas do Estado
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UGES – União Gaúcha de Estudantes
ULBRA – Universidade Luterana do Brasil
UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 FEDERALISMO E REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	23
1.1 O REGIME FEDERATIVO: COOPERAÇÃO OU COMPETIÇÃO?	23
1.2 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A (NÃO) COOPERAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS	25
1.3 O REGIME DE COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NA EDUCAÇÃO	28
1.3.1 A Organização dos Sistemas de Ensino	30
1.3.2 A Distribuição das Responsabilidades pela Oferta da Educação Escolar	33
1.3.3 A Colaboração nas Incumbências dos Entes Federados	35
1.4 A REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO NA ÁREA EDUCACIONAL	37
1.5 DIFICULDADES E LIMITES DO REGIME DE COLABORAÇÃO	40
1.6 MECANISMOS PARA VIABILIZAR O REGIME DE COLABORAÇÃO	41
1.7 COMENTÁRIOS FINAIS DO CAPÍTULO	45
2 PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA SOBRE REGIME DE COLABORAÇÃO	47
3 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA	49
3.1 A ORGANIZAÇÃO DAS ENTIDADES	49
3.2 O QUE REVELA A PESQUISA?	53
3.3 AS POLÍTICAS DE COLABORAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL	55
4 O ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO REGIME DE COLABORAÇÃO E A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS	61
4.1 A COLABORAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E NAS LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS	61
4.2 A LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	68
4.3 A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS	75
5 A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM COLABORAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL	79
5.1 A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL	79
5.2 OS MECANISMOS DA COLABORAÇÃO INSTITUCIONAL	82
5.2.1 Grupo de Assessoramento Paritário instituído pelo Estado do RS	83
5.2.2 Grupo de Estudos e Debates Permanente – Regime de Colaboração	

instituído pelo Conselho Estadual de Educação – CEED/RS	85
5.2.3 Dificuldades para a Efetividade da Colaboração nos Espaços de Diálogo	87
5.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM COLABORAÇÃO	88
5.3.1 Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar – PEATE/RS	90
5.3.2 Calendário Escolar	91
5.3.3 Municipalização de Escolas Estaduais	92
5.3.4 Merenda Escolar	94
5.3.5 Ajustamento de Vagas e Sistema Informatizado de Matrículas da Escola Pública (MEP)	96
5.3.6 Ajustamento de Matrículas da Educação Infantil	98
5.4 O PAR EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL	99
5.5 MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DA COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL	107
6 REGIME DE COLABORAÇÃO: OS FATORES INTERVENIENTES NA VISÃO DOS ATORES	113
6.1 REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE ENTES FEDERADOS NA EDUCAÇÃO: REALIDADE OU PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL?	113
6.1.1 Regime de Colaboração: apenas um Princípio Constitucional	113
6.1.2 Regime de Colaboração: uma Estratégia em Construção	115
6.1.3 Regime de Colaboração: uma Realidade	117
6.2 REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE ENTES FEDERADOS NA EDUCAÇÃO: O QUE FACILITA E O QUE RESTRINGE?	120
6.2.1 Colaboração Intergovernamental: o que facilita?	120
6.2.2 Colaboração Intergovernamental: o que dificulta ou restringe?	125
6.3 REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE ENTES FEDERADOS NA EDUCAÇÃO: COLABORAÇÃO OU COMPETIÇÃO?	133
6.3.1 Colaboração nas Relações Intergovernamentais	134
6.3.2 Competição nas Relações Intergovernamentais	134
6.3.3 Colaboração e Competição nas Relações Intergovernamentais	135
6.3.4 Subordinação nas Relações Intergovernamentais	137
CONCLUSÃO	139
REFERÊNCIAS	145
APÊNDICES	154
APÊNDICE A – Cartas dos Fóruns das Secretarias Municipais de Educação promovidos pelo CONSEME/UNDIME-RS 1986 a 2009	155
APÊNDICE B – Questionário respondido pelos entrevistados	160
APÊNDICE C – Formulário de levantamento de dados sobre o DAM – SE/RS	162
APÊNDICE D – Exemplo de formulário de levantamento de dados sobre Políticas Públicas	164

ANEXOS	166
ANEXO A – Matrícula Inicial por Etapas e/ou Modalidades de Ensino – RS	167
ANEXO B – Série Histórica – Escolas Municipalizadas até 30/12/2008	170
ANEXO C – Escolas Municipalizadas 2009	178
ANEXO D – Instrumento de Monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos 24 Municípios Prioritários	179

INTRODUÇÃO

A questão da colaboração é sempre desafiadora para os Estados nacionais que se organizam segundo o modelo federativo. Trata-se de uma arquitetura político-institucional complexa em que é necessário promover ação integrada entre esferas de governo distintas, respeitando-se os princípios fundamentais da democracia e da autonomia. A democracia promove o equilíbrio das forças políticas pela prática do poder partilhado e pelo controle mútuo entre os governos, enquanto a autonomia federativa promove os aspectos individuais e próprios de cada unidade que compõem o Estado. É possível que entes federativos simultaneamente autônomos e articulados construam democraticamente o desenvolvimento sócio-econômico de uma Nação, com equidade e justiça?

Essa questão instigante tem sido objeto de permanente análise nas áreas da ciência política e da ciência jurídica, em âmbito nacional e internacional. Na área educacional brasileira, entretanto, ainda há pouca fundamentação empírica sobre o tema, em que pese a norma constitucional que prescreve à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios organizarem em regime de colaboração seus sistemas de ensino (Constituição Federal, 1988, art. 211, *caput*). De fato, conforme já analisara anteriormente (SARI, 2004), a organização da educação nacional reflete a organização federativa do País. Diferentemente da área da saúde, por exemplo, cujas ações e serviços constituem um sistema único, a organização sistêmica da educação pressupõe o funcionamento de sistemas de ensino distintos: sistema federal, sistema estadual e do Distrito Federal, e sistema municipal. Os referidos sistemas gozam da autonomia própria de suas respectivas esferas federativas, mas, como estas, são interdependentes, e também a eles se aplicam as regras do federalismo cooperativo. Segundo Abrucio (2001), a compatibilização entre autonomia e interdependência não tem uma fórmula única. Além do instituído, como a Constituição Federal, tem importância fundamental a maneira como os níveis de governo encontram mecanismos a partir dos quais constroem seus relacionamentos.

Essas regras pressupõem a adoção de mecanismos descentralizadores, especialmente em países de grande dimensão territorial e diversidade como o Brasil. Historicamente, no entanto, verifica-se, em nossa Federação, uma alternância entre períodos de maior centralização ou descentralização político-administrativa. Apesar desses movimentos distintos quanto à concentração do poder, culturalmente predomina a tendência centralizadora na política brasileira (ALMEIDA, 2001; ARRETCHE, 2005; CURY, 2008). Além disso, no contexto da gestão da educação, não há suficiente clareza por parte dos próprios gestores

sobre o ordenamento constitucional, legal e institucional que baliza a distribuição de responsabilidades entre as três instâncias federativas. Entende-se que os entes federados não sejam independentes uns dos outros, nem os Estados em relação à União, nem os Municípios em relação aos Estados e à própria União; têm, sim, relação de interdependência e essa não pode ser entendida como subordinação, o que ainda prevalece em algumas Constituições Estaduais (SARI, 2001).

Em 1988, quando foi promulgada a Constituição Federal, o problema da distribuição equitativa das competências entre os entes federativos, especialmente na área da educação, estava na pauta das discussões promovidas pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) em conjunto com o Conselho dos Secretários Municipais de Educação (CONSEME/UNDIME-RS). Essa preocupação já havia sido registrada na carta aberta do I Congresso Estadual de Secretários Municipais de Educação, realizado em março de 1986, considerado o primeiro fórum do CONSEME/UNDIME-RS, antecipando a sua instituição em maio do mesmo ano.

O Governo do Estado (gestão 1987-1990) apresentara aos municípios proposta de municipalização de escolas estaduais de ensino fundamental, mediante a necessidade de reduzir a dimensão da rede estadual (ABREU, 2002). Os municípios gaúchos, por sua vez, ora atendendo a apelos e demandas da sociedade, ora sofrendo as pressões dos governos federal e estadual, já vinham expandindo suas redes escolares próprias de ensino fundamental e educação infantil, e não pretendiam assumir mais encargos, sem que lhes fossem repassados os correspondentes recursos e a autonomia para gerir as instituições escolares por inteiro, pedagógica e administrativamente (FAMURS e CONSEME/UNDIME-RS, 1992).

A FAMURS, criada em 1976, é a entidade que congrega vinte e cinco Associações Regionais que, por sua vez, representam os quatrocentos e noventa e seis municípios gaúchos. O CONSEME/UNDIME-RS é a seccional estadual da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), instituído em 1986, também como um conselho da FAMURS, onde está sediado, atuando com esta de forma integrada. A UNDIME é a entidade nacional que congrega os dirigentes municipais de educação, fundada em outubro de 1986, e que se organiza em todas as unidades federadas por meio de seccionais estaduais. A estas seccionais é facultada a organização em microrregiões, o que ocorre com o CONSEME/UNDIME-RS que articula os secretários municipais de educação por meio das vinte e cinco Associações Regionais de Municípios.

Ambas as instituições temiam que o processo de municipalização do ensino proposto pelo Governo estadual, a exemplo do que acontecera em experiências anteriores e do que

ocorria em outros estados brasileiros, não considerasse a capacidade de atendimento de cada município para recepcionar com responsabilidade as novas incumbências. É importante salientar que a indefinição das competências entre os níveis de governo, no período que antecedeu o regramento constitucional de 1988, gerava uma atuação educacional desarticulada entre União, estados e municípios, caracterizada por sobreposições e omissões, tutela e clientelismo. Além disso, havia a demanda dos municípios pela garantia do repasse de recursos financeiros compatíveis com as novas responsabilidades assumidas.

O cenário das discussões promovidas pelo executivo estadual com seus municípios, no Rio Grande do Sul, começa a ter novas perspectivas com a opção da Constituição Federal (1988) por um regime de colaboração. As reflexões de Haguette (1989), interpretando-o como saudável “ação federativa coordenada”, difundidas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP) do Ministério da Educação (MEC), um ano após a aprovação da Constituição, inspiraram os primeiros estudos e discussões sobre o assunto, realizados pela assessoria técnica da FAMURS e pelo CONSEME/UNDIME-RS.

Assim, o regime de colaboração intergovernamental na área da educação, gradativamente, passou a ser tema prioritário na pauta dos eventos (reuniões, fóruns, seminários e outros) realizados pelas entidades representativas dos municípios gaúchos, no seu âmbito e no espaço de diálogo e debate com as outras instâncias federadas. Cabe salientar que, no período de implantação das novas normas constitucionais, a referida pauta destacava, com relevância, a construção da autonomia municipal, identificada com a instituição de sistema municipal de ensino próprio e outras iniciativas daí decorrentes, como aplicação dos recursos vinculados para a manutenção e desenvolvimento do ensino, organização da secretaria e do conselho municipal de educação, elaboração do plano municipal de educação e do plano de carreira para o magistério. É interessante também registrar que esse temário foi absorvido pela Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, promulgada em 1989, que o transformou em requisitos básicos a serem exigidos dos municípios para o recebimento de recursos voluntários do estado (Constituição Estadual, 1989, ADCT, art. 34).

Em 1989, a FAMURS e o CONSEME/UNDIME-RS estabeleceram uma importante parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por meio do Projeto Especial Multinacional de Desenvolvimento Educacional Integrado em Zonas Desfavorecidas ou Limítrofes, da OEA (Organização dos Estados Americanos), coordenado por Maria Beatriz Moreira Luce, da Faculdade de Educação. Os estudos sobre a constituição dos sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração intergovernamental receberam, então, grande impulso, mediante ações que vão subsidiar e qualificar as administrações municipais para a

sua própria organização e também para a discussão com os governos estadual e federal, numa perspectiva ética e democrática.

Aprofundando a análise da legislação educacional sobre a matéria, conclui-se que o regime de colaboração pode ocorrer entre todos os sistemas de ensino ou entre os sistemas dos estados, ou entre o sistema de cada estado e os de seus municípios, e entre os sistemas municipais (SARI, 2001). Na experiência do Rio Grande do Sul, o regime de colaboração fortaleceu-se, inicialmente, entre os próprios municípios, de pequeno, médio e grande porte, em âmbito regional e estadual, por meio do trabalho conjunto e do intercâmbio de experiências, nos espaços organizados das entidades que os congregam.

Os resultados positivos advindos dessa cooperação intermunicipal, promovendo avanços significativos na qualificação e democratização da educação pública, na década de 1990, repercutiram além das fronteiras do estado, atraindo pesquisadores e gerando demandas para publicações e participações em eventos. Essa atuação inovadora e solidária também fortaleceu a reivindicação das entidades representativas dos municípios junto ao governo estadual (gestão 1995/1998), para a instituição de um espaço de negociação, a qual foi contemplada em lei estadual no ano de 1995, com a criação do Grupo de Assessoramento paritário, de atividade permanente.

Em que pesem o Acordo e o Pacto firmados a partir do Plano Decenal de Educação para Todos (1993), apenas em 1996, com a LDB e a instituição do FUNDEF¹, houve uma consolidação federativa nacional. E apenas recentemente, em 2007, o governo da União propõe ao País (Decreto nº 6.094/07) a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, estada no regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, para a execução do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Assim, o resgate da trajetória da construção dessa estratégia de relacionamento e de mecanismos para sua implementação no Rio Grande do Sul, ganha atualidade, força e sentido. Para tanto, este estudo pretendeu identificar os limites e possibilidades do regime de colaboração, considerando as questões identificadas no referencial teórico e as reveladas pelos atores e suas vivências.

Por outro lado, essa investigação foi motivada pela oportunidade que tivemos de participar das discussões sobre essa matéria desde a Constituinte, como integrante do grupo que instituiu a UNDIME nacional e sua seccional no Rio Grande do Sul, em 1986. Posteriormente, de 1989 a 1999, como coordenadora da Unidade de Educação e Cultura da

¹ O FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério foi instituído pela Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de setembro de 1996.

FAMURS e assessora do CONSEME/UNDIME-RS, participamos ativamente no debate, na negociação e na implementação de novas propostas de ação integrada, principalmente, entre municípios e destes com o estado.

É necessário reiterar que, há vinte anos, quando a Constituição estabeleceu o regime de colaboração para garantir o compromisso compartilhado dos entes federados pela equidade e qualidade na educação, predominavam no setor as práticas competitivas, clientelistas e hierarquizadas. Para os que propunham a mudança, a via do regime de colaboração trazia potencialmente a possibilidade de se construir uma competente ação federativa coordenada entre iguais, promotora da unidade na diversidade e do compartilhamento das responsabilidades. Tal noção contrariava a prática política e administrativa de muitos governantes que insistiam “nas velhas artes da apropriação pessoal dos feitos para alimentar o clientelismo e a competição pelo voto e pelo poder, tributários da privatização da coisa pública” (LUCE, 1993, p. 36).

Após duas décadas, portanto, procurou-se identificar o que mudou no cenário. Houve avanços? O regime de colaboração intergovernamental na educação pública do Rio Grande do Sul evidenciou condições de viabilidade? É uma realidade ou apenas um princípio constitucional? Nessas relações, predomina a colaboração ou a competição entre os governos? Quais os fatores/condições que favorecem e quais os que dificultam a sua implementação? Os mecanismos instituídos promovem efetivamente o diálogo e a negociação? Em decorrência, foram geradas políticas e ações integradas entre os entes federados? Estas e as outras questões já explicitadas constituíram o objeto da pesquisa e nortearam a investigação.

Em decorrência, foram definidos os seguintes objetivos:

1 Objetivos Gerais da Pesquisa

- a) Estudar as condições de viabilidade do regime de colaboração intergovernamental na gestão da educação básica pública, no Rio Grande do Sul.
- b) Identificar os condicionantes e indicadores que favorecem e dificultam a atuação articulada e a negociação entre os entes federados.
- c) Analisar a efetividade do regime de colaboração intergovernamental na gestão dos sistemas de ensino no Rio Grande do Sul, verificando os resultados gerados ou não pela sua implementação.

2 Objetivos Específicos da Pesquisa

- a) Identificar, no ordenamento constitucional, legal e institucional do estado do Rio Grande do Sul e de seus municípios, normas instituidoras e regulamentadoras do regime de colaboração intergovernamental na educação.

- b) Verificar a ocorrência de consensos e acordos interpartidários em decisões e votações referentes à colaboração nas relações intergovernamentais.
- c) Analisar a atuação das entidades, dos governos e dos grupos que constituem o aparato institucional do regime de colaboração no Rio Grande do Sul.
- d) Identificar e analisar as principais políticas de educação básica executadas em colaboração, no Rio Grande do Sul, entre a União, o estado e os municípios, entre o estado e os municípios e entre os municípios.
- e) Analisar a atuação de conselhos e comitês no acompanhamento e controle social da implementação do regime de colaboração intergovernamental na educação básica.

Como refere Abrucio (2005, p.41), tratou-se de analisar menos o embate entre os governos e mais o problema da coordenação intergovernamental, ou seja, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjuntas presentes no regime instituído.

Para essa análise da realidade, trabalhou-se na perspectiva do construtivismo social (CRESWELL, 2007), considerando, o máximo possível, as visões que os participantes têm da situação estudada. Esta pesquisa, por conseguinte, pode ser definida como descritiva e explicativa, incluindo observação, descrição, análise e registro, buscando, da melhor forma possível, explicar os fatores determinantes do fenômeno pesquisado (FURASTÉ, 2007; GIL, 2007). Caracteriza-se também como um estudo retrospectivo, porque analisou, além de fatos em implementação, situações já ocorridas, estabelecendo relações entre ambos.

Foram adotadas estratégias de investigação qualitativa, consideradas mais adequadas, porque o interesse foi entender o funcionamento de estruturas sociais que se caracterizam como uma situação complexa. Para compreender esse fenômeno, foram utilizadas, principalmente, entrevistas e análises da consciência dos atores, confrontando-as, no processo, com a análise histórica e documental.

A área de execução da pesquisa foi o Rio Grande do Sul, no período pós Constituição de 1988 até 2009, visando levantar, nessas duas décadas, os principais atores e fatos, e suas repercussões, relacionados à implementação do regime de colaboração como estratégia de relacionamento intergovernamental na educação básica. Como se trata de uma população ampla, impossível de ser contemplada na sua totalidade, a amostra foi composta pelos sujeitos e instituições governamentais e não governamentais diretamente envolvidos no fenômeno estudado. Ao delimitar o campo de observação às discussões e ações protagonizadas pelo Rio Grande do Sul, procurou-se resgatar uma experiência ainda não suficientemente analisada e registrada, embora referenciada nacionalmente (IPEA, 1994; FUNDAP, 1997; Revista UNDIME/RJ, 1999; CENPEC e UNICEF, 2006).

Cumpra salientar também que a colaboração intergovernamental abrange diferentes dimensões. Num primeiro ensaio, conforme publicação do PRASEM III - Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (SARI, 2001), considerou-se que poderia incluir o atendimento à demanda escolar (acesso, reingresso e permanência), recursos humanos, rede física, recursos financeiros, práticas pedagógicas, gestão e avaliação educacional. Esta pesquisa considerou os diversos aspectos em que a colaboração pode ser implementada, mas não priorizou as questões referentes ao financiamento da educação, considerando que essa matéria foi exaustivamente desenvolvida por Farenzena (2002 e 2006).

Os procedimentos para a coleta de dados foram selecionados considerando os principais condicionantes que poderiam favorecer o regime de colaboração intergovernamental na área da educação e os respectivos indicadores de sua efetividade, apresentados no Quadro 6 (p. 42), quais sejam:

1. Condicionante: Desenho constitucional como fundamento jurídico. Indicador: Modelo federativo de cooperação com definição de competências. Procedimentos: Análise da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (1989) e de uma amostra de Leis Orgânicas Municipais, com registro dos dispositivos referentes ao regime de colaboração intergovernamental.
2. Condicionante: Legislação regulamentadora das relações intergovernamentais. Indicadores: Mecanismos legais e institucionais com incentivos e critérios. Procedimentos: Levantamento, análise e registro da legislação e de outros instrumentos institucionais em vigor no estado, referentes à regulamentação do regime de colaboração.
3. Condicionante: Partidos políticos. Indicadores: Construção de consensos e de acordos interpartidários. Procedimentos: Levantamento sobre o processo de discussão, votação e aprovação das três leis estaduais que regulamentaram o regime de colaboração, respectivos convênios e distribuição aos municípios de parte da Quota Estadual do Salário Educação.
4. Condicionante: Aparato institucional. Indicadores: Entidades que congregam prefeitos, secretários e conselhos municipais de educação; órgãos públicos de articulação; comissões instituídas paritariamente para a colaboração intergovernamental e entre conselhos de educação. Procedimentos: Entrevistas semi-estruturadas e envio de questionário com questões básicas sobre o tema e a realidade investigada, selecionadas pelo pesquisador, oportunizando ao entrevistado revelar os aspectos que considerava mais importantes sobre o levantado, oportunizando-lhe espaço para fazer observações e complementar a sua participação. Foram entrevistados ou responderam o questionário vinte e quatro principais atores envolvidos no processo investigado: quatro presidentes da FAMURS (gestões entre 1995 e 2009); quatro presidentes do CONSEME/UNDIME-RS (gestões entre 1989 e 2009); quatro secretários municipais de educação e representantes regionais (mandatos entre 1991 e 2009); dois presidentes do Fórum Estadual dos Conselhos Municipais de Educação – FECME/UNCME-RS (gestões entre 2005 e 2008); dois conselheiros municipais de

educação e representantes regionais (mandatos entre 1991 e 2008); três secretários estaduais de educação (gestões entre 1995 e 2009); dois membros do Grupo de Assessoramento paritário (mandatos entre 1996 e 2009), dois presidentes do Conselho Estadual de Educação – CEED (gestões entre 2005 e 2009) e dois membros do Grupo de Estudos e Debates Permanente – Regime de Colaboração (mandatos entre 2006 e 2009). Todas as entrevistas e as respostas ao questionário ocorreram em 2009. Além disso, procedeu-se à análise de publicações, pautas e atas de reuniões, e cartas de eventos das entidades e grupos, merecendo maior aprofundamento as cartas dos Fóruns Estaduais do CONSEME/UNDIME-RS (Apêndice A), realizados com o apoio da FAMURS, por serem reveladoras das discussões dos municípios com o estado e a União no marco do regime de colaboração.

5. Condicionante: Políticas públicas descentralizadas. Indicadores: Planejamento conjunto; acordos, convênios, consórcios. Procedimentos: Identificação e análise documental sobre as principais políticas de educação básica executadas no período, em colaboração entre a União, o estado e os municípios, entre o estado e os municípios, e entre os municípios. Entrevistas semi-estruturadas ou envio de questionário, envolvendo coordenadores das principais políticas públicas de educação básica mencionadas pelos entrevistados. Análise de documentos- suporte. Participação em pesquisa realizada pela coordenação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/PAR na UFRGS, para monitoramento de vinte e dois municípios prioritários do RS que apresentaram os IDEB (2005) mais baixos. O objetivo foi verificar *in loco* o andamento das ações do PAR. Procedeu-se a uma alteração na amostra desta política pública, em relação ao previsto no projeto da pesquisa, por considerar mais significativo analisar 50% desses instrumentos de monitoramento, em todos os seus aspectos, ao invés de alguns itens de um universo maior, visando à análise do PAR no primeiro ano de execução, em nosso estado.
6. Condicionante: Mecanismos de acompanhamento e controle social. Indicadores: Conselhos e comitês. Procedimentos: Entrevistas ou envio de questionário com questões básicas sobre o tema, envolvendo representantes do CEED (2) e de Conselhos Municipais de Educação (4). Entrevista da pesquisa da UFRGS com os Comitês locais do PAR de onze municípios monitorados (50%).

Ainda que empreendida a continuidade do levantamento de teses e dissertações produzidas no Brasil, no período de 1988 a 2008, que analisam o regime de colaboração intergovernamental na educação (CF, art. 211), não foram identificadas outras investigações com esta especificidade. Assim, decidiu-se comparar, quando oportuno, neste relatório, as informações colhidas no Rio Grande do Sul com as apresentadas nas teses e dissertações registradas no Capítulo 2.

O processo de análise dos dados envolveu reflexão contínua, perguntas analíticas e anotações durante todo o estudo, com o intuito de extrair sentido do material coletado. Esta fase da pesquisa exigiu, portanto, aprofundar-se no entendimento das respostas e das informações recebidas, e na interpretação do seu significado mais amplo. Para tanto,

adotaram-se os passos genéricos propostos por Creswell (2007), com as adaptações necessárias às características da investigação:

1. Organização e preparação dos dados para análise: transcrição de entrevistas, digitação de anotações e elaboração de quadros e outras classificações para a organização dos dados.
2. Leitura de todos os dados para ter uma visão geral das informações coletadas e refletir sobre seu sentido global; análise das tendências predominantes nas entrevistas e nos questionários e da qualidade geral das informações quanto à profundidade e credibilidade.
3. Análise e organização dos materiais por temas ou categorias, considerando os condicionantes do Quadro 6 e respectivos indicadores.
4. Descrição dos resultados da análise com informações detalhadas e reprodução dos principais depoimentos dos atores, sempre que possível.
5. Interpretação, extraindo significado dos resultados, ou seja, “quais foram as lições aprendidas?” (LINCOLN e GUBA *apud* CRESWELL, 2007, p. 198).

O relatório dos estudos teóricos, dos dados obtidos e da sua análise compõe-se de seis capítulos que culminam com a conclusão, em que se compartilham as “lições aprendidas” com o estudo.

No primeiro capítulo, realizou-se a contextualização teórica do “regime de colaboração intergovernamental na educação” com o objetivo de se traçar um panorama do estágio em que se encontra o tema da investigação. Inicialmente, é estabelecida a sua correlação com os princípios federativos e revisados os seus conceitos básicos, mediante contribuições significativas de teóricos da matéria. Em seguida, é feita a revisão conceitual da temática na área da educação, considerando-a na organização dos sistemas de ensino e na definição das responsabilidades e incumbências dos entes federados. Inclui-se nesse capítulo a discussão sobre a regulamentação do regime de colaboração em nível nacional, as dificuldades e limites para sua implementação e os mecanismos para viabilizá-lo. Já o estudo sobre teses e dissertações realizadas no Brasil, que contemplam a especificidade do tema na área da educação, adotando a terminologia constitucional “regime de colaboração”, é apresentado no segundo capítulo.

A contextualização do campo da pesquisa foi realizada no terceiro capítulo, com o intuito de revelar o cenário em que a colaboração intergovernamental se desenvolveu no Rio Grande do Sul. Esse breve histórico inclui o desempenho das entidades representativas dos municípios, as constatações de pesquisa do início do período e as principais propostas dos governos estaduais durante o desenvolvimento do processo.

No quarto capítulo, a pesquisa apresenta e analisa os dados referentes ao primeiro, segundo e terceiro condicionantes e seus indicadores, ou seja, aborda o ordenamento constitucional e legal do regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul, e também a atuação dos partidos nesse contexto. Analisa os dispositivos da Constituição Estadual e da amostra de Leis Orgânicas Municipais, bem como as leis, decretos e pareceres normativos exarados no período, identificando incentivos, critérios e também mecanismos instituídos para dar sustentação a essa estratégia federativa. Além disso, é examinada a participação dos partidos políticos na construção de consensos e acordos, e na discussão de projetos de leis que regulamentam o regime de colaboração intergovernamental. O quarto e o quinto condicionantes e indicadores, respectivamente, quanto à organização institucional (instituições e mecanismos de colaboração) e à implementação de políticas públicas, são analisados e discutidos no quinto capítulo, com base em entrevistas e estudo de documentos.

No sexto capítulo confere-se centralidade aos atores e seus depoimentos. São refletidas e avaliadas questões a eles formuladas, com base nos objetivos da pesquisa e no referencial teórico, relacionadas às condições de viabilidade do regime de colaboração no setor educacional, aos fatores que o facilitam ou o restringem, e à existência de formas de colaboração e competição nas relações federativas.

Ao final, à guisa de conclusão, retoma-se o Quadro 6 sobre os condicionantes e indicadores do regime de colaboração, registrando na terceira coluna os indicadores identificados no setor educacional do Rio Grande do Sul. A partir deles e dos depoimentos dos atores, são analisados os avanços do processo, seus limites e potencialidades, na expectativa de que se trata de uma estratégia viável e relevante para as relações intergovernamentais entre os entes federados, responsáveis pela garantia de educação pública de qualidade.

1 FEDERALISMO E REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

O referencial teórico-conceitual do problema investigado está baseado em estudos e discussões realizados no ou sobre o Brasil, a partir dos processos constituintes federal e estadual e de elaboração das leis orgânicas municipais, no fim da década de 1980, e durante a implantação do novo ordenamento constitucional e legal, na década de 1990. Os conhecimentos e práticas acumulados no Rio Grande do Sul foram atualizados e sistematizados quando participamos como consultora na equipe técnica do PRASEM², programa desenvolvido pelo MEC em todas as regiões brasileiras, em conjunto com a UNDIME e o Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), de 1997 a 2001. Essas questões foram rediscutidas com uma nova equipe em 2005 e 2006, quando atuamos como autora de texto e palestrante do PRADIME³, programa igualmente implementado em nível nacional pelo MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica, com a participação da UNDIME.

O aprofundamento teórico sobre essa temática foi também oportunizado pelos seminários oferecidos no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, a partir de 2007, e pelas leituras prescritas, nesse período, por Maria Beatriz Luce e Nalú Farenzena⁴.

1.1 O REGIME FEDERATIVO: COOPERAÇÃO OU COMPETIÇÃO?

Para que se possa analisar com propriedade o princípio federativo aplicado à educação, é indispensável, previamente, conceituar e caracterizar o federalismo.

Federação, segundo Proudhon (2001, p. 90), deriva do latim: *foedus*, genitivo *foederis*, e significa “pacto, contrato, tratado, convenção, aliança etc. [...]”. Para Elazar (*apud* ABRUCIO, 2005), um arranjo federal é uma parceria estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões refletem uma forma especial de divisão de poder entre os parceiros, em que se reconhece mutuamente a integridade de cada um e se favorece a unidade entre eles.

² O PRASEM (Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação) foi desenvolvido pelo Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA/MEC), e visava à qualificação dos gestores das secretarias de educação dos municípios brasileiros.

³ O PRADIME (Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação) retomou o PRASEM, com nova denominação, conteúdos e estratégia, visando ao apoio e ao fortalecimento do dirigente na gestão do sistema de ensino e das políticas educacionais, e teve a parceria do Unicef, PNUD, UNESCO, OEI e Banco Mundial.

⁴ Maria Beatriz Luce é a orientadora da pesquisa e Nalú Farenzena é professora do Curso. Ambas atuam no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação como membros do Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação da UFRGS.

De acordo com Levi (2003), o princípio da Constituição no qual se baseia o Estado federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles. Assim, ao governo federal, que tem competência sobre o território inteiro da federação, é conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica e, aos estados federais, que têm competência cada um sobre o seu próprio território, são atribuídos os demais poderes.

Almeida (2007, p.11) contrapõe-se ao conceito de poder soberano dos estados-membros, quando afirma:

Os Estados-membros não gozam de soberania, isto é, daquele poder de autodeterminação plena, não condicionada por nenhum outro poder externo ou interno. A soberania passa a ser apanágio exclusivo do Estado federal [...] Desfrutam os Estados-membros, isto sim, de autonomia, ou seja, de capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração, exercitáveis sem subordinação hierárquica [...].

O federalismo, segundo Cury (2000), não é uniforme, apresentando aspectos específicos nos diferentes Estados Nacionais. Como exemplo, cita a Bélgica, uma monarquia constitucional com organização política de caráter federativo. Stepan (apud Arretche, 2005), revela que há grande variação entre as federações com referência à extensão de autoridade do governo central. O federalismo, defende Elazar (apud ALMEIDA, 1995), constitui uma estratégia não-centralizada. Os entes federativos partilham muitas atividades com o governo federal, sem perder seus papéis de formulação de políticas e seus poderes decisórios (ALMEIDA, 1995).

O Brasil, por sua vez, se caracteriza como República Federativa, cuja organização político-administrativa compreende três entes federados: a União, os estados e o Distrito Federal, e os municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição (1988, art. 18). Conforme levantamento feito por Abrucio (2003), vinte e duas nações⁵ adotam formalmente o sistema federativo e duas, Espanha e África do Sul, embora não o façam constitucionalmente, na prática funcionam como tal.

Apesar das controvérsias sobre as características do federalismo, destacam-se duas dimensões principais sobre as quais parece existir consenso: desenho constitucional e divisão

⁵ Embora o número de países com regime federativo seja relativamente pequeno, KUGELMAS (2001) considera que esse conjunto inclui alguns dos maiores em extensão territorial e/ou população, citando Estados Unidos, Rússia, Brasil, Canadá e Índia.

territorial de poder governamental (ALMEIDA, 1995; SOUZA, 2005). A territorialidade refere-se à divisão de competências entre os entes federados e entre os poderes constituídos.

O federalismo é caracterizado por Abrucio (2005) como intrinsecamente conflitivo, destacando a importância de equilibrar as formas de cooperação e competição existentes. Pierson (*apud* ABRUCIO, 2005), ao definir o funcionamento das relações intergovernamentais no âmbito federativo, identificou uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação.

Abrucio (2005) ainda assevera que o modelo cooperativo contribui para promover a simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação. Não se trata de impor formas de participação conjunta, mas de estabelecer mecanismos de parceria acordados entre os seus integrantes. Esse *modus operandi* cooperativo dá mais eficiência à utilização dos recursos comuns, fortalece as políticas públicas compartilhadas e favorece o intercâmbio de informações. Assim, cada Estado federativo deve buscar caminhos para alcançar um equilíbrio adequado no relacionamento entre o governo central e seus componentes (ELAZAR *apud* ABRUCIO, 2005).

1.2 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A (NÃO) COOPERAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS

O sistema federativo foi introduzido no Brasil em 1889 e detalhado na Constituição de 1891. Durante a vigência das constituições que regeram as instituições brasileiras após a República, conforme Souza (2005), as regras referentes ao federalismo integraram o corpo constitucional. O País, ao longo desse tempo, conviveu com vários arranjos federativos, experimentando períodos de autoritarismo e de regime democrático.

Arretche (2002) destaca também que a associação entre autoritarismo e centralização fez parte da trajetória histórica no Brasil, e que a Constituição de 1988 promoveu a democratização, principalmente pela retomada de eleições diretas e pela descentralização fiscal. Essas e outras medidas promoveram, na década de 1980, a recuperação das bases do Estado Federativo do Brasil. Segundo Almeida (2001), a literatura especializada é unânime em apontar como característica do federalismo brasileiro a alternância entre períodos de centralização e descentralização, em correspondência, respectivamente, aos regimes autoritários ou democráticos instalados. Entretanto, afirma que o redesenho constitucional de 1988 conferiu à estrutura do Estado feições de uma federação descentralizada. Menciona

como positiva, nesse processo, a redefinição de competências e atribuições das esferas governamentais quanto à proteção social.

Afonso (2004, p.1) defende que o Brasil “constitui uma federação democrática, de direito e também de fato”, argumentando que poucos países atendem essas condições e apontando, como última novidade, a mudança do governo federal em 2003, em que, pela primeira vez em quatro décadas, um presidente civil, eleito diretamente, foi sucedido por outro de igual condição. Quanto à descentralização, afirma que é uma decisão constitucional, visando ao fortalecimento dos governos estaduais e municipais.

Não é suficiente caracterizar o federalismo brasileiro como centralizador ou descentralizador, para dar conta de sua atual complexidade, na opinião de Souza (2005). Há praticamente consenso de que o seu principal problema deriva das heterogeneidades econômicas entre as regiões (ALMEIDA, 1995; SOUZA, 2005). Outra questão apontada é a relação direta entre o governo federal e os municípios, em decorrência da descentralização das políticas sociais, o que, muitas vezes, limita a iniciativa dos governos estaduais no setor.

A federação brasileira, assim como a belga, difere de muitas outras, por ser um sistema de três níveis (triplo federalismo), incorporando os municípios, o que reflete longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais (SOUZA, 2005).

Quanto à distribuição de competências entre os entes federados, salienta-se a complexidade do ordenamento jurídico estabelecido pela Constituição, para dar conta de um modelo federativo e cooperativo. Almeida (2007) alerta que a repartição de competências entre o conjunto e as partes que integram a Federação constitui a base de seu funcionamento. Assim, o modelo estabelecido define a feição do Estado Federal, portanto, havendo a intenção de mudar os rumos do federalismo brasileiro, os constituintes alteraram o esquema de repartição de competências. Segundo a autora, o modelo adota padrões já testados no Brasil e no exterior, e se caracteriza pela coexistência de competências privativas, comuns, concorrentes e, ainda, por delegação da União, distribuídas entre as diversas esferas. Considera inovação relevante, em relação ao ordenamento anterior, a ênfase nas competências concorrentes, como alternativa para promover a descentralização.

O Quadro 1, a seguir, identifica os principais dispositivos constitucionais que definem as distintas competências materiais e legislativas:

Principais Competências dos Entes Federativos (CF de 1988)			
Competências	União	Estados	Municípios
PRIVATIVAS próprias de cada um, repartidas horizontalmente	arts. 21 e 22	art. 18, §4º art. 25, §§ 1º-3º	art. 30 ⁶
COMUNS obrigações relevantes de todos	art. 23	art.23	art. 23
CONCORRENTES obrigações compartilhadas, repartidas verticalmente	art. 24	art. 24	art. 30, II
DELEGADAS exercidas mediante delegação de competências	art. 22, parágrafo único		

Quadro 1: Principais Competências dos Entes Federativos (CF de 1988).

Fonte: ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2007.

Em suas conclusões, Almeida (2007) observa ainda que a competência legislativa suplementar do Município não ficou bem explicitada, principalmente em relação à legislação estadual suplementar, sugerindo que deveria ter sido tratada pormenorizadamente no mesmo dispositivo em que é tratada essa competência em relação aos estados e ao Distrito Federal.

Souza (2005, p. 111-112) destaca que as constituições brasileiras sempre definiram competências, embora a de 1988 seja a mais detalhada. Considerando o elevado número de competências concorrentes, conclui que

os constituintes optaram por uma divisão institucional de trabalho entre os entes federados claramente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo. No entanto, [...] na prática existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e sua aplicação. O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

⁶ Conforme Cury (2000), o inciso VI do art. 30 atribui aos municípios a competência de manter programas de educação infantil e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, configurando o exercício conjunto de competências materiais comuns entre esses sujeitos políticos.

Analisando as várias correntes que discutem a questão das competências e da distribuição formal e informal do poder entre os chefes dos executivos, nos diversos níveis, Souza (2005) conclui que, com exceção das áreas de saúde e educação fundamental, a competição e o conflito permeiam as relações intergovernamentais, tanto vertical como horizontalmente.

Com referência ao novo pacto federativo proposto pelos governos brasileiros pós Constituição de 1988, a ausência de mecanismos cooperativos mais eficazes para a coordenação intergovernamental é apontada como limitadora da criação de canais de negociação que reduzam a mencionada competição (ALMEIDA, 1995; KUGELMAS, 2001; ABRUCIO, 2003 e 2005; ARRETCHE, 2005; SOUZA, 2005). Essa situação é marcada por permanente conflito em torno de recursos a serem atribuídos a cada esfera e também pela guerra fiscal entre os estados para atrair novos investimentos, utilizando mecanismos de renúncia tributária (ALMEIDA, 2001; KUGELMAS, 2001).

1.3 O REGIME DE COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NA EDUCAÇÃO

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (Constituição Federal, 1988, art. 211, caput).

Inicialmente, recorre-se a Werle (2006) para desvendar o sentido dos termos: Regime vem do latim *regimen* que significa a ação de guiar, de governo, direção. Regime significa modo de administrar; regra ou sistema, regulamento. Colaborar implica trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros.

Luce (1993) salienta que a Carta Constitucional, ao estabelecer o regime de colaboração como critério para o relacionamento entre as esferas do Poder Público, no setor educacional, adotou uma proposta concreta para a realização, em nível político e administrativo, do conceito fundamental de República Federativa. Interpretando o art. 211 (CF, 1988), explicita claramente quem são os protagonistas dessa nova forma de relacionamento estabelecido:

O regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios reconhece que as três instâncias são bastante competentes para as decisões e as ações que visam à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Isto é, são parceiros inarredáveis para planejar e responsabilizar-se pela oferta de uma educação pública de qualidade a todos os cidadãos (p. 36).

Por sua vez, Werle (2006) trabalha com outra concepção de colaboração, não construída a partir da estrutura federativa e sistêmica da educação, mas “uma colaboração que é idealizada e desenvolvida a partir das bases, desde as escolas, dos colegiados, envolvendo os diferentes níveis de administração dos sistemas de ensino” (p. 7- 8). Assim, propõe que esta ocorra mediante a participação realizada em coletivos, cuja preocupação seja a educação de qualidade e a promoção humana. Embora reconhecendo a colaboração como um princípio que deva permear o relacionamento entre todos os atores e instituições comprometidos com maior equidade e qualidade na educação, interpreta-se o regime de colaboração como “um princípio relacional constituinte do complexo federativo que deve garantir o direito dos cidadãos à educação [...] uma estratégia de que se podem valer cada um e todos os entes federados para realizar seus deveres educacionais próprios [...]” (LUCE e FARENZENA, 2007, p. 10).

Na vigência da Lei 5.692/71, que determinou a progressiva transferência dos encargos pelo ensino de 1º grau dos estados para os municípios, acirrou-se a discussão sobre as vantagens e desvantagens da municipalização do ensino que se estendeu até a Constituinte. No ano seguinte ao da promulgação da Constituição Federal, Haguette (1989, p. 27), interpretando o citado artigo 211 da CF, considera-o uma inovação, porque soube resistir à fácil solução que seria uma divisão tripartida dos níveis de ensino entre as três esferas governamentais. Para o autor:

Embora reconhecendo níveis de atuação prioritários, a Constituição promove a coresponsabilidade coordenada e não a municipalização pura e simples, nem a divisão estanque entre as esferas governamentais num “cada um por si”, que seria absolutamente desastroso na perseguição da universalização de boa qualidade do ensino fundamental.

Muitos estudiosos da temática da colaboração a apontam como um importante mecanismo para democratizar a gestão. Luce (1993) reforça essa posição ao afirmar que o regime de colaboração, fundado no princípio da gestão democrática, requer dos governantes maturidade pessoal e política para colocar os programas pessoais e partidários no conjunto das propostas da sociedade. Assim, requer o desenvolvimento de habilidades para propor, ouvir e negociar, bem como assumir, com responsabilidade, o todo acordado entre as partes, fazendo acontecer a sua parte. Santos (2006), por sua vez, assevera que as forças democráticas devem partir para fortalecer o conteúdo democrático da articulação estatal, no seio da nova organização política, e também o conteúdo democrático do espaço público não estatal a ser articulado.

Dessa forma, o atual ordenamento constitucional altera substancialmente a tradicional relação entre os entes federados. Cury (2000) acentua que, de um modelo hierárquico e dualista em que a União era superior aos Estados e esses superiores aos Municípios, passou-se para um modelo de colaboração recíproca, descentralizado e com repartição de competências. Isto significou, nas relações políticas, uma nova estrutura institucional cooperativa.

O regime de colaboração, observa Fleck (1998), é uma espécie de argamassa a consolidar a construção do edifício da educação nacional. Por isso, é da responsabilidade de cada esfera pública contribuir para o avanço desse processo, tomando iniciativas que viabilizem o planejamento integrado, promovendo a negociação que respeite a autonomia dos parceiros e cumprindo a sua parte nos acordos estabelecidos. A atuação independente ou omissa de uma das instâncias pode comprometer a harmonia do conjunto. Com efeito, para Luce e Farenzena (2007), o regime de colaboração requer uma ação permanente, a ser realizada em comum, que não pode ser entendida e praticada de forma eventual e episódica, na dependência da vontade ou interesse de uma das partes.

Para avaliar a viabilidade desse novo modelo instituído, é indispensável uma breve análise da proposta de organização dos diferentes sistemas de ensino no Brasil, suas responsabilidades pela oferta da educação escolar e suas respectivas incumbências próprias e compartilhadas.

1.3.1 A Organização dos Sistemas de Ensino

A Constituição Federal dispõe que as esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) devem não somente organizar seus próprios sistemas de ensino, mas fazê-lo em regime de colaboração (LUCE e FARENZENA, 2007). Numa síntese do encontrado na literatura educacional, entende-se por sistema de ensino o conjunto de instituições de educação escolar – públicas e privadas, de diferentes níveis e modalidades de educação e de ensino – e de órgãos educacionais – executivos e normativos – elementos distintos, mas interdependentes, que interagem entre si com unidade, alicerçada em fins e valores comuns, e garantida por normas elaboradas pelo órgão competente, visando ao desenvolvimento do processo educativo. Os sistemas de ensino caracterizam-se como sistemas abertos, portanto, atuam (ou deveriam atuar) em constante interação com o meio em que se inserem.

“A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, art. 8º), em consonância com o art. 211 da Constituição Federal, reconhece explicitamente a existência do

sistema federal e dos sistemas estaduais e municipais de ensino” (Conselho Nacional de Educação – CNE, Parecer 30/00, p. 7). É também a LDB (art. 16, 17 e 18) que fixa a jurisdição de cada um desses sistemas de ensino, ou seja, o limite de sua autoridade e o seu campo de atuação, conforme o Quadro 2 a seguir:

Jurisdição dos Sistemas de Ensino		
Federal	Estadual	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> • Instituições federais de ensino • Instituições privadas de educação superior • Órgãos federais de educação 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições estaduais de ensino • Instituições municipais de educação superior • Instituições privadas de ensino fundamental e médio • Órgãos estaduais de educação 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições municipais de educação básica • Instituições privadas exclusivas de educação infantil • Órgãos municipais de educação

Quadro 2: Jurisdição dos Sistemas de Ensino.

Fonte: Revisão de Legislação. PRASEM. – Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

A LDB (art. 8º, § 2º) dispõe que os sistemas de ensino terão liberdade de organização, nos termos da referida lei. Não é demais ressaltar, portanto, a relevância de se observar o princípio relacional do regime de colaboração, também como alternativa à fragmentação da organização da educação nacional que poderia resultar da existência de sistemas autônomos em todos os níveis federados.

Destaca-se como inovação, na estrutura organizacional da educação brasileira, a possibilidade de os municípios, reconhecidos como entes autônomos da Federação, institucionalizarem o seu próprio sistema de ensino. No entanto, considerando a heterogeneidade que os caracteriza, bem como outras formas possíveis de articulação, a mesma LDB (art. 11, parágrafo único) dispõe que “os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único”.

Comentando a opção do município por integrar-se ao sistema estadual, o Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEB 30/2000, p. 9 e 10) contribui com novos elementos para a interpretação e discussão dessa alternativa. O entendimento é que, de fato, essa situação vigente sob a Lei nº 5.692/71 precisa agora ser considerada “à luz do novo ordenamento jurídico que contempla a autonomia municipal reconhecida na Constituição e na LDB”. Logo, essa integração hoje deverá reunir o estado e os municípios optantes em ações conjugadas e

articuladas em que estes últimos atuarão menos como subsistemas e mais como copartícipes, numa relação pactuada horizontalmente. Poder-se-ia, por exemplo, avançar nesse sentido, assegurando a participação do município na discussão e definição das normas complementares elaboradas pelo sistema estadual de ensino.

Quanto à instituição de um “sistema único de educação básica”, esta alternativa ainda não foi suficientemente discutida no País. Em geral, é tratada com referência ao regime de colaboração. “Seria este regime levado ao extremo de estado e município administrarem em conjunto a mesma rede de escolas” (Balzano, 1997, p. 2). Entretanto, esta proposta vai além do regime de colaboração entre os sistemas estadual e municipal; é mais ambiciosa do que repartição de responsabilidades, planejamento integrado ou normas educacionais elaboradas em conjunto, devendo resultar, por vontade de ambas as partes, na unificação da educação pública de um determinado território. Ao sistema único estariam também integradas todas as instituições privadas de educação básica.

Assim, entende-se que o sistema único deve consistir, em relação à oferta pública, na manutenção e administração compartilhada da mesma rede de escolas, que deixariam de ser apenas estaduais ou municipais e passariam a ser escolas públicas de responsabilidade simultaneamente do Estado e do Município [...]. Deve ser mais fácil organizar um único sistema educacional com diferentes níveis administrativos em Estados Unitários do que em Estados Federados, onde diferentes partidos e projetos políticos convivem no exercício do poder executivo das diversas esferas de governo (ABREU, 1998, p. 104).

Em 1996, o Governo do Estado de Mato Grosso apresentou à comunidade educacional e à sua população a proposta de criação do Sistema Único e Descentralizado de Educação Básica, a ser gerido por uma Fundação Pública que administraria “simultaneamente recursos e patrimônios das atuais redes estadual e municipais” (Secretaria de Estado de Educação, 1996). Esta proposta não chegou a ser implantada, mas o referido estado é pioneiro nessa discussão e tem desenvolvido experiências de gestão compartilhada entre estado e municípios no setor educacional.

Bussmann (1997, p. 22) entende que, a partir de sua autonomia como ente federado, com responsabilidades e recursos financeiros previstos, o município deve “lutar por seu espaço superando a condição histórica de desigualdade.” Ressalta que, como sistema instituído, o município, valendo-se do regime de colaboração, está em igualdade de condições com os demais entes federados na discussão, proposição e implementação de políticas educacionais. Dadas essas condições, identifica o planejamento a partir da realidade local

como via para mobilizar a participação e responsabilização coletivas pela educação, nos seus aspectos teóricos, pedagógicos, administrativos, políticos e financeiros.

1.3.2 A Distribuição das Responsabilidades pela Oferta da Educação Escolar

O ordenamento jurídico, legal e institucional vigente avança no enfrentamento da tradicional polêmica da divisão de competências na área da educação, dando ênfase à necessária articulação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Com o intuito de coibir a omissão e de facilitar a exigibilidade do cumprimento dos deveres do Poder Público na área educacional, a Constituição Federal (art. 211, §§ 1º a 4º⁷) e a LDB (art. 8º - 11), de acordo com o Quadro 3, a seguir, dispõem sobre a distribuição de responsabilidades prioritárias pela oferta da educação escolar entre as instâncias federadas, atribuindo, pela primeira vez, competências próprias aos Municípios.

Responsabilidades prioritárias pela oferta da educação escolar	
Etapas da Educação Básica	Entes federados
Educação infantil	Município
Ensino fundamental	Município e Estado
Ensino médio	Estado

Quadro 3: Responsabilidades prioritárias pela oferta da educação escolar.

Fonte: Encontro dos Prefeitos. PRASEM. – Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

No que se refere à oferta do ensino fundamental, a CF (art. 211, §4º) reforça a estratégia prescrita para a organização dos sistemas, estabelecendo que estados e municípios definam formas de colaboração, para assegurar a universalização do ensino obrigatório. A LDB (art.10, II), por sua vez, aponta para a distribuição proporcional dessas responsabilidades, com base em dois critérios: população a ser atendida e recursos disponíveis em cada uma dessas esferas.

Os estados são responsáveis pelo ensino médio, e os municípios, pela educação infantil (creches e pré-escolas), sendo o ensino fundamental uma competência concorrente, ou

⁷ O art. 211 foi alterado pela Emenda Constitucional nº 14/96, cuja nova redação explicita, com maior clareza, os deveres de cada ente federado em matéria de educação.

seja, uma responsabilidade compartilhada de estados e municípios. O Distrito Federal, por sua vez, tem as competências tanto do Estado como do Município (LDB, art. 10, parágrafo único). Entende-se, pois, que os titulares dos respectivos poderes executivos serão os primeiros a serem responsabilizados no caso de falta de vagas no ensino fundamental obrigatório, o que não exclui, entretanto, eventual responsabilização da União, uma vez que lhe cabe a função redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias.

Farenzena (2006) observa que permaneceu em aberto a questão das prioridades de atuação dos estados, especialmente no que se refere ao ensino fundamental. Não tendo havido consenso na Constituinte sobre a quem caberia essa responsabilidade mais diretamente, a participação do estado permanece indefinida e sujeita a interpretações diversas, especialmente devido à formulação da LDB. Esta dispõe, em que pese a definição constitucional de prioridade ao ensino fundamental, que os estados “devem assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio (art. 10, VI). De fato, o “assegurar” para o ensino fundamental e o “oferecer” para o ensino médio indicam competências distintas para os estados, o que pode incentivar a municipalização do ensino fundamental. Por outro lado, para Farenzena (p. 79):

pode-se interpretar que a formulação “assegurar” respeita a diversidade e as possibilidades de opção na federação quanto às proporções de atendimento dos estados e municípios e, entende-se, os estados devem, de todo modo, assegurar o ensino fundamental, seja oferecendo-o, seja prestando assistência técnica e financeira para que os municípios o façam.

Cumprido salientar que os níveis de atuação dos estados e municípios são prioritários, mas não exclusivos, podendo o estado atuar também em educação infantil e educação superior, enquanto o município não pode atuar nos níveis de ensino médio e superior, se não estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e, mesmo assim, só poderá fazê-lo com recursos acima dos 25% dos impostos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Além disso, a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (Lei Nº 11.494/07, art. 9º, § 1º) induz os entes federativos a concentrarem a sua oferta nas respectivas áreas de competência prioritária, ao dispor que os estados mantenedores de educação infantil não receberão recursos do Fundo referentes a esse atendimento. Estão sujeitos ao mesmo dispositivo legal os municípios que atuarem no ensino médio. Além disso, quanto à aplicação dos recursos recebidos, a mesma Lei (art. 21, §1º) dispõe que estados e municípios poderão

aplicá-los indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, desde que respeitados os seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme o estabelecido na Constituição Federal (art. 211, §§ 2º e 3º).

O Quadro 4, a seguir, apresenta as funções da União federal que, além de manter e organizar o seu próprio sistema de ensino, tem a responsabilidade de coordenar a política nacional de educação e exercer as funções normativa, redistributiva e supletiva, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios. Cabe-lhe, ainda, coordenar os processos de informações e de avaliação educacionais.

Funções da União	
Coordenação da Política Nacional de Educação	
Funções supletiva e redistributiva: assistência técnica e financeira	FUNDEB Programas do FNDE/MEC e Programas do MEC PDE/PAR
Função normativa	Leis e decretos federais Resoluções e pareceres do CNE
Informações e avaliação educacionais	Censo escolar, Saeb, Prova Brasil, Enem, Enceja, Sinaes e outros

Quadro 4: Funções da União.

Fonte: Encontro dos Prefeitos. PRASEM. – Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

Analisando o Quadro 3, sobre a oferta das etapas que constituem a educação básica e o Quadro 4, sobre o papel da União, e os respectivos comentários, conclui-se, de acordo com Luce e Farenzena (2007), que a gênese da distribuição das competências é não-centralizada, ou seja, com grande parcela de responsabilidade diretamente assumida pelos estados e municípios. Essa análise facilita a compreensão do significado do processo de descentralização da educação nas últimas décadas.

1.3.3 A Colaboração nas Incumbências dos Entes Federados

É ainda relevante, além de enfatizar as responsabilidades prioritárias das esferas federativas quanto à oferta escolar, analisar as incumbências de cada uma, especialmente identificando as prescrições referentes à colaboração e integração entre elas. O Quadro 5, a

seguir, sintetiza o detalhamento dessas incumbências, conforme o disposto na LDB (arts. 9º, 10 e 11⁸):

Incumbências dos Entes Federados		
União	Estados	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do Plano Nacional de Educação* • Organização do Sistema Federal de Ensino • Assistência técnica e financeira a Estados, Distrito Federal e Municípios • Diretrizes curriculares nacionais para a educação básica* • Sistema de informações e avaliação educacional* • Normas gerais para graduação e pós-graduação • Autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação de cursos superiores e instituições de ensino do seu sistema 	<ul style="list-style-type: none"> • Organização do Sistema Estadual de Ensino • Formas de colaboração com Municípios na oferta do ensino fundamental • Políticas e planos educacionais integrando ações dos Municípios • Autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação de cursos superiores e instituições de ensino do seu sistema • Normas complementares para seu sistema • Transporte escolar para alunos da rede estadual 	<ul style="list-style-type: none"> • Organização do Sistema Municipal de Ensino • Ação redistributiva em relação às suas escolas • Autorização, credenciamento e supervisão de instituições de ensino do seu sistema** • Normas complementares para seu sistema** • Transporte escolar para alunos da rede municipal

Quadro 5: Incumbências dos Entes Federados

* Em colaboração com estados, Distrito Federal e municípios.

** Incumbência do município com sistema próprio.

Fonte: Revisão de Legislação. PRASEM. – Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

No que se refere ao aperfeiçoamento da articulação entre os níveis de governo, a partir de suas incumbências próprias, é interessante registrar essa preocupação explicitada no Plano de Trabalho, biênio 2001-2002, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), entidade que representa os interesses comuns dos entes federados de nível estadual, na área da educação. No referido plano, são apresentadas quatro perspectivas para reforçar a articulação inerente ao regime de colaboração: a) o relacionamento entre as três instâncias de governo, representadas pelo MEC, CONSED e UNDIME, para formulação e avaliação das políticas educacionais; b) a renovação dos termos de cooperação já existentes entre CONSED e UNDIME; c) a melhoria do relacionamento entre estados e municípios mediante incentivo às secretarias de educação para o desenvolvimento de experiências nesta direção; d) a cooperação entre as próprias secretarias de educação dos estados e Distrito

⁸ Com as alterações introduzidas pela Lei nº 10.709, de 31/07/03, sobre incumbência com transporte escolar nos arts. 10 e 11.

Federal. Quanto às temáticas prioritárias para a pauta da colaboração, o plano do CONSED aponta as seguintes: elaboração e acompanhamento dos planos de educação dos estados e municípios; desenvolvimento da política de transporte escolar; aprimoramento da gestão escolar, e aperfeiçoamento do FUNDEF e do financiamento da educação básica.

1.4 A REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO NA ÁREA EDUCACIONAL

A LDB (Lei Nº 9.394/96, art. 8º) reitera o regramento constitucional quanto ao regime de colaboração entre os respectivos sistemas de ensino, enquanto o Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei Nº 10.172/01) prescreve o aperfeiçoamento desse regime:

Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE (Capítulo V, Financiamento e Gestão, item 11.3.2, meta 19).

Esta meta introduz o último item do PNE, onde constam todos os objetivos e metas referentes à gestão da educação brasileira, incluindo, assim, o regime de colaboração nas metas a serem priorizadas na década 2001-2010. De fato, a implementação da colaboração entre os entes federados na oferta da educação escolar, pela via da gestão, é hoje um dos principais desafios para a consolidação do federalismo cooperativo na área educacional.

O PNE, entretanto, não se limita apenas a estabelecer meta de reforço às normas constitucional e legal, propondo, ainda, apoio a mecanismos de colaboração entre Municípios: “Estimular a colaboração entre as redes e sistemas de ensino municipal, por meio de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários” (item 11.3.2, meta 20).

Ao se destacar a ênfase que mereceu o regime de colaboração no ordenamento jurídico da educação, é importante também mencionar que já eram praticadas formas de colaboração entre as instâncias federadas na oferta da educação, antecipando o regime de colaboração instituído em 1988. De fato, são ilimitadas as possibilidades de parceria e cooperação entre as diferentes esferas administrativas do País, no que se refere à garantia da educação escolar. Entretanto, conforme já observara (SARI, 2001), a legislação indica aspectos em que a colaboração entre os entes federados deve ser obrigatoriamente implementada:

a) quanto à divisão de responsabilidades

- estados e municípios devem definir formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, assegurando distribuição proporcional das responsabilidades, ou seja, das matrículas, ajustada à demanda e à capacidade de atendimento de cada esfera, conforme dispõe a legislação (CF, art. 211, § 4º⁹; LDB, art. 10, II, e art. 75, § 2º; FUNDB, Lei Nº 11.494/07, art. 7º, parágrafo único, I-IV);
- estados e municípios podem celebrar convênios nos quais a transferência de responsabilidade por determinado número de matrículas no ensino fundamental seja acompanhada da correspondente transferência de recursos financeiros (FUNDEB, Lei Nº 11.494/07, art. 18);
- estados e municípios, com a participação da União, podem repartir outros encargos, principalmente, do ensino fundamental, como já vem ocorrendo, por exemplo, com a merenda, o transporte escolar e a formação dos profissionais do magistério, previstos nos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação (PNE, Lei Nº 10.172/01).

b) quanto ao estabelecimento de normas

- a União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, deve estabelecer competências e diretrizes para os currículos e conteúdos mínimos da educação básica (CF, art. 210; LDB, art. 9º, IV);
- a União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, deve estabelecer padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental (LDB, art. 74);
- estado e municípios, ou sistemas municipais de ensino entre si, podem colaborar na elaboração de normas complementares para evitar excessiva diversificação normativa da educação básica, instituindo consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários (PNE, cap. V, item 11.3.2, meta 20);

⁹ Conforme alteração introduzida pela Emenda Constitucional Nº 14/96.

c) quanto ao planejamento

- a União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, deve elaborar o Plano Nacional de Educação, organizar o sistema de informações educacionais e implementar processo nacional de avaliação do ensino (LDB, art. 9º, I, V e VI);
- a União, em articulação com os estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação (PNE, Lei Nº 10.172/01, art. 3º);
- os estados devem elaborar planos de educação articulando-os com o Plano Nacional, integrando as ações de seus respectivos municípios, e os municípios devem organizar seus sistemas de ensino integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados (LDB, art. 10, III; 11, I; PNE, Lei Nº 10.172/01, art. 2º);
- estados e municípios, em regime de colaboração, com a assistência da União, devem recensear a população para o ensino fundamental, fazer a chamada pública e zelar pela frequência à escola (LDB, art. 5º, § 1º).

Inúmeros são, portanto, os dispositivos legais que contemplam o regime de colaboração como estratégia, na área da educação, para nortear a relação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Registre-se também que a Constituição Federal (art. 23, *caput* e incisos I – XII) define as competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em diversas tarefas públicas, como educação, cultura, meio ambiente, habitação, pobreza e marginalização, entre outros, determinando a regulamentação legal dessa atuação conjunta:

Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único, alterado pela Emenda Constitucional Nº 53/06).

Trata-se de uma providência necessária e urgente, ainda não implementada por nenhum governo da União, embora políticas e programas federais estimulem a atuação colaborativa dos entes federados. Mais recentemente, a Emenda Constitucional Nº 53/06, que criou o FUNDEB e alterou outros artigos da CF, deu nova redação ao parágrafo único do art.

23, prescrevendo que “leis complementares” fixarão normas para a cooperação entre os entes federados, ao invés de lei complementar como previa o texto original. Esta alteração possibilita que seja editada uma lei complementar específica regulando a colaboração federativa na área da educação, assim como em outras áreas.

Na continuidade dessa reflexão, impõe-se, a seguir, perscrutar olhares sobre os principais obstáculos que impedem avanços nas relações intergovernamentais cooperativas, no setor educacional.

1.5 DIFICULDADES E LIMITES DO REGIME DE COLABORAÇÃO

A via do regime de colaboração, entendida como ação federativa coordenada, no dizer de Haguette (1989), quando assumida mediante o comprometimento das diversas instâncias, parece oferecer maior segurança à efetivação da garantia do direito à educação de qualidade para todos. E questiona: por que não concretizá-lo?

De fato, no campo das relações intergovernamentais, a proposta é de colaboração, inspirada no princípio da gestão democrática do ensino público. Entretanto, Dall’igna (1996) denuncia a desarticulação que preside as relações entre as três instâncias de poder, mencionando a fragmentação e a descontinuidade dos programas, a falta de perspectiva temporal, a não definição de metas claras e objetivas, bem como a inexistência de um foro interinstitucional para o planejamento integrado. Esta constatação é reforçada por Werle (2006), com base em estudos e pesquisas, quando revela não ser possível afirmar que o regime de colaboração vem sendo composto historicamente como cooperação e exercício autônomo e articulado entre as instâncias do Estado responsáveis pela educação, uma vez que muitos dados indicam um movimento inverso, que lhes recusa a autonomia e a participação.

A falta de experiência democrática e a cultura política hierárquica e vertical da sociedade brasileira tornam difícil a negociação entre as partes, com a predominância de decisões tomadas nas instâncias federal ou estadual e impostas à municipal. Muitas vezes, a interdependência, que deve haver entre os sistemas, é entendida como subordinação, somando-se, ainda, a presença do clientelismo e da partidarização, nas relações entre os governos.

Historicamente, no relacionamento entre as instâncias subnacionais, os estados têm tentado repassar encargos aos municípios, sem os correspondentes recursos financeiros e sem a necessária preocupação com a garantia da qualidade do ensino, com a intenção de desobrigar-se de responsabilidades até então suas, enxugando a máquina administrativa. Com

a implementação de mecanismos de redistribuição de recursos financeiros (FUNDEF e FUNDEB), essa questão foi melhor equacionada, inicialmente, no que se refere ao ensino fundamental e, atualmente, à educação básica. Entretanto, ocorrem, em muitos casos, disputa entre as duas esferas pelos alunos do ensino fundamental ou municipalizações aligeiradas, ao invés do planejamento conjunto para a divisão dos encargos, o que pode resultar em redução da qualidade do ensino, desperdício de recursos, e ociosidade de prédios escolares e de pessoal, entre outros problemas.

Abreu (1998), interpretando a legislação, indica dois níveis de relações a serem estabelecidos entre o sistema estadual de ensino e os sistemas municipais: formas de colaboração na oferta do ensino fundamental e desenvolvimento de ações educacionais integradas. Afirma, no entanto, que o resultado dessa integração em relações de igualdade ou de subordinação dependerá diretamente da maneira como será coordenada, se de forma paritária ou unilateral.

É necessário, portanto, que os parceiros demonstrem efetiva vontade política de colaboração, o que implica deliberações compartilhadas e compromisso comum com a qualidade de ensino, evitando-se simultaneamente a imposição de decisões de uma instância da federação em relação à outra, a simples transferência de encargos e a competição entre redes ou sistemas de ensino.

1.6 MECANISMOS PARA VIABILIZAR O REGIME DE COLABORAÇÃO

O regime de colaboração, segundo Bordignon (2007), é uma estratégia de articulação das ações dos sistemas de ensino para o alcance dos objetivos nacionais comuns, garantindo, simultaneamente, a unidade nacional e o respeito às peculiaridades locais. No entanto, interpreta que, da forma como está previsto na CF e na LDB, constitui-se somente a afirmação de um princípio, associando a efetivação do regime proclamado à sua regulamentação.

Essa preocupação é compartilhada por Cury (2005) quando se refere à não regulamentação pelo Congresso Nacional do parágrafo único do art. 23 da CF, já comentado no item 1.4, que prevê a existência de leis complementares para normatizar a cooperação entre os entes federados. Entende, portanto, que não foi regulamentado ainda o aspecto nuclear do pacto federativo, ou seja, matéria de mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

De fato, essa preocupação ficou evidente na revisão da literatura, em que muitos autores (HAGUETTE, 1989; LUCE, 1993; DALL'IGNA, 1996; CURY, 2005; WERLE,

2006; BORDIGNON, 2007) condicionam a concretização do regime de colaboração à existência de mecanismos legais e institucionais indutores da cooperação recíproca, que respeite a autonomia própria de cada instância. Essa discussão é sintetizada no Quadro 6, a seguir, em que constam os principais condicionantes e indicadores que favorecem a colaboração:

Regime de Colaboração – Condicionantes e Indicadores		
Condicionantes	Indicadores	Exemplos de indicadores na educação
<ul style="list-style-type: none"> desenho constitucional como fundamento jurídico legislação regulamentadora das relações intergovernamentais partidos políticos aparato institucional políticas públicas descentralizadas mecanismos de acompanhamento e controle social 	<ul style="list-style-type: none"> modelo federativo de cooperação com definição de competências mecanismos legais e institucionais com incentivos adequados e critérios bem definidos construção de consensos, acordos interpartidários entidades de prefeitos, secretários estaduais e municipais, conselhos, comissões constituídas paritariamente para a colaboração planejamento conjunto; acordos, convênios, consórcios conselhos, comitês 	<ul style="list-style-type: none"> CF de 1988, arts. 1º, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 30; 211. Lei Nº 11.494/07 (FUNDEB); Lei Nº 10.832/03 (Salário-Educação); Lei Nº 10.576/95 (RS) Votações da Lei nº 11.494/07 (FUNDEB) e da Lei nº 10.880/04 (PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar) Conselho Nacional de Educação (CNE); Confederação Nacional de Municípios (CNM), federações estaduais e associações microrregionais; CONSED; UNDIME; Fórum dos CEE e CME; UNCME, Grupo de Assessoramento paritário/RS e outros Programas: PNAE (Alimentação Escolar) e PNATE; Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/Plano de Ações Articuladas (PAR) Conselhos de educação; Comitês do Compromisso/PAR; Conselhos do FUNDEB; Conselhos de alimentação escolar (CAE); (nas respectivas esferas)

Quadro 6: Regime de Colaboração – Condicionantes e Indicadores

Fonte: Revisão de literatura sobre federalismo e regime de colaboração intergovernamental na educação.

Conclui-se, portanto, sobre a importância de regulamentar o regime de colaboração e institucionalizar espaços de negociação entre as instâncias envolvidas, em nível federal, estadual e municipal, garantindo também mecanismos para o acompanhamento e o controle da sociedade.

Em nível nacional, trata-se de fortalecer instituições já existentes, como o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao MEC (Lei nº 9.131/95), representativo do conjunto da comunidade educacional, que inclui representantes da União (MEC), estados (CONSED) e municípios (UNDIME). Da mesma forma, está instituído o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no âmbito da União (Lei nº 11.494/07, art. 24, § 1º, I), com representação do MEC e outros Ministérios¹⁰, CNE, CONSED, UNDIME, CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), pais de alunos e estudantes. Além disso, para a tomada de decisões sobre o FUNDEB, está constituída, no âmbito do MEC, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (Lei nº 11.494/07, arts. 12 e 13), com representantes do MEC e dos secretários estaduais e municipais de educação de cada uma das cinco regiões político-administrativas do Brasil, indicados, respectivamente, pelas seções regionais do CONSED e da UNDIME.

Trata-se também de reforçar as relações de negociação direta entre o MEC, o CONSED e a UNDIME, e de democratizar o Conselho Deliberativo¹¹ do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), assegurando a participação paritária de representantes da União, estados e municípios. O FNDE é uma autarquia vinculada ao MEC, responsável por captar e distribuir recursos financeiros a vários programas e projetos de atendimento à educação básica. Os recursos são canalizados para governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, e organizações não-governamentais (ONG), de acordo com a estratégia educacional definida pelo MEC (FNDE, 2008, <www.fnde.gov.br>).

Nos estados, a partir da experiência acumulada nas relações entre o estado e seus municípios, é necessário também reforçar os conselhos e comitês já existentes. Os Conselhos Estaduais de Educação, que se reorganizaram como conselhos de representação da comunidade educacional, possuem, na maior parte, conselheiros representando os municípios, em geral indicados pela respectiva seccional estadual da UNDIME. O Conselho Estadual de

¹⁰ O referido conselho é integrado também pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

¹¹ O Conselho Deliberativo do FNDE é o órgão colegiado que administra o referido Fundo, cujo presidente é o Ministro da Educação e seu corpo é composto pelos Secretários fins do MEC, o presidente do INEP, o presidente da CAPES, o Secretário-Executivo do MEC e o Presidente do FNDE (<www.fnde.gov.br>).

Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, de acordo com a legislação federal (Lei nº 11.494/07, art. 24, § 1º, II), é composto por, no mínimo, doze membros, representantes dos Poderes Executivos estadual e municipais, do Conselho Estadual de Educação (CEE), da seccional da UNDIME, da CNTE, pais de alunos e estudantes.

Além disso, ocorrem também as negociações diretas entre as secretarias estaduais de educação e seus respectivos municípios. Essa forma de colaboração pode ser aperfeiçoada com vistas a uma ação coordenada no compartilhamento das responsabilidades, conforme prevê o PNE (Lei Nº 10.172/01, item 11.3.2, meta 19), implementando-se mecanismos de articulação e decisão conjunta. Em nível estadual, por exemplo, pode-se organizar grupo (ou comissão) de coordenação ou de assessoramento constituído paritariamente por representantes da administração estadual e das entidades representativas dos Municípios. Esse grupo, de atividade permanente, pode realizar levantamentos, elaborar diretrizes gerais e definir parâmetros e critérios para a colaboração, viabilizando a discussão das temáticas referentes às políticas de responsabilidade concorrente entre estados e municípios.

Da mesma forma, em nível municipal, além de se fortalecer os mecanismos já existentes (Conselho Municipal de Educação – CME, Conselho do FUNDEB, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e outros), também pode ser encaminhada a constituição de grupo (ou comissão) paritário, com representantes da administração estadual, na região ou no Município, e por representantes da administração municipal, para efetivar a colaboração.

Cabe destacar que, em alguns municípios brasileiros¹², a lei que institui o conselho municipal de educação inclui, na sua composição, um representante indicado pelo sistema estadual de ensino, objetivando incrementar o regime de colaboração. O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, de acordo com a legislação federal (Lei nº 11.494/07, art. 24, §1º, IV, e § 2º), é composto por, no mínimo, nove membros, representantes do Poder Executivo municipal e representantes dos professores, diretores, servidores técnico-administrativos, pais de alunos e estudantes de escolas básicas públicas. Quando houver, devem participar também um representante do CME e do Conselho Tutelar. Conforme o Quadro 6, os conselhos de educação, conselhos do FUNDEB e comitês de

¹² A publicação “Perfil dos Conselhos Municipais de Educação” do MEC/ Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (2006) menciona significativa participação das **escolas públicas** nos conselhos (em 37%, quatro ou mais representantes), sem mencionar o percentual por mantenedora municipal e estadual.

acompanhamento do PAR¹³ são mecanismos de acompanhamento e controle social, nos diferentes âmbitos, das ações do regime de colaboração.

A referência a vários mecanismos de colaboração já instituídos ou que poderiam ser implementados, nas diversas instâncias, nem de longe pretende ter esgotado o tema, uma vez que essas possibilidades, como já foi ressaltado, são ilimitadas. O propósito foi provocar a reflexão sobre a relevância de se instrumentalizar a articulação, se o intento é fortalecer o federalismo cooperativo na área educacional.

1.7 COMENTÁRIOS FINAIS DO CAPÍTULO

As questões analisadas permitem concluir que os constituintes brasileiros optaram por uma divisão de trabalho compartilhada entre os entes federados, no setor educacional. Por outro lado, a complexidade do federalismo é destacada pela maioria dos autores, com ênfase na federação brasileira, caracterizada, segundo Souza (2005), pelas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementar políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. Outro entrave, já analisado, está na ausência de mecanismos constitucionais e institucionais que estimulem a cooperação, tornando o modelo competitivo.

Apesar dessas dificuldades, existem políticas públicas sendo executadas, particularmente nas áreas de educação e saúde, mediante a partilha de recursos federais, estaduais e municipais e de diretrizes pactuadas entre os governos das diferentes esferas. No Rio Grande do Sul, foram identificadas algumas experiências exitosas, especialmente no âmbito das relações intermunicipais, bem como iniciativas inovadoras na instituição de mecanismos de relacionamento entre o estado e seus municípios. Essas experiências demandam acompanhamento dos investigadores, especialmente quanto à sua continuidade na transição dos governos e das diretorias das entidades que as implementaram.

A revisão teórica evidencia que o regime de colaboração é um modelo proposto pela Constituição brasileira como estratégia potencialmente viável para a organização dos sistemas de ensino da “nossa realidade federativa”, desde que alguns requisitos básicos sejam implementados.

¹³ Estes Comitês são instituídos pelo Poder Executivo estadual e municipal dos estados e municípios que aderem ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) (Decreto federal nº 6.094/07) e que elaboram o PAR (Plano de Ações Articuladas). Cabe-lhes acompanhar a execução do PAR, avaliar resultados e articular parcerias.

Isso posto, é importante destacar que o regime de colaboração é pauta nacional na atualidade, especialmente a partir das discussões desencadeadas pela Conferência Nacional de Educação - CONAE promovida pelo MEC que, em 2009, mobiliza estados e municípios na sua realização, devendo culminar em 2010. O tema integrador é o Sistema Nacional Articulado de Educação que traz para o centro das discussões o regime de colaboração entre os entes federados. O documento-referência (CONAE, 2008, p. 11) menciona “que a criação de um sistema nacional articulado de educação passa obrigatoriamente pela regulamentação do regime de colaboração, que envolva as esferas de governo no atendimento à população em todas as etapas e modalidades de educação [...]” Conforme Bordignon (2009, p. 14), “a construção do Sistema Nacional não implica na organização de um novo sistema [...]. Sua adequada natureza será de Fórum e de atuação em rede, não de sobreposição piramidal ao regime federativo.” Assim, entende que cabe definição legal, disciplinando o princípio constitucional do regime de colaboração, explicitando as competências próprias dos entes federados e regulamentando as ações que o efetivem no âmbito dos sistemas, com ênfase na definição de processos e métodos. Esta posição é referenciada por Cury (2009, p.4), quando aponta um “federalismo mais doutrinário do que metodológico” na organização da educação brasileira.

Com a necessária discussão que se estabelece no País visando articular efetivamente os entes federados pelo regime de colaboração no setor educacional, cabe retomar as questões formuladas por Haguette (1989, p. 29) sobre essa estratégia estabelecida na Constituição Federal: “Por que não pô-lo em prática? Será que os constituintes foram além da maturidade política da União, dos estados e dos municípios brasileiros?”

Desde o estabelecido na Constituição Federal de 1988, definições que delimitam a colaboração intergovernamental na educação foram sendo elaboradas no País e no Rio Grande do Sul, à medida que o processo foi sendo normatizado e efetivado. Há, portanto, uma regulamentação dispersa que delimita, de fato, a atuação da União, dos estados e dos municípios. Resultam daí a importância e os desafios de uma lei complementar que venha enfrentar não somente as questões de centralização e descentralização. Na opinião de Souza (2005), para dar conta da atual complexidade do federalismo brasileiro, é necessário enfrentar o seu principal problema derivado das heterogeneidades econômicas entre as regiões (ALMEIDA, 1995; SOUZA, 2005). Trata-se, portanto, de construir uma regulamentação que situe a igualdade e a equidade como grandes desafios das políticas educacionais de colaboração, na tentativa de incidir sobre as desigualdades.

2 PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA SOBRE REGIME DE COLABORAÇÃO

O levantamento de teses e dissertações produzidas no Brasil, entre 1988 e 2008, tendo como objeto o regime de colaboração intergovernamental na educação, estabelecido como estratégia para a organização articulada dos sistemas de ensino (CF, 1988, art. 211, *caput*), identificou duas teses e duas dissertações com essa temática. Foram consultados os bancos da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), do IBICT (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia) e de universidades brasileiras, cujos dados constam no Quadro 7, a seguir:

Regime de Colaboração na área da educação – teses e dissertações no Brasil (1988 a 2008)	
<p>Título: Federalismo e política educacional: um estudo sobre o regime de colaboração no Estado do Pará (tese)</p> <p>Autora: Telma Cristina Guerreiro Pinto Barroso</p> <p>Orientadora: Rosemary Dore Heijmans</p> <p>Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais</p> <p>Ano: 2007</p> <p>Fonte: CAPES</p>	<p>O estudo analisa as relações intergovernamentais da federação brasileira e suas consequências para definir políticas de educação pública no Brasil. Delimita-se, quanto às relações estabelecidas entre os membros da federação, ao longo do século XX, e, quanto à análise da política de educação, ao Estado do Pará dos anos de 1990. Algumas conclusões: todos os membros participantes do governo federativo devem “consentir” em subordinar-se a orientações centrais; o desenvolvimento das relações intergovernamentais brasileiras oscilou, quanto ao cumprimento ou não dos princípios federativos da autonomia e da interdependência, de acordo com a conjuntura inscrita na relação da sociedade civil com o Estado. Nas relações intergovernamentais entre a União e o Estado do Pará, os governantes paraenses da década de 1990 aderiram às propostas hegemônicas do governo nacional por identificação e integração ideológica entre os projetos de Estado adotado por seus dirigentes.</p>
<p>Título: As relações intergovernamentais entre o estado e os municípios: um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco (dissertação)</p> <p>Autora: Lenira Silveira Barbosa</p> <p>Orientadora: Janete Maria Lins de Azevedo</p> <p>Instituição: Universidade Federal de Pernambuco</p> <p>Ano: 2006</p> <p>Fonte: IBICT</p>	<p>O estudo investiga o desenvolvimento do regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco, no período de 1999 a 2003. Analisa em que medida esse mecanismo relacional tem contribuído à formulação de políticas comuns para a rede pública de ensino em Pernambuco, como também para o fortalecimento da autonomia municipal. Procura apreender o exercício do regime de colaboração através do processo de construção de duas medidas de política educacional: a redistribuição da Quota Estadual do Salário-Educação entre os sistemas de ensino, no período citado, e a construção da Base Curricular Comum para as redes públicas de ensino em Pernambuco. Para a coleta dos dados, foram utilizadas a pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas com os componentes da Câmara Técnica e Temática de Desenvolvimento da Educação Municipal e Estabelecimento do Regime de Colaboração em Pernambuco. Como resultados, são apontados avanços no exercício do regime de colaboração na formulação de políticas conjuntas para a rede pública, destacando o processo de amadurecimento dos entes federados no enfrentamento da cultura de dependência e de tutelamento que permeia as relações intergovernamentais.</p>

<p>Título: Sistemas Públicos de Educação Básica e Relações Intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino (tese) Autora: Marisa Ribeiro Teixeira Duarte Orientador: Osmar Fávero Instituição: Universidade Federal Fluminense Ano: 2003 Fonte: IBICT</p>	<p>O problema geral implicado no estudo relaciona-se com a efetivação do regime de colaboração, estabelecido na Constituição Federal de 1988 (art. 211, <i>caput</i>). O objetivo do estudo dirige-se para a apreensão dos mecanismos reais de seu exercício. A autonomia jurídico-política estabelecida para os sistemas municipais de educação básica é analisada frente às relações e restrições com os níveis superiores de governo. Qual o tipo de autonomia dos sistemas de ensino construída após 1996? Esta análise destaca a natureza essencialmente política das relações entre os sistemas de ensino como forma de expandir o atendimento em educação básica, capaz de efetivar a ampliação do acesso e igualdade de oportunidades. Privilegia-se a análise das relações entre as sistemáticas de financiamento público e a capacidade de decidir e implementar políticas pelos governos locais.</p>
<p>Título: O papel equalizador do regime de colaboração estado – município na política de alfabetização (dissertação) Autora: Maria Leila Alves Orientador: Moacir Gadotti Instituição: Universidade Estadual de Campinas Ano: 1990 Fonte: Biblioteca Digital da UNICAMP</p>	<p>O estudo discute os graves problemas do ensino fundamental em São Paulo, destacando a perspectiva da ação coordenada estado-município para o desenvolvimento de uma política de alfabetização de qualidade para os alunos das escolas públicas. Encaminha a defesa de conhecimento científico atualizado como suporte para a proposta político-pedagógica de alfabetização. Apresenta argumentos contrários e favoráveis à municipalização do ensino, reconhecendo a importância do papel dos municípios. Analisa a política de alfabetização no Estado de São Paulo, as discontinuidades político-administrativas e a proposta de alfabetização elaborada em conjunto pelas redes públicas. Aponta o regime de colaboração, previsto na Constituição de 1988, para a ação coordenada entre o estado e os municípios, que deverão responder pela orientação, acompanhamento e controle do processo.</p>

Quadro 7: Regime de Colaboração na área da educação – teses e dissertações (1988 a 2008).
Fontes: Banco de Teses e Dissertações da CAPES, IBICT e UNICAMP.

Nos capítulos seguintes, a análise dos dados coletados permitiu a correlação destes com as temáticas investigadas em outros estados brasileiros; foram, então, feitos comentários, principalmente, sobre as questões semelhantes. A intenção foi verificar, principalmente, se as potencialidades e restrições do regime de colaboração intergovernamental no Rio Grande do Sul possuíam similaridade com as vivenciadas em outras realidades brasileiras. Entendeu-se que essa comparação auxilia na compreensão da natureza do fenômeno estudado.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA

3.1 A ORGANIZAÇÃO DAS ENTIDADES

A implementação do estratégico regime de colaboração, proposto pela Constituição Federal de 1988 para articular os sistemas de ensino das diferentes instâncias federativas, está, no Rio Grande do Sul, intrinsecamente ligada à história do CONSEME/UNDIME-RS e de sua atuação conjunta com a FAMURS.

O papel institucional da FAMURS¹⁴ é político e técnico, objetivando principalmente o fortalecimento dos municípios, a qualificação dos agentes públicos municipais e o assessoramento às prefeituras gaúchas, em suas vinte e cinco regiões. Sua instituição em 1976 ocorreu por iniciativa de um grupo de representantes das dezenove Associações Regionais de Municípios existentes na época. A intenção era reunir essas associações em uma entidade estadual, que as representasse e promovesse a discussão dos assuntos de interesse de todos os municípios. Assim, seu estatuto destaca, com prioridade, a atribuição de integrar e representar as associações regionais.

As demandas microrregionais são trazidas para as Assembléias da FAMURS que reúnem mensalmente os prefeitos presidentes das associações. Os assuntos mais complexos e polêmicos são tratados em assembléias gerais que reúnem todos os prefeitos.

Por outro lado, como já dissera anteriormente (SARI, 2006), a criação da UNDIME nacional em 1986 foi o marco inicial do protagonismo dos municípios na educação, juntamente com a instituição de sua seccional no Rio Grande do Sul, no mesmo ano, como Conselho dos Secretários Municipais de Educação – CONSEME/UNDIME-RS. Já nos primeiros anos de atuação, conquistou o apoio institucional e político da FAMURS e, ao instalar-se junto à sua sede, passou a contar também com suporte técnico e financeiro para o desenvolvimento sistemático e abrangente de suas ações. Essa integração reforçou ambas as instituições nas suas respectivas funções, ao mesmo tempo autônomas e complementares. A FAMURS passou a priorizar as questões educacionais, implantando, em 1989, a Unidade de Educação e Cultura para oferecer assessoria técnica permanente aos municípios e respectivas secretarias de educação. O CONSEME/UNDIME-RS, por sua vez, adotou a divisão regional das Associações de Municípios congregadas pela FAMURS, proporcionando-lhes suporte político-institucional no setor da educação.

¹⁴ Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br>>. Acesso em: 7 jul. 2009.

A principal estratégia do CONSEME/UNDIME-RS, para promover o encontro regular e permanente entre todos os secretários municipais de educação, foram reuniões mensais, viabilizando a construção coletiva das políticas educacionais. Essas reuniões mensais¹⁵ ocorrem em dois momentos distintos: a) em nível estadual, entre a diretoria executiva e os secretários representantes, eleitos por seus pares nas Associações de Municípios, com a assessoria técnica da FAMURS, em Porto Alegre; b) em nível regional, entre os secretários de cada associação de municípios (grandes, médios e pequenos), coordenada pelo respectivo representante e sediada num dos municípios da região, de acordo com cronograma próprio. Durante o ano, são também promovidas reuniões com os Prefeitos Municipais, sobre assuntos que requeiram deliberação conjunta.

Poder-se-ia perguntar se o predomínio de municípios pequenos (84,68%) facilita o regime de colaboração e a liderança do estado. Considerando a estratégia do CONSEME/UNDIME-RS de promover reuniões regionais mensais dos secretários de educação em suas respectivas Associações, independentemente do porte dos municípios, constata-se que as propostas a serem encaminhadas ao debate com o estado são construídas no coletivo. Essa forma de organização, que partilha as informações e procura contemplar a diversidade de posições, interesses e demandas, fortalece os pequenos municípios e equilibra a sua relação intergovernamental com o estado.

Além disso, desde os anos iniciais de sua atuação, o CONSEME/UNDIME-RS, com o apoio da FAMURS, promove um fórum estadual anualmente e seminários para a discussão de assuntos demandados pelos municípios e sugeridos pela conjuntura educacional. Em 2009, foi realizado o 21º Fórum das Secretarias Municipais de Educação do Rio Grande do Sul, congregando os novos dirigentes, estimados em 80%, e aqueles que permaneceram em suas funções, após as eleições municipais de 2008.

A seguir, o Quadro 8 resume os temas referentes ao regime de colaboração, discutidos pelo CONSEME/UNDIME-RS nos Fóruns estaduais¹⁶ anuais do final dos anos 80 e da década de 90, permitindo identificar questões já resolvidas (salário-educação, representatividade no CEED) e outras muito atuais, como reforma tributária e valor anual por aluno.

¹⁵ Atualmente, a estratégia permanece assegurada, inclusive, no estatuto da instituição, evidenciando maior ou menor participação, de acordo com a mobilização estadual e microrregional de seus integrantes.

¹⁶ A síntese completa das Cartas dos Fóruns do CONSEME/UNDIME-RS encontra-se no apêndice A.

Cartas dos Fóruns das Secretarias Municipais de Educação promovidos pelo CONSEME/UNDIME-RS (1986-1998)¹⁷	
Ano	Temas referentes ao regime de colaboração intergovernamental (síntese)
1986 I	<ul style="list-style-type: none"> - função complementar da União, descentralização de competências e desconcentração do poder; - reforma tributária e participação dos municípios no salário-educação; - definição de competências entre estado e municípios; - estudos e debates sobre municipalização do ensino visando à Constituinte.
1993 VIII	<ul style="list-style-type: none"> - regime de colaboração: competências e responsabilidades de cada instância; - consolidação da autonomia do Município como parceiro das demais instâncias no planejamento e na execução de políticas educacionais; - criação da quota municipal do salário-educação; - fortalecimento do CONSEME/UNDIME-RS como representante da educação municipal no Rio Grande do Sul.
1994 IX	<ul style="list-style-type: none"> - assunção pelo estado da sua parcela de responsabilidades na parceria com os municípios e respeito às prioridades por eles definidas; - criação inadiável da quota municipal do salário-educação, mediante redistribuição da quota estadual que contemple todos os municípios; - discussão entre municípios e estado para elaboração do calendário escolar; - representatividade da comunidade educacional no Conselho Estadual de Educação, conforme o previsto da Constituição Estadual.
1996 X	<ul style="list-style-type: none"> - compromisso das três instâncias de governo com a aplicação dos recursos financeiros vinculados constitucionalmente à educação; - desburocratização e distribuição criteriosa dos recursos da União, respeitando as prioridades estabelecidas pelos municípios, inclusive os da Fundação de Alimentação Escolar – FAE; - operacionalização do regime de colaboração estado/municípios com ênfase nas questões pedagógicas, planejamento integrado e divisão de responsabilidades; - criação da quota municipal do salário-educação e regulamentação do programa de transporte escolar, conforme o previsto no art. 216 da Constituição Estadual.
1998 XII	<ul style="list-style-type: none"> - reforma tributária para equilibrar encargos e recursos financeiros; - flexibilização do valor anual por aluno do FUNDEF para atender as diferenciações de gastos por aluno na educação especial e no ensino rural; - ampliação do mecanismo redistributivo que o Fundo representa para os outros níveis e modalidades da educação básica; - repasse dos recursos referentes aos projetos dos municípios encaminhados ao FNDE/MEC em 1997 e não contemplados, e aumento desses recursos em 1998, priorizando o Programa de Capacitação de Professores e o Transporte Escolar; - ampliação dos recursos do PNAE, inclusive para atender a educação infantil; - democratização do Conselho Deliberativo do FNDE, incluindo representantes do CONSED e da UNDIME; - ênfase no regime de colaboração estado/municípios que assegure planejamento conjunto e divisão de encargos e recursos, de acordo com a capacidade de atendimento de cada instância; - repasse imediato dos recursos do salário-educação referentes à Quota-Municípios, de acordo com a Lei Nº 11.126, de 09/02/98.

Quadro 8: Cartas dos Fóruns das Secretarias Municipais de Educação promovidos pelo CONSEME/UNDIME-RS (1986-1998)

Fonte: Arquivo do CONSEME/UNDIME-RS.

De forma semelhante ao destaque feito à atuação do CONSEME/UNDIME-RS para a implementação do regime de colaboração intergovernamental no Rio Grande do Sul, a

¹⁷ As Cartas dos Fóruns realizados entre 1987 e 1992 não foram encontradas no arquivo consultado.

pesquisa de Barbosa (2006, p. 126)¹⁸ salienta que, em Pernambuco, “a atuação da UNDIME/PE [...] liderando as ações de colaboração recíprocas, resultou no fortalecimento da entidade perante a AMUPE e reforçou a autonomia dos Dirigentes Municipais de Educação no espaço local [...]”¹⁹.

Na primeira década de atividades do CONSEME/UNDIME-RS e da assessoria técnica da FAMURS, foi decisiva, para a sua consolidação, a parceria com a UFRGS, especialmente pela contribuição teórico-política à implantação do novo ordenamento jurídico e das novas concepções de gestão educacional. Essa ação parceira foi coordenada na Universidade por Maria Beatriz Moreira Luce, que a relatou em publicação do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), afirmando:

Fica, pois, caracterizada a estrutura institucional que dá origem e sequência ao duplo desafio de maior comprometimento dos municípios na condução de políticas públicas de educação mais democráticas e cidadãs e de conquista de maior espaço para os governos municipais junto à União e ao estado, na qualidade de parceiros que condenam as relações de subordinação e clientelismo e afirmam o valor da participação popular e representativa (1994, p. 164).

Em outubro de 1995 surge um novo ator nesse cenário: o Fórum Estadual dos Conselhos Municipais de Educação – FECME para congregar e representar os Conselhos de Educação dos municípios. Segundo SILVA (2009), no ato de sua criação, estiveram representados setenta e três conselhos municipais de educação do estado. Dentre seus objetivos, aprovados em regimento, destacam-se: estimular a organização dos CME; articular discussões, fazer proposições e encaminhamentos de matérias, a fim de influir nas decisões relativas à educação a serem tomadas nas esferas municipal, estadual e federal; contribuir para o estreitamento das relações institucionais entre os Conselhos Municipais de Educação; representar nas esferas municipal, estadual e federal, os interesses comuns aos conselhos municipais de educação; propor sugestões e subsidiar a elaboração, aprovação, implementação, acompanhamento e a avaliação dos planos estadual e municipal de educação.

Desde o início de suas atividades, o FECME organizou-se regionalmente e hoje adota a divisão regional da FAMURS, o que facilita sobremaneira a circulação de informações, a capacitação e a atualização de conselheiros, bem como o intercâmbio de experiências. Cada

¹⁸ Dissertação: As relações intergovernamentais entre o estado e os municípios: um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco, de Lenira Silveira Barbosa, registrada no capítulo 2 – Produção Acadêmico-Científica sobre Regime de Colaboração.

¹⁹ A UNDIME/PE é a secção estadual da UNDIME nacional e a AMUPE é a Associação de Municípios de Pernambuco, portanto, respectivamente, entidades co-irmãs do CONSEME/UNDIME-RS e da FAMURS.

regional elege um coordenador e um subcoordenador dentre os conselheiros indicados pelos CME que a compõem. Em espaço disponibilizado pela FAMURS, realiza-se uma reunião mensal da direção do Fórum, com os coordenadores e estes, por sua vez, também se reúnem mensalmente com conselheiros dos municípios de sua regional. Desta forma há uma corrente permanente de informação e decisões compartilhadas. No entanto, a instância máxima da entidade são as plenárias, nas quais se encontram, uma vez por ano, todos os filiados e são definidas as políticas gerais da entidade.

Silva (2009) destaca também, conforme levantamento realizado pelo Fórum, a influência decisiva de lideranças regionais, como o CONSEME/UNDIME-RS e o FECME, para que um maior número de municípios criasse conselhos e organizasse seus sistemas de ensino.

O FECME ainda tem em comum com o CONSEME/UNDIME-RS o diálogo com a entidade nacional que congrega os CME para oficializar-se como sua seccional no Rio Grande do Sul. Assim, sem perder sua identidade inicial como Fórum, já representa a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME, tendo adotado mais recentemente a sigla FECME/UNCME-RS.

As experiências do CONSEME/UNDIME-RS e do FECME/UNCME-RS de estímulo ao intercâmbio de saberes e fazeres entre os órgãos educacionais de municípios de diversas dimensões, em sua organização regional e estadual, encontra sustentação na análise de Nora Krawczyk:

o risco principal do enlace entre educação e território é promover políticas que possam tender a que os municípios se voltem para si (para seu próprio umbigo), no lugar de abrir espaço para a discussão do cenário político-administrativo atual e para a promoção de articulações regionais (intermunicipais) que possam mobilizar as dinâmicas internas dos municípios (2008, p. 99).

3.2 O QUE REVELA A PESQUISA?

As inovações protagonizadas pelos municípios gaúchos e suas entidades representativas, na forma de se relacionar em regime de colaboração no setor educacional, foram investigadas pelas pesquisadoras da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), Eny Marisa Maia, Lúcia Mara Mandel e Vera Lúcia Cabral Costa, sendo esta

última organizadora da publicação “Gestão Educacional e Descentralização – Novos Padrões” (1997), que reúne experiências de Minas Gerais e Rio Grande do Sul²⁰.

O objetivo geral da pesquisa no Rio Grande do Sul foi discutir o papel que as Associações de Municípios e o CONSEME/UNDIME-RS, congregados na FAMURS, desempenhavam na construção dos sistemas municipais de ensino. Foram selecionados seis municípios localizados em diferentes regiões do estado, representando as vinte e uma associações e os quatrocentos e vinte e três municípios do período. As pesquisadoras ouviram também a Secretaria Estadual de Educação, a coordenação da assessoria técnica de educação da FAMURS e professores da UFRGS que participavam do referido trabalho.

Concluiu-se que a experiência dos municípios rio-grandenses e de suas organizações, promovendo reuniões conjuntas mensais de secretários municipais de educação nas regiões e de seus representantes junto à FAMURS e ao CONSEME/UNDIME-RS, indica novos parâmetros para o debate e reflexão sobre a descentralização do ensino público no Brasil. Trata-se de um movimento que “vem da base”, e que não encontrava a repercussão esperada no “centro”, isto é, na administração estadual. Conforme o relatado, havia, em nível estadual, propostas que não se articulavam com as municipais e não configuravam um plano de educação integrado.

O trabalho articulado entre municípios, conforme as conclusões da pesquisa, conferiu à gestão um caráter participativo sem precedentes no País, principalmente considerando:

1. a criação de um espaço de discussão das questões enfrentadas, que independe de qualquer instância superior ou externa à sua própria organização;
2. a circulação de informações nas diversas áreas de atuação dos municípios, permitindo que as inovações, os debates, as possibilidades de diferentes financiamentos, as normas legais de órgãos federais e estaduais, dentre outros, atinjam, indiscriminadamente, todos os municípios do estado;
3. a oportunidade de programas e iniciativas de caráter regional, possibilitando maior aproveitamento dos recursos disponíveis e desenvolvimento mais equitativo dos municípios, os mais ricos subsidiando e apoiando os mais carentes.

Enfim, as pesquisadoras ressaltam que as experiências avaliadas são inéditas, porque indicam esforços consistentes para o equacionamento da educação pública e conferem ao

²⁰ Esta pesquisa foi coordenada pelo Centro de Investigación y Desarrollo em Educación – CIDE e desenvolvida, no Brasil, pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP.

processo de descentralização/desconcentração conteúdo, substância e forma, oferecendo material ao debate em torno da questão. Consideram, com base no estudo, que o conceito de descentralização pode e deve ser ampliado para além de repasse de responsabilidades dos governos centrais para os governos locais. Identificam o município com potencialidade para gerenciar ações educativas, assumindo a função de planejar e estruturar o ensino público em seu território e implementar uma política educacional, articulando todas as instâncias e organismos que nele atuam.

Souza (2005), de certa forma, referenda os achados da pesquisa de 1997, realizada pela FUNDAÇÃO, ao afirmar que as relações intermunicipais, diferentemente do que ocorre nos estados e nos grandes municípios, vêm ocorrendo de maneira cada vez mais crescente por meio da constituição de inúmeros consórcios [...].

3.3 AS POLÍTICAS DE COLABORAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL

Os estados, a exemplo da União, possuem incumbências de duas ordens. Conforme o Quadro 5 (p. 36), são mantenedores das escolas estaduais e devem organizar seu sistema de ensino, integrado também pelas redes dos municípios que não possuem sistemas próprios e pelas instituições privadas. Cabe-lhes, portanto, a responsabilidade pela coordenação da educação em nível estadual, mediante a elaboração de planos educacionais e a execução de políticas em articulação horizontal com os seus municípios, respeitando-lhes a autonomia. É atribuição dos estados estabelecerem, em conjunto com os municípios, formas de colaboração para a oferta compartilhada do ensino fundamental (LDB, art. 10, II).

Segundo Abreu (2002), as ações e iniciativas dos governos estaduais têm sido predominantemente relacionadas com a gestão da rede estadual de ensino, devido à sua dimensão. De fato, constata-se que a Secretaria da Educação tem sido muito mais mantenedora e gestora de suas próprias escolas do que coordenadora e articuladora de todas as redes e níveis de educação e de ensino que integram o sistema estadual.

A partir da implementação da LDB, no entanto, vem crescendo a relação do governo do estado com os municípios na oferta de serviços educacionais à população, especialmente no que se refere à manutenção do ensino fundamental e da educação infantil, e a colaboração no atendimento aos alunos por meio de programas suplementares.

A seguir, é feita uma síntese das principais propostas apresentadas e também das políticas implementadas pelos governos estaduais que se sucederam, no período investigado.

O tema da pesquisa foi o critério utilizado para esse registro, porque interessa destacar a pauta do regime de colaboração estado/municípios, com a participação da União, quando for o caso:

1987 a 1990

- Proposta de processo de municipalização do ensino fundamental, implementado por meio de acordos com as Prefeituras, motivado pela compreensão da necessidade de reduzir a dimensão da rede estadual, além de enfatizar a presteza da autoridade local para a resolução dos problemas educacionais. Não houve avanço nas negociações devido à mudança do titular da pasta da educação, além de ter ocorrido a oposição do magistério estadual, pais e alunos.
- Proposta de criação do Departamento de Apoio aos Municípios na SE/RS, não oficializada.
- Criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Municipal – PRADEM, visando regularizar a cedência de professores aos municípios, repassar recursos para pagamento de professores municipais em exercício em escolas estaduais e auxiliar financeiramente o município para a melhoria do ensino.
- Processo de reconstrução curricular em parceria com as secretarias municipais de educação e respectivas escolas.
- Implementação do Projeto LER para a alfabetização de jovens e adultos, com o apoio da FAMURS e a participação de municípios em suas respectivas regiões.

1991 a 1994

- Proposta de nucleação de escolas estaduais e municipais no meio rural, mediante a extinção das pequenas escolas sem infraestrutura e a oferta, em comodato, de veículos às Prefeituras para o transporte dos alunos, podendo a escola-núcleo ser estadual ou municipal. O programa teve a adesão de municípios, mas não recebeu o aval da FAMURS e do CONSEME/UNDIME-RS.
- Proposta de municipalização gradativa de escolas estaduais mediante solicitação inicial do chefe do Executivo Municipal. Em 1992, a FAMURS e o CONSEME/UNDIME-RS realizaram uma pesquisa sobre a cooperação do estado e da União com os municípios. Quanto à municipalização, a pesquisa apontou para “uma revisão em profundidade do Acordo no que se refere aos repasses financeiros e à definição das responsabilidades em legislação, visando à regularização das escolas.” Nas conclusões dessa investigação, manifestam-se pelo regime de colaboração,

propondo como agenda aos parceiros “decidir em conjunto, para prazos mais longos, e garantir os compromissos”, concluindo que “a municipalização poderá ser uma das estratégias estabelecidas no planejamento, dentro do regime de colaboração. Não é, hoje, uma proposta.”

- Implantação de Centros Integrados de Educação Popular (CIEP), em parceria com municípios que doavam o terreno para a construção da escola estadual.
- Projeto Melhoria da Qualidade de Ensino para atualização de professores, em parceria com instituições de ensino superior, com produção de subsídios sobre os diversos componentes curriculares, utilizados em grupos de estudo de professores, com a adesão de municípios.

1995 a 1998

- Regulamentação do Regime de Colaboração em lei, prevendo um mecanismo paritário de deliberação conjunta (Lei Nº 10.576/95, Cap. V), em atendimento à reivindicação da FAMURS e do CONSEME/UNDIME-RS.
- Legislação regulando os convênios de colaboração e o rateio dos recursos do valor total da quota estadual do salário-educação entre estado e municípios.
- Municipalização de escolas estaduais.
- Inclusão de duas vagas, na reestruturação do Conselho Estadual de Educação, para a representação dos municípios, a serem preenchidas, respectivamente, por indicação da FAMURS e do CONSEME/UNDIME-RS.
- Repasse aos municípios de contrapartida do estado na municipalização da merenda escolar.
- Avaliação externa do rendimento escolar com adesão de municípios.
- Proposta de construção do padrão referencial de currículo em parceria com os municípios.
- Implantação do Sistema Informatizado de Matrículas abrangendo escolas estaduais e municipais em municípios que aderiram ao programa.

1999 a 2002

- Manutenção da legislação referente ao regime de colaboração, mas suspensão do processo de municipalização do ensino fundamental, revertendo-o em casos ocorridos com a forte oposição do sindicato dos professores estaduais.

- Realização de reuniões regulares do Grupo de Assessoramento paritário do regime de colaboração estado/municípios para discutir questões de interesse comum relacionadas ao transporte escolar, municipalização da merenda e PRADEM. Foi também abordado o atendimento à educação infantil, ao ensino fundamental (formas de compatibilizar demandas) e à educação de jovens e adultos e, em alguns casos, a processos de formação de professores e funcionários de escola conjuntamente.
- Implantação do programa de transporte escolar em parceria com a FAMURS e CONSEME/UNDIME-RS, e início de repasse de recursos financeiros aos municípios, mediante o preenchimento de planilhas. Participação no grupo de trabalho organizado e coordenado pelo CONSED para discutir a política nacional de transporte escolar e prestar assessoria a estados e municípios.

2003 a 2006

- Municipalização ou cessação de escolas estaduais rurais com menos de vinte alunos, em colaboração com os municípios.
- Educação infantil administrada pelo município em prédios de escolas estaduais.
- Projeto Alfabetiza Rio Grande, desenvolvido mediante acordo internacional com a UNESCO, em parceria com os municípios e organizações não governamentais, visando à alfabetização de jovens e adultos.
- Participação no Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar – SAERS, a convite do CONSEME/UNDIME-RS, desenvolvendo-o nas escolas estaduais das Coordenadorias Regionais – CRE de Soledade (25^a) e São Luiz Gonzaga (32^a).
- Elaboração do Plano Estadual de Educação com a participação dos municípios em diversas regiões educacionais do estado.
- Atendimento à demanda de municípios para orientar o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação.

2007 (em curso)²¹

- Instituição por lei do Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar – PEATE, que transfere recursos financeiros aos municípios para subsidiar o transporte escolar de alunos da educação básica da rede pública estadual, residentes no meio rural.

²¹ Fonte: Palestra no Encontro dos Prefeitos eleitos – Educação, em 21/11/08, disponível em <http://www.seduc.rs.gov.br>. Acesso em: 10 jul 2009.

- Autorização do repasse direto dos recursos financeiros do FNDE/PNATE, referentes à rede estadual, aos municípios que executam o transporte escolar.
- Planejamento conjunto da rede pública de educação básica: calendário escolar, municipalização de escolas estaduais, transferência de matrículas do ensino fundamental e ajustamento de matrículas da educação infantil.
- Ações pedagógicas: Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar – SAERS e Programa para Alfabetização de Crianças com seis e sete anos.
- Pagamento parcelado de dívidas do estado aos municípios, referentes a salário-educação, transporte escolar, merenda escolar e PRADEM (Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Estadual no Município).
- Proposta de transformação da Divisão de Apoio aos Municípios em Departamento de Articulação com os Municípios na estrutura da SE/RS.

A síntese apresentada provavelmente não contempla todas as políticas e ações desenvolvidas pelos diversos governos em regime de colaboração com os municípios, no período investigado, A intenção desta listagem foi traçar um panorama das atividades que tiveram ou têm maior visibilidade, não incluindo aquelas que foram desenvolvidas por todos como, por exemplo, a merenda escolar. Este programa foi descentralizado pela União em 1994, mas já era executado em parceria com estado e municípios antes da Constituição de 1988; esta é, portanto, uma das ações de parceria que, no Rio Grande do Sul, foi precedente à instituição do regime de colaboração.

Observa-se também que todas as gestões governamentais apresentaram propostas de municipalização de escolas estaduais, com maior ou menor adesão dos municípios, com exceção da gestão 1999/2002, cujas motivações foram analisadas no Capítulo 5, que trata das políticas públicas. Os anexos B e C, que apresentam, respectivamente, a série histórica das Escolas Estaduais Municipalizadas de 1996 a 2008 e a relação de Escolas Estaduais Municipalizadas até junho de 2009, revelam um total de 252 escolas estaduais municipalizadas no período de 1996 a junho de 2009. Por outro lado, o anexo A, referente à Matrícula Inicial por Dependência Administrativa e por Etapas e/ou Modalidades de Ensino, de 1999 a 2008, permite as seguintes constatações:

- a matrícula inicial dos municípios (todas as etapas e/ou modalidades da educação básica) cresceu anual e gradativamente no período, totalizando em 2008: 946.537 matrículas;

- a matrícula inicial do estado (todas as etapas e/ou modalidades da educação básica) cresceu anual e gradativamente até 2002, e diminuiu anual e gradativamente até 2008, totalizando em 2008: 1.259.569 matrículas.

Quanto ao ensino fundamental (etapa em que estado e municípios são concorrentes em responsabilidade pela oferta), os referidos dados revelam o seguinte:

- a matrícula inicial dos municípios cresceu anual e gradativamente até 2003, parou de crescer em 2004 e 2005, e voltou a crescer anual e gradativamente até 2008, totalizando em 2008: 740.749 matrículas;
- a matrícula inicial do estado diminuiu anual e gradativamente até 2008, totalizando em 2008: 721.811 matrículas.

Analisando esses dados, pode-se concluir que não se registrou no Rio Grande do Sul um processo expressivo de municipalização. Por outro lado, a redução da matrícula no ensino fundamental mantida pelo estado é um fenômeno nacional e são conhecidos os fatores que contribuem para isso: o demográfico (a população na faixa etária própria está diminuindo) e o educacional (o fluxo escolar melhorou, com maior número de aprovados e menor número de alunos acima da idade ainda cursando o fundamental). Em 2006, as matrículas nas escolas municipais voltam a aumentar porque muitos municípios já anteciparam o ingresso de alunos com 6 anos de idade no 1º ano do ensino fundamental.

É possível concluir que há equilíbrio na divisão das matrículas de educação básica entre os mantenedores públicos no Rio Grande do Sul, embora ainda seja reduzido o atendimento na educação infantil, tema que tem sido pauta das discussões em regime de colaboração, embora a maior responsabilidade seja dos municípios.

Segundo o entrevistado 15, é preciso aperfeiçoar a questão federativa no Brasil, em geral, e na área da educação em particular. Em sua opinião, “Sem definir melhor a repartição de responsabilidades na área da educação, fica difícil avançar no regime de colaboração, por causa da superposição e omissão.” De fato, as questões analisadas e os depoimentos indicam a necessidade de repartir melhor as competências quando estas são concorrentes, como no caso do ensino fundamental.

De todo o modo, fica sempre justificada a questão da conveniência ou das vantagens e desvantagens da subsistência de redes paralelas de escolas públicas municipais e estaduais, em cada localidade e no conjunto de um estado federado.

4 O ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO REGIME DE COLABORAÇÃO E A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

4.1 A COLABORAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E NAS LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS

Apesar das controvérsias sobre as principais características dos sistemas federativos, Souza (2005) afirma existir consenso de que o desenho constitucional é uma das dimensões principais. Destaca que, embora outros fatores e instituições sejam objeto de análise, não basta investigar as manifestações de sua aplicação prática, mas também do ponto de vista das garantias constitucionais. Partindo do pressuposto que o regime de colaboração entre os entes federados na área da educação é um mecanismo do processo relacional federativo, entende-se o desenho constitucional como fundamento jurídico para que essa relação se estabeleça na área da educação.

O Quadro 9, a seguir, apresenta uma compilação dos dispositivos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul promulgada em outubro de 1989, no que se refere ao regime de colaboração no setor educacional. De sua análise, pode-se inferir que a proposta é de compartilhamento de responsabilidades estado/municípios, principalmente quando o seu texto contempla os dispositivos federais (CF, 1988) referentes ao recenseamento e chamada escolar da população para o ensino fundamental, e à organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração. Ambos têm sido regulamentados pelos governos e produzido ações conjuntas. Como exemplo pode ser citado o recenseamento realizado na gestão 1995/1998 e o ajustamento de vagas na rede pública promovido anualmente, mediante ação integrada entre as coordenadorias regionais de educação do estado e os respectivos municípios.

Quanto à área rural, o preceito constitucional reflete aspectos que estão continuamente presentes na mesa da negociação estado/municípios, frente aos desafios do atendimento educacional equânime à população do campo. A cooperação prevista (art. 216, § 2º) tornou-se indispensável porque o transporte escolar, por exemplo, é executado pelos municípios para toda a rede pública, estadual e municipal.

O texto constitucional gaúcho não acolheu orientações de municipalização do ensino fundamental ou da educação pré-escolar (UFRGS, 2002), embora esta fosse uma proposta do Governo estadual de 1987 a 1990 e uma tendência em outros estados da região sul e do País. Previu, entretanto, critérios de proporcionalidade para a destinação de recursos financeiros aos

municípios, como necessário para viabilizar processo dessa natureza, na inexistência de um fundo de financiamento instituído.

**Ordenamento Constitucional do Regime de Colaboração na Educação
Constituição do Estado do Rio Grande do Sul – 1989**

Título VII, Capítulo II

Art. 200

§ 2º Compete ao Estado, articulado com os Municípios, recensear os educandos para o ensino fundamental, fazendo-lhes a chamada anualmente.

§ 3º Transcorridos dez dias úteis do pedido de vaga, incorrerá em responsabilidade administrativa a autoridade estadual ou municipal competente que não garantir, ao interessado devidamente habilitado, o acesso à escola fundamental.

Art. 205. O Estado adotará o critério da proporcionalidade na destinação de recursos financeiros ao ensino municipal, levando em consideração obrigatoriamente:

- I. o percentual orçamentário municipal destinado à educação pré-escolar e ao ensino fundamental;
- II. o número de alunos da rede municipal de ensino;
- III. a política salarial do magistério;
- IV. a prioridade aos Municípios que possuam menor arrecadação tributária.

Art. 206

Parágrafo único. Os municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração com os sistemas federal e estadual.

Art. 216.

§ 2º Na área rural, para cada grupo de escolas de ensino fundamental incompleto, haverá uma escola central de ensino fundamental completo que assegure o número de vagas suficiente para absorver os alunos da área.

§ 3º O Estado, em cooperação com os Municípios, desenvolverá programas de transporte escolar que assegurem os recursos financeiros indispensáveis para garantir o acesso de todos os alunos à escola.

§ 4º Compete a Conselhos Municipais de Educação indicar as escolas centrais previstas no § 2º.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 34. No prazo de um ano da promulgação de sua Lei Orgânica, os Municípios, para habilitar-se ao recebimento de recursos do Estado, excetuados aqueles a serem transferidos, deverão preencher estes requisitos básicos:

- I. comprovar a aplicação de no mínimo vinte e cinco por cento de sua receita com arrecadação de impostos, incluída a proveniente de transferências, no ensino pré-escolar e fundamental;
- II. comprovar a existência e funcionamento de plano de carreira e de Conselho Municipal de Educação, criado por lei;
- III. ter planos municipais de educação, de duração plurianual, aprovados pelo Conselho Municipal de Educação.

Art. 35. Dentro de cento e oitenta dias a contar da publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, será promulgada a lei do sistema estadual de ensino, estabelecendo a articulação deste com os sistemas municipais.

Quadro 9: Ordenamento Constitucional do Regime de Colaboração na Educação

Fonte: Constituição do Estado do Rio Grande do Sul – 1989

Um avanço importante da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, em relação ao reconhecimento da autonomia dos municípios, verifica-se no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), manifesto quando o estado, para o repasse de recursos voluntários, exige-lhes, na prática, a instituição do sistema próprio de ensino. Na opinião de Luce (1993, p. 31), os requisitos básicos previstos (art. 34, I a III) pressupõem “uma organização do ensino bastante estruturada e com elevado grau de autonomia. Esta organização é que se denomina Sistema Municipal de Ensino.”

Quanto ao art. 35 do ADCT, referente à lei do sistema estadual de ensino, estabelecendo a articulação deste com os sistemas municipais, conforme prevista na LDB, apenas ensejou alguns estudos por parte do executivo, mas não chegou a ser elaborada. Já o plano estadual de educação, previsto no art. 208, foi encaminhado na gestão 2003/2006 e apresenta dificuldades para ser aprovado no Legislativo. O entrevistado 2, ao comentar os fatores restritivos à colaboração, menciona a inexistência do plano estadual de educação construído com a participação dos municípios, de forma articulada com a sociedade civil organizada. “Assim, poderíamos ter um plano de educação para a população rio-grandense e cuja execução estaria a cargo do estado e dos municípios, de forma conjunta. Teríamos mais eficiência e eficácia na educação.”

No estudo de uma amostra de vinte e cinco Leis Orgânicas de municípios de grande, médio e pequeno porte do Rio Grande do Sul (5% sobre o total de cada porte no estado), constatou-se que o texto de 88% delas regula aspectos do regime de colaboração. Como se discutira no Seminário sobre Leis Orgânicas Municipais, “a missão da Constituinte Municipal é não permitir a omissão do município na garantia do ensino público a todos, mas prevendo inclusive a articulação cooperadora do estado e da União” (LUCE e SARI, 1989, p. 39).

Analisando o Quadro 10, a seguir, referente aos municípios A (grande porte – acima de 100.001 habitantes) e B, C e D (médio porte – de 25.001 a 100.000 habitantes), é possível destacar as dimensões da colaboração educacional mais contempladas no conjunto de suas leis, quais sejam: planejamento integrado com os outros entes federados, consubstanciado no plano municipal de educação e na definição de políticas; e articulação no recenseamento dos educandos para ensino fundamental, na sua chamada escolar e no controle da frequência.

Embora haja no Rio Grande do Sul, conforme o cadastro do CEED, 216 sistemas municipais de ensino já instituídos no conjunto dos 496 municípios do estado, apenas o município A, dentre essas quatro leis orgânicas analisadas, prevê “a organização do sistema municipal de ensino de forma gradativa e em regime de colaboração, conforme preceito constitucional”.

Leis Orgânicas Municipais – Educação, Amostra de Municípios de grande e médio porte (4 – A a D)	
Municípios	Dispositivos sobre colaboração intergovernamental
Município A porte grande 115.857 hab promulgada em 30/04/90	Art. 129 §3º Compete ao Município, em colaboração com o Estado, recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. Art. 136 §2º A organização do sistema municipal de ensino será feita de forma gradativa e em regime de colaboração, conforme preceito constitucional. Art. 141. O Município se articulará com a União e o Estado para prover a sua área rural de uma escola agrícola de ensino fundamental e médio, adequada à realidade do setor primário.
Município B porte médio 84.629 hab promulgada em 31/05/90	Art. 145 §2 O Município participará, em conjunto com o Estado e a União, de programas de erradicação do analfabetismo, universalização do ensino fundamental e no atendimento aos portadores de deficiência física, sensorial, mental e aos superdotados ou talentosos. Art. É assegurado o plano municipal de educação, de duração plurianual, em consonância com o plano nacional e estadual de educação, tendo como metas prioritárias: I. erradicação do analfabetismo; II. universalização do atendimento escolar; III. melhoria da qualidade do ensino; IV. formação para o trabalho; V. promoção humanística, científica e tecnológica.
Município C porte médio 37.405 hab promulgada em 1990	Art. 105. Compete ao Município articulado com o Estado recensear os educandos para o ensino fundamental e fazer-lhes a chamada anualmente. Art. 116. Cabe ao Município, através do Conselho Municipal de Educação, definir uma Política de Educação interligada com os programas da União e do Estado.
Município D porte médio 93.578 hab promulgada em 03/04/90	Art. 146 IX – planejamento de duração plurianual, em consonância com os Planos Nacional e Estadual de Educação, visando a: I. erradicação do analfabetismo; II. universalização do atendimento escolar; III. melhoria da qualidade do ensino; IV. formação para o trabalho; V. promoção humanística, científica e tecnológica. VI. prestação de atendimento aos portadores de deficiência ou superdotados. Art. 152. Compete ao Município, articulado com o Estado, recensear os educandos para o ensino fundamental e fazer-lhes a chamada anualmente. Art. 154. Parágrafo único. O Município deverá desenvolver, em cooperação com o Estado, programas de transporte escolar na zona rural. Art. 156. O Município prestará assistência social, de saúde educacional, através de seus próprios órgãos ou de convênios com o Estado, com a União e com entidades privadas, dando preferência às filantrópicas.

Quadro 10: Leis Orgânicas Municipais – Educação, Amostra de Municípios de grande e médio porte (4 – A a D)
Fonte: Arquivo da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS

É importante salientar que, no Rio Grande do Sul, predominam os pequenos municípios (até 25.000 habitantes), constituindo 84,68% (420) do total e, dentre estes, 42,14% (209) possuem entre 3.001 e 10.000 habitantes. Os municípios de porte médio correspondem a 11,69% (58) e os grandes a 3,63% (18)²².

O Quadro 11, na sequência, apresenta o resumo dos dispositivos referentes à colaboração intergovernamental na educação, identificados nas leis orgânicas de 18 dos 21 municípios pequenos que compõem a amostra, uma vez que três não os contemplaram. Para sua análise, os dispositivos foram organizados em sete categorias, ordenadas conforme o modelo constitucional: deveres com a educação, recenseamento e chamada escolar, formação de professores, sistema de ensino, programas suplementares, plano de educação e políticas específicas.

Constata-se que a maioria deles (onze municípios) dispõe sobre a colaboração no recenseamento dos educandos para ensino fundamental e sua chamada escolar anual que, além de ser prevista nas Constituições Federal e Estadual, confirma a tradicional articulação no estado para garantir vagas a todos na rede pública, independentemente de mantenedora. Hoje, essa ação vem enfrentando interferências negativas em virtude da competição de ambas as redes pelos alunos do ensino fundamental, efeito gerado pela redução da demanda, disputa pelos recursos do FUNDEB, situação do pessoal das escolas e outras questões, que serão tratadas mais adiante.

O segundo tema mais regulado diz respeito à colaboração na manutenção dos programas suplementares, em que se verificam propostas próprias da realidade de algumas regiões, como transporte estendido aos alunos de ensino superior comprovadamente carentes e alimentação e assistência à saúde mantidas nos meses de férias escolares onde necessário.

No que se refere ao dever de educar e ao compartilhamento de responsabilidades, destaca-se o compromisso dos municípios com a oferta do ensino fundamental e educação infantil, incluindo atendimento a deficientes, alunos fora da idade própria e analfabetos.

Quanto à organização do sistema municipal de ensino em colaboração com os demais sistemas, é prevista por seis municípios, o que se confirma pela presença significativa de pequenos municípios na relação dos que já tomaram essa iniciativa. São seis também as leis que dispõem sobre a elaboração do plano municipal de educação integrando ações do Poder Público e da sociedade. Esse plano, envolvendo todas as redes escolares, já é realidade em algumas comunidades gaúchas, caracterizando-se como um Plano do Município.

²² Dados sobre Município, população 2007 e porte, fornecidos pela Área de Tecnologia de Informação – Setor de Pesquisa, da FAMURS.

**Leis Orgânicas Municipais – Educação,
Amostra de Municípios de pequeno porte (21 – E a Z)**

Dispositivos sobre colaboração intergovernamental na educação (síntese)	Municípios
<p>Deveres com a educação</p> <ul style="list-style-type: none"> - O Município promoverá a educação pré-escolar e o ensino fundamental, com a colaboração da sociedade e a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. - Obrigatoriedade do ensino gratuito de 1ª a 4ª série do ensino fundamental, e obrigatoriedade da manutenção do ensino nas séries subseqüentes quando necessário e não suprido pelo Estado. - No oferecimento da educação infantil e do ensino fundamental obrigatório, o Município manterá sua rede de ensino supletivamente em relação ao Estado. - O Município colaborará com o Estado para: I - garantir a educação infantil e o ensino fundamental público, obrigatório, inclusive aos que não tiveram acesso na idade regular; II - promover programas de erradicação do analfabetismo na zona urbana e rural, adequados à cultura local; III - oferecer ensino noturno regular adequado às condições do educando; IV - adequar horários e períodos escolares de forma a atender toda a clientela local; V - promover meios para que, optativamente, seja oferecido horário integral aos alunos do ensino fundamental; VI – proporcionar atendimento educacional aos portadores de necessidades educativas especiais; VII - incentivar a publicação de obras e pesquisas no campo da educação. - O Município atuará articulado ao Estado prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. - É dever do Município, em colaboração com o Estado: I - garantir o ensino fundamental, público, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria; II - empenhar-se na progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; III - empenhar-se na implementação de cursos profissionalizantes abertos à comunidade em geral; IV - proporcionar atendimento educacional aos portadores de deficiência e aos superdotados. 	<p>I</p> <p>O</p> <p>M</p> <p>T</p> <p>U</p> <p>Y</p>
<p>Recenseamento e chamada escolar</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compete ao Município, articulado com o Estado, recensear os educandos para o ensino fundamental e fazer-lhes a chamada anualmente. 	<p>E, F, K, L, O, Q, R, T, U, Y, Z</p>
<p>Formação de professores</p> <ul style="list-style-type: none"> - O Município, em colaboração com o Estado, promoverá: I - política de formação profissional nas áreas em que houver carência de professores; II - cursos de atualização e aperfeiçoamento aos seus professores e especialistas nas áreas em que houver necessidade; III - política especial para formação, em nível médio, de professores para séries iniciais do ensino fundamental. 	<p>F, Y</p>

Leis Orgânicas Municipais – Educação, Amostra de Municípios de pequeno porte (21 – E a Z)	
Dispositivos sobre colaboração intergovernamental na educação (síntese)	Municípios
<p>Sistema Municipal de Ensino - O Município organizará o seu sistema de ensino em colaboração com os sistemas da União e do Estado, atuando prioritariamente no ensino fundamental e na educação pré-escolar.</p>	I, J, O, S, U, V
<p>Programas suplementares - O Município, em colaboração com o Estado, complementarará o ensino público municipal com programas permanentes e gratuitos de material didático, transporte, alimentação, assistência à saúde e atividades culturais e esportivas. - Transporte escolar gratuito, em parceria com o Estado, para os alunos de ensino fundamental e médio que necessitam deslocar-se à sede do Município ou à escola mais próxima para prosseguir seus estudos, podendo este benefício ser estendido a alunos de ensino superior comprovadamente carentes. - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde serão financiados com recursos da União, Estado, Município e outros, devendo ser mantidos nos meses de férias escolares, onde necessários.</p>	F, I, J, Y M, V O
<p>Plano Municipal de Educação - O plano municipal de educação poderá ser elaborado em conjunto ou de comum acordo com a rede escolar mantida pelo Estado, na forma estabelecida pela legislação federal. - A lei estabelecerá o Plano Municipal de Educação de duração plurianual, em consonância com o Plano Nacional e Estadual de Educação, visando à articulação e desenvolvimento do ensino, bem como à integração das ações desenvolvidas pelo Poder Público que conduzam a: I- erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do Município.</p>	I K, M, U, V; Y
<p>Políticas específicas - Mediante convênio com a União e o Estado, serão criados e mantidos colégios agrícolas destinados à formação técnico-profissional dos filhos dos trabalhadores rurais, cujo currículo atenda as reais necessidades de aprendizagem das atividades inerentes à agricultura. - O Município deverá estabelecer e implementar políticas de educação para segurança do trânsito, em convênio com o Estado e União.</p>	E, L. M, N, P
<p>* Observação: Leis Orgânicas Municipais que não contêm dispositivos sobre colaboração intergovernamental na educação</p>	G, H, X

Quadro 11: Leis Orgânicas Municipais – Educação, Amostra de Municípios de pequeno porte (21 – E a Z)

Fonte: Arquivo da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS

Ao definir o dever com a educação, a lei orgânica do município M, atualmente com cerca de 18.000 habitantes, ainda reflete o seu papel supletivo em relação ao estado, na oferta da educação infantil e do ensino fundamental, anterior ao novo ordenamento jurídico da educação, estabelecido a partir da Constituição Federal de 1988. Na realidade, essa situação não se estabeleceu no estado, mesmo em relação a pequenos municípios.

O debate do CONSEME/UNDIME-RS encaminhou essa questão sempre apontando para a necessidade de planejamento conjunto entre os dois mantenedores públicos, no sentido de garantir e equacionar a oferta pública de ensino, por meio da colaboração, evitando-se a superposição e a omissão nas relações intergovernamentais. Como exemplo, pode-se destacar o que prescreve a lei do município O (cerca de 7.000 habitantes) que sinaliza a intenção de dividir com o estado a oferta do ensino fundamental, assumindo-a nos anos iniciais, mas garantindo a sua atuação nos anos finais, “quando necessário e não suprido pelo estado” (art. 156, II).

4.2 A LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

A legislação infraconstitucional de um território federado é considerada um dos mecanismos condicionantes para o estímulo à cooperação, mediante o estabelecimento de garantias, critérios e incentivos. Com efeito, Cury (2009), entrevistado pela equipe da CONAE/MEC (Conferência Nacional de Educação), reitera o alerta feito em 2005, destacando como problema para o Brasil não ter regulamentado por lei complementar o regime de colaboração previsto na Constituição Federal para articular os entes federados, no setor da educação. Em sua opinião, “[...] esse modelo só poderia dar certo se a articulação fosse acordada por meio da tal lei complementar. A ausência dessa lei é apenas um indicador da complexidade do assunto, mas também da tibieza parlamentar em enfrentá-lo.”

Na pesquisa que sustenta esta dissertação, constatou-se que oito dos vinte e quatro entrevistados identificam-se com a posição do entrevistado em nível nacional, ao destacarem as leis e normas produzidas no estado como importantes mecanismos da colaboração intergovernamental. O entrevistado 9 menciona que o Rio Grande do Sul, em cumprimento ao art. 206 da Constituição Estadual, antecipou-se à LDB de 1996, aprovando, em novembro de 1995, a Lei Nº 10.576 – Lei da Gestão Democrática que disciplinou a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas estaduais, a indicação dos diretores, os conselhos escolares, a avaliação externa e também o regime de colaboração estado/municípios.

Referindo-se à Lei Nº 10.576/95, o entrevistado 20 salienta que “esta norma já previa o ajuste de matrículas entre a rede estadual e as redes municipais, as transferências de recursos e, especialmente, planejamento de ações conjuntas para o desenvolvimento da melhoria da qualidade de ensino”, conforme Quadro 12, na p. 72.

De fato, essa lei foi uma resposta do Governo do Estado ao pleito dos municípios representados por suas entidades, FAMURS e CONSEME/UNDIME-RS. Havia uma expectativa de que fosse encaminhado um projeto de lei específico regulamentando o regime de colaboração. A sua inclusão como um capítulo da lei da gestão democrática foi uma decisão do Governo estadual, associando-o ao processo de democratização da educação.

Como menciona o entrevistado 20, um de seus maiores méritos foi alicerçar o princípio constitucional do regime de colaboração no planejamento conjunto, visando à cooperação mútua entre estados e municípios na organização, manutenção e ampliação das redes escolares, e na melhoria da qualidade de ensino. Além disso, para viabilizar a participação ampliada dos atores governamentais no planejamento da educação básica pública de sua responsabilidade, esta lei estabeleceu um mecanismo representativo, assegurando a criação de um grupo paritário. Já em 1993, resumiu-se essa acalentada proposta dos municípios, agora contemplada em lei:

“Em nível de estado, deverá também ser constituído um Grupo de Coordenação, com participação paritária de representantes do sistema estadual de ensino e das entidades representativas dos municípios, para acompanhamento do trabalho e estabelecimento de critérios que assegurem a equidade nas relações estado/municípios.” (SARI; VEECK, 1993, p. 10)

Sobre esse assunto, o entrevistado 4 afirma que o Rio Grande do Sul é a única unidade da Federação a possuir lei que regulamenta o regime de colaboração entre o estado e os municípios, definindo objetivos e critérios, e também criando “comissão interinstitucional de assessoramento na matéria.” De fato, o executivo estadual optou por denominá-lo Grupo de Assessoramento, a ser constituído, paritariamente, por representantes da administração estadual e da entidade representativa²³ das associações de municípios, incumbido de definir o coeficiente e propor as metas que assegurem proporcionalidade na mútua colaboração,

²³ O uso, no texto da lei, desta expressão no singular deve ter considerado a Lei Nº 10.114, de 16/03/94 em que a Assembléia Legislativa reconhece a FAMURS como única entidade representativa das Associações de Municípios habilitada a integrar órgãos colegiados da administração estadual ou indicar representantes, e firmar convênios com o poder público estadual. Assim, a cada renovação dos representantes municipais junto ao Grupo de Assessoramento, o CONSEME/UNDIME-RS precisa dialogar com a sua parceira para estar entre os representantes titulares por ela indicados.

conforme art.83. Este dispositivo, em seu parágrafo único, prevê que poderão ser constituídos grupos pelos municípios, igualmente com participação paritária de representantes do estado e da municipalidade, para acompanhamento do planejamento e das ações conjuntas. Essa é uma possibilidade de descentralização ainda pouco implementada, que tem alcançado bons resultados, por exemplo, na elaboração integrada do Plano de Educação para o Município e não exclusivamente para o sistema ou rede municipal de ensino.

O Grupo de Assessoramento foi instituído pelo Decreto N° 36.586, de 03 de abril de 1996, “com o objetivo de estabelecer as regras que orientarão o regime de colaboração entre o estado e os municípios, visando à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e pré-escolar.” Para viabilizar o seu funcionamento, esse ato define as suas atribuições específicas e os critérios para sua composição. No próximo capítulo, far-se-á uma abordagem sobre os principais mecanismos da colaboração, quando esse grupo será analisado.

Os membros do grupo, entre outros assuntos, passaram a elaborar uma minuta de Resolução para disciplinar, entre o estado e seus municípios, o princípio da distribuição de encargos na proporção de recursos e das determinações constitucionais, e a proporcionalidade de gastos na educação, previsto na Lei Estadual N° 10.576/95. Paralelamente a esse estudo, foi aprovada a Emenda Constitucional N° 14, de 12 de setembro de 1996, que criou o FUNDEF, o que levou a FAMURS a não assinar o documento, por entender que o novo mecanismo constitucional “disciplina o assunto de forma mais racional e equitativa, ao distribuir os recursos pelo número de matrículas, automatizando a transferência aos municípios.”²⁴

Os procedimentos para a municipalização de estabelecimentos estaduais de ensino, uma política da gestão estadual de 1995 a 1998, foram definidos pelo Decreto N° 37.290, de 10 de março de 1997, prevendo convênios entre estado e municípios para regular aspectos como: situação dos servidores estaduais que permanecem nas escolas municipalizadas, prazos para serem supridas com pessoal próprio dos municípios, revisão do acordo quando da implantação do FUNDEF, prazos para serem firmados os convênios e delegação ao titular da pasta da educação para celebrar os convênios. Esse Decreto ainda está em vigor, apenas com alteração introduzida pelo Decreto N° 45.142/07, eliminando a fixação de prazo máximo de sessenta dias para ser firmado o convênio de municipalização, após a publicação da portaria de troca de mantenedora do estabelecimento de ensino.

Em 1998 ocorre, na prática, a “operacionalização” da Lei N° 10.576/95, para viabilizar convênios de colaboração entre estado e municípios. Trata-se da Lei N° 11.126, mencionada

²⁴ Documento da assembléia geral ordinária da FAMURS, realizada em 31/10/96.

por três entrevistados e registrada no Quadro 12. Nela também se concretiza outra reivindicação prioritária dos municípios, referente à redistribuição da quota estadual do salário-educação. Conforme dispõe o art. 212 da Constituição Federal, “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.”²⁵ Assim, na medida em que cresce a participação dos municípios na oferta do ensino fundamental, aumenta a sua luta pelo compartilhamento desses recursos, centralizados na União e nos estados.

Segundo o entrevistado 9, o Rio Grande do Sul foi o primeiro estado a disciplinar a “Quota-Municípios”, redistribuindo integralmente a quota estadual do salário-educação “com base na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas nas redes de ensino fundamental do estado e dos municípios” (Lei Nº 11.126/98, art. 8º).

A FAMURS e CONSEME/UNDIME-RS discutiram com o executivo estadual o anteprojeto da referida lei, quanto ao Capítulo III, Seções I e II, encaminhando inclusive sugestões para sua alteração. Conforme Relatório de Pesquisa da UFRGS (2002), essa lei tramitou na Assembléia Legislativa em período de convocação extraordinária, não ensejando um debate mais democrático e tendo recebido veemente repúdio do CPERS – Sindicato (Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – Sindicato dos Trabalhadores em Educação), entre outros motivos, pela possibilidade de ser desencadeado amplo processo de municipalização do ensino fundamental.

A lei aprovada vigora até hoje, regulando os convênios mencionados, sem ter sofrido emendas dos governos que se sucederam. No entanto, ela foi suficiente para garantir repasses periódicos do salário-educação aos municípios somente até 2000. Por outro lado, a maioria dos estados não implantou o rateio desse recurso com os seus municípios, conforme prescreveu a Lei Nº 9.766, de 18/12/98, determinando que, pelo menos, uma parcela correspondente a 50% da quota estadual fosse repartida proporcionalmente ao número de alunos do ensino fundamental apurado pelo censo escolar. Para resolver esse impasse, as entidades representativas dos municípios desencadearam ampla mobilização nacional, liderada pela Confederação Nacional de Municípios – CNM, que culminou com outra Lei federal (Nº 10.832 de 2003) que alterou a legislação anterior, estabelecendo a Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação a ser integralmente redistribuída entre o estado e seus municípios proporcionalmente ao número de alunos do ensino fundamental.

²⁵ Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 53, de 19/12/06, que amplia a aplicação desse recurso para a educação básica, anteriormente destinado exclusivamente ao ensino fundamental.

Ordenamento Legal do Regime de Colaboração no Rio Grande do Sul – área da educação – 1995-1997	
Legislação infraconstitucional	Aspectos regulados
<p>Lei Nº 10.576, de 14 de novembro de 1995 (alterada pelas Leis Nº 11.304, de 14 de novembro de 1999 e Nº 11.695, de 10 de dezembro de 2001). Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências.</p> <p>Lei Nº 11.126, de 09 de fevereiro de 1998. Implanta Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui programa de avaliação da produtividade docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências.</p> <p>Decreto Nº 36.586, de 03 de abril de 1996.</p> <p>Decreto Nº 37.290, de 10 de março de 1997</p>	<p>Título I, Capítulo V</p> <p>Art. 81. O Estado e os municípios, em regime de mútua colaboração na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e pré-escolar, para os fins estabelecidos neste capítulo, distribuirão seus encargos na proporção de seus recursos e das determinações constitucionais e de leis orgânicas a que estão submetidos, obedecendo o critério da proporcionalidade de gastos, através do ajuste de matrículas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Os artigos 82 a 89 regulam: planejamento conjunto de encargos para a melhoria da qualidade do ensino; criação de Grupos de Assessoramento com representação paritária de representantes do Estado e Municípios; critérios para o repasse de recursos; celebração de acordos ou convênios, entre outras questões. <p>Capítulo III</p> <p>Art. 5º.</p> <p>I. convênios de colaboração a serem celebrados entre Estado e Municípios, de acordo com o §4º do art. 211 da Constituição Federal;</p> <p>II. distribuição aos municípios de parte da Quota Estadual do Salário-Educação;</p> <p>[...]</p> <p>Seção I – Dos convênios de colaboração entre Estado e Municípios</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Os art. 6º e §§ regulam: convênios para transferência mútua de matrículas, recursos financeiros e de encargos com recursos humanos e materiais, no ensino fundamental; municipalização e estadualização de estabelecimentos de ensino; ressarcimento ao estado de despesas decorrentes com seus recursos humanos; responsabilidade dos municípios com manutenção, investimentos e reposição dos recursos humanos necessário nos estabelecimentos municipalizados; e atribuições do Grupo de Assessoramento paritário na efetivação dos convênios. <p>Seção II – Da Distribuição da Quota Estadual do Salário-Educação</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Os arts. 7º ao 11 regulam a criação da Quota-Municípios e os critérios do repasse a ser feito pelo Estado. <p>Institui o Grupo de Assessoramento previsto na Lei Nº 10.576, de 14 de novembro de 1995 e dá outras providências.</p> <p>Estabelece procedimentos para a municipalização de estabelecimentos estaduais de ensino e dá outras providências (alterado pelo Decreto Nº 45.142, de 10 de julho de 2007).</p>

Quadro 12: Ordenamento Legal do Regime de Colaboração no Rio Grande do Sul – área da educação – 1995-1997

Fonte: Assessoria Jurídica da SE/RS.

No Quadro 13, a seguir, constam lei, decretos e pareceres mais recentes que regulamentam políticas construídas na esteira do regime de colaboração, quais sejam: programa estadual de apoio ao transporte escolar, calendário escolar anual e ajustamento das

matrículas da educação infantil. Essa legislação será comentada no próximo capítulo, que analisa as principais políticas e ações executadas em conjunto por estado e municípios.

Foram incluídos também no Quadro 13, dois pareceres do Conselho Estadual de Educação relacionados aos assuntos discutidos neste capítulo. O Parecer N° 257/06 avança ao revogar a delegação de competências a conselhos municipais de educação adotada até 2006, passando a orientar os municípios para a organização de seus próprios sistemas municipais de ensino, com base na Constituição Federal, na LDB e nas normas do CNE sobre a matéria.

Além disso, inova quando propõe a instituição de um grupo de estudos e debates permanente com as representações estaduais dos conselhos municipais de educação e das secretarias municipais de educação²⁶, a fim de efetivar a cooperação e a colaboração previstas tanto na Carta Constitucional como na LDB (item 20 do Parecer). Entretanto, o entendimento, de que o dispositivo da Constituição Federal (art. 211), ao determinar a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração, implica a cooperação também entre seus órgãos executivos e normativos, não é novo. Já em 2001, considerando que as normas educacionais são elementos constitutivos dos sistemas, discutia-se a necessidade desse trabalho conjunto para a elaboração das normas complementares, especialmente entre o sistema estadual e os municípios, responsáveis pela educação básica. “Esse novo espaço de colaboração torna-se imprescindível para que a descentralização da educação, necessária frente à diversidade regional do Brasil, não coloque em risco a unidade cultural do País” (SARI, 2001, p. 88).

Noutro momento o Parecer CEED N° 867/07, no caso de mantenedoras do ensino público, estabelece orientações para a instrução do processo que visa à sua manifestação sobre a transferência de escolas entre o estado e os municípios. “Seu objetivo é garantir as condições nas quais continuará sendo ofertado o ensino” (item 32 do Parecer), uma vez que a referida transferência oficializa-se no sistema de ensino após a emissão do seu parecer, tomando conhecimento do feito. Ao Conselho, portanto, não incumbe autorizar a transferência de instituições de ensino entre o estado e os municípios, o que é prerrogativa do gestor do poder executivo. Cabe-lhe, sim, analisar os indicadores básicos que constam do processo, instruído de acordo com as suas normas, para verificar se asseguram a “oferta qualificada de ensino, sem descontinuidade ou sobressalto das atividades educacionais.” (item 5 do Parecer).

²⁶ Posteriormente, o CEED convidou para participar do Grupo a Secretaria Estadual de Educação, que indicou os seus representantes.

Ordenamento Legal e Normativo do Regime de Colaboração no Rio Grande do Sul – área da educação – 2008-2009	
Legislação infraconstitucional	Aspectos regulados
Lei Nº 12.882, de 03 de janeiro de 2008. Institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS.	Art. 1º. Fica instituído Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS, no âmbito da Secretaria da Educação, com o objetivo de transferir recursos financeiros diretamente aos municípios que realizem nas suas respectivas áreas de circunscrição, o transporte escolar de alunos da educação básica da rede pública estadual, residentes no meio rural. ➤ Os arts. 2º ao 15 regulam: operacionalização da transferência automática dos recursos; habilitação do município ao programa; fórmula do cálculo dos valores; controle e fiscalização da aplicação dos recursos; prestação de contas; autorização ao FNDE/MEC para repassar diretamente aos municípios os recursos do PNATE referentes à rede estadual; planejamento conjunto do funcionamento das escolas; pagamento de dívida, entre outras questões.
Decreto Nº 45.465, de 30 de janeiro de 2008.	Regulamenta a Lei Nº 12.882, de 03 de janeiro de 2008, que institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS.
Decreto Nº 45.890, de 24 de setembro de 2008.	Fixa normas para o calendário das escolas da rede estadual de ensino para o ano letivo de 2009. O calendário é elaborado nos termos do Protocolo de Intenções firmado entre a Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul – Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia, a Secretaria de Estado da Educação e entidades representativas da comunidade escolar e dos Municípios.
Decreto Nº 46.119, 09 de janeiro de 2009.	Dispõe sobre o ajustamento das matrículas da Educação Infantil. O decreto prevê que o Estado e os Municípios poderão firmar convênio de colaboração objetivando a transferência de matrículas da educação infantil da rede estadual para a rede municipal.
Atos do CEED/RS	Aspectos normatizados
Parecer Nº 257, de 05 de abril de 2006.	Orienta os Municípios que integram o Sistema Estadual de Ensino a organizarem seus próprios sistemas municipais de ensino. Propõe-se a instituir, no prazo de seis meses, um grupo de estudos e debates permanente com os Conselhos Municipais de Educação e as Secretarias Municipais de Educação, por meio de suas representações estaduais, a fim de efetivar a colaboração prevista na Constituição Federal e na LDB.
Parecer Nº 867, de 05 de dezembro de 2007.	Manifesta-se sobre a transferência de manutenção de instituições de ensino da rede privada e transferência de instituições de ensino públicas entre o Estado e os Municípios no Sistema Estadual de Ensino. Estabelece orientações para a instrução de processo a ser encaminhado ao Conselho Estadual de Educação.

Quadro 13: Ordenamento Legal e Normativo do Regime de Colaboração no Rio Grande do Sul – área da educação – 2008-2009

Fonte: Assessoria Jurídica da SE/RS e Centro de Documentação do CEED/RS.

A análise dos condicionantes designados de “Desenho Constitucional e Legislação regulamentadora das relações intergovernamentais” e respectivos indicadores permite inferir que este contorno constitucional e legal indica possibilidades e limites de atuação. Sua maior relevância reside em ter sido construído e conquistado, acompanhando o desenvolvimento de um processo novo na área da educação, como é o caso do regime de colaboração. Outro fator interessante é que não houve a inércia de aguardar a emissão de normas “superiores.” Quanto possível, percebeu-se um trabalho coletivo, muito embora nem sempre os interesses fossem convergentes. Como caracteriza Cury (2000, p.9), ao falar da Lei:

A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha. Nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por inscrições mais democráticas, luta por efetivações mais realistas, luta por descaracterizações mutiladoras, luta por sonhos de justiça.

A realidade observada evidencia resultados positivos dessa luta no Rio Grande do Sul, como reflete na fala o entrevistado 8, que vivenciou o processo: “existem leis estaduais que prevêm esta colaboração e que se constituem em mecanismos fortes de diálogo e decisão conjuntos.”

4.3 A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos constituíram o terceiro condicionante desta investigação, tendo como indicadores a construção de consensos e acordos interpartidários, considerando que o regime de colaboração, como estratégia de relacionamento intergovernamental, é transversal às políticas. É um recurso para a formulação e/ou implementação de políticas, ocorrendo dentro de um sistema político, em que as instituições da democracia política (partidos, eleições) fazem parte do processo.

Embora 54% dos entrevistados tenham mencionado a interferência partidária como fator que dificulta ou restringe a colaboração intergovernamental, há outras evidências que revelam a atuação dos partidos na construção de consensos e acordos, e na discussão e votação de projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo. Entre estas estão as articulações lideradas pela FAMURS, cujos representantes dos municípios e de respectivas associações regionais são Prefeitos, portanto sujeitos políticos dos mais diversos partidos que debatem e elaboram democraticamente, em reuniões e assembléias, as propostas a serem levadas à mesa de negociação com os atores políticos do estado e da União. Como resultado

dos consensos construídos, as partes, representadas por agentes de diferentes partidos políticos, assinam convênios, termos de cooperação, adesão ou anuência, protocolos e outros instrumentos, conforme revelou a pesquisa. Outras vezes, fazem em conjunto demandas ao Poder Legislativo para a aprovação de leis que regulamentam políticas formuladas em regime de colaboração.

Assim, foi também investigada a atuação dos partidos políticos nas votações das três leis que regulamentam o regime de colaboração e algumas políticas no Rio Grande do Sul, cujos projetos foram encaminhados pelo Poder Executivo à Assembléia Legislativa²⁷.

A Lei N^o 10.576, de 14 de novembro de 1995, que regulamentou o Regime de Colaboração entre o estado e os municípios, instituindo o Grupo de Assessoramento com representação paritária de ambas as instâncias, atendeu à demanda da FAMURS e do CONSEME/UNDIME-RS conforme a descrição do item 4.2 (p. 68). Ambas as entidades trabalharam numa minuta-sugestão apresentada publicamente e discutida com a Secretaria de Estado da Educação. O Governo (gestão 1995/1998) incluiu o seu texto final da proposta de Regime de Colaboração como um capítulo de seu projeto de lei de Gestão Democrática do Ensino Público, com o argumento de que este se assentava sobre três eixos norteadores: autonomia, qualificação da escola e do ensino e descentralização, conforme o apurado pela pesquisa.

O referido projeto de lei – PL 410 de 1995, com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça, foi aprovado, com vinte e uma emendas, na 100^a Sessão Ordinária da Assembléia Legislativa do Estado, no dia 08 de novembro de 1995, com 33 votos favoráveis (deputados presentes dos seguintes partidos políticos: PMDB, PPB, PTB, PL e PSDB) e 21 votos contrários (deputados presentes dos seguintes partidos políticos: PDT, PT, PSB, PT do B e PC do B).

O debate ocorreu entre os parlamentares dos partidos da oposição e da situação, com ênfase nas questões que envolviam as escolas estaduais e o magistério. Quanto ao Cap. V e dispositivos referentes ao regime de colaboração entre estado e municípios, os argumentos contrários focaram, em síntese, a municipalização do ensino como exoneração do estado de sua responsabilidade de investir na educação, enfraquecimento e desmantelamento do sindicato dos professores estaduais, repasse de atribuições aos municípios em crise financeira, impedidos de arcar com despesas para manter escola de qualidade desmonte, desmonte da escola pública e privatização. Um deputado, referindo-se ao Cap. V “chamado de Regime de

²⁷ As informações sobre as votações das Leis que compõem o ordenamento legal do Regime de Colaboração foram coletadas no site <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 13 out. 2009.

Colaboração”, evidenciou a falta de discussão sobre a origem dessa terminologia. Os deputados da base de apoio ao governo identificaram o projeto como ousado ao propor a divisão de responsabilidades entre União, estados e municípios, argumentando que o Presidente da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia ouviu mais de vinte entidades ligadas ao ensino e também que houve acordo “dolorido” com os municípios por meio da FAMURS, que reivindicou uma emenda.

A decisão do Governo estadual de associar ao processo de democratização das suas escolas o regime de colaboração com os municípios contribuiu para polarizar politicamente as discussões no Legislativo, prejudicando o debate mais atualizado sobre esse tema, que ficou subsumido nas negociações prevalentes do referido Projeto de Lei com o sindicato dos professores estaduais.

Com argumentação semelhante à Lei anterior e, portanto, enfrentando polarização política idêntica, o Governo do Estado (1995/1998) encaminhou à Assembléia Legislativa o projeto de lei que deu origem à Lei N° 11.126, de 09 de fevereiro de 1998, que implanta Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui programa de avaliação da produtividade docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências. Trata-se do PL 314 de 1997, que recebeu uma emenda e foi aprovado na 106^a Sessão Extraordinária de 13 de janeiro de 1998, com 31 votos favoráveis (deputados presentes dos seguintes partidos políticos: PMDB, PPB, PTB e PFL) e 21 votos contrários (deputados presentes dos seguintes partidos políticos: PDT, PT, PSB, PC e PSDB).

Com referência aos dispositivos sobre mecanismos de colaboração estado/municípios, os pronunciamentos dos parlamentares de apoio ao Governo salientaram ter recebido informação do Presidente da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia de que o substitutivo apresentado pelo PPB contempla todas as reivindicações da FAMURS, em nome dos Prefeitos. Os deputados de oposição ao Governo estadual, em síntese, consideraram relevante a regulamentação da distribuição aos municípios de parte da Quota Estadual do Salário-Educação, impedindo a sua apropriação pelo estado, mas evidenciaram discordância com os convênios de colaboração, considerando que não passaram por discussão ampla com a categoria, com as entidades educacionais, com os conselhos e com as câmaras. Evidenciaram temor pela extinção gradativa dos professores da rede estadual e também pelo cumprimento da Lei do FUNDEF e tempo de duração. Salientaram a responsabilidade da FAMURS com o processo de municipalização, considerando o atraso dos repasses estaduais referentes a convênios já existentes (merenda, PRADEM e outros).

A terceira Lei que compõe o ordenamento legal do Regime de Colaboração no Rio Grande do Sul é a Lei N° 12.882, de 03 de janeiro de 2008, que institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar – PEATE/RS. Um acordo aprovado por unanimidade e firmado no dia 11 de dezembro de 2007 entre o Governo do Estado (gestão 2007/2010) e a FAMURS, em Assembléia da entidade, possibilitou que, em regime de urgência, a Assembléia Legislativa apreciasse e aprovasse o PL 462 de 2007, também por unanimidade. O referido projeto entrou na ordem do dia por acordo unânime de líderes e foi aprovado por 45 votos favoráveis e nenhum contrário, dos deputados presentes do PT, PMDB, PP, PDT, PTB, PSDB, PPS, DEM e PSB à 114ª Sessão Ordinária, realizada em 19 de dezembro de 2007. Houve apenas um pronunciamento, cujo parlamentar encaminhou a votação, registrando que o Governo do Estado, por meio da Secretaria da Educação, em conjunto com a FAMURS, definiram os termos do PL, considerado de relevância para a comunidade escolar. Enfatizou que o mesmo possibilita aos municípios saberem as parcelas dos valores que irão receber ao longo do ano, evitando-se a tensão em cada início letivo, em que os alunos ficavam privados de ir à escola enquanto não ocorria a negociação entre o estado e os municípios.

5 A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM COLABORAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL

Ao iniciar-se a análise do aparato institucional, um dos condicionantes selecionados pela pesquisa, cumpre destacar que, na revisão da literatura, conforme já mencionado, muitos autores (HAGUETTE, 1989; LUCE, 1993; DALL'IGNA, 1996; CURY, 2005; WERLE, 2006; BORDIGNON, 2007) condicionam a concretização do regime de colaboração à existência de instituições e de mecanismos indutores da cooperação recíproca.

Da mesma forma, as políticas públicas descentralizadas são condicionantes do processo de redesenho das competências e atribuições entre esferas de governo na área social (Almeida, 1995). De fato, estado e municípios, principalmente, como mantenedores públicos responsáveis pela oferta da educação básica, engendram ações conjuntas, no marco do regime de colaboração, para enfrentar melhor esse desafio. A União, por sua vez, visando à melhoria dos índices de desenvolvimento da educação no País, propõe aos governos estaduais e municipais compromisso com novas diretrizes nacionais e com a elaboração de plano de ações articuladas, que incluem assistência técnica e financeira do MEC.

5.1 A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Quanto à organização institucional, para evitar a influência do que já era conhecido pela pesquisadora, perguntou-se, inicialmente, aos entrevistados quais as instituições, entidades e/ou órgãos que, no Rio Grande do Sul, evidenciam interesse em implementar o regime de colaboração na gestão da educação pública. As mais citadas, pela ordem de maior número de indicações, foram a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, o Conselho dos Secretários Municipais de Educação/União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – CONSEME/UNDIME-RS, a Secretaria da Educação do Estado – SE/RS, o Conselho Estadual de Educação – CEED e o Fórum dos Conselhos Municipais de Educação/União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – FECME/UNCME-RS. Foram também mencionadas a Confederação Nacional de Municípios – CNM, as Associações Regionais de Municípios, as Universidades²⁸, a Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembléia Legislativa do Estado, a Secretaria de Relações Institucionais do Estado, a Associação Gaúcha Municipalista – AGM e os

²⁸ Quanto à participação das Universidades na implementação do regime de colaboração, destaca-se a contribuição da UFRGS, especialmente nos primeiros dez anos do processo, tendo sido firmado, em 1992, um Protocolo de Intenções entre esta e a FAMURS para a realização de ações conjuntas.

Conselhos Municipais de Educação. Foi lembrada também a contribuição do Tribunal de Contas do Estado, do Ministério Público e de organizações da sociedade civil para esse processo.

Quanto à CNM, entidade nacional à qual se vincula a FAMURS, foi explicitado, pelo entrevistado 17, que essa entidade vem historicamente trabalhando para que o pacto federativo se efetive entre os três níveis de governo, nas áreas política, econômica e social. Para tanto, salientou a necessidade de que se leve em conta “a vocação de cada ente federado, sua capacidade de implementação, os custos e a eficiência na execução dos serviços públicos e os benefícios para o cidadão.”

Os entrevistados 2, 4 e 11, em resposta à pergunta, citaram, como mecanismos de indução à colaboração, os municípios, sem identificar especificamente as suas instituições representativas. O entrevistado 2 argumenta que as administrações municipais, em contato direto com a população, conhecem as suas reais necessidades e interesses, além de saber o quanto seria importante que a União e o estado planejassem em conjunto com os municípios suas políticas públicas.

Já o entrevistado 19 salienta, como exemplo, que o CONSEME/UNDIME-RS, o FECME/UNCME-RS, o CEED e a FAMURS são mecanismos de tentativa permanente de promoção do regime de colaboração, “pois têm no cerne de seu trabalho o diálogo e as deliberações conjuntas de políticas educacionais.” Por sua vez, o entrevistado 10 destaca que a capacitação permanente dos gestores da educação, em especial os municipais, durante o exercício do cargo, promoveu a conscientização sobre sua função em defesa da política educacional, conforme a Lei maior e o projeto de Nação. Considera esse fator como relevante para os progressos alcançados, mencionando o papel fundamental do CONSEME/UNDIME-RS, bem como das Associações e Federação dos Municípios, “ora atuando mais propositivamente, ora mais timidamente (às vezes, até equivocadamente), mas ainda assim relevantes.”

Os depoimentos dos entrevistados, de certa forma, confirmam o que constatou a pesquisa desenvolvida pela FUNDAP em 1994 e publicada em 1997, quanto às iniciativas protagonizadas pelos municípios gaúchos e suas entidades representativas, na forma de se relacionar em regime de colaboração, no setor educacional. A análise da legislação, no Capítulo 4, evidencia a sua forma de relacionamento com os outros entes federados. Além do reconhecimento ao protagonismo dos agentes municipais, onze entrevistados, quase 50%, mencionam também a Secretaria Estadual de Educação – SE/RS e onze (cinco são coincidentes) o Conselho Estadual de Educação – CEED, dois órgãos do sistema estadual de

ensino, respectivamente, o executivo e o normativo, como implementadores do regime de colaboração na gestão da educação pública.

Cumprе analisar as informações sobre a atuação desses órgãos. Em relação à SE/RS, o entrevistado 23 salienta a criação do Grupo de Assessoramento paritário como espaço permanente de deliberações conjuntas com os municípios, e o entrevistado 4 cita, nos últimos anos, a instituição do DAM como Departamento de Articulação com os Municípios e as reuniões constantes nas diversas regiões do estado, “indo ao encontro dos municípios para discutir temas de interesse de ambos.” Quanto ao CEED, o entrevistado 3 ressalta a criação do Grupo de Estudos e Debates Permanente para estimular o regime de colaboração entre órgãos normativos e executivos dos municípios e do estado. Já o entrevistado 24 destaca as principais atividades desse Grupo, especialmente a discussão das políticas e das normas da educação nacional e estadual como contribuição à ação dos órgãos/entidades representados e à elaboração de normas do CEED e dos CME, visando à unidade na oferta da educação básica.

O Departamento de Articulação com os Municípios – DAM, presente na estrutura organizacional adotada pela Secretaria Estadual de Educação, integra o aparato institucional do regime de colaboração, uma vez que coordena a execução de sete políticas ou ações desenvolvidas pelo estado e municípios, quais sejam: programa estadual de apoio ao transporte escolar – PEATE/RS; municipalização de escolas estaduais; ajustamento de matrículas da educação infantil; merenda escolar municipalizada; programa de apoio ao desenvolvimento do ensino estadual no município – PRADEM²⁹; estágio e prática de alunos de escolas estaduais (curso normal) em escolas municipais; e parcerias para execução de obras escolares. Além disso, é responsável pelo suporte técnico-administrativo ao funcionamento do Grupo de Assessoramento paritário.

A história do DAM como órgão de referência para os municípios na Secretaria da Educação do Estado acompanhou o processo de desenvolvimento dessas relações intergovernamentais. Em 22 de janeiro de 1990, conforme Portaria 37, do Titular da Pasta, estabelecendo estrutura provisória, constituiu-se numa competência da Diretoria Geral: “prestar assessoramento aos municípios”, embora conhecido, a partir daí, como Divisão de Assessoramento aos Municípios, vinculada àquela Diretoria. O Decreto N° 35.918, de 12 de abril de 1995, que dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria da Educação, apenas atribui à

²⁹ Criado em 1988 como Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Municipal, para regular a cedência de professores estaduais aos municípios, repassar recursos referentes a pagamento de professores municipais que atuavam em escolas estaduais e auxiliar financeiramente o município na melhoria do ensino municipal. Hoje, denomina-se Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Estadual no Município e é um convênio de ressarcimento ao município que contrata recursos humanos para as escolas estaduais, na impossibilidade de o estado nomear, convocar e/ou ampliar carga horária.

Diretoria Geral a competência de “promover a articulação e a integração das políticas definidas pela Pasta”, mas prevê que a estrutura interna, inclusive quanto aos níveis de organização administrativa, será regulada em regimento interno proposto pelo Secretário e aprovado por Decreto do Chefe do Poder Executivo. A Portaria 350, de 24 de novembro de 1998, que aprova o regimento interno da Secretaria da Educação, incumba a Diretoria Geral, entre outras competências, de “coletar, organizar e fornecer dados com a finalidade de subsidiar o Secretário nas decisões político-administrativas que envolvam as relações estado/municípios.” A tradição, no entanto, informa que o DAM continuava a funcionar como uma divisão da Diretoria Geral, agora denominada Divisão de Apoio aos Municípios. Atualmente, já atua como Departamento de Articulação com os Municípios, enquanto aguarda a publicação oficial da reestruturação da Secretaria, que lhe confere novo *status*, rompendo a subordinação à Diretoria Geral, para vinculá-lo ao gabinete do Titular daquele Órgão. Segundo o entrevistado P1, embora não formalmente legalizada, a missão institucional do DAM vem sendo gradativamente ampliada na SE/RS.

Considerando o retorno significativo dos entrevistados aos mecanismos que induzem à cooperação recíproca ou, como diz o entrevistado 11, possibilitam sistematizar o processo de discussão na tentativa de promovê-la, far-se-á, no próximo item, uma síntese da análise dessas informações.

5.2 OS MECANISMOS DA COLABORAÇÃO INSTITUCIONAL

Os entrevistados foram questionados sobre a existência, no Rio Grande do Sul, de mecanismos implantados e implementados com a finalidade de promover o regime de colaboração intergovernamental na educação básica. Solicitou-se também, em caso de resposta afirmativa, que fossem destacadas as principais dificuldades enfrentadas para a sua efetividade. Os mecanismos mais citados, em ordem de maior número de indicações, foram os seguintes: Grupo de Assessoramento paritário, instituído pelo Estado na Secretaria da Educação; Leis estaduais regulamentadoras do regime de colaboração; Grupo de Estudos e Debates Permanente – Regime de Colaboração, instituído pelo Conselho Estadual de Educação; Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembléia Legislativa do Estado; e a sistemática de reuniões regionais mensais do CONSEME/UNDIME-RS.

Foram também mencionados individualmente pelos entrevistados outros mecanismos, como: Plano de Ações Articuladas/PDE/MEC; acordos e convênios; relações dos municípios

entre si; articulação do CONSEME/UNDIME-RS com a FAMURS; CONAE; relações do Governo do Estado com a FAMURS e o CONSEME/UNDIME-RS; organização das microrregiões da FAMURS, fortalecendo os municípios; e a sistemática de reuniões regionais mensais do FECME/UNCME-RS.

A seguir é feita uma descrição analítica dos dois mecanismos institucionais de colaboração mais mencionados durante a investigação, considerando que as leis estaduais regulamentadoras também indicadas já foram comentadas no Capítulo 4.

5.2.1 Grupo de Assessoramento Paritário instituído pelo Estado do RS

- Origem e finalidade

Os municípios, representados por suas entidades, FAMURS e CONSEME/UNDIME-RS, conforme já foi mencionado, propuseram ao governo estadual, além da regulamentação do regime de colaboração, a instituição de um espaço de negociação técnica e política para o seu aperfeiçoamento. A resposta do estado veio pela Lei N° 10.576/95 (cap. V, arts. 81- 89), conhecida como Lei da Gestão Democrática do Ensino Público, que regulamentou a matéria e determinou ao estado a criação do Grupo de Assessoramento. Este Grupo foi instituído pelo Decreto 36.586 de 03/04/96, com o objetivo de estabelecer as regras que orientarão o regime de colaboração entre o estado e os municípios, visando à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental e pré-escolar.

- Constituição e funcionamento

O Grupo de Assessoramento é integrado, paritariamente, por cinco representantes titulares e respectivos suplentes da administração estadual, de livre escolha do Governador, e cinco, da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), por ela indicados, todos nomeados pelo Chefe do Poder Executivo. A presidência do Grupo cabe a um representante da administração estadual, indicado pelo Titular da Secretaria da Educação. Há informações de que esse Grupo, desde 1996, vem desempenhando importante papel na construção de políticas públicas pactuadas em colaboração, entre os representantes do estado e dos municípios, ocorrendo renovações por ocasião de eleições no estado e na FAMURS.

Quanto à frequência das reuniões, algumas administrações estaduais adotaram calendário de reunião mensal e outras as convocaram quando havia assuntos a serem tratados

ou demanda da representação municipal. Essas reuniões são realizadas no espaço da SE/RS ou, a convite da FAMURS, na sede da entidade.

- Principais atribuições³⁰

- planejamento conjunto que assegure a distribuição de seus encargos na proporção de seus recursos e das determinações constitucionais e de leis orgânicas a que estão submetidos, obedecendo o critério da proporcionalidade de gastos, através do ajuste de matrículas;
- cooperação mútua e concentração de esforços na melhoria da qualidade do ensino e na organização, manutenção e ampliação das redes escolares, racionalizando o aproveitamento de recursos humanos, materiais e financeiros.

- Principais atividades

Analisando as pautas e atas do Grupo de Assessoramento, constata-se que estes documentos registram as discussões e deliberações sobre as políticas e ações conjuntas desenvolvidas ao longo das gestões governamentais, na área da educação, a partir de 1996. Na impossibilidade de relatar o ocorrido nas reuniões, considerando que são treze anos de funcionamento do referido Grupo, destacamos os temas abordados: transporte escolar e respectivas prestações de contas, censo escolar, PRADEM, salário-educação, FUNDEF, merenda escolar municipalizada (contrapartida do estado), cedência e permutas de professores, regularização de escolas estaduais, alfabetização de jovens e adultos, constituinte escolar, expansão do ensino médio, eleições de diretores, concurso público para o magistério, orçamento da SE/RS, municipalização de escolas estaduais, composição do Grupo de Assessoramento, educação infantil, obras escolares, aplicação de recursos da consulta popular, garantia de matrículas, escolas com demanda reduzida, critérios para a participação dos municípios na arrecadação do ICMS, escolas indígenas, formação de professores para a educação infantil, plano estadual de educação, lei do sistema estadual de ensino, distribuição de veículos pelo estado aos municípios, Conferência Estadual de Educação, universidade pública estadual, formação de professores e funcionários, FUNDEB, escolas normais, participação da AGM no Grupo de Assessoramento, financiamento da educação, formulação de convênios, protocolo do calendário escolar, sistema de avaliação do rendimento escolar, planejamento da educação no Rio Grande do Sul, qualidade da educação básica e Programa

³⁰ As atribuições estão baseadas na Lei N° 10.756/95 (cap. V), em substituição às constantes do Decreto N° 36.586/96, que ficaram desatualizadas com a instituição do FUNDEF.

Nacional de Transporte Escolar – PNATE. Analisando o Quadro 14, é possível constatar que as políticas nele registradas fizeram parte da pauta de discussões e negociação do Grupo de Assessoramento. Verificou-se também que as pautas das reuniões do referido Grupo privilegiam temas de caráter administrativo e financeiro (por exemplo: salário-educação, transporte escolar, municipalização de escolas, convênio da merenda, PRADEM, entre outros) em detrimento, muitas vezes, das ações pedagógicas. Estas, de maneira geral, são colocadas no item das comunicações nas pautas ou tratadas em comissões específicas dos projetos desenvolvidos em parceria.

5.2.2 Grupo de Estudos e Debates Permanente – Regime de Colaboração instituído pelo Conselho Estadual de Educação – CEED/RS

- Origem e finalidade

A proposta para ampliar os espaços da colaboração no estado, promovendo-a também entre os órgãos normativos dos sistemas de ensino, representados por suas organizações, já havia sido apresentada pela FAMURS e CONSEME/UNDIME-RS ao CEED e também estava na pauta de alguns eventos educacionais no Rio Grande do Sul. O referido órgão tomou a decisão de concretizá-la, ao exarar o Parecer nº 257, de 05 de abril de 2006, prevendo a instituição, no prazo de seis meses, de um grupo de estudos e debates permanente com os Conselhos Municipais de Educação e com as Secretarias Municipais de Educação, por meio de suas representações estaduais, a fim de efetivar a colaboração. O novo mecanismo foi instituído como Grupo de Estudos e Debates Permanente – Regime de Colaboração, pela Portaria/CEED Nº 79, de 29 de setembro de 2008, em caráter retroativo a 30 de agosto de 2006, data de início de seu funcionamento, e pela Portaria Nº 41, de 11 de setembro de 2007, em que foram designados os seus membros, ambas assinadas pelo Presidente do CEED do período.

- Constituição e funcionamento

O Grupo de Estudos e Debates Permanente – Regime de Colaboração é integrado por três representantes titulares e um suplente do Fórum Estadual e União dos Conselhos Municipais de Educação – FECME/UNCME-RS, do Conselho dos Secretários Municipais de Educação/ União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – CONSEME/UNDIME-RS e da Secretaria de Educação – SE/RS. O Conselho Estadual de Educação (CEED) é representado por cinco conselheiros que são membros da Comissão Especial do Regime de

Colaboração, incumbida de participar do Grupo e estimular o seu funcionamento, garantindo a infraestrutura técnico-administrativa necessária. O conselheiro presidente dessa Comissão do CEED/RS é também o coordenador do Grupo. As reuniões são mensais, conforme cronograma anual, e realizadas nas dependências do CEED/RS. As alterações da sua composição ocorrem quando há términos de mandato nas instituições, sendo oficializadas por meio de portaria do Presidente do CEED/RS, designando os novos indicados pelas instituições. Para que sejam alcançados os seus objetivos, o Parecer nº 257/06 dispõe que a instituição desse grupo e o seu respectivo regramento será construído de forma compartilhada com as entidades parceiras.

- Principais atribuições

A atribuição precípua do Grupo, expressa no Parecer nº 257/06, é efetivar a cooperação e a colaboração entre o Conselho Estadual de Educação e os Conselhos e Secretarias Municipais de Educação, conforme o disposto na Constituição Federal e na LDBEN. Para tanto, o Grupo deliberou estudar e discutir assuntos prioritários indicados pelas instituições representadas, bem como temáticas que serão objeto de elaboração de normas pelo CEED/RS e pelos sistemas municipais de ensino, por meio de seus CME.

- Principais assuntos em debate

A análise das pautas, atas e “memórias” das reuniões revela que foram estudados e debatidos, em síntese, os seguintes assuntos, de 2006 a 2008, em ordem cronológica: ensino fundamental de 9 anos e ingresso aos 6 anos de idade; idade de corte para a matrícula no 1º ano do ensino fundamental de 9 anos; progressão parcial do aluno; educação infantil e formação do professor; necessidade de diagnóstico sobre os CME/RS; autonomia administrativo-financeira dos CME; qualificação dos conselheiros municipais de educação para a elaboração de normas; regime de colaboração nas diversas regiões do estado, articulando as Coordenadorias Regionais de Educação – CRE, o CONSEME/UNDIME-RS e os CME; alfabetização de crianças aos 6 anos de idade; Projeto Piloto de Alfabetização de crianças aos 6 anos de idade, implementado pela SE/RS; realização de seminários regionais para atender os municípios em suas demandas prioritárias; apresentação da pesquisa de Darci Bueno da Silva sobre CME, SME e PME nos municípios e respectivas associações regionais do RS; organização e consolidação dos sistemas municipais de ensino; orientação do CONSEME/UNDIME-RS para a instituição dos sistemas municipais de ensino; acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência e com mobilidade reduzida (Decreto nº

5.296/04 – prazos); escolas multisseriadas; ajustamento das matrículas da educação infantil entre estado e municípios (Decreto 45.469/08); Plano de Ações Articuladas/PAR-PDE: mobilização no estado e realização de oficinas para municípios; regimento escolar; apresentação da pesquisa de Flávia Werle, da UNISINOS, sobre Sistemas de Ensino e Regime de Colaboração; operacionalização da Lei Nº 11.700/08: garantia de acesso à educação infantil à criança que completar 4 anos de idade, em qualquer época do ano; educação especial inclusiva: levantamento de temáticas a serem estudadas e discutidas visando à normatização pelos sistemas de ensino estadual e municipais.

Entre os mecanismos oficiais mais citados pelos entrevistados constou também a Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembléia Legislativa do Estado. Cumpre, portanto, esclarecer que o seu papel, nesse contexto, tem sido o de articuladora dos parceiros em algumas políticas e ações de colaboração, cujos protocolos são assinados na referida Comissão, com o aval do Poder Legislativo. O exemplo de maior tradição nesse cenário é o Calendário Escolar Anual, articulado entre estado, municípios e outros parceiros. Ainda no rol dos principais mecanismos, foi mencionada a sistemática de reuniões regionais mensais do CONSEME/UNDIME-RS, já relatada nos itens 3.1 e 3.2, na contextualização do campo da pesquisa.

5.2.3 Dificuldades para a Efetividade da Colaboração nos Espaços de Diálogo

Além de identificar os mecanismos do regime de colaboração, os entrevistados foram indagados sobre as principais dificuldades para que esses espaços de diálogo e decisão conjuntos tenham efetividade. Seis dentre os vinte e quatro entrevistados apontaram dificuldades. O entrevistado 4 observa que os municípios ainda não são considerados sujeitos de direitos e deveres como o estado, havendo o predomínio da hierarquização: a União sobre os estados e estes sobre os municípios. Referindo-se ao Grupo de Assessoramento, o entrevistado 6 destaca que a paridade em número de representantes parece não dar conta de equiparar competência para a discussão. “Minha percepção é que o estado faz a pauta e os municípios comparecem. É um tema difícil e vejo os municípios pouco preparados para *dar direção ao santo, mas carregam o andor.*” Reconhece a relevância do trabalho desse grupo e considera que deveria ter *status* equiparado ao CEED pelo tempo suficiente para dar forma, constituir corpo e construir a proposta do regime de colaboração.

Por sua vez, o entrevistado 12 aponta, como maior dificuldade, a insuficiência de recursos financeiros para agilizar o atendimento às demandas e para prever investimentos de

médio e longo prazos. Constata que a pasta da educação nem sempre tem autonomia para encaminhar os processos conjuntos no tempo previsto, pois depende de compatibilização com outros projetos e ações governamentais. Considera também difícil atender as especificidades dos municípios pequenos, médios e grandes, além das comunidades diferenciadas (indígenas, quilombolas e assentados rurais e urbanos). Contudo, lembra a tradição e cultura existente no estado, posicionando-se diferentemente do depoimento anterior ao afirmar que “os municípios preservam autonomia em relação ao estado e preferem parcerias, sem aceitar qualquer imposição, ingerência e/ou subordinação no seu processo de gestão da política educacional.”

Já o entrevistado 11 considera que a participação da FAMURS, nesse contexto, evidencia “preocupação de estabelecer parcerias muito mais voltadas à questão do financiamento, sem aparato técnico para ampliar a possibilidade de construção de um regime de colaboração que ultrapasse esta dimensão.” Avalia também que o CONSEME/UNDIME-RS está muito voltado a responder as demandas de participação, sem condições de ir além disso, por falta de suporte técnico. Conforme o entrevistado 24, a própria entidade precisa “entender seu papel e persegui-lo.”

Os entrevistados 4 e 10 apontam dificuldades na transição dos governos estaduais e municipais, até que os novos gestores, muitas vezes inexperientes, compreendam o processo e nele se integrem. Além disso, “acordos já estabelecidos, muitas vezes acabam tomando outros rumos de negociação.” Para superar o problema, o entrevistado 10 aposta em trabalho com foco na colaboração e capacitação dos novos agente políticos.

5.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM COLABORAÇÃO

Quanto às políticas públicas, procurou-se verificar se os mecanismos institucionais de relacionamento geram ações integradas entre os entes federados. Considerando que a colaboração intergovernamental abrange diferentes dimensões, as políticas e ações mencionadas pelos entrevistados, ao serem analisadas, foram relacionadas às principais dimensões, no Quadro 14, a seguir.

Definidas como condicionantes na investigação sobre a viabilidade do regime de colaboração, as políticas públicas descentralizadas foram também foco das entrevistas e da análise de documentação. Esse estudo levou em conta seus principais indicadores, como planejamento conjunto, acordos, convênios e consórcios.

Regime de Colaboração entre entes federados no Rio Grande do Sul – principais dimensões e políticas/ações		
Dimensões	Políticas Públicas e Ações	Parceiros*
Atendimento à demanda nas etapas e modalidades da educação básica (acesso, reingresso e permanência)	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustamento de vagas • Sistema Informatizado de Matrículas na Escola Pública (MEP) • Ajustamento de matrículas da educação infantil • Municipalização de escolas estaduais • Transferência de matrículas do ensino fundamental • Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar – PEATE/RS • Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE • Merenda escolar 	<ul style="list-style-type: none"> • E e M • U, E e M • U, E e M
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Formação continuada de professores • Formação continuada de professores • Formação de professores prevista no PAR/PDE • Estágio de alunos de escolas estaduais (curso normal) em escolas municipais • PRADEM • Cedências e permutas de professores 	<ul style="list-style-type: none"> • E e M • Grupos de M • U, E e M • E e M • E e M • E e M
Rede física	<ul style="list-style-type: none"> • Obras escolares • Doação e/ou cessão de uso de terrenos, prédios, mobiliários e equipamentos 	<ul style="list-style-type: none"> • U, E e M • E e M
Recursos financeiros	<ul style="list-style-type: none"> • FUNDEF • FUNDEB • Salário-Educação • Dinheiro direto na escola • Cronograma negociado de pagamento de dívidas 	<ul style="list-style-type: none"> • U, E e M • E e M
Práticas pedagógicas	<ul style="list-style-type: none"> • Calendário escolar integrado • Proposta de Reconstrução Curricular • Projetos conveniados com o FNDE • Projeto Alfabetiza Rio Grande • Projeto Escola Aberta • Projeto de Alfabetização de Crianças de 6 anos • Implementação do ensino fundamental de 9 anos com ingresso aos seis anos de idade 	<ul style="list-style-type: none"> • E e M • E e M • U e M • U, E e M • U, E e M • E e M • E e M
Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Municipal de Educação integrado • Formação de secretários municipais de educação (CONSEME/UNDIME-RS, PRASEM e PRADIME) • Formação de conselheiros municipais de educação (FECME/UNCME-RS, Pró-Conselho, CEED/RS) • Encontros regionais com novos prefeitos sobre educação • Plano de Ações Integradas – PAR • Conferência Nacional de Educação – CONAE 	<ul style="list-style-type: none"> • M e E • U, E e M • U, E e M • E e M • U, E e M • U e M
Avaliação educacional	Sistema de Avaliação Externa do Rendimento Escolar Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul – SAERS	E e M(1997/98) E e M (2005, 2007, 2008, 2009)

Quadro 14: Regime de Colaboração entre entes federados no Rio Grande do Sul – principais dimensões e políticas/ações.

Fonte: Arquivo do DAM-SE/RS, entrevistas e documentos analisados pela pesquisa.

*Legenda: U = União; E = Estado; M = Municípios.

Segundo Duarte (2003, p.58)³¹, “a elevação dos padrões de eficácia e eficiência requer, sobretudo no campo da gestão dos sistemas públicos, ampliar os recursos financeiros disponíveis e potencializar o uso de toda a infraestrutura de bens e serviços [...]”. Ao analisar as políticas desenvolvidas em regime de colaboração no Rio Grande do Sul foi possível identificar, em muitos casos, a otimização do uso dos recursos públicos, a par da discussão conjunta das finalidades, meios e resultados pretendidos.

Os entrevistados foram solicitados a mencionar as políticas ou ações que tiveram ou têm melhores resultados, apontando alguns deles. Na impossibilidade de descrever, mesmo sucintamente, cada uma das políticas ou ações implementadas em colaboração no Rio Grande do Sul, adotou-se como critério comentar, a seguir, as mais destacadas nas entrevistas.

5.3.1 Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar – PEATE/RS

Desenvolvido entre estado e municípios, este programa objetiva transferir recursos financeiros diretamente aos municípios que realizam, nas suas respectivas áreas de circunscrição, o transporte escolar de alunos da educação básica da rede estadual, residentes no meio rural. O transporte escolar é realizado há muitos anos nas áreas rurais do Rio Grande do Sul, mas, conforme a FAMURS, as planilhas para levantamento de seus custos foram aprovadas em conjunto em 1999, quando se efetivaram os primeiros repasses de recursos para ressarcir os municípios com esses gastos. Trata-se de um programa oneroso que é motivo de tensão entre governos estaduais e municipais em quase todo o Brasil. Em 2003, a mobilização dos municípios em nível nacional conquistou a inclusão na LDB, pela Lei N^o 10.709, de dispositivos que determinam a estados e municípios, respectivamente, assumir o transporte escolar de seus alunos. Como não seria racional ambos executarem esse serviço, adota-se o repasse dos recursos pelos estados ao ente local. Os problemas referem-se principalmente ao financiamento: quantos alunos, quantos quilômetros e custo aluno/transportado, além da crônica falta de recursos. Essa situação gerava conflitos a cada início de ano letivo, causando prejuízo aos alunos. Para resolvê-la, em fevereiro de 2007, quando os prefeitos não aceitaram a proposta do governo estadual, houve a intermediação da Assembléia Legislativa e posteriormente do Ministério Público, tendo sido negociada e aprovada uma segunda proposta. Os estudos e debates prosseguiram para a construção conjunta de um programa

³¹ Tese: Sistemas Públicos de Educação Básica e Relações Intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino”, de Marisa Ribeiro Teixeira Duarte, registrada no capítulo 2 – Produção Acadêmico-Científica sobre Regime de Colaboração.

permanente que evitasse o conflito a cada ano letivo, o que resultou no atual programa, instituído pela Lei N° 12.882/2008 e regulamentado pelo Decreto N° 45.465/08, já registrados no Quadro 13.

Entre os principais avanços promovidos pelo regime de colaboração neste programa, citam-se a adoção do critério de número de alunos constantes do censo escolar do INEP/MEC, já utilizado para os demais programas; o repasse estabelecido em dez parcelas mensais, de março a dezembro; a prestação de contas em formulários próprios e apresentação de notas fiscais; a publicação dos coeficientes de enquadramento de cada município no diário oficial do estado, após a publicação do censo; e a autorização do estado ao FNDE/MEC para repassar diretamente aos municípios os recursos do PNATE, relativos aos alunos da rede estadual de ensino beneficiados com transporte escolar executado pelos municípios. O município participa do programa mediante assinatura de Termo de Adesão com vigência por cinco anos, podendo ser prorrogado. Em 2008, aderiram ao PEATE 482 municípios, estando sua coordenação a cargo do DAM.

Qual o desafio que permanece? O estado ainda não repassa o recurso integral do custo realizado pelo município no transporte de alunos da rede estadual. Esta questão tem sido levantada principalmente pelos novos prefeitos que não participaram do processo de negociação, inclusive do compromisso do estado com o pagamento das dívidas acumuladas de anos anteriores. É um problema à espera de solução conjunta.

5.3.2 Calendário Escolar

Desde 2002 ocorre um evento que pode ser considerado peculiar e típico do Rio Grande do Sul: são os protocolos de intenções, assinados na Assembléia Legislativa do Estado, em relação ao calendário escolar anual. Conforme o entrevistado 15, essa atividade “é exemplificadora de uma ação de colaboração.” Seu objetivo é definir, entre os parceiros (não somente estado e municípios), o início e o término do ano letivo. O Calendário Escolar é negociado entre as partes, não sendo impositivo, mas orientador das datas iniciais e finais das aulas a cada ano, dando unidade ao funcionamento das escolas, para atender o interesse público e as peculiaridades locais e regionais.

No último Protocolo de Intenções firmado em 19 de agosto de 2008, visando ao calendário escolar do ano letivo de 2009, ficou acordado que este ano letivo teria início entre 25 de fevereiro e 04 de março, e seu encerramento ocorrerá até 23 de dezembro nas redes pública e privada de ensino do Rio Grande do Sul. Foram signatários do documento os

Titulares da Assembléia Legislativa do Estado e de sua Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia, da Secretaria Estadual da Educação, da FAMURS, do CONSEME/UNDIME-RS, da Federação das Associações de Círculos de Pais e Mestres (ACPM Federação), do Sindicato dos Estabelecimentos do Ensino Privado (SINEPE/RS), do Sindicato dos Professores do Ensino Privado (SINPRO/RS), da União Gaúcha de Estudantes (UGES), da Pontifícia Universidade Católica (PUCRS), da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA) e do Centro Universitário FEEVALE.

5.3.3 Municipalização de Escolas Estaduais

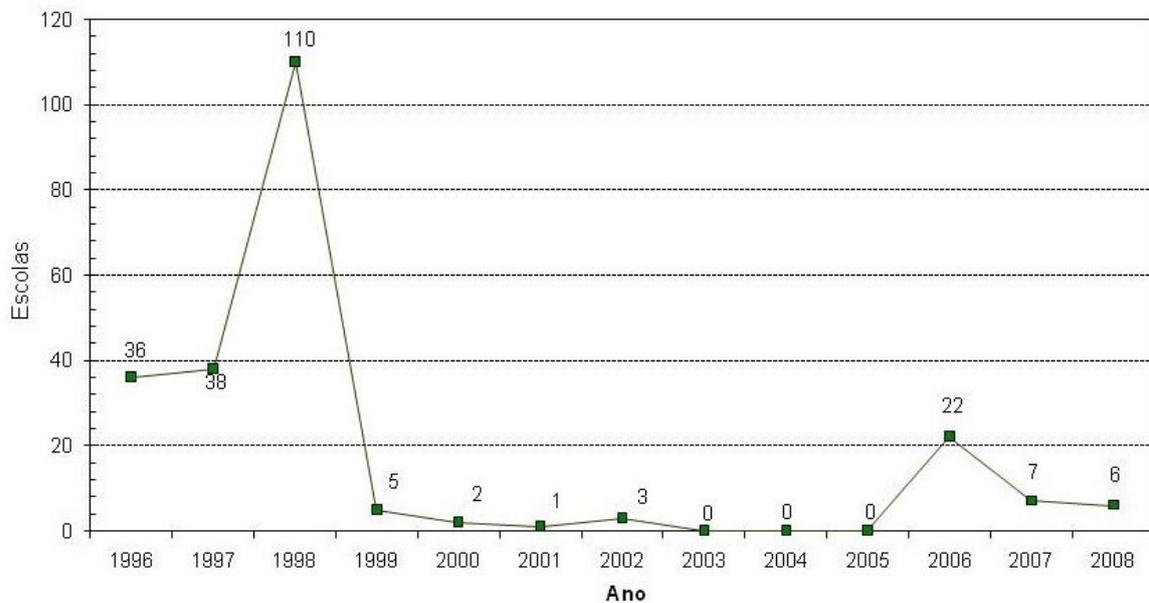
Essa é uma proposta de todos os governos do período investigado, com exceção da gestão 1999 a 2002, que teve como titular da Pasta da Educação a ex-Presidente do CPERS/Sindicato, entidade que, no dizer do Relatório da Pesquisa/UFRGS (2002, p.42), mobilizou-se já na gestão 1987 a 1990 contra a desestadualização da educação por meio de várias manifestações contrárias, com receio de que a preponderância de decisões unilaterais pudessem resultar no enfraquecimento do movimento docente e no rebaixamento dos padrões educacionais.

Por outro lado, a FAMURS e o CONSEME/UNDIME-RS tiveram, ao longo do tempo, uma posição de cautela frente às propostas de municipalização das diferentes gestões governamentais, considerando a necessidade de avaliar a capacidade de atendimento de cada município, dada a sua acentuada diferenciação, além de garantir-lhes os recursos financeiros indispensáveis para a oferta de educação pública de qualidade. Segundo publicação da FAMURS, “no Rio Grande do Sul, não se registra uma municipalização da oferta do ensino fundamental, pois tanto a rede estadual como as redes municipais têm expandido suas matrículas” (SARI, 1997, p. 20). Acrescente-se que todos os programas e projetos foram parciais e pouco abrangentes, conforme Gráfico 1, a seguir.

A partir de 1998, entretanto, alterou-se gradativamente a situação quanto à garantia dos recursos financeiros com a implantação do FUNDEF, posteriormente sucedido pelo FUNDEB, além da distribuição da quota municipal do salário-educação. Atualmente, alguns municípios, diante da redução da demanda de ensino fundamental, da infraestrutura escolar instalada, da execução do transporte escolar e da “perda” de recursos para o FUNDEB, entre outras razões, apresentam propostas de municipalização do ensino fundamental ao estado, com o apoio da FAMURS. Com esse intuito, foi firmado, em 30 de janeiro de 2009, Termo de Parceria entre o Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria da Educação e da

Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais, e a FAMURS, visando à colaboração no processo de transferência de manutenção de escolas da rede pública estadual aos municípios. O Termo prevê que a operacionalização desse ato caberá ao Grupo de Assessoramento paritário.

NÚMERO DE ESCOLAS ESTADUAIS MUNICIPALIZADAS RS 1996 a 2008



Fonte: DAM/SE – Departamento Apoio aos Municípios

De fato, a Secretaria da Educação propõe-se a municipalizar escolas estaduais, mediante encaminhamento de solicitação pelo Prefeito Municipal, a ser analisada por um Grupo de Trabalho especial, cujo parecer vai à decisão final da Secretária. Esta, por sua vez, em artigo publicado na imprensa gaúcha, afirmou:

O Governo do Estado não vai se desresponsabilizar pela oferta do ensino fundamental, mas analisar com seriedade as solicitações das prefeituras relativas à municipalização de escolas estaduais. Na análise, serão consideradas as condições dos municípios para assumirem as escolas, a garantia de qualidade do ensino e a participação da comunidade escolar no debate (ABREU, 2007, p.13).

Sobre essa questão, o CONSEME/UNDIME-RS, na Carta do 21º Fórum das Secretarias Municipais de Educação, realizado em abril de 2009, recomenda: “estudo minucioso pelas administrações municipais sobre a municipalização de escolas estaduais de

ensino fundamental, considerando o impacto financeiro quanto aos servidores, estrutura física e retorno do FUNDEB” (Apêndice A).

As escolas estaduais municipalizadas, em sua maioria, são escolas com matrícula reduzida, situadas no meio rural, em pequenos municípios que, em alguns casos, já se responsabilizam pela merenda, pelo transporte e até pelos recursos humanos, mediante o convênio PRADEM. O processo é instruído com a documentação exigida pela Secretaria da Educação e pelo Parecer CEED nº 867/2007, com passagem pela assessoria jurídica do órgão executivo para a definição da situação dos bens móveis e imóveis. A municipalização é oficializada mediante Portaria da SE/RS, publicada no Diário Oficial do Estado³².

5.3.4 Merenda Escolar

A merenda escolar no Brasil constitui-se em programa nacional executado em regime de colaboração pela União, estado e municípios. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) e visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados e aos municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Atualmente, o valor repassado pela União, por dia letivo, é de R\$ 0,22 por aluno. Para estudantes das escolas indígenas e de comunidades quilombolas, o valor *per capita* é de R\$ 0,44. Os recursos destinam-se à compra de alimentos e seu repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior, em contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento. As entidades executoras têm autonomia para administrar o dinheiro, cabendo-lhes a complementação financeira para a melhoria do cardápio escolar.³³

Essa descentralização dos recursos para execução do programa foi instituída por meio da Lei Nº 8.913, de 12/7/94 e, a partir daí, houve muitos avanços na operacionalização do programa. Com o novo modelo de gestão, a transferência dos recursos financeiros tem ocorrido de forma sistemática, permitindo o planejamento das aquisições dos gêneros

³² As relações das escolas estaduais municipalizadas entre 1996 e 2008 e as escolas estaduais municipalizadas em 2009 constituem, respectivamente, os anexos B e C deste relatório.

³³ Informações coletadas no site do FNDE, Alimentação Escolar. Disponíveis em <<http://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em: 28 jul. 2009.

alimentícios de modo a assegurar a oferta da merenda escolar durante todo o ano letivo. Destacam-se também a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos, bem como o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local. Em 1992, relatório da pesquisa realizada pela FAMURS e pelo CONSEME/UNDIME-RS sobre a cooperação do estado e da União com o municípios em educação, propunha “a municipalização ou regionalização da merenda para melhor adequação do programa.”

Com relação à rede escolar estadual, hoje, existem vários arranjos na descentralização da merenda financiada pelo PNAE: a) a merenda escolarizada, executada diretamente por 1.954 escolas estaduais, mediante o repasse de recursos pelo estado; b) a merenda coordenada pelo estado, mediante compra e remessa de gêneros às outras escolas estaduais; c) a merenda municipalizada, com recursos repassados pelo FNDE diretamente aos municípios, para atendimento dos alunos matriculados nas escolas estaduais localizadas na sua área de jurisdição, mediante delegação da SE/RS e assinatura anualmente de Termo de Anuência pelo Prefeito Municipal.

O número de municípios que executam a merenda municipalizada decresceu gradativamente, na medida em que foi sendo reduzida a contrapartida de 30% do estado, em relação aos recursos repassados pela União para atendimento da rede estadual, negociada entre a FAMURS e o estado, para apoiá-los nas atividades referentes à sua complementação e à infraestrutura necessária. Em 2000, aos 398 municípios que municipalizaram a merenda estadual, a contrapartida do estado foi de 15%. Cumpre salientar duas reivindicações sobre essa questão que constam na Carta do XIII Fórum do CONSEME/UNDIME-RS, realizado em 2000: “ampliação do valor *per capita* da merenda escolar pela União e revisão da contrapartida do estado aos municípios no convênio de municipalização da merenda escolar em 2001.”³⁴ Com efeito, passaram a ocorrer variações percentuais nessa contrapartida até ser extinta em 2005, conforme informações do DAM. Em 2009, são 133 os municípios que assumiram o compromisso perante o FNDE e o estado de atender a merenda das escolas estaduais com recursos recebidos diretamente da União.

³⁴ O quadro completo com a síntese das Cartas dos Fóruns das Secretarias Municipais de Educação, promovidos pelo CONSEME/UNDIME-RS, com o apoio da FAMURS, de 1986 a 2009 encontra-se no apêndice A.

5.3.5 Ajustamento de Vagas e Sistema Informatizado de Matrículas da Escola Pública (MEP)

O **Ajustamento de Vagas** é uma ação de parceria entre estado e municípios que antecipou o regime de colaboração constitucional, não sendo possível precisar o ano em que teve início. Sabe-se que foi implementada antes da Constituição Federal de 1988, evidenciando que “formas de colaboração entre as instâncias federadas na educação preexistem ao regime de colaboração instituído” (SARI, 2001, p.84).

Objetiva garantir matrícula na escola pública, nas proximidades da residência, para todos, inclusive aos alunos retardatários e àqueles oriundos de escolas de ensino fundamental incompleto. É um trabalho planejado e executado em conjunto pela Secretaria Estadual de Educação, por meio das suas trinta Coordenadorias Regionais de Educação, e pelas respectivas Secretarias Municipais de Educação, em cada região educacional. Após o período oficial de inscrições e matrículas nas escolas, é identificada a existência de excedentes por falta de vagas ou por não terem realizado inscrição em período hábil. Cabe, então, à Coordenadoria Regional de Educação definir a “Escola Posto”, onde são reunidos os diretores das duas redes públicas com as listagens, a fim de identificar os excedentes, as inscrições duplas, a inexistência de vagas em determinadas localidades e as possibilidades para atender a demanda.

O **Sistema Informatizado de Matrículas – MEP** objetiva o atendimento da demanda de matrículas no ensino fundamental, médio e educação profissional, de maneira informatizada, em cooperação com os municípios que participam do programa. Segundo o entrevistado P3, este Sistema promove a democratização da matrícula nas redes estadual e municipal e tem a credibilidade da comunidade, pela garantia, por meio do atendimento informatizado, de acesso e permanência na escola, bem como equidade no atendimento aos candidatos pela definição clara de critérios. A Secretaria da Educação mantém, desde 1995, a matrícula informatizada, inicialmente apenas na rede estadual de Porto Alegre e, a partir de 1996, gradativamente, em parceria com os municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Caxias do Sul, Gravataí, Pelotas, Porto Alegre, Santa Maria e Viamão, e somente na rede estadual nos municípios de Canoas e Cachoeira do Sul. Todas as informações são divulgadas por meio de material específico (folders, cartazes, informativos, site) e amplamente noticiadas pela imprensa, pois a finalidade do programa é garantir vaga, de preferência, na escola de indicação do candidato. As vagas são distribuídas de acordo com a capacidade física das escolas, portanto, não sendo possível na escola ou escolas preferenciais do candidato, a

matrícula é assegurada em outra por meio do ajustamento. Nos municípios onde o MEP já funciona, os alunos que não têm vaga assegurada no 1º ano do ensino fundamental ou no 1º ano do ensino médio, normal, profissional e EJA, são orientados para, no mês de outubro de cada ano, procurar qualquer escola estadual ou municipal ou o site do programa, para preencher a ficha de inscrição do sistema informatizado. As escolas não realizam matrículas, apenas fornecem os dados sobre as vagas existentes à central de matrículas. As fichas são processadas pela referida central, no sistema próprio. Os alunos são informados do período em que devem dirigir-se às escolas onde se inscreveram ou à central de matrículas do seu município ou verificar no site do MEP, para saber em que escola deverão fazer sua matrícula. Esses procedimentos são os mesmos para alunos que precisam mudar de escola ou retornar à rede pública. Quando se trata de rematrícula, basta fazê-la na escola em que estiver matriculado.

Para o planejamento e operacionalização do Programa MEP, é assinado um Termo de Cooperação entre a Secretaria da Educação do Estado e cada município parceiro do programa, em que são definidas as atribuições dos partícipes, a coordenação, a divulgação, o atendimento à demanda, a prestação de contas e a vigência. À SE/RS, por meio de seu Departamento de Planejamento/ Divisão de Demanda Escolar, cabe acompanhar e fiscalizar a execução do referido Termo, em conjunto com as respectivas Secretarias Municipais de Educação e Coordenadorias Regionais de Educação. Quanto ao seu financiamento, 60% de seu valor são custeados pela SE/RS e 40%, pelo município. Entre os resultados mais significativos, são apontados: maior número de postos de inscrição (todas as unidades escolares), eliminação das filas em escolas, unidade de critérios para a rede pública, maior conhecimento da demanda para o planejamento e tomada de decisão, garantia de acesso para todos antes do início do ano letivo.

Além disso, conforme o depoimento do entrevistado P3, esse sistema informatizado ampliou a visão das equipes sobre as matrículas, apontando suas mazelas e indicando para a necessidade de um processo maior de acompanhamento e controle, durante o ano letivo, especialmente para prevenir o abandono e a evasão escolar. A parceria foi ampliada com a participação do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares, tendo sido construído um instrumento de inclusão escolar, mediante registro e controle do abandono da escola na Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente, hoje muito conhecida no estado e fora dele como “ficha FICAI”, a principal ferramenta utilizada pela rede pública para a inclusão dos alunos, pois “permite que, em ação conjunta, escolas, Conselhos Tutelares, Secretarias de Educação e Ministério Público resgatem alunos que se afastam da convivência escolar.”

5.3.6 Ajustamento de Matrículas da Educação Infantil

Trata-se de uma política de iniciativa do estado, por meio da Secretaria da Educação, na gestão 2003 a 2006, propondo aos municípios a administração de matrículas de educação infantil em prédios de escolas estaduais. Esta política não só teve continuidade na gestão iniciada em 2007, como foi regulamentada por meio de decretos em 2008 e 2009, prevendo, em regime de colaboração, a transferência de matrículas da educação infantil aos municípios, mediante o uso de espaços físicos e equipamentos ou cedência de recursos humanos da rede estadual. Conforme dados informados pelo DAM-SE/RS, em 2008 foram firmados 65 convênios com municípios, sendo 55 com cessão de espaço físico e 10 com cedência de recursos humanos. Em 2009, 83 municípios firmaram convênios de espaço físico e 3 para a cedência de recursos humanos. Essa proposta é amparada na Portaria 229/2008, publicada no DOE de 25/09/08, que refere o seu fundamento legal: a) Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, (LDB), que estabelece no art. 10, VI, como incumbência do estado “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio”, e o art. 11, V, que estabelece como incumbência do município, “oferecer a educação infantil em creches ou pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental” [...]; b) Lei N° 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o FUNDEB e determina que os recursos sejam distribuídos levando em conta exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, o que impede o estado de receber recursos do Fundo relativos aos alunos da educação infantil. Essa portaria menciona que, na impossibilidade de repasse total ou parcial das matrículas de educação infantil para a rede municipal de ensino, a Secretaria da Educação manterá em 2009 o atendimento prioritário à pré-escola nível B, para crianças de 5 anos de idade. Na realidade, a própria Secretaria informou que, em Porto Alegre, ampliou esse atendimento com algumas turmas para atender a demanda.

Em 09 de janeiro de 2009, foi publicado o Decreto 46.119, para dar continuidade a esse processo de transferência da educação infantil para os municípios, possibilitando ao estado a ampliação da oferta do ensino médio. Outro argumento apresentado é a necessidade de estabelecer um período de transição, a fim de que os municípios criem condições para absorver gradativamente a oferta de educação infantil, de sua competência. O Decreto ampara a assinatura de convênios para a transferência de matrículas dos alunos de educação infantil das escolas da rede estadual para a rede municipal, regulando, alternativamente, as situações já adotadas com base na Portaria 229/2008: cessão de uso de espaços físicos e equipamentos, e possibilidade de cedência de professores para atuação em classes de educação infantil nas

dependências da escola municipal, sem prejuízo da percepção de vencimentos e vantagens inerentes ao cargo e função. Além disso, é garantido ao município que terá essas matrículas computadas como suas no Censo Escolar, desde que a súmula do convênio tenha sido publicada até a data-limite estabelecida pelo MEC para o cômputo dessas matrículas. É prevista também a possibilidade de o estado aditar o convênio, desde que comprovada a necessidade de permanência desse atendimento e pactuado obrigatoriamente o ressarcimento ao ente estadual das despesas relativas aos seus recursos humanos ou à manutenção e investimentos necessários ao funcionamento das classes de educação infantil, conforme o caso.

Essa política enfrenta alguns questionamentos, quando interpretada como desresponsabilização do estado em relação à educação infantil, uma vez que a Constituição Estadual de 1989 prescreve ao estado “manter, obrigatoriamente, em cada Município, respeitadas suas necessidades e peculiaridades, número mínimo de: a) creches; b) escolas de ensino fundamental completo, com atendimento ao pré-escolar”. Entretanto, a Emenda Constitucional N° 14/96, ao art. 211, definiu a competência dos entes federados, atribuindo aos municípios o atendimento à educação infantil (§2º), mesmo que com a cooperação técnica e financeira da União e do estado (CF, art. 30, VI). Posteriormente, a LDB (Lei N° 9.394, de 20/12/ 96) e a lei regulamentadora do FUNDEB (Lei N° 11.494, de 20/06/07), já citadas neste item, consolidaram a regra de prioridade do estado à oferta de ensino médio e do município à oferta de educação infantil, cabendo a ambos a manutenção prioritária do ensino fundamental. Ademais, cumpre salientar, conforme Almeida (2007), que a repartição de competências entre o conjunto e as partes que integram a Federação constitui a base de seu funcionamento. Justifica-se, pois, uma política de apoio aos municípios para a assunção gradativa do atendimento à educação infantil, na medida de sua capacidade técnica e financeira.

5.4 O PAR EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

Considerando o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso), uma das políticas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançada pelo MEC em 2007, e desenvolvido no Rio Grande do Sul, no marco do regime de colaboração União, estado e municípios, a análise dessa política pública foi também incluída na pesquisa, especialmente quanto à elaboração e execução do Plano de Ações Articuladas (PAR).

O Compromisso, regulado pelo Decreto 6.094/07, conforme o texto introdutório do Projeto de Pesquisa da UFRGS para análise e monitoramento do PAR (2008)³⁵, está pautado em vinte e oito diretrizes e propõe a adesão voluntária por parte de estados e municípios. Prevê a formulação e implementação de um plano, visando à melhoria da qualidade da educação básica na perspectiva de evolução positiva do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O IDEB é concebido como um indicador objetivo que permitirá o monitoramento da evolução da situação educacional, compreendendo metas intermediárias (a cada dois anos) e finais (2020). Dentre os estados e municípios brasileiros, aqueles que assinam o termo de adesão ao Compromisso e, com prioridade, aqueles com IDEB mais baixo, recebem assistência técnica do MEC para elaboração de um diagnóstico da situação educacional local e de um plano de ações articuladas (PAR). O diagnóstico e o plano são elaborados por equipes locais especialmente constituídas para esse fim, contando com o apoio de consultores disponibilizados pelo MEC.

A adesão ao Compromisso é, hoje, requisito para o apoio suplementar e para as “transferências voluntárias” da União às redes públicas de educação básica; quer dizer, a previsão é de que a assistência da União tida como “voluntária” (em oposição aos programas educacionais universais e transferências previstas em lei) seja direcionada às redes escolares públicas com índices mais baixos e que se comprometam com as metas do Compromisso e do PAR.

No início do ano de 2007, o Ministério da Educação contratou consultores para realizar o trabalho direto de assistência técnica à elaboração do PAR de estados e municípios. Complementarmente, desde o final de 2007, o MEC assinou convênios com instituições localizadas no âmbito estadual para a realização deste trabalho. No Rio Grande do Sul a proposta do MEC foi viabilizada com a formação de um grupo de trabalho reunindo coordenações e consultores da UFRGS e da Secretaria de Estado da Educação, com apoio do CONSEME/UNDIME-RS.

Assim sendo, foi constituído um grupo de assessoria visando apoiar a elaboração do PAR em 142 municípios gaúchos, prioritários e preferenciais³⁶ – aqueles com IDEB mais baixo, para fins de elaboração dos respectivos diagnósticos da situação educacional e dos

³⁵ O referido Projeto, intitulado “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e monitoramento da política em redes públicas do Rio Grande do Sul”, a ser implementado de junho de 2008 a dezembro de 2009, é desenvolvido pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da Faculdade de Educação da UFRGS, em parceria com o MEC, sob a coordenação da Prof^a. Dra. Nalú Farenzena.

³⁶ Prioritários são os municípios que constaram no Anexo 1 da Resolução FNDE n° 29/07; preferenciais são aqueles com IDEB abaixo de 3,8 que não foram incluídos na lista dos prioritários. No RS são 24 municípios prioritários; não se pode dizer que esses são os que têm o IDEB mais baixo entre os 142, pois entre os preferenciais há alguns que têm IDEB mais baixo do que alguns prioritários.

planos de ações articuladas. Esse trabalho de assessoria iniciou-se em novembro de 2007 e teve continuidade em 2008.

A coordenação do projeto coube à UFRGS, responsabilizando-se pela gestão financeira do projeto, por sua administração, pela capacitação dos consultores e pelo acompanhamento e orientações ao trabalho de campo.

A UFRGS salienta, no texto do Projeto, que o trabalho intergovernamental e interinstitucional constitui-se como num todo pertinente e consequente uma vez que

há potencialidades no que diz respeito à efetivação do regime de colaboração intergovernamental, e entre governos e universidade, na organização dos sistemas e redes de ensino ou na formulação de projetos que incidam na melhoria das condições de oferta educacional de redes públicas (UFRGS, 2008).

Cabe acrescentar que a pesquisa envolve duas dimensões: (1) análise da política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; (2) análise de diagnósticos e planos dos municípios e de seu processo de elaboração. Na primeira dimensão foi previsto, entre outros, o monitoramento da implementação do PAR em municípios gaúchos.

Dentre os vários objetivos e procedimentos previstos no Projeto, esta pesquisa, considerando o material sistematizado já disponível, fez a análise de 50% dos relatórios de monitoramento *in loco* do funcionamento dos comitês locais e do andamento das ações referentes à implementação do PAR. As visitas de monitoramento foram realizadas em 22 dos 24 municípios prioritários, no segundo semestre de 2008. A seguir, é feita uma descrição dessa análise, adotando-se a sequência de itens do próprio instrumento utilizado pelos pesquisadores (Anexo D).

1 – Dados gerais

A amostra consta de 11 municípios, dos 24 municípios prioritários, que elaboraram o seu Plano de Ações Articuladas – PAR, em 2007. O IDEB 2005, nos municípios da amostra, variou de 2,8 a 3,5 nos anos iniciais, e de 2,1 a 3,5 nos anos finais do ensino fundamental.

A situação do PAR junto ao MEC encontrava-se “em análise” em 9 municípios e “finalizada” em 2 municípios. O termo de cooperação foi assinado por 7 municípios, 1 não havia assinado e 3 não informaram.

A média de indicadores 1 e 2, no diagnóstico dos municípios que geravam ações no PAR, foi de 29 indicadores por município, numa variação de 19 a 42.

2 – Especificação da representatividade da Equipe Local

Quanto à representatividade de segmentos na Equipe Local, responsável pela elaboração do PAR, constatou-se que o segmento com o maior número de representantes foi o de Diretores de Escolas (29), seguido da equipe da Secretaria Municipal de Educação (26) e de Professores (23). Destaca-se também a representatividade dos segmentos de Coordenadores Pedagógicos, do CME e do Conselho Municipal do FUNDEB. O titular da Secretaria Municipal de Educação estava presente na Equipe Local de todos os municípios da amostra. Registraram-se, ainda, outros variados segmentos não previstos no instrumento, evidenciando-se o Conselho Tutelar e Vice-Diretores de Escolas.

3 – Especificação da representatividade no Comitê Local

Quanto à representatividade de segmentos no Comitê Local de Acompanhamento do PAR, o segmento que registrou o maior número de representantes foi o da equipe da Secretaria Municipal de Educação (24), seguido de Diretores de Escolas (21) e da Sociedade Civil (19). Os segmentos da Sociedade Civil foram identificados por apenas 2 municípios, como representantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Sindicato dos Trabalhadores Públicos Municipais e Centro de Tradições Gaúchas (os demais municípios não identificaram os representantes da Sociedade Civil). Os segmentos que tiveram representatividade no Comitê de todos os municípios avaliados foram o Secretário Municipal de Educação e a equipe da SME, o CME, os Professores e os Pais. Registraram-se outros segmentos (não previstos no instrumento), como Associação de Professores, Associação de Empresários e representantes da Cultura e Esporte.

3.1 Todos os municípios da amostra informaram o ato legal que instituiu o Comitê Local.

4 – Comitê Local

4.1 Em 2008, o Comitê Local dos municípios avaliados realizou uma média de 1,6 reuniões com seus membros, sendo que 5 municípios não realizaram reunião.

4.2 O Comitê Local foi solicitado a citar duas ações do PAR que foram executadas no município e das quais tinha conhecimento: 10 comitês indicaram ações e apenas 1 comitê não as citou.

4.3 Considerando os resultados das eleições municipais (2008), o Comitê foi solicitado a avaliar as perspectivas de continuidade de execução do PAR, assim se manifestando:

- O PAR será implementado com o apoio das pessoas que permanecerem na administração municipal (3)

- Há interesse da nova administração em dar continuidade à execução do PAR (2)
- A função do Comitê é orientar os novos componentes (2)
- Poderá superar as expectativas, indo além do planejado (1)
- Deve continuar, pois o Comitê tem o papel de acompanhamento das ações, independente do governo (1)
- A adesão ao PAR envolveu muitas pessoas, as ações propostas são entendidas como políticas de estado e não de governo, assim espera-se continuidade (1)
- O Comitê vai continuar atuando com autonomia (1)
- Se não houver troca de Secretária novamente, o Comitê continuará acompanhando a evolução do PAR, pois cada vez que ocorrem mudanças, mudam os representantes da Secretaria, segmento que põe as ações em movimento (1)
- A continuidade depende do novo Prefeito e Secretária de Educação (1)
- Depende de a nova administração desejar a permanência de membros do Comitê (1)
- Há resistência quanto ao PAR, por parte de professores da oposição à atual administração (1)
- Deve ter continuidade, a qual depende da ação do Comitê (1)

4.4 A contribuição apresentada pelos Comitês para a continuidade do PAR foi assim expressa:

- Fiscalizando, cobrando das partes responsáveis (3)
- Reunir-se com mais frequência, a cada nova adesão de programas (3)
- Divulgar mais o PAR na comunidade (2)
- Participando das ações, executando e tendo a administração como aliada (2)
- Acompanhamento mais efetivo das ações do PAR no município (2)
- Dispor de cópia atualizada do PAR (1)
- Seguir compartilhando a gestão da educação no município (1)
- Se o Comitê continuar fragmentado, será difícil fazer o acompanhamento do PAR (1)
- O Comitê não tem autonomia, ele está vinculado à Secretária de Educação (1)
- Importância de apresentar o PAR à nova administração (1)
- Passar informações aos novos membros sobre o que foi feito e o que deve ter continuidade – reunião de transição (1)
- Não apresentou opinião (1)

5 – Dirigente Municipal

5.1 Os Dirigentes Municipais, ao indicar dois motivos principais que levaram o Município a assinar o Termo de Adesão voluntária ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, proposto pelo MEC/elaboração do PAR, apontaram:

- Melhorar a qualidade da educação municipal (4)
- A previsão de assistência técnica e financeira do MEC (4)
- Obrigatoriedade legal do MEC, baseado no IDEB baixo do município (3)
- Elevar o IDEB (3)
- Para adquirir melhorias físicas e pedagógicas (1)
- Para aquisição de recursos e implantação de regras técnicas na educação (1)
- Buscar recursos fora dos vinculados, junto ao governo federal (1)
- Oportunidade dada pelo MEC ao município de colocar a educação como prioridade, com qualidade (1)
- Auxílio financeiro, principalmente para a formação de professores (1)
- A assinatura não foi voluntária, porque estava condicionada à liberação de recursos do MEC (1)
- Consultoria que nos permitiria conhecer a realidade escolar do município (1)
- A argumentação da secretária da época afirmando que aconteceriam muitas melhorias educacionais para o município (1)
- O município não poderia ficar fora do movimento “todos pela educação” (1)

5.2 Ao avaliar os principais aspectos do processo de construção do PAR, considerando as expectativas dos municípios, constatou-se que os critérios de “plenamente” e “em parte” predominaram na avaliação dos itens submetidos à apreciação do Secretário Municipal de Educação, quais sejam: Contatos e orientações prévias, Participação da Equipe Local, Apresentação da proposta de trabalho, Material impresso utilizado, Estrutura e conteúdo do SIMEC, Elaboração do diagnóstico da situação educacional da rede ou sistema municipal, Elaboração do Plano de ações e subações, Duração do trabalho, Apoio do Prefeito, Atendimento da coordenação da UFRGS, Atendimento da coordenação do MEC. Registrou-se uma avaliação expressivamente menos satisfatória (em parte) nos itens: Estrutura e conteúdo do SIMEC, Apresentação da proposta de trabalho, Atendimento da coordenação do MEC e Elaboração do Plano de ações e subações.

5.3 Quanto à apresentação do PAR à rede municipal, 2 municípios informaram não ter realizado a apresentação e 9 o fizeram por meio de reuniões com a comunidade escolar, com diretores e professores, pela imprensa falada e escrita e com a entrega de uma cópia do PAR a cada escola.

5.4 Com relação ao número de reuniões realizadas com o Comitê Local, 4 municípios informaram que nenhuma reunião foi feita, 2 municípios apontaram uma reunião e 5 municípios fizeram mais de uma reunião, variando de 2 até 10 reuniões.

5.5 De acordo com o resultado das eleições municipais (2008), os Dirigentes Municipais avaliaram as perspectivas de continuidade da execução do PAR, com as seguintes manifestações:

- Que não haja problemas na execução do PAR (2)
- Deve continuar com ações efetivas do Comitê Local (1)
- Vai depender do desempenho da equipe da SME, houve reeleição e há condições de haver continuidade e superar as expectativas (1)
- O prefeito foi reeleito, entendo que não teremos problemas, a não ser que mude o secretário de educação (1)
- Perspectivas são positivas, apesar de o partido político que assume o governo municipal, no próximo ano, não ser o mesmo (1)
- Boas, otimistas. O novo prefeito, do mesmo partido, já recebeu o material do PAR e teve contato com o Ministro da Educação, em Brasília (1)
- As ações devem continuar, pois o futuro prefeito afirmou que dará continuidade ao acordo assinado (1)
- Existem todas as possibilidades de execução do PAR, embora um dos problemas seja a constante mudança de dirigentes da educação (1)
- Prevê dificuldades (substituição de pessoas), mas acredita que haverá interesse na continuidade (1)
- Deverá ter continuidade, vai depender do acompanhamento do Comitê e da equipe da SME (1)

5.6 Dentre as capacitações de que os municípios já participaram, destacaram-se o LSE (11) e o PDE Escola (10), sendo apontados outros 10 Programas onde se evidenciaram o Pró-Letramento (5) e a Capacitação em Educação Inclusiva (2).

5.7 Os 11 municípios avaliados já assinaram algum tipo de convênio com o FNDE ou MEC em decorrência do PAR, sendo os mais citados: Pró-Infância, Transporte Escolar, ProInfo, Caminho da Escola, Pró-Letramento, Gestar II e Programa Escola Ativa.

6 – Ações

No que se refere às ações constantes em cada uma das quatro dimensões do PAR, foi investigado se a ação prevista pelo município estava em execução, descrevendo-se o que já

havia sido feito e, se a ação não havia sido iniciada, solicitou-se justificar o motivo, constatando-se:

- Dimensão 1 – Gestão Educacional – do total de 92 ações propostas pelos municípios, 62% já havia iniciado e 38% não foram iniciadas.
- Dimensão 2 – Formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar e condições de trabalho – do total de 60 ações previstas, 60% foram iniciadas e 40% não iniciadas.
- Dimensão 3 – Práticas pedagógicas e avaliação – do total de 48 ações propostas, 64% foram iniciadas e 36% não iniciadas.
- Dimensão 4 – Infraestrutura física e recursos pedagógicos – do total de 118 ações propostas, 79% foram iniciadas e 21% não iniciadas.

Destacam-se algumas das justificativas, apresentadas pelo conjunto de municípios, quanto aos motivos que impediram o início das ações do PAR:

- Falta de assistência técnica e/ou financeira do MEC – 87
- Falta de recursos e organização da Prefeitura Municipal – 11
- Falta de iniciativa/mobilização – 10
- Falta de recursos humanos – 6
- Falta de disponibilidade e organização do grupo – 4
- Período eleitoral – 3
- Falta de tempo – 3
- As atividades estão previstas para os anos seguintes – 3
- Proximidade de final de mandato – 2
- Aguardam ações das Universidades – 2
- Mudança do titular da SME – 1
- Dificuldade de articulação do Comitê – 1
- Número insuficiente de alunos para participar do Programa – 1
- Dificuldade de aceitação dos professores – 1

As informações obtidas, ainda que numa primeira análise, evidenciam a relevância de se promover atividades de monitoramento para avaliar o desenvolvimento do programa. Esse é indispensável especialmente quando o ente que concebeu a política pública (União) descentraliza a sua implementação ao ente local que, após instrumentalizado, deve coordená-la e executá-la, com a assistência técnica e financeira nos aspectos solicitados. Conforme Duarte (2003, p. 50), “[...] o *design* de programas específicos desenvolvidos pela União promovem a recentralização da coordenação na formulação de políticas educativas no País.” Salienta que a transferência voluntária da União, que associa assistência técnica

(implementação de programas) e financeira (repasse de verbas), “promove a capacidade de implementar novas ações no âmbito local, sem favorecer o crescimento da capacidade de decidir sobre as propostas oferecidas.” Essa é uma questão a ser também analisada pelo monitoramento, uma vez que o PAR abre um leque de opções para adesão do município a políticas do PDE, além de propor atividades a serem por ele próprio implementadas.

Os problemas gerados pela transição dos governos municipais também foram revelados, indicando a necessidade da continuidade do monitoramento, inclusive com objetivos de assistência técnica aos novos gestores municipais, para fortalecer a ação da Secretaria Municipal de Educação como coordenadora das políticas educacionais no município e do Comitê para acompanhamento, controle e mobilização social em relação às mesmas.

As questões referentes à atuação dos Comitês Locais do PAR serão comentadas a seguir, no item 5.5, em que se faz uma abordagem sobre o condicionante “mecanismos de acompanhamento e controle social do regime de colaboração”, cujos indicadores são os conselhos e comitês.

5.5 MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DA COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

Trata-se aqui de analisar o sexto e último condicionante previsto no Quadro 6 do Capítulo 1, cujos indicadores são os conselhos e comitês que atuam na área da educação. A proposta de participação da sociedade civil na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais assenta-se no princípio da gestão democrática do ensino público, estabelecido na Constituição Federal. Essa participação já vem ocorrendo de maneira sistemática, pela presença de representantes dos pais, dos alunos, dos professores e das entidades comunitárias em colegiados ou, de maneira eventual, nos processos de planejamento ou normatização que mobilizam a opinião pública, nas audiências públicas dos poderes legislativos, bem como em busca e defesa de questões e interesses mais específicos de uma dada realidade.

Ressalte-se, portanto, que a participação é componente essencial da política social. Se a intenção é reforçar o papel da cidadania, substituindo a tutela e a alienação pelo envolvimento e pelo compromisso, não se trata de dar, conceder ou impor oportunidades de participação. Logo, o controle social que se constrói com a participação dos cidadãos, exige igualmente postura democrática dos governos e responsabilidade comunitária. Isso implica

uma nova atitude do Estado e dos dirigentes para reconhecer, valorizar e implementar efetivamente representações da sociedade civil.

No Rio Grande do Sul é tradição a presença de conselhos na gestão do sistema educacional, inicialmente com funções de assessoramento e, posteriormente, com funções relativas ao planejamento e à normatização. O Conselho Estadual de Educação é órgão normativo, fiscalizador, consultivo e deliberativo do Sistema Estadual de Ensino. Em consonância com o princípio da gestão democrática do ensino público (Constituição Federal, art. 206, VI), em 1995, foi reestruturada a sua composição e, hoje, todos os segmentos da comunidade educacional têm assento no Conselho, assim como o Poder Executivo.

Por outro lado, nos 216 municípios gaúchos que já instituíram o seu sistema próprio de ensino³⁷, os conselhos municipais de educação são parte essencial dessa organização, com funções e composição idênticas às do CEED. Os municípios que ainda não se constituíram como sistema também são estimulados a criar o conselho municipal de educação, embora ainda sem exercer as funções normativa e fiscalizadora específicas do conselho onde já se instituiu o sistema municipal de ensino. A expectativa é que esses conselhos, em nível estadual e municipal, tenham também participação efetiva na definição, acompanhamento e controle das políticas educacionais, em detrimento das funções ditas cartoriais. Dos 496 municípios do Rio Grande do Sul, 280 ainda não organizaram seu sistema próprio de ensino, mas 210 já possuem CME.³⁸

Não sendo possível abranger todos os colegiados que atuam na área, a intenção da pesquisa foi investigar a atuação dos conselhos de educação no acompanhamento e controle social das políticas e ações do regime de colaboração intergovernamental. Foram incluídos também os Comitês de Acompanhamento do PAR, de instituição recente, em ambos os níveis, para avaliar a sua atuação nessa nova política pública federal, voltada para a colaboração com estados e municípios.

Inicialmente foram colhidos os depoimentos dos entrevistados com experiência nos CME. Segundo o entrevistado 14, para que os Conselhos de Educação possam exercer a funções que o acompanhamento e controle social exigem:

necessitam aprofundar o estudo das matérias relacionadas à educação, à legislação pertinente, conhecer a realidade educacional de seu município, a capacidade financeira da prefeitura, as possibilidades de colaboração com o estado, as responsabilidades e competências dos entes federados para poder propor alternativas, pois fazer o controle social passa pela responsabilidade de propor

³⁷ Dado do cadastro do CEED/RS, coletado em 12 de maio de 2009.

³⁸ Dados sobre CME/RS fornecidos pelo FECME/UNCME-RS em 10/08/09.

alternativas que garantam os direitos dos cidadãos. Neste sentido, não creio que sejam muitos os conselhos do estado que têm possibilidade de exercer estas funções.

O entrevistado 19 concorda que “são poucos CME que exercem de fato a competência de acompanhamento e controle social”, apontando como causas a rotatividade dos conselheiros e a falta de clareza nas competências ou, muitas vezes, porque os CME são órgãos de assessoria às Secretarias de Educação. Considera relevante a função de acompanhamento e controle social e menciona que, atualmente, tem sido pauta constante dos encontros de formação, reuniões e deliberações das cartas das plenárias do FECME/UNCME-RS, no intuito de fortalecer os CME para efetivar esta ação.

“Esta é uma prática da minoria dos CME do Rio Grande do Sul”, afirma o entrevistado 4. Justificando sua posição, relata que a aprovação da Lei Nº 11.494/97, que regulamentou o FUNDEB (Disposições Finais, art. 37, §§ 1º e 2º), possibilitou aos municípios integrar o Conselho do FUNDEB ao Conselho Municipal de Educação, por meio de câmara específica de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação desses recursos. Narra que o FECME/UNCME-RS, seguindo as orientações da UNCME nacional, mobilizou e coordenou discussões entre os CME, defendendo a referida integração, a fim de fortalecer a atuação dos CME como estrutura da gestão e controle social dos recursos financeiros. No entanto, menciona que essa “não foi uma bandeira defendida pelo CONSEME/UNDIME-RS.” Pensa que a proposta “enfrentou resistência por parte dos executivos municipais que não viam com bons olhos a centralização de atribuições em um único Conselho.” Registra que, segundo o FECME/UNCME-RS, apenas dois municípios do Rio Grande do Sul integraram o Conselho do Fundo ao CME por meio de câmara específica de acompanhamento e controle social, com as funções já descritas.

No âmbito estadual e municipal, foram instituídos conselhos para o acompanhamento e controle social do FUNDEB, com atribuições e composição reguladas na lei já referida e ato exarado pelo respectivo governo. Nesses conselhos, a lei assegura, respectivamente, a participação de um representante do Conselho Estadual de Educação e do Conselho Municipal de Educação, indicado por seus pares.

Outro conselho de controle social previsto em legislação federal é o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), colegiado deliberativo e autônomo que atua no município, composto por representantes do Executivo, do Legislativo e da sociedade, professores e pais de alunos. O principal objetivo do CAE é fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos pela

União para a merenda escolar e zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas, prestando sempre atenção às boas práticas sanitárias e de higiene.

Quanto ao Conselho Estadual de Educação, na opinião do entrevistado 24, em que pese ser regulado por lei posterior à Constituição Federal/88 e ter uma composição que lhe concede características de órgão de acompanhamento e controle social, “tem focado sua atuação na função normativa e deliberativa, em especial quando credencia instituições e autoriza o funcionamento de cursos.” Considera que há um espaço importante a ser ocupado pelo CEED na educação do Rio Grande do Sul, “na medida do conhecimento que tiver das ações implementadas pelo executivo por meio do regime de colaboração intergovernamental e da importância desse conhecimento para o exercício da função normativa.” Segundo o entrevistado 3, o CEED “tem intensificado o convite a gestores de projetos e programas para reuniões no sentido de dirimir dúvidas e estabelecer parcerias com órgãos de gestão, com o intuito colaborar nesses processos.” Menciona como outra ação importante as reuniões sistemáticas do Grupo de Estudos e Debates Permanente – Regime de Colaboração, instituído a partir de proposta do CEED em Parecer que estimula os municípios a criarem seus próprios sistemas de ensino. Salienta também que o CEED tem representação em espaços de regime de colaboração intergovernamental, quais sejam: Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB; Comitê Estadual de Acompanhamento da Implantação do Plano de Metas Todos pela Educação; Comissão Organizadora da Conferência Estadual de Educação Básica – CONAE/RS e Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente.

No que se refere à atuação dos Comitês de Acompanhamento do PAR no estado e nos municípios, a pesquisa levantou algumas informações básicas sobre as principais atividades realizadas.

O Comitê Estadual de Acompanhamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi instituído pelo Governo do Estado, conforme Decreto Nº 45.529, de 05 de março de 2008. É constituído por representantes titulares e suplentes de diversos segmentos sociais e/ou entidades públicas e privadas, quais sejam: SE/RS, CONSEME/UNDIME-RS, CEED/RS, Ministério Público, Conselho Tutelar, Instituto Gerdau, Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, Central Única de Trabalhadores – CUT, Força Sindical, Ordem dos Advogados do Brasil/Seção RS – OAB, Associação Riograndense de Imprensa – ARI, Agenda 2020, e personalidades do estado com destaque na educação nacional, conforme indicação do Executivo estadual: José Henrique Paim Fernandes, Secretário Executivo do MEC e Paulo Renato Costa Souza, ex-Ministro da Educação e Deputado Federal.

O referido Comitê Estadual visa à mobilização da sociedade e acompanhamento das metas de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB no Rio Grande do Sul, em cumprimento ao compromisso firmado pelo governo gaúcho com o governo federal, nos termos do Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Desde sua instalação, realizou seis reuniões, quatro em 2008 e duas em 2009, com a presença da maioria de seus membros, tendo abordado e discutido assuntos visando à melhoria da qualidade da educação básica no estado em parceria com os municípios, quanto a ações pedagógicas, avaliação do rendimento escolar, gestão, financiamento e recursos humanos.

Quanto ao desempenho dos Comitês locais de Acompanhamento do PAR, nos onze municípios da amostra analisada, as informações sobre sua composição e principais questões que os envolvem estão registradas nas páginas 97 e 98, integrando a análise dos instrumentos de monitoramento do PAR. Dentre essas informações, verifica-se que, em 2008, o Comitê Local dos municípios avaliados realizou uma média de 1,6 reuniões com seus membros, sendo que cinco municípios não realizaram reunião. Além disso, seus depoimentos evidenciam que, de maneira geral não ocorreu um acompanhamento efetivo das ações municipais do PAR pelo Comitê. Essa constatação, como integrante da equipe de monitoramento, levou-nos a registrar, no relatório sobre a visita a um desses municípios o seguinte:

a criação de um Comitê local de Acompanhamento do PAR, constituído de representantes de vários segmentos educacionais e comunitários, em municípios do Rio Grande do Sul, gera um paralelismo de funções e atribuições com o Conselho Municipal de Educação, considerando que 86% possuem conselhos em funcionamento e a maioria desses conselhos já exercem atribuições de mobilização e de monitoramento à execução do plano municipal de educação; assim, parece-me que haveria mais legitimidade e efetividade se o acompanhamento do PAR lhes tivesse sido confiado em nosso estado. (SARI, 2008, p. 3).

Constatou-se que há uma cultura colaborativa que permeia as relações principalmente entre o estado e seus municípios e, ao mesmo tempo, percebeu-se uma escassa participação da sociedade civil no acompanhamento e avaliação das políticas educacionais, evidenciando fragilidades nos mecanismos de acompanhamento e controle social. As causas dessa possível contradição, de certa forma, já foram apontadas pelos entrevistados. No Brasil, os conselhos de educação passaram a ter um perfil de órgãos de representação e participação social somente após a Constituição Federal de 1988, mudança que também no Rio Grande do Sul vem ocorrendo de maneira gradativa, tensionada pela tradição histórica de órgãos de

assessoramento à gestão dos executivos ou de natureza técnica, voltados à normatização e análise de processos.

No caso do Conselho Estadual de Educação, em funcionamento desde 1962, ainda predominam as atribuições de natureza técnico-pedagógica em detrimento das de participação social. Segundo o entrevistado 24, o CEED, durante muito tempo, ao ser instado a aproximar-se da execução de políticas/ações implementadas pelos governos, assumiu posição de distanciamento crítico, sem trazer o tema para a discussão do colegiado. Hoje já se percebem avanços que ainda respondem de forma insuficiente à complexidade das demandas da sociedade atual e também das políticas públicas formuladas mediante a colaboração intergovernamental.

Quanto aos Conselhos Municipais de Educação, instituídos, em sua maioria, após a promulgação da LDB (1996), necessitam de mais oportunidades de formação continuada, inclusive no coletivo de suas reuniões regionais, para atuarem como mediadores entre a sociedade e o governo, desempenhando as novas funções e atribuições que lhes cabem.

De maneira geral a atuação dos conselhos e comitês, como mecanismos de acompanhamento e controle social, no Rio Grande do Sul, é mais recente do que as ações do regime de colaboração entre os entes federados. As entrevistas revelaram que os atores envolvidos diretamente com esses órgãos têm consciência da importância desse acompanhamento e que há também iniciativas para lhes dar espaço e promover a sua efetividade.

6 REGIME DE COLABORAÇÃO: OS FATORES INTERVENIENTES NA VISÃO DOS ATORES

Após analisar o regime de colaboração intergovernamental na área da educação, no espaço e no período estabelecidos para esta pesquisa, a partir da legislação que o fundamenta até as ações que os agentes promovem, passando pelo aparato institucional que lhes dá sustentação, é chegado o momento de avaliar com os atores esse processo. É hora de aprofundar o problema que induziu a investigação. Para tanto, foram apresentadas três questões básicas aos entrevistados, cujas manifestações, a seguir, serão analisadas. Cumpre destacar que 50% dos entrevistados, selecionados conforme os critérios explicitados na Introdução (item 4, p. 19), são sujeitos que exerceram e exercem funções em diferentes instâncias da organização federativa, no período da investigação. Falam, portanto, de diversos lugares sobre suas concepções e experiências.

6.1 REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE ENTES FEDERADOS NA EDUCAÇÃO: REALIDADE OU PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL?

Essa questão, feita aos entrevistados, inspirou-se em Bordignon (2007), citado no Capítulo 1. O autor entende que, como está situado na Constituição e na LDB, “o regime de colaboração constitui somente a afirmação de um princípio.” Considerando essa reflexão, a pesquisa incluiu a seguinte questão no estudo: o regime de colaboração entre a União, o estado e os municípios, na educação pública do Rio Grande do Sul, é uma realidade ou apenas um princípio constitucional?³⁹

Para realizar a análise, as manifestações dos entrevistados foram organizadas em três categorias: um princípio constitucional, uma estratégia em construção e uma realidade.

6.1.1 Regime de Colaboração: apenas um Princípio Constitucional

Representam 25% do total os entrevistados que avaliam o regime de colaboração no setor educacional do Rio Grande do Sul como um princípio constitucional que não saiu do papel. O entrevistado 14 entende que essa relação entre os entes federados, para se tornar realidade, precisa enfrentar problemas gerados pela sua própria regulamentação. Considera

³⁹ Registre-se que este princípio também consta da Constituição Estadual de 1989, conforme informa o quadro 9, no capítulo 4.

indispensável que sejam dirimidas dúvidas quanto às competências, abrangências e inter-relações dos municípios entre si e destes com o estado. Em sua opinião, “muitas das competências do estado e dos municípios são concorrentes, como é o caso da oferta do ensino fundamental, portanto há que se definirem limites e responsabilidades comuns em benefício da oferta de políticas públicas abrangentes e qualificadas.”

Segundo o entrevistado 19, este princípio tinha como objetivo (idealização) a efetivação de um conjunto de ações de apoio entre os entes federados para a sustentação de políticas públicas. Pondera, no entanto, que a Constituição já tem mais de vinte anos e que, nesse tempo histórico, “comprovou-se que ainda existe muita disputa ou demarcação de poder entre os mesmos, resultando em discurso e nunca numa prática efetiva.” O entrevistado 3 reconhece que “algumas iniciativas são feitas, no sentido de que haja parceria entre os entes federados, mas são muito tímidas.”

Por sua vez, o entrevistado 2 refere que o regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul é tão somente uma possibilidade constitucional. Argumenta que, na prática, o que ocorre são transferências de alguns recursos pela União e de alguns encargos pelo estado aos municípios. Reforça a sua posição afirmando:

O Ministério da Educação define os seus programas, criou o PAR, e estados e municípios que quiserem ou necessitarem de recursos federais (transferências voluntárias) têm de aceitar as regras do ‘jogo’. Já o estado, pelas dificuldades que vem enfrentando, propõe aos municípios mais encargos para executar programas de sua alçada, como é o caso do transporte escolar e da alimentação escolar na sua rede.

Na avaliação do entrevistado 1, a colaboração intergovernamental não acontece na forma de soluções contínuas para a educação pública e, sim, está presente de forma significativa como preceito constitucional. Sua opinião é compartilhada pelo entrevistado 17, quando afirma que são pontuais as áreas em que ações educacionais são conjuntas, exemplificando com o processo de municipalização da educação infantil e do ensino fundamental em vários municípios. Acrescenta aspectos “que precisam ser revistos como o transporte escolar e o apoio à educação infantil.” Considera que “ainda é pequena a cooperação efetiva entre esses entes, o que acaba favorecendo ações superpostas ou omissões.” Em relação à colaboração da União com os municípios ressalta que os programas e políticas são implementados em caráter universal. A União não assume seu papel ativo no financiamento da educação básica, “apesar de ser o nível de governo que possui maior aporte de recursos fiscais no bolo tributário.” Conclui afirmando que “Não há a construção de

políticas públicas claras e transparentes em uma discussão integrada pelos três níveis de governo, posto que muitas vezes são definidas de forma unilateral e impostas de cima para baixo.”

6.1.2 Regime de Colaboração: uma Estratégia em Construção

Outros 25% de entrevistados pensam provavelmente como o entrevistado 15 que, ao ser questionado se o regime de colaboração entre entes federados era uma realidade ou apenas um princípio constitucional, reagiu rápido: “as coisas não são tudo ou nada.”

O entrevistado 6, por exemplo, entende que não se trata somente de um princípio constitucional, porque, afirma ele, “já vivemos períodos interessantes na construção de entendimentos sobre regime de colaboração.” Entretanto, avalia que a realidade vivida diariamente nos municípios evidencia que se está muitíssimo distante de uma proposta clara de colaboração entre os entes federados. Salienta que falta o entendimento do que é a “colaboração” proposta no texto constitucional (que até hoje não foi regulamentada por lei complementar), a construção de projetos, o planejamento de prioridades de ação, a definição de estratégias, dentre outros. Enfatiza que a normatização precisa ser construída dialogicamente, de forma especial nas ações concorrentes entre as instâncias federadas. Em sua opinião, “é esse o aspecto fundamental”, acrescentando que o regime de colaboração precisa iniciar entre os órgãos normativos dos sistemas.

Esse princípio constitucional, reforçado pela LDB e pelo PNE, conforme o entrevistado 18, não está devidamente considerado pela União, estado e municípios, o que caracteriza um contra-senso ao próprio princípio federativo. Afirma, entretanto, “que tem se mostrado fundamental para a conquista de uma educação efetivamente igualitária e para todos, por algumas práticas já visíveis no RS.” Pondera que “cresce lentamente a consciência de que se pode promover a qualidade da educação e o fortalecimento do Poder Público via um canal de negociações e de uma descentralização coordenada de poder.” Pensa que, sem desconsiderar os interesses específicos de cada ente, seja possível efetivamente promover uma harmonia entre todos e o seu compromisso pela mesma causa, reduzindo desigualdades.

“É muito difícil generalizar a realidade do RS, prefiro dizer que esta caminhada do regime de colaboração está em construção” (Entrevistado 5). Em sua opinião, a partir de 1988, discutiu-se intensamente, no estado, formas de colocar o regime de colaboração em prática. Na ocasião, entendia-se que era necessária uma lei estadual que o regulamentasse, e também que a Lei do FUNDEF já estava definindo alguns critérios de colaboração. Hoje,

refere que há compreensão, um pouco mais aprofundada, sobre financiamento da educação. Afirma que os encargos trazidos aos municípios com o aumento rápido de matrículas, transformou a visão dos gestores. Pensa que, neste momento, existe um clima mais favorável “para fortalecer o regime de colaboração, ou melhor, exercitá-lo.”

Continuando o seu depoimento, o entrevistado 5 chama a atenção, hoje, para a necessidade de se efetivar uma colaboração no atendimento à infância. O município é responsável pela educação infantil, mas, afirma, “isso não exclui o estado e a União de investir na infância.” Considera também que o ensino fundamental, responsabilidade compartilhada entre o estado e o município e espaço de exercício do regime de colaboração, enfrenta e sempre enfrentou problemas como o financiamento do transporte escolar e o cálculo da capacidade de atendimento de cada município, para definir as responsabilidades maiores do estado naqueles municípios com menor capacidade de atendimento. Quanto à formação de professores, espaço próprio para o exercício da colaboração, revela: “as ações que conhecemos acontecem mais por vontade política do que por um planejamento conjunto, em regime de colaboração.” Quanto aos conselhos de educação, lembra muitas tentativas que foram feitas para construir formas de colaboração entre os órgãos normativos. Hoje, ainda as considera “frágeis.”

Para o entrevistado 11, o regime de colaboração é um princípio constitucional que tenta tornar-se realidade em nosso estado. Na sua avaliação:

Ele depende muito mais de ações e desejos individuais do que de interesses institucionais. Esta colaboração que perpassa relações intergovernamentais e, por isto, diferentes interesses, nem sempre supera a competição ou as posições político-partidárias daqueles que a compõem (Entrevistado 11).

Apesar disso, o entrevistado 11 destaca o movimento dos últimos dois anos que “De forma sistemática, tem criado situações para que o regime de colaboração de fato se transforme em realidade. Um regime que, ao tentar consensuar, respeita a autonomia dos entes colaboradores.” É possível que uma das explicações para esse destaque do entrevistado esteja na maior mobilidade de gestores entre as redes públicas. Atualmente, na gestão estadual há sete profissionais em funções de coordenação, oriundos de experiências de gestão municipal da educação, o que pode favorecer as relações intergovernamentais, conforme opina o entrevistado 15. Barbosa (2006, p. 128), relatando as relações intergovernamentais em Pernambuco, reforça: “[...] encontramos alguns fatores que podem facilitar essa relação. Entre

eles, a existência na Secretaria Estadual de Educação de equipes com experiência em gestão municipal tem facilitado o regime de colaboração.”

Por sua vez, o entrevistado 10 faz reflexões sobre o desafio de implantar uma nova Constituição e sobre a tarefa de transformar a visão do legislador constituinte em realidade. Considera-os uma tarefa de construção, ponderando que demanda um tempo razoável (considerando o período histórico logo posterior à ditadura) para a difusão dos princípios e a percepção das condições inerentes à sua implantação, o que exige uma grande articulação. Exige também persistência, método e trabalho continuado. Em sua opinião, é “tarefa hercúlea se considerarmos que seus agentes propulsores são agentes políticos, sujeitos às discontinuidades decorrentes de eleições bianuais [...]”. Isto posto, evoca o tempo já decorrido desde 1988, e mesmo desde a LDB (1996), constatando “que o regime de colaboração já existe, mais como parceria do que como colaboração (que exige algumas características diferenciais), mas ainda incipiente, com avanços pontuais em alguns estados e com alguns municípios.”

É interessante perceber que alguns entrevistados estabelecem diferenças conceituais entre parceria e colaboração, entendendo que a segunda é mais exigente. De fato, conforme Werle (2006), citada no Capítulo 1, a palavra regime significa modo de administrar, regra ou sistema, regulamento. Colaborar implica trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros. Assim, a expressão “regime de colaboração” induz a um sistema de cooperação, a um modelo de administração, e não a uma parceria eventual.

Por fim, o entrevistado 22, após fazer a interpretação dos dispositivos constitucionais e legais brasileiros sobre o imperativo de um projeto comum entre os entes federados, enfatiza “as discussões, os debates, as iniciativas em âmbito nacional, estadual e municipal que têm sido intensas, constantes e abrangentes.” Salienta especialmente o Plano Nacional de Educação que deu ênfase ao exercício do diálogo e da cooperação entre todos os envolvidos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo, afirma que, “embora haja o reconhecimento legal de se formular políticas e programas gerais e específicos de forma conjunta, visando ao desenvolvimento da educação, ainda se constata, nas relações intergovernamentais, ações de subordinação e hierarquização.”

6.1.3 Regime de Colaboração: uma Realidade

Dentre os vinte e quatro entrevistados, 50% consideram que o regime de colaboração entre os entes federados, no setor educacional do Rio Grande do Sul, está sendo

implementado evidenciando avanços e resultados – é uma realidade. Constatação semelhante é registrada por Barbosa (2006, p. 127), em Pernambuco, quando afirma, com base em suas vivências no processo, que “existem avanços perceptíveis na prática do regime de colaboração no período estudado.”

Como a intenção da pesquisa, nesta parte especialmente, é analisar as visões que os participantes têm da situação estudada, procurou-se priorizar as suas manifestações aos questionamentos.

O entrevistado 21 ressalta que “A visão otimista do processo permite o entendimento que o regime de colaboração tornou-se realidade.” Seus principais argumentos são: 1. a institucionalização de um canal de debates e os debates com pautas específicas; 2. a possibilidade de verificação de avanços concretos que justificam e caracterizam a colaboração. Afirma “que a visão pessimista pode inferir que a repetição de temas e a demora na concretização de acordos efetivos, além da falta de profundidade dos resultados, tornariam a colaboração pouco efetiva.” Acrescenta também que a distância da União nas negociações colabora para esse entendimento. Destaca “que essa visão, todavia, não constitui razão suficiente para definir que o regime de colaboração se trata de mera ficção.”

Essa posição é corroborada pelo entrevistado 24 ao reiterar que, com avanços e recuos, é possível afirmar que o regime de colaboração intergovernamental na educação pública do Rio Grande do Sul é uma realidade. Fundamenta a sua afirmação com “as ações e movimentos realizados por entidades e órgãos governamentais e não governamentais, ao longo do tempo.” Também o entrevistado 15 tem posição semelhante: “Não acho que seja só texto legal. A gente vem avançando, mas não acho que seja fácil.” Argumenta que até para a União é difícil, pois a ela cabe a assistência técnica e financeira aos sistemas de ensino na oferta da educação básica e a coordenação da política nacional; entretanto, é muito comum que ela avance o sinal da coordenação para a definição das políticas na área da educação básica, sem a necessária colaboração com os entes federados. Define, sozinha, para os outros entes executarem, o que não é coordenação. E conclui: “fica mal definido o papel de cada um”, o que pode gerar competição entre estado e municípios por recursos do governo federal. Conforme Duarte (2003, p. 138) “A estratégia de desconcentração para a implantação de programas centrais confronta-se com um ator que detém legitimidade política e institucional para formular e implementar alternativas às diretrizes centrais/globais de política educacional.”

O regime de colaboração entre os entes federados, na visão do entrevistado 20, “vem sendo progressivamente implementado, não só por força de legislação, como pela necessidade

de estabelecer parcerias para a gestão dos escassos recursos disponibilizados para a área da educação.” Exemplificando, menciona que a colaboração está materializada em soluções negociadas entre estado e municípios no Rio Grande do Sul, em relação ao transporte escolar, ao desenvolvimento conjunto de programas de avaliação externa da qualidade da educação pública (SAERS) e na busca de parâmetros para alfabetização de crianças de 6 anos, entre outras. Essa é também a opinião do entrevistado 7, informando que o regime de colaboração, além de ser uma realidade, é um instrumento eficaz para discutir, planejar e implementar alternativas e soluções na educação, entre os entes públicos. Ressalta que “no Rio Grande do Sul, tornou-se realidade a partir da criação oficial de Grupo de Assessoramento constituído por indicações do Governo do Estado e da FAMURS.” Completando o seu depoimento, acrescenta que se evoluiu muito nos últimos anos na colaboração e na legislação brasileira que lhe dá suporte, principalmente quanto à aplicação de recursos. Exemplifica, referindo que a União já repassa diretamente o salário-educação e parte do transporte escolar aos municípios, além de desenvolver outros programas e projetos com os estados e municípios.

O Rio Grande do Sul tem dado exemplos de possibilidades concretas da prática do regime de colaboração, relata o entrevistado 4. Ele destaca o pioneirismo da Lei Nº 10.576/95 que regulamenta o regime de colaboração entre o estado e os municípios, definindo alguns objetos e critérios de colaboração, além de criar comissão interinstitucional de assessoramento na matéria. Este depoimento é reafirmado pelo entrevistado 8, o qual declara que o regime de colaboração é uma realidade, associando-o também ao Grupo de Assessoramento paritário, no qual trabalham estado e municípios “em sucessivos governos estaduais do Rio Grande do Sul e sucessivas gestões municipais.” Para o entrevistado 12, em alguns aspectos, “o esforço conjunto na implementação de ações que visem à manutenção e desenvolvimento do ensino já vem ocorrendo de forma mais concreta.” Relata a sua experiência no grupo de assessoramento que se reunia com regularidade e discutia questões de interesse comum do estado e municípios, a partir de uma pauta definida anteriormente.

Por sua vez, o entrevistado 9 entende “que, no Rio Grande do Sul, muito se tem avançado na construção de um regime de colaboração, especialmente, no que diz respeito à oferta de ensino.” Enfatiza que o processo não está concluído e que há muito ainda a trilhar nessa direção, mas reafirma que “desde a Constituição Federal de 1988, vários foram os avanços na consolidação de um regime de colaboração, em nosso estado.” Encerrando essa discussão, o entrevistado 16 afirma que é uma necessidade trabalhar de forma conjunta nos

três níveis de governo, salientando que as políticas integradas têm maior impacto na área social, dando vários exemplos que já são uma realidade no Rio Grande do Sul e no País.

De fato, o regime de colaboração intergovernamental é uma realidade no estado, mas constitui-se em processo que precisa ser dinamizado e qualificado pelos mecanismos de encontro e negociação entre as partes. Entende-se que estes espaços deveriam principalmente constituir-se em oportunidades permanentes de planejamento conjunto entre os entes federados. A realidade educacional gaúcha evidencia, por exemplo, problemas graves de implantação de escola pública pelo estado ou município a 600m de distância de outra já existente. Esta falta de definição conjunta na ampliação da oferta, associada atualmente à redução de demanda para o ensino fundamental, à migração da população rural e à necessidade de qualificar a educação no campo, vem resultando em acelerado processo de cessação de atividades de escolas. Para viabilizar o planejamento descentralizado da educação em regime de colaboração estado/municípios, a Lei N° 10.576/95 (art. 83, parágrafo único) prevê que possam ser constituídos grupos pelos municípios, com participação paritária de representantes do estado e da respectiva municipalidade para planejamento conjunto e proposição de medidas que objetivem um melhor resultado das ações a serem implementadas.

6.2 REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE ENTES FEDERADOS NA EDUCAÇÃO: O QUE FACILITA E O QUE RESTRINGE?

Solicitou-se aos entrevistados destacar os fatores/condições que favorecem e os que dificultam o regime de colaboração intergovernamental na área da educação no Rio Grande do Sul, por meio de duas perguntas. Para fins de análise, suas respostas também foram organizadas em dois blocos e agrupadas respectivamente em categorias. Reitera-se a intenção de dar voz aos sujeitos do processo investigado, para identificar e compreender melhor os fatores que o impulsionam e que o restringem.

6.2.1 Colaboração Intergovernamental: o que facilita?

- Vontade política para compartilhar

O entrevistado 3 salienta que “há necessidade de vontade política e decisão de repartir o protagonismo das ações visando somar esforços para atingir os objetivos de forma mais eficiente.” Já o entrevistado 11 destaca a necessidade de percepção que todos os envolvidos têm condições de planejar e executar as políticas públicas de educação e as consequentes

normatizações com seriedade. E completa: “Já se percebeu que o saber não está na mão de alguns poucos e que, apesar de linhas divergentes, a educação precisa se encontrar em aspectos comuns.”

A colaboração é favorecida quando o município é ouvido na fase de formulação das políticas, porque tem “uma idéia melhor das necessidades, das respostas e das soluções pela proximidade com a população.” (Entrevistado 16). Acrescenta que as políticas devem ser flexíveis, que não pode ser um modelo nacional imposto para todo o País, nem um modelo estadual imposto para todos os municípios do estado. Elas devem contemplar a diversidade. Essa posição é reforçada pelo depoimento de Barbosa (2006, p. 128) que, investigando as relações estado/municípios em Pernambuco, salienta a consideração dispensada “por todos os atores com relação à construção, ao respeito e ao fortalecimento da autonomia municipal, como condição para o exercício do regime de colaboração, em contraposição à cultura de dependência e de tutelamento [...]”

Para facilitar a colaboração, o entrevistado 1 aposta na elaboração de propostas conjuntas visando buscar soluções que envolvam, por exemplo, financiamento da educação, distribuição de matrículas, definição de competências, cedência e permuta de profissionais da educação. O entrevistado 14 também considera como fator estimulante das relações estado e municípios a execução de programas em parceria no Rio Grande do Sul, como transporte escolar, merenda escolar, sistema integrado de matrículas (central de matrículas), entre outros. Registra, no entanto, “que há muita disputa por recursos e desentendimentos quanto a custos e recursos a serem repassados, como no caso do transporte escolar.” Para o entrevistado 23, uma ação que favorece a parceria é a “capacitação conjunta de recursos humanos da rede estadual e da rede municipal de ensino em alguns programas.”

Por sua vez, o entrevistado 7 entende que o regime de colaboração entre os entes federados é fortalecido no Rio Grande do Sul porque há “empenho político na solução das questões pautadas.” Em complementação, o entrevistado 13 cita, como fatores favoráveis à colaboração, a vontade dos integrantes das entidades representativas das diversas instâncias, a disponibilidade dessas pessoas envolvidas e os mecanismos já implantados.

- Responsabilidade comum pela garantia de educação com qualidade

Por ser a educação um direito constitucional assegurado ao cidadão, de responsabilidade do município e do estado, e por estarem estabelecidos em lei os critérios para o seu financiamento, o entrevistado 12 compreende que “o interesse comum é um dos fatores favoráveis para que a colaboração aconteça”. Ademais, afirma que “a preocupação de

todos hoje em garantir não apenas o acesso, mas a qualidade da educação”, também se constitui em um fator importante para a ação colaborativa. Em sua opinião, juntar recursos materiais, humanos e estruturais para fortalecer a ação educacional conjunta pode ser um fator determinante para atingir melhores resultados educacionais. Menciona a iniciativa do MEC por meio do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, construindo um Plano de Ações Articuladas, com possibilidade de ser um passo importante nesta direção.

O entrevistado 2 reforça que é importante considerar a obrigatoriedade que tem o Estado brasileiro de universalizar a educação básica com qualidade. Entende que “Essa meta somente se concretizará se houver colaboração de todas as instâncias, se as políticas forem efetivamente de Estado, não apenas de governos com interesses político-partidários.” Considera que a colaboração é facilitada por fatores como o preceito constitucional que estabelece o fluxo até de recursos e a definição de atribuições/responsabilidades dos entes federados, sem excluir possibilidades de ampliarem suas ações. De fato, Alves (1990, p. 261)⁴⁰ destaca que o Programa de Educação para o Estado de São Paulo (1990-2000) estabeleceu prioridades a serem atendidas em regime de colaboração entre estado e municípios visando “à democratização efetiva do ensino fundamental, democratização entendida em seus dois aspectos fundamentais: quantidade-qualidade.”

Fazendo uma síntese, o entrevistado 24 destaca três fatores que induzem à colaboração:

1. o gigantismo da tarefa de ofertar educação para todos, impulsionando para a busca da ação conjunta;
2. os recursos de cada um dos entes, sempre insuficientes para a efetivação da tarefa;
3. a compreensão da indispensável garantia da unidade na oferta, sustentada no cumprimento das leis e normas nacionais e estaduais.

- Cumprimento dos acordos

Segundo o entrevistado 7, são fatores que estimulam o regime de colaboração “cumprimento das ações estabelecidas nos protocolos pelos entes representados e pagamentos em dia dos recursos acordados.” O entrevistado 23 reforça a posição anterior, enfatizando o empenho político do governo estadual e dos governos municipais em operacionalizar o que é acordado entre as partes. Além disso, destaca a restituição da credibilidade dos programas que envolvem a prestação de serviços pelos municípios ao estado, com o cumprimento do

⁴⁰ Dissertação: O papel equalizador do regime de colaboração estado–município na política de alfabetização, de Maria Leila Alves, registrada no capítulo 2 – Produção Acadêmico-Científica sobre Regime de Colaboração.

calendário de pagamentos efetuados rigorosamente em dia. Conclui citando também como relevante estímulo à colaboração “a preservação da autonomia de cada ente federado.”

A pontualidade dos repasses de recursos e o pagamento das dívidas acumuladas pelo estado com os municípios, sempre mediados pelo Grupo de Assessoramento, também são fatores lembrados pelo entrevistado 18. Já o entrevistado 21, acrescenta os seguintes fatores: “desprendimento dos governantes; comprometimento, conhecimento, cultura de negociação e nível elevado das relações.”

- Existência de legislação e normas

A própria legislação educacional é um fator que favorece a efetivação do regime de colaboração, afirma o entrevistado 19, argumentando que “existem definições claras de papéis e competências a serem executadas nas diferentes etapas e níveis da educação.” O entrevistado 20 acrescenta que “a própria LDB, ao estabelecer a área de atuação prioritária do estado e dos municípios, favorece o estabelecimento de parcerias”, lembrando também as normas estabelecidas pela legislação do FUNDEF e FUNDEB. Outro fator, destaca o entrevistado 5, “é a construção de Leis estaduais, pois fomos pioneiros em alguns momentos da história do Rio Grande do Sul.” Já o entrevistado 2 considera que o princípio constitucional da economicidade favorece o regime de colaboração, por ser uma medida muito “necessária num país onde sempre faltam recursos para a educação.”

O entrevistado 23 menciona como condição que facilita a colaboração “a normatização do Grupo de Assessoramento do regime de colaboração em leis estaduais.” O entrevistado 10 menciona a normatização complementar do Conselho Estadual de Educação, orientando e viabilizando reflexões que direcionam para a busca, se não de colaboração, ao menos de parcerias que, num primeiro passo, entre outras condições, “favorecem o amadurecimento do regime de colaboração em nosso estado.”

- Garantia de recursos financeiros

Conforme o entrevistado 18, “No Rio Grande do Sul, a busca dos recursos do FUNDEB no caso dos municípios que computam perdas, tem sido o grande motivador para a ampliação da colaboração entre estado e municípios.” Neste sentido, opina que o estado e alguns municípios têm sido bem sucedidos na municipalização de escolas estaduais de ensino fundamental.

Esse depoimento parece confirmar que os mesmos fatores que geram a competição nas relações intergovernamentais, podem ser potencialidades para que se construa a colaboração.

O regime de colaboração é facilitado, segundo o entrevistado 16, se os recursos financeiros forem proporcionais e adequados à descentralização de funções que o governo federal e estadual promove ou que a própria legislação estabelece. Para mim, diz o entrevistado, “essa discussão do pacto federativo é muito mais relevante do que a discussão da reforma tributária”, argumentando que esta pode não sair tão cedo, principalmente em fim de mandato de câmara federal, porque lida com interesses conflitantes.

- Organização institucional e cultura de colaboração

As condições favoráveis para acontecer o regime de colaboração no Rio Grande do Sul, segundo o entrevistado 5, estão na organização da participação. Argumenta afirmando que “Temos uma caminhada grande e respeitada na ação efetiva das entidades de representação da comunidade educacional.” De fato, o entrevistado 4 ressalta a divisão regional das Associações de Municípios congregadas pela FAMURS e adotada pelo CONSEME/UNDIME-RS e FECME/UNCME-RS que facilita a circulação de informações e de atualização sobre aspectos legais e práticas de gestão inovadoras, assim como propicia o desenvolvimento de programas e iniciativas de caráter regional, instituindo um espaço de discussão dos problemas municipais. “Esta característica oportunizou o fortalecimento do poder municipal e, conseqüentemente, do ensino por ele promovido, demonstrando maior atenção com a comunidade local e seu desenvolvimento”, conclui o entrevistado 4.

“Vejo o Rio Grande do Sul como um estado em que é muito forte a cultura da parceria e da colaboração” ressalta o entrevistado 9. Para ele, “a implementação de mecanismos de parceria e colaboração na área da educação, entre os entes federados, é a consolidação dessa cultura.” Para o entrevistado 15, o que impulsiona o regime de colaboração no estado é a força da organização dos municípios e a capacidade de articulação, de organização e de expressão, o que não é comum. Na opinião do entrevistado 8 ainda há outro fator favorável que é a máxima “disponibilidade dos municípios em prestar serviços e ceder recursos de toda ordem para auxiliar o estado em suas funções.”

Por sua vez, o entrevistado 10 destaca que “o CONSEM/UNDIME-RS e a FAMURS foram e são relevantes nesse processo aqui no estado.” Acrescenta também “a possibilidade legal de reeleição dos Prefeitos, permitindo a continuidade do trabalho de muitos secretários municipais capacitados e conscientizados.” Lembra, ainda, o envolvimento de várias instituições na capacitação permanente dos gestores estaduais, como o Tribunal de Contas do

Estado (TCE) e a Delegações de Prefeituras Municipais (DPM)⁴¹, envolvendo secretarias da fazenda e os próprios Prefeitos. Ressalta que, com certeza, “contribuíram para a ampliação e aperfeiçoamento de práticas na educação que abrem caminho para o regime de colaboração.”

O entrevistado 18 cita o CEED como facilitador da colaboração, salientando:

o seu papel de amparar permanentemente os municípios que optaram pela criação de sistemas próprios; de subsidiá-los com orientações seguradas e eficazes; de permitir, principalmente, a existências de espaços abertos à participação de interessados em reuniões, sem descuidar-se das suas responsabilidades com a rede estadual e com os municípios que ainda não criaram sistemas próprios.

- Mecanismos implementados

Para o entrevistado 17 o fator que mais estimula o regime de colaboração é a “vontade política dos três entes federados na construção de mecanismos capazes de garantir de forma permanente o trabalho de cooperação entre os entes.” E o entrevistado 8 exemplifica essa afirmação mencionando um fator da realidade do Rio Grande do Sul: “Existência de comissão paritária⁴² constituída por cinco representantes de diferentes Secretarias de Estado e igual número de Prefeitos.” A pesquisa de Barbosa (2006, p.129) também destaca como fator relevante um espaço oficial para o regime de colaboração. Este mecanismo, em Pernambuco, foi a Câmara Técnica e Temática de Desenvolvimento da Educação Municipal e Estabelecimento do Regime de Colaboração, instalada na Secretaria Estadual de Educação, para “formular, pactuar e compartilhar recursos e medidas de políticas educacionais.”

O entrevistado 23 salienta também outro mecanismo derivado do referido Grupo de Assessoramento que é a construção conjunta, por meio de comissão técnica de trabalho, com representação da SE/RS e áreas técnicas da FAMURS (receitas, jurídico, educação), “para proceder estudos técnicos e levantamentos de dados dos programas em pauta, propondo critérios, procedimentos e orientações.”

6.2.2 Colaboração Intergovernamental: o que dificulta ou restringe?

- Falta de definição e concretização de metas comuns

Na opinião do entrevistado 1 o regime de colaboração intergovernamental no Rio Grande do Sul é dificultado por falta de definição de metas de forma conjunta entre os entes

⁴¹ A DPM é uma consultoria privada que atende municípios.

⁴² O entrevistado 8 refere-se ao Grupo de Assessoramento paritário previsto na Lei Nº 10.576, de 14/11/95.

executivos na busca de soluções para a educação pública. Ele não percebe “uma vontade política nas ações conjuntas.” Reforçando a posição anterior, o entrevistado 12 destaca como fator restritivo “a falta de debate e busca de consensos sobre objetivos e metas educacionais a serem atingidas no município, região e estado.”

O entrevistado 13 analisa restrições mais amplas, mencionando “a ausência de efetivo debate nacional sobre a matéria e a falta de normas complementares à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.” Essa posição é reforçada pelo entrevistado 10 ao afirmar que “o MEC poderia ser mais propositivo e articulador entre as esferas, e até no esclarecimento da opinião pública sobre a necessidade de reformulações na educação, como já o foi em outros tempos, com reflexos positivos para todos os estados.” Salienta “a falta de percepção por parte das autoridades políticas, inclusive de parte dos Conselhos” sobre a dimensão e o grau de decepção da população em relação à eficiência, eficácia e até as intenções de suas proposições na área educacional. Já o entrevistado 22 destaca como fator restritivo o cenário educacional brasileiro “marcado pela edição de planos e projetos educacionais desarticulados entre os entes federados.”

Na opinião do entrevistado 21, são fatores que dificultam as relações intergovernamentais: “a demora na definição de metas e os resultados tímidos na comparação com a expectativa, que clama por avanços mais significativos.” Nesse aspecto, o entrevistado 10 ressalta o descrédito por parte da população, incluindo pais, professores e alunos, nas autoridades políticas de todos os níveis e esferas, do executivo e legislativo, o que, em sua opinião, concorre “para sua omissão e/ou não adesão a propostas que poderiam ser avanços significativos na educação (inclusive nas parcerias).”

Por fim, o entrevistado 24 ainda destaca como fatores que dificultam a colaboração intergovernamental “a concentração de esforços das entidades/órgãos responsáveis pela educação na realização de seus próprios projetos, bem como a dificuldade de cumprir uma agenda comum, sistematicamente realimentada diante de resultados alcançados e divulgados.”

- Hierarquização nas relações intergovernamentais

Iniciando a discussão, o entrevistado 22 aponta dificuldade na colaboração porque “aqueles que ocupam funções de liderança nas três esferas da administração pública, com ênfase na União e nos estados, frequentemente, extrapolam de seu nível de competência, arbitrando sobre o outro sistema.” Já o entrevistado 3 menciona que, em sua opinião, “a incapacidade de entender que o regime de colaboração qualifica a ação dos entes federados é o maior entrave para que se consiga implementá-lo.”

Com relação à União, embora considere que esteja ampliando a oferta de programas e reconheça a qualidade dos mesmos, o entrevistado 18 afirma que “a proposta vem geralmente ‘pronta’, sem possibilitar qualquer rodada de negociações.” Menciona que municípios e estados acabam aderindo, embora os critérios para a oferta destes programas mereceriam, muitas vezes, amplas discussões. Além disso, considera igualmente restritivo ao regime de colaboração a falta de diálogo entre o governo do estado e alguns municípios, a exemplo do fechamento de turmas de ensino fundamental em escolas da rede estadual, a cada início de ano, sem a necessária articulação, demandando ao município um número considerável de matrículas, num processo de municipalização subliminar. Argumenta que “este quadro demonstra certa desconsideração com municípios, o que provoca a quebra da harmonia entre entes federativos.” Cita também “a falta de compromisso com acordos assumidos, principalmente com prazos estabelecidos para pagamentos, o que ainda persiste, embora já tenha evidenciado sensíveis melhoras.” Concluindo seu depoimento sobre fatores que dificultam as relações intergovernamentais, menciona “a atuação ainda muito dependente de alguns municípios com relação ao estado.”

Por sua vez, o entrevistado 17, explicitando uma visão nacional do problema, destaca como fator restritivo a falta de definição clara das obrigações a serem assumidas pelos diversos entes, havendo pouco envolvimento, negociação, entendimento e diálogo com o ente municipal, que assegure a autonomia e equilíbrio nas relações entre o estado e os municípios. Alerta, ainda, que, “quando há definições, essas não são cumpridas.” Para o entrevistado 14, o que dificulta a colaboração é “o autoritarismo dos governos estaduais, a subserviência dos municípios e o imediatismo dos governantes que muitas vezes tomam decisões sem se preocupar com as consequências advindas a longo prazo.” Como exemplo, cita “o caso da municipalização do ensino fundamental, em detrimento da educação infantil.”

Concluindo essa discussão sobre as relações hierarquizadas, o entrevistado 11 argumenta que outro aspecto a dificultar o regime de colaboração é a sobreposição de alguns sobre os demais. E acrescenta: “por muito tempo os municípios foram considerados despreparados e desqualificados para participar de discussões sobre o tema.” Conta que os municípios precisavam aprender com as Coordenadorias Regionais de Educação (SE/RS) e com o Conselho Estadual de Educação como se faz educação, mesmo que municipal. Atualmente, entende “que muito já foi superado.”

- Falta de recursos financeiros

Segundo o entrevistado 2, “um dos fatores que dificulta a colaboração é a atual forma/critérios de participação dos entes federados no bolo tributário.” Pensa que a centralização desses recursos no governo federal faz os estados e municípios serem pedintes/mendigos da União. Propõe uma reforma tributária que “contemple mais recursos para quem tem de, efetivamente, atender a população.” Considera que seria um grande avanço, pois argumenta que “Hoje a resistência à ampliação de compromissos por parte de municípios, por exemplo, se prende ao fato de seus orçamentos serem limitados. Não falta vontade.”

“O fator que mais dificulta as relações intergovernamentais é a distribuição tributária, é os municípios estarem com a menor fatia do bolo tributário quando deveriam ter a maior, como é no Japão e nos Estados Unidos.” Esta é a opinião do entrevistado 16 que constata o seguinte:

O poder modifica, dá uma ilusão de ótica para as pessoas que nele estão. E todo mundo começa com um discurso municipalista e, na prática, faz política centralizadora. Os prefeitos sentem isso e qualquer outra liderança eleita pela população que vive o drama do dia a dia de sua comunidade.

“A distribuição desigual da receita de recursos arrecadados entre os entes federados” representa mais uma dificuldade na consecução do regime de colaboração, conforme o entrevistado 12. Com efeito, o entrevistado 8 aponta como fator que dificulta o regime de colaboração “a carência de recursos financeiros que, na medida do possível, é suprida por ações conjuntas propostas ora pelo estado, ora pelos municípios.” Outro entrevistado também salienta o mesmo fator, ou seja, “a situação fiscal, financeira do estado, a falta de recursos”, e é reforçado pelo entrevistado 21 que também aponta “a escassez de recursos financeiros, na comparação com a demanda.”

O entrevistado 18 salienta como restritiva à colaboração também a atual política nacional de prestigiamto aos municípios com IDEB baixo, critério discutível, na opinião do entrevistado, “na medida em que os esforços de muitos trabalhadores e de municípios brasileiros deixam de ser reconhecidos.” Discute também como dificuldade para a colaboração o desrespeito a preceitos constitucionais, a exemplo do art. 30 – VI da Constituição Federal que, nas competências dos municípios, assegura-lhes a cooperação técnica e financeira da União e do estado na manutenção de programas de educação infantil e de ensino fundamental.

Concepções sobre o regime de colaboração são refletidas pelo entrevistado 4. Menciona que, na negociação intergovernamental, a preocupação fica mais sobre qual dos entes vai “sair ganhando ou perdendo” os recursos financeiros e não no bem-estar dos cidadãos. Da mesma forma, o entrevistado 6 pensa que a dificuldade inicial (e talvez o maior empecilho) é que os gestores priorizam o assunto em suas pautas somente quando há recursos financeiros a pagar ou a receber. Afirma que “O imediatismo com relação ao recurso financeiro define reuniões e discussões de ações imediatas. Resolvido o impasse (poucas vezes ao gosto de todos) o tempo para discutir Regime de Colaboração se extingue.”

A questão do financiamento da educação e da repartição do bolo tributário são recorrentes quando se discute o regime de colaboração intergovernamental, pois, muitas vezes, não se consegue avançar no planejamento das ações conjuntas, em virtude dos impasses financeiros enfrentados pelo estado e pelos municípios. Com efeito, conforme Afonso (2004, p. 165) “O Brasil é praticamente uma síntese de tudo o que não se deve fazer num sistema tributário moderno.” O Quadro 15, a seguir, de autoria do mencionado economista, referente à divisão do “bolo” tributário nacional indica a maior concentração da fatia de arrecadação na União, conforme afirmaram os entrevistados. Comentando a série histórica apresentada pelo quadro, atualizado em 2006 pelo autor, registra que “Numa perspectiva histórica mais longa, pode-se dizer que o avanço dos municípios se dá em cima do espaço dos estados, com a União mantendo aproximadamente sua posição relativa.” Em palestra (apresentação em *power point*), Afonso dá o seguinte título ao *slide* do Quadro 15: “Divisão federativa: municipalização no longo prazo.”⁴³ Em outro *slide* (Obstáculo federativo?), recomenda que “Os governos subnacionais devem cobrar cada vez mais que a distribuição dos recursos seja revista, a fim de reimplantar a estabelecida pela Assembleia Constituinte de 1988.”

Essa questão é referida também na pesquisa de Duarte (2003, p. 48) quando afirma que “as medidas de recentralização tributária, implementadas desde a criação do Fundo Social de Emergências em 1993, associadas à expansão da prestação de serviços sociais, repercutiram sobre a capacidade de financiamento dos municípios.”

⁴³ Apresentação feita por José Roberto Rodrigues Afonso em palestra intitulada “O Atual Pacto Federativo”. no XXXI Fórum Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento, São Paulo, 2007.

EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA GLOBAL POR NÍVEL DE GOVERNO: 1960-2006								
Conceito abrangente (contas nacionais). Anos selecionados.								
Conceitos	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
ARRECADAÇÃO DIRETA								
1960	11,14	5,58	0,70	17,42	63,95	32,05	4,01	100,00
1980	18,31	5,31	0,90	24,52	74,67	21,65	3,69	100,00
1988	16,08	5,74	0,61	22,43	71,68	25,58	2,74	100,00
2006	24,26	9,22	2,02	35,50	68,33	25,97	5,70	100,00
RECEITA DISPONÍVEL								
1960	10,35	6,05	1,01	17,42	59,44	34,75	5,81	100,00
1980	16,71	5,70	2,10	24,52	68,16	23,27	8,57	100,00
1988	13,48	5,97	2,98	22,43	60,09	26,61	13,30	100,00
2006	20,31	9,01	6,18	35,50	57,20	25,38	17,42	100,00

Quadro 15: Evolução da Receita Tributária Global por Nível de Governo: 1960-2006

Fonte: Este quadro foi elaborado por José Roberto Rodrigues Afonso, a partir de STN, SRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços Municipais. Atualizado pelo autor em 2006.

Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF e FGTS, bem assim dívida ativa.

e/ Estimativa preliminar para 2005 (apenas relativa à arrecadação própria municipal).

- Interesses político-partidários, corporativos e individuais

Interesses partidários de governos, afirma o entrevistado 6, “são colocados acima de princípios constitucionais e deveres dos gestores, em muitos casos.” A percepção, segundo o entrevistado 3, “é de que existem motivações políticas que muitas vezes impedem a concretização dessa parceria.” Por sua vez, o entrevistado 5 acredita que “os fatores que mais dificultam a implantação de um regime de colaboração na oferta da educação no Rio Grande do Sul são político-partidários.” Na opinião do entrevistado 2 “Falta, no Brasil, mecanismos para aperfeiçoar o processo democrático, mecanismos de participação e desagravo, capazes de separar interesses partidários, eleitoreiros e interesses públicos.” Afirma também que “os interesses políticos manipulam os gestores, na maioria dos casos.”

Na intenção de estabelecer relação com a revisão de teses e dissertações produzidas no Brasil sobre o tema desta dissertação, apresentadas no Capítulo 2, registra-se a coincidência dessa constatação com as conclusões da tese sobre "Federalismo e política educacional: um estudo sobre o regime de colaboração no Estado do Pará" (BARROSO, 2007). Nesse estudo, a pesquisadora constata que “Nas relações intergovernamentais entre a União e o Estado do Pará, os governantes paraenses da década de 1990 aderiram às propostas hegemônicas do governo nacional por identificação e integração ideológica entre os projetos de Estado adotado por seus dirigentes.”

Segundo o entrevistado 10, “questões políticas menores, paroquiais, incentivando a competição ao invés da colaboração”, por vezes até a inviabilizam. Refere-se também à

“beligerância que tomou conta das relações políticas e suas consequências na sociedade” como um fator restritivo às relações de colaboração no setor educacional. Posição idêntica tem o entrevistado 24 apontando “a disputa partidária, caracterizada no Rio Grande do Sul por uma polarização exacerbada.” O entrevistado 15 também menciona essa questão restritiva ao regime de colaboração, o que, em sua opinião, ao mesmo tempo pode ser uma potencialidade, pois “só o entendimento entre os gestores públicos pode vencer esses conflitos, pode criar condições para vencer isso.”

O entrevistado 12 destaca que, dependendo dos gestores, existem casos e situações em que a competição se instala, às vezes determinada por disputas políticas oriundas de outras áreas da administração estadual e/ou municipal ou até mesmo da própria área da educação, visando obter ganhos para futuras disputas eleitorais. Constata, portanto, que “as disputas políticas podem fragilizar as iniciativas conjuntas da área da educação.” Já o entrevistado 19 acredita que os fatores que dificultam o regime de colaboração “são de cunho político-partidário mais do que fatores técnicos.” Os fatores que ainda dificultam a consolidação do regime de colaboração no estado, conforme salienta o entrevistado 20, “estão ligados a fatores ideológicos ou político-partidários que interferem, muitas vezes, na continuidade de ações gestadas ou implementadas em governos anteriores.” Em sua opinião, esse fato representa, além de desperdício de dinheiro público, “um desrespeito aos usuários da escola pública que, majoritariamente, pertencem aos setores populares.”

Outros depoimentos confirmam o já relatado. O entrevistado 21 indica o componente político-partidário como interveniente nas relações intergovernamentais, em detrimento de uma visão institucional de longo prazo ou permanente. Outra questão restritiva é mencionada pelo entrevistado 22 ao concluir que “Há, outrossim, uma desconsideração das políticas de Estado em relação à supervalorização das políticas de governo.” De fato, Duarte (2003, p. 165), nas sínteses de sua pesquisa, afirma que “[...] a administração pública dos direitos sociais e coletivos requer para sua universalização normas impessoais que tensionam com interesses e/ou particularismos.”

O entrevistado 11 aborda os entraves ideológicos que, muitas vezes, dificultam a articulação intergovernamental. Menciona “os interesses partidários ou individuais que se sobrepõem aos interesses coletivos”. Afirma que “Nem sempre quem senta à mesa para discutir, fala e coloca a opinião da sua instituição”. Salienta ainda que nem sempre há possibilidade de discutir em cada ente/órgão/instituição todos os aspectos a serem debatidos na busca de um consenso. Desta forma, muitas vezes, quem está na condição de representar seus pares, não o faz, atuando por si mesmo e por suas convicções individuais.

No Estado do Rio Grande do Sul, na opinião do entrevistado 9, “o grande entrave na discussão do regime de colaboração se dá pela oposição do Sindicato dos Professores Estaduais.” Esta opinião é também compartilhada pelos entrevistados 10 e 15 que se referem às dificuldades da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, ao conflito e ao corporativismo, principalmente quanto ao processo de municipalização de escolas estaduais. Em Pernambuco, a pesquisa de Barbosa (2006, p. 129) também menciona a resistência dos professores contra o processo de municipalização. Por sua vez, o entrevistado 4, ao destacar fatores que dificultam a colaboração intergovernamental, menciona “os interesses partidários e corporativos, muitas vezes, colocados acima dos interesses coletivos.”

- Falta de preparo de gestores e profissionais da educação

“O pouco preparo de muitos gestores” da área educacional é um entrave ao regime de colaboração, na opinião do entrevistado 6. Menciona que a gestão das Secretarias Municipais de Educação tem sofrido muitas trocas; embora havendo boa vontade por parte dos titulares, há falta de tempo para estudo e preparo, “o que resulta em fraco embasamento legal e de pressupostos administrativo-pedagógicos.” Acrescenta que, nessa situação, “tem faltado aprofundamento nos posicionamentos do CONSEME/UNDIME-RS e junto aos Prefeitos.”

Segundo o entrevistado 10, dificulta o regime de colaboração a falha na preparação de profissionais da educação, seja na graduação, na pós-graduação e até na capacitação em serviço, “com programas/cursos que não levam à reflexão sobre o papel deste profissional na implantação da legislação, não na implantação em si, mas como suporte para construção do projeto de Nação [...]” Destaca também que, apesar de haver número significativo de professores com vínculo nas duas redes, estadual e municipal, “há ainda uma postura sectária de segregação das mesmas e de resistência a mudanças, a inovações, a experimentações por parte dos professores.” Outro fator restritivo, na opinião dele, são “Conselhos Municipais ainda muito amadores nas questões de educação, colocando obstáculos, também sem visão.”

Outro aspecto restritivo às relações intergovernamentais é apontado pelo entrevistado 17 ao afirmar que “As organizações da educação não podem se omitir de estudar as questões do financiamento, principal entrave para a colaboração: 98% dos profissionais da educação não entendem de financiamento da educação.”

Analisadas as seis categorias que agruparam as contribuições dos entrevistados, é necessário registrar que o entrevistado 7 não indicou fatores que dificultam as relações intergovernamentais na educação, afirmando que “Atualmente não existem dificuldades no

encaminhamento das negociações; precisamos ampliar a gama de ações a serem realizadas para aperfeiçoar o processo de colaboração instituído.”

Ao se concluir este item que analisou, na visão dos sujeitos do processo, os fatores que facilitam e os que restringem ou dificultam o regime de colaboração intergovernamental na área da educação, cumpre destacar que a pesquisa obteve uma revelação não prevista. Com efeito, os partidos políticos foram arrolados no respectivo projeto como condicionantes da estratégia da colaboração, tendo como indicadores a construção de consensos e os acordos interpartidários (incorporação de demandas sociais). Embora depoimentos de 54% dos entrevistados apontem interferências político-partidárias como fatores que dificultam a atuação conjunta dos entes federados, a pesquisa identificou evidências que revelam a atuação dos partidos políticos na construção de consensos e acordos, inclusive na discussão e votação de projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo, conforme o analisado no item 4.3 do Capítulo 4. Por outro lado, os partidos políticos são atores sociais que fazem parte da dinâmica democrática e plural da sociedade. Sua atuação pode gerar conflito nas negociações e torná-las mais difíceis, entretanto, representa a expressão de idéias e projetos que defendem interesses diferentes, democratizando a construção coletiva.

6.3 REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE ENTES FEDERADOS NA EDUCAÇÃO: COLABORAÇÃO OU COMPETIÇÃO?

Essa questão está fundamentada em noção explicitada no Capítulo 1, p. 24, quando se destacou que Abrucio (2005) caracteriza o federalismo como intrinsecamente conflitivo, destacando a importância de equilibrar as formas de cooperação e competição existentes. Relacionando essa caracterização ao regime de colaboração entre os entes federados na educação, decidiu-se perguntar aos atores o que predomina no Rio Grande do Sul, se a colaboração ou a competição, solicitando que justificassem sua resposta.

Para realizar a análise das manifestações dos entrevistados, suas respostas foram ordenadas em matriz com quatro categorias, de acordo com as suas tendências: colaboração, competição, colaboração e competição, e subordinação, esta última acrescida para contemplar opiniões de alguns sujeitos.

6.3.1 Colaboração nas Relações Intergovernamentais

No Rio Grande do Sul o regime de colaboração foi institucionalizado pela Lei estadual Nº 10.576/95, que prevê em seu artigo 83, conforme relata o entrevistado 23, “a criação pelo estado de Grupo de Assessoramento paritário entre a administração estadual e a representação dos municípios.” Em sua opinião, nesse espaço, predomina a colaboração. Reforça essa posição o entrevistado 8 ao informar sobre o trabalho conjunto em diferentes gestões governamentais junto ao Grupo de Assessoramento paritário, onde predomina a colaboração.

“Creio que predomina a colaboração uma vez que estão sendo aprimorados os mecanismos visando à racionalidade e bom emprego dos recursos públicos e maior planejamento da educação”, afirma o entrevistado 13. Segundo ele, “Há também maior controle por parte da sociedade civil a partir da implantação dos conselhos sociais, muito embora estes tenham que se qualificar ainda mais para poder cumprir o seu papel.” Ressalvando os fatores/condições que dificultam o regime de colaboração em nosso estado, “entendo que predomina a colaboração nas relações intergovernamentais na área da educação”, afirma o entrevistado 24.

O entrevistado 9 relata algumas experiências e, após, conclui: “Assim, na gestão da educação, pelas parcerias nas relações intergovernamentais desencadeadas, por diferentes governos, predomina a colaboração entre todos os entes envolvidos.”

6.3.2 Competição nas Relações Intergovernamentais

“Houve avanços nas políticas e ações integradas, mas longe de poder considerar-se colaboração como município”, afirma o entrevistado 2. Acrescenta que ainda existe a cultura da competição entre União, estado e municípios. Em sua opinião, a União quer mostrar seu poder político e, como o grande arrecadador que é, impõe suas políticas de governo. Afirma que “faltam ações de efetiva participação da sociedade e também de estados e municípios na definição de políticas para a Nação. Se não se participa da concepção, difícil fica convencer alguém de participar da execução das ações.” Destaca também que os municípios, muitas vezes, resistem à adesão aos programas dos outros entes federados, porque querem ter reconhecida a sua autonomia e a sua competência/capacidade para propor programas, ações e políticas públicas. Pensa que uma preocupação é “de quem é o mérito.” Lembra, por fim, que a Conferência Nacional da Educação, articulada pelo MEC, propõe a elaboração de um sistema integrado.

“Vejo que nos últimos anos houve avanços nas relações intergovernamentais onde se procura efetivar cada vez mais o regime de colaboração.” No entanto, salienta o entrevistado 4, a competição ainda está presente nesta relação. Um exemplo disso, em sua opinião, “é a tendência municipalista que vem acontecendo no RS nos últimos anos, principalmente na educação infantil e ensino fundamental após a criação do FUNDEF (agora FUNDEB).”

O entrevistado 6 afirma que talvez esteja sendo pessimista, “mas nos níveis em que estado e municípios têm responsabilidade (e retorno financeiro), a concorrência predomina, pelo menos em áreas de maior concentração de matrículas (área urbana).” Pensa que “o processo de construção de normas para o Sistema Estadual (do qual muitos municípios fazem parte) ainda é pouco negociado.” Avalia que as “audiências públicas têm pouca história e muitas normas são construídas e desrespeitadas porque os municípios não dão conta das exigências (veja-se a questão da educação infantil).” Menciona que, em alguns casos, nem a SE/RS segue a norma (veja-se a idade-corte para o ingresso no ensino fundamental de 9 anos). Conclui seu depoimento indagando: “E o que se pode dizer sobre cursos para professores? Percebo muito mais colaboração efetiva entre os entes que se consideram em condições similares: os municípios.”

O que acontece, segundo o entrevistado 17, “é que o pacto federativo acaba fundamentando-se no poder de barganha entre os entes e não na solidariedade entre os governos.” Este entrevistado traz a discussão das questões sobre financiamento da educação, informando que tem havido uma disputa entre estados e municípios, especialmente em relação ao FUNDEB na repartição dos recursos entre as etapas e modalidades da educação básica, com referência aos fatores de ponderação, em que não são considerados os estudos sobre custo-aluno. Em sua opinião “prevalece a posição dos estados em detrimento do equilíbrio entre as etapas e modalidades de ensino.” O entrevistado 18 reforça a posição anterior, destacando que a competição é ainda muito forte, sinalizando para um “jogo de interesses” que poderia ser minimizado com recursos financeiros resultantes da necessária redistribuição do bolo orçamentário nacional. Acrescenta que “na base de todos os conflitos estão mais os recursos financeiros”. Salienta que o financiamento da educação pesa mais do que as posições ideológicas.

6.3.3 Colaboração e Competição nas Relações Intergovernamentais

O entrevistado 11 pondera que o regime de colaboração “que perpassa relações intergovernamentais e, por isto, diferentes interesses, nem sempre supera a competição ou as

posições político-partidárias daqueles que o compõem.” Acompanhando essa posição, o entrevistado 19 opina que “Depende da correlação de forças dos gestores e de seus vínculos partidários, caso sejam do mesmo campo efetivam algumas políticas colaborativas, caso contrário, configura-se um espaço de disputa permanente.” Para o entrevistado 20, “Nas relações intergovernamentais convivem tanto a colaboração quanto a competição.” A pesquisa de Barbosa (2006, p. 127) constatou que a vivência do regime de colaboração é permeada de tensões e conflitos, entretanto, conclui que “trilhando por caminhos tempestivos, os dois entes federados (estado e municípios) construíram, de forma pactuada, algumas medidas de políticas educacionais que, na percepção de nossos sujeitos, tiveram impacto na gestão da educação em Pernambuco.”

Já o entrevistado 15 argumenta que colaboração ou competição “Depende dos períodos de governo” e exemplifica informando que, na implantação do ensino fundamental de 9 anos, foi a SE/RS que chamou os municípios para a discussão, enquanto, na implantação do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar em 2005 e 2006, foi uma iniciativa do CONSEME/UNDIME-RS convidar a SE/RS para participar. Por outro lado, afirma que “Se há estruturalmente um clima mais favorável é decorrente da organização dos municípios que se impõem ao governo do estado.” Afirma também que, quando não havia lei determinando o repasse do salário-educação, e a lei federal assim o determinou, o estado do Rio Grande do Sul foi um dos primeiros que a fez. É o único que tem o Grupo de Assessoramento e lei que o regula. Reitera que “Aqui há uma situação de caráter estrutural que só se explica pela força e organização dos municípios. Estruturalmente o Rio Grande do Sul tem uma condição para o regime de colaboração, que é diferenciada no contexto brasileiro [...]”

Segundo o entrevistado 5, na prática, ou seja, na realidade dos municípios, percebíamos uma corrida, uma competição pelo número de alunos matriculados, bem como escolas sendo municipalizadas às pressas para aumentar o número de alunos e, assim, os recursos do FUNDEF, hoje FUNDEB. Na opinião do entrevistado 7 “Podemos verificar a existência dos dois casos. A colaboração quando o interesse é comum e se busca solução conjunta. A competição se instala na ocasião das matrículas do fundamental, visando à otimização da capacidade instalada.”

Quanto à presença de competição, o entrevistado 21 ressalta que “ela é inerente ao processo de discussão entre representantes dos três níveis de governo dentro de um sistema federativo. Os “atores”, mesmo que inadvertidamente, trazem carga corporativa.” Mostra-se convicto de que isso deve ser encarado com naturalidade. Conclui afirmando que “Na

essência a competição não atrapalha mas apenas põe luz a uma realidade inevitável: rediscutir a definição de competência entre os entes.”

6.3.4 Subordinação nas Relações Intergovernamentais

Conforme o entrevistado 22, “embora haja o reconhecimento legal de se formular políticas e programas gerais e específicos de forma conjunta, visando ao desenvolvimento da educação, ainda se constata, nas relações intergovernamentais, ações de subordinação e hierarquização.”

Há por parte dos municípios, segundo o entrevistado 1, “uma vontade e determinação de cooperação compartilhada na busca de solução de ações na educação pública.” Como exemplo cita, mesmo não sendo de sua competência, o apoio ao ensino médio com recursos próprios para manutenção de transporte escolar, inclusive para acesso ao ensino superior. No entanto, argumenta que, de outra parte “o Estado tem participado com transferência de recursos conveniados sem atender a totalidade do programa.” Em sua opinião, “O Estado adota política administrativa própria com propostas de seu interesse sem discutir com os municípios os convênios, fazendo dos mesmos executores [...]”

Como no Rio Grande do Sul, Barbosa (2006, p. 129), pesquisando em Pernambuco, salienta como dificuldade “a superação das barreiras referentes à cultura do autoritarismo, tutelamento, submissão e dependência nas relações entre governos.”

Com referência às respostas dos atores, quando indagados, se predomina a colaboração ou a competição nas relações intergovernamentais na gestão da educação, no Rio Grande do Sul, dos 24 entrevistados, 22 responderam a questão e, dentre estes, 10 argumentaram que ambas predominam, 5 apontaram a colaboração e outros 5 indicaram a competição, sendo que 2 afirmaram ser a subordinação. Esse resultado revela que um número significativo de entrevistados conhece a estratégia estudada e suas características, como destacou o entrevistado 21, ao ressaltar que a competição, tal como a colaboração, é inerente ao processo e pode ser uma potencialidade para a busca de soluções conjuntas.

Ao se concluir o Capítulo 6, é oportuno analisar a frequência com que os entrevistados atribuem à União dificuldades geradas nas relações intergovernamentais. Essa tendência é reforçada pelas demandas explicitadas nas Cartas dos Fóruns estaduais do CONSEME/UNDIME-RS (Apêndice A, p. 155). As principais causas das dificuldades apontadas pelos entrevistados (centralização de recursos financeiros, definições unilaterais de políticas, subordinação) coincidem com as constatações da Pesquisa da UFRGS (2002), ao

afirmar que a “União, que tenta, cada vez mais, fazer-se onipresente, através, por exemplo, de políticas curriculares, de avaliação e de recursos humanos, mantém-se, de fato, bastante ausente da tarefa de assistência financeira à educação básica [...].”

Dessa forma, há uma expectativa entre os atores do regime de colaboração no Rio Grande do Sul de que a União venha a fortalecer e democratizar o seu processo de coordenação da política nacional (Quadro 4, p. 35), mediante a articulação dos sistemas de ensino para a definição conjunta de políticas e respectivo financiamento. Entende-se que, atualmente, essa proposta é viável de ser efetivada porque as instâncias subnacionais estão organizadas em entidades representativas nacionais, a maioria com sede na capital federal, inclusive com representantes nas cinco regiões brasileiras, e podem ser convocadas pelo MEC, a qualquer momento, para participar da formulação e avaliação das políticas nacionais.

CONCLUSÃO

Para concluir esta dissertação, é preciso retornar às questões iniciais que motivaram a pesquisa. É necessário voltar ao ano de 1988, quando da promulgação da Constituição Federal, que instituiu o regime de colaboração como critério de relacionamento entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a organização de seus sistemas de ensino (art. 211). Naquele ano, era apresentada aos municípios do Rio Grande do Sul pelo Governo do Estado (gestão 1987/1990) proposta de municipalização de escolas estaduais de ensino fundamental, com o objetivo de repartir principalmente a manutenção deste nível de ensino. Os municípios não desejavam assumir encargos sem que lhes fossem repassados os correspondentes recursos, porque já vinham expandindo as suas próprias redes escolares. Suas entidades representativas passaram a buscar estratégias que considerassem a capacidade de atendimento de cada município para lhe transferir competências. Estudos baseados em Haguette (1989), interpretando o regime de colaboração como saudável “co-responsabilidade coordenada e não a municipalização pura e simples”, inspiraram as primeiras discussões sobre o assunto, realizados pela assessoria técnica da FAMURS e pelo CONSEME/UNDIME-RS. Assim começou a trajetória dos municípios do Rio Grande do Sul pela implementação dessa nova forma de relacionamento com os outros entes federados: o regime de colaboração intergovernamental.

Costuma-se dizer que toda pesquisa tem sua história. De fato, essa história motivou a investigação. Decorridos vinte anos, ao aprofundar estudos sobre política e gestão de processos educacionais, decidiu-se questionar, problematizando essa estratégia constitucional. Houve avanços? O regime de colaboração intergovernamental na educação pública do Rio Grande do Sul é uma realidade ou apenas um princípio constitucional? Nessas relações, predomina a colaboração ou a competição entre os governos? Quais os fatores/condições que favorecem e quais os que dificultam a sua implementação? Os mecanismos instituídos promovem efetivamente o diálogo e a negociação? Em decorrência, foram geradas políticas e ações integradas entre os entes federados? Estas e as outras questões já explicitadas constituíram o objeto da pesquisa e nortearam a investigação. Com o intuito de respondê-las, foram identificados, com base na revisão da literatura e na experiência empírica, seis condicionantes e respectivos indicadores do regime de colaboração intergovernamental na educação, que constituíram a primeira e a segunda colunas do Quadro 6 (p. 42). A terceira coluna foi preenchida, quase em sua totalidade, com indicadores nacionais. A intenção era

reapresentá-lo na conclusão do estudo, com os indicadores do setor educacional do Rio Grande do Sul, identificados pela investigação, conforme Quadro 16, a seguir:

Regime de Colaboração – Condicionantes e Indicadores – Educação/RS		
Condicionantes	Indicadores	Indicadores na educação do Rio Grande do Sul
<ul style="list-style-type: none"> desenho constitucional como fundamento jurídico legislação regulamentadora das relações intergovernamentais partidos políticos aparato institucional políticas públicas descentralizadas mecanismos de acompanhamento e controle social 	<ul style="list-style-type: none"> modelo federativo de cooperação com definição de competências mecanismos legais e institucionais com incentivos adequados e critérios bem definidos construção de consensos, acordos interpartidários entidades de prefeitos, secretários estaduais e municipais, conselhos, comissões instituídas paritariamente para a colaboração planejamento conjunto; acordos, convênios, consórcios conselhos, comitês 	<ul style="list-style-type: none"> CE de 1989, arts. 200 (§§ 2º e 3º), 205, 206 (parágrafo único), 216 (§§ 2º, 3º, 4º), 34 e 35(ADCT). Leis Orgânicas Municipais Lei Nº 10.576/95; Lei Nº 11.126/98; Lei Nº 12.882/08; Decretos Nº: 36.586/96; 37.290/97; 45.465/08; 45.890/08; 46.119/09. Propostas da FAMURS elaboradas por Prefeitos de diversos partidos políticos; aprovação unânime da Lei Nº 12.882, de 03/01/08 (PL 462/2007), que instituiu o PEATE/RS. FAMURS; CONSEME/UNDIME-RS; SE/RS; CEED/RS; FECME/UNCME-RS; CNM; Grupo de Assessoramento paritário; Grupo de Estudos e Debates Permanente; Assembléia Legislativa/Comissão de Educação⁴⁴ e outros. PEATE/RS; Calendário Escolar; Municipalização de Escolas; Merenda Escolar; Matrícula Informatizada; Ajustamento de Matrículas da Educação Infantil.⁴⁵ Conselhos de Educação; Comitês do Compromisso/PAR; Conselhos do FUNDEB; Conselhos de Alimentação Escolar (CAE); (nas esferas estadual e municipal)

Quadro 16: Regime de Colaboração – Condicionantes e Indicadores – Educação/RS

Fonte: Dados da pesquisa.

⁴⁴ Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia.

⁴⁵ A pesquisa revelou a existência de 32 políticas públicas ou ações desenvolvidas em regime de colaboração entre os três entes federados, no Rio Grande do Sul, registradas no quadro 13. Neste quadro, a título de exemplo, constam as mais mencionadas pelos entrevistados.

A partir da análise do Quadro 16, é possível concluir, mediante os indicadores registrados na terceira coluna, que os condicionantes do regime de colaboração evidenciaram efetividade na gestão dos sistemas de ensino no Rio Grande do Sul. Todos os condicionantes e indicadores foram descritos e analisados, constituindo os Capítulos 4 e 5 desta dissertação, os quais, juntamente com os depoimentos colhidos em entrevistas, permitem as seguintes conclusões:

1. A organização institucional dos municípios do Rio Grande do Sul e a sua cultura de colaboração mútua, a partir de Associações microrregionais, foram decisivas para a implantação e implementação do regime de colaboração intergovernamental no setor da educação.
2. A atuação do CONSEME/UNDIME-RS junto à FAMURS fortaleceu ambas as entidades e contribuiu efetivamente para a formulação das propostas de colaboração apresentadas ao estado e à União. As Cartas dos Fóruns das Secretarias Municipais de Educação (Apêndice A), realizados anualmente, no período entre 1986 e 2009, registram demandas que anteciparam os principais avanços ocorridos: definição de competências entre os entes federados no setor educacional; instituição e operacionalização do regime de colaboração; instituição da quota municipal do salário-educação; estudos e debates conjuntos sobre municipalização do ensino; elaboração de calendário escolar anual integrado; representatividade da comunidade educacional na composição do CEED; ampliação do FUNDEF para contemplar as outras etapas e modalidades da educação básica; ampliação do valor *per capita* da merenda escolar; alteração na LDB para incumbir o estado pelo financiamento do transporte escolar de sua rede; repasse dos recursos do PNATE diretamente ao ente executor do transporte escolar; entre outros.
3. A parceria estabelecida pela FAMURS e pelo CONSEME/UNDIME-RS com a UFRGS em 1989 subsidiou e qualificou as administrações municipais para a organização do setor educacional, numa perspectiva ética e democrática, mediante a realização de seminários, cursos, pesquisas e publicações, em que o regime de colaboração intergovernamental foi um dos temas centrais.
4. O ordenamento constitucional e legal do regime de colaboração, resultante de estudos e negociações entre estado e municípios, confere às ações conjuntas na área da educação as garantias jurídicas necessárias, além de estabelecer critérios e responsabilidades.
5. O Grupo de Assessoramento com representação paritária do estado e municípios, instituído pela Lei N° 10.576, em 1995, é considerado, nos documentos e nas entrevistas, como importante mecanismo de institucionalização e de continuidade do regime de colaboração, mantido por todos os governos que se sucederam como espaço privilegiado para a definição de ações e políticas públicas na área da educação. As pautas das reuniões priorizam temas que envolvem repasse de recursos financeiros (programas de transporte e merenda escolar), pagamento de recursos humanos (PRADEM), além da municipalização de escolas ou ajustamento de matrículas de ensino fundamental e educação infantil.
6. O Grupo de Estudos e Debates Permanente – Regime de Colaboração, instituído pelo Conselho Estadual de Educação em 2006, reúne mensalmente representantes

do FECME/UNCME-RS, do CONSEME/UNDIME-RS, da SE/RS e do próprio CEED, para a discussão das normas a serem exaradas no âmbito do Sistema Estadual de Ensino, além de apoiar os municípios na organização de seus sistemas próprios de ensino. Trata-se de inovador mecanismo de regime de colaboração entre os órgãos normativos, com a participação dos órgãos executivos, que subsidia os municípios, integra as ações e promove a unidade normativa no estado.

7. Atualmente, são implementadas em regime de colaboração em torno de trinta políticas e ações no Rio Grande do Sul, nas sete dimensões previstas no quadro 14. Dentre estas, 50% são desenvolvidas entre o estado e os municípios e as demais entre União, estado e municípios, ou União e municípios, ou municípios entre si. Algumas delas foram de iniciativa de governos ao longo do período investigado e tiveram continuidade; outras foram retomadas, algumas são recentes e um menor número teve início antes da instituição do regime de colaboração. Todas essas políticas e ações são operacionalizadas mediante assinatura entre as partes de convênios, termos de cooperação, adesão ou anuência e protocolos, conforme o caso.
8. Apesar de ser uma tradição no Rio Grande do Sul a existência de conselhos de educação em âmbito estadual e municipal, a função de acompanhamento e controle social vem sendo gradativamente assumida por esses colegiados, a partir da LDB (1996). Constatou-se, portanto, que essa atuação ainda é pouco efetiva em relação às políticas e ações implementadas em regime de colaboração intergovernamental, embora esses conselhos já tenham assento em colegiados com a referida finalidade.

Quanto aos fatores/condições que dificultam a implementação das relações intergovernamentais no setor educacional, a pesquisa focou a sua atenção principalmente nos depoimentos dos entrevistados, dada a experiência de todos no processo, com visões diversificadas a partir das funções exercidas (50% em diferentes instâncias federativas), ao longo do período investigado. Essa interpretação permitiu-nos relacionar os seguintes indicadores, sem pretensão de ter esgotado a questão:

1. Falta de definição e concretização de metas comuns: percebe-se que a colaboração intergovernamental elege temas que considera prioritários para a negociação conjunta em determinados períodos, sem que haja um planejamento integrado, sistemático e abrangente, para mais longo prazo, que implique definição de metas comuns assumidas por todos.
2. Hierarquização nas relações intergovernamentais: constataram-se ainda reações fortes com relação à falta de planejamento prévio entre os entes federados para a execução das políticas descentralizadas, ou seja, falta de diálogo e trabalho conjunto em todas as fases do processo, da concepção à avaliação dos resultados; é também mencionada a falta de respeito à autonomia do município.
3. Falta de recursos financeiros: essa preocupação se evidenciou em vários momentos da pesquisa, pois as entidades representativas dos municípios, nas negociações, priorizam os compromissos financeiros, sempre com a preocupação de que os novos encargos assumidos garantam os correspondentes recursos, para que não se desqualifique o serviço prestado pelo município; o estado, por sua vez, também

enfrenta dificuldades financeiras; portanto, é grande a demanda por alterações na divisão do bolo tributário nacional pelos dois mantenedores da educação básica.

4. Interesses político-partidários, corporativos e individuais: os entrevistados identificaram esses fatores como restritivos ao regime de colaboração na gestão das políticas públicas e, principalmente, na continuidade de ações implementadas, quando da transição de governos; são interesses que, muitas vezes, se sobrepõem aos interesses coletivos, gerando competição ao invés da colaboração; a pesquisa, entretanto, identificou outras evidências que revelam a atuação dos partidos políticos na construção de consensos e acordos, e na discussão e votação de projetos de lei referentes ao regime de colaboração.
5. Falta de preparo de gestores e profissionais da educação: constatou-se que, de maneira geral, o regime de colaboração intergovernamental não é tema de estudo e debate, embora exija conhecimento e maturidade política de quem o exercita.

Ainda quanto à competição, característica das relações federativas, que deve ser equilibrada com as formas de colaboração para evitar o permanente conflito, detectou-se que está presente no Rio Grande do Sul, especialmente na disputa entre estado e municípios pelas matrículas do ensino fundamental e pelos recursos financeiros. Ao mesmo tempo em que há o critério constitucional e legal da cooperação, evidencia-se a necessidade de rediscutir a definição das responsabilidades concorrentes e buscar novas estratégias para a sua gestão, a fim de enfrentar a competição instalada.

Essa e outras questões que não fizeram parte do escopo da pesquisa ou que por ela não foram aprofundadas, podem incentivar novas investigações sobre o tema. As políticas e ações implementadas em regime de colaboração, por exemplo, constituem-se num leque de opções ao pesquisador atento, disposto a prescrutar a sua efetividade e relevância.

Por fim, é imperativo retomar a pergunta inicial que desafiou esta pesquisa: O regime de colaboração intergovernamental na educação do Rio Grande do Sul evidenciou condições de viabilidade? Cumpre também resgatar questões de Haguette (1989) que inspiraram os primeiros estudos: “O que vem a significar, concretamente, esse ‘regime de colaboração’? Será colocado em prática? E, se realmente o for, qual seu possível alcance?”

O regime de colaboração, entendido por Haguette, como co-responsabilidade coordenada, como vontade política conjunta de resolver os problemas da educação básica dentro das possibilidades reais de cada esfera, mostrou-se viável na realidade gaúcha, foi institucionalizado, tem mecanismos de atuação e produz políticas públicas compartilhadas e descentralizadas.

Por outro lado, nada está pronto, é uma estratégia que se constrói a cada dia e que enfrenta sérios riscos de solução de continuidade a cada quatro anos. Exige tempo,

persistência, método e trabalho continuado. A pesquisa revela, no entanto, que as instituições governamentais e não governamentais do Rio Grande do Sul parecem dispostas a levar essa estratégia adiante, possivelmente por reconhecerem que União, estado e municípios “são parceiros indispensáveis para planejar e responsabilizar-se pela oferta de uma educação pública de qualidade a todos os cidadãos.” (LUCE e SARI, 1992, p.48).

REFERÊNCIAS

Legislação e normas⁴⁶

BRASIL. Constituição, 1988.

_____. Constituição, 1891.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do ADCT.

_____. Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ADCT.

_____. Lei Nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

_____. Lei Nº 11.700, de 13 de junho de 2008. Acrescenta inciso X ao *caput* do art. 4º da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade.

_____. Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do ADCT; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

_____. Lei Nº 10.880, de 09 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

_____. Lei Nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei Nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação.

_____. Lei Nº 10.709, de 31 de julho de 2003. Acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências.

_____. Lei Nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

⁴⁶ Considerando que o projeto utiliza muitas referências na área de legislação e normas, optou-se por esse desdobramento.

_____. Lei N° 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências.

_____. Lei N° 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências.

_____. Lei N° 9.394 – LDB, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação da educação nacional.

_____. Lei n° 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei N° 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.

_____. Lei N° 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a descentralização da merenda escolar.

_____. Lei N° 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1° e 2° graus e dá outras providências.

_____. Decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social para melhoria da qualidade da educação básica.

_____. Decreto n° 5.296, de 02 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis n°s 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

_____. Resolução FNDE n° 29/07, de 20 de junho de 2007. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007.

_____. Parecer n° 30, de 12 de setembro de 2000. Responde consulta da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação e outros sobre o município enquanto sistema de ensino. Relator: Carlos Roberto Jamil Cury. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1989.

_____. Lei N° 12.882, de 03 de janeiro de 2008. Institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS.

_____. Lei N° 11.695, de 10 de dezembro de 2001. Altera a Lei N° 10.576 de 1995 que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências.

_____. Lei N° 11.304, de 14 de novembro de 1999. Altera a Lei N° 10.576 de 1995 que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências.

_____. Lei N° 11.126, de 09 de fevereiro de 1998. Implanta Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui programa de avaliação da produtividade docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências.

_____. Lei N° 10.576, de 14 de novembro de 1995. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências.

_____. Decreto n° 46.119, de 09 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o ajustamento das matrículas da Educação Infantil.

_____. Decreto n° 45.890, de 24 de setembro de 2008. Fixa normas para o calendário das escolas da rede estadual de ensino para o ano letivo de 2009.

_____. Decreto n° 45.529, de 05 de março de 2008. Institui o Comitê Estadual de Gestão do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e dá outras providências.

_____. Decreto n° 45.465, de 30 de janeiro de 2008. Regulamenta a Lei N° 12.882, de 03 de janeiro de 2008, que institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS.

_____. Decreto n° 37.290, de 10 de março de 1997. Alterado pelo Decreto n° 45.142, de 10 de julho de 2007. Estabelece procedimentos para a municipalização de estabelecimentos estaduais de ensino e dá outras providências.

_____. Decreto n° 36.586, de 03 de abril de 1996. Institui Grupo de Assessoramento previsto na Lei N° 10.576, de 14 de novembro de 1995.

_____. Decreto n° 35.918, de 12 de abril de 1995. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria da Educação e dá outras providências.

_____. Conselho Estadual de Educação. Parecer N° 867, de 05 de dezembro de 2007. Manifesta-se sobre a transferência de manutenção de instituições de ensino da rede privada e transferência de instituições de ensino públicas entre estado e municípios no Sistema Estadual de Ensino.

_____. Conselho Estadual de Educação. Parecer N° 257, de 05 de abril de 2006. Orienta os municípios que integram o Sistema Estadual de Ensino a organizarem seus próprios sistemas municipais de ensino.

_____. Portaria n° 146, de 23 de julho de 2009. Secretaria da Educação. Institui no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente dos Profissionais do Magistério da Educação Básica em regime de colaboração entre a União, o Estado e seus Municípios.

_____. Portaria nº 79, de 29 de setembro de 2008. Conselho Estadual de Educação. Trata da data de início do funcionamento do Grupo de Estudos e Debates Permanente – Regime de Colaboração.

_____. Portaria nº 229, de 25 de setembro de 2008. Secretaria da Educação. Manutenção da educação infantil das escolas estaduais sempre que o município não puder assumir a matrícula desses alunos na sua rede.

_____. Portaria nº 41, de 11 de setembro de 2007. Conselho Estadual de Educação. Designa os membros representantes para integrar o Grupo de Estudos e Debates Permanente – Regime de Colaboração, com o objetivo de efetivar a cooperação entre os órgãos executivos e normativos dos sistemas de ensino do Rio Grande do Sul.

_____. Portaria nº 350, de 24 de novembro de 1998. Secretaria da Educação. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado da Educação.

_____. Portaria nº 37, de 22 de janeiro de 1990. Secretaria da Educação. Estabelece, em caráter provisório, a estrutura básica da Secretaria, conforme organograma em anexo.

Livros, artigos, teses e dissertações

ABREU, Mariza. **Avaliação da gestão educacional nos últimos governos do Estado – Período de 1987 a 2002**. Porto Alegre, 2002. 28 f. (Texto digitado).

_____. Colaboração entre Estado e Municípios. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 13, 22 mai 2007.

_____. **Organização da educação nacional na Constituição e na LDB**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, Curitiba, 2005.

_____. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol. 1, abril 2001.

_____. Reforma Política e Federalismo: Desafios para a Democratização Brasileira. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 1, 2003.

AFONSO, José Roberto. Brasil: um caso à parte. In: **XVI Seminário Regional de Política Fiscal**, 2004, Santiago do Chile. CEPAL, ILPES, 2004. 46 f. (Texto digitado).

_____. Federalismo e reforma tributária: na visão do economista. **Direito Público**, Nº 8. Estudos, Conferências e Notas, Brasília, 2005.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, v. 51, p. 13-34, 2001.

_____. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

ALVES, Maria Leila. **O papel equalizador do regime de colaboração estado – município na política de alfabetização**. Campinas: UNICAMP, 1990. 263 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1990.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educação e Sociedade**. V. 23, n.80, p. 25-48, set. 2002.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 2005.

BALZANO, Sônia Maria Nogueira. O Sistema Municipal de Ensino na organização da educação nacional. In: **Subsídios para a instituição do sistema municipal de ensino no Rio Grande do Sul**. FAMURS, CONSEME/UNDIME-RS. Porto Alegre: FAMURS, 1997.

BARBOSA, Lenira Silveira. **As relações intergovernamentais entre o estado e os municípios: um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2006. 142 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

BARROSO, Telma Cristina Guerreiro Pinto. **Federalismo e política educacional: um estudo sobre o regime de colaboração no Estado do Pará**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2007. 286 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

BORDIGNON, Genuíno. **Conselhos de Educação no Brasil: Natureza e Organização**. Brasília, 2007. 38 f. (Texto digitado).

_____. **Sistema Nacional Articulado de Educação: o papel do Conselho de Educação**. Brasília, 2009. 27 f. (Texto digitado).

BUSSMANN, Antônia Carvalho. Sistema Municipal de Ensino. In: **Subsídios para a instituição do sistema municipal de ensino no Rio Grande do Sul**. FAMURS, CONSEME/UNDIME-RS. Porto Alegre: FAMURS, 1997.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO/CONAE. **Documento-Referência**. Brasília: MEC, 2008. 18 p.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. Plano de trabalho 2001-2002. Brasília: CONSED, 2001.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.); MAIA, Eny Marisa; MANDEL, Lúcia Mara. **Gestão Educacional e Descentralização – novos padrões**. São Paulo: Cortez, FUNDAP, 1997.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Traduzido por Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

_____. O Regime de Colaboração no Ordenamento Jurídico da Educação Escolar Brasileira. In: **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação**. – Pró-Conselho. Brasília: MEC, 2005.

_____. **Os Desafios da Construção de um Sistema Nacional de Educação**. Belo Horizonte, 2008. 19 f. (Texto digitado).

_____. A Educação Escolar e o Sistema Nacional de Educação. Belo Horizonte: 2009. Entrevista para a **CONAE**. 4 f. (Texto digitado).

DALL'IGNA, Maria Antonieta. As relações União, Estados e Municípios e a Educação. **Revista do Professor**. Porto Alegre, 45, jan.-mar., 1996.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. **Sistemas Públicos de Educação Básica e Relações Intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2003. 482 f. Tese (Doutorado em Educação) – Curso de Doutorado da Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, 2003.

ELAZAR, Daniel J. Apud ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, Curitiba, 2005.

_____. Apud ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

ENCONTRO DOS PREFEITOS. PRSEM, caderno de transparências. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

FARENZENA, Nalú. A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira. **Série Política e Gestão da Educação**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL; CONSELHO DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – CONSEME/UNDIME-RS. SARI, Marisa Timm; KIRST, Tânia (Orgs.). **O Município e a Educação**, Porto Alegre: FAMURS, 1997.

_____. **Posição da FAMURS sobre a Cooperação do Estado e da União com os Municípios em Educação. Documento-resumo de pesquisa**. Porto Alegre: FAMURS, 1992.

FLECK, Dorival Adair. **As alterações da legislação educacional e as atribuições das esferas públicas**. Porto Alegre, 1998. 11 f. (Texto digitado).

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Glossário. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. 2008.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas técnicas para o trabalho científico: elaboração e formatação**. – 14. ed. Porto Alegre: s. n., 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HAGUETTE, André. **Da municipalização à ação federativa coordenada**. Em Aberto, Brasília, INEP/MEC, ano 8, p. 23-30, out.-dez. 1989.

KRAWCZYK, Nora. O PDE: novo modo de regulação estatal? Revista **Caderno de Pesquisa**, n. 135, São Paulo, outubro 2008.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n° 22, v. I, abril 2001.

LEVI, Lúcio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Traduzido por Carmen C. Varriale et al. 6. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2003. CD-ROM.

LINCOLN, Y. S., e GUBA, E. G. Apud CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Traduzido por Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. O regime de colaboração intergovernamental. In: GRACIANO, Mariângela (Org.). **O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)**. Em Questão, v. 4, p. 9-13. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. Construindo os sistemas municipais de ensino – o papel das Associações de Municípios no Rio Grande do Sul. In: XAVIER, Antônio Carlos da R.; AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima (Org.). **Gestão escolar: desafios e tendências**. Brasília: IPEA, 1994.

_____. Reflexões sobre a Constituição dos Sistemas Municipais de Ensino e o Regime de Colaboração. In: **Administração Municipal da Educação no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL E UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 1993.

LUCE, Maria Beatriz; SARI, Marisa Timm. **A Educação nas Leis Orgânicas Municipais: subsídios para discussão**. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Projeto Especial Multinacional de Desenvolvimento Educacional Integrado em Zonas Desfavorecidas ou Limítrofes – OEA. Porto Alegre, 1989.

_____. Regime de Colaboração: educação dá exemplo de gestão moderna e democrática. **Revista do Professor**, N° 30, Porto Alegre, 1992.

PERFIL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Elaboração de Genuíno Bordignon e Maurício Rodrigues de Araújo. 2. ed. Brasília: MEC, Secretaria de Educação Básica, 2006.

PIERSON, P. Apud ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, Curitiba, 2005.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do Princípio Federativo**. Traduzido por Francisco Trindade. São Paulo: Nu-Sol PUCSP, Imaginário, 2001.

REVISÃO DE LEGISLAÇÃO PARA SECRETÁRIOS E CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. A nova organização da educação nacional, caderno 1, unidade 2. Brasília: PRASEM/FUNDESCOLA/MEC, 2001.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. Colaboradores José Augusto de Souza Peres et al. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SARI, Marisa Timm. **A experiência do Rio Grande do Sul**. Formação em Serviço. Guia de Apoio às Ações do Secretário da Educação: registro das experiências. São Paulo: CENPEC e UNICEF, v. 2, 2. ed., 2006. Tema do fascículo: Formação dos Dirigentes Educacionais.

_____. Organização da educação municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino. In: **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

_____. Organização da Educação Nacional. In: LIBERATI, Wilson Donizeti (Org.). **Direito à Educação: uma questão da Justiça**. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. Regime de Colaboração entre União, Estado e Municípios. **Revista UNDIME/RJ – Ano V, N° 1**, Rio de Janeiro, 1999.

SARI, Marisa Timm; VEECK, Carlos Sadi. Para avançarmos em nossa caminhada. In: **Administração municipal da educação no Rio Grande do Sul: subsídios para a consolidação e a qualificação dos sistemas municipais de ensino**/ coord. de Maria Beatriz Moreira Luce, Marisa Timm Sari. UFRGS, FAMURS, CONSEME/UNDIME-RS. Porto Alegre: UFRGS, 1993. p. 7-11.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. Mato Grosso. **Sistema Único Descentralizado de Educação Básica**. Cuiabá, 1996.

SILVA, Darci Bueno da. **Conselhos municipais de educação na instituição dos sistemas municipais de ensino do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

STEPAN, A. Apud ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n.24, p. 105-121, jun. 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Faculdade de Educação. Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação. Relatório de Pesquisa: **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul - acompanhamento e avaliação do impacto**/coord. de Nalú Farenzena. Porto Alegre, 2002. 87 f. (Texto digitado).

_____. Faculdade de Educação. Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação. Projeto de Pesquisa: **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise de monitoramento da política em redes públicas do Rio Grande do Sul**/ coord. de Nalú Farenzena. Porto Alegre, 2008. 20 f. (Texto digitado).

WERLE, Flávia Obino. Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: Autonomia e Regime de Colaboração. In: **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Flávia Obino Werle (Org.). Ijuí: Unijuí, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Cartas dos Fóruns das Secretarias Municipais de Educação promovidos pelo CONSEME/UNDIME-RS 1986 a 2009

Cartas dos Fóruns das Secretarias Municipais de Educação promovidos pelo CONSEME/UNDIME-RS 1986 a 2009	
Ano	Temas referentes ao regime de colaboração intergovernamental (síntese)
1986 I	<ul style="list-style-type: none"> - função suplementar da União, descentralização de competências e desconcentração do poder; - reforma tributária e participação dos municípios no salário-educação; - definição de competências entre estado e municípios; - estudos e debates sobre municipalização do ensino visando à Constituinte.
1993 VIII	<ul style="list-style-type: none"> - regime de colaboração e competências e responsabilidades de cada instância; - consolidação da autonomia do Município como parceiro das demais instâncias no planejamento e na execução de políticas educacionais; - criação da quota municipal do salário-educação; - fortalecimento do CONSEME/UNDIME-RS como representante da educação municipal no Rio Grande do Sul.
1994 IX	<ul style="list-style-type: none"> - assunção pelo estado da sua parcela de responsabilidades na parceria com os municípios e respeito às prioridades por eles definidas; - criação inadiável da quota municipal do salário-educação, mediante redistribuição da quota estadual que contemple todos os municípios; - discussão entre municípios e estado para elaboração do calendário escolar; - representatividade da comunidade educacional no Conselho Estadual de Educação, conforme o previsto da Constituição Estadual.
1996 X	<ul style="list-style-type: none"> - compromisso das três instâncias de governo com a aplicação dos recursos financeiros vinculados constitucionalmente à educação; - desburocratização e distribuição criteriosa dos recursos da União, respeitando as prioridades estabelecidas pelos municípios, inclusive os da Fundação de Alimentação Escolar – FAE; - operacionalização do regime de colaboração estado/municípios com ênfase nas questões pedagógicas, planejamento integrado e divisão de responsabilidades; - criação da quota municipal do salário-educação e regulamentação do programa de transporte escolar, conforme o previsto no art. 216 da Constituição Estadual.
1998 XII	<ul style="list-style-type: none"> - reforma tributária para equilibrar encargos e recursos financeiros; - flexibilização do valor anual por aluno do FUNDEF para atender as diferenciações de gastos por aluno na educação especial e no ensino rural; - ampliação do mecanismo redistributivo que o Fundo representa para os outros níveis e modalidades da educação básica; - repasse dos recursos referentes aos projetos dos municípios encaminhados ao FNDE/MEC em 1997 e não contemplados, e aumento desses recursos em 1998, priorizando o Programa de Capacitação de Professores e o Transporte Escolar; - ampliação dos recursos do PNAE, inclusive para atender a educação infantil; - democratização do Conselho Deliberativo do FNDE, incluindo representantes do CONSED e da UNDIME; - ênfase no regime de colaboração estado/municípios que assegure planejamento conjunto e divisão de encargos e recursos, de acordo com a capacidade de atendimento de cada instância; - repasse imediato dos recursos do salário-educação referentes à Quota-Municípios, de acordo com a Lei N° 11.126, de 09/02/98.

2000 XIII	<ul style="list-style-type: none"> - revisão da abrangência do FUNDEF para incluir a educação de jovens e adultos; - novo aporte de recursos da União específicos para a educação infantil; - atendimento equânime e ágil do FNDE aos projetos dos municípios, contemplando construção e ampliação de escolas, e transporte escolar; - ampliação do valor <i>per capita</i> da merenda escolar pela União; - cumprimento e agilização das metas do Programa Nacional de Tecnologia Educacional – ProInfo pela União, em relação ao estado e municípios; - ressarcimento integral do custo do transporte escolar de alunos da rede estadual de ensino fundamental e médio, realizado pelos municípios; - revisão da contrapartida do estado aos municípios no convênio de municipalização da merenda escolar em 2001; - clareza nas informações referentes às deliberações Grupo de Assessoramento paritário repassadas às Delegacias de Educação e destas às escolas estaduais e às comunidades, respeitando o acordo e evitando distorções. - revisão do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Estadual no Município – PRADEM frente à nova Lei de Responsabilidade Fiscal; - participação dos municípios na concepção e formulação das políticas educacionais, estabelecendo-se o regime de colaboração nas instâncias regional e municipal, para evitar que sejam chamados apenas para executar projetos e ações.
2001 XIV	<p><i>A Carta deste Fórum reitera as propostas do XIII Fórum de 2000 para a União e o estado, excluindo apenas a demanda ao ProInfo, e acrescenta as seguintes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - não utilização pelo MEC do salário-educação para complementação do <i>per capita</i> aluno do FUNDEF, permitindo o seu repasse integral aos estados e municípios; - repasse complementar de recursos à conta do FUNDEF dos municípios que comprovarem aumento efetivo de matrícula, no 2º semestre do ano em curso; - remessa dos recursos do salário-educação, Quota-Municípios, diretamente para a conta das Secretarias Municipais de Educação no Banco do Brasil; - novo aporte de recursos específicos para a educação especial destinado à qualificação de espaços, equipamentos e recursos humanos, no processo de inclusão; - unidade e clareza do estado nas informações sobre procedimentos de prestações de contas, e agilidade na atualização dos registros para liberação no Cadastro Informativo das Pendências perante Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual – CADIN/RS.
2003 XV	<p><i>A Carta deste Fórum reitera as propostas do XIV Fórum de 2001 e XIII Fórum de 2000, para a União e o estado, referentes a educação infantil, especial e rural; FUNDEF; projetos financiados pelo FNDE; salário-educação; merenda e transporte escolar; Grupo de Assessoramento; e participação efetiva dos municípios, acrescentando as seguintes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - criação de um Fundo para a educação infantil, incluindo fontes específicas de financiamento; - aprovação do PLS nº 53, de 2001, referente ao repasse direto à conta dos municípios da Quota-Municípios do salário-educação; - encaminhamento de alteração na legislação do FUNDEF para incluir o pagamento dos profissionais de suporte pedagógico à docência; - aprovação do PLS nº 181, de 2002, que altera o cálculo do valor mínimo anual por aluno do FUNDEF, nos estados que recebem complementação da União; - aprovação do PL referente ao transporte escolar, em tramitação na Câmara Federal, definindo cada ente federado como responsável pelo transporte de seus alunos; - garantia de contrapartida pelo estado de, no mínimo 30% sobre o valor repassado pela União, aos municípios que municipalizaram a merenda, consignando o recurso no

	<p>próximo orçamento;</p> <ul style="list-style-type: none"> - observância dos valores e do calendário de repasses de recursos, conforme convênios e acordos firmados entre estado e municípios; - ampliação das atividades de colaboração entre estado e municípios, em todas as suas formas, em nível estadual e regional, especialmente em decisões que envolvem os municípios; - participação efetiva dos municípios na formulação do Plano Estadual de Educação.
2004 XVI	<p><i>A Carta deste Fórum faz uma síntese das responsabilidades e desafios dos entes federados, ressalta a redução gradativa da participação da União no financiamento da educação em relação à dos estados e municípios, enquanto cresce a sua participação na arrecadação tributária, e reivindica:</i></p> <p>* À União</p> <ul style="list-style-type: none"> - criação de um fundo nacional para a educação infantil, considerando a insuficiência de recursos próprios dos municípios para responder a essa demanda crescente; - correção imediata do valor aluno/dia do programa nacional de alimentação escolar; - revisão imediata do valor nacional por aluno/ano do FUNDEF; - destinação de maior volume de recursos federais a estados e municípios, assumindo maior responsabilidade no financiamento educação básica; - fortalecimento da assistência financeira aos municípios por meio de projetos/planos de trabalho anuais. <p>* Ao estado</p> <ul style="list-style-type: none"> - financiamento do transporte escolar dos alunos da rede estadual, conforme o disposto na LDB (art. 11, VI); - continuidade do atendimento de parcela da demanda de educação infantil ou, conforme a Constituição Federal (art. 30, VI), cooperação técnica e financeira aos municípios. <p>* À União e ao estado</p> <ul style="list-style-type: none"> - implementação de políticas de controle das despesas públicas, combate a gastos desnecessários e supérfluos, e destinação prioritária à área social, com ênfase na educação.
2005 XVII	<p><i>A Carta deste Fórum registra os avanços nas políticas nacional e estadual de educação, reitera propostas dos Fóruns anteriores quanto a repartição da arrecadação tributária do Governo Federal, participação de municípios e estados nas decisões, FUNDEF, transporte e merenda escolar, e reivindica:</i></p> <p>* À União</p> <ul style="list-style-type: none"> - imediato repasse dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE; - imediato encaminhamento da PEC para redefinição do mecanismo de financiamento da educação pública, uma vez que o FUNDEF tem vigência até setembro de 2006; - manutenção do FUNDEF e instituição de fundos específicos para a educação infantil e o ensino médio; - discussão com municípios e estados das mudanças no Censo Escolar e instituição do controle eletrônico da frequência dos alunos, anunciadas pelo MEC. <p>* Ao estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - imediata autorização do Governo do RS junto ao FNDE para repasse direto aos municípios dos recursos do PNATE, relativo aos alunos da rede estadual transportados pelas Prefeituras; - ampliação das parcerias e ações implementadas em conjunto entre a Secretaria Estadual e Secretarias Municipais de Educação, especialmente para a promoção da

	<p>qualidade da educação escolar, como capacitação e formação continuada de professores e gestores escolares.</p> <p>Observação: <i>Ao final da Carta, a UNDIME/RS reafirma sua disposição de intensificar parcerias com os Governos Federal e Estadual, organismos e entidades representativos da sociedade civil e órgãos internacionais para assegurar escola pública de qualidade para todos. Em especial, manifestam a intenção de articulação com todos os Prefeitos do RS, mantendo e aperfeiçoando a integração entre a UNDIME/RS e a FAMURS.</i></p>
2006 18º	<p><i>A Carta deste Fórum reafirma o compromisso da UNDIME/RS com uma escola pública de qualidade para todos e propõe, para o debate da escolha dos novos governantes em âmbito nacional e estadual, uma agenda com onze itens, incluindo qualidade do ensino fundamental de nove anos; processo de alfabetização das crianças de 6 e 7 anos de idade; formação dos professores e revisão das carreiras docentes; avaliação educacional; ampliação da oferta de educação infantil; universalização do ensino médio; educação inclusiva; educação de jovens e adultos; e gestão educacional. Para a sustentação dessa política, propõe:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - redefinição do modelo de financiamento da educação, mediante a adoção de três fundos para o financiamento da educação básica, em lugar do fundo único proposto pelo MEC, manifestando seu apoio à proposta da Confederação Nacional de Municípios – CNM; - trabalho articulado em conjunto com os Prefeitos do RS, aperfeiçoando a integração entre a UNDIME/RS e a FAMURS; - intensificação das parcerias com os Governos Federal e Estadual, entidades representativas da sociedade civil e organismos internacionais; - participação nas atividades da UNDIME nacional, em defesa de seu fortalecimento como entidade autônoma e representativa dos dirigentes municipais da educação de todo o País e de sua integração com as entidades dos Prefeitos; - compromisso dos Secretários Municipais de Educação em debater com a sociedade a qualidade da educação escolar, por estarem convencidos de que somente a mobilização social poderá assegurar efetiva responsabilidade dos governos com essa questão.
2007 19º	<p><i>A Carta deste Fórum reitera as propostas dos Fóruns anteriores quanto a financiamento pelo estado dos alunos de sua rede transportados pelos municípios; reforma tributária para equilibrar a distribuição da receita; reajuste do valor per capita da merenda; intensificação das parcerias dos municípios com os Governos e entidades representativas da sociedade civil; e ainda propõe:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - incremento de estratégias para o cumprimento do regime de colaboração, visando ao exercício da ação supletiva da União e do estado em relação aos seus municípios, nos termos dos arts. 30 e 211 da Constituição Federal; - constituição imediata de comissão paritária de municípios e estado para definição de critérios, responsabilidades e valores do convênio de transporte escolar, para vigorar no próximo ano letivo; - acompanhamento das discussões do PL que regulamenta o FUNDEB, visando à elevação das ponderações da educação infantil e ensino fundamental; inclusão da creche e pré-escola de tempo integral, e inclusão das escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas conveniadas na distribuição dos recursos do fundo, mediante critérios; - expansão dos sistemas municipais de ensino, fortalecendo-os na tomada de decisões sobre as políticas públicas.

2008 20º	<p><i>A Carta deste Fórum reitera as propostas dos Fóruns anteriores quanto à reforma tributária para alterar o atual e injusto modelo adotado, e ao reajuste do valor per capita da merenda, e reivindica:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - não extinção do salário-educação prevista na PEC Nº 233 de 2008;
2008 20º cont.	<ul style="list-style-type: none"> - imediata extinção da Desvinculação de Recursos da União – DRU; - revisão dos valores de ponderação da educação infantil e educação de jovens e adultos no FUNDEB; - adoção como base de cálculo para repasse dos recursos do FUNDEB o Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi, proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação; - inclusão no Programa Pró-Infância de financiamento para reformas e ampliações de escolas de educação infantil da rede municipal; - regulamentação da Lei Nº 11.700/08, a vigorar em 2009, definido a garantia de ingresso de crianças com 4 anos de idade na pré-escola, no início do ano letivo; - adoção de mecanismos que possibilitem aferir o IDEB de todas as escolas e municípios; - possibilidade de os municípios compatibilizarem as suas políticas educacionais com as propostas pelo PDE/ Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/PAR. <p><i>Observação: Ao final da Carta, a UNDIME/RS destaca a importância de que o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul – SAERS tenha a participação de todos os municípios, como instrumento de análise da melhoria dos índices de qualidade da educação em seus sistemas ou redes.</i></p>
2009 21º	<p><i>A Carta deste Fórum reitera as propostas do 20º Fórum quanto ao FUNDEB; regulamentação da Lei Nº 11.700/08; Programa Pró-Infância; PDE/ Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/PAR; e ainda propõe:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - aperfeiçoamento permanente do regime de colaboração que respeite autonomia dos entes federados e construa no coletivo a educação de qualidade desejada por todos; - planejamento do programa de aproximação do MEC com os dirigentes municipais de educação que atenda todos os 496 municípios do RS; - prazos e fluxos dos programas do Governo federal com flexibilidade para considerar as diferenças regionais; - realização em momentos distintos do evento do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME/MEC e do Fórum anual das Seccionais da UNDIME, para não descaracterizar esses diferentes e importantes espaços de discussão; - reflexão do MEC sobre a Rede Nacional de Formação de Professores exclusivamente realizada por universidades federais, sem considerar históricas e eficientes parcerias com universidades regionais como, por exemplo, a UNISINOS no Programa Pró-Letramento; - estudo minucioso pelas administrações municipais sobre a municipalização de escolas estaduais de ensino fundamental, considerando impacto financeiro quanto aos servidores, estrutura física e retorno do FUNDEB.

Cartas dos Fóruns das Secretarias Municipais de Educação promovidos pelo CONSEME/UNDIME-RS 1986 a 2009

Fonte: Arquivo do CONSEME/UNDIME-RS.

Nota: As Cartas dos Fóruns realizados entre 1987 e 1992 não foram encontradas no arquivo consultado.

APÊNDICE B – Questionário respondido pelos entrevistados

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

Projeto de Pesquisa: **Regime de Colaboração Intergovernamental na Educação: a experiência do Rio Grande do Sul**

Pesquisadora: **Marisa Timm Sari**

Nome do(a) entrevistado(a): *(preencher)*

Cargo ou função: *(preencher)*

Questionário

Esta pesquisa tem o objetivo geral de estudar as condições de viabilidade do regime de colaboração intergovernamental na gestão da educação básica pública, no Rio Grande do Sul, a partir da Constituição Federal de 1988.

Suas respostas às questões abaixo, com base em sua experiência sobre o tema pesquisado, contribuirão de forma relevante para que o objetivo seja alcançado. Sugere-se a prévia leitura de todas as questões.

1. O regime de colaboração entre a União, o Estado e os Municípios na educação pública do Rio Grande do Sul é uma realidade ou apenas um princípio constitucional? Justifique a sua resposta.
2. Quais as instituições, entidades e/ou órgãos que, no Rio Grande do Sul, evidenciam interesse em implementá-lo na gestão da educação pública?
3. Mencione os fatores/condições que favorecem o regime de colaboração na área da educação entre os entes federados, no Rio Grande do Sul:
4. Mencione também os fatores/condições que dificultam o regime de colaboração na área da educação, em nosso Estado:
5. O regime de colaboração intergovernamental na gestão da educação pública no Rio Grande do Sul é mais efetivo entre:
(Numere de 5 a 1, em ordem decrescente, considerando o critério de maior efetividade)

- União, Estado do RS e Municípios
- União e Estado do RS
- União e Municípios
- Estado do RS e Municípios
- Municípios

6. Há, no Rio Grande do Sul, mecanismo(s) implantado(s) e implementado(s) com a finalidade de promover o regime de colaboração intergovernamental (diálogo e decisão conjuntos) na educação básica?

Se positivo, cite esse(s) mecanismo(s) e destaque as principais dificuldades enfrentadas para a sua efetividade.

7. Esse(s) mecanismo(s) implementado(s) gera(m) políticas e ações integradas entre os entes federados na área da educação, no RS?

Se positivo, mencione as que tiveram ou têm melhores resultados, apontando alguns desses resultados.

8. Nas relações intergovernamentais na gestão da educação predomina a colaboração ou a competição?

Justifique suas respostas.

9. Considerações finais do(a) entrevistado(a):

(Este espaço está à sua disposição, caso queira complementar a sua participação nessa pesquisa, acrescentando observações sobre o tema que possam enriquecê-la)

Observações:

a) As questões abaixo foram acrescentadas aos questionários destinados aos conselheiros municipais de educação (presidentes e representantes regionais do FECME/UNCME-RS). Neste caso, a questão 9 acima, recebeu o nº 11.

9. Os Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul realizam ações em regime de colaboração?

Se positivo, mencione as ações de maior relevância.

10. O Conselho Municipal de Educação, como órgão de acompanhamento e controle social, exerce essa função em relação às políticas/ações implementadas pelo executivo, por meio do regime de colaboração intergovernamental?

Se positivo, essa é uma prática da maioria ou da minoria dos CME do Rio Grande do Sul? Considera essa questão importante? Justifique sua resposta.

b) Embora o questionário tenha sido devidamente validado, a análise das respostas dos entrevistados evidenciou que o enunciado da questão 5 não deve ter sido claro, motivo pelo qual a mesma não foi considerada na pesquisa. Por outro lado, o projeto não previa a inclusão de questões estruturadas, outra justificativa para a decisão tomada pelo pesquisador.

APÊNDICE C - Formulário de levantamento de dados sobre o DAM – SE/RS**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

Projeto de Pesquisa: **Regime de Colaboração Intergovernamental na Educação:
a experiência do Rio Grande do Sul**

Pesquisadora: **Marisa Timm Sari**

Nome do(a) entrevistado(a): *(preencher)*

Cargo ou função: *(preencher)*

Formulário de levantamento de dados sobre o DAM – SE/RS

Essa pesquisa tem o objetivo geral de estudar as condições de viabilidade do regime de colaboração intergovernamental na gestão da educação básica pública, no Rio Grande do Sul, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Suas respostas às questões abaixo contribuirão de forma relevante para que o objetivo seja alcançado.

1. Nome do órgão e sigla na Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul, e legislação que o ampara:
2. Está vinculado a outro órgão na estrutura da Secretaria da Educação?
Se a resposta for positiva, registre o nome do órgão a que se vincula:
3. Ano e ato de criação do órgão na Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul:
4. Denominações atribuídas ao órgão desde sua criação e respectivo ato de denominação:
5. Finalidade(s) do órgão, de acordo com a legislação:
6. Atribuições do órgão, de acordo com a legislação:
7. Número de servidores que atuam no órgão:
8. Principais atividades realizadas pelo órgão:
9. Quais as instituições, entidades e/ou órgãos que, no Rio Grande do Sul, evidenciam interesse em implementar o regime de colaboração intergovernamental na gestão da educação?
10. Mencione os fatores/condições que favorecem o regime de colaboração na área da educação entre os entes federados, no Rio Grande do Sul:

11. Mencione também os fatores/condições que dificultam o regime de colaboração na área da educação, em nosso Estado:

12. Há, no Rio Grande do Sul, mecanismos implantados e implementados com a finalidade de promover o regime de colaboração intergovernamental (diálogo e decisão conjuntos) na educação básica. Um dos principais mecanismos é o Grupo de Assessoramento paritário, instituído pela Lei N° 10.576, de 14/11/95, e regulado pelo Decreto 36.586/96.

Quanto a esse Grupo de Assessoramento paritário, pergunta-se:

a) ele funciona regularmente desde 1996, quando iniciou suas atividades?

b) se houve interrupções, informe os períodos em que ocorreram:

c) quais os assuntos que foram objeto de decisões conjuntas Estado/Municípios no Grupo de Assessoramento paritário, em todo o período de seu funcionamento?

13. Mencione os assuntos que tiveram ou têm melhores resultados na discussão/decisão conjunta Estado/Municípios, no Grupo de Assessoramento, apontando alguns desses resultados.

14. Nas relações intergovernamentais na área da educação, no Rio Grande do Sul, predomina a colaboração ou a competição? Justifique a sua resposta.

15. Considerações finais do(a) entrevistado(a):

(Este espaço está à sua disposição, caso queira complementar a sua participação nessa pesquisa, acrescentando observações sobre o tema que possam enriquecê-la)

APÊNDICE D – Exemplo de formulário de levantamento de dados sobre Políticas Públicas

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

Projeto de Pesquisa: **Regime de Colaboração Intergovernamental na Educação:
a experiência do Rio Grande do Sul**

Pesquisadora: **Marisa Timm Sari**

Nome do(a) entrevistado(a): *(preencher)*

Cargo ou função: *(preencher)*

**Formulário de levantamento de dados sobre o
Ajustamento de Vagas e Sistema Informatizado de Matrículas na Escola Pública**

Essa pesquisa tem o objetivo geral de estudar as condições de viabilidade do regime de colaboração intergovernamental na gestão da educação básica pública, no Rio Grande do Sul, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Suas respostas às questões abaixo contribuirão de forma relevante para que o objetivo seja alcançado.

1 O Ajustamento de Vagas e Sistema Informatizado de Matrículas na Escola Pública são denominados programa ou projeto (ou outra terminologia)?

2 Legislação que os ampara desde que foram implantados (há lei, decreto, portaria ou outros atos?). Se a resposta for positiva, registre-os a seguir e anexe cópias a este formulário.

3 A que órgão estão vinculados na estrutura da Secretaria da Educação?
Se a resposta for positiva, registre o nome do órgão a que se vinculam:

4 Há outros parceiros do estado e dos municípios? Se positivo, quais?

5 Fonte(s) de financiamento do estado e dos municípios:

6 Ajustamento de Vagas

6.1 Ano em que teve início:

6.2 O que se entende por Ajustamento de Vagas? Objetivo?

6.4 Atribuições do estado (Secretaria da Educação, Coordenadorias Regionais de Educação e escolas):

6.5 Atribuições dos municípios (Secretaria da Educação e escolas):

6.6 Abrangência

- nº de coordenadorias regionais:
- nº de municípios:
- nº de alunos da rede estadual:
- nº de alunos da rede municipal:

6.7 Principais atividades desenvolvidas:

6.8 Principais dificuldades enfrentadas:

6.9 Principais resultados:

7 Sistema Informatizado de Matrículas

7.1 Ano em que teve início:

7.2 O que se entende por Sistema Informatizado de Matrículas?

7.3 Objetivo:

7.4 Atribuições do estado (Secretaria da Educação, Coordenadorias Regionais de Educação e escolas):

7.5 Atribuições dos municípios (Secretaria Municipal de Educação e escolas):

7.6 Abrangência

- nº de coordenadorias regionais:
- nº de municípios:
- nº de alunos da rede estadual:
- nº de alunos da rede municipal:

7.7 Principais atividades desenvolvidas:

7.8 Principais dificuldades enfrentadas:

7.9 Principais resultados:

8 Considerações finais do(a) entrevistado(a):

(Este espaço está à sua disposição, caso queira complementar a sua participação nessa pesquisa, acrescentando observações sobre o tema que possam enriquecê-la)

ANEXOS

ANEXO A – Matrícula Inicial por Etapas e/ou Modalidades de Ensino - RS



Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria da Educação
Departamento de Planejamento
Divisão de Informática

Matrícula Inicial por Etapas e/ou Modalidades de Ensino - RS 1999 a 2008

2008

Dependência Administrativa	Creche	Pré-Escola	Classe Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Curso Normal	Educação Profissional *	Educação Especial	Educação Jovens Adultos	Total
Estadual	212	21.755		721.811	369.317		32.340	3.957	110.177	1.259.569
Federal	74	41		1.290	5.753		7.901	0	489	15.548
Municipal	55.248	90.132		740.749	6.993		1.636	3.535	48.244	946.537
Particular	36.921	42.156		134.553	47.286		38.784	16.814	19.497	336.011
Total	92.455	154.084		1.598.403	429.349		80.661	24.306	178.407	2.557.665

Nota: * Curso Técnico de Nível Médio

- A Matrícula Inicial do Curso Normal está incluída no Ensino Médio

- Ensino Fundamental (8 e 9 anos)

2007

Dependência Administrativa	Creche	Pré-Escola	Classe Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Curso Normal	Educação Profissional *	Educação Especial	Educação Jovens Adultos	Total
Estadual	229	36.209		744.522	381.454		31.634	4.557	123.389	1.321.994
Federal	59	53		1.319	5.012		7.402	0	498	14.343
Municipal	49.413	81.884		751.364	6.951		1.736	3.614	41.925	936.887
Particular	32.951	42.888		130.662	47.193		36.671	17.603	21.077	329.045
Total	82.652	161.034		1.627.867	440.610		77.443	25.774	186.889	2.602.269

Nota: * Curso Técnico de Nível Médio

- A Matrícula Inicial do Curso Normal está incluída no Ensino Médio

- Ensino Fundamental (8 e 9 anos)

2006

Dependência Administrativa	Creche	Pré-Escola	Classe Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Curso Normal	Educação Profissional *	Educação Especial	Educação Jovens Adultos	Total
Estadual	173	54.380		748.501	396.815		26.457	5.056	138.070	1.369.452
Federal	48	65		1.307	5.113		7.295	0	52	13.880
Municipal	45.784	85.826		761.960	6.684		1.776	3.736	42.616	948.382
Particular	29.213	48.736		133.884	54.798		42.330	17.664	25.455	352.080
Total	75.218	189.007		1.645.652	463.410		77.858	26.456	206.193	2.683.794

Nota: * Curso Técnico de Nível Médio

- A Matrícula Inicial do Curso Normal está incluída no Ensino Médio

- Ensino Fundamental (8 e 9 anos)

2005

Dependência Administrativa	Creche	Pré-Escola	Classe Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Curso Normal	Educação Profissional *	Educação Especial	Educação Jovens Adultos	Total
Estadual	170	56.910		771.303	405.225		24.649	4.695	139.153	1.402.105
Federal	58	86		1.334	4.991		7.827	0	0	14.296
Municipal	43.198	107.477		726.015	6.388		1.514	3.698	38.407	926.697
Particular	28.203	49.082		132.618	56.578		43.450	17.561	27.727	355.219
Total	71.629	213.555		1.631.270	473.182		77.440	25.954	205.287	2.698.317

Nota: * Curso Técnico de Nível Médio

- A Matrícula Inicial do Curso Normal está incluída no Ensino Médio

2004

Dependência Administrativa	Creche	Pré-Escola	Classe Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Médio/Médio Profissionalizante	Curso Normal	Educação Profissional *	Educação Especial	Educação Jovens Adultos	Total
Estadual	165	60.002		804.141	418.413		23.025	4.909	135.146	1.445.801
Federal	54	84		1.327	4.980		8.031	0	0	14.476
Municipal	40.352	104.313		730.717	6.200		1.288	3.715	34.799	921.384
Particular	25.525	46.716		133.605	59.113		38.435	16.917	28.403	348.714
Total	66.096	211.115		1.669.790	488.706		70.779	25.541	198.348	2.730.375

2003

Dependência Administrativa	Creche	Pré-Escola	Classe Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Médio/Médio Profissionalizante	Curso Normal	Educação Profissional *	Educação Especial	Educação Jovens Adultos	Total
Estadual	108	60.285	16	822.796	402.510	13.899	21.548	4.566	119.299	1.445.027
Federal	65	67	0	1.244	5.907	0	7.547	0	0	14.830
Municipal	39.226	100.825	661	731.738	6.183	329	1.361	3.572	26.715	910.610
Particular	23.777	44.987	92	136.654	58.236	2.929	34.589	15.979	31.300	348.543
Total	63.176	206.164	769	1.692.432	472.836	17.157	65.045	24.117	177.314	2.719.010

2002

Dependência Administrativa	Creche	Pré-Escola	Classe Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Médio/Médio Profissionalizante	Curso Normal	Educação Profissional *	Educação Especial	Educação Jovens Adultos	Total
Estadual	153	60.407	3	847.504	401.674	7.948	22.619	4.268	104.137	1.448.713
Federal	68	72	0	1.260	5.406	0	5.402	0	71	12.279
Municipal	36.831	97.837	13	726.585	5.778	314	1.024	3.110	26.858	898.350
Particular	23.232	44.464	129	140.628	60.112	2.175	29.463	15.181	45.855	361.239
Total	60.284	202.780	145	1.715.977	472.970	10.437	58.508	22.559	176.921	2.720.581

2001

Dependência Administrativa	Creche	Pré-Escola	Classe Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Médio/Médio Profissionalizante	Curso Normal	Educação Profissional *	Educação Especial	Educação Jovens Adultos	Total
Estadual	163	62.214	68	867.926	389.759	0	17.762	4.096	87.214	1.429.202
Federal	95	74	0	1.238	6.290	0	6.271	0	71	14.039
Municipal	37.756	95.065	66	707.859	6.236	77	652	3.090	26.168	876.969
Particular	22.931	41.075	33	144.703	64.930	879	29.236	13.969	48.666	366.422
Total	60.945	198.428	167	1.721.726	467.215	956	53.921	21.155	162.119	2.686.632

2000

Dependência Administrativa	Educação Infantil	Classe Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Médio/Médio Profissionalizante	Estudos Adicionais	Educação Profissional *	Educação Especial	Educação Jovens Adultos	Total
Estadual	62.479		888.599	379.219	67	16.769	4.214	79.903	1.431.250
Federal	0		1.186	8.960	0	2.398	0	0	12.544
Municipal	102.213		701.676	6.149	0	382	2.930	25.367	838.717
Particular	39.135		149.103	71.501	28	23.187	13.338	48.931	345.223
Total	203.827		1.740.564	465.829	95	42.736	20.482	154.201	2.627.734

Nota: No ano 2000, rede Federal, foram incluídos dados referentes à Matrícula Inicial de três Estabelecimentos de Ensino, que não responderam ao Censo Escolar por estarem em greve, mas encaminharam posteriormente os dados, sendo incluídas somente no Sistema do SIED/INEP/MEC.

1999

Dependência Administrativa	Educação Infantil	Classe Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Médio/Médio Profissionalizante	Estudos Adicionais	Educação Profissional *	Educação Especial	Educação Jovens Adultos	Total
Estadual	62.160		908.194	355.052	29	7.982	4.298	85.992	1.423.707
Federal	0		821	7.422	0	4.943	0	0	13.186
Municipal	91.308		694.327	6.555	0	55	2.509	21.245	815.999
Particular	27.420		155.215	82.874	32	8.417	12.719	54.490	341.167
Total	180.888		1.758.557	451.903	61	21.397	19.526	161.727	2.594.059

Fonte: 1999 a 2000 - SIE/RS

2001 a 2006 - MEC/INEP/Sied - Censo Escolar

2007 e 2008 - MEC/INEP/Educacenso - Censo Escolar

ANEXO B – Série Histórica – Escolas Municipalizadas até 30/12/2008



ESTADO DO RIO GRANDE SUL
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO
DIVISÃO DE INFORMÁTICA

Série Histórica – Escolas Municipalizadas até 30/12/2008

CR E	MUNICÍPIO	IDT (SIE)	ESCOLA		ANO MUNICIPALIZAÇÃO	DOCUMENTO DE MUNICIPALIZAÇÃO
			NOME (SIE)	NOME (CENSO)		
2	Maratá	2637	Esc Mun Ens Fun Augusto Ambrosio Rucker	Esc Mun Ens Fun Augusto Ambrosio Rucker	1996	Portaria SE 287/1996 D.O. 08/11/1996
3	Anta Gorda	1456	Esc Mun Ens Fun Augusto Meyer	Esc Mun Ens Fun Augusto Meyer	1996	Portaria SE 341/1996 D.O. 30/12/1996
3	Capitão	1613	Esc Mun Ens Fun de Linha Marinheira	Esc Mun Ens Fun de Linha Marinheira	1996	Portaria SE 279/1996 D.O. 08/11/1996
4	Canela	3560	Esc Mun Ens Fun Machado de Assis	Esc Mun Ens Fun Machado de Assis	1996	Portaria SE 294/1996 D.O. 08/11/1996
4	Caxias do Sul	4331	Esc Est 1 Grau Prof Serapião Mariante	Esc Mun Ens Fun Erny de Zorzi	1996	Portaria SE 266/1996 D.O. 08/11/1996
4	Flores da Cunha	6305	Esc Mun 1 G Francisco Zilli	Esc Mun Ens Fun Francisco Zilli	1996	Portaria SE 328/1996 D.O. 11/12/1996
6	Vera Cruz	16591	Esc Mun Ens Fun Jacob Blesz	Esc Mun Ens Fun Jacob Blesz	1996	Portaria SE 292/1996 D.O. 08/11/1996
6	Passa Sete	14995	Esc Mun Ens Fun Juarez Portinho Steinhaus	Esc Mun Ens Fun Juarez Portinho Steinhaus	1996	Portaria SE 298/1996 D.O. 08/11/1996
7	Gramado dos Loureiros	8976	Esc Mun Ens Fun João Baptista Neto	Esc Mun Ens Fun João Baptista Neto	1996	Portaria SE 276/1996 D.O. 08/11/1996
7	Santo Antônio do Palma	4092	Esc Mun Ens Fun São José	Esc Mun Ens Fun São José	1996	Portaria SE 285/1996 D.O. 08/11/1996
8	São Sepé	14479	Esc Mun Ens Fun Cel Chananeco	Esc Mun Ens Fun Cel Chananeco	1996	Portaria SE 342/1996 D.O. 30/12/1996
9	Ibirubá	7375	Esc Mun Ens Fun Alfredo Brenner	Esc Mun Ens Fun Alfredo Brenner	1996	Portaria SE 331/1996 D.O. 11/12/1996
9	Ibirubá	7386	Esc Mun Ens Fun Floresta	Esc Mun Ens Fun Floresta	1996	Portaria SE 326/1996 D.O. 11/12/1996
9	Ibirubá	7369	Esc Mun Ens Fun Rincão Seco	Esc Mun Ens Fun Rincão Seco	1996	Portaria SE 340/1996 D.O. 30/12/1996
9	Tupancireta	16149	Esc Mun Ens Fun Decio Sebastião Burtet	Esc Mun Ens Fun Decio Sebastião Burtet	1996	Portaria SE 278/1996 D.O. 08/12/1996
11	Santo Antônio da Patrulha	13033	Esc Mun Ens Fun Érico Veríssimo	Esc Mun Ens Fun Érico Veríssimo	1996	Portaria SE 272/1996 D.O. 08/11/1996
15	Erval Grande	5818	Esc Mun 1 G Inc Sete de Setembro	Esc Mun Ens Fun Sete de Setembro	1996	Portaria SE 268/1996 D.O. 08/11/1996
15	Severiano de Almeida	14938	Esc Mun Ens Fun Fioravante Lorini	Esc Mun Ens Fun Fioravante Lorini	1996	Portaria SE 327/1998 D.O. 11/12/1998
15	Faxinalzinho	6221	Esc Mun 1 G Inc Castelo Branco	Esc Mun Ens Fun Castelo Branco	1996	Portaria SE 302/1996 D.O. 08/11/1996
15	Faxinalzinho	6224	Esc Mun 1 G Inc Minas Gerais	Esc Mun Ens Fun Minas Gerais	1996	Portaria SE 300/1996 D.O. 08/11/1996
15	Tupanci do Sul	13903	Esc Mun Ens Fun João Munari	Esc Mun Ens Fun João Munari	1996	Portaria SE 350/1998 D.O. 30/12/1996

16	Bento Gonçalves	2316	Esc Mun Ens Fun 11 de Outubro	Esc Mun Ens Fun 11 de Outubro	1996	Portaria SE 345/1998 D.O. 27/12/1996
23	São José dos Ausentes	2421	Esc est Ens Fun Santa Terezinha	Esc est Ens Fun Santa Terezinha	1996	Parecer CEEed 359/2004
25	Barros Cassal	2218	Esc Mun Ens Fun Santos Dumont	Esc Mun Ens Fun Santos Dumont	1996	Portaria SE 319/1996 D.O. 11/12/1996
25	Barros Cassal	2216	Esc Mun Ens Fun São Roque	Esc Mun Ens Fun São Roque	1996	Portaria SE 318/1996 D.O. 11/12/1996
25	Barros Cassal	2214	Esc Mun Ens Fun Sebastião Joaquim Borges	Esc Mun Ens Fun Agroecologia Sebastião Joaquim Borges	1996	Portaria SE 317/1996 D.O. 11/12/1996
25	Alto Alegre	1357	Esc Mun Ens Fun Princesa Isabel	Esc Mun Ens Fun Princesa Isabel	1996	Portaria SE 348/1996 D.O. 30/12/1996
25	Itapuca	1807	Esc Mun 1 G Inc Eufrasia da Silva	Esc Mun Ens Fun Eufrasia da Silva	1996	Portaria SE 296/1996 D.O. 08/11/1996
25	Mormaço	15062	Esc Mun Ens Fun Achilles Porto Alegre Filho	Esc Mun 1 G Inc Achilles Porto Alegre Filho	1996	Portaria SE 286/1996 D.O. 08/11/1996
25	Mormaço	15066	Esc Mun 1 G Inc José Rodrigues Cardoso	Esc Mun Ens Fun José Rodrigues Cardoso	1996	Parecer CEEed 1104/1996 24/09/1996
36	Augusto Pestana	1858	Esc Mun Ens Fun Dr Pestana	Esc Mun Ens Fun Dr Pestana	1996	Portaria SE 274/1996 D.O. 08/11/1996
36	Coronel Barros	7501	Esc Mun Ens Fun Miguel Burnier	Esc Mun Ens Fun Miguel Burnier	1996	Portaria SE 275/1996 D.O. 08/11/1996
39	Chapada	4555	Esc Mun Ens Fun Emilio Carlos Linck	Esc Mun Ens Fun Emilio Carlos Linck	1996	Portaria SE 332/1996 D.O. 11/12/1996
39	Constantina	4768	Esc Mun Ens Fun Veríssimo Rodrigues de Almeida	Esc Mun Ens Fun Veríssimo Rodrigues de Almeida	1996	Portaria SE 353/1996 D.O. 30/12/1996
39	Não-Me-Toque	8914	Esc Mun Ens Fun Amália Kerber - Polo II	Esc Mun Ens Fun Amália Kerber - Polo II	1996	Portaria SE 304/1996 D.O. 08/11/1996
39	Coqueiros do Sul	3978	Esc Mun Ens Fun Justiniano Rocha	Esc Mun Ens Fun Justiniano Rocha	1996	Portaria SE 277/1996 D.O. 08/11/1996

1996 = 36 escolas

2	Sapiranga	14581	Esc Mun Ens Fun Balduino Wasem	Esc Mun Ens Fun Balduino Wasem	1997	Portaria SE 127/1997 D.O. 11/04/1997
2	Sapiranga	14584	Esc Mun Ens Fun Carlos Lourenço Auler	Esc Mun Ens Fun Carlos Lourenço Auler	1997	Portaria SE 126/1997 D.O. 11/04/1997
2	Taquara	15287	Esc Mun Ens Fun Júlio Maurer (Padilha)	Esc Mun Ens Fun Júlio Maurer	1997	Portaria SE 184/1997 D.O. 12/07/1997
2	Igrejinha	7400	Esc Mun Ens Fun Lajeadozinho	Esc Mun Ens Fun Lajeadozinho	1997	Parecer CEEed 1189/1997
2	Portão	10477	Esc Mun Ens Fun Edmundo Kern	Esc Mun Ens Fun Edmundo Kern	1997	Portaria SE 217/1997 D.O. 17/10/1997
2	Brochier	2632	Esc Mun Ens Fun Alberto Spier	Esc Mun Ens Fun Alberto Spier	1997	Portaria SE 194/1997 D.O. 10/09/1997
2	Maratá	2636	Esc Mun Ens Fun Pedro Cristiano Hoher	Esc Mun Ens Fun Pedro Cristiano Hoher	1997	Portaria SE 181/1997 D.O. 01/08/1997
2	Pareci Novo	8755	Esc Mun Ens Fun Rui Ramos	Esc Mun Ens Fun Rui Ramos	1997	Portaria SE 134/1997 D.O. 16/04/1997
2	Três Coroas	15706	Esc Mun Ens Fun Tristão Monteiro	Esc Mun Ens Fun Tristão Monteiro	1997	Portaria SE 204/1997 D.O. 29/09/1997
4	Farroupilha	6157	Esc Mun Ens Fun Angelo Rigatti	Esc Mun Ens Fun Angelo Rigatti	1997	Portaria SE 28/1997 D.O. 06/02/1997
4	Farroupilha	6152	Esc Mun Ens Fun Caruara	Esc Mun Ens Fun Nova Sardenha	1997	Portaria SE 25/1997 D.O. 06/02/1997
4	Farroupilha	6163	Esc Mun Ens Fun Vicente Bertoni	Esc Mun Ens Fun Vicente Bertoni	1997	Portaria SE 26/1997 D.O. 06/02/1997
4	Farroupilha	6156	Esc Mun Ens Fun Terezinha Travi	Esc Mun Ens Fun Terezinha Travi	1997	Portaria SE 24/1997 D.O. 06/02/1997
5	Herval	5755	Esc Mun Ens Fun General Astrogildo Pereira da Costa	Esc Mun Ens Fun General Astrogildo Pereira da Costa	1997	Portaria SE 221/1997 D.O. 17/10/1997
5	Piratini	10383	Esc Mun Ens Fun Padre Reinaldo	Esc Mun Ens Fun Padre Reinaldo	1997	Portaria SE 216/1997 D.O. 17/10/1997
6	Encruzilhada do Sul	5516	Esc Mun Ens Fun Bibiano Batista	Esc Mun Ens Fun Bibiano Batista	1997	Portaria SE 11/1997 D.O. 23/01/1997
6	Encruzilhada do Sul	5517	Esc Mun Ens Fun Cassiano José Morales	Esc Mun Ens Fun Cassiano José Morales	1997	Portaria SE 12/1997 D.O. 23/01/1997
6	Encruzilhada do Sul	5520	Esc Mun Ens Fun Coronel Honório Carvalho	Esc Mun Ens Fun Coronel Honório Carvalho	1997	Portaria SE 13/1997 D.O. 23/01/1997
6	Gramado Xavier	2217	Esc Mun Ens Fun João More	Esc Mun Ens Fun João More	1997	Portaria SE 48/1997 D.O. 18/02/1997

6	Vale do Sol	12135	Esc Mun Ens Fun Willibaldo Michel	Esc Mun Ens Fun Willibaldo Michel	1997	Portaria SE 218/1997 D.O. 17/10/1997
9	Quinze de Novembro	11182	Esc Mun Ens Fun Santa Clara	Esc Mun Ens Fun Santa Clara	1997	Portaria SE 49/1997 D.O. 18/02/1997
12	Arambaré	15218	Esc Mun Ens Fun Atahualpa Irineo Cibils	Esc Mun Ens Fun Atahualpa Irineo Cibils	1997	Portaria SE 213/1997 D.O. 17/10/1997
14	Guarani das Missões	7145	Esc Mun Ens Fun Prof Antônio Jaskulski	Esc Mun Ens Fun Prof Antônio Jaskulski	1997	Portaria SE 156/1997 D.O. 319/05/1997
14	Guarani das Missões	7150	Esc Mun Ens Fun São Estanislau	Esc Mun Ens Fun São Estanislau	1997	Portaria SE 96/1997 D.O. 14/03/1997
15	Erval Grande	5813	Esc Mun Ens Fun Pinhalzinho	Esc Mun Ens Fun Pinhalzinho	1997	Portaria SE 50/1997 D.O. 18/02/1997
15	Erval Grande	5814	Esc Mun 1 G Inc Praia Bonita	Esc Mun Ens Fun Praia Bonita	1997	Portaria SE 220/1997 D.O. 17/10/1997
15	Viadutos	16678	Esc Mun 1 G Inc São Roque	Esc Mun Ens Fun São Roque	1997	Portaria SE 46/1997 D.O. 18/02/1997
15	Jacutinga	7892	Esc Mun Ens Fun Barão Hirsch	Esc Mun Ens Fun Barão Hirsch	1997	Portaria SE 51/1997 D.O. 18/02/1997
15	Erebango	5613	Esc Mun Ens Fun Armando Goering	Esc Mun Ens Fun Armando Goering	1997	Portaria SE 31/1997 D.O. 06/02/1997
15	Erebango	5614	Esc Mun Ens Fun Baronesa Clara	Esc Mun Ens Fun Baronesa Clara	1997	Portaria SE 32/1997 D.O. 06/02/1997
15	Barra do Rio Azul	1562	Esc Mun Ens Fun Jubare	Esc Mun Ens Fun Jubare	1997	Portaria SE 174/1997 D.O. 18/06/1997
16	Carlos Barbosa	4026	Esc Mun Ens Fun Santa Luzia	Esc Mun Ens Fun Santa Luzia	1997	Portaria SE 173/1997 D.O. 18/07/1997
16	Serafina Correa	14861	Esc Mun Ens Fun João Corso	Esc Mun Ens Fun João Corso	1997	Parecer CEEed 460/1997 D.O. 18/04/1997
16	São Jorge	13787	Esc Mun Ens Fun Carlos Tarasconi	Esc Mun Ens Fun Carlos Tarasconi	1997	Portaria SE 203/1997 D.O. 29/09/1997
20	Cerro Grande	4443	Esc Mun Ens Fun João Raimundi (Carlos Chagas)	Esc Mun Ens Fun João Raimundi	1997	Portaria SE 219/1997 D.O. 17/10/1997
21	Santo Augusto	13169	Esc Mun Ens Fun Antônio João	Esc Mun Ens Fun Antônio João	1997	Portaria SE 223/1997 D.O. 17/10/1997
25	Ibirapuitã	7329	Esc Mun 1 G Inc Antônio Reveilleau	Esc Mun 1 G Inc Antônio Reveilleau	1997	Portaria SE 233/1997 D.O. 23/10/1997
39	Chapada	4554	Esc Mun Ens Fun São Luiz Gonzaga	Esc Mun Ens Fun São Luiz Gonzaga	1997	Portaria SE 148/1997 D.O. 12/05/1997

1997 = 38 escolas

2	Estância Velha	5996	Esc Mun Ens Fun Anita Garibaldi	Esc Mun Ens Fun Anita Garibaldi	1998	Portaria SE 73/1998 D.O. 30/03/1998
2	Estância Velha	17694	Esc Mun Ens Ervino Arthur Ritter (no bairro Bela Vista)	Esc Mun Ens Ervino Arthur Ritter	1998	Portaria SE 75/1998 D.O. 30/03/1998
2	Estância Velha	5998	Esc Mun Ens Fun José de Alencar	Esc Mun Ens Fun José de Alencar	1998	Portaria SE 74/1998 D.O. 30/03/1998
2	Montenegro	8748	Esc Mun 1 G Inc Bello Faustino dos Santos	Esc Mun Ens Fun Bello Faustino dos Santos	1998	Portaria SE 381/1998 D.O. 18/12/1998
2	Poço das Antas	10463	Esc Mun Ens Fun Albino Heinz	Esc Mun Ens Fun Albino Heinz	1998	Portaria SE 127/1998 D.O. 24/04/1998
2	Sapiranga	14582	Esc Mun Ens Fund Dr. João Evaristo Bauer	Esc Mun Ens Fund Dr. João Evaristo Bauer	1998	Portaria SE 79/1998 D.O. 30/03/1998
2	Taquara	15278	Esc Mun Ens Fun de Açoita Cavallo	Esc Mun Ens Fun de Açoita Cavallo	1998	Portaria SE 385/1998 D.O. 18/12/1998
2	Taquara	15279	Esc Mun Ens Fun Fazenda Fialho	Esc Mun Ens Fun Fazenda Fialho	1998	Portaria SE 383/1998 D.O. 18/12/1998
2	Taquara	18025	Esc Mun Ens Fun Vinte e Cinco de Julho	Esc Mun Ens Fun Vinte e Cinco de Julho (43170250)	1998	Portaria SE 384/1998 D.O. 18/12/1998
2	Portão	10478	Esc Mun Ens Fun de Fazenda das Palmas	Esc Mun Ens Fun de Fazenda das Palmas	1998	Portaria SE 347/1998 D.O. 24/11/1998
2	Portão	10480	Esc Mun Ens Fun João Albino Cassel	Esc Mun Ens Fun João Albino Cassel	1998	Portaria SE 348/1998 D.O. 24/11/1998
2	Barão	2054	Esc Mun Ens Fun Ludwig Koch	Esc Mun Ens Fun Ludwig Koch	1998	Portaria SE 304/1998 D.O. 25/09/1998
2	Nova Hartz	9108	Esc Mun Ens Fun José Schmidt	Esc Mun Ens Fun José Schmidt	1998	Parecer CEEed 109/1998
2	Nova Hartz	9112	Esc Mun Ens Fun Willibaldo Mergener	Esc Mun Ens Fun Willibaldo Mergener	1998	Parecer CEEed 637/1998
2	São José do Hortêncio	13809	Esc Mun Ens Fun Leopoldo Guilherme Ewerling	Esc Mun Ens Fun Leopoldo Guilherme Ewerling	1998	Portaria SE 299/1998 D.O. 14/09/1998

2	Pareci Novo	8751	Esc Mun Ens Fun Catharina Fridolina Weissheimer	Esc Mun Ens Fun Catharina Fridolina Weissheimer	1998	Portaria SE 49/1998 D.O. 25/02/1998
3	Teutônia	15536	Esc Mun Ens Fun Major Bandeira	Esc Mun Ens Fun Major Bandeira	1998	Portaria SE 229/1998 D.O. 29/07/1998
3	Pouso Novo	11024	Esc Mun 1 G de Picada Taquari	Esc Mun Ens Fun de Picada Taquari	1998	Portaria SE 51/1998 D.O. 25/02/1998
3	Relvado	11238	Esc Mun Ens Fun Mário de Andrade	Esc Mun Ens Fun Mário de Andrade	1998	Portaria SE 296/1998 D.O. 14/09/1998
3	Coqueiro Baixo	11237	Esc Mun Ens Fun Heitor Villa Lobos	Esc Mun Ens Fun Heitor Villa Lobos	1998	Portaria SE 289/1998 D.O. 09/09/1998
4	Picada Café	9184	Esc Mun Ens Fun Vinte e Cinco de Julho	Esc Mun Ens Fun Vinte e Cinco de Julho	1998	Portaria SE 258/1998 D.O. 13/0//1998
5	Piratini	10382	Esc Mun Ens Fun Acelino Morales	Esc Mun Ens Fun Acelino Morales	1998	Portaria SE 22/1998 D.O. 18/02/1998
5	Piratini	10381	Esc Mun Ens Fun Dr. Vieira da Cunha	Esc Mun Ens Fun Dr. Vieira da Cunha	1998	Portaria SE 36/1998 D.O. 18/02/1998
5	Amaral Ferrador	1410	Esc Mun Ens Fun Professora Jurema Carvalho de Oliveira	Esc Mun Ens Fun Professora Jurema Carvalho de Oliveira	1998	Portaria SE 275/1998 D.O. 01/09/1998
5	Cerrito	9978	Esc Mun Ens Fun Dr Jaime Faria	Esc Mun Ens Fun Dr Jaime Faria	1998	Portaria SE 133/1998 D.O. 29/04/1998
5	Cerrito	9979	Esc Mun Ens Fun Ulisses Guastucci	Esc Mun Ens Fun Ulisses Guastucci	1998	Portaria SE 103/1998 D.O. 07/04/1998
6	Mato Leitão	16539	Esc Mun Ens Fun Santo Antônio de Pádua	Esc Mun Ens Fun Santo Antônio de Pádua	1998	Portaria SE 397/1998 D.O. 21/12/1998
7	Água Santa	1013	Esc Mun Ens Fun Heitor Villa Lobos	Esc Mun Ens Fun Francisco Rodrigues dos Santos	1998	Portaria SE 30/1998 D.O. 18/02/1998
7	Nonoai	17133	Esc Mun Ens Fun Jair de Moura Calixto (CIEP)	Esc Mun Ens Fun Jair de Moura Calixto (CIEP)	1998	Portaria SE 27/1998 D.O. 18/02/1998
7	Gramado dos Loureiros	8981	Esc Mun Ens Fun Manoel Gonçalves Machado	Esc Mun Ens Fun Manoel Gonçalves Machado	1998	Portaria SE 192/1998 D.O. 01/06/1998
7	Pontão	14724	Esc Mun Ens Fun Roseli Nunes da Silva	Esc Mun Ens Fun Roseli Nunes da Silva	1998	Portaria SE 77/1998 D.O. 30/03/1998
8	São Pedro do Sul	14370	Esc Mun Ens Fun Fernando Ferrari	Esc Mun Ens Fun Fernando Ferrari	1998	Portaria SE 294/1998 D.O. 10/09/1998
8	São Pedro do Sul	14368	Esc Mun 1 G Inc Jacó David Diesel	Esc Mun Ens Fun Jacó David Diesel	1998	Portaria SE 193/1998 D.O. 01/06/1998
8	São Pedro do Sul	14369	Esc Mun Ens Fun Naurelino Souto	Esc Mun Ens Fun Naurelino Souto	1998	Portaria SE 293/1998 D.O. 10/09/1998
8	Formigueiro	6411	Esc Mun Ens Fun Acácio Antônio Vieira	Esc Mun Ens Fun Acácio Antônio Vieira	1998	Portaria SE 109/1998 D.O. 09/04/1998
8	Mata	8637	Esc Mun Ens Fund São José	Esc Mun Ens Fund São José	1998	Portaria SE 386/1998 D.O. 18/12/1998
8	Mata	8639	Esc Mun Ens Fun Sertão	Esc Mun Ens Fun Sertão	1998	Portaria SE 387/1998 D.O. 18/12/1998
8	São João do Polesine	6208	Esc Mun Ens Fun Pedro Paulo Pradella	Esc Mun Ens Fun Pedro Paulo Pradella	1998	Portaria SE 277/1998 D.O. 21/09/1998
10	Alegrete	1220	Esc Mun Ens Fun Barão de Ibirocaí	Esc Mun Ens Fun Barão de Ibirocaí	1998	Portaria SE 379/1998 D.O. 17/12/1998
10	Alegrete	1216	Esc Mun Ens Fun Homero Alves Pereira	Esc Mun Ens Fun Homero Alves Pereira	1998	Portaria SE 380/1998 D.O. 17/12/1998
10	Alegrete	1217	Esc Mun Ens Fun Prof João André Figueira	Esc Mun Ens Fun Prof João André Figueira	1998	Portaria SE 389/1998 D.O. 17/12/1998
10	Itaqui	7750	Esc Mun 1 G Osório Braga	Esc Mun 1 G Osório Braga	1998	Portaria SE 346/1998 D.O. 24/11/1998
10	Itaqui	7758	Esc Mun 1 G Inc Vicente Soles	Esc Mun Ens Fun Vicente Soles	1998	Portaria SE 361/1998 D.O. 02/12/1998
10	Manoel Viana	13403	Esc Mun Ens Fun Érico Veríssimo	Esc Mun Ens Fun Érico Veríssimo	1998	Portaria SE 297/1998 D.O. 14/09/1998
11	Caraá	13027	Esc Mun Ens Fun Nossa Senhora das Lágrimas	Esc Mun Ens Fun Nossa Senhora das Lágrimas	1998	Portaria SE 336/1998 D.O. 06/11/1998
11	Mampituba	15625	Esc Mun Ens Fun Afonso Bedinot	Esc Mun Ens Fun Afonso Bedinot	1998	Portaria SE 274/1998 D.O. 01/09/1998
14	São Miguel das Missões	14244	Esc Mun Ens Fun José Cassiano	Esc Mun Ens Fun José Cassiano	1998	Portaria SE 388/1998 D.O. 18/12/1998
15	Aratiba	1566	Esc Mun Ens Fun Jacob Granzotto	Esc Mun Ens Fun Jacob Granzotto	1998	Portaria SE 129/1998 D.O. 24/04/1998
15	Aratiba	1563	Esc Mun Ens Fun Monteiro Lobato	Esc Mun Ens Fun Monteiro Lobato	1998	Portaria SE 131/1998 D.O. 24/04/1998
15	Aratiba	1570	Esc Mun Ens Fun Volta Fechada	Esc Mun Ens Fun Volta Fechada	1998	Portaria SE 130/1998 D.O. 24/04/1998
15	Erval Grande	5817	Esc Mun 1 G Inc Ervalzinho	Esc Mun Ens Fun Ervalzinho	1998	Portaria SE 398/1998 D.O. 21/12/1998

15	Gaurama	6586	Esc Mun Ens Fun João Thomas	Esc Mun Ens Fun João Thomas	1998	Portaria SE 85/1998 D.O. 30/03/1998
15	Gaurama	6587	Esc Mun Ens Fun Manoel de Araujo Porto Alegre	Esc Mun Ens Fun Vereador João Jabuonski	1998	Portaria SE 100/1998 D.O. 07/04/1998
15	Gaurama	6589	Esc Mun Ens Fun Santo Isidoro	Esc Mun Ens Fun Santo Isidoro	1998	Portaria SE 84/1998 D.O. 30/03/1998
15	Gaurama	6590	Esc Mun Ens Fun São Roque	Esc Mun Ens Fun São Roque	1998	Portaria SE 86/1998 D.O. 30/03/1998
15	Marcelino Ramos	8593	Esc Mun Ens Fun São Sebastião	Esc Mun Ens Fun São Sebastião	1998	Portaria SE 382/1998 D.O. 18/12/1998
15	Maximiliano de Almeida	8668	Esc Mun Ens Fun Gildo Begnini	Esc Mun Ens Fun Gildo Begnini	1998	Portaria SE 112/1998 D.O. 14/04/1998
15	Maximiliano de Almeida	8669	Esc Mun Ens Fun Passo do Bertiollo	Esc Mun Ens Fun Passo do Bertiollo	1998	Portaria SE 101/1998 D.O. 07/04/1998
15	São José do Ouro	13900	Esc Mun Ens Fun Cristiano Magnanti	Esc Mun Ens Fun Cristiano Magnanti	1998	Portaria SE 281/1998 D.O. 21/09/1998
15	São José do Ouro	13902	Esc Mun Ens Fun Adelino Bianchin	Esc Mun Ens Fun Adelino Bianchin	1998	Portaria SE 279/1998 D.O. 21/09/1998
15	São José do Ouro	13887	Esc Mun Ens Fun Antônio Manfron	Esc Mun Ens Fun Antônio Manfron	1998	Portaria SE 280/1998 D.O. 21/09/1998
15	São José do Ouro	13897	Esc Mun Ens Fun Duque de Caxias	Esc Mun Ens Fun Duque de Caxias	1998	Portaria SE 283/1998 D.O. 21/09/1998
15	São José do Ouro	13889	Esc Mun Ens Fun Eugênio Perinetto	Esc Mun Ens Fun Eugênio Perinetto	1998	Portaria SE 282/1998 D.O. 21/09/1998
15	São José do Ouro	13891	Esc Mun Ens Fun Florentina Lottici	Esc Mun Ens Fun Florentina Lottici	1998	Portaria SE 284/1998 D.O. 21/09/1998
15	São José do Ouro	13894	Esc Mun Ens Fun José Francisco da Rosa	Esc Mun Ens Fun José Francisco da Rosa	1998	Portaria SE 285/1998 D.O. 21/09/1998
15	Barão do Cotegipe	2104	Esc Mun Ens Fun Duque de Caxias	Esc Mun Ens Fun Duque de Caxias	1998	Portaria SE 107/1996 D.O. 09/04/1998
15	Barracão	2144	Esc Mun Ens Fun Dorval Porto Cardoso	Esc Mun Ens Fun Dorval Porto Cardoso	1998	Portaria SE 278/1998 D.O. 21/09/1998
15	Cacique Doble	3027	Esc Mun Ens Fun Albino Calgaroto	Esc Mun Ens Fun Albino Calgaroto	1998	Portaria SE 121/1998 D.O. 24/04/1998
15	Severiano de Almeida	14937	Esc Mun Ens Fun Fortunato Parmigiani	Esc Mun Ens Fun Fortunato Parmigiani	1998	Portaria SE 59/1998 D.O. 06/03/1998
15	Carlos Gomes	16670	Esc Mun Ens Fun Getúlio Vargas	Esc Mun Ens Fun Getúlio Vargas	1998	Portaria SE 35/1998 D.O. 18/02/1998
15	Santo Expedito do Sul	13888	Esc Mun Ens Fun Cristiano Kern	Esc Mun Ens Fun Cristiano Kern	1998	Portaria SE 122/1998 D.O. 24/04/1998
15	Benjamin Constant do Sul	14522	Esc Mun Ens Fun Benjamin Constant	Esc Mun Ens Fun Benjamin Constant	1998	Portaria SE 298/1998 D.O. 14/09/1998
15	Floriano Peixoto	6683	Esc Mun Ens Fun Artur Frank	Esc Mun Ens Fun Artur Frank	1998	Portaria SE 113/1998 D.O. 14/04/1998
15	Floriano Peixoto	6682	Esc Mun Ens Fun General Osório	Esc Mun Ens Fun General Osório	1998	Portaria SE 99/1998 D.O. 07/04/1998
16	Carlos Barbosa	4030	Esc Mun Ens Fun São Silvestre	Esc Mun Ens Fun São Silvestre	1998	Portaria SE 378/1998 D.O. 18/12/1998
16	Nova Prata	9212	Esc Mun Ens Fun Caetano Polesello	Esc Mun Ens Fun Caetano Polesello	1998	Portaria SE 288/1998 D.O. 09/09/1998
17	Porto Lucena	14302	Esc Mun Ens Fun Adilo Gessinger	Esc Mun Ens Fun Adilo Gessinger (Tiradentes)	1998	Portaria SE 271/1998 D.O. 01/09/1998
17	Porto Lucena	10970	Esc Mun Ens Fun Pedro Alvares Cabral	Esc Mun Ens Fun Pedro Alvares Cabral	1998	Portaria SE 269/1998 D.O. 01/09/1998
17	Tuparendi	16216	Esc Mun Ens Fun Herminia Sichinel	Esc Mun Ens Fun Herminia Sichinel	1998	Portaria SE 396/1998 D.O. 21/12/1998
20	Planalto	17171	Esc Mun Ens Fun Mário Quintana	Esc Mun Ens Fun Mário Quintana	1998	Portaria SE 273/1998 D.O. 01/09/1998
21	Campo Novo	3400	Esc Mun Ens Fun João Batista Pahins	Esc Mun Ens Fun João Batista Pahins	1998	Portaria SE 123/1998 D.O. 24/04/1998
21	Crissiumal	4892	Esc Mun Ens Fun Ana Neri	Esc Mun Ens Fun Ana Neri	1998	Portaria SE 134/1998 D.O. 29/04/1998
21	Crissiumal	4899	Esc Mun Ens Fun Herminio Sonogo	Esc Mun Ens Fun Herminio Sonogo	1998	Portaria SE 136/1998 D.O. 29/04/1998
21	Crissiumal	4904	Esc Mun Ens Fun Riachuelo	Esc Mun Ens Fun Riachuelo	1998	Portaria SE 135/1998 D.O. 29/04/1998
21	Coronel Bicaco	4805	Esc Mun Ens Fun São João	Esc Mun Ens Fun São João	1998	Portaria SE 120/2006 D.O. 23/04/1998
21	Miraguaí	8700	Esc Mun Ens Fun Getúlio Vargas	Esc Mun Ens Fun Getúlio Vargas	1998	Portaria SE 32/1998 D.O. 18/02/1998
21	Miraguaí	8698	Esc Mun Ens Fun José Bonifácio	Esc Mun Ens Fun José Bonifácio	1998	Portaria SE 33/1998 D.O. 18/02/1998
21	Miraguaí	8703	Esc Mun Ens Fun Juscelino Kubitschek	Esc Mun Ens Fun Juscelino Kubitschek	1998	Portaria SE 34/1998 D.O. 18/02/1998

21	Redentora	11209	Esc Mun Ens Fun Assis Brasil	Esc Mun Ens Fun Assis Brasil	1998	Portaria SE 228/1998 D.O. 27/07/1998
21	Redentora	11206	Esc Mun Ens Fun João Pedro Gomes	Esc Mun Ens Fun João Pedro Gomes	1998	Portaria SE 228/1998 D.O. 27/07/1998
21	São Martinho	14210	Esc Mun Ens Fun Vali Eliza Hartmann	Esc Mun Ens Fun Vali Eliza Hartmann	1998	Portaria SE 124/1998 D.O. 24/04/1998
21	Sede Nova	14796	Esc Mun Ens Fun Costa e Silva	Esc Mun Ens Fun Costa e Silva	1998	Portaria SE 305/1998 D.O. 25/09/1998
23	Ipê	7624	Esc Mun Ens Fun Plácido Damiani	Esc Mun Ens Fun Plácido Damiani	1998	Portaria SE 290/1998 D.O. 09/09/1998
23	Monte Alegre dos Campos	16396	Esc Mun Ens Fun Luiz de Almeida França	Esc Mun Ens Fun Luiz de Almeida França	1998	Portaria SE 375/1998 D.O. 18/12/1998
23	Monte Alegre dos Campos	16391	Esc Mun Ens Fun Santo Antônio	Esc Mun Ens Fun Santo Antônio	1998	Portaria SE 376/1998 D.O. 18/12/1998
25	Espumoso	5954	Esc Mun Ens Fun Augusto Peruzzo	Esc Mun Ens Fun Augusto Peruzzo	1998	Portaria SE 19/1998 D.O. 18/02/1998
25	Espumoso	5924	Esc Mun Ens Fun Imaculada Conceição	Esc Mun Ens Fun Imaculada Conceição	1998	Portaria SE 16/1998 D.O. 18/02/1998
25	Espumoso	5939	Esc Mun Ens Fun Roberto Textor	Esc Mun Ens Fun Roberto Textor	1998	Portaria SE 21/1998 D.O. 18/02/1998
25	Espumoso	5946	Esc Mun Ens Fun Santo Cechele	Esc Mun Ens Fun Santo Cechele	1998	Portaria SE 17/1998 D.O. 18/02/1998
25	Soledade	15089	Esc Mun 1 G Inc Thomas dos Santos Leite	Esc Mun Ens Fun Thomas dos Santos Leite	1998	Portaria SE 394/1998 D.O. 21/12/1998
25	Campos Borges	3424	Esc Mun Ens Fun Luis Faccin	Esc Mun Ens Fun Luis Faccin	1998	Parecer CEEed 300/1998
25	Nova Alvorada	9004	Esc Mun Ens Fun Sete de Junho	Esc Mun Ens Fun Sete de Junho	1998	Portaria SE 125/1998 D.O. 24/04/1998
25	Tunas	16090	Esc Mun Ens Fun Aristeu Dezidério Fiuza	Esc Mun Ens Fun Aristeu Dezidério Fiuza	1998	Portaria SE 331/1998 D.O. 28/10/1998
36	Ajuricaba	1115	Esc Mun Ens Fun João Batista de La Salle	Esc Mun Ens Fun João Batista de La Salle	1998	Portaria SE 310/1998 D.O. 30/09/1998
36	Ajuricaba	1117	Esc Mun Ens Fun Luiz Fogliatto	Esc Mun Ens Fun Luiz Fogliatto	1998	Portaria SE 311/1998 D.O. 30/09/1998
36	Inhacorá	4604	Esc Mun Ens Fun Visconde de Cerro Alegre	Esc Mun Ens Fun Visconde de Cerro Alegre	1998	Portaria SE 349/1998 D.O. 24/11/1998
39	Saldanha Marinho	11848	Esc Mun Ens Fun Francisco Tonon	Esc Mun Ens Fun Francisco Tonon	1998	Portaria SE 97/1998 D.O. 07/04/1998
39	Três Palmeiras	15796	Esc Mun Ens Fun Afonso Pena	Esc Mun Ens Fun Afonso Pena	1998	Portaria SE 395/1998 D.O. 21/12/1998
39	Barra Funda	14697	Esc Mun Ens Fun João Batista Rossatto	Esc Mun Ens Fun Barra Funda	1998	Portaria SE 8/1998 D.O. 29/01/1998
39	Coqueiros do Sul	3977	Esc Mun Ens Fun Eptácio Pessoa	Esc Mun Ens Fun Eptácio Pessoa	1998	Portaria SE 256/1998 D.O. 11/08/1998

1998 = 110 escolas

2	São Sebastião do Caí	14407	Esc Mun Ens Fun Gabriel da Silva Pereira	Esc Mun Ens Fun Gabriel da Silva Pereira	1999	Portaria SE 191/1999 D.O. 09/09/1999
2	São Sebastião do Caí	14409	Esc Mun Ens Fun Santo Inacio	Esc Mun Ens Fun Santo Inacio	1999	Portaria SE 190/1999 D.O. 09/09/1999
4	Caxias do Sul	4333	Esc Mun Ens Fun Santa Lucia	Esc Mun Ens Fun Santa Lucia	1999	Portaria SE 220/1999 D.O. 27/09/1999
23	Vacaria	16404	Esc Mun Ens Fun Florindo Caon	Esc Mun Ens Fun Florindo Caon	1999	Portaria SE 129/1998 D.O. 22/06/1999

1999 = 4 escolas

8	Júlio de Castilhos	8120	Esc Mun Ens Fun Gisberto Moro	Esc Mun Ens Fun Gisberto Moro	2000	Portaria SE 252/2000 D.O. 29/09/2000
8	São Pedro do Sul	14376	Esc Mun Ens Fun João Rossi	Esc Mun Ens Fun João Rossi	2000	Portaria SE 293/2000 D.O. 30/11/2000

2000 = 2 escolas

6	Santa Cruz do Sul	11472	Esc Mun Ens Fun Emanuel	Esc Mun Ens Fun Emanuel	2001	Portaria SE 1/2001 D.O. 04/01/2001
36	Condor	4694	Esc Mun Ens Fun Dom Pedro II	Esc Mun Ens Fun Dom Pedro II	2002	Portaria SE 387/2001 D.O. 02/01/2002

2001 = 2 escolas

2	Parobé	9764	Esc Mun Ens Fun de Fazenda Pires	Esc Mun Ens Fun João Pires Cerveira	2002	Portaria SE 20/2002 D.O. 22/01/2002
2	Parobé	9766	Esc Mun Ens Fun Padre Afonso Kist	Esc Mun Ens Fun Padre Afonso Kist	2002	Portaria SE 21/2002 D.O. 22/01/2002
2002 = 2 escolas						
5	Pedras Altas	5761	Esc Mun Ens Fun São Diogo	Esc Mun Ens Fun São Diogo	2006	Portaria SE 160/2006 D.O. 17/08/2006
5	Pedras Altas	5757	Esc Mun Ens Fun Visconde de Cerro Alegre	Esc Mun Ens Fun Visconde de Cerro Alegre	2006	Portaria SE 162/2006 D.O. 18/08/2006
8	São Francisco de Assis	13401	Esc Mun Ens Fun Duque de Caxias	Esc Mun Ens Fun Duque de Caxias	2006	Portaria SE 219/2006 D.O. 19/10/2006
8	Pinhal Grande	8099	Esc Mun Ens Fun José Rubin Filho	Esc Mun Ens Fun José Rubin Filho	2006	Portaria SE 121/2006 D.O. 11/07/2006
9	Salto do Jacuí	11861	Esc Mun Ens Fun Euclides Kliemann	Esc Mun Ens Fun Euclides Kliemann	2006	Portaria SE 279/2006 D.O. 26/12/2006
11	Rolante	11628	Esc Mun Ens Fun Independência	Esc Mun Ens Fun Independência	2006	Portaria SE 153/2006 D.O. 09/08/2006
11	Terra de Areia	15494	Esc Mun Ens Fun Dr Ari de Abreu Lima	Esc Mun Ens Fun Dr Ari de Abreu Lima	2006	Portaria SE 152/2006 D.O. 09/08/2006
15	Erval Grande	5819	Esc Mun Ens Fun Miguel Pietroski	Esc Mun Ens Fun Miguel Pietroski	2006	Portaria SE 123/1998 D.O. 11/07/2006
15	Marcelino Ramos	8591	Esc Mun Ens Fun Francisco Koller	Esc Mun Ens Fun Francisco Koller	2006	Portaria SE 192/2006 D.O. 25/09/2006
15	Maximiliano de Almeida	8666	Esc Mun 1 G Monteiro Lobato	Esc Mun 1 G Monteiro Lobato	2006	Portaria SE 163/2006 D.O. 18/08/2006
15	Floriano Peixoto	6680	Esc Mun Ens Fun Anita Garibaldi	Esc Mun Ens Fun Anita Garibaldi	2006	Portaria SE 135/2006 D.O. 14/07/2006
16	Veranópolis	16626	Esc Mun Ens Fun Ernesto Bortoli	Esc Mun Ens Fun Ernesto Bortoli	2006	Portaria SE 231/2006 D.O. 06/11/2006
16	Nova Bassano	9050	Esc Mun Ens Fun 23 de Maio	Esc Mun Ens Fun 23 de Maio	2006	Portaria SE 225/2006 D.O. 26/10/2006
18	Rio Grande	11337	Esc Mun Ens Fun Cristovão Pereira de Abreu	Esc Mun Ens Fun Cristovão Pereira de Abreu	2006	Portaria SE 64/2006 D.O. 21/08/2006
21	Coronel Bicaco	4803	Esc Mun Ens Fun Pedro Ferreira Bueno	Esc Mun Ens Fun Pedro Ferreira Bueno	2006	Portaria SE 149/2006 D.O. 03/08/2006
21	Derrubadas	15454	Esc Mun Ens Fun Duque de Caxias	Esc Mun Ens Fun Duque de Caxias	2006	Portaria SE 145/2006 D.O. 27/07/2006
23	Campestre da Serra	16411	Esc Mun Ens Fun Manoel da Nobrega	Esc Mun Ens Fun Manoel da Nobrega	2006	Portaria SE 147/2006 D.O. 31/07/2006
24	Agudo	1063	Esc Mun Ens Fun 7 de Setembro	Esc Mun Ens Fun 7 de Setembro	2006	Portaria SE 122/2006 D.O. 11/07/2006
24	Segredo	14820	Esc Mun Ens Fun Otto Bruno Ensslin	Esc Mun Ens Fun Otto Bruno Ensslin	2006	Portaria SE 146/2006 D.O. 27/07/2006
39	Chapada	4552	Esc Mun Ens Fun Vicente José Weber	Esc Mun Ens Fun Vicente José Weber	2006	Portaria SE 134/2006 D.O. 14/07/2006
39	Sarandi	14702	Esc Mun Ens Fun Angelina Zanonatto	Esc Mun Ens Fun Angelina Zanonatto	2006	Portaria SE 137/2006 D.O. 19/07/2006
39	Tio Hugo	16839	Esc Mun Ens Fun Reinoldo Born	Esc Mun Ens Fun Reinoldo Born	2006	Parecer CEEed 1369/2006
2006 = 22 escolas						
8	Pinhal Grande	8092	Esc Mun Ens Fun Dr Bozano	Esc Mun Ens Fun Dr Bozano	2007	Portaria SE 27/2007 D.O. 26/02/2007
8	Toropi	14371	Esc Mun Ens Fun Carlos Pulgati	Esc Mun Ens Fun Carlos Pulgati	2007	Portaria SE 26/2007 D.O. 26/02/2007
18	Rio Grande	11375	Esc Mun Ens Fun da Marambaia	Esc Mun Ens Fun Renascer	2007	Intenção transferência de manutenção (Parecer 10/2007 CEEed)
18	Rio Grande	11338	Esc Mun Ens Fun do Taim	Esc Mun Ens Fun Esperança	2007	Portaria SE 30 137/2007 D.O. 07/03/2007
23	Bom Jesus	2424	Esc Mun Ens Fun Artur da Silva Ferreira	Esc Mun Ens Fun Artur da Silva Ferreira	2007	Portaria SE 159/2007 D.O. 20/07/2007
24	Cachoeira do Sul	2910	Esc Mun Ens Fun Jenny Figueiredo Vieira	Esc Mun Ens Fun Jenny Figueiredo Vieira	2007	Portaria SE 196/2007 D.O. 10/09/2007
2007 = 6 escolas						
5	São Lourenço do Sul	14074	Esc Mun Ens Fun São João	Esc Mun Ens Fun São João	2008	Portaria SE 266/2008 D.O. 02/12/2008
8	São Pedro do Sul	14372	Esc Mun Ens Fun Ibo Schmidt	Esc Mun Ens Fun Ibo Schmidt	2008	Portaria SE 07/2008 D.O. 14/01/2008

11	Caraá	13043	Esc Mun Ens Fun Pedro José Borba	Esc Mun Ens Fun Pedro José Borba	2008	Portaria SE 07/2008 D.O. 14/01/2008
12	Camapuã	3203	Esc Mun Ens Fun Mario Centeno Crespo	Esc Mun Ens Fun Mario Centeno Crespo	2008	Portaria SE 09/2008 D.O. 18/01/2008
14	Guarani das Missões	7149	Esc Mun Ens Fun Santa Fé	Esc Mun Ens Fun Santa Fé	2008	Portaria SE 30/2008 D.O. 30/12/2008
15	Erechim	5692	Esc Mun Ens Fun Jaguaretê	Esc Mun Ens Fun Jaguaretê	2008	Portaria SE 133/2008 D.O. 27/06/2008
24	Cachoeira do Sul	2912	Esc Mun Ens Fun Ernesto Pertile	Esc Mun Ens Fun Ernesto Pertile	2008	Portaria SE 49/2008 D.O. 28/03/2008

2008 = 7 escolas

Fonte: SIE (RS), SIED (MEC) e Diário Oficial do Estado

ANEXO C – Escolas Municipalizadas 2009



ESTADO DO RIO GRANDE SUL
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO
DIVISÃO DE INFORMÁTICA

Escolas Municipalizadas 2009

CRE	MUNICÍPIO	IDT (SIE)	CÓD INEP	ESCOLA		ANO MUNICIPALIZAÇÃO	DOCUMENTO DE MUNICIPALIZAÇÃO
				NOME (SIE/EDUCACENSO)	NOME (SIE/EDUCACENSO)		
2	Barão	4031	43040314	Esc Est Ens Fun Senhor do Bom Fim	Esc Mun Ens Fun Senhor do Bom Fim	2009	Portaria SE 40/2009 D.O.04/03/2009
2	Brochier	2635	43026354	Esc Est Ens Fun Pedro Kunz	Esc Mun Ens Fun Pedro Kunz	2009	Portaria SE 114/2009 D.O.26/05/2009
2	Brochier	2634	43026346	Esc Est Ens Fun Emílio Bauer	Esc Mun Ens Fun Emílio Bauer	2009	Portaria SE 128/2009 D.O.19/06/2009
2	Maratá	2633	43026338	Esc Est Ens Fun Estação Vitória	Esc Mun Ens Fun Estação Vitória	2009	Portaria SE 102/2009 D.O.06/05/2009
2	Três Coroas	15705	43157050	Esc Est Ens Fun Diniz Martins Rangel	Esc Mun Ens Fun Diniz Martins Rangel	2009	Portaria SE 96/2009 D.O.29/04/2009
3	Fazenda Vilanova	2523	43025234	Esc Est Ens Fun Santana	Esc Mun Ens Fun Santana	2009	Portaria SE 60/2009 D.O.24/04/2009
3	Nova Brésia	9089	43090893	Esc Est Ens Fun Henrique Pedó	Esc Mun Ens Fun Henrique Pedó	2009	Portaria SE 107/2009 D.O.18/05/2009
3	Nova Brésia	9088	43090885	Esc Est Ens Fun de Linha Estefânia	Esc Mun Ens Fun de Linha Estefânia	2009	Portaria SE 96/2009 D.O.29/04/2009
3	Nova Brésia	9090	43090907	Esc Est Ens Fun de Linha Tigrinho	Esc Mun Ens Fun de Linha Tigrinho	2009	Portaria SE 128/2009 D.O.19/06/2009
4	Farroupilha	6185	43061850	Esc Est Ens Fun Imigrante	Esc Mun Ens Fun Imigrante	2009	Portaria SE 96/2009 D.O.29/04/2009
4	Farroupilha	6158	43061583	Esc Est Ens Fun Carlos Paese	Esc Mun Ens Fun Carlos Paese	2009	Portaria SE 90/2009 D.O.22/04/2009
4	São Francisco de Paula	13499	43134998	Esc Est Ens Fun Bento Egidio Rodrigues	Esc Mun Ens Fun Bento Egidio Rodrigues	2009	Portaria SE 96/2009 D.O.29/04/2009
5	Herval	5760	43057608	Esc Est Ens Fun Rosaura de Freitas Campello	Esc Mun Ens Fun Rosaura de Freitas Campello	2009	Portaria SE 96/2009 D.O.29/04/2009
8	Cacequi	2802	43028020	Esc Est Ens Fun Cel Paulo Lannes Cunha	Esc Mun Ens Fun Cel Paulo Lannes Cunha	2009	Portaria SE 101/2009 D.O.06/05/2009
8	Faxinal do Soturno	6212	43062121	Esc Est Ens Fun Padre Pedro Copetti	Esc Mun Ens Fun Padre Pedro Copetti	2009	Portaria SE 96/2009 D.O.29/04/2009
8	Formigueiro	6410	43064108	Esc Est Ens Fun São Vicente de Paulo	Esc Mun Ens Fun São Vicente de Paulo	2009	Portaria SE 51/2009 D.O.13/03/2009
8	Nova Palma	9143	43091431	Esc Est Ens Fun São Roque	Esc Mun Ens Fun São Roque	2009	Portaria SE 41/2009 D.O.04/03/2009
12	Eldorado do Sul	5408	43054080	Esc Est Ens Fun Sepé Tiaraju	Esc Mun Ens Fun Sepé Tiaraju	2009	Portaria SE 115/2009 D.O.27/05/2009
12	Cerro Grande do Sul	4469	43044697	Esc Est Ens Fun São José	Esc Mun Ens Fun São José	2009	Portaria SE 107/2009 D.O.18/05/2009
17	Giruá	6776	43067760	Esc Est Ens Fun Aládio Ferreira	Esc Mun Ens Fun Aládio Ferreira	2009	Portaria SE 128/2009 D.O.19/06/2009
19	Quaraí	11152	43111521	Esc Est Ens Fun Nossa Senhora das Graças	Esc Mun Ens Fun Nossa Senhora das Graças	2009	Portaria SE 107/2009 D.O.18/05/2009
21	São Valério do Sul	13172	43131727	Esc Est Ens Fun Pompílio Silva	Esc Mun Ens Fun Pompílio Silva	2009	Portaria SE 61/2009 D.O.24/03/2009
25	Lagoão	8244	43082440	Esc Est Ens Fun Miguel Antunes Vieira	Esc Mun Ens Fun Miguel Antunes Vieira	2009	Portaria SE 96/2009 D.O.29/04/2009

2009 = 23escolas

Fonte: SIE (RS), EDUCACENSO (MEC) e Diário Oficial do Estado

ANEXO D – Instrumento de Monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos 24 Municípios Prioritários

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NOS 24 MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS

INTRODUÇÃO

Este instrumento de monitoramento e acompanhamento será aplicado nos 24 municípios prioritários do RS que apresentaram os IDEB (2005) mais baixos. O objetivo é verificar *in loco* o funcionamento dos comitês locais e o andamento das ações do PAR.

Data do preenchimento deste instrumento:

1 DADOS GERAIS

1.1 Nome do Município:

1.2 Período de elaboração do PAR:

1.3 Dupla de Apoio Técnico:

1.4 Quadro IDEB 2005 e 2007

Etapa/IDEB	IDEB 2005	IDEB 2007
Anos Iniciais		
Anos Finais		

1.5 Situação do PAR junto ao MEC () Em análise (A.F.) () Finalizado

1.6 O termo de cooperação foi assinado? () Sim () Não

1.7 Total de indicadores com pontuação 1 ou 2:

2 ESPECIFICAÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE DA EQUIPE LOCAL

Obs: colocar nos parêntese a quantidade de pessoas que representam o segmento.

() Secretária de Educação

() Equipe da SMEC

() CME

() Professores

() Diretores

() Coordenadores Pedagógicos

() CM do FUNDEB

() Representação dos Pais e dos Conselhos Escolares

() Representação de alunos

() Representante do quadro técnico-administrativo das escolas

() Outros Quais:

3 ESPECIFICAÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE NO COMITÊ LOCAL Obs:

colocar nos parênteses a quantidade de pessoas que representam o segmento

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Secretário de Educação | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> Equipe da SME | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> CME | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> Professores | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> Diretores | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> Coordenadores Pedagógicos | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> Conselho(s) escolar(es) | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> CM do FUNDEB | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> CAE | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> Pais (o mesmo dos CE) | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> Alunos | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> Ministério Público | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> Conselho Tutelar | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> Sociedade Civil | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> Câmara de vereadores | <input type="checkbox"/> novo representante |
| <input type="checkbox"/> Outros Quais? | |

3.1 Ato legal que institui o Comitê Local:

4 COMITÊ LOCAL

4.1 Em 2008, quantas reuniões foram realizadas?

Nenhuma () Uma reunião () Mais de uma () Quantas?

4.2 Cite duas ações do PAR que foram executadas no Município e das quais o Comitê tem conhecimento:

4.3 De acordo com o resultado das eleições municipais deste ano, como o Comitê avalia as perspectivas de continuidade da execução do PAR?

4.4 Como o Comitê poderia contribuir com a continuidade da execução do PAR?

5 DIRIGENTE MUNICIPAL

5.1 Mencione dois motivos principais que levaram o Município a assinar o Termo de Adesão voluntária ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação proposto pelo MEC/ elaboração do PAR:

a)

b)

5.2 Avaliação dos principais aspectos do processo de construção do PAR: correspondeu às expectativas do Município?

Legenda: P – plenamente

EP – em parte

NC – não correspondeu

Nº	Principais Aspectos	P	EP	NC	Justificativa EP e NS
1	Contatos e orientações prévias				
2	Participação da Equipe Local				
3	Apresentação da proposta de trabalho				
4	Material impresso utilizado				
5	Estrutura e conteúdo do SIMEC				
6	Elaboração do diagnóstico da situação educacional da rede ou sistema municipal				
7	Elaboração do Plano de Ações e Subações				
8	Duração do trabalho				
9	Apoio do Prefeito				
10	Atendimento da coordenação da UFRGS				
11	Atendimento da coordenação do MEC				

5.3 O PAR foi apresentado à rede municipal?

() Sim () Não

Em caso positivo, informe quando e de que modo foi apresentado:

5.4 Quantas reuniões foram feitas com o Comitê Local?

Nenhuma () Uma reunião () Mais de uma () Quantas?

5.5 De acordo com o resultado das eleições municipais deste ano, como você avalia as perspectivas de continuidade da execução do PAR?

5.6 De quais destas capacitações o município já participou?

() LSE () PDE escola

() Outras (especificar)

5.7 O Município já assinou convênios com o FNDE ou MEC, em decorrência do PAR?

() sim () não

Em caso positivo, descreva a ação ou ações do(s) convênios(s)

6 AÇÕES

A partir do resultado esperado em cada ação do PAR responda o que já foi ou está sendo executado, considerando o que foi planejado para 2007 e 2008

DIMENSÃO 1 – GESTÃO EDUCACIONAL

1 Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino

Pontuação 1 ou 2? (coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
1	Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME).				
2	Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME e de consideração das especificidades de cada escola				
2	Critérios para escolha da Direção Escolar				
1	Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)				
	Plano de Carreira para o magistério				

	Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.				
	Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		

2 Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada

Pontuação 1 ou 2? (coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
	Implantação e organização do Ensino Fundamental de 9 anos				
	Existência de atividades no contraturno				
	Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		

3 Comunicação com a sociedade

Pontuação 1 ou 2? (coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
	Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares				
	Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas				
	Relação com a comunidade/ Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário				
	Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		

4 Suficiência e estabilidade da equipe escolar

Pontuação 1 ou 2? (coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
	Quantidade de professores suficiente				
	Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		

5 Gestão de Finanças

Pontuação 1 ou 2?(coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
	Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação				
	Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		

DIMENSÃO 2 – FORMAÇÃO DE PROFESSORES E DOS PROFISSIONAIS DE SERVIÇO E APOIO ESCOLAR E CONDIÇÕES DE TRABALHO

1 Formação inicial de professores da Educação Básica

Pontuação 1 ou 2? (coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
	Qualificação dos professores que atuam nas creches				
	Qualificação dos professores que atuam na pré-escola				
	Qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do Ensino Fundamental				
	Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		

2 Formação Continuada de professores da Educação Básica

Pontuação 1 ou 2? (coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil.				
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.				
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		

3 Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.

Pontuação 1 ou 2? (coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		

4 Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03

Pontuação 1 ou 2? (coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
	Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem a implementação da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003.				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		

5 Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar

Pontuação 1 ou 2? (coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
	Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos.				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		

DIMENSÃO 3 – PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO

1 Elaboração e organização das práticas pedagógicas

Pontuação 1 ou 2? (coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
	Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas				
	Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos, para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino.				
	Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar				
	Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno.				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		

2 Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.

Pontuação 1 ou 2? (coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
	Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos				
	Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.				
	Formas de registro da frequência				
	Política específica de correção de fluxo				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		

DIMENSÃO 4 – INFRA-ESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS

1 Instalações físicas gerais

Pontuação 1 ou 2? (coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
	Biblioteca: instalações e espaço físico				
	Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências)				
	Existência e conservação de quadra de esportes				
	Existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório				
	Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário				
	Condições de acesso para pessoas com deficiência física				
	Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e equipamentos				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		

2 Integração e expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública

Pontuação 1 ou 2? (coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
	Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas.				
	Existência de recursos audiovisuais				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		

3 Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais

Pontuação 1 ou 2? (coletar no PAR)	Indicadores	Resultados esperados (coletar no PAR)	Quantidade e cronograma das atividades (2007 e 2008)	Se a ação estiver em execução descreva o que já foi feito	Se não iniciou ainda justifique o motivo
	Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico				
	Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos)				
	Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos				
	Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência.				
	Confeção de materiais didáticos diversos				

Instância	Fatores que estão favorecendo a execução das ações	Fatores que estão dificultando a execução das ações
MEC		
Prefeitura		